



جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي.  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



## أليات تفعيل الجباية المحلية

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه (ل.م.د)

تخصص منازعات مالية

إشراف الأستاذة الدكتورة:

بليمان يمينة

إعداد الطالب :

بارش عيسى

نوقشت يوم 2022/07/20 أمام لجنة المناقشة المتكونة من:

الصفة	الجامعة الأصلية	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيسا	جامعة أم البواقي	أستاذ محاضراً	د/ بوقندورة عبد الحفيظ
مشرفا ومقررا	جامعة قسنطينة	أستاذة التعليم العالي	أ.د/ بليمان يمينة
عضوا مناقشا	جامعة أم البواقي	أستاذ محاضر أ	د/ التميمي محمد رضا
عضوا مناقشا	جامعة أم البواقي	أستاذ محاضر أ	د/ نصري سفيان
عضوا مناقشا	المركز الجامعي بريكة	أستاذة محاضرة أ	د/ عباسي سهام
عضوا مناقشا	جامعة قالمة	أستاذ محاضر أ	د/ بوججر حسام

السنة الجامعية

2021-2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى كل أفراد عائلتي الفاضلة إلى روح والداي العزيزين، وأسأل الله المولى القدير إن يجعل هذا البحث في ميزان حسناتهما ويبلغهما الدرجات العلا في الجنة، ويجمعهما بالمصطفى صلى الله عليه وسلم.

إلى زوجتي الكريمة والتي كانت دوماً سنداً لي وأرجو أن تسامحني في أي تقصير صدر مني و نسأل الله أن يحفظها ويرعاها وإلى أبنائي عمر وياسين وإبراهيم و الكتوتة حنين.

إلى كل من قدم لي يد المساعدة وجميع أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أم البواقي والطاقم الإداري .

# شكر وعرفان

أشكر الله عز وجل الذي أكرمني وانعم علي بإتمام هذا البحث ومن ثم يقتضي مني واجب الشكر والاعتراف بالفضل أن أتقدم بخالص الشكر والامتنان للأستاذة:  
بليمان يمينة التي لم تدخر جهد في النصح والتوجيه والتشجيع وأسأل الله أن يجزيها خير جزاء ويوفقها لما يحبه ويرضاه.  
كما أتقدم بشكري وامتناني لأعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذا البحث.  
وإلى كل من قدم لي يد المساعدة في إتمام هذا العمل.

بارش عيسى

03

المقدمة العامة

الباب الأول:

13 ..... الإطار القانوني للجباية

17 ..... الفصل الأول وضعية الجباية المحلية في التسيير المالي للجماعات المحلية

116..... الفصل الثاني:تقييم نظام الجباية المحلية في الجزائر.

الباب الثاني:

223 ..... القانون والتسيير الإقتصادي للجماعات المحلية.

225 ..... الفصل الأول: دور الجماعات المحلية في التنمية.

302..... الفصل الثاني :حتمية تحول الجماعات المحلية في الجزائر إلى وحدات إقتصادية.

368 ..... الخاتمة

## قائمة المختصرات

ديوان المطبوعات الجامعية	د،م،ج
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية	ج،ر،ج،ج
قانون المالية	ق،م
قانون المالية التكميلي	ق،م،ت
قانون الضرائب المباشرة والرسوم	ق،ض،م،ر
قانون الضرائب الغير مباشرة	ق،ض،غ،م
القانون البلدية الجزائري	ق،ب،ج
قانون الولاية الجزائري	ق،و،ج
المديرية العامة للضرائب	DGI
المنصة الجزائرية للمجلات	ASJP
البوابة الوطنية للإشعار على الأطروحات	CERIST
الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة	JORDP

**المقدمة:**

تحتاج الجزائر كباقي دول العالم المعاصر إلى موارد مالية تستعملها لتسيير مختلف هياكلها الإدارية والاقتصادية وجميع المرافق العمومية ، فالدولة المعاصرة بحاجة ماسة لموارد مالية ذاتية حتى تحقق أهدافها بكل حرية ونجاعة ،وتتجز مشاريعها المسطرة التي قد تكون مركزية أو محلية ، فهي تستخدم جميع إمكاناتها وطاقاتها لتوفير الأموال اللازمة لتزويد الخزينة العمومية،فتنفذ هاته المشاريع التنموية بإستخدام طاقات بشرية الذين يمثلونها فهم يتصرفون بإسمها ولصالحها في هاته الأموال على شكل إيرادات أو نفقات بموجب قوانين وتنظيمات تحكم التسيير الإداري والمالي لهياكل ومؤسسات الدولة.

وتعتبر الجباية بصفة عامة أهم مداخل الدولة الجزائرية، فتكون في صورة جباية بترولية أو جباية عادية والتي تتميز بضعف مردودها إذا ما قرنت بمردود الجباية البترولية، والتي هي ليست موضوع دراستنا ،وإن كانت تتقاطع مع النوع الثاني أن كليهما يزود الخزينة العمومية بالأموال اللازمة .

أما النوع الثاني فهو الجباية العادية والتي بدورها تنفرع إلى نوعين رئيسيين هما الجباية العامة والتي تختص بها الدولة والجباية المحلية التي تنفرد بها الجماعات المحلية والتي يتمحور عنوان دراستنا والذي يدور حول أليات تفعيل الجباية المحلية .

ورغم أن دور الجباية قد تطور وأصبح يواكب التطور الاقتصادي والتكنولوجي للعالم المعاصر، إذ أصبحت الجباية تستعمل في تنفيذ سياسة الحكومات، كتشجيع الإستثمار مثلا أو تشجيع الإنتاج المحلي إلا أنه يبقى الهدف التقليدي والرئيسي هو تحصيل أموال على شكل ضرائب ورسوم وتزويد الخزينة العمومية بالأموال اللازمة لتمكينها من أجل تحقيق التنمية الوطنية أو المحلية.

وكما هو معلوم فإن الجزائر تتخذ أسلوب اللامركزية الإدارية كأساس التنظيم الإداري، إضافة لأسلوب المركزية الإدارية، فأسلوب اللامركزية الإدارية يقتضي إنشاء جماعات محلية توكل لها تسيير الشأن المحلي وتتمتع بالشخصية المعنوية التي تكتسب بمقتضاه هاته الجماعات حرية في التسيير الإداري والمالي تكون ملازمة لنوع من الرقابة ألا وهي الرقابة الوصائية ،أي أنها تكتسب ذمة مالية مستقلة عن الدولة.

وتتفق الدولة (الإدارة المركزية أو الجماعات المحلية)الأموال المحصلة كإيرادات من الجباية، على شكل ميزانيات سنوية تضبط وفق قوانين وتشريعات تحدد الموظفون المكلفون بتحصيل مواردها وكذلك الذين يمتلكون صلاحية الأمر بصرفها.

فهاته الأموال العمومية تخضع لتشريعات وقوانين مهما كان شكلها فهي إما أن تكون إيرادات أو نفقات فهاته القوانين تنظم التسيير المالي للشخص العمومي وتعمل على تكريس المبادئ التي تحقق تحصيل المال العمومي بصورة عادلة وصرفه من اجل تغطية نفقات ذات منفعة عامة دون تبذير ولا تبديد.

ولما كان الاستقلال المالي من أهم مميزات الجماعات المحلية، والتي تعتبر من بين الأشخاص العمومية التي نجد فيها المساهمة العمومية لاسيما ميزانيتها التي تبني أرقامها على أساس التنبؤ بحجم كل من الإيرادات والنفقات المحلية اللازمة لتنفيذ سياسات ونشاطات ذات طابع محلي ترمي إلى تقديم خدمات محلية وفق الأولويات المجتمع المحلي.

ومع تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع اتسعت معها مهام الجماعات الإقليمية وازدادت الأعباء الملقاة على عاتقها مما يؤدي إلى الزيادة في الإنفاق الذي يفوق الإيرادات والذي يحدث إخلال في الميزانية،هذا ما جعل السلطة المركزية تتدخل في كل مرة لتصحيح هاته الاختلالات وذلك عن طريق ضخ أموال من الخزينة العمومية والتي تعتمد على مداخيل البترول والتي هي في الحقيقة مداخيل تتسم

بعدم الاستقرار وعدم الديمومة ، فالسوق النفط لا تتحكم فيه الجزائر بل يخضع لمتغيرات دولية وأسواق عالمية ، وللتخلص من التبعية لأسعار النفط أصبح من الضروري التفكير في جعل الجماعات المحلية خلاقة للثروة ، والاعتماد على مواردها المحلية وتحقيق التوازن في ميزانيتها دون اللجوء إلى إعانات الخزينة العمومية ، وبالنظر لمداخل المعتمدة من طرف الجماعات المحلية نجد الجباية المحلية التي تشكل تقريبا 90% من ميزانيتها ، لكن مردود هاته الجباية المحلية يبقى ضعيفا جدا رغم الإصلاحات التي كانت دائما تقوم بها الدولة الجزائرية وذلك عن طريق قوانين المالية في كل سنة ، والتي كانت تحدث تغييرات طفيفة على هاته المداخل لكنها لم تكن بمثابة الحل الناجع لتفعيل أليات الجباية المحلية وتزويد مداخلها ، الأمر الذي يستوجب على الجماعات الإقليمية البحث عن حلول ممكنة لتزويد مداخل الجباية المحلية ، والبحث عن التغيير الجذري في نظام تسيير الجباية المحلية الذي هو الشغل الشاغل للسلطات العمومية في الجزائر ومعظم الحكومات المتعاقبة في الآونة الأخيرة خصوصا منذ الأزمات النفطية المتعاقبة .

#### الإشكالية:

تعتمد الجماعات المحلية وخاصة البلدية منها في إعداد ميزانياتها على عدة مداخل أبرزها الجباية المحلية والتي تمثل 90% منها ، إلا أن تحصيل الجباية المحلية يبقى ضعيفا مقارنة مع النفقات المتزايدة للجماعات المحلية ، ورغم الإصلاحات التي أدخلت على القوانين المنظمة لها إلا أنه لم تحقق أهدافها وخاصة تزويد خزائن الجماعات المحلية بالأموال الكافية لتحقيق التنمية تواجه كثير من البلديات صعوبات كبيرة في التكفل بالمهام والمسؤوليات التي أوكلت لها، وذلك نتيجة حتمية لضعف وعدم كفاية الموارد المالية الذاتية، وعلى رأسها الموارد الجبائية وضعف الموارد الجبائية للبلديات راجع الى النظام الجبائي الحالي الذي يتميز بمحدوديته .

هذا ما جعلنا نطرح التساؤل التالي:تنظيم الجباية المحلية وأثره على التنمية؟

وللإجابة على هذا التساؤل يتوجب علينا أن نجيب على الأسئلة الفرعية :

كيف تسير الجباية المحلية في الجزائر ؟

ماهي الصعوبات التي حالت دون تفعيل الجباية المحلية وإشكالات التطبيق التي تحول دون ذلك ؟

ماهي الحلول المقترحة لتفعيل الجباية المحلية لتحقيق التنمية ؟

أهمية الموضوع :

إذ تعتبر التنمية المحلية رهانا كبيرا لكل الدول وتجسيدها في أرض الواقع يتطلب إنتهاج سياسات دقيقة باستراتيجيات تراعي الخصوصية المحلية سواء من ناحية الموارد الطبيعية والاقتصادية التي تميز المجال المحلي أو من ناحية طبيعة المجتمعات المحلية وتقاليدها وممارساتها اليومية، كما يتطلب ذلك توفير الموارد المالية باستغلال كل الإمكانيات المتاحة محليا، ونجد كل دولة تتبنى استراتيجية معينة لتنمية مختلف مجالاته الريفية والحضرية، والجزائر كباقي الدول سخرت وسائل عديدة مادية وبشرية وإدارية تنظيمية لاستحداث التنمية، إلا أن مستواها يبقى دون تطلعات وطموحات المجتمعات المحلية، رغم تكليف الجماعات المحلية بمهمة خلق الثروة وتسيير الشأن المحلي، والتي أثبتت عجزها في القدرة على تحريك عجلة التنمية وعن توفير الموارد المالية الضرورية لتحقيق متطلبات سكانها المحليين سواء من بنية تحتية وتجهيزات ومرافق عمومية أو توفير البيئة الاستثمارية لاستقطاب المستثمرين الخواص والعموميين ، هذا ما يتطلب البحث في الأسباب الحقيقية المانعة من أداء الدور الحقيقي للهيئات المحلية في توفير البيئة الضرورية للدفع بعجلة التنمية محليا وذلك من خلال تحليل مصادر الموارد المالية وكيفية تقييمها ونسبة الاستفادة منها محليا والأثر الفعلي الذي يمكن أن تحدثه في العملية التنموية ، لأنها تعتبر المحرك

الأساسي لها، وهل فعلاً أعطيت هذه الهيئات مساحة كافية من الحرية القانونية للمبادرة والسعي لإشراك كل الفاعلين في العملية الاقتصادية المحلية.

لقد منح المشرع الجزائري للبلدية الاستقلال الإداري، والاستقلال المالي، أي الإستقلال المحلي<sup>1</sup> وأقر لها موارد مالية من أجل القيام بكل المهام الموكلة لها، و على رأسها النهوض بالتنمية المحلية، غير أن مستوى التنمية المحلية في الجزائر شهد تدهوراً كبيراً على مستوى أغلب البلديات، ويرجع ذلك إلى السبب الرئيسي وهو عدم كفاية الموارد المالية للبلديات، خاصة ما تجبیه الجماعات المحلية من مختلف الضرائب والرسوم (الجبائية المحلية) لايفي بالغرض وهذا راجع لعدة أسباب قانونية إدارية ومالية لذلك استحدثت السلطات العمومية مجموعة من الآليات الإصلاحية من أجل تدارك ذلك، غير أنها في الأخيرة قد تكون غير كافية لتحقيق التنمية. إذا وباعتبار أن المصادر المالية للجماعات المحلية تعتمد على الجباية المحلية إلا أنها تعتبر قليلة إذ أنه بالنظام الحالي المنظم للجبائية المحلية، لايمكن تطويرها خاصة إن لم يمنح المشرع الإستقلالية الحقيقية للجماعات المحلية والتخلي عن سياسة الدعم المالي من قبل الدولة الذي يقتل روح المبادرة في المسؤول المحلي ويجعله يتقاعص في إيجاد وخلق واستقطاب مشاريع تحقق التنمية وتزود مداخل الجماعات المحلية من الجباية.

<sup>1</sup> ويعرف لأستاذ جاك مايلين (Jacques Meylan) الاستقلال المحلي بأنه: « حق القيام بنوع من الاختيار والمبادرة،

وفي الحالة العكسية ترجيح حقوقها - أي البلدية - وانتزاعها ولو ضد سلطات الدولة<sup>1</sup>»، بينما يرى آخرون بوجهة نظر المفهوم الموسع، بأن الاستقلال المحلي يتحقق عندما يكون للوحدة المحلية شخصية معنوية اعتبارية مستقلة ولها أي (الوحدة المحلية) إقليم جغرافي محدد، ومستقلة حتى عن الأشخاص والعناصر المكونة لها، ويشمل الاختصاص قدرتها على اتخاذ القرارات الإدارية، وتحصيل الإيرادات وأوجه إنفاقها، تبعاً لمتطلبات مصلحتها المحلية في ذلك دون الرجوع إلى السلطة المركزية هذا ما يسمح بتطوير نظام ضريبي مستقل. في نفس الوقت مصحوب بلامركزية حقيقية في اتخاذ القرارات الإدارية (الإدارية والمالية)، في انسجام تام مع نقل المهارات والامتيازات إلى المستوى المحلي.

## أسباب إختيار الموضوع:

إن من أبرز أسباب إختيار الموضوع انه موضوع ذو قيمة عملية تفيد المجتمع وتطوره وخاصة وهو حديث الساعة من طرف الطبقة السياسية والنظام السياسي في الجزائر وإقتناعها بالإسراع في إصلاح المنظومة الإدارية والمالية العمومية للدولة ومنها مالية الجماعات المحلية خاصة الجباية المحلية والتي تعتبر المورد الرئيسي للجماعات المحلية.

ومساهمة في إثراء الموضوع ببحث أكاديمي نهدف من وراءه تحقيق شعار جعل الجامعة تتفاعل مع محيطها الخارجي وجعل الأعمال العلمية ذات قيمة عملية والمساهمة في اصلاح البيئة المحيطة بها وجعلها تؤثر وتتأثر بكل ما يحدث في الوسط الذي تتواجد فيه.

وبحكم إختصاص المنازعات المالية فهو يتعلق بالمالية العامة للدولة ومداخل الجباية المحلية فهي تندرج ضمن المالية المحلية وما تعرفه من مشاكل ومعوقات تحول دون تحقيق التنمية.

## الصعوبات:

لقد صادفتنا في بحثنا هذا عدة صعوبات منها ما يتعلق بطبيعة الموضوع نفسه ومنها ما يتعلق بصعوبات البحث العلمي بصفة عامة.

إن التطرق لموضوع الجباية المحلية متشعب ومتعلق بمواضيع كثيرة ذات الصلة بالموضوع سواء أكانت مباشرة أو غير مباشرة ، إذ أنه وبعد البحث المعمق في الموضوع اتضح لنا وجوب التطرق إلى عدة نقاط هامة كالنظام السائد في الدولة وكذلك التنظيم الإداري المركزي و اللامركزي وكذلك التنمية ومجالاتها سواء أكانت شاملة أو محلية .

وكذاك بعد إن كان لنا نظرة أولية وشغف بالمقارنة بين ما يحدث في القانون المقارن خاصة التنظيم الإداري الفرنسي والدور الإقتصادي للجماعات المحلية وما يحدث عندنا في الجزائر على هذا المستوى إلا انه وبعد البحث الطويل والصعب وبتشجيع من الأستاذة المشرفة و قناعة منا ارتأينا أن نكتفي للإشارة لذلك من حين لآخر والاكتفاء بالتركيز حول محاولات الحكومات الجزائرية المتعاقبة إصلاح الإدارة بصفة عامة والمالية العامة للجماعات المحلية خاصة الجباية المحلية معتمدين على استعراض بعض ورشات العمل للسلطات الدولة وتصريحات بعض المسؤولين ومحاولة تحليلها وإبراز أسباب صعوبة تجسيد هاته السياسات لنتمكن من وضع تصور أولي لتشخيص حالة الجباية المحلية في الجزائر.

كما تكمن صعوبة الموضوع انه لا يمكن إصلاح الجزء دون الكل باعتبار أن الجباية المحلية متعلقة مباشرة بالمالية المحلية فنجد أنفسنا كباحثين بل يتوجب علينا التطرق لتسيير هذه الجماعات المحلية ونظامها القانوني وكذلك التعرض للتنمية خاصة المحلية منها والتي تعتبر الغاية الرئيسية والتي تحتاج إلى استخدام موارد مالية من قبل كفاءات بشرية بوسائل وطرق قانونية.

أما الصعوبة الأخرى فتتجلى في كون الموضوع يتعلق بالقانون الضريبي والذي يتميز بعدم الاستقرار والتغير الدائم إذ من الملاحظ أن المشرع يتدخل ويعدل تقريبا في كل سنة مالية من الضرائب والرسوم وهذا طبيعي لأن الدولة تستعمل القوانين الضريبية لضبط السوق وتشجيع الإستثمار ولكن كباحثين يصعب علينا البحث لوجود هاته الخاصية.

ولقد صادفنا في بحثنا هذا قلة المراجع المتخصصة خاصة الجزائرية منها، وذلك لأننا بصدد دراسة خاصة بالجبابة المحلية في الجزائر والتي هي تختلف من حيث الظروف والمعطيات والخصوصية التي تتميز بها عن باقي الدول.

كذلك طبيعة الموضوع إذ أنه لديه عدة أوجه منها السياسية إذ أنه "الجباية المحلية قضية سياسية" فمن هاته الناحية فإن هذا الموضوع يعتبر من المواضيع الحساسة التي تتعلق بالمجالس المنتخبة والإطارات المسيرة له تكاد تكون أغلبيتها منخرطين في أحزاب سياسية التي تكون تابعة لأفكار ومبادئ الأحزاب التي ينتمون إليها.

أما الوجه الثاني فيمكن في الجانب الاقتصادي، والمالي، إلى الجانب القانوني فمن ناحية موضوع الجباية المحلية هو موضوع ذو طابع اقتصادي ويدار من طرف جماعات يحكمها القانون الإداري وهنا تكمن صعوبة المزج بين قواعد قانونية ذات طابع القانون الخاص، وأخرى ذات طابع عام، فهذا الموضوع يحتاج إلى قواعد من نوع خاص يراعى فيها جميع الجوانب.

#### الدراسات السابقة:

إن موضوع الجباية المحلية قليلة الدراسات الجامعية التي تناولت من زاوية نجاح القانون الجباية المحلية الجديد في تحقيق أهدافه ومدى ارتباطه بقوانين لها علاقة وطيدة حسب ما تم الاطلاع عليه فنجد هناك بعض الدراسات والتي تناولت الموضوع منها:

أطروحة دكتوراه للطالب شويخ بن عثمان تحت عنوان "حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان السنة الجامعية 2017/2018 حيث كان يتناول الموضوع الاستقلالية للجماعات المحلية بصفة عامة والاستقلالية المالية كجزئية من الموضوع اما الدراسة الثانية فتتمثل في أطروحة الدكتوراه المعنونة ب " أثر الجباية المحلية على مالية البلدية في الجزائر " للطالب صياف عصام كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2019 والتي تطرق فيها الباحث لضعف التحصيل الجباية المحلية واستعمال الجباية في تشجيع الاستثمار.

وهناك دراسة الأخرى فهي أطروحة الدكتوراه للطالب سمراني دحمان المعنونة "إشكالية الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية المستدامة في الجزائر للفترة 2005 - 2014" كلية علوم اقتصادية جامعة محمد بوقرة بومرداس، قسم التسيير، سنة 2019 والتي عالج فيها الطالب الإصلاحات التي مست المنظومة القانونية في الجزائر في الفترة 2005-2014 في جميع المجالات والتي كان الهدف من ورائها جعل للجباية المحلية النظام الجباية المحلية فعالا في تزويد الجماعات المحلية بالموارد المالية لتحقيق التنمية.

كما أنه هناك في نفس السياق مقال علمي للأستاذة لطيفة بهي جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي والذي كان تحت عنوان "أليات تحسين الموارد البلدية للنهوض بالتنمية المحلية " الذي تناولت فيه إصلاح المالية العامة للبلدية بما فيها الجباية المحلي.

إلى أننا نختلف في دراستنا المتواضعة مع الدراسات السابقة هو أننا تناولنا وبالتفصيل أهم مميزات مشروع القانون الجباية المحلية، معرجين على بعض الجوانب الإيجابية وبعض النقائص التي مازالت محل إثراء ونقاش.

### المنهج المتبع:

إعتمدنا في الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي إذ تناولنا الواقع الذي تعيشه الجباية المحلية معرجين على الوضعية العامة للجماعات المحلية خاصة منها مالية البلديات والقيام من حين لآخر بالتحليل والدراسة للأسباب للمعوقات التي تعيشها الجماعات عدم القدرة على الإصلاح الجاد والفعال للجباية المحلية مستعنيين في بعض الأحيان بأسلوب المقارن خاصة مع التجارب الأنظمة القانونية المقارنة في مجال تسيير الجماعات المحلية وخاصة الإصلاحات المتعلقة بالدور الاقتصادي للجماعات المحلية في هاته الدول.

من أجل الإحاطة بمختلف جوانب الموضوع قسمنا الدراسة إلى بايين ، تطرقنا في الباب الأول للإطار القانوني للجباية والذي قسمناه إلى فصلين ،تناولنا في الفصل الأول إلى تسيير الجباية المحلية في الجزائر وتعرضنا في الفصل الثاني لتقييم نظام الجباية المحلية في الجزائر ،وتطرقنا في الباب الثاني إلى علاقة القانون ومدى مساهمته للتسيير الاقتصادي للجماعات المحلية وتأثيراته على الدور الاقتصادي للجماعات المحلية واختارنا القانون و اقتصاد الجماعات المحلية كعنوان لهذا الباب الذي قمنا بتقسيمه إلى فصلين تناولنا في الفصل الأول دور الجباية في التنمية المحلية ،وتناولنا في الفصل الثاني حتمية تحول الجماعات المحلية إلى وحدات إدارية اقتصادية.

## الباب الأول:

### الإطار القانوني للجباية

لتكون الجباية المحلية فعالة وذات مردودية يتوجب وجود نظام قانوني وأجهزة قائمة بذاتها أي إطار تشريعي والمتمثلة في النصوص القانونية تحدها منذ إنشائها إلى غاية استعمالها وكذلك إطار هيكلي أي جميع المتدخلين في العملية منذ البداية إلى النهاية ، وبمأن الجباية ذات طابع محلي يتوجب علينا التعرف على الجماعات المحلية في الجزائر ، فالجماعات المحلية تخضع لتسيير إداري ، ولذلك فهي تتكون من لهيئات والتي تتمتع بصلاحيات مع التفصيل في طريقة التسيير المالي لها وذلك من خلال التعرف على ميزانياتها وإعدادها إلى غاية تنفيذها والرقابة الممارسة عليها، لأن تسيير الجباية المحلية يعد جزء لا يتجزأ من التسيير الكلي لهذه الجماعات ، وفي الجزائر رغم الإصلاحات المتوالية وإن كانت تعتبر إصلاحات ظرفية ، خاصة بتدخل المشرع من خلال القوانين المالية بتعديلات طفيفة خاصة بإضافة رسم أو إلغاءه لكن على العموم يبقى نظام الجباية المحلية يتسم بالتعقيد، إذ نجد أغلب الأحيان مشاركة الدولة والجماعات المحلية في مداخيل الرسوم والضرائب ، وتكون الحصة الأكبر للدولة ، فهناك توزيع خاص للمداخيل والذي يتوجب علينا كذلك التعرف إليه بشيء من التفصيل للتعرف على نظام الجباية المحلية في الجزائر ، إذ يتميز نظام الجباية المحلية في الجزائر بالتعقيد والتغيير كما نجد أن أليات تمويل الجباية المحلية خاصة بالضرائب والرسوم تشترك في مداخيلها كل من الدولة والولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية ، لهذا فإن الآليات التي تعتمد عليها الجماعات المحلية تحتاج لنوع من إعادة النظر وإن لزم الأمر سن قانون جديد خاص بالجباية المحلية يكون مستقلا وواضحا ، ولأن الجباية المحلية في الجزائر لم تكن في المستوى المطلوب ، ولم تعرف الجماعات المحلية استغلالها رغم أن مداخيلها جلتها من الجباية المحلية

وذلك راجع لعدة أسباب وعوامل أدت إلى فشل الإصلاحات والتي سنتعرض إليها بشيء من التفصيل والتي هي عوامل داخلية أي متعلقة بالتسيير الإداري والمالي للجماعات المحلية والأخرى خارجية متعلقة بالمحيط الخارجي ، ولذا قمنا بتقسيم هذا الباب كمايلي حيث تناولنا في الفصل الأول تسيير الجباية المحلية والذي قسم بدوره إلى مبحثين الأول تعرضنا فيه لتسيير الجماعات المحلية في الجزائر والمبحث الثاني خصصناه للهيئات المتدخلة في عملية الجباية المحلية وهي الصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية والخزينة البلدية أو ما يعرف بالقباضة البلدية سابقا، أما الفصل الثاني فحاولنا من خلاله تسليط الضوء على واقع نظام الجباية المحلية في الجزائر محاولين إعطاء تقييم أولي وذلك بالبحث في آليات تمويل الجماعات المحلية بالمواد الجبائية ومختلف الضرائب والرسوم التي منحها إياها المشرع الجزائري ،وأهم مميزات مداخل الجماعات المحلية من الجباية المحلية والكيفيات التي قسمت بها مختلف الرسوم والضرائب المحلية .

نحاول في هذا الباب البحث في أهم المعوقات التي تحول دون تجسيد الإصلاحات التي تبنتها السلطات الجزائرية لتحسين مردود المالية المحلية وخاصة الجباية المحلية ومدى تأثير وتيرة هاته الإصلاحات بالظروف السياسية والإقتصادية التي تعرفها البلاد خاصة تلك المتعلقة بسقوط منظومة الحكم والغضب الشعبي على التسيير أمور الحكم وبخاصة الفساد المالي والتبذير وعدم استغلال الإمكانيات خاصة في إبرام الصفقات وإنشاء المشاريع مما أدى إلى مرور الجزائر بمرحلة إنتقالية والتي تتطلب إعادة بناء مؤسسات الدولة بطريقة صحيحة وشرعية دون أن ننسى الظروف الإقتصادية والتي تتمثل أساسا في إنهيار أسعار البترول مما أدى إلى تآكل إحتياط الصرف من العملة الصعبة ضف إلى ذلك الوباء العالمي الذي خلف أثارا مالية كبيرة ،كما حاولنا تقديم دراسة بسيطة لمشروع الجباية المحلية وكذلك الإشارة من حين لآخر إلى بعض الثغرات التي تعترى مسودة مشروع قانون الجباية المحلية ، مع تلميح النقاط الإيجابية التي أتت بمقتضاها وإن كان من السابق لأوانه الحكم على قانون مازال مشروعا لم يعرف النور بعد.

## الفصل الأول

### وضعية الجباية المحلية في التسيير المالي للجماعات المحلية

إن المقصود بتسيير الجباية المحلية هو مجموع العمليات والمراحل التي تدير بها الجماعات المحلية لتلك الضرائب والرسوم التي تبدأ من اعتماد الضريبة إلى غاية تصفيته وإستعمالها مرورا بعملية التحصيل والكيفيات التي تتعامل بها الجماعات المحلية مع كل ما يتعلق بالجباية .

إن تعتبر الجباية المحلية جزء مهم من المالية المحلية، إذ تمثل هذه الأخيرة نسبة كبيرة من مداخيل الجماعات المحلية، والجباية المحلية عملية معقدة وتمر بعدة مراحل، كما تتعلق بهيكل البلدية أو الولاية في الجزائر فهي تتدرج ضمن صلاحيات واهتمامات الجماعات المحلية التي هي في الأصل عبارة عن إدارة عمومية تتكون من هياكل إدارية، لذا يتوجب علينا ونحن نندرس الجباية المحلية التعرف على الهياكل التي تتولى عمليات الجباية المحلية منذ فرضها وإقرارها إلى غاية صرفها مرورا بتحصيلها والطرق المستعملة في ذلك، فالتنظيم الإداري الجزائري تبنى النظام المركزي و اللامركزي هذا الأخير يتكون من البلدية والولاية والتي منحها المشرع الشخصية المعنوية والتي يترتب عنها إكتساب البلدية والولاية إسم والذمة المالية وحق التقاضي، وهذا طبقا للقانون المدني الجزائري الذي ينص في مواده 49، 50 حيث جاء بمفهوم نص المادة 49 منه: تتمتع بالشخصية الاعتبارية كل من ..... و لها الحق في التقاضي.<sup>1</sup>

وهذه الخاصيات هي ذمة مالية، أهلية، ومقر، ممثّل لها، حق التقاضي وبهذه الصفة أي إكتساب الذمة مالية هذا يعني إستقلال مالي أي أنها تتعهد بتسيير ماليتها الخاصة وهذا عن طريق ما يعرف بنظام الميزانية، ونظرا للدور الكبير الذي تلعبه الجماعات المحلية في التنمية المحلية التي تحتاج لموارد مالية

<sup>1</sup> المادة 49 من الأمر 58/75 المؤرخ في 20-رمضان-1395 الموافق 26-سبتمبر-1975 المتضمن القانون المدني الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 78 الصادرة بتاريخ 24-رمضان-1395 الموافق 30-سبتمبر-1975.

توجب عليها أن تكون خلاقة للثروة حتى يتسنى لها القيام بدورها الإقتصادي والإجتماعي وذلك بالبحث عن موارد جديدة وتشجيع الإستثمار المحلي لتفعيل الجباية المحلية وتويعها حتى لا تبقى الجماعات المحلية رهينة مساعدات التي تقدمها الدولة التي تعرف ضائقة مالية بسبب أن عائدات البلاد أغلبها من البترول الذي هو مورد غير مستقر وغير دائم .

وكما هو معلوم فإن هاته العملية تتدخل فيها إضافة للبلدية والولاية هيئات أخرى إدارية لذا فإننا في هذه الدراسة يتوجب علينا التعرض للتسيير المالي لهاته الجماعات و إعتماها على نظام الميزانية بداية من إعدادها وتنفيذها إلى غاية تصفيها وكل المتدخلين في العملية .

وعليه نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في الأول التسيير المالي للجماعات المحلية في الجزائر

أما الثاني فنتطرق بموجبه إلى الهيئات المتدخلة في الجباية المحلية.

## المبحث الأول

### التسيير المالي للجماعات المحلية في الجزائر

نظرا للأهمية الكبرى للموارد المالية في تسيير الجماعات المحلية حيث أن الأمر متعلق بالمال العام الذي يستوجب الشفافية في صرفه وخضوع عمليات النفقات لإجراءات واضحة كالإيرادات التي تكون محددة المصدر ووفقا للقانون، والجماعات المحلية في الجزائر هي البلدية والولاية فهما الوحدتين الرئيسيتين للجماعات الإقليمية في الجزائر إذ أن كل من البلدية والولاية هما الوجهان للامركزية الإدارية فتسير وفق قوانين وتنظيمات فالتسيير لإداري يخضع للقانون الإداري ومختلف الأحكام المنصوص عليها في مختلف القوانين كقانون الجماعات الإقليمية وقانون الوظيفة العامة والمراسيم المنظمة لذلك، كذلك التسيير المالي الذي يتخذ نظام الميزانية العامة كأسلوب لذلك فهي تخضع لنفس المبادئ وتختلف في بعض التفاصيل ونجد أن ميزانية الجماعات المحلية قد عرفت على أنها ميزانية الجماعات المحلية عبارة عن وثيقة تقدر النفقات والإيرادات النهائية للجماعة المحلية، وترخص لها لفترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة مالية واحدة وأداة فعالة لتسيير مصالح الجماعة المحلية، بما يحقق أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة، ولميزانية الجماعات المحلية أبعاد مختلفة تتمحور حول الدور الذي تلعبه الجماعة، وكذلك الأهداف المسطرة لها، كما أنها الوثيقة الأكثر أهمية في السنة المالية باعتبارها أداة تستعمل لمعرفة الوضعية المالية للجماعة، إذ أن البلدية والولاية تتمتعان بالإستقلال المالي فهي تعتمد على نظام الميزانية في تحديد إيراداتها ونفقاتها وكيفية التصرف فيها وفق إجراءات قانونية حددها المشرع بنصوص تنظيمية و أشكال مختلفة فرئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي وبصفتها أمرين بالصرف فهما يقومان بتنفيذ الميزانية والسهر على التنفيذ الحسن للميزانية والتي تخضع لرقابة داخلية وخارجية وهذا ما يترتب عنه مسؤولية

الأميرين بالصرف وللتسيير المالي للجماعات المحلية وهذا ما نعرف عليه في مطلبين الأول التسيير المالي للبلدية والثاني التسيير المالي للولاية .

## المطلب الأول

### التسيير المالي للبلدية في الجزائر

كما هو معلوم إن البلدية عبارة عن هيئات ومصالح ، والتي تحتاج إلى موارد بشرية وقانونية التي تمكنها من خلق وإستعمال الموارد المالية ، في عملية التنمية المحلية ، فالبلدية إذا يتوجب عليها إنتهاج طرق لتسيير هاته الأموال العامة والتي تخضع في تسييرها إلى قواعد التي تنطبق على المال العام والذي يتميز بخصوصيات ويخضع لقواعد خاصة، أبرزها كونه يصرف في المصلحة العامة ويجب إخضاعه إلى أحكام النفقات العامة والتي تخضع للرقابة البعيدة والقبلية من طرف مصالح مختصة في ذلك .

نظرا للدور الإقتصادي والإجتماعي للبلدية فهي تحتاج إلى موارد مالية لتحقيق هذه الأهداف وللاستغلال الأمثل لهاته الموارد فإنها تستعمل نظام الميزانية والذي هو الطريق الذي تسلكه لتسيير مواردها المالية وتنفيذ برامجها ، سنتعرف على مفهوم الميزانية وماهي المبادئ التي تخضع لها وأنواعها والطرق المتبعة من قبل البلدية لتنفيذها دون أن ننسى الرقابة الممارسة عليها ومن هم الأشخاص المخولين قانونا بتنفيذها من بدايات تحضيرها إلى غاية تنفيذها وتصفيتها ، وسنتطرق لبعض المصطلحات المتعلقة بالميزانية كالإيرادات ولفنقات وغيرها ، والتعرف على دور كل من المجلس الشعبي البلدي ورئيسه في الميزانية التي وتخضع إلى حساب إداري دقيق بحيث يتوجب في هذه الميزانية أن تكون متوازنة أي مبالغ النفقات يجب أن يكون متساويا مع مبالغ الإيرادات .

وسنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين الفرع الأول تحت عنوان مفهوم الميزانية أما الثاني فنعرف من خلاله على الكيفيات التي تسيير بها ميزانية البلدية .

## الفرع الأول

### مفهوم الميزانية

قبل أن نتعرض لمفهوم الميزانية البلدية نتعرض إلى التعريف التشريعي للبلدية باعتبارها القاعدة الأساسية لدولة، وتمثل الوحدة الأساسية في التنظيم الإداري للجزائر .

### أولا التعريف التشريعي للبلدية :

إذ نجده يعرف البلدية بموجب المادة 17 من دستور 2020 على أنها: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية .

بغرض تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي للبلديات محدودة التنمية، وتكفل أفضل باحتياجات سكانها، يمكن أن يخصص القانون بعض البلديات، الأقل تنمية، بتدابير خاصة.<sup>1</sup>

إن الملاحظ لتعريف الدستوري للبلدية بموجب دستور 2020 يجد أن هذا التعريف يكاد ينطبق على تعريف دستور 2016 وذلك بموجب المادة 16 منه<sup>2</sup>، إلا أنه أضاف إليه فقرة جاء بموجبها بشيء جديد يخص قانون البلدية والذي يمكن أن يستثنى بعض البلديات بتدابير خاصة وذلك حسب النص الغرض منها إعادة التوازن سواء أكان الإقتصادي أو الإجتماعي للبلديات الأقل تنمية، خاصة بعد التقسيم الإداري الجديد والذي أفرز بلديات جدد ولايات كذلك .

<sup>1</sup>المادة 17 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020

<sup>2</sup>المادة 16 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016

رغم ما أثير من طرف الرأي العام حول هاته الفقرة فقد ذهب البعض إلى أن هاته الفقرة تتجه نحو تقسيم البلاد حيث جاء في بيان لحركة عزم المعنون دراسة نقدية لمسودة الدستور على أنه:<sup>1</sup>

إلا أنه وبقراءة قانونية نستطيع القول بأنه: النص المادة 17 واضحا خاصة في فقرته الأخيرة فالتدابير المتخذة تخص البلديات الأقل تنمية والتي تعيش أوضاعا صعبة خاصة الإقتصادية منها . ويهدف المشرع من ذلك إعطاء أكثر إستقلالية للجماعات المحلية ،فهنا نميز بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية. فنجد أن المؤسس الدستوري أصبح يركز على الدور الإقتصادي للبلدية ومحاولة تطويع القانون وإستخدامه في وضعيات مختلفة ومحاولة تحقيق التوازن وتحقيق التنمية مع مراعاة خصوصية كل بلدية والإمكانيات المتاحة لكل واحدة منها .

كما عرف قانون 10/11 المتعلق بالبلدية بموجب المادة الأولى والثانية والثالثة منه بأن: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون .

البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان للممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>: تقترح هذه المسودة تعديل المادة 16 من الدستور بإضافة فقرة جديدة تنص على: "يمكن القانون أن يخص بعض البلديات بنظام خاص" (الأصح يمكن للقانون...)، وهذا يتنافى مع مبادئ العدل والمساواة بين المواطنين لأن "الاستثناء" يصنع "التمييز" ويمهد بطريقة غير مباشرة للتقسيم والتحول إلى نظام الفدرالية، كما يفسح المجال للعمل بروح محلية (جهوية) لا وطنية أمر قد يفتح الباب لصراعات عنصرية.

والأخطر من ذلك، من وجهة نظرنا، أن المادة 17 (المستحدثة) بموجب المسودة الجديدة تنص صراحة على: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات الإقليمية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز". فبعدما كانت الجماعات الإقليمية وفقاً لأحكام التأسيسية السابقة جزءاً من "الدولة" بالمفهوم الدستوري المتعارف عليه للدولة، فإن المراد بمقتضى هذا المقترح أن تكون "الدولة" طرفاً و"الجماعات الإقليمية" طرفاً آخر يوازيه، وهذا لا يحصل إلا في الأنظمة الفيدرالية بالدرجة الأولى. والذي تم الإطلاع عليه على الموقع <https://www.azm-movement.net/2020/05/20/> بتاريخ 20/07/2021 على 45/11

<sup>2</sup> القانون رقم 11 / 10، المؤرخ في 22/06/2011 ، المتعلق بالبلدية، المادة 1 أو 2 منه، ج، ج، ج، ج عدد 37 الصادرة 2011/07/02

تحتاج البلدية في إطار تنفيذها لمشاريع ومخططات التنمية المحلية إلى موارد مالية محلية، هذه الموارد المالية تصنف ضمن نفقات البلدية والتي تكون وفق برامج وقواعد محددة مسبقا ولمدة زمنية معينة عادة ما تكون سنة واحدة، وفي وثيقة يطلق عليها اسم ميزانية البلدية والتي تعرف بأنها جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى هي سجل يتضمن توقعات السلطة المركزية والسلطات المحلية، وعلى رأسها الولاية والبلدية مما ستفقه أو ما تحصله من مبالغ خلال مدة زمنية معينة.

وسنتعرض لتعريف الميزانية ومكوناتها والمبادئ التي تقوم عليها وأنواعها كمايلي:

نظرا لكون ميزانية البلدية هي الوسائل القانونية للمالية المحلية واعتبارا لما لها من استقلال مالي فقد خص المشرع الجزائري تعريفها في قانون البلدية لسما المادة 176 منه بما لها من خصائص متميزة ومن خلال ذلك نتطرق في هذا المطب إلى تعريفها وأهم الخصائص التي تتمتع بها.

### ثانيا-تعريف ميزانية البلدية:

في التنظيم الإداري الجزائري تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وعلى السلطات المحلية إعداد وتنفيذ ميزانيتها السنوية، التي تختلف تماما عن ميزانية الدولة إلا أن هذه الجماعات المحلية يجب ان تأخذ بعين الاعتبار عند إعداد ميزانيتها كل التوجيهات الحكومية لإدراج بعض النفقات الضرورية التي تراها تنماشى والخطة التنموية الشاملة للبلاد.

وفي إطار الاختصاصات المخولة للبلدية تقوم هذه الأخيرة لتسيير مصالحها الضرورية وتلبية حاجات سكانها، وانطلاقا من تشعب العمليات المالية التي تنتج عن تسيير هذه المصالح ، فإنه لا يمكن الاعتماد على تسجيل الإيرادات والنفقات في تسجيل أدى وبصفة مبسطة وفي هذا الشأن تقرر وضع وثيقة رسمية

تسمح بتحديد عمليات تحصيل الأموال من مختلف المصادر وإنفاقها حسب برنامج دقيق ومفصل وفي مدة زمنية محددة وهذه الوثيقة تسمى "الميزانية".

#### أ التعريف الفقهي للميزانية :

لقد عرفت ميزانية البلدية بأنها:

هي وثيقة حسابية تقديرية يتم إعدادها ، أو هي وثيقة حسابية تقديرية يتم إعدادها لدورة معينة (سنة) تقدر فيها الإعتمادات المالية لعمليات معينة ، بمعنى تحديد أوجه الإنفاق و الإيرادات التي ستغطي هذه المصاريف<sup>1</sup>.

#### ب-التعريف القانوني للميزانية

وقد تولى المشرع الجزائري تعريف الميزانية في قانون البلدية هي جدول إ دارة يسمح بسير المصالح تقديرات إيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار، يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها عن طريق التنظيم<sup>2</sup>.

فالميزانية البلدية هي إحصاء الإيرادات ونفقات البلدية لمدة سنة كاملة .

أما قانون الولاية عرفها على أنها: " ميزانية البلدية هي جدول التقديرات الخاصة إيراداتها السنوية بغية لنفقاتها وإيراداتها السنوية بغية التسيير الحسن للنفقات العمومية السنوية للبلدية<sup>3</sup> .

فالميزانية البلدية عرفها قانون الولاية تعريفا مشابها لتعريفه في قانون البلدية .

<sup>1</sup>سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2009/2008، ص 26

<sup>2</sup> قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 والمتعلق بالبلدية ، المادة 176منه ، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - القانون رقم 05/88 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية في مادته

03- ج ر عدد 01 سنة 1984

وقد نصت المادة 03 من القانون رقم 05/88: يقر ويرخص قانون المالية للسنة، بالنسبة لكل سنة مدنية، مجمل موارد الدولة وأعبائها وكذا الوسائل المالية الأخرى المخصصة لتسيير المرافق العامة ويقر ويرخص علاوة على ذلك المصاريف المخصصة للتجهيزات العامة وكذلك النفقات بالرأسمال<sup>1</sup>.

بينما عرفها في المادة الثالثة "03" من القانون 21/90 بأنها: "الوثيقة التي تقدر وترخص للسنة المالية مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار." و منه فميزانية البلدية هي مجموعة الحسابات المالية التي تقيد لسنة ميلادية واحدة وتخص جميع الموارد المتاحة وجميع الأعباء التي يجب أدائها.

فالفرق بين ميزانية البلدية والميزانية العامة هو أن ميزانية البلدية هي إحصاء للنفقات والإيرادات السنوية للبلدية بهدف التسيير الحسن للنفقات البلدية، بينما الميزانية العامة هي إيراداتها خلال فترة وثيقة مصادق عليها من السلطة التشريعية المختصة تحدد نفقات الدولة وإيراداتها زمنية عادة تكون سنة.

### ثالثا - خصائص ميزانية البلدية:

تعتبر ميزانية البلدية عملا إداريا منظما، يندرج في إطار قانوني وتقني منظم تنظيما دقيقا، يتم عن طريق توقع النفقات والإيرادات والترخيص لتنفيذها، وأنها تتميز بكونها عملية تقديرية وكذلك أنها عملية ترخيص، وذات طابع إداري، وتتكرر كل سنة والتي تعرف بالسنة المالية أي أنها عمل دوري ومنه نستخلص الخصائص التالية:

<sup>1</sup> القانون رقم 05/88 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل والمنتم للقانون رقم 17/84 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية، مادته 05، مرجع سابق.

● عمل إداري:

ناتج عن مداولة المجلس الشعبي البلدي وفقا لأحكام قانون البلدية ونصوصه التطبيقية، كما يخضع في دوريته، إعداد، تقديمه، التصويت عليه وتنفيذه لأحكام التشريعية والتنظيمية سارية المفعول (قانون البلدية، التعليمات الوزارية المشتركة حول موازنة البلدية...).

● عمل تقديري

وبموجب هاته الخاصية يتوجب على البلدية قبل كل شيء أن تقوم بإعداد برنامج عمل تقديري (مستقبلي)، أي معرفة الموارد التي سوف تمتلكها والنفقات التي ستقوم بها ، وعليه، تقوم البلدية بتحديد نظام الأولوية الخاص بالأعمال الواجب انجازها وفقا لطابعها الإستعجالي ولضرورتها. أي هي جدول تقدير الإيرادات والنفقات السنوية تطبق على مرحلة مستقبلية، فهذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل وكذلك الإيرادات التي يمكن تحصيلها لتغطية هذه النفقات خلال سنة مالية كاملة .

● عمل ترخيصي

إذ على المجلس الشعبي البلدي البث في مسائل النفقات والإيرادات، فهو الذي يقضي بما يراه مناسباً، فبمجرد أن يقضي بأمر فإنه لا يستطيع أحد أن يطعن في الاختيارات التي قام بها. أي أنها أمر بإذن أي أنه بمجرد المصادقة على الميزانية البلدية يتم صرف النفقات وتحصيل الإيرادات هذا ما يمكن البلدية من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية، وهي وثيقة تهدف إلى الترخيص بتحصيل الإيرادات وتسديد النفقات.

هي أمر متعلق بالإدارة والسير الحسن لمصالح البلدية التي لا تزيد نفقاتها على إيراداتها مما يشكل عجزاً في الميزانية، إذ بواسطة الميزانية يمكن للجماعات المحلية من حسن تسيير مختلف مصالحها وتلبية حاجيات المواطنين.

● عمل دوري

إن إنجاز الميزانية عمل يتجدد كل سنة عند تاريخ محدد مسبقاً بموجب قانون وا في الفترة المحددة والتي تسمى السنة المالية وتشمل مرحلتين:

المرحلة الأولى: تبدأ من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر، المرحلة الإضافية: تمتد إلى غاية 15 مارس من السنة الموالية لغاية بالنسبة لعمليات التسديد وصرف النفقات، و إلى غاية 31 مارس بالنسبة لعمليات تسديد وجباية الإيرادات ودفع النفقات<sup>1</sup>.

رابعاً- مبادئ الميزانية البلدية وأنواعها

يتعين على البلدية وهي بصدد تحضير الميزانية أن تراعي في ذلك مجموعة من المبادئ التي تحكم هذه الميزانية والتي تعتبر من أساسيات علم المالية العام إضافة إلى هذه المبادئ فإن للميزانية أنواع:

أ- مبادئ ميزانية البلدية.

تتمثل القواعد (المبادئ) التي تركز عليها ميزانية البلدية في ما يلي<sup>2</sup>:

مبدأ السنوية، مبدأ وحدة الميزانية، مبدأ التخصص والتوازن، ومبدأ الشمولية وسنستعرض هاته المبادئ كمايلي :

1- مبدأ السنوية

من بين المبادئ التي تقوم عليها الميزانية نجد مبدأ السنوية والذي يعتبر استغلال كل دورة محاسبة على الأخرى والمتمثلة في سنة حيث أن إيرادات البلدية ونفقاتها تتحدد وتتجدد كل سنة<sup>1</sup>، ومن خلال ما تقدم شرحة تبين أن مدة سريان الميزانية هي اثنا عشر شهر أي مايعادل سنة.

<sup>1</sup>العمارة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، سنة 2004، ص 85.  
<sup>2</sup>عيد القادر موفق: الرقابة المالية على البلدية في الجزائر: دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2015، ص109

كما تقضي المادة 176 من القانون البلدي السابق الإشارة إليه أن ميزانية البلدية هي "جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية". ومن ثم فإن مدة سريان الميزانية هي سنة كاملة تم اختيارها أساسا لاعتبارات مالية وسياسية فمن الناحية المالية أصلح مدة لتقدير. يتم اختيار مدة سنة لكونها أصلح مدة لتقدير النفقات والإيرادات حيث تعتبر حدا طبيعيا لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة لفصول السنة، كما أن سنوية تحصيل الضرائب ووضع الاعتمادات المالية المرخص بها تحت تصرف رئيس البلدية لسنة مالية واحدة تجعل من هذه القاعدة حدا زمنيا فاصلا في العمليات المالية التي تقوم بها البلدية. أما من الناحية السياسية، فتعتبر مدة السنة، فترة زمنية مناسبة لمراقبة المجلس الشعبي البلدي لأداء السلطة التنفيذية في البلدية خاصة وأن مدة المجلس محددة بعدد السنوات.

## 2- مبدأ وحدة الميزانية:

إضافة إلى مبدأ السنوية الذي يعتبر المبدأ الأساسي في مبادئ الميزانية نجد مبدأ وحدة الميزانية والذي يتمثل في تجمع كل النفقات والإيرادات وتظهر في بيان واحد من أجل سهولة عرض الميزانية ومعرفة المركز المالي للجماعة المحلية ، إذ ومن خلال هذا المبدأ الذي تقوم عليه الميزانية فهو يسهل بطريقة مباشرة عرض الميزانية وتوضيحها للمركز المالي.

يقوم مبدأ وحدة الموازنة على فكرة مفادها أن نفقات وموارد جميع المصالح التابعة لنفس الجماعة العمومية أي الدولة تجمع وتفيد في وثيقة واحدة .

ويقصد عندئذ من هذا المبدأ أن تدرج كافة النفقات والإيرادات في ميزانية واحدة التي تنظم في جدولين الأول يتضمن كافة الإيرادات مهما كان مصدرها والثاني كافة النفقات مهما كانت الجهة التي تقوم بها.

<sup>1</sup> CHERIF RAHMANI : Les Finances des communes Algérienne, inscrite, déficits et - bonne gouvernance, Ed casbah, Alger, 2002, p : 21.

3- مبدأ التخصيص:

تقوم الميزانية أيضا إضافة إلى مبدأى السنوية ومبدأ الوحدة على مبدأ التخصيص والذي بدوره يعني تخصيص إيرادات خاصة من أجل نفقات أي تخصيص إيرادات لنفقات محددة يجب صرفها لنفقات أخرى وتخصيص هذه الإيرادات يجب أن يعود بالفائدة على البلدية، على عكس الميزانية العامة للدولة ففي ميزانية البلدية هناك إيرادات خاصة من أجل نفقات فعلى سبيل المثال هناك اقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار. أو الإيرادات المقيدة بتخصيصات معينة ( مكفوفين، عجرة، بناء مدارس....).

4- مبدأ التوازن:

ويقصد بهذا المبدأ مساواة نفقات البلدية لإيراداتها المسجلة بالميزانية مساواة حسابية، وتأسيسا على ذلك لا تعتبر الموازنة محققة لمبدأ التوازن إذا زادت النفقات على الإيرادات لأن ذلك يدل على وجود عجز في الموازنة.

وتعني حالة عدم توازن الموازنة، أن القائمين على إعداد الموازنة لم يستطيعوا أن يقدروا الإيرادات أو النفقات بشكل سليم ودقيق سواء تقدير النفقات أو تضخيم الإيرادات أو كلاهما معا حيث يعتمد أحيانا إلى تضخيم الإيرادات عمدا حتى تتمكن من تقدير أكبر للنفقات مما يوازن الموازنة ولا يظهر أي عجز أو فائض مالي، ولذلك يخضع إعداد موازنة البلدية واعتمادها إلى ضوابط قانونية وتقنية تعمل كلها على ضمان توازن الموازنة وتتدخل في تحديد الإيرادات والنفقات<sup>1</sup>.

وقد أكد المشرع الجزائري على وجوب هذا المبدأ من خلال نص المادة 183 من القانون رقم 11/ 10 على أنه: "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية. في حالة إذا ما صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظته

<sup>1</sup> طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 1999، ص169.

خلال الخمسة عشر يوما (15 يوم) التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة ( 10 ) أيام<sup>1</sup>.

وأیضا مبدأ التوازن الذي يعرف بأنه تساوي تقديرات النفقات وتقديرات الإيرادات<sup>2</sup>، فيجب أن تكون متعادلة، ويهدف إلى المحافظة على التسيير المستقبلي للبلدية وهذا المبدأ يقوم على الدقة فهو مبدأ أساسي يتم من خلال موازنة ميزانية البلدية .

#### 5- مبدأ الشمولية:

وختاما نجد ميزانية البلدية تقوم على مبدأ الشمولية والذي يقصد به أن تظهر في الميزانية كافة تقديرات النفقات والإيرادات، ويهدف إلى أن يسجل بالتفصيل في هذه الوثيقة<sup>3</sup> دون إغفال الإيرادات لتغطية النفقات أو العكس كل تقديرات النفقات والإيرادات<sup>3</sup> ، أي أنها تشمل المبلغ الصافي بغرض تسهيل عملية المراقبة من طرف الهيئات المعنية.

#### 6- قاعدة الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي :

يقضي هذا المبدأ " التفريق بين الوظائف الإدارية التي لها صلاحيات الأمر والتقرير، والوظائف المحاسبية التي لها صلاحيات التنفيذ " حيث تم تكريس تطبيق هذا المبدأ في نظام المحاسبة العمومية الجزائري وفق القانون رقم 90- 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، والذي يحدد مجال اختصاص كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي دون أن يتدخل كل عون في مجال اختصاص الآخر، هذه الازدواجية في أعوان تنفيذ العمليات المالية تعتبر قاعدة أساسية للسلامة المطبقة على الهيئات العمومية.

<sup>1</sup> القانون رقم 11 / 10، المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، المادة 183 منه، مرجع سابق،

<sup>2</sup> القانون رقم 11 / 10، المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، المادة 184 منه، مرجع سابق

<sup>3</sup> حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة 2، د، م، ج، سنة 1987، الجزائر، ص 76.

ب-أنواع الميزانية

تتنوع ميزانية البلدية تماشياً مع تقسيم السنة المالية إلى عدة أنواع وهذا حسب الفترة الزمنية التي تغطيها، وقد قام المشرع الجزائري بتقسيم السنة المالية إلى مراحل ولكل منها ميزانيتها أو وثيقتها المالية لكي يسمح بتغطية ما يمكن حدوثه من تضخم أو عجز في بنود وحسابات الموازنة بعد التقدير الأولي في بداية السنة المالية، وينتج عن ذلك ظهور عدة أنواع من الموازنات أو الوثائق المالية التي قد تشكل خروجاً عن مبدأ وحدة الموازنة إذا ما أسيء استخدامها، ولكن في الحقيقة لا تتوفر البلدية إلا على موازنة واحدة للسنة المالية الواحدة تتكون من وثائق مختلفة ملائمة لتوزيع زمني محدد خلال السنة المالية، وتتضمن كل وثيقة مالية من الوثائق التي سوف يتم ذكرها على جداول تليخيصية مفصلة لبيان موارد البلدية يطلق على هذه الموازنات أو الوثائق الفرعية المشكلة لموازنة البلدية الموحدة حسب تسلسلها الزمني، اسم الميزانية الأولية لأنها أول وثيقة مالية يتم إعدادها لسنة مالية معينة ويصوت عليها قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق تنفيذها الأولية مع بداية السنة المالية ثم يليها زمنياً الميزانية الإضافية والتي يصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها والتي يبدأ مع بداية السداسي الثاني من السنة المالية، بالإضافة إلى بعض الأوامر التعديلية التي قد يختلف توقيتها قبل أو بعد الميزانية الإضافية ومن ثم تختلف تسميتها . ويمكن القول أن الوثائق أو الميزانيات السابقة هي أدوات تقديرية لإيرادات البلدية ونفقاتها للسنة المالية المعنية<sup>1</sup> .

و عند نهاية تلك السنة المالية، تقوم البلدية بإعداد وثيقة مالية فعلية تظهر نتائج العمليات المالية للبلدية من فائض أو عجز مالي عن السنة المنتهية ويطلق على تلك الوثيقة اسم الحساب الإداري، وفيما يلي نتناول هذه الوثائق المالية<sup>2</sup> :

<sup>1</sup>عبد القادر موفق: مرجع سابق، ص 113-122.

<sup>2</sup>يلس شاولش بشير: المالية العامة(المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري) د،م،ج، الجزائر، 2013، ص 162-163.

تتكون ميزانية البلدية من ثلاثة وثائق وهي: الميزانية الأولية والميزانية الإضافية إضافة إلى الحساب

الإداري الذي يأتي بعد انتهاء السنة المالية وسنفضل في هذه الوثائق فيما يلي:

### 1- الميزانية الأولية:

هي الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية، فهي عبارة عن كشف وبيان تفصيلي لكافة العمليات المالية المقررة لها خلال السنة، ويتم إعدادها قبل بدء السنة المالية السابقة كما جاء في المادة 177 من قانون البلدية: " يتم إعداد الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية ويتم تعديل النفقات والإيرادات خلال السنة المالية حسب نتائج السنة المالية السابقة عن طريق ميزانية إضافية<sup>1</sup> "، ويتم عرضها على شكل تقديرات "أي النفقات التي تصرف والإيرادات التي ستحصل" لتنفيذها من طرف البلدية خلال السنة السابقة لتنفيذها حتى يتم التصويت عليها.

وقد أطلقت عليها هذه التسمية لأنها الوثيقة الأولى التي يتم إعدادها خلال السنة المالية للبلدية، فهي عبارة عن كشف وبيان تفصيلي لكافة العمليات المقررة لها خلال السنة، ويتم إعدادها قبل بدء السنة المالية السابقة، كما جاء في المادة 181 من قانون البلدية " توضع الميزانية الأولية قبل بدء السنة المالية السابقة، ويتم عرضها على شكل تقديرات (النفقات التي ستصرف والإيرادات التي ستحصل) التي تعتمزم البلدية على تنفيذها خلال السنة المالية، ويتم تحضيرها إجباريا قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة لتنفيذها حتى يتم التصويت عليها من طرف المجالس الشعبية، كما نصت عليه المادة 181 من قانون البلدية، وهي تحوي على وثائق متعددة :

-الميزانية الأصلية ذاتها.

-جدول تلخيصي يسمح بالتحقق من توازن بين أقسام الميزانية،

<sup>1</sup> المادة 177 من القانون رقم 10/ 11، المؤرخ في 2011/06/22 ، المتعلق بالبلدية،

- جداول إحصائية ملحقه.

وتجدر الإشارة إلى أن الصفحة الأولى من الميزانية تعطي ملخصا عاما عن الوضعية الاقتصادية والسياسية المالية للبلدية.

## 2- الميزانية الإضافية:

المقصود بها هو تصحيح الميزانية الأولية بالزيادة أو النقصان في كل من الإيرادات والنفقات، وتعد كآخر أجل شهر جوان من السنة التي ستطبق فيها. والتصويت عليها من قبل السلطة الوصية يكون قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها<sup>1</sup>. إذن يتمثل دورها في إعادة النظر في الميزانية الأولية قصد تكميلها وتعديلها بإجراء معادلة النفقات والإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج تنفيذ ميزانية السنة السابقة. تعتبر إذن الميزانية الإضافية تصحيحا وتتمima للميزانية الأولية ، وبالتالي الميزانية الإضافية ترحيلية لأنها تتضمن كل ترحيلات النفقات والإيرادات المتبقية للسنة المنصرمة.

ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائنة أو مدينة.

تعتبر معدلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالسنة المعنية.

أي الميزانية الإضافية هي الميزانية الأولية مضاف إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري والتغييرات في الإيرادات والنفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية وللميزانية الإضافية ثلاثة مهام هي<sup>2</sup>:

✓ الارتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة المالية الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من

الموارد أو عجزا في المالية.

✓ ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية.

<sup>1</sup> المادة 181 من القانون رقم 11/ 10، المؤرخ في 22/06/2011، المتعلق بالبلدية، ،

<sup>2</sup> سعد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، مرجع سابق، ص: 11.

✓برمجة العتاد.

يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها.<sup>1</sup>

### 3- الحساب الإداري

هو حوصلة للميزانيتين السابقتين الميزانية الأولية، الإضافية، فهو يعتبر الميزانية الحقيقية للبلدية، فهو يقدم كل المصاريف التي صرفت والإيرادات التي حصلت أثناء السنة المالية، وكل البواقي التي سجلت على مستوى كل من قسم التسيير وقسم التجهيز وقسم الاستثمار وبين الوضعية المالية للبلدية. والحساب الإداري له دور كبير في إعداد الميزانية الإضافية لأنه يبين بواقي الإنجاز والتحصيل لفرع التسيير، ويستخرج الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز والاستثمار، يستخرج الفائض أو العجز إن وجد، يتم إعداده قبل 31 مارس من السنة المالية وهو يعمل على تسهيل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية، كما يعبر على النتيجة الحقيقية المنجزة.

و يعرف الحساب الإداري(الختامي)

على أنه الحساب الذي ينطوي على النفقات العامة الفعلية والإيرادات العامة الفعلية، والذي يتم إعداده عن سنة مالية منتهية ".فالحساب الإداري إذن يشكل الإطار المفصل للإيرادات والنفقات المنجزة باستخراج كل ما يتم تحصيله بصفة فعلية وإنفاقه بصفة فعلية، بمعنى آخر هو نتيجة السنة المالية، يقوم ويجمعها ويلخصها في جدول مفصل يسمى الميزان العام والذي بدوره ينقسم إلى قسمين قسم التسيير، وقسم التجهيز.

### 4-الرخص الخاصة وفتح الاعتمادات السابقة لأوانها:

تعتبر الرخص الخاصة الاعتمادات المفتوحة مسبقا ذات أهمية كبيرة نظرا للآثار التي تحدثها في مالية البلدية حيث تغير وتعديل في بعض الاعتمادات المدونة سواء في الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية،

<sup>1</sup> المادة 181 من القانون رقم 10/ 11، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية .

ولذلك يجب أخذها بعين الاعتبار عند إعداد كل من الميزانيات الإضافية والحساب الإداري، حيث جاء في نص المادة 177 من القانون رقم 10/11 في فقرتها الأخيرة ( ... يسمى فتح الاعتمادات المصادق عليها على انفراد في حالة الضرورة » اعتمادات مفتوحة مسبقاً. » إذا جاءت قبل الميزانية الإضافية و "ترخيصاً خاصاً " إذا جاءت بعدها.<sup>1</sup>

وقد نصت التعليمية الوزارية المشتركة C 01 المتعلقة بالعمليات المالية للبلديات الصادرة 1971/07/01 على الحالات التي يمكن أن فيها تغير الميزانية الأولية والميزانية الإضافية وهذا عندما لا تقدر الاعتمادات في إحداها أو لسوء تقديرها بالنقصان، ويمكن أن تحدث هذه التعديلات حسب الحالتين:  
-فتح اعتمادات سابقة لأوانها بعد المصادقة على الميزانية الأولية ويتم أخذ هذه الاعتمادات بعين الاعتبار في الميزانية الإضافية.

-منح رخص خاصة للهيئة التنفيذية بعد المصادقة على الميزانية الإضافية ويتم أخذها بعين الاعتبار عند إعداد الحساب الإداري (عمود رخص خاصة).

اشترطت المادة 178 من قانون البلدية 10/11 عند فتح هذين النوعين من الاعتمادات توفر إيرادات جديدة لمواجهة هذه النفقات .

ومهما تعددت خلال السنة الوثائق المالية المعدلة للميزانية المحلية، فإنه لا توجد بالنسبة لهذه الدورة سوى ميزانية واحدة تتشكل من:

-الميزانية الأولية،

-الاعتمادات المفتوحة مسبقاً إن اقتضى الحال،

-الميزانية الإضافية،

-الترخيصات الخاصة إن اقتضى الحال.

<sup>1</sup> المادة 178 من القانون رقم 10/ 11، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية ،

5-ملحقات موازنة البلدية:

- أما أهم الوثائق الملحقة بالموازنة فهي تتمثل في :
- جدول تقديرات الضرائب المباشرة والغير مباشرة .
- جدول قسط الدفع الجزافي على المرتبات والأجور .
- إعانات الدولة.
- جدول المياه الصالحة للشرب .
- وضعية الحظيرة البلدية .
- جدول منحة معادلة التساوي .
- بطاقة حساب الاقتطاع .
- جدول أجور المستخدمين.
- بطاقة حسابات مساهمة البلدية في ترقية مبادرات الشباب.
- دفتر ملاحظات الإيرادات و النفقات .
- جدول مساهمة البلدية في صندوق الضمان للضرائب الغير مباشرة.

خامسا- محتوى الميزانية ومكوناتها:

تحتوي ميزانية البلدية على شقين والمتمثلان في قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية رقم 10/11، كما تتكون من إيرادات ونفقات .

أ- محتوى الميزانية :

تشمل ميزانية البلدية قسمين هما: قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن وجوبا .حيث يقتطع مبلغ من مدا خيل قسم التسيير يخصص لتغطية نفقات التجهيز

والاستثمار حسب ما جاء في المادة 151 من قانون البلدية: "كل قسم يحتوي على النفقات والإيرادات ويكون متوازنا إجباريا مع اقتطاع إجباري لـ 10% على الأقل من قسم التسيير، مخصص لتمويل قسم التجهيز والاستثمار."

### 1- قسم التسيير

يحتوي على توقعات لنفقات إيرادات دائمة تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالتسيير الحسن لجميع المصالح البلدية، حيث تنقسم نفقات التسيير إلى ثلاثة أصناف :

- ✓ نفقات إجبارية: مثل الأجور.
- ✓ النفقات الضرورية للمصالح، مثل: الهاتف وأدوات المكتب.
- ✓ النفقات الاختيارية، مثل: الإعانات ويشمل قسم التسيير الإيرادات والنفقات التالية<sup>1</sup>.

ويتلخص في الجدول رقم 01 من الملحق رقم 01<sup>2</sup>

### 2- قسم التجهيز والاستثمار:

يعمل قسم التجهيز والاستثمار على تمكين رئيس المجلس الشعبي البلدي من الحفاظ على أموال البلدية، سواء العمومية أو الخاصة المنقولة أو العقارية، عن طريق الاستهلاك أو الزيادة فيها عن طريق الاقتتاءات أو النفقات الجديدة. كما يسمح له من جهة أخرى بوضع خطة للتدفقات المالية، القروض، الإعانات والهبات بينه وبين الأطراف الأخرى.

حيث أن هناك صلة بين قسمي ميزانية البلدية يظهر من خلال التمويل الذاتي أو ما يسمى بالاقتطاع

من أجل نفقات التجهيز العمومي.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> المادة 98 من القانون رقم 11/10، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية،

<sup>2</sup> أنظر الجدول رقم 01 المرفق في الملحق رقم 1 الصفحة 294

ويشمل فرع التجهيز والاستثمار على ما يلي:<sup>2</sup>

ويتلخص ذلك في الجدول رقم 02 والذي ويشمل فرع التجهيز والاستثمار<sup>3</sup>.

#### ب- مكونات الميزانية البلدية.

إن ميزانية البلدية تتكون من نفقات تستخدمها البلدية في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها ومن إيرادات التي

تمثل المداخل المتنوعة وسنوضحها فيما يلي:

#### 1- النفقات العامة

تعرف النفقات العامة بأنها مبلغ من المال يصدر عن الدولة أو عن أي شخص معنوي عام بقصد تحقيق منفعة عامة<sup>4</sup>. فالإنفاق العام يكون من طرف الدولة أو الشخص المعنوي العام وكذلك يحقق للمصلحة العامة التي تعود بالنفع على الجماعات التي هي تحت سلطة ذلك الشخص المعنوي ودراستنا تركز على الجماعات المحلية أي البلدية والولاية، وهذا الإنفاق لا يكون عشوائياً بل يخضع لضوابط .

#### 1.1- القواعد التي تخضع لها النفقات العامة

وتخضع النفقات العامة إلى عدة قواعد والتي تتمثل في

➤ قاعدة استهداف النفقة العامة لإشباع حاجة عامة:

إن النفقات العامة هي الوسيلة الرئيسية التي تتمكن الدولة بواسطتها من إشباع الحاجات العامة في

مختلف المجالات.

<sup>1</sup> شريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003، ص41 .

<sup>2</sup> - القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية، المادة 195، 198، منه، مرجع سابق.

<sup>3</sup> انظر الجدول رقم 02 في ملحق رقم 01 الجداول الصفحة 295.

<sup>4</sup> خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، ط1، دار وائل للنشر، الأردن، 2003، ص53.

ونحن بصدد التقسيمات العلمية والوضعية للنفقات العامة، فإن التقسيم الوظيفي هو المطبق في الموازنة العامة في كثير من الدول. وتقسم هذه النفقات إلى عدة أنواع مختلفة، تبعاً لأغراضها: فهناك النفقات الحربية، والنفقات التنظيمية، والجارية والاستثمارية، والثقافية، والصحية، والتعليمية، والاجتماعية ... الخ.<sup>1</sup>

وهو ما يعني أن النفقات تنتج آثاراً متعددة في مختلف الميادين؛ فهي إضافة إلى كونها تهدف إلى إشباع الحاجات الجماعية وتقديم الخدمات العامة المتنوعة، فإنها أيضاً - وفي نطاق الاقتصاد القومي - تحدث تأثيراً كبيراً في الدخل القومي ومكوناته، وفي المستوى العام للأسعار وتوزيع الدخل القومي، ومن ثم يظهر تأثيرها في التوازن الاقتصادي العام أي أن تكون النفقة سداً لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة

### ➤ قاعدة الاقتصاد:

المقصود بها البعد عن التبذير والإسراف الذي يؤدي إلى ضياع الأموال العامة التي كان من الممكن توجيهها إلى مجالات أخرى أكثر منفعة.

ترتبط هذه القاعدة بموضوع المنفعة حيث ان هذه الأخيرة بديها تأخذ الزيادة كلما نقصت النفقات إلى أقل حجم ممكن لذا وجب على السلطات العمومية الاحتياط من التبذير لما قد يسببه ذلك من ضياع لأموال ضخمة دون ان تولد أية قيمة مضافة أو تحمل أية منفعة إلى جانب كل هذا فإن عدم الإقتصاد السلطات المالية للمبالغ المالية الموضوعة تحت تصرفها في إطار الميزانية العامة للدولة يدفع إلى بروز مظاهر سلبية في المجتمع من بينها اندثار ثقة الشعب في مؤسسات الدولة واتساع رقعة التهرب والغش الضريبي.

<sup>1</sup>فاطمة سويس، المالية العامة (موازنة - ضرائب)، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، 2005، ص42-45.

بمعنى آخر تهدف قاعدة الاقتصاد في النفقة إلى استخدام أقل حجم من النفقة العامة لأداء نفس الخدمة أو الخدمات، ويتطلب تحقيق هذه القاعدة في الإنفاق العام تظافر جهود كافة الأجهزة التنفيذية والتشريعية وإحكام الرقابة<sup>1</sup>

➤ **قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية:** تعني ألا يصرف أي مبلغ من الأموال العامة أو أن يحصل الارتباط إلا إذا سبق ذلك موافقة الجهة المختصة.

ويظهر التكامل بين هاتين القواعد في أن قاعدة الموافقة المسبقة من السلطة التشريعية تحقق قاعدة المنفعة والاقتصاد والتأكد من استمرار تحققهما.

### 2.1- تصنيفات النفقات:

وتقسم النفقات العامة إلى نفقات عادية وغير عادية، ونفقات اختيارية وإجبارية.

النفقات العادية والنفقات غير العادية أما النفقات العادية، وهي النفقات التي تتم بنظام ودورية وتكون في مدة محددة لتستوعب فيها، إذ أن النفقات العادية تساهم في تكوين رؤوس الأموال العينية.<sup>2</sup>

إذ تشمل نفقات التسيير والأدوات واللوازم التي تتطلبها الجماعات المحلية.<sup>3</sup>

أما النفقات غير العادية فهي النفقات التي لا تتم بانتظام و إذا كانت الفترة المالية غير محددة وتعدت هذه الفترة فهي نفقات غير عادية، وتساهم في تكوين رؤوس الأموال العينية<sup>4</sup>، فهي تشمل أشغال التشييد الجديدة للبنائيات، الطرق، مجاري المياه، قنوات صرف المياه الصالحة للشرب وأعمال التهيئة العمرانية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> محمد طاقة، هدى العزراوي، إقتصاديات المالية العامة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن، 2006، ص35.

<sup>2</sup> نعمت عبد اللطيف مشهور، إقتصاديات المالية العامة الإسلامية والوضعية، القاهرة، مطبعة العمرانية، سنة 1988، ص 236.

<sup>3</sup> لخضر مرغاد، مداخلة بعنوان: النفقات العامة وقواعد ترشيدها، الملتقى الدولي: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، يومي 1-2 ديسمبر 2005.

<sup>4</sup> نعمت عبد اللطيف مشهور، المرجع السابق، ص: 236.

<sup>5</sup> لخضر مرغاد، مرجع سابق الذكر، ص20

كما يمكن تصنيف النفقات حسب معيار مدى الإلزامية أي هناك نفقات اختيارية ولفقات إجبارية.

فهي النفقات التي تأخذ الطابع الاختيارية ويمكن الاستغناء عنها، وهي النفقات التي للمجالس المحلية السلطة في إدراجها أو عدم إدراجها بالميزانية المحلية مثل: تقديم الإعانات للجمعيات.

أما الإجبارية هي النفقات التي لا يمكن الاستغناء عنها حتى في حالة الأزمات لكونها ضرورية والبد منها في تسيير شؤون الجماعات المحلية، وهي تأخذ الطابع الإجباري وتشمل ما يلي :

-نفقات أجور الموظفين .

-نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية للجماعات المحلية .

-نفقات صيانة الطرق الولائية والبلدية .

-نفقات المشاركة في صندوق الضمان الاجتماعي.

-نفقات تسيير مصالح الجماعات المحلية.<sup>1</sup>

### 2-الإيرادات العامة

هي مجمل مدا خيل البلدية وتنقسم إلى إيرادات مالية ذاتية وإيرادات مالية خارجية

#### 1.2-إيرادات مالية ذاتية

تعرف بأنها عملية توفير المبالغ النقدية اللازمة لدفع وتطوير مشروع خاص أو عام، أي هي إمكانية المؤسسة أو الهيئة تمويل نفسها بنفسها من خلال نشاطاتها المختلفة والموارد الذاتية للبلدية تتمثل في: المداخل الجبائية والرسوم والتي تنقسم إلى عدة أقسام فهناك الرسوم التي تعود كليا للبلديات وأخرى تشترك

<sup>1</sup> M.ALIZANE LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES ANALYSES ET PRESCRIPTIVES D UNE ECONOMIE EN TRANSITION EN ALGERIE THEME DOCTORAT FACULTE D ECONOMIE ET GESTION ALGER 1999 P 19

فيها مع شركاء آخرين كالدولة والولاية والصندوق الضمان والتضامن مابين البلديات والتي سنفصل فيها لاحقا أما ومدا خيل الممتلكات والاستثمارات وهي المداخل غير الجبائية<sup>1</sup>.

هي تلك الموارد التي تتعلق بناتج توظيف البلدية لإمكاناتها ومواردها خاصة بإستغلال أملاكها وثرواتها<sup>2</sup> ، حيث تتمثل الإيرادات الغير جبائية المخصصة لميزانية البلدية في:

➤ **ناتج الاستغلال**: هو ما تجنيه البلدية نتيجة استغلال أملاكها حيث أن كل ما تأتيه الأملاك التابعة للبلدية هو مورد مالي ذاتي يصب في خزينتها، مثال ذلك حقوق الواجبات العامة (اللافات) وحقوق الطريق وحقوق الوقوف واستحقاقات إيجار العقارات البلدية.

➤ **ناتج الممتلكات**: هو كل ما تجنيه البلدية مقابل ما تقدمه من خدمات للجمهور مثل:

\* حقوق التخزين والتفريغ .

\* حقوق الدخول للملاعب .

\* محاصيل الحضانات والمخيمات الصيفية .

\* حقوق الوزن التي تستحق عن طريق المكاتب البلدية للموازين والقياس والمراقبة .

\* حقوق استعمال الأرصفة وشغلها .

\* حقوق الفحص والدمغة المحصل عليها مقابل ضمان الرقابة الصحية للحوم.

وهناك موارد مالية أخرى و تضم عائدات السندات والربح وفوائد القروض والديون حيث يمكن للبلدية

المشاركة في المضاربات المالية لتحقيق الربح، كما يمكن لها تقديم أموالها للغير كديون مؤجلة بفوائد وأيضا

أرباح المصالح التجارية والصناعية البلدية.

## 2.2 - إيرادات مالية خارجية

<sup>1</sup> لخضر مرغاد، مرجع سابق الذكر، ص25

<sup>2</sup> رضوان سوامس، بوق لقول الهادي: مداخلة بعنوان " تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الإقتصادية الجارية في الجزائر"، جامعة باجي

مختار، /، www.univ-annaba.dz 2020/04/01

بما أن مصادر التمويل الذاتي لا تكفي لتغطية الحاجات الضرورية فبالتالي تم اللجوء إلى إعانات السلطة المركزية أو الحصول على قروض، فالإعانات الحكومية للبلديات بقيت وستبقى موردا هاما في دعم البلديات ماليا، خاصة فيما يتعلق بعمليات التجهيز والاستثمار. وتتمثل هذه الإعانات في:<sup>1</sup>

إعانات الدولة والتي تقدمها السلطات المركزية حيث تخصص إعانات للبلدية بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتسعى من خلالها الدولة إلى تعميم الرفاه والرخاء في مختلف الجهات والمناطق، وتنقسم إلى إعانات غير مخصصة: هي غير المخصصة لغرض معين .

وحتى تتمكن الدولة من تدعيم الجماعات المحلية، خاصة البلدية، تمنح مبالغ من ميزانيتها الخاصة لتمويل البلديات والولايات، وتقدم هذه المساعدات في الأساس لانجاز التجهيزات الكبرى، التي تثقل موازنة البلدية وتهدف الدولة من ورائها إلى ضمان تنمية متوازنة على المستوى الوطني، وتتمثل أساسا في مخططات البلدية للتنمية كونها تلعب دورا هاما في تمويل مشاريع التجهيز التي تعجز عنها معظم البلديات باعتبارها مصدرا ماليا جذابا، وتعتبر موردا للبلديات العاجزة لا غنا عنه، فهي الدافع الأول لعجلة التنمية لبعض المناطق النائية بسبب اهتمامها بالهياكل القاعدية، كالطرق، التهيئة العمرانية، بناء الهياكل الرياضية الاجتماعية الصحية، الثقافية وغيرها.

وتتنوع هذه الإعانات فبعضها يقدم لاستكمال المشاريع المعطلة في مختلف البلديات.

وأخرى لتعويض عجز بعض البلديات الفقيرة وتقليل التفاوت في الموارد المالية، ومنه ما يقدم نظيرا لإلغاء ضريبة معينة، فعندما تقوم الدولة بإلغاء أو تخفيض ضريبة أو رسم ما فإنه من حق الجماعات المحلية التعويض بالمبلغ المستحق قبل الإلغاء أو التعديل. بعض الأهداف الاقتصادية كتوسع الأشغال العامة المحلية قصد مكافحة البطالة وغيرها.

<sup>1</sup> - عبد القادر موفق، المرجع السابق ص125

وهناك إعانات أخرى تقدم من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويخضع مباشرة لوصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مهمته الأساسية تسيير وتمويل صندوق التضامن وصندوق الضمان البلديين المنصوص عليهما في المواد 211 إلى 213 من قانون البلدية والتي تتكفل بدورها في تمويل ميزانية البلدية وتغطية النقص في المحاصيل الجبائية . وكذلك يقوم الصندوق بتقديم المساعدات المباشرة للجماعات المحلية، خاصة إعانات التجهيز بهدف دعم برامج التنمية المحلية وتقدر نسبتها ب % 40 موزعة بين البلديات % 75 والولايات %25، ومن بين شروط منح الإعانات هو مراعاة مساحة البلدية، ومعدل نموها المحلي وفق المخطط الوطني المعد من طرف وزارة الداخلية . كما أن الإعانات تقدم باسم الوالي الذي يحدد المشروع المراد انجازه ومضمونه وغلافه المالي.<sup>1</sup>

تتمثل مصادر تمويل هذا الصندوق كما يلي :

% 5,49 من مصادر الرسم على النشاط المهني .

% 10 من مصادر الرسم على القيمة المضافة .

% 80 من مصادر منتج قسيمة السيارات .

كما أن ميزانيات البلدية تتلقى مساعدات من ميزانية الولاية هي عبارة عن مساعدات تمنحها الولاية

للبلديات على سبيل التجهيز وتقتطع من نفقات تجهيز الولاية وقد تخصص<sup>2</sup> :

-التجهيزات الإدارية.

-التجهيزات الاجتماعية.

-المساعدات في التجهيزات الصحية

<sup>1</sup> المواد 211 إلى 213 من القانون رقم 11 / 10، المؤرخ في 22/06/2011 ، المتعلق بالبلدية.

وغيرها من التجهيزات العمومية، غير أنها بالمقارنة مع المساعدات الأخرى تعتبر ضعيفة .

وقد تلجأ البلديات إلى نوع آخر من التمويل وهي الإستدانة أو ما يعرف بالقروض والتي هي عبارة عن مبالغ من المال يستدان من المقرضين لفترة محددة أو غير محددة لتغطية بعض أنواع النفقات، فهو دين مستحق تتعهد البلدية برد أصله في تاريخ الاستحقاق ودفع فوائد في مدة القرض<sup>1</sup>. فهو عبارة عن أحد الموارد المالية التي تلجأ لها البلدية، حيث يمكن للبلديات الجزائرية أن تقترض من الدولة وكذا من البنوك توجه هذه القروض بالخصوص للاستثمارات المنتجة. يقوم المجلس بالتصويت على القروض وترخيص الأعمال المعتمدة والموجهة له، ويتضمن أيضا التصويت على قيمة القرض، مدة الامتلاك، وقيمة الفوائد المنجزة عنه. بالرغم من أن القرض يعتبر مورد لسد نفقة، إلا أن هذا المورد بمجرد اعتماده يصبح نفقة ضرورية على البلدية فهو إيراد وحل حاضر، ولكنه نفقة إجبارية مستقبلا.

وهناك أيضا نوع آخر من التمويل وهو التبرعات والهبات والتي تعرف على أنها: هي المبالغ النقدية والعينية والهبات والوصايا التي يقدمها المواطنون والهيئات الخاصة للمجالس المحلية طوعا ودون تكليف. والتي تزود خزينة الجماعات المحلية وتخضع لإجراءات قانونية ونوع من الشفافية لمنع أي تلاعب وبطرق قانونية حتى تستفيد منها الجماعات المحلية وتعود بالمنفعة العامة على أفراد وسكان الجماعات المحلية وتفيد هاته الأموال بإسم الجماعات المحلية وتدخل ضمن أملاكها الخاصة التي يمكن التصرف فيها بما يسمح به القانون الساري المفعول .

<sup>1</sup> عبد الكريم صادق بركات، المالية العامة، الدار الجامعية، لبنان، 1986 ، ص17

## الفرع الثاني

### تسيير ميزانية البلدية

إن الميزانية هي المحرك الأساسي لنشاط البلدية، إذ لا يمكن للبلدية أن تمارس صلاحياتها دون موارد مالية، كما تعكس الميزانية مدى كفاءة المسؤولين في تسيير البلدية ومن خلالها يمكن معرفة قدرة البلدية أو عجزها على تحقيق ما ترغب فيه، إذ يتم إعداد وتنفيذ ميزانية البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وسنتطرق فيما يلي لمراحل إعدادها وتنفيذها.

#### أولاً- تحضير ميزانية البلدية:

باعتبار البلدية شخص معنوي<sup>1</sup>، فهذه الطبيعة القانونية تخول لها مالية مستقلة وميزانية خاصة بها، وبالتالي فهي من تعدها وهي من تصوت عليها.

إن المشرع الجزائري منح صلاحية إعداد واقتراح الميزانية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو من يعد الميزانية الأولية التي هي عبارة عن اقتراحات مستقبلية تتعلق بتسيير البلدية في السنة الموالية. إنجاز المشاريع يقترح رئيس البلدية أغلفة مالية مخصصة لتسيير البلدية وتجهيزها وإنجاز المشاريع تسمى النفقات وتحدد هذه النفقات على أساس إيرادات البلدية لتكون الميزانية متوازنة، ويساعد رئيس المجلس الشعبي البلدي في تحضير الميزانية كفاءات بشرية تتمثل في الأمين العام للبلدية ورؤساء المصالح فهم من يحددون المتطلبات المالية وهم من يصوغون مشروع الميزانية وفقا للمخطط الحساب.

ويقصد بإعداد الميزانية مجموعة العمليات والمراحل التي يمر بها مشروع الميزانية حتى يصبح قابلاً للتنفيذ فتعد من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بمساعدة الأمين العام و إبداء الرأي والتصويت ثم المصادقة

<sup>1</sup>- القانون رقم 11 / 10، المؤرخ في 2011/06/22 ، المتعلق بالبلدية، المادة 01 منه، مرجع سابق،

من طرف السلطة الوصية إما الدائرة أو الولاية، وهذا ما نصت عليه المادة 180 من القانون 10/11<sup>1</sup>، مع مراعاة جملة من الشروط وهي<sup>2</sup>:

- التعليمات والمقررات الصادرة من طرف وزارة الداخلية ومجلس الوزراء والمتعلقة بالميزانية المحلية .

-وضعية الموارد التي تتوفر عليها كل بلدية .

-يجب دراسة ومناقشة التقديرات سواء كانت متعلقة بالنفقات أو الإيرادات قبل تقديمها إلى السلطات الوصية للمصادقة عليها .

-أن تكون هذه النفقات صحيحة ومبنية على أسس حقيقية على ما تحقق في السنوات الماضية .

-أن يكون هناك توازن في الميزانية أي تحقيق توازن بين الإيرادات والنفقات .

-أن يطلع رئيس المجلس الشعبي على الوثائق الضرورية والمتضمنة فتح الاعتماد، والحساب الإداري المنصرم، والجداول وبقايا الإنجاز .

بالتالي فتحضيرها و إعدادها يعود إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي ويساعده في ذلك موظفون بالتالي فتحضيرها يتطلب إطار بشري مزود برصيد ثقافي.

#### أ- الميزانية الأولية:

قبل تقدير النفقات والإيرادات يطلع رئيس المجلس الشعبي البلدي على سلسلة من وثائق الميزانية الأولية للسنة المالية السابقة، وضعية أجور الموظفين، وضعية القسط السنوي للديون، وضعية الإعانات الممنوحة، استعمال التجهيزات الجديدة، فهي تعد قبل بدء السنة المالية<sup>1</sup>.

1- القانون رقم 10/ 11، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، المادة 180 منه، مرجع سابق،

2عمار شفشوفي، تسيير الأموال العمومية في البلديات الجزائرية، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، عنابة، الجزائر، 2005/2006، ص14-

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتقدير فرع التسيير والتجهيزات ومقارنة نفقات قسمي التسيير والتجهيز أي مقارنة النفقات والإيرادات.

**ب- الميزانية الإضافية:**

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد الوصول إلى نتائج الحساب الإداري التي تبين كل العمليات المنجزة خلال السنة المنصرمة ويبين وضعية البرامج الواجب إتباعها والتي سيتم تصحيحها في الميزانية الإضافية إذ تضمن الميزانية الإضافية الربط بين سنة مالية 2 وأخرى، وتضبط وتصح توقعات الميزانية الأولية<sup>2</sup>.

**ثانيا- إجراءات التصديق على الميزانية**

بعد إعداد مشروع ميزانية البلدية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي يتم إيداع هذا المشروع لدى المجلس الشعبي البلدي من أجل التصويت عليه، وبعدها يرسل إلى السلطة الوصية للمصادقة عليه.

**أ- التصويت على ميزانية البلدية.**

بعد إعداد ميزانية البلدية تعرض على المجلس الشعبي البلدي على شكل دفتر تقديم الميزانية إذ يحتوي هذا الدفتر على جدولين أساسيين:

✓ **جدول النفقات:** يتضمن الاعتمادات المفتوحة لمواجهة النفقات

✓ **جدول الإيرادات:** يتضمن الإيرادات المخصصة لتغطية النفقات.

ويرفق بهذه الميزانية كراس الملاحظات الذي يتضمن ملخصا حسب ترتيب المواد في الميزانية وتفصيل حول كل اعتماد وطبيعته وأسباب الاقتراحات المسجلة في هذه الميزانية.

<sup>1</sup>- القانون رقم 11 / 10، المؤرخ في 22/06/2011 ، المتعلق بالبلدية، المادة 177 منه، مرجع سابق.

<sup>2</sup>- سعاد طيبي، الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 11 2.

إذ يقوم المجلس الشعبي البلدي بدراستها دراسة معتمدة مراعيًا في ذلك كل الجوانب، ثم يصوت عليها بابا بباب ومادة مادة بالنسبة لنفقات وإيرادات التسيير، حسب المادة 182 من القانون 10/11<sup>1</sup>، أما بالنسبة لقسم التجهيز والاستثمار يكون مادة بمادة وبالبرنامج وعلى أساس التوازن بين الإيرادات والنفقات في مختلف الأبواب، ويقوم أيضا المجلس الشعبي البلدي بفحص ومناقشة الاعتمادات المقترحة في الميزانية من إيرادات ونفقات ثم يقوم بكتابة تقريره ومداولته التي تتضمن آراء أعضائه الآخرين الحاضرين في مشروع الميزانية من تعديلات إن وجدت ثم يقوم بالتصويت على الميزانية، وبالتالي لا يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي ومساعديه تحويل الاعتمادات من باب إلى باب آخر بلا موافقة المجلس لأنها من اختصاصه .

فيصوت المجلس الشعبي البلدي على الميزانية بصفة إلزامية على أساس التوازن، وحددت تواريخ التصويت على الوثائق المالية للبلدية، فبالنسبة للميزانية الأولية يجب التصويت عليها إلزاميا قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تنفيذها، أما الميزانية الإضافية يصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق فيها.<sup>2</sup>

### ب- المصادقة على ميزانية البلدية

تقدم الميزانية للمصادقة عليها إلى السلطة الوصية<sup>3</sup>، إما الدائرة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة، أو الولاية في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 50.000 نسمة، تكون هذه الميزانية مرفقة بمدولة المجلس والتقرير الخاص بتقديم الميزانية ودفتر الملاحظات الذي يحتوي توضيح محتوى كل مادة فيقوم الوالي بالمصادقة على الميزانية بعد مراجعتها ودراستها والتحقق ما إذا كانت متوازنة، أما إذا رفضتها السلطة الوصية لأسباب تتعلق بعدم توازن الميزانية فينبغي عرضها من جديد على المجلس خلال

<sup>1</sup> المادة 182 من القانون رقم 10/ 11، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 108.

<sup>3</sup> 183 من القانون رقم 10/ 11، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية.

الخمسة عشر يوما التي تلي رفضها من أجل تحقيق توازنها وبالتالي تسويتها خلال 10 أيام، فإذا افترض أن المجلس بعد قراءة ثانية لم يستجب لملاحظات السلطة الوصية، فإن هذه الأخيرة تقوم بإعذار المجلس الشعبي البلدي وتقوم هي نفسها بتسوية الميزانية، ثم تقوم بإجراءات تحقيق توازنها بصورة مباشرة دون أن يستطيع المجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار السلطة الوصية.

وإذا صوت المجلس على ميزانية البلدية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 خلال أجل (08 أيام) التي تلي تاريخ الإعذار فإنها تضبط تلقائيا من طرف الوالي<sup>1</sup>.

### ثالثا - مراحل تنفيذ ميزانية البلدية

إن مرحلة تنفيذ الميزانية هي أهم مراحل الميزانية وأكثرها أهمية لأنها تخرج محتوى ميزانية البلدية إلى حيز الوجود، وسيتم دراسة تنفيذ ميزانية البلدية في فرعين وهما: الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية، وعمليات تنفيذ ميزانية البلدية.<sup>2</sup>

#### أ- الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية:

يسهر على عملية التنفيذ جهازان منفصلان، ومستقلان عن بعضهما البعض، ويشترط وجود فصل عضوي ووظيفي بينهما كما تقوم مسؤوليتهما في حالات محددة قانونا وهما الأمر بالصرف، والمحاسبون العموميون. يشرف على عمليات تنفيذ ميزانية البلدية جهازان مستقلان ومنفصلان عن بعضهما البعض وهما<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 109.

<sup>2</sup>- عصفور محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988، ص109.

<sup>3</sup>- الشريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبية للنشر، الجزائر، 2003، ص102.

## 1-الأمر بالصرف

الأمر بالصرف هو موظف يتصرف باسم ولفائدة الدولة، يعين مسؤولاً عن تسيير مرفق عام حيث يضطلع بمهام مالية مكملة لنشاطه الإداري لأنه المسؤول المكلف بتنفيذ موازنة المرفق العام الذي يقوم بتسييره<sup>1</sup> . نصت المادة 23 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية " :يعد أمر بالصرف في مفهوم القانون كل شخص يؤهل لتنفيذ عمليات الميزانية المتعلقة بإجراءات الإثبات التصفية وإصدار سند الأمر بالتحصيل من جانب الإيرادات والقيام بإجراءات الالتزام والتصفية والأمر بالصرف أو تحرير الحوالات فيما يتعلق بالنفقات"<sup>2</sup>.

كما يعرف الأمر بالصرف بأنه الشخص الذي يعمل باسم الدولة والمجموعة المحلية أو المؤسسات العمومية ويقوم بعملية التعاقد وتصفية دين الغير أو قيمته أو بتحصيل الإيرادات العامة ويأمر بصرف النفقات، وفي هذا الإطار فيتحقق حق من حقوق الهيئات العمومية<sup>3</sup> .

يتمثل دور رئيس المجلس بصفته أمر بالصرف بالنسبة للبلدية تحت مراقبة المجلس ورقابة الإدارة العليا بمايلي:

- الحفاظ على أموال البلدية وإدارتها
- تسيير إيرادات البلدية، تحرير الأمر بالصرف الخاص بالنفقات ورقابة المحاسبة البلدية، عقد الصفقات وإبرام عقود الإيجار،
- تمثيل البلدية أمام القضاء،
- القيام بكل الإجراءات المتعلقة بانقطاع التقادم أو سقوط الأجل القانوني،

<sup>1</sup>زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة ، بومرداس، الجزائر، 4، 201، ص105.

<sup>2</sup> القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، المؤرخة في 15 أوت 1990، ص34 .

<sup>3</sup>علي زغدود:المالية العامة، الطبعة الثانية، دم،ج، الجزائر، دون سنة نشر ، ص131.

➤ منح سندات المداخيل وحوالات الدفع

➤ كما انه يقوم في نهاية كل سنة مالية المالية المنتهية بتحرير حالة متخلفات الإيرادات ومتخلفات النفقات،

➤ ويقوم بإعداد الحساب الإداري ، للسنة المالية المنتهية.

يكون الأمر بالصرف إما أوليين (أساسيين)، أو ثانويين، أو أحاديين، وهم كالتالي :

لقد حددت المادة 26 من قانون المحاسبة العمومية قائمة مسؤولي المصالح العمومية الذين أضفت عليهم

صفة الأمر بالصرف الأساسي وهم كالتالي:

- المسؤولون المكلفون بالتسيير المالي للمجلس الدستوري و المجلس الشعبي الوطني ومجلس المحاسبة،

- الوزراء،

-الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية،

-رؤساء المجالس الشعبية البلدية الذين يتصرفون لحساب البلديات،

- المسؤولون المعينون قانونا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،

-المسؤولون المعينون قانونا على مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة.

أما الأمر بالصرف الثانويون فهم المسؤولون عن ميزانية التسيير بصفتهم رؤساء مصالح الدولة الغير

المركزة، وكذلك الموظفون المرسمون الحائزون على تفويض التوقيع من الأمر بالصرف الأصلي وهذا في

حدود صلاحيات هذا الأخير وتحت مسؤوليته.

ونجد صنف الأمر بالصرف الأحاديون و يتمثل في الوالي حيث تمنح له صلاحيات واسعة فيما يخص

نفقات التجهيز العمومي غير الممركزة في نطاق وحدود ولايته<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، مصر، 2010 ، ص 85 .

و بالإضافة إلى هذا نجد الأمرين بالصرف المستخلفين والأمرين بالصرف المفوضين، حيث يستطيع كل من الأمر الرئيسي والثانوي تعيين مستخلف من الموظفين تحت سلطتهم المباشرة في حالة غياب أو مانع بصفة مؤقتة من أجل ضمان استمرارية تسيير المرفق العام، أو بغرض تقسيم المهام وذلك عن طريق منحهم تفويض للتوقيع بالنيابة يسمح لهم بتنفيذ العمليات المالية وتجدر الإشارة، في هذا المجال، بأن المستخلف الذي لا يمتلك صلاحيات مالية بالتفويض لا يعتبر أمر بالصرف.<sup>1</sup>

تتمثل مهام الأمر بالصرف بالقيام بالمراحل الإدارية لتنفيذ الموازنة من التزام بالنفقة وتصفية وأمر بالدفع فيما يخص عمليات النفقات، وإثبات وتصفية فيما يتعلق بعمليات الإيرادات، وقد تم تسمية الأمرين بالصرف إ ستنادا للمهمة الثالثة المكلفين بها في إطار تنفيذ النفقات العامة وهي الأمر بالصرف<sup>2</sup>، كما يعتبر الأمر بالصرف ملزم في نهاية كل سنة بإعداد الحساب الإداري الذي يتضمن العناصر الموالية<sup>3</sup> :

و تتضمن محاسبة الأمر بالصرف من جانب الإيرادات بيانات مالية في شكل جداول تظهر إجمالي أوامر تحصيل الإيرادات التي تم إصدارها وكذلك التخفيضات أو الإلغاءات، وقيمة التحصيلات.

أما محاسبة الالتزامات فتهدف هذه المحاسبة إلى إظهار حجم نفقات التسيير والتجهيز الملتمزم بها بالنسبة إلى رخص البرامج واعتمادات الدفع السنوية، وبالتالي تسمح هذه المحاسبة بالإفصاح عما يلي:

-الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة حسب أبواب وبنود ميزانية التسيير.

-تفويضات الاعتمادات الممنوحة للأمرين بالصرف الثانويين.

- إجمالي الالتزامات بالدفع لنفقات التسيير والتجهيز التي تم القيام بها

-مبلغ الأرصدة المتاحة لنفقات التسيير والتجهيز.

■ محاسبة أوامر الصرف

<sup>1</sup> زهير شلال، مرجع سابق، ص 10.

<sup>2</sup> إبراهيم بن داود، مرجع سابق، ص 8 .

<sup>3</sup> زهير شلال، مرجع سابق، ص ص 107، 110.

يمسك الأمر بالصرف محاسبة وفق القيد الوحيد والتي يجب أن تفصح عن العناصر الآتية:

-الاعتمادات المفتوحة أو المفوضة.

-التفويضات بالاعتمادات الممنوحة للأمين بالصرف الثانويين.

-مبالغ الأوامر بالصرف أو التحويلات الصادرة.

-الاعتمادات المتاحة.

محاسبة الأمر بالصرف:

يمسك الأمر بالصرف في البلدية محاسبة إدارية للإيرادات والنفقات، تسمح محاسبة الأمر بالصرف

الإدارية بالتعرف على<sup>1</sup> :

-تقديرات الإيرادات والنفقات.

-الاعتمادات المتاحة للالتزام بالإنفاق.

-الإيرادات و النفقات المنجزة.

-وجه استعمال الإيرادات المثقلة بترخيص خاص.

■ محاسبة الإيرادات والنفقات

-الإيرادات: تحتوي محاسبة الإيرادات على التقديرات، التجديدات، الانجازات، والبواقي المطلوب انجازها،

ويتم انجاز الإيرادات بواسطة أوامر للتحويل.

-النفقات: تعرض محاسبة الالتزام بالإنفاق حسب الباب والبند، بالنسبة للالتزام بالنفقة يعرض مبلغ

التقديرات، ومبلغ الالتزامات بالإنفاق وكذا الأرصدة المتاحة، أما بالنسبة للأمر بالصرف يبين التحديدات

أو الالتزامات بالإنفاق، بالإضافة إلى الأوامر بالصرف أو الانجازات وكذلك الاعتمادات المتاحة أو

<sup>1</sup> المادة 48 من المرسوم التنفيذي 91-313 المؤرخ في 7 سبتمبر 1991 ، يحدد المحاسبة التي يمسكها الأمر بالصرف والمحاسبون العموميون و كفاءاتها ومحتواها.

البواقي المطلوب انجازها.

## 2- المحاسب العمومي:

فالمحاسب العمومي هو كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويحوز أموال وقيما ويعين المحاسب العمومي من طرف الوزير المكلف بالمالية ويخضع أساسا لسلطته<sup>1</sup>، مع العلم أن كل شخص يقوم بهذه العمليات المذكورة في المادة أعلاه دون أن يكون معيننا قانونا، يعتبر محاسبا فعليا أو شبه محاسبا وهذا طبقا للمادة 51 من نفس القانون وبالتالي فهو يخضع لنفس التزامات ومسؤوليات المحاسب العمومي ويخضع لنفس الرقابة والعقوبات المطبقة على المحاسب العمومي طبقا للمادة 55 من نفس القانون<sup>2</sup>.

و يقصد بالمحاسب العمومي الشخص المعين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزاري فإنه ووفق نص المادة 33 من قانون المحاسبة العمومية 90-21: " يعد محاسبا عموميا كل - المكلف بالمالية شخص يقوم بالعمليات التالية:

➤ تحصيل الإيرادات ودفع النفقات .

➤ ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها

➤ تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد،

➤ حركة حسابات الموجودات<sup>3</sup> ."

يتولى وزير المالية مهمة تعيين أو اعتماد المحاسبين العموميين حسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف من أصناف المحاسبين وذلك وفق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 311/91 المؤرخ في

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 311/91 كفايات تعيينهم واعتمادهم، الصادر بتاريخ 07 سبتمبر 1991، يتعلق بتعيين المحاسبين العموميين واعتمادهم، الجريدة الرسمية، رقم 43، 1991.

<sup>2</sup> المادتين 51 و52 من القانون 21/90، المتعلق بالمحاسبة. المؤرخ في 15-أوت-1990.

<sup>3</sup> المادة 33 من القانون 21/90 المتعلق بالمحاسبة، الصادر بتاريخ.

1991/09/07 والمتعلق بتعيين المحاسبين العموميين وإعتمادهم إضافة إلى ذلك، يجب على المحاسب العمومي أن يقوم بتأدية القسم المهني قبل توليه ممارسة المهام الموكلة إليه ومن أجل تنصيبه الرسمي على رأس مصلحة محاسبية يجب عليه أن يقدم الوثائق التالية<sup>1</sup> :

-نسخة من قرار التعيين.

-محضر تأدية القسم.

-نسخة من عقد التأمين لتغطية مسؤولية المحاسب العمومي.

وفق ما نصت عليه المادة 09 من المرسوم 311/91 فإن المحاسبين العموميين صنفان، إما محاسبون رئيسيون أو محاسبون عموميون ثانويون<sup>2</sup> :

فالمحاسبون رئيسيون :وهم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية الخاصة بالأميرين بالصرف الرئيسيين وما يلاحظ هنا وجود ارتباط بين المحاسبين الرئيسيين والأميرين بالصرف الرئيسيين.  
أما المحاسبون ثانويون :وهم من يتولون تجميع عمليات المحاسب الرئيسي، أي أن هناك علاقة تسلسلية مع المحاسبين الرئيسيين.

بالإضافة إلى هذين الصنفين هناك صنفان آخران ذكرتهم المادة 12 و13 من ذات المرسوم وهما

-**المحاسبون المخصصون** :أي المخولون قانونا بأن يقيدوا نهائيا في كتاباته الحسابية العمليات الأمور بها من صندوقهم والتي يحاسبون عليها أمام مجلس المحاسبة.

-**المحاسبون المفوضون** :هم الذين ينفذون العمليات لحساب المحاسبين المخصصين السابق ذكرهم.

ويتعين على المحاسب العمومي عدة واجبات منها ما يلي :

✓ متابعة الحسابات .

<sup>1</sup> Ali Bissad , manuel de la comptabilité publique , école nationale des impôts , kolea , algeria, 2001, p59

<sup>2</sup> المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 311/91 ، يحدد إجراءات المحاسبة العمومية ، المؤرخ في 07 ديسمبر 1991 ، .

✓ المحافظة على الوثائق المبررة للنفقات والإيرادات وكذلك الوثائق المحاسبية فبالنسبة للإيرادات يتكفل بجميع السندات الخاصة بالتحصيل فهو غير مطالب بالتحصيل الحقيقي ولكن ببذل مجهوده في ذلك، وعليه أن يتأكد من صحة القرارات الملغية لبعض الإيرادات أما بخصوص النفقات فيجب على المحاسب العمومي أن يتحقق من صحة الإنفاق وذلك عملاً بالنقاط الثمانية التي جاءت بها المادة 36 من القانون 21-90

كما تترتب عليه عدة إلتزامات المحاسب العمومي هو قبل كل شيء موظف عمومي، وبهذه الصفة فهو يخضع للالتزامات المقررة في النصوص الأساسية الخاصة بسلكه. وإضافة إلى ذلك فهو يخضع لجملة من الإلتزامات الخاصة بممارسة مهامه كمحاسب عمومي.

ومما يلي نستخلص دور المحاسب البلدي كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية فهو يقوم باستخلاص جميع مداخيل البلدية وجميع المبالغ التي ترجع للبلدية ووفاء النفقات التي يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي الأمر بصرفها، فالمحاسب البلدي له صفة تحصيل الإيرادات ودفع النفقات البلدية المنصوص عليها في القوانين واللوائح التنظيمية، فهو مؤهل الإدارة وحياسة وحفظ الأموال والقيم المالية للبلدية، وهو ملزم بمايلي:

- القيام تحت مسؤوليته بكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات، والهبات والهدايا والموارد الأخرى - .  
القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد.

- تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات .

- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

- تسجيل أو تجديد الامتيازات أو الرهون<sup>1</sup>

<sup>1</sup>لشريف رحماني، مرجع سابق، ص: 113.

فهو يدير بقوة القانون محاسبة الإيرادات والنفقات ويحرر مرحليا الوضعية المالية للمصالح التي يقوم بتسييرها، كما يحرر في نهاية كل سنة مالية المتخلفات الواجب تغطيتها، وحالة المتخلفات الواجب دفعها، ويحرر عند الاقتضاء في نهاية السنة المالية حالات الحصص غير المغطاة للمحاصيل البلدية إعفاءات الديون. ولا يتدخل المحاسب العمومي إلا بعد المرحلة الإدارية لتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف بعد تحويل سندات الإيرادات وحوالات الدفع من طرف هذا الأخير، حيث أنه لا يمارس إلا مراقبة شكلية على قانونية الأوامر بالصرف المتعلقة بالإيرادات والنفقات.<sup>1</sup>

### رابعا- تنفيذ ميزانية البلدية.

تقوم ميزانية البلدية على مبدأ السنوية والمتمثل في تنفيذ الميزانية خلال سنة كاملة أي من 01 جانفي إلى غاية 31 ديسمبر لنفس السنة مع أجل إضافي يمتد إلى السنة الموالية، فتنفيذ الميزانية البلدية يتطلب تنفيذ النفقات والإيرادات وهذا ما سنتطرق له فيما يلي:

### أ- تنفيذ نفقات البلدية

إن النفقات العامة هي تلك المبالغ التي تقوم بصرفها البلدية وتتم عمليات تنفيذ نفقات البلدية بمرحلتين أساسيتين وهما المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية.

### 1- المرحلة الإدارية :

إن المرحلة الإدارية هي من اختصاص الأمر بالصرف وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي، إذ تمر المرحلة الإدارية بثلاثة فترات وهي الالتزام بالنفقة وتصفيتهما والأمر بصرفها.

<sup>1</sup>العمارة جمال، مرجع سابق، ص52.

فالالتزام بالنفقة أو ما يطلق عليه بعقد النفقة وهو تصرف بمقتضاه تنشئ البلدية التزاما ينشئ عبء وتكليف، وهذا طبقا لما نص عليه المرسوم 84/71<sup>1</sup>. بالنسبة للبلدية فإن الالتزام بدفع النفقة ينتج في الواقع عما يلي: "عقد صفقة أشغال أو تمويل، اقتناء عقارات، إيجار... قاعدة تنظيمية أو قانون "

-أجور الموظفين والتعويضات.

-حصى ومساهمات على حساب البلدية.

أما المادة 19 من قانون المحاسبة العمومية تنص على أنه: "يعد الالتزام بالإجراء الذي يتم بموجبه إثبات نشوء الدين<sup>2</sup>". وبالتالي هذا الدين قد يكون مصدره التزام إرادي أو الإرادي فالالتزام الإرادي هو التصرف القانوني الذي ينشأ التزاما عليها مثل: شراء معدات ولوازم للبلدية، إنشاء طريق بلدي،... إلخ. أما الالتزام اللإرادي قد ينشأ عن طريق الارتباط بالنفقة نتيجة واقعة معينة يترتب عليه التزام البلدية بإنفاق مبلغ ما، مثل: تسبب سيارة تابعة للبلدية في إصابة مواطن فهنا ينشأ التزام بالنفقة نتيجة هذه الواقعة.

أما الفترة الثانية فهي مرحلة التصفية والتي يطلق عليها أيضا بتحديد النفقة، إذ نصت المادة 20 من قانون المحاسبة العمومية تسمح التصفية بالتحقق على أساس الوثائق الحسابية وتحديد المبلغ الصحيح للنفقات العمومية. "فالتصفية من خلال هذه المادة هي تحديد المبلغ الذي تلتزم البلدية بدفعه نتيجة النفقة السابق الالتزام بها، فال يمكن صرف النفقة إلا بعد التحقق من أداء الخدمة الفعلية من طرف الدائن ومطابقة الأداء لشروط الالتزام بالنفقات، وبالتالي لا تدفع البلدية النفقة للمستفيد إلا بعد إنجازه للخدمة فعليا . ومنه فالتصفية تسمح بالتأكد من الخدمة الفعلية وتحديد المبلغ الدقيق القابل للدفع فهي تتمثل عمليا في الإقرار الخطي للأمر بالصرف على سند إثبات النفقة.

<sup>1</sup> المرسوم رقم 84/71 المؤرخ في 17 مارس 1984 المتعلق بالقائمة الاسمية للنفقات البلدية و إيراداتها.

<sup>2</sup> المادة 19 من القانون رقم 21/90، المتعلق بالمحاسبة العمومية ، المؤرخ 15/08/1990.

ويعتبر الأمر بالدفع آخر فترة من المرحلة الإدارية المتمثل في قرار إداري بموجبه يتلقى المحاسب العمومي أمرا بدفع النفقة التي كانت محل التزام وتصفية، وهذا طبقا لنص المادة 21 من قانون المحاسبة العمومية، ويتخذ الأمر بالدفع شكل الجواله التي تنطبق عليها كل معلومات الميزانية التي تخص النفقة. وتتضمن الدورة المالية التي تنطبق عليها ورقم المادة المرتبطة بها، والوثائق المدعمة، هوية الدائن، موضوع النفقة وتاريخ الإنجاز.

### 2- المرحلة المحاسبية :

إن المرحلة المحاسبية هي من اختصاص المحاسب البلدي بصفته محاسب عمومي للبلدية وتتم بمرحلة واحدة وهي دفع مبلغ النفقة للدائن، والمحاسب البلدي هو أمين خزينة البلدية. فدفع النفقة هي مرحلة محاسبية في تنفيذ النفقات وهذا ما نصت عليه المادة 22 من قانون المحاسبة العمومية: "يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي<sup>1</sup>. فدفع الدين هو عملية يتم بموجبها إبراء ديون البلدية ويقوم بها المحاسب العمومي الذي ينفذ أوامر الأمر بالصرف بممارسة نوع من الرقابة المفروضة في حدود صلاحياته، إضافة إلى كونه أمينا على الصندوق، فيتمثل دور المحاسب العمومي كأمين للصندوق في التحقق من صدور الحوالة لفائدة صاحب الدين الحقيقي أو ممثله الشرعي بعد توفر كل الشروط ومطابقتها للقوانين، ويتم الدفع في أجل أقصاه 10 أيام ابتداء من استلام ملف النفقة، "الأمر بالصرف" ، أما في حالة ما إذا كان هناك رفض نهائي يقوم المحاسب العمومي برد كتابي على الأمر بالصرف يوضح فيه رفضه القانوني لدفع النفقة ضمن أجل أقصاه 20 يوما منذ يوم تسلمه الأمر بالصرف وهذا طبقا لنص المادة 48 من قانون المحاسبة العمومية: "إن على كل محاسب أن يرفض الامتثال للتسخير إذا كان الرفض معللا بما يأتي :

-عدم توفر الاعتمادات المالية ما عدا بالنسبة للدولة.

<sup>1</sup> المادة 22 القانون رقم 21/90 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ 15/08/1990 ،

-عدم توفر أموال الخزينة وانعدام إثبات أداء الخدمة طابع النفقة غير الابرائي .

-انعدام تأشيرة مراقبة النفقات الموظفة، أو تأشيرة لجنة الصفقات المؤهلة إذا كان ذلك منصوص عليه في التنظيم المعمول به وعند تلقي الأمر بالصرف قرار الرفض بالكتابة يطلب من المحاسب العمومي التنازل وصرف النظر عن قرار رفضه الدفع مع تحمل الأمر بالصرف لكامل المسؤولية طبقا لنص، وهذا ما يعرف المادة 47 من قانون المحاسبة العمومية بتسخير المحاسب العمومي والتسخير هو وسيلة قانونية اختصاصها المشرع الأمر بالصرف قصد صرف نظر المحاسب عن رفضه للدفع. إن الإيرادات هي المبالغ التي تدخل إلى خزينة البلدية وعلى الأمر بالصرف لتسجيل الميزانية إصدار سندات الإيرادات إلى المحاسب العمومي التي تحمل المعلومات المتعلقة بتطبيق الإيراد من مراجعة الدين، تاريخ الاستحقاق، مدة السند، رقم مادة الميزانية التي يعود إليها الإيرادات.

#### ب- تنفيذ إيرادات البلدية

تختلف القواعد التي تحكم عمليات تنفيذ الإيرادات عن تلك التي تخضع لها عمليات تنفيذ النفقات، وهذا راجعا لأسباب عديدة نذكر منها: أن السلطة التنفيذية ملزمة بجباية جميع الإيرادات في حين أنها غير مجبرة على صرف كافة النفقات المرخصة من جهة، ومن جهة أخرى أن احتمالات تبذير واختلاس الأموال العامة أقل حدوثا عند تحصيل الإيرادات، ومن ثم فإن التنظيم الموجود بالنسبة للإيرادات يرمي بالخصوص إلى التحقق من أن جميع الإيرادات المسجلة في الموازنة قد تم تحصيلها فعلا.

تنفذ إيرادات البلدية وفق مرحلتين أساسيتين وهما المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية.

#### 1-المرحلة الإدارية:

تمر هذه المرحلة بخطوتين وهما: الإثبات والتصفية.

ونجد أن المرحلة الإدارية يتكفل بها قانونا الأمر بالصرف والذي هو رئيس المجلس الشعبي البلدي إذ أنه هو المخول قانونا للقيام بهاتين الخطوتين إذ تبدأ هاته المرحلة بخطوة الإثبات وتليها الخطوة الموالية وهي خطوة التصفية .

### 1.1- الإثبات:

حسب نص المادة 16 من قانون المحاسبة العمومية: "يعد الإثبات الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي"، فالإثبات يتعلق بنشأة الحقوق ومعاينتها ويكون على عاتق إدارة البلدية وتتم عن طريق إجراء الإثبات ومن خلال المادة أعلاه فالدائن العمومي هو البلدية.

### 2.1- التصفية:

هي تحديد مبلغ الدين المستحق للبلدية والقابل للتحصيل وهذه العملية هي من اختصاص الأمر بالصرف وأيضا الإثبات من اختصاص الأمر بالصرف وهذا طبقا لما نصت عليه المادة 23 من قانون المحاسبة العمومية<sup>1</sup>.

ونجد أن إثبات وتصفية إيرادات البلدية هما عمليتان متكاملتان وغالبا يتم إجراؤهما في وقت واحد وهذا ما يجمعهما تحت عبارة تحديد الإيرادات تتمثل هذه المرحلة في التحصيل وهو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، فيقوم المحاسب العمومي بمراقبة شرعية العملية لتحصيل المبلغ المحدد في السند باستثناء الإيرادات التي يمكن للمحاسب تحصيلها دون إرسال السند ويتعلق الأمر بالإيرادات التي تدفع نقدا مثل الهبات .

<sup>1</sup> المادة 16 من القانون 21/90، المتعلق بالمحاسبة، المؤرخ في 15/08/1990 .

2- المرحلة المحاسبية

إن التحصيل عملية محاسبية يقوم بها المحاسب العمومي المتمثل في المحاسب البلدي، فبعد وصول سند التحصيل إلى مكتبه يتحقق من أن هذا السند مرخص له بموجب القانون والأنظمة للتحصيل ثم يقوم بتسجيل هذا السند ويلتزم بمتابعة السندات والمداخل وجميع المبالغ التي ترجع إلى البلديات ويراقب صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات.

ت- فترة تنفيذ الميزانية البلدية :

تتخذ الميزانية من الفاتح جانفي إلى غاية 31 ديسمبر من نفس السنة مع أجل إضافي يمتد إلى السنة الموالية:

تعد وتنفذ ميزانية البلدية للسنة المدنية ويمتد تنفيذها إلى غاية :

15- مارس من السنة الموالية بالنسبة إلى عمليات التصفية ودفع النفقات .

31 مارس بالنسبة إلى عمليات تصفية المداخل وتحصيلها ودفع النفقات.<sup>1</sup>

خامسا - الرقابة على ميزانية البلدية :

من خلال هذه الدراسة سوف نتطرق لمختلف أنواع الرقابة المالية التي تمارس على موازنة البلدية، المتمثلة في رقابة سابقة وأخرى لاحقة إذ السابقة تكون قبل صرف الإعتمادات المالية المرصودة في ميزانية البلدية وهي نوع من الرقابة الاستباقية حتى تكون التصرفات المالية من قبل الأمر بالصرف خاضعة للأحكام القانونية، أما الرقابة البعدية فتكون بعد صرف تلك الإعتمادات المالية المرصودة في ميزانية البلدية لذا يمكن دراسة الرقابة السابقة ثم الرقابة البعدية

<sup>1</sup> 1871 من القانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية،

أ- الرقابة السابقة:

وهي ما تسمى بالرقابة الوقائية، حيث تخضع ميزانية البلدية قبل تنفيذها إلى عدة إجراءات قبل اتخاذ القرارات المتعلقة

بصرف النفقات تجنباً لأي مشاكل أو نقص أو عجز، أو تناقض في تحديد النفقات، وتمارس هذه الرقابة من طرف :

1- رقابة المراقب المالي:

لقد عرفت المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المراقب المالي على أنه:

"موظف تابع لوزارة المالية (المديرية العامة للميزانية) يتواجد على المستويين المركزي والمحلي يعين هو ومساعديه بموجب قرار وزاري، وتعد رقابته رقابة مشروعة لا ملائمة على النفقات العمومية<sup>1</sup>."

وعرف أيضاً على أنه موظف مختص معين من طرف الوزير المكلف بالمالية مكلف أساساً بالمهام التالية :

-مراقبة قرارات التعيين والتثبيت.

-الجدول الاسمية التي تعد قبل كل سنة مالية.

-الموافقة على الميزانية فيما يخص ميزانية التسيير والتجهيز.

-الجدول الأصلية التي تعد كل سنة أو تطراً أثناء السنة المالية.

-التخصص القانوني للنفقة.

-توفر الاعتمادات والمناصب المالية.

يقوم في نهاية كل سنة بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف بالمالية على سبيل العرض وإلى الأمرين بالصرف

على سبيل الإعلام، وعليه فإن المراقب المالي خلال مراقبته لميزانية التسيير يقوم بتأشير على ما يلي:

<sup>1</sup> المادة 09 من، المرسوم التنفيذي 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة المسبقة للنفقات الملتمزم بها، ج، العدد 82 المؤرخة في 15 نوفمبر 1995.

-مراقبة ملفات المستخدمين: التعيين، التثبيت، الإحالة، التسريح، العزل، الخدمة الوطنية، الاستقالة، العطل المرضية الطويلة...إلخ.

-مصاريف المستخدمين: وتشمل كل ما يتعلق بالراتب الشهري للموظف من الأجر القاعدي التعويضات والعلاوات.

-مراقبة نفقات تسيير المصالح، إقتناء أدوات، تكاليف مهمة...

-ضبط محاسبة المناصب المالية، حسب نص المادة 23 من المرسوم التنفيذي 92-414 وضبط محاسبة نفقات التسيير حسب المادة 28 من المرسوم نفسه.

. مراقبة الجداول والقوائم الأصلية للمستخدمين.

أما بالنسبة لنفقات التجهيز فإن تدخل المراقب المالي، حسب نص المادة 23 من المرسوم نفسه يكون في :

-الترخيصات بالبرامج عند الاقتضاء إعادة التقييمات المتتالية.

-التفويضات بتراخيص البرامج.

-الأرصدة المتوفرة.

يتحمل المراقبون الماليون ومعاونيهم عند الاقتضاء مسؤولية شخصية، عن التأشيريات التي يمنحوها، وعن

الرفض التعسفي أو غير المؤسس للتأشيريات، حيث تعتبر مخالفات لقواعد الانضباط في مجال تسيير

الميزانية والمالية " الرفض الغير المؤسس للتأشيريات أو العراقيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو

التأشيريات الممنوحة خارج الشروط التقنية<sup>1</sup>.

## 2-المحاسب العمومي:

يعتبر المحاسب العمومي أحد الأطراف الأساسية المعنية مباشرة بالتسيير المالي اليومي للبلدية وذلك وفقا

للمهام المحددة له في مختلف القوانين المتعلقة بالتسيير المالي للبلديات وعلى رأسها قانوني

<sup>1</sup> المادة 89 من الأمر 95-20 المؤرخ في 07 جويلية 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج،ج،ج، العدد 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995 ، المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-02 المؤرخ 26-08-2010، ج ر عدد 50 الصادرة في 01-09-2010.

المحاسبة العمومية والبلدية السابق الإشارة إليهما .وعلى العكس من الأمر بالصرف الذي تعتبر اختصاصاته المالية مكملة لوظائفه الإدارية، فإن المحاسب العمومي يمارس صلاحيات أصلية حيث أن دوره في تنفيذ الميزانية ومختلف العمليات المالية يعد أساس وظائفه .وكما سبق الإشارة إليه و وفقا لمبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي فإن هذا الأخير يقوم بدور أساسي في عملية الدفع، أي تسديد النفقات التي التزم بالصرف وفقا لشروط محددة قانونيا، بالإضافة إلى عملية تحصيل بعض الإيرادات الخاصة بالبلدية،

إضافة إلى دوره في تنفيذ النفقات و الإيرادات يؤدي المحاسب العمومي دورا رقابيا مهما، يتمثل هذا الدور الرقابي في مراقبة أعمال الأمرين بالصرف والتدقيق في شرعية الوثائق التي صادقوا عليها، وتكون رقابة المحاسب العمومي موائية للرقابة التي يمارسها المراقب المالي على الأمر بالصرف ويمكن أن نتعرف على هذه المجالات من خلال المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية وهي تتمثل في :

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.
- شرعية عمليات تصفية النفقات.
- توفر الاعتمادات.
- أن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة
- الطابع الابرائي للدفع.
- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها خاصة ما يتعلق بتأشيرة المراقب المالي.
- الصحة القانونية للمكسب الابرائي أي التحقق من صلاحية الدفع.

إن يجب التأكد من العناصر السابقة حتى يتسنى للمحاسب العمومي قبل مباشرة إجراءات الدفع أن يتأكد من أن الأمر بالدفع الموجه إليه يكتسي الطابع الشرعي وأن المبلغ المستحق مسجل في الفصل والبند الذي بشأنه تجري عملية الدفع، أما إذا رأى فيه مخالفة لها، رفض قبول الصرف لتلك النفقة.

### 3-رقابة المجالس الشعبية

إن الإدارة المحلية تقوم على أساس الاعتراف بوجود سلطات إقليمية منتخبة يترك لها الإشراف على تسيير الموارد المحلية والتعبير عن إرادة المواطنين، كما أنها تمارس الرقابة في حدود القانون إذ تقوم بالاطلاع الدائم والمستمر على مختلف الأعمال والتصرفات على مستوى البلدية والحالات التي يتدخل فيها المجلس الشعبي البلدي في عملية الرقابة على موازنة البلدية هو أن يتم التصويت عليها من طرف المجالس المنتخبة وتضبط وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون إذ يتم التصويت على الاعتمادات بابا بابا ومادة مادة، كما يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات، وبالرجوع إلى دستور 1989 نجده قد نص في المادة 149 على هذا النوع من الرقابة قبل ذكر رقابة المجلس لما لها من أهمية بالغة. وبعد تحقق الهيئة التنفيذية للحجاية والإنفاق من مطابقة النتائج المحصل عليها مع التقديرات التي وضعت في وثيقة الميزانية لتدارك الاختلاف في إعداد الميزانية الإضافية أثناء تقديمها للمصادقة تفتح لأعضاء المجالس المحلية مجال واسع للمناقشة، ويعتبر الحساب الإداري وسيلة مراقبة يسمح للبلدية بتقييم التسيير المالي قبل أي تعديل للتوقعات المدرجة في الميزانية الأولية عن طريق الميزانية الإضافية.<sup>1</sup>

ومما سبق يمكن القول أن المجلس الشعبي البلدي، بصفته جهاز أو طرف رقابي، يمارس الرقابة المالية على الميزانية من خلال مايلي :

<sup>1</sup> كريمة ربحي ، زهية بركان وضع ديناميكية لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية) مراقبة ميزانية الجماعات المحلية(، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات ، جامعة سعد دحلب، البليدة ، الجزائر، ص ص13-15

-التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة التنفيذ. ويعني ذلك ممارسة المجلس الشعبي البلدي لرقابة سابقة للتنفيذ من خلال مناقشته لبند الميزانية والإعتمادات المخصصة لها أي أنها لرقابة تخطيطية.

-التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من سنة التنفيذ، ويكون رئيس البلدية في هذه الحالة ملزم أثناء عرض الميزانية الإضافية بتقديم كافة المعلومات والتوضيحات اللازمة للمجلس البلدي في حالة تنفيذ الميزانية الأولية المقرر تكميلها أو تعديلها وذلك لتدارك الأخطاء السابقة ومواطن الضعف ومعرفة أماكن الخلل.

يمارس المجلس البلدي أيضا، المالية المزامنة للتنفيذ عن طريق متابعته لتنفيذ العمليات المالية في البلدية من طرف الأمر بالصرف كما يمكنه إنشاء لجان تحقيق في قضايا معينة ومطابقة الأمر بالصرف بتقديم تقارير دورية أو ظرفية عن تنفيذ الميزانية...إلخ.

بالإضافة إلى أن هناك بعض العمليات المالية التي لا يمكنه تنفيذها إلا بعد مصادقة المجلس الشعبي البلدي المعني عليها مثل قبول الهبات والوصايا وإبرام الصفقات العمومية في البلدية.

#### ب- الرقابة اللاحقة

وتكون هذه الرقابة بعد تنفيذ الميزانية وتكون من عدة هيئات يخولها القانون بمزاولة هاته المهام الرقابية وفق ما تقتضيه النصوص والتنظيمات في هذا المجال ونذكر منها الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة، و المفتشية العامة للمالية .

#### 1-رقابة مجلس المحاسبة على البلدية :

مجلس المحاسبة هو مؤسسة دستورية عليا يمارس رقابة لاحقة على الأموال العامة خول له أدوات رقابية ونظاما قانونيا مميزين، وباعتباره هيئة قضائية وإدارية في نفس الوقت، وهو هيئة مستقلة، إلا أنه لا يخضع لأي سلطة في الدولة، وسيتم التعريف به أكثر من خلال النقاط التالية:

و يعود الإنشاء الفعلي لمجلس المحاسبة إلى سنة 1980 بموجب القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، حيث تم وضعه تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وزود باختصاصات قضائية وإدارية وقد أكد دستور 1989 تأسيسه بموجب المادة 160 منه، ليحضر القانون 90-32 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 والمتعلق بتنظيم وسير مجلس المحاسبة ومهامه في مراقبة مالية الدولة والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية وكل هيئة خاضعة للقانون الإداري والمحاسبة العمومية كما جرده هذا القانون من اختصاصاته القضائية لكن بصور الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 الذي يحدد حاليا صلاحياته وتنظيمه وسيره، أصبح مجلس المحاسبة يتمتع من جديد باختصاصات قضائية وإدارية متنوعة وتتم مراقبة وتدقيق الحسابات الإدارية للبلدية وتطهير حسابات التسيير بها من طرف مجلس المحاسبة وذلك وفقا للمادة 210 من قانون البلدية، ومن ثم نستنتج أن مجلس المحاسبة يقوم بمراقبة تسيير الموارد المالية والوسائل المادية لكل البلديات مهما كانت ميزانيتها أو حجمها قصد التأكد من مطابقتها عملياتها المالية والمحاسبية للقوانين المعمول بها.

ومن جهة أخرى فقد نصت المادة 45 من قانون رقم 90-32 لسنة 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة أنه " يجب على كل أمر بالصرف وعلى كل محاسب عمومي أن يودع الحساب الإداري للأول وحساب التسيير الثاني للسنة المالية المنصرمة لدى مجلس المحاسبة أو إحدى الغرف الجهوية ذلك حسب شروط التنظيم".

وبصفة عامة يمكن تلخيص اختصاصات المجلس الرقابية على البلديات فيما يلي :

-مقارنة الحساب الإداري للأمر بالصرف للبلدية مع حساب التسيير للمحاسب العمومي المعني.

-مراقبة نوعية التسيير بالنسبة للأمرين بالصرف.

-مراقبة الانضباط في الميزانية المالية.

يكرس مجلس المحاسبة الممثل بالغرفة الإقليمية المختصة كل سنة جزء من تقريره العمومي لتسيير البلديات ويحرر هذا التقرير خصوصا على أساس ملاحظات الغرفة الجهوية للحسابات انطلاقا من الحسابات الإدارية للبلديات. ويطلع مجلس المحاسبة رئيس المجلس الشعبي البلدي على الملاحظات المتعلقة بالتسيير الذي ترتئي إدراجه ضمن هذا التقرير وتدعو البلديات إلى تقديم أجوبتها عن ذلك لنشرها تبعا للملاحظات التي يقوم المجلس المحاسبة حتى يتم التحقق من براءة أو إدانة المسؤول المختص في مجال التسيير المالي والمحاسبي خلال السنة المالية المنصرمة في إطار الرقابة اللاحقة.

### 2- رقابة المفتشية العامة للمالية :

تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات الاشتراكية والقطاع المسير ذاتيا، وصناديق الضمان الاجتماعي والتقاعد والمنح العائلية وكل مؤسسة تتلقى إعانة من الدولة<sup>1</sup>.

تمارس المفتشية العامة للمالية عملها تحت سلطة وزارة المالية، إذن فالمفتشية هي جهاز رقابة خارجي يمارس رقابة بعدية، أي أنها تتدخل بعد تنفيذ موازنة البلدية<sup>2</sup>، وتمارس هذه الهيئة عملها بواسطة مفتشين عاميين للمالية ومفتشين ماليين ومساعدين، يتمثل دورهم في المراجعة والتحقق ويشمل ذلك ما يلي:

➤ شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي يكون لها انعكاس مالي مباشر؛

➤ صحة المحاسبة وسلامتها وانتظامها؛

➤ شروط مطابقة العمليات التي تمت مراقبتها لتقديرات الميزانية أو لبرنامج الاستثمار؛

➤ استعمال وتسيير الوسائل الموضوعية تحت تصرف هيئات الجهاز المالي للدولة؛

<sup>1</sup> علي زغود: مرجع سابق، ص 1 .

<sup>2</sup> المادة 04 من القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15/08/1990 ،

➤ تسييرا لصناديق ومراجعة الأموال والقيم والسندات ومختلف الموارد التي تكون في حيازة المسيرين والمحاسبين، وكل وثيقة أو مستند ضروري لهذه الرقابة.

## المطلب الثاني

### التسيير المالي للولاية

لم يختلف تعريف الولاية بموجب دستور 2020 عن تعريفه السابق بموجب التعديل الدستوري 2016، إذ أن المشرع الجزائري وصف الولاية بأنها إحدى الجماعات المحلية للدولة.

أما قانون للولاية رقم 07/12 لسنة 2012 وعرفتها المادة الأولى من القانون 07/12 على أن : " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضاً الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة".

وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة .

وتساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

شعارها هو بالشعب وللشعب.

وتحدث بموجب القانون."

لقد وسع المشرع الجزائري في التعريف بالولاية بموجب قانون 12/07 والذي جاء مفصلاً أكثر مما هو منصوص عليه في قانون 09/90 إذ انه إضافة للإختصاصات السابقة فإنه ذكر بأنها تساهم رفقة الدولة في إدارة الإقليم ومختلف نواحي التنمية سواء أكانت الإقتصادية منها أو الإجتماعية والثقافية وتسهر كذلك

على حماية الإقليم وترقية الإطار المعيشي للمواطنين وجاءت هذه الإختصاصات بصفة خاصة وترك الإختصاصات الأخرى التي تخول للولاية بموجب قوانين أخرى .

ونجده كذلك ذكر شعار الولاية وهو شعار الولاية بالشعب وللشعب أي أنها تتكلم بإسم الشعب وتعمل لصالحه ،وتنشأ الولاية بموجب قانون ونظرا للأهمية التي تحتلها الولاية فإنها تحدث بقانون ،وتحدث

وتحدث الولاية طبقا للقانون الحالي أو القديم بموجب قانون بالنظر لأهميتها<sup>1</sup>

لميزانية الولاية أبعاد مختلفة تتمحور حول الدور الذي تلعبه و كذا الأهداف المسطرة لها، كما أنها الوثيقة المالية الأكثر أهمية في السنة، باعتبارها أداة تستعمل لمعرفة الوضعية المالية للولاية سنعالج فيمايلي تعريف ميزانية الولاية و مبادئها و خصائصها، وثائق ميزانية الولاية و أقسامها.

ولذا قسمنا الدراسة إلى فرعين الأول نتناول بموجبه تعريف ميزانية الولاية ومبادئها أما الثاني فنعرض بمقتضاه وثائق المكونة لميزانية الولاية، أما الفرع الثالث فنخصصه للرقابة على الميزانية الولاية.

### الفرع الأول

#### تعريف ميزانية الولاية و مبادئها.

قبل أن نتعرض لتعريف الميزانية ومبادئها نتعرف على الأجهزة المكونة للولاية فهي تلك للولاية مجلس منتخب عن طريق الإقتراع العام ويدعى المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة التداول في الولاية .يعد المجلس الشعبي الولائي نظامه الداخلي ويصادق عليه ويعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (4) دورات عادية في السنة، مدة كل دورة منيا خمسة عشر يوم (15) على الأكثر .

كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من الرئيس أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي. أما الوالي ممثل الدولة عمى مستوى الولاية ومفوض الحكومة وهو يقيم بالمقر الرئيسي لمالية وهو

<sup>1</sup>عمار بوضياف،التنظيم الإداري الجزائر " نظرية وتطبيق" ،جسور النشر .والتوزيع طبعة أولى ،الجزائر 2010 ، ص 144-145

مسئول على المحافظة عمى النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية . الوالي هو الأمر بالصرف لميزانية الولاية وميزانية الدولة للتجهيز المخصصة بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية<sup>1</sup>. تتوفر الولاية بصفتها جماعة إقليمية لامركزية على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال و البرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي، لاسيما تلك المتعلقة بالتنمية المحلية و مساعدة البلديات تغطي الأعباء، المحافظة على أملاكها و ترقيتها. ولتقوم الولاية بدورها وتسير شؤونها المالية إعتامادا في ذلك على ما يعرف بالميزانية إذا فما التعريف الميزانية وماهي القواعد أو المبادئ التي تعتمد أو يجب إعتامادها أثناء تنفيذ الميزانية بداية من لتحضير لها وصولا لصرفها وتصفيتها بإعتبارها الطريقة الوحيدة القانونية التي تتم فيها إستعمال الموارد المالية للجماعات المحلية سواء البلدية والولاية لتسيير شؤونها المالية التي تتطلبها لتحقيق الأهداف المسطرة من تسيير يومي للجماعات من أجور موظفين وإبرام صفقات وإنشاء مشاريع لتحقيق التنمية المحلية ومن ثم تزويد الخزينة العمومية بالأموال اللازمة وتحقيق الإستقلال المالي ومن ثم الإداري وتحقيق الرفاهية والتنمية الدائمة ، لذا سنتعرض أولا لتعريف الميزانية ، والقواعد (المبادئ) ثانيا

### أولا- تعريف ميزانية الولاية:

عرفت الميزانية في قانون الولاية لسنة 1990 بأنها جدول التقديرات الخاصة بإيرادات الجماعات المحلية والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما هي قرار بالترخيص و الإدارة يسمح بحسن سير المصالح العمومية حسب المادة 135 من القانون 90 / 09<sup>2</sup> يوضح هذا التعريف أن الميزانية تتشكل من الإيرادات و النفقات المحددة سنويا، وهذا أكده قانون الولاية لسنة 2012 الذي عرف ميزانية الولاية في المادة 157<sup>3</sup> بأنها : " هي

<sup>1</sup> أحمد بوجلال، مالية الجماعات المحلية -ميزانية الولاية، دراسات\_ العدد الإقتصادي المجلد 7 ،العدد2 جوان 2016 ،جامعة الأغواط.  
<sup>2</sup>قانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالولاية ،المادة 135 منه ،ج ر ج ، ج عدد15 الصادرة في 11/04/1990.  
<sup>3</sup> قانون رقم 07/12، المتعلق بالولاية المؤرخ في 21/02/2012 لمادة 157 منه،مرجع سابق.

جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، و كما هي عقد ترخيص و إدارة يسمح بسير مصالح الولاية و بتنفيذ برامجها للتجهيز والاستثمار.

وتعرف كذلك على أنها : وثيقة مالية تظهر في جانبها التقديرات الخاصة بمصروفات ومداخل الولاية بمعنى أنها بيان تفصيلي لمجموعة ما تنفقه الولاية وما تحصله من مبالغ مالية لفترة زمنية عادة ما تكون سنة.

كما تعرف الميزانية على أنها:

"هي وثيقة هامة مصادق عليها تهدف إلى تقدير النفقات الضرورية لإشباع الحاجات العامة والإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات عن فترة زمنية مقبلة عادة ما تكون سنة"<sup>1</sup>

### ثانياً: مبادئ ميزانية الولاية

لتنفيذ ميزانية الولاية يجب أن تخضع لقواعد و مبادئ أساسية يجب أن تراعى وتحترم في جميع مراحل الميزانية بداية من التحضير حتى المرحلة الأخيرة وهي التنفيذ وهي لا تختلف على المبادئ التي تحكم ميزانية البلدية و لإعداد الميزانية بصفة صحيحة و قانونية يجب الاستناد إلى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه الأخيرة، والمتمثلة في مبدأ السنوية، وحدة الميزانية، التخصيص، التوازن، الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي

#### أ- مبدأ السنوية

يعني هذا المبدأ استغلال كل دورة محاسبية على الأخرى و المتمثلة في سنة، حيث أن إيرادات و نفقات الولاية تتحدد و تتجدد كل سنة، و ذلك لأن فترة سنة معقولة لتنبؤ بحصيلة الإيرادات و حاجتها إلى النفقات، و إذا زادت الفترة المحاسبية عن سنة فإن ذلك يؤدي إلى إضعاف الرقابة على الأموال العمومية.

<sup>1</sup> Claude Daniel "Dictionnaire D'économie et de Sciences Sociales " Paris 1998 – page 48

ب- مبدأ وحدة الميزانية:

الميزانية تجمع كل النفقات و الإيرادات و تظهر في بيان واحد، من أجل سهولة عرض الميزانية و معرفة المركز المالي للجماعة<sup>1</sup>.

ت- مبدأ التخصيص

على عكس الميزانية العامة للدولة ففي ميزانية الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) هناك إيرادات خاصة، فعلى سبيل المثال هناك اقتطاع من موارد التسيير لتغطية نفقات قسم التجهيز و الاستثمار و الإيرادات المقيدة بتخصيصها معينة (مكفوفين، عجة...).

ج - مبدأ التوازن

حسب المادة 160 من القانون الولاية يتم إعداد ميزانية محلية متوازنة، أي تساوي تقديرات النفقات مع الإيرادات، و لا يمكن للمجالس المحلية الشعبية المصادقة على ميزانية غير متوازنة<sup>2</sup>.  
ح- مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي:

حسب المادة 55 من قانون المحاسبة العمومية" تتنافى وظيفة الأمر بالصرف مع وظيفة المحاسب العمومي ، "ولذا يعد الأمر بالصرف حساب الإداري و المحاسب العمومي حساب التسيير، و هذا هو الشائع في العلاقة بين الوالي و خزينة الولاية من جهة و من جهة أخرى رئيس المجلس الشعبي البلدي و خزينة البلدية<sup>3</sup>

<sup>1</sup>عناية غازي المالية العامة والتشريع، دار البارق، عمان، 1998، ص 224.

<sup>2</sup>المادة 160 من ، القانون 07-12 المؤرخ 07 في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

<sup>3</sup> المادة 55 القانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

ثالثاً - خصائص الميزانية

من منطلق التعريف المستوفى لميزانية الولاية السابق نصل لاستنتاج مجموعة من الخصائص<sup>1</sup>:

أ- عمل تقديري

حتى ولو اعتمد أثناء وضع الميزانية على عناصر موضوعية إلا أنها تبقى متميزة بعدم اليقين! ويرجع سبب ذلك إلى التغيرات الخارجية المتعددة والتي لها تأثيرها المباشر على عناصر الميزانية.

ب- عمل ترخيص

أي أن الميزانية هي أمر بإذن فبمجرد المصادقة على ميزانية الولاية، يتم صرف النفقات و التحصيل للإيرادات، هذا ما يمكن الولاية من تسيير مصالحها وممتلكاتها دون تجاوز التقديرات الموجودة في جدول الميزانية.

ت- عملية ذو طابع إداري

فهي أمر يتعلق بالإدارة و سير الحسن لمصالح الجماعة، فيجب أن تكون تحت إشراف جهاز إداري مختص في هذا النوع من العمليات وله المكنة التي تمكنه من أداء مهامه أي الإختصاص التي يمنحها المشرع لهذا الجهاز كالمجلس الشعبي البلدي أو رئيسته والصلاحيات الممنوحة له بموجب قانون البلدية .

ج- هي عمل دوري

هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري، أي أنه لا يمكن تطبيق أحكام ميزانية العام الماضي على السنة المالية الموالية فهي تتكرر كل سنة وهو ما يعرف بالسنة المالية.

ح- عمل علني :

هذا يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من

<sup>1</sup> كريمة ربحي، زهية بركان، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير ونمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات، ص5.

قبل الجماعات المحلية، قصد تحقيق المنفعة العامة، هذا من جهة و من جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية.

كما أن تكون الميزانية معن عليها ويمكن الإطلاع عليها من قبل كل مكلف بالضريبة وهذا إضفاء لنوع من المصداقية والشفافية ،لأن الميزانية تتعلق بتسيير الشأن العام والمالية العمومية التي هي تخضع لأحكام وقواعد تختلف عن المالية الخاصة فالغاية منها تحقيق المنفعة العامة والصالح العام لذا كان لزاما على المشرع أن يحكم بحق الإطلاع من قبل خاصة المجتمع المدني وإن كان في العصر الحديث وما تتطلبه الحوكمة في تسيير الشأن العام تقتضي مشاركة المجتمع المدني في التسيير شؤونه لأن أفراد الجماعات المحلية هم أدرى بإحتياجاتهم مع تقديرهم للأولويات وترتيب حاجياتهم حسب المقترضات وهذا طبعا بالتنسيق مع السلطات المحلية التي تكون لها رؤية واضحة خاصة مع الإمكانيات المالية المتوفرة لديها والقدرة على تنفيذ المشاريع المختلفة .

### الفرع الثاني

#### وثائق ميزانية الولاية وأقسامها

تتكون ميزانية الولاية من وثيقتين الأولى هي ميزانية أولية حيث أنها تتم في بداية السنة، وتأتي الميزانية الإضافية بعد الشروع في تنفيذ بالإضافة إلى الحساب الإداري الذي يأتي بعد انتهاء السنة المالية. وهذه الوثائق الرئيسية التي تتكون منها لميزانية إذ نحتها لا تختلف كثيرا مع وثائق ميزانية البلدية والتي تكاد تتطابق مع الوثائق والأقسام المكونة للميزانية المخصصة للولاية وسنستعرض في دراستنا هاته الوثائق الرئيسية للميزانية .

أولاً- وثائق ميزانية

تتمثل وثائق الميزانية الولائية في الميزانية الأولية، والميزانية الإضافية و، الحساب الإداري. والتي تعتبر مراحل الميزانية فهي تعدل بعضها البعض وتحاول إستدراك ماقد يطرأ عند تنفيذ المرحلة التي سبقتها كما يكون الحال عليه بالنسبة للميزانية الإضافية والميزانية الأولية .

أ-الميزانية الأولية

وتعتبر الوثيقة الأساسية لكل النفقات والإيرادات السنوية المحققة، فكل سنة مالية تؤدي إلى إعداد تقديرات مالية تسجل كشف إجمالي يسمى الميزانية الأولية.

ب-الميزانية الإضافية

هي وثيقة مالية تأتي لتعديل الميزانية الأولية سواء بالنقصان أو الزيادة فتسمح بتعديل النفقات و الإيرادات خلال السنة المالية تبعا لنتائج السنة المالية السابقة و الميزانية الإضافية هي ميزانية أولية مضافا إليها ترحيل بواقي الحساب الإداري و التغييرات في الإيرادات و النفقات التي يراها المجلس ضرورية للسنة المعنية، و بالتالي الميزانية الإضافية ترحيلية لأنها تتضمن ما يلي:

-كل ترحيلات النفقات والإيرادات المتبقية للسنة المنصرمة؛

-ترحيل كل الأرصدة سواء كانت دائمة أو مدينة؛

- تعتبر معادلة لأنه يمكن زيادة أو تخفيض النفقات المسجلة والمصادق عليها في الميزانية الأولية المتعلقة بالسنة المعنية؛

وللميزانية الإضافية ثلاث مهام وهي :

-لارتباط بالنسبة للسنة المالية السابقة التي تترك للسنة المالية الجارية عمليات لم تتم بعد أو فائضا من الموارد أو عجز في المالية؛

-ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية ؛

-برمجة العتاد ؛

يتم التصويت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المطبقة خلالها، و بصفة إلزامية على أساس التوازن من قبل المجالس الشعبية<sup>1</sup>.

### ت- الحساب الإداري (الميزانية الختامية)

يعرف الحساب الإداري بأنه حوصلة للميزانيتين (الميزانية الأولية و الميزانية، الإضافية) التي أنجزت بالفعل بعد انتهاء السنة المالية، و تقفل وثيقة المحاسبية في شهر أكتوبر من السنة التي هي بصدد عرض ما أنجز بها<sup>2</sup>.

فيعتبر الحساب الإداري نتيجة للسنة المالية، حيث يقدم لنا كل المصاريف الحقيقية التي صرفت والإيرادات التي تحصلت فعلا أثناء السنة المالية، و كل البواقي التي سجلت سواء بالنسبة لقسم التسيير أو لقسم التجهيز و الاستثمار، و يبين لنا الوضعية المالية للجماعات المحلية بالإضافة فإنه يساعد على دراسة تقدم إنجاز المشاريع التي تقوم بإنجازها الولاية أو البلدية، و يلعب الحساب الإداري دورا كبيرا عند إعداد الميزانية الإضافية، حيث يبين لنا ثلاث نقاط أساسية نعتمد عليها وهي :

بواقي الإنجاز و التحصيل لفرع التسيير و يرحل إلى الميزانية الإضافية (سواء الفائض أو العجز)؛

• يستخرج لنا الرصيد الإجمالي لفرع التجهيز و الاستثمار؛

• يستخرج لنا الفائض أو العجز إن وجد.

يلزم الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداد حسابيهما الإداريين وفق نص المادة 166 الفقرة 1 من

قانون الولاية رقم /07 12.07<sup>3</sup>

<sup>1</sup>-المواد (164-165) من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية.

<sup>2</sup> مولود ديدان أبحاث في الإصلاح المالي الجزائر : دار بلقيس للنشر و التوزيع 2010 ص ص 911- 912

<sup>3</sup> - المادة 1/166 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية .

ويتم تحضيره على ثلاث مراحل :

حساب التقديرات: على أساس الميزانية الإضافية يحسب بهذا الخصوص فائض النفقات

• والإيرادات " المثبتة في كل من الميزانية الإضافية والترخيصات الخاصة.

• حساب التحديدات : على أساس الوثائق الإثباتية كالعقود والفواتير تظهر المبالغ المقدرة سواء بالنسبة للإيرادات والنفقات.

• حساب الإنجازات: تقارير المتبعة تظهر فهو ما أنجز من قيمة المبالغ المستحقة وكذا باقي الإنجاز.

### ثانيا: أقسام الميزانية

تشمل ميزانية الولاية على قسمين متوازنين في الإيرادات والنفقات و هما قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار و ينقسم كل قسم إلى إيرادات و نفقات متوازنة وجوبا.<sup>1</sup>

### أ- قسم التسيير : La section de fonctionnement

والذي يمكن تعريفه كمايلي:

إذ يقصد به المبالغ المالية المخصصة لدفع المرتبات، أجور الموظفين و المستخدمين، واقتناء (شراء) لوازم التسيير و تسديد الديون، و تقديم المساعدات الاجتماعية.

وتعتبر نفقات قسم التسيير و هي تلك النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للجماعات المحلية و

تنقسم إلى: - نفقات إجبارية

- نفقات ضرورية

- نفقات اختيارية.

<sup>1</sup> مدونة عبد الكريم خيطاس ، دليل الإداري و المسير المالي في الجزائر - ميزانية الولاية.

ب - قسم التجهيز والاستثمار: la section d'équipement d'investissement

ويمكن تعريف وذكر أنواع نفقات قسم التجهيز والاستثمار على النحو التالي :

و يراد به المبالغ المالية المخصصة لتجهيز المصالح بالوسائل المادية ،و إنجاز المشاريع المختلفة وتمويل قسم التجهيز والاستثمار يجب أن يكون ذاتيا و إجباريا، حيث أنه يتم اقتطاع مبلغ مالي من مدا خيل قسم التسيير و تخصيصه لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار، و يجب أن تكون الإيرادات مساوية للنفقات<sup>1</sup>.

أما بخصوص أنواع نفقات قسم التجهيز و الاستثمار هناك نفقات حسب طبيعتها و نفقات حسب وظيفتها،

➤ النفقات حسب طبيعتها

هي تلك النفقات التي تؤدي إلى زيادة الأملاك للجماعات المحلية المباشرة، حول ميزانية الولاية أو تلك المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات والهيئات كجمعيات الناشطة في الولاية والتي تخضع لقانون الجمعيات كالجمعيات الناشطة في الميدان البيئي أو الشباب والرياضة و كذا تسديد قروض الجماعات المحلية.

➤-النفقات حسب وظيفتها

فهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملك للجماعات المحلية كالبرامج التي تنجزها لحساب الغير كالجمعيات و المؤسسات العمومية، تسديد رأس مال الدين، اقتناء العقارات و العتاد و المعدات، الأشغال الجديدة و التصليحات الكبرى.

➤-الإيرادات

يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار وفقا للشروط التي يحددها التنظيم ،وتكون هناك فائض من المبالغ المقررة للتسيير فيمكن الإقتطاع منها وهذا بعد تغطية تكاليف التسيير وتسجيلها في وثائق الميزانية .

<sup>1</sup> عمر عتموت ، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية ، الجزائر ، دار هومة للنشر و التوزيع ، 2009،ص101.

### الفرع الثالث

#### الرقابة على ميزانية الولاية

تمارس على ميزانية الولاية عدة أشكال من الرقابة من قبل عدة أطراف و هيئات، نذكر منها:

#### أولاً-الرقابة الداخلية

هي تلك الرقابة التي تمارس قبل تنفيذ الميزانية من قبل أجهزة مختصة، لتفادي الوقوع في الأخطاء، و

تسمى بالرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة

#### أ- الرقابة من قبل المجلس الشعبي الولائي :

للولاية هيئتان هيئة تنفيذية تتمثل في الوالي وهيئة تداول تتمثل في المجلس الشعبي الولائي والذي يتمتع

بصلاحيات متعددة والمتمثلة فيمايلي :

-يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب

القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال:

-الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

-السياحة.

-الإعلام والاتصال.

-التربية والتعليم العالي والتكوين.

-الشباب و الرياضية والتشغيل.

-السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.

-الفلاحة والري والغابات.

-التجارة والأسعار والنقل.

-الهياكل القاعدية والاقتصادية.

-التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيةها<sup>1</sup>.

من بين الصلاحيات الموكلة إليه مناقشة وضبط الميزانية والمصادقة عليها سواء كانت الميزانية أولية أو إضافية وهو ما يمكن اعتباره رقابة سابقة كما يقوم المجلس الشعبي الولائي بتتبع مراحل تنفيذ هذه الميزانية في إطار الرقابة الملازمة.

#### ب الرقابة من قبل المراقب المالي :

يقوم المراقب المالي بممارسة رقابته على ميزانية الولاية قبل دخولها مرحلة التنفيذ ، و بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة ، كما تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة و الميزانيات الملحقة ، و ميزانيات الولاية و المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري ، و تمارس الرقابة السابقة للنفقات من طرف مراقبين ماليين بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين ، حيث يقوم الوزير المكلف بالميزانية بتعيينهم

ويعتبر المراقب المالي مسئول عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته و عن التأشيرات التي يسلمها ، و هكذا نستنتج أن المراقبة الممارسة من قبل المراقب المالي الذي يتم تعيينه كما قلنا في السابق من طرف الوزير المكلف بالمالية ، بحيث أن هدفها هو منع ارتكاب المخالفات المالية التي يقع فيها معدو الميزانية ، حيث أن هذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز ، كما يعتبر المراقب المالي

<sup>1</sup>المواد 101-102-103 من القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية .

المُرشد و الحارس على تنفيذ الميزانية مع إعلام المصالح المالية بالأخطاء التي يرتكبها الأمر بالصرف مع تقرير العقوبات<sup>1</sup>.

### ثانيا- الرقابة الخارجية

هي تلك الرقابة التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة ، وتهدف إلى ضمان مراقبة النفقات و مدى توفر الاعتمادات و مراجعة العمليات المالية<sup>2</sup>.

#### أ- الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية :

تسمى بالرقابة البعدية ، تكون بعد تنفيذ الميزانية ، وتقوم بهذه المهمة هيئة مختصة تتمثل في مجلس المحاسبة ، حيث يقوم بفحص الحسابات و اكتشاف المخالفات المالية و حوادث الغش و السرقة و قد يعهد إليه بمحاكمة المسؤولين عن المخلفات المالية و إصدار العقوبات المنصوص عليها ، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية و السلطة التشريعية تعرض فيه ما تم اكتشافه من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات للتقليل من منها أو منعها في المستقبل .

أما المقصود بالرقابة اللاحقة فهي الرقابة التي تبدأ بعد قفل السنة المالية و قفل الحسابات الختامية للدولة بحيث أنها لا تشمل جانب النفقات فقط كما هو الحال بالنسبة للرقابة السابقة و لكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة للتأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين حيث أن الرقابة اللاحقة تأخذ أشكال متعددة فقد تقتصر على المراجعة الحسابية و المستخدمة في جميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي ارتكبت ، وقد تمتد لتشمل بحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة .

<sup>1</sup> زهية بركان - ربحي كريمة ، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية " مراقبة ميزانية الجماعات المحلية " ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، جامعة سعد دحلب البليدة ، ص ص 10-11 .  
<sup>2</sup> زهية ، ربحي كريمة ، المرجع السابق ، ص- ص 17-18

ب. الرقابة الإدارية اللاحقة للممارسة على ميزانية الجماعات المحلية :

يعهد هذا النوع من الرقابة إلى موظفين من الإدارة بعد تلقيهم تكوينًا خاصًا عن الرقابة التي يمارسونها إلى جانب الرقابة ووظائفهم الإدارية الأخرى و تكون هذه الرقابة موكلة إلى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية ، إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد عملية تنفيذها ، وذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية و مستندات الصرف،التحصيل و مدى تطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية كما أن الإيرادات العامة قد تم تحصيلها بطريقة سليمة بالإضافة إلى أن جميع العمليات المالية قد تمت بمستندات صحيحة محترمة للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية ، وأنها مثبتة في الدفاتر إثباتًا صحيحًا وفقًا لنظام المحاسبة بالإضافة إلى فحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات التي تراها هيئة المراقبة ، و التأكد من استخدام الموارد الاقتصادية و أن الضرائب بمختلف أنواعها قد استخدمت من قبل الجماعات المحلية استخدامًا حسنًا.

ثالثًا - تقييم الرقابة على ميزانية الولاية : إعادة تصميم الهيكل التنظيمي للولاية يتم فيه مراعاة مايلي :

\*نظرًا لتطور الفكري الإداري من جهة و زيادة الوعي بأهمية المورد البشري باعتباره مورد هام ( رأس مال بشري فكري) في المنظمة من جهة أخرى ، و جب إعادة النظر في اسم مصلحة المستخدمين كونه مصطلح قديم جدًا ، إلى اسم آخر مثلًا مصلحة الموارد البشرية يتلاءم مع متطلبات العصر الذي نعيشه .

\*إعداد مصلحة جديدة تدعى مصلحة مراقبة التسيير تهتم بالمراقبة على مختلف أنشطة الولاية وفقًا للنصوص القانونية المعمول بها إعادة النظر في بعض المكاتب ، حيث لاحظنا وجود بعضها في أكثر من مصلحة ، اي إدماجها في مصلحة واحدة لتسهيل عملية الاتصال فيما بينها و تجنب الازدواجية في العمل الاعتماد على باقي أدوات مراقبة التسيير الأخرى و عدم الاكتفاء بالاعتماد على الموازنة الأولية والإضافية و الحساب الإداري للقيام بعملية الرقابة على نشاطاتها بشكل أكثر فعال.

المبحث الثاني:

الهيئات المتدخلة في الجباية المحلية

يتميز النظام الجبائي الجزائري بتشعب وتعدد الهيئات التي تنظم وتقوم على الجباية المحلية وكذلك الأطراف المسؤولة على العملية منذ إعتاد الضريبة مرورا بتحصيلها وصولا إلى صرفها فالضرائب في الجزائر تحدث بموجب قانون أي أن هناك مبدأ دستوري وهو لا ضريبة بدون قانون، فالدولة هي المحرك الرئيسي لعملية الجباية بصفة عامة والجباية المحلية التي من المفروض تكون صلاحيات أوسع فيها للجماعات المحلية أي البلدية والولاية ونظرا لأهمية هاته العملية أدخل المشرع الجزائري بعض الهيئات أو أنشأ بعض الأجهزة كالصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية وأمين الخزينة البلدية والذين ستتعرف عليهما وطريقة سيرهما وعلاقتها بالجماعات المحلية والدور المنوط بهما والتي منحها إياهما المشرع الجزائري منذ التحصيل الجبائي والمساهمة في إحداث التوازن بين هاته الجماعات وهذا ما نتطرق إليه في المطلب الأول والذي نوضح بموجبه طريقة عمل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية خصوصا كيفية إنشائه والتركيب البشرية ومختلف المصالح التي تكونه كما نعرض على مهامه ومدى استقلالته بالنسبة للسلطة المركزية والمتمثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية وعلاقته بالجماعات المحلية وكذلك المهام الموكلة إليه بموجب التشريعات المعمولة بها ومحاولات المشرع الجزائري إدخال بعض الإصلاحات لتحقيق الأهداف المرجوة منه وكذلك ليلعب دوره الهام في عملية التمويل المحلي .

أما المطلب التي نتعرف فيه على الأمين الخزينة للبلدية والذي كان يطلق عليه سابقا بالقابض البلدي والذي هو المسير الأول لخزينة البلدية والتي نستعرض ونتصفح القوانين الأساسية المنظمة لها وكذا المهام المنوطة والأدوار الموكلة له والصلاحيات الممنوحة له في إطار تحصيل الموارد البلدية خاصة منها الجبائية وكذلك الرقابة التي يمارسها على النفقات البلدية كما نعرض على أهم الصعوبات التي يصادفها

الأمين البلدي في أداء مهامه والحلول التي يمكن أن تساعد هذا الأخير في أداء مهامه على أحسن وجه والمساهمة الفعالة في تسيير المالية المحلية خصوصا في آليات التحصيل الجبائي، وإعطائه مزيد من الصلاحيات خاصة في هذا المجال، والإمكانيات المادية وتزويده بوسائل الإتصال الحديثة لكي يستطيع أداء مهامه على أحسن وجه ربعا للوقت لتكون أعماله أكثر نجاعة وفعالية للمساهمة في التسيير الأنجع للمالية المحلية ومن ثم تحقيق التسيير الأمثل التسيير بصفة عامة للجماعات المحلية خاصة البلدية وتحقيق أهدافها خاصة بتحقيق موارد مالية تساعد في قيامها بالدور الإقتصادي المنوط بها .

## المطلب الأول

### الصندوق الوطني للضمان والتضامن للجماعات المحلية

لقد حل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مكان الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي تم إحداثه بموجب المرسوم رقم 134/73 المؤرخ في 1973/08/09<sup>1</sup> المتضمن إحداث مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية وهذا تطبيقا للمادة 27 من قانون المالية لعام 1973<sup>2</sup>، وذلك راجع لعدة أسباب من بينها عجزه في المساهمة في التنمية المحلية على المستوى المحلي<sup>3</sup> وتتمثل المهمة الأساسية لهذا الصندوق في تسيير صندوق التضامن للجماعات وكذلك صندوق الضمان للجماعات المحلية<sup>4</sup> المحلية وهي الصناديق التي تم إنشائها<sup>5</sup> ، بغرض المساهمة والنهوض

<sup>1</sup> المرسوم 134/73 المؤرخ في 1973/08/09 ج ر ج ج رقم 67 الصادرة في 1973/08/21

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 2014/03/24 المتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدده مهامه وتنظيمه وسيره، المادة 4 منه، ج ر رقم 19 الصادرة في 2014/04/02؛ والمادتين 83 و84 من الأمر رقم 01/15 المؤرخ الصادرة في 2015/07/23 . في 2015/07/23، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ج، ر رقم 40 .

<sup>3</sup> الأمر رقم 68/72 المؤرخ في 1972/12/29 المتضمن قانون المالية لسنة 1973 ، الجريدة الرسمية رقم 104 الصادرة في 1972/12/29

<sup>4</sup> أنشأ هذا الصندوق ليحل محل كل من صندوق تضامن الجماعات المحلية، والصندوق البلدي للتضامن بمقتضى المادة 83 من الأمر رقم 01/15

المؤرخ في 2015/07/23 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 ، الجريدة الرسمية رقم 40 الصادرة في 2015 /07/23

<sup>5</sup> أنشأ هذا الصندوق ليحل محل كل من صندوق الضمان للبلديات وصندوق الضمان للولايات لسنة 2010 ، الجريدة الرسمية رقم 78 الصادرة في

2009/12/31 . بمقتضى المادة 62 من القانون رقم 09/09 المؤرخ في 2009/12/30 المتضمن قانون المالية 2010 .

بالتمية المحلية على مستوى الولايات والبلديات من خلال تجسيد التضامن والتعاون ما بين بلديات وولايات الوطن لتقليص الفوارق الاقتصادية والتنمية بينهما. كما نتعرض للتنظيم الهيكلي صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية معرجين على المدير العام ومهامه وكيفية تعيينه ، و مجلس التوجيه والتعرض لتركيبته مع ذكر اللجنة التقنية والتركيبية المكونة لها ومعظم الصلاحيات التي تتمتع بها ، دون أن ننسى الأقسام الإدارية المكونة للصندوق والتي تتعهد بتنفيذ الأعمال الإدارية وتنفيذ القرارات التي تصدرها مختلف هيئات الصندوق كما سنندرس مجالات مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في التنمية المحلية من التخصيصات التي يرصدها الصندوق كالتخصيص الإجمالي للتسيير التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار وجميع المشاريع المحلية التي يمكن للصندوق المساهمة في تمويلها والمساهمة في إنجازها كالطرق والحضانات وغيرها من المشاريع الكبرى التي تكون ميزانيات الجماعات المحلية لا تستطيع تمويلها لوحدها بل يستدعي ذلك تدخل الصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية حتى لا يكون هناك عجز في ميزانيات الجماعات المحلية وتغطي العجز الذي قد ينجم عن هاته النفقات الضخمة أي ميزانية التجهيز . ولذا قسمنا هذا المطلب إلى فرعين وهما تنظيم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية كفرع أول و مجالات مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في التنمية المحلية كفرع ثاني.

## الفرع الأول

### تنظيم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

يعد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، موضوع تحت وصاية وزير الداخلية كما أن وزير الداخلية والجماعات المحلية، مقره مدينة الجزائر العاصمة<sup>1</sup>. المحلية هو الأمر بالصرف الرئيسي لهذا الصندوق. يدير هذا الصندوق مدير عام ومجلس توجيه، ولجنة تقنية، بالإضافة إلى أقسام إدارية تشرف على القيام بأعماله، وهو ما سيتم التطرق إليه أولاً .

#### أولاً- المدير العام

يعين المدير العام لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بمرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية. وتصنف وظيفة المدير العام ويدفع راتبه استناداً إلى وظيفة مدير في الإدارة المركزية، كما تنهى مهامه حسب الأشكال نفسها<sup>2</sup> طبقاً لقاعدة توازي الأشكال. والمدير العام مسئول عن السير العام للصندوق وتسييره وتخول له السلطة السلمية والتأديبية على جميع المستخدمين، وبهذه الصفة يقوم بمايلي :

-يعين المستخدمين الموضوعين تحت سلطته والعاملين وظائف لم تقرر طريقة أخرى للتعيين فيها، وينهى مهامهم،

- يعد مشروع النظام الداخلي للمجلس واللجنة التقنية ويعرضه على مجلس التوجيه للموافقة عليه ويسهر على تنفيذه،

-يحضر اجتماعات مجلس التوجيه واللجنة التقنية، و يتولى تنفيذ مداورات مجلس التوجيه،

<sup>1</sup> الأمر رقم 01/15 المؤرخ 2015/06/23، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 المادة 62 منه، المرجع السابق.  
<sup>2</sup> المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المؤرخ في 2014/03/24، المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

يعد تقديرات الميزانية وحسابات الصندوق، ويلتزم بالنفقات ويأمر بصرفها في حدود الاعتمادات المخصصة،

يعد سندات الإيرادات، ويبرم كل صفقة أو اتفاق أو عقد أو اتفاقية تتصل بهدف الصندوق، في إطار التنظيم المعمول به،

يعرض تقريراً سنوياً عن النشاطات على مجلس التوجيه والوزير المكلف بالداخلية. ويضمن الأمن والنظام داخل الصندوق،

يمثل الصندوق أمام القضاء وفي جميع أعمال الحياة المدنية، وبذلك هو الأمر بصرف ميزانية الصندوق.

- يشارك في اجتماعات مجلس التوجيه بصوت استشاري ويتولى أمانة مجلس التوجيه.

ويساعد المدير العام للصندوق أربعة رؤساء أقسام، يتم تعيينهم بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية. وتصنف وظائفهم وتدفع رواتبهم طبقاً للتنظيم المعمول به، كما تنهى مهامه حسب الأشكال نفسها.

ويمكن للمدير العام أن يفوض إمضاءه لمساعديه في حدود اختصاصهم.

#### ثانياً - مجلس التوجيه:

يتشكل مجلس التوجيه والذي يرأسه وزير الداخلية أو ممثله من أعضاء معينون ، وأعضاء منتخبين يتم تعيينهم بقرار من وزير الداخلية لمدة خمس سنوات وذلك كالآتي:

يتمثل الأعضاء المعينون فيما يلي: أربعة ممثلين عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ثلاثة ممثلين عن

وزير المالية، و ممثلاً واحد من الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية، والييين .

يتم تعيين الأعضاء المعينون والذين يمثلون الوزارات من بناء على اقتراح من السلطة التي ينتمون إليها. أما بالنسبة للواليين فلم يتم تحديد الكيفية أو الطريقة التي يتم بها اختيارهم أو تعيينهم، وهو الأمر الذي من شأنه في اعتقادنا أن يؤثر على عمل مجلس التوجيه. ويتمثل الأعضاء المنتخبين فيمايلي: سبعة رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملاؤهم مدة عهدهم موزعين كمايلي:

- عضو عن منطقة الشمال وسط المتضمنة عشر ولايات هي: الجزائر، البلدية، بومرداس، تيبازة، البويرة، المدية، تيزي وزو، بجاية، الشلف، عين الدفلى.

- عضو عن منطقة الشمال شرق المتضمنة ثماني ولايات هي: عنابة، قسنطينة، سكيكدة، جيجل، ميلة، سوق أهراس، الطارف، قالمة .

- عضو عن منطقة الشمال غرب المتضمنة سبع ولايات هي: وهران، تلمسان، مستغانم، عين تموشنت، غليزان، سيدي بلعباس، معسكر .

- عضو عن منطقة الهضاب العليا شرق، والمتضمنة ثماني ولايات هي سطيف، باتنة، خنشلة، برج بوعرييج، أم البواقي، تبسة، الجلفة، المسيلة - . عضو عن منطقة الهضاب العليا غرب، و المتضمنة ست ولايات هي: تيارت، سعيدة، تسميلت، النعامة، البيض، الاغواط .

- عضو عن منطقة الجنوب غرب، والمتضمنة أربع ولايات هي بشار، تندوف، أدرار، تامنغست - عضو عن منطقة الجنوب شرق، والمتضمنة خمس ولايات هي: غرداية، بسكرة، الوادي، ورقلة، إيليزي.

وثلاثة رؤساء مجالس شعبية ولائية ينتخبهم زملاؤهم مدة عهدهم يتوزعون كمايلي: عضو عن منطقة الشمال، و عضو عن منطقة الهضاب العليا، و عضو عن منطقة الجنوب.

وبالإضافة إلى هؤلاء يشارك المدير العام الذي في اجتماعات مجلس التوجيه بصوت استشاري ويتولى أمانة مجلس التوجيه. ويكمن لمجلس التوجيه أن يدعو لحضور جلساته استشاريا أي شخص بحكم وظائفه أو كفاءته يمكن أن يساعده في المناقشات.<sup>1</sup>

وتتمثل مهام مجلس التوجيه في إقرار مشروع النظام الداخلي، والبرامج السنوية والمتعددة لسنوات الصندوق، ومشاريع الميزانيات التقديرية، ومشاريع اقتناء الأملاك المنقولة والعقارية والتنازل عنها، والهبات والوصايا، وتقرير النشاط السنوي والحسابات<sup>2</sup> الإدارية.

ويجتمع مجلس التوجيه في إطار ممارسته مهامه في دورتين عاديتين في السنة على الأقل بناء على استدعاء من رئيسته، ويمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على استدعاء من رئيسته أو بناء على طلب من ثلثي أعضائه أو بناء على طلب من المدير العام.<sup>3</sup>

ولا تصح مداوات مجلس التوجيه إلا بحضور ثلثي الأعضاء على الأقل، وتتخذ مداواته بالأغلبية البسيطة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون الرئيس مرجحاً<sup>4</sup>.

### ثالثاً- اللجنة التقنية

تتشكل اللجنة التقنية من تسعة أعضاء هما: المدير العام للصندوق رئيساً، خمسة أعضاء ممثلين عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية ورؤساء المجالس الشعبية الولائية يتم اختيارهم على أساس مؤهلاتهم وخبرتهم من غير أعضاء مجلس التوجيه، ثلاثة أعضاء ممثلين عن الوزير المكلف بالجماعات المحلية من غير أعضاء مجلس التوجيه.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24/03/2014، المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية .  
<sup>2</sup> المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24/03/2014، المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية .  
<sup>3</sup> المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24/03/2014، المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية  
<sup>4</sup> المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24/03/2014، المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية  
<sup>5</sup> المادة 29 من لمرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24/03/2014، المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

يتم تعيين هؤلاء الأعضاء بقرار من الوزير المكلف بالداخلية لمدة خمس سنوات وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها<sup>1</sup>.

وتتمثل مهام اللجنة التقنية في ممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج ومشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه، وتكلف لهذا الغرض بما يأتي :

- متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير،

-متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار،

-متابعة وضعيات تعويض نقص القيم الجبائية من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ولهذا الغرض تجتمع في نهاية كل ثلاثي أو عند الحاجة بطلب من المدير العام 26 أو على الأقل من ثلثي أعضائها<sup>2</sup>.

#### رابعاً- الأقسام الإدارية

تتمثل الأقسام الإدارية التي يتكون منها الصندوق في: قسم الإدارة العامة يكلف بتسيير الصندوق، وقسم برامج التسيير مكلف بتوزيع التخصيص الإجمالي للتسيير ومخصصات ميزانية الدولة لفائدة الجماعات المحلية، وقسم برامج التجهيز والاستثمار مكلف بتوزيع التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار وضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية، وقسم الإحصاء والإعلام الآلي مكلف بالبرمجة وجمع المعطيات الإحصائية والمالية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24/03/2014،المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

<sup>2</sup> المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24/03/2014،المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية .

<sup>3</sup> المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24/03/2014،المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

## الفرع الثاني

### مجالات مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في التنمية المحلية

بالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بهذا الصندوق لاسيما المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المتضمن إنشائه و مهامه وسيره، وبعض مواد قانون البلدية والولاية نلاحظ أن لهذا الصندوق دور أساسا في إنعاش ودفع التنمية المحلية على المستوى المحلي، وذلك من خلال مختلف البرامج التي يمولها على المستوى المحلي سواء في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية أو في مجال ضمان التقديرات الجبائية الخاصة بالجماعات المحلية، وهو ما سيتم التطرق إليه في هذا الفرع.

### أولا- مساهمة الصندوق في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية

بغرض مساهمة هذا الصندوق في التنمية المحلية فإنه يكلف في إطار مهامه بدفع مخصصات مالية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية على النحو الآتي: تخصيص إجمالي للتسيير 60 %، وتخصيص إجمالي للتجهيز 40% والاستثمار

### أ- التخصيص الإجمالي للتسيير

يوجه التخصيص الإجمالي للتسيير الممنوح من طرف الصندوق إلى قسم :التسيير لميزانيات البلديات والولايات، ويتضمن هذا التخصيص مايلي:<sup>1</sup>

### 1- منح معادلة التوزيع بالتساوي

توجه منحة معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإلزامية للبلديات والولايات، حيث يتم حساب هذه المنحة ومنحها على أساس المعيار الديمغرافي والمعيار المالي أو أي معايير أخرى يتم اعتمادها من مجلس التوجيه للصندوق.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24/03/2014،المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية .

ففي خلال سنة 2014، خصص صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية منحة معادلة التوزيع بالتساوي المقدرة بـ : 78.76 مليار وزعت كما يلي 58 : -68.76 مليار دينار لفائدة 1443 بلدية، - 10 مليار دينار لفائدة 32 ولاية.

فهذا الرسم البياني يوضح المنح التي منها الصندوق للجماعات المحلية المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية تمت الزيارة بتاريخ 2015/12/30.

## 2- منح تخصيص الخدمة العمومية:

يتم دفع هذا التخصيص من قبل الصندوق للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة، وذلك بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات.

وعلى الرغم من نص مرسوم إنشاء هذا الصندوق على أن يتم تحديد المعايير المعتمدة في منح هذا التخصيص بقرار من وزير الداخلية<sup>2</sup>، إلا أنه وفي حدود ما توفر لنا من مراجع ومعلومات لم يتم إصدار هذا القرار، الأمر الذي نعتقد أنه سوف يؤثر على دور الصندوق في هذا المجال.

ففي سنة 2014 مُنح الصندوق هذا التخصيص بقيمة تُقدر بـ 5 مليار دج لفائدة جميع الولايات للتكفل بنفقات صيانة و تجديد الطرق البلدية.

## 3- منح إعانات استثنائية

في إطار مواجهة الكوارث الطبيعية والأحداث الطارئة والآثار التي قد تترتب عليها يمنح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية إعانات استثنائية لمواجهة مختلف الكوارث والأحداث الطارئة والآثار المترتبة عليها، أو لمواجهة وضعيات مالية صعبة، حيث يتم تحديد المعايير المقررة التي يتم على أساسها

<sup>1</sup> المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 2014/03/24،المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

<sup>2</sup> المادة 09 من لمرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 2014/03/24،المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

منح هذه الإعانات بقرار من وزير الداخلية<sup>1</sup>. وحسب ما نشر عن الصندوق فإنه خلال سنة 2014، لم يسجل أي عجز في ميزانيات البلديات.<sup>2</sup>

#### 4- إعانات التكوين والدراسات والبحوث:

نظراً لدور العنصر البشري في إنعاش التنمية المحلية يقوم الصندوق بتمويل جميع أعمال تكوين موظفي الجماعات المحلية وتحسين مستواهم من خلال تنظيم ملتقيات ودورات تدريبية لتدريب المنتخبين والموظفين من خلال عمليات التكوين التي تستهدف منتخبي وموظفي الجماعات المحلية، والقيام بمختلف الدراسات والبحوث والتحقيقات التي ترتبط بتطوير وترقية التجهيزات والاستثمارات المحلية وانجازها<sup>3</sup>.  
ففي سنة 2014 مُنح تخصيص يقدر بـ 97,59 مليار دج لفائدة الميزانيات المحلية، لغرض التكفل بزيادات الأجور لما يتجاوز 285000 عون في الإدارة الإقليمية 02,58 مليار دج لمستخدمي البلديات -95,1 مليار دج للمستخدمين المسجلين في الميزانيات اللامركزية للولايات.

#### ب- التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار:

في إطار مساهمة هذا الصندوق في التنمية المحلية على المستوى المحلي يقوم هذا الصندوق بمنح هذا التخصيص إلى الجماعات المحلية (البلديات والولايات) من أجل انجاز برامج تجهيز واستثمار بهدف المساهمة في تطويرها وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها، فهذا التخصيص له دور هاماً وأساساً في دفع و إنعاش التنمية المحلية على مستوى البلديات والولايات .

ويتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار الممنوح للجماعات المحلية مايلي:

<sup>1</sup> المادة 10 من مرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24/03/2014، المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية .  
<sup>2</sup> الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية تمت الزيارة بتاريخ 2015/12/30. على 10 سا صباحا  
<sup>3</sup> المادة 11 من مرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24/03/2014، المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

1-إعانات التجهيز:

توجه إعانات التجهيز والاستثمار إلى ميزانية الجماعات المحلية بقسم التجهيز والاستثمار لتمكينها من دعم المرافق العامة المحلية من خلال انجاز عمليات تكون من اختصاصها، كما يمكن منح إعانات للتجهيز والاستثمار لفائدة المؤسسات العمومية المحلية المكلفة بتسيير المرافق العامة<sup>1</sup>.

وتتمثل عمليات التجهيز والاستثمار الممولة في إعانة التجهيز والاستثمار طبقا للقرار الوزاري المؤرخ في 2014/12/09 فيمايلي<sup>2</sup>:

1.1- في مجال البنايات والتجهيزات الإدارية

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في اقامات الضيوف الولاية، مقر البلدية، الملحقات الإدارية للبلدية، تجهيزات أدارية لمصالح البلدية، البنايات والتجهيزات الإدارية الأخرى .

2.1- الشبكات المختلفة:

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في التطهير، المياه الصالحة للشرب، صيانة الفقرات الخاصة بالجنوب، الكهرباء، شبكات التكنولوجيا، الشبكات الأخرى .

3.1- الطرق:

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في الطرقات البلدية، فك العزلة (المسالك)، إزاحة الرمال، ممرات علوية، أشغال الطرق الأخرى.

4.1- التهيئة والتجهيزات الحضرية:

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في الإنارة العمومية، إشارات (الطرق العمومية والأفقية)

<sup>1</sup>المادة 12 من لمرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 2014/03/24،المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

<sup>2</sup> قرار مؤرخ في 16 صفر عام 1436 هـ الموافق 9 ديسمبر سنة 2014 يحدّد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز

والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.... انظر ج ر ج ج عدد 03 الصادرة في 27/01/2015

الساحات العمومية، الساحات الخضراء، الأشغال المتعلقة بتحضير موسم الاصطياف، رفع النفايات المنزلية، العتاد الحضري، العتاد والآلات، أشغال التهيئة والتجهيزات الحضرية الأخرى.

#### 5.1- المنشأة الاقتصادية

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في الأسواق البلدية، ومساحات العروض والأوزان العمومية، مذابح البلديات والمسالخ، والمواقف وأماكن التوقف، والمحاشر البلدية، ومسمكات، وفضاءات الإشهار، ومحطة المسافرين لبلدية، ومنشآت اقتصادية أخرى.

#### 6.1- المنشأة الجوارية

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في الملاعب البلدية، والمساح الجوارية، والمراحيض العمومية، و الفضاءات الترفيهية، و الثقافية (انجاز وتهيئة المنشآت الثقافية والمكتبات وقاعات المطالعة)، ومساحات اللعب، ودور الحضانة وحدائق الأطفال، والمطاعم المدرسية، ومكتب الصحة البلدي، والمساجد والمدارس القرآنية (تهيئة)، والمقابر (تهيئة)، و المفاوغ العمومية، والمنشآت الجوارية الأخرى .

#### 2- الدراسات وبرامج الإعلام الآلي (عصرنة الخدمة العمومية المحلية)

تتمثل العمليات المعنية بالتمويل في هذا المجال في دراسات المشاريع، وبرامج الإعلام الآلي للتسيير، ودراسات وبرامج الإعلام الآلي الأخرى .ويمكن لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وذلك بغرض إنعاش و دفع التنمية المحلية على المستوى المحلي في إطار هذا التخصيص أن يمنح مساهمات مؤقتة أو نهائية موجه لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل لفائدة الجماعات المحلية ومؤسساتها العمومية<sup>1</sup>. وقد مول الصندوق في سنة 2014 العديد من المشاريع لفائدة الجماعات المحلية تتمثل فيمايلي :

<sup>1</sup>الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية والجماعات المحلية تمت الزيارة بتاريخ 2015/12/30.

1.2- إنجاز ملحقات إدارية بلدية

في إطار تقريب الإدارة من المواطن، تم إطلاق برنامج إنجاز ملحقات إدارية بلدية ممولة من طرف الصندوق، يتضمن هذا البرنامج إنجاز 1200 ملحقة إدارية في المناطق الريفية والمناطق الحضرية بقيمة إجمالية تقدر بـ 9.4 مليار دج لفائدة 776 بلدية.

2.2- برنامج تعزيز الحضائر البلدية بالعتاد المتنقل

في إطار برنامج تجهيز البلديات الممول من طرف الصندوق، حُصص مبلغ قدره 40.16 مليار دج لدعم الحضائر البلدية باقتناء 8691 وحدة، من كل الأصناف من بينها الحافلات المدرسية، الشاحنة، جرافات، مفرغة القنوات، الجرار، الجرافة، شاحنة صهريج، قلاب آلي... الخ، وزع هذا البرنامج على المؤسسات التالية - :

- المؤسسة الوطنية للسيارات الصناعية

إنجاز 4172 وحدة بمبلغ مقدر بـ 9،21 مليار دج. ( قيد الانجاز، نسبة الإنجاز تقدر بـ 86 % ).

الشركة الوطنية لعتاد الأشغال العمومية

تسليم 1840 وحدة بمبلغ إجمالي يقدر بـ 4,16 مليار دج ( البرنامج منتهي).

- شركة تسويق العتاد الفلاحي

تسليم 2679 وحدة بمبلغ إجمالي يقدر بـ 7,1 مليار دج (البرنامج منتهي).

3.2- برنامج إنجاز و تجهيز المكتبات و قاعات المطالعة على مستوى البلديات :

مول الصندوق في هذا البرنامج عملية إنجاز 1176 مكتبة وقاعة مطالعة لفائدة 1115 بلدية بمبلغ إجمالي يقدر بـ 71,14 مليار دج، كما تم تجهيز هذه الهياكل بداية من سنة 2011 بمبلغ إجمالي يقدر بـ 3.5 مليار دج. تهدف هذه التجهيزات لجعل هذه الهياكل فضاء عصري للمعرفة (وسائل الإعلام الآلي

وأجهزة الإسقاط الأجهزة السمعية البصرية... الخ )

ج -برنامج إنجاز حضانات على مستوى البلديات

مول الصندوق في هذا البرنامج عملية إنجاز 487 حضانة بمبلغ إجمالي يقدر بـ 5.4مليار دج وتلعب هذه الحضانات دورا كبيرا في إستقبال الأطفال ما قبل التمدرس إلا أنه يلاحظ نقص في التسيير وكما هو الحال في معظم مصالح البلديات غياب المبادرة وتشجيعها قس على ذلك المكتبات البلدية التي تتجز بأموال طائلة ثم تترك دون إستغلال فعال كالبرمجة في التوقيت العمل الذي لا يساعد مختلف الطبقات من طلبة وعمال وموظفين .

الفرع الثاني:

دور الصندوق في ضمان الموارد المالية للجماعات المحلية

يكلف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية أيضا بضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية بالمقارنة مع مبلغ تقديراتها، ويقوم بتقديم إعانات ومساهمات أخرى في هذا المجال.

أولاً- في مجال ضمان التقديرات الجبائية

نظراً لأن الموارد الجبائية تشكل المصدر الأساسي لميزانية الجماعات المحلية، وبما أن إعداد الميزانية السنوية للجماعات المحلية كل سنة يتم على أساس التقديرات ، فقد تكون هذه التقديرات غير 69 المتوقعة التي يقدمها مدير الضرائب على المستوى الولائي<sup>1</sup> دقيقة أو انه لا يتم تحصيل كل مبلغ الضرائب والرسوم التي تستفيد منها الجماعات المتوقع تحصيلها، الأمر الذي من شأنه إحداث خلل في ميزانية الجماعات المحلية، والذي ينعكس على برامج التنمية المحلية على المستوى المحلي .

<sup>1</sup> - المادة 16 من القانون رقم 21/08، المؤرخ في 2008/12/30، المتضمن قانون المالية لسنة 2009، والمرسوم التنفيذي رقم 315/ 12، المؤرخ في 2012/08/21 الذي يحدد شكل ميزانية البلدية ومضمونها، الجريدة الرسمية رقم 49 الصادرة في 9/ 09/2012 والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2014/01/06 المحدد لإطار ميزانية البلديات ويضبط عنوان ورقم تقسيمات الأبواب والحسابات، الجريدة الرسمية رقم 23 الصادرة في 2014/04/23

ففي هذه الحالة يتدخل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من خلال صندوق الضمان للجماعات المحلية في تعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات المبلغة من مديرية الضرائب<sup>1</sup>.

وقد منح الصندوق في سنة 2014 مبلغ هذا التخصيص يقدر بـ 94.8 مليار دج موزع كما يلي :

-65.2 مليار دج لفائدة البلديات،

-20.2 مليار دج لفائدة الولايات.

### ثانيا- المساهمات والإعانات الأخرى للصندوق

يكلف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في إطار ضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية أيضا بمايلي :

- العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها،

-توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية،

- توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإيجابية ذات الأولوية،

-تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث أو كوارث أو طوارئ، وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة،

-تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لانجاز مشاريع تجهيز واستثمار في

الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات،

<sup>1</sup> المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 2014/03/24، المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

-الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية،

-منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي،

-القيام بكل الدراسات والتحقيقات والأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وانجازها والعمل على

نشرها،

-المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسن

مستواهم،

-المشاركة في أعمال الإعلام وتبادل الخبرات واللقاءات لاسيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات،

-مباشرة وانجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخول له صراحة بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها<sup>1</sup>

ويمكن ونحن نتدارس هذا الموضوع أن لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية دورا هاما

وأساسا في إنعاش التنمية المحلية على المستوى المحلي خاصة بالنسبة للبلديات والولايات التي لا تتوفر

على مصادر وموارد مالية كافية، فهو يعد آلية من الآليات تحقيق التضامن والتعاون فيما بين البلديات

والولايات للقضاء على مختلف الفوارق التي قد تؤثر على النهوض بالتنمية المحلية بصفة خاصة والتنمية

الوطنية بصفة عامة. وذلك بالنظر للهيكل والموارد المالية هامة تساعده التي يحوزها بمقتضى القوانين

والتنظيمات المعمول بها. ورغم الإصلاحات التي عرفها هذا الصندوق ألا انه لازالت هناك بعض العوائق

التي تحول في اعتقادنا دون قيام هذا الصندوق بدور الأساسي في إنعاش التنمية المحلية بنوع من العدالة

بين جميع بلديات وولايات الوطن والتي منها

- هيمنة السلطة المركزية عليه من حيث عدد الأعضاء وفي تحديد برامج التنمية التي يقرها للجماعات

المحلية بحكم انه تحت وصاية وزارة الداخلية،

-انعدام معايير محددة ودقيقة وشفافة لتقديم مختلف الإعانات والمساعدات المالية للجماعات المحلية

<sup>1</sup> المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24/03/2014، المتضمن انشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

- عدم وجود نصوص قانونية تنظيمية تحدد الإجراءات المتبعة من قبل الجماعات المحلية للاستفادة من مختلف الإعانات والمساعدات المقدمة من طرف الصندوق،
- عدم إعطاء الحرية لبلديات أو الولاية المستفيدة من إعانات ومساعدات الصندوق في التصرف فيها حسب خصوصيتها، وإنما في الغالب ترفق بتعليمات تحدد مجال استغلالها دون مراعاة متطلبات واحتياجات الجماعات المحلية المستفيدة.
- إعادة النظر في تشكيلة مختلف الهياكل والأجهزة المكونة للصندوق خاصة مجلس التوجيه، لان نظام عمله لا يتضمن إشراك الجماعات المحلية بصفة أساسية، فضلاً عن الإجراءات المعقدة والطويلة المتبعة في طلب ومنح الإعانات والمساعدات.
- أن يراعي الصندوق في منحة المساعدات والإعانات المالية اقتراحات و أولويات الجماعات المحلية عند تسجيل هذه الإعانات في شكل مشاريع تنموية.
- لهذا ومن أجل تفعيل دور الصندوق في التنمية المحلية يجب تقريبه أكثر من واقع الجماعات المحلية ومن أولوياتها التنموية، ومن خلال التركيز على تمويل مشاريع تنموية منتجة تعود بالفائدة على التنمية الوطنية.

## المطلب الثاني

### دور خزينة البلدية في التسيير المالي للبلدية

قبل ان نتطرق لأمين الخزينة وتبيان دوره في مجال تحصيل الإيرادات ودفع النفقات المأمور بدفعها على حساب الميزانية المذكورة يتوجب علينا أن نتعرض لبعض النقاط والمتمثلة في انشاء خزائن البلديات وتصنيفها والأقسام الفرعية التابعة لها، ثم نتعرف على الأمين البلدي للخبزينة وطريقة تعيينه والسلطة المخولة بذلك ومهامه التي يؤديها والرقابة التي يمارسها في المالية المحلية وكذلك المسؤولية المترتبة عليه أثناء أداء مهامه، وماهي المصالح المخولة قانونا في حالة ارتكاب الأمين البلدي سواءا أكان خطأ شخصي أو مهني وقسمنا دراستنا إلى فرعين الفرع الأول خزائن البلدية والفرع الثاني أمين خزينة البلدية .

فخبزينة البلدي لها دور هام في معرفة إيرادات ونفقات التي تحوزها البلدية والتي تكون تحت تصرف الأمر بالصرف أي رئيس المجلس الشعبي البلدي والذي هو المسؤول المالي للبلدية أمام القانون إضافة للصلاحيات التي منحت له بموجب قانون البلدية بصفته ممثلا للبلدية نص المشروع على صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية من المادة

77 إلى المادة 84 حيث يتولى الصلاحيات التالية:

-يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية في جميع المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية.

-يرأس المجلس الشعبي البلدي ويستدعيه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه.

-يعد مشروع جدول أعمال الدورات ويترأسها

-يسهر على تنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي ويطلع على ذلك

-ينفذ رئيس المجلس الشعبي البلدي ميزانية البلدية وهو الأمر بالصرف

-يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي بالمحافظة على  
الأموال والحقوق المكونة لممتلكات البلدية وإدارتها.

-يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية  
وحسن سيرها<sup>1</sup>.

يمكن تسجيل بعض الملاحظات على الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن المشرع  
بموجب مواد القانون المتعلق بالبلدية، أنها تتنوع وتمس مختلف الشؤون البلدية فهو يرأس المجلس الشعبي  
البلدي، وهو الذي ينفذ مداولاته، كما له صلاحيات تتعلق بالجانب لمالي فهو الأمر بالصرف، كما يسهر  
على حسن سير المصالح البلدية والمؤسسات العمومية التي تكون تابعة للبلدية، كما يحافظ على أملاك  
والممتلكات التابعة للبلدية ويتولى إدارة شؤونها تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي، رئيس البلدية هو الممثل  
الرسمي للبلدية في الحفلات والمراسم التشريعية والتظاهرات التي تشارك فيها البلدية فهو يمثلها ويتحدث  
بإسمها.

وسنقسم الدراسة على فرعين الأول نتناول فيه الخزائن البلدية أما الثاني فنتعرض بموجبه إلى أمين الخزينة

<sup>1</sup>المواد 77-84 من القانون 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية.

## الفرع الأول:

### خزائن البلديات

وللتعرف على هاته الخزائن البلدية يتوجب علينا أن نتعرض للكيفية إنشاءها والتأصيل القانوني لها وأهم أنواعها وتصنيفاتها وذلك أولا بإنشاء خزائن البلديات وثانيا تصنيف حسبها صنفها المشرع الجزائري وفق النصوص التي أصدرها في هذا الشأن، إذ تختلف كل خزينة عن الأخرى وفق معايير محددة كحجم ميزانية البلدية فهي تختلف باختلاف البلديات من حيث عدد السكان والمصالح والمرافق التي تشرف على تسييرها .

### أولا-إنشاء خزائن البلديات

تطبيقا لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 03-40 المؤرخ في 19\01\2003 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91\_129 المؤرخ في 11\05\1991 المتعلق بصلاحيات وتنظيم وتسيير المصالح الخارجية للخزينة فانه بموجب المقرر رقم 70 المؤرخ في 08\09\2004 تن إلحاق قباضات الضرائب المكلفة بالتسيير المالي للبلديات والقطاعات الصحية والمراكز الاستشفائية الجامعية بالمديرية العامة للمحاسبة وزارة المالية إبتداءا من 02\11\2004 .

فمنذ ذلك التاريخ أصبحت قباضات الضرائب سابقا تسمى بخزائن البلديات مكلفة بالتسيير المالي للبلديات، اما خزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية، ليست موضوع بحثنا هذا.

### ثانيا تصنيف خزائن البلديات

عملا بأحكام لمادة 10 مكرر كن المرسوم التنفيذي رقم 91\_129 المؤرخ في 11\05\1991 المتعلق بتنظيم المصالح الخارجية للخزينة وصلاحياتها وعملها ، المعدل والمتمم تصنف خزائن البلديات إلى أربعة أصناف :خارج الصنف،الصنف الاول،الصنف الثاني والصنف الثالث.

يعتمد هذا التصنيف على المعايير المنصوص عليها القرار المؤرخ في 07\09\2005 الذي يحدد معايير تصنيف خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية والتمثلة فيماياتي :

\_ مبلغ ميزانية الجماعات المحلية

\_ تنفيذ الميزانية من حيث النفقات والإيرادات

\_ سكان البلدية

\_ الموقع الجغرافي (التجمعات السكانية الكبرى والمناطق المعزولة والجنوب و الجنوب الكبير).

\_ عدد المؤسسات العمومية المحلية ذات الطابع الإداري المسيرة من خزينة البلدية

\_ تقييم خزائن البلديات .

ويراعى في هذا التصنيف حجم البلديات ومعاملاتها المالية لتكون متناسبة مع الأدوار التي تقوم بها فهناك خزائن لا تحتاج عدد كبير من الموظفين نظرا لقلة التعاملات المالية بها وهنا يكون إستغلال الإمكانيات وتسخيرها للخزائن التي تكون على مستوى البلديات الأكثر نشاطا وديناميكية لتسهيل المهام خاصة للبلديات والقيام بمهامها بكل إحترافية والمساهمة في تسهيل وتأدية الوظائف التي تكون من إختصاص البلدية وإدارة أمورها بإعتمادها على إطارات الخزينة البلدية .

## الفرع الثاني

### أمين خزينة البلدية

إن منصب أمين الخزينة له أهمية بالغة في التسيير المالي للجماعات المحلية أي أنه يعتبر جهة تحصيل للموارد الجبائية للبلدية من جهة ويلعب دور الرقابة على المالية للبلدية مدى شرعية العمليات المالية التي يقوم بها خاصة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بصفته أمر بالصرف للبلدية ولذا يتوجب علينا ونحن نبحث في موضوع الجباية المحلية أن نعرج على كيفية تعيين أمين الخزينة البلدي مع ذكر المهام التي منحها إياه المشرع الجزائري والمسؤولية المترتبة عن ممارسته لمهامه .

#### أولاً- تعيين أمين الخزينة

طبقاً لأحكام المادة 33 من القانون رقم 90\_21 تلمؤرخ في 15\08\1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية ، يعد محاسباً عمومياً في مفهوم هذه الأحكام كل شخص يعين قانون للقيام ،فضلاً عن العمليات المشار إليها في المادتين 11 و22 بالعمليات التالية:

\_تحصيل الإيرادات ودفع النفقات

\_ضمان حراسة الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد ،

\_تداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد ،

\_حركة حسابات الموجودات.

#### ثانياً- مهام أمين الخزينة

يتولى أمين خزينة البلدية تحصيل الإيرادات وتصفية نفقات البلدية وهو مكلف وحده وتحت مسؤوليته بمتابعة تحصيل مداخيل البلدية وكل المبالغ العائدة لها وصرف النفقات المأمور بدفعها .

-تحصيل الإيرادات التي صدرت بحقها وأمر الإيرادات (سندات التحصيل ) من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته أمر بالصرف والمتعلقة بتحصيل مختلف الضرائب والرسوم (حقوق الإيجار، رسوم وحقوق السوق، الرسم العقاري، ورسم القمامات المنزلية....)

وإرسالها إلى أمين الخزينة البلدية للتكفل بها وتحصيل الإيرادات المذكورة.

يجب أن يبين سند التحصيل أسس تصفيته، ويتضمن كل البيانات الضرورية للتعرف على المدين وإقتطاع الدين .

يتعين على أمين الخزينة البلدي قبل التكفل بسندات الإيرادات (سندات التحصيل ) التي يصدرها الأمر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي ) أن يتحقق من هذا الأمر مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات<sup>1</sup> .

وفي هذا الإطار يقوم القسم الفرعي للتحصيل التكفل بمايلي:<sup>2</sup>

-سندات التحصيل وأوامر الإيرادات الصادرة من طرف الأمر بالصرف المخول قانونا (رئيس المجلس الشعبي البلدي ).

-الأوامر التي تخص الضرائب التي يقع تحصيلها على عاتق البلدية :

\*الرسم العقاري

\*الرسم الخاص برفع القمامات المنزلية

\*الرسوم الخاصة برخص البناء وتقييم الأراضي والتهديم وإصدار الشهادات المطابقة، التجزئة والعمران

\*الرسم الخاص بالمصقات واللوحات المهنية.

\*الرسوم البيئية سند التحصيل يصدره مدير البيئة بالولاية.

\*الحقوق الأخرى ذات الدفع الفوري .

<sup>1</sup>المادة 35 من قانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15/08/1990  
<sup>2</sup> المادة 07 من القرار الوزاري المؤرخ في 07/09/2005 المحدد لتنظيم الخزائن البلدية ،

\*تحصيل الأوامر والسندات التي تتكفل بها الخزينة.

### ثالثا - نتائج الرقابة أمين خزينة البلدية

بعد إنتهاء من الرقابة على مدى قانونية النفقة المأمور بدفعها يقوم أمين الخزينة بتصفيتها ،التي تسمح له بالتحقيق على أساس الوثائق الحسابية وتحدد المبلغ الصحيح للنفقة .

بعد التأكد من أن الوضعية المالية للبلدية تسمح بدفع النفقة من خلال توفر الإعتمادات بالمادة المقرر الخصم النفقة منها ويشرع أمين الخزينة بمايلي :

#### أ- الدفع (PAIMENT)

" يعد الدفع الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين <sup>1</sup>"

بعد أن تستوفي النفقة جميع الشروط المذكورة يقوم أمني الخزينة البلدية بتمرير الكتابة المحاسبية طبقا للتعليمية رقم 78 المؤرخة في 17/08/1991 المتعلقة بإدخال القيد المزدوج في المحاسبة ( comptabilité a partie double ) من خلال العمليات التالية:

-خصم المبلغ الإجمالي للنفقة من الإعتمادات المفتوحة بالمادة المعنية من ميزانية البلدية .

-وضع التأشير التالية نظر قابل للدفع ( bon a payer ،vu ) على حوالة الأمر بالدفع ( ordre de paiement)....

-إعداد الكشف اليومي لعمليات المركز المحاسبي TR6المتضمن المبلغ الإجمالي لكل حساب للكتابات التي تمت معاينتها.

-صب مبلغ النفقة في الحساب الجاري للمستفيد (الدائن)المفتوح لدى هيئة أو مؤسسة مالية

-إشعار رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن عملية دفع النفقة قد تمت من خلال إرسال النسخة الثانية من الحوالة تكون مؤشرة ومؤرخة .

<sup>1</sup>المادة 22 من القانون 90 -21المؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية .

## 1-أجال الدفع

يقوم الآمرون بالصرف باصدارالأوامروالحوالات وإرسالها إلى المحاسبين العموميين بين اليوم الاول واليوم العشرين (01-20)من كل شهر ،

يحول المحاسبون العموميون أوامر الصرف والحوالات الدفع في أجال أقصاه عشرة أيام (10) من تاريخ استلامها ويتم حسابها ابتداءا من شهر إصدارها ،

في حالة عدم مطابقة الأمر بالصرف أو الحوالة للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها يقوم المحاسبون العموميون بإبلاغ الأمرين بالصرف كتابيا رفضهم القانوني للدفع وذلك في أجال أقصاها عشرون(20) يوما ابتداءا من تاريخ استلامهم للأمر بالصرف أو الحوالة

## 2-رفض حوالات الدفع

إذا لاحظ أمين الخزينة إثناء معالجة وتصفية النفقات ان أوامر وحوالات الدفع الصادرة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص مخالفة للشروط المتعلقة بصحة قبول النفقات العمومية يقوم بمايلي  
رفض حوالات الدفع المؤقت حيث يكون الرفض المؤقت الذي يصدره أمين الخزينة بواسطة مذكرة رفض موضوع إرسال واحد يشمل كل الأخطاء ومبرراتها ويرسله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي تلمعني لتصحيح وتدارك للأخطاء وإعادة الحوالات قصد التكفل بها من جديد .

أما الرفض النهائي فيكون عندما يلاحظ أمين الخزينة ان الحوالات تتضمن أخطاء أو أنها مخالفة للقوانين والأنظمة المعمول بها في مجال المحاسبة العمومية أو الأنظمة المعمول بها في مجال المحاسبة العمومية أو ان الملاحظات المدونة بمذكرة الرفض لم تؤخذ بعين الإعتبار يقوم أمين الخزينة باصدارمذكرة الرفض النهائية تكون مرفوقة بالحوالات موضوع الرفض النهائي ويبلغها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني

رابعا -التوقيف الشهري للكتابات

في نهاية كل شهر،يقوم أمين خزينة البلدية بتوقيف الحسابات والكتابات قبل 25 من الشهر .

طبقا للتعليمة الوزارية رقم 47 المؤرخة في 13/12/1999الصادرة عن وزارة المالية المعدلة والمتممة للتعليمة الوزارية رقم 78 المؤرخة في 17/08/1991.

بعد توقيف كتابات آخر الشهر ،يقوم أمين الخزينة بوضع الميزان الشهري la balance mensuel للحسابات والسطور المفتوحة على كتابهم الكبير ، ويرسله إلى أمين خزينة الولاية التابع له يوم 31 من كل شهر كحد أقصى لتمكين هذا الأخير من مركزة الكتابات حسب الشروط النظامية المعتادة .

ومن أجل تفعيل نجاعة الرقابة السابقة التي يقوم بها أمين خزينة البلدية توجد هناك رقابة غير مباشرة يخضع لها أمين خزينة البلدية وتشمل على الخصوص :

\*رقابة المديرية الجهوية للخرزينة<sup>1</sup>

ويقوم بهذا النوع من الرقابة مكتب متابعة ومراقبة خزائن البلديات والقطاعات الصحية ،وخزائن المراكز الإستشفائية حيث تتجلى المراقبة في :

-القيام بمراقبة العمليات المحاسبية والمالية لهذه الخزائن .

-السهر وتوجيه أمناء خزائن البلديات ،تقديم النصائح لهم حتى يتمكنوا من ممارسة صلاحياتهم في إحترام القوانين والتنظيمات .

-القيام في 'طار برنامج التحقق من قبل الإدارة المركزية بمراقبة خزائن البلديات

-توزيع الوثائق المالية والمحاسبية على أمناء خزائن البلدية .

<sup>1</sup>المادة 08 من القرار الوزاري المؤرخ في 07/09/2005المتضمن تنظيم المديرية الجهوية للخرزينة وصلاحياتها

-مركزة وإستغلال محاضر تحقيق خزائن البلديات .

-اقتراح كل تدبير من شأنه تحسين تقنيات التحقيق .

### \*رقابة خزينة الولاية<sup>1</sup>

ويتولى القيام بهذه الرقابة مكتب مراقبة ميزانيات البلديات وتتمثل في :

-مراقبة الإيرادات المتوقعة ضمن الميزانيات الأولية BP والميزانيات الإضافية BS ورخص فتح الإعتمادات للبلدية .

-التقييم الدوري لوضعية التحصيل لكل إيراد قابل لذلك على مستوى كل خزينة وتحليل النقائص في التصفية والتأخرات الملاحظة في تنفيذ الإجراءات الإلزامية وتحديد أسبابها وإقتراح الحلول المناسبة لذلك

### خامسا -مسؤولية أمين البلدية :

إنه ولخطورة مهام أمين الخزينة البلدية كان لزاما أن تترتب عليه مسؤولية ،وذلك لضمان قيامه بالمهام الموكلة له وتختلف نوع المسؤولية حسب الدور الذي يقوم به أمين البلدية فهو مسئول عن جميع العمليات التي يقوم بها والموكلة إليه بموجب القوانين شخصيا أو ماليا على جميع هذه العمليات<sup>2</sup> .

### أ-المسؤولية الشخصية :

تتمثل هذه المسؤولية عندما لا يقوم أمين الخزينة بعمليات الرقابة الآنية أثناء عملية التصفية ودفع النفقات الملتمزم بتنفيذها أو عند عدم تحصيله الإيرادات أو عدم مسك المحاسبة والمحافظة على الأوراق المحاسبية وسندات الإثبات أو عن نفقة مدفوعة خطأ أو ضياع ملك من الأملاك .

<sup>1</sup>المادة 09 من القرار الوزاري المؤرخ في 07/09/2005المتضمن تنظيم المديرية الجهوية للخزينة وصلحياتها  
<sup>2</sup>المادة 38 القانون 90- 21المتعلق بالمحاسبة العمومية ،المؤرخ في 15/08/1990

ب-المسؤولية المالية

عند إثبات لنقص أو عجز في الصندوق أو القيم والسندات يقوم الامين لخزينة البلدية بتغطية هذا العجز من حسابه الخاص أو طلب إعفاء كلي أو جزئي من الوزير المكلف بالمالية .

ت-نتائج المترتبة عن المسؤولية الشخصية والمالية

حتى تكون المسؤولية المترتبة عن الأمين البلدي للخزينة محل إعتبار يجب ان تكون من طرف الوزير المكلف بالمالية أو مجلس المحاسبة .

سادسا-إختتام السنة المالية

يتعين على أمين الخزينة البلدية في نهاية كل سنة مالية إنجاز الأعمال التالية:

-توقيف جميع السجلات المحاسبية

-إعداد موازنة نهاية السنة BALANCE DE FIN D ANNEE

-إعداد حساب التسيير compte de gestion، وتقديمه إلى مجلس المحاسبة قبل 30 جوان من السنة الموالية للميزانية المقفلة .

و ما يلاحظ في أنه يحتسب فائض السنة المالية المعنية (--/03) من خلال إجراء العملية المحاسبية

التالية:

فائض السنة المالية المعنية (31-03)-مجموع إيرادات السنة المالية المعنية (حسب كل قسم)-نفقات

السنة المالية المعنية (حسب كل قسم )

بالموازاة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني ب :

إعداد الحساب الإداري (compte administratif) للبلدية الخاص بالسنة المالية المعنية الذي يجب أن تكون النتيجة النهائية للحساب المذكور متطابقة مع حساب التسيير وإرساله إلى مجلس المحاسبة في الأجل القانونية.

إن للخرينة البلدية دور هام في مالية هاته الأخيرة خاصة في التحصيل الموارد الجبائية فهو يلعب عدة أدوار ويقوم بعدة مهام فإختصاصه الأصلي في التسيير المالي يجعل منه حلقة جديرة بالاهتمام من طرف المشرع

إلا أنه يمكن أن نسجل أن عملية تحصيل الجباية المحلية لا يكون من قبل الخزينة للبلدية فقط بل تتوزع العملية على عدة جهات كمصالح سونلغاز بالنسبة للرسم على السكن، مصالح الطاقة والمناجم، مصالح بريد الجزائر، مصالح الجمارك، كبريات المؤسسات بالنسبة للضريبة على النشاط المهني، الرسم على القيمة المضافة وحقوق التسجيل، لذا فمن الأنجع يجب توحيد جميع النصوص في تقنين موحد كما أخذت به المملكة المغربية بسن قانون رقم 08-45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الإقليمية.<sup>1</sup>

وكذلك التجربة الفرنسية فقانونها العام لجماعاتها الإقليمية أكثر شمولاً إذ إضافة للقواعد العامة والمحاسبة المالية النص على إستقلاليتها، وكيفية تنفيذ ميزانيتها المحلية.<sup>2</sup>

فالبلدية في الجزائر تتلقى صعوبات كبيرة في التحصيل الجبائي وذلك يرجع لعدة أسباب أهمها تداخل الصلاحيات وعدم وضوحها وكذلك غياب التحفيزات المادية والمعنوية للموظفين الذين لا يبادرون إليها خوفاً من المساءلة القانونية وما ينجر عنها من متابعات قضائية دون الإستفادة من علاوات أو ترقيات أو تكوين نوعي يخول للموظف أداء مهامه على أكمل وجه، هذا ما يجعل الموظف يتهاون و يتقاعص في بذل الجهود اللازمة التي تجعل خاصة عملية التحصيل أكثر نجاعة وفاعلية وذات مرد ودية كبيرة

<sup>1</sup> نصير مكاي، تدبير مالية الجماعات المحلية وتدبير النفقات المحلية 08-45 تقديم على ضوء القانون عبدلنبي ضريف إماليف المغرب 2011

<sup>2</sup> - Voir les articles L1114-1 à L1114-4,.

13- Voir les articles L1612-1 à L1612- 20,

تعود بالنفع على البلدية وإيراداتها التي تحصلها وبأقل التكاليف وفي أقصر مدة زمنية ممكنة ربحا للوقت الذي يعتبر في عالم الإقتصاد مالا في حد ذاته ويمكن البلدية من إنجاز مشاريعها وتلبية حاجيات مواطنيها بإستعمال هذه المداخل التي تصب في خزينتها لتحقق البلدية الإستقلالية المالية وتكون رافدا من روافد التنمية خاصة المحلية منها .

إن التسيير المالي للجباية المحلية هو جزء من التسيير المالي للجماعات المحلية ككل، فالجماعات المحلية في الجزائر والمتمثلة في الولاية والبلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والتي تعني إكتسابها للإستقلالية المالية هذا ما يخولها بتسيير شؤونها المالية بنفسها إذ تعتمد على أسلوب الميزانية والتي تتكرر كل سنة مالية ن، لكن الملاحظ أن التسيير المالي للجماعات المحلية لا زال يعتمد على طرق بدائية في التسيير مما جعلها لا تواكب المتطلبات الجديدة للسكان وتواكب الطرق العصرية للتسيير، كما أنه تسيير الجباية المحلية تتدخل فيه عدة مصالح وهيئات كالقابض البلدي والذي رغم النصوص القانونية تمنحه عدة مهام إلا أنه نسجل عليه عدم الإستقلالية ولا يمتلك الأدوات سواء القانونية أو البشرية التي تساعده في تسيير الجباية المحلية

وتناولنا كذلك الهيئات الرئيسية المتدخلة في المالية المحلية للجماعات المحلية والدور الذي تلعبه رفقة هذه الجماعات المحلية في تسيير الجباية المحلية على غرار الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية فتعرضنا لكيفية إنشاءه ومهامه وأهم المعوقات التي يصادفها هذا الصندوق في تحقيق أهدافه خاصة في الدور الإقتصادي للبلديات وتشجيع الإستثمار ولاننسى الأمين الخزينة البلدي الذي يلعب دورا مهما في آلية الجباية المحلية ونظرا لحساسية هذا المنصب ارتأينا أن نتعرض إلى هذا الموضوع نظرا للأهمية البالغة التي يكتسيها وكذلك كيفية تعيينه ومهامه التي خولها إياه المشرع الجزائري والصلاحيات الممنوحة له كذلك المعوقات التي تحول بينه وبين أداء مهامه على أحسن وجه ومساهمته في التسيير الحسن للجماعات المحلية خاصة المالية المحلية منها وكذا الجباية المحلية فله دور كبير في عملية التحصيل وكذلك الرقابة الداخلية التي يمارسها على المجالس الشعبية البلدية وخاصة رؤساء البلديات الذين يتمتعون بصفة الأمر بالصرف فهو يراقب مدى قانونية السندات التي يصدرها الأمر بالصرف ومدى تطابقها مع القوانين سارية المفعول والتي قد يتجاوزها هؤلاء المكلفون بتسيير ميزانية الجماعات المحلية وما يلاحظ هو قلة الإمكانيات الممنوحة لأمناء الخزينة وكذلك يتمتعون بصلاحيات محدودة.

## الفصل الثاني

### تقييم نظام الجباية المحلية في الجزائر

إن نظام الجباية المحلية في الجزائر يعتمد على عدة آليات لتمويل الجماعات المحلية بالمواد الجبائية والتي تتميز بالتعقيد وعدم الوضوح، إذ أنه نجد آليات التمويل بالمواد الجبائية في الجزائر جد معقدة إذ أنها تتوزع على عدة هيئات بدءا بالدولة والولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية فمنها قسم يعود كليا للجماعات المحلية وهي نسب ضعيفة ومنها ما تشترك فيه الجماعات المحلية مع الهيئات الأخرى، وقد حاولت الجزائر إصلاح هاته المنظومة والتي لم تكن مجدية إذ أنه لم تكن إصلاحات عميقة بل كانت دوما عبارة عن إصلاحات سطحية وغير معمقة، وهذا ما تطرقنا له في المبحث الثاني إذ جاء تحت عنوان أسباب عجز الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في الجزائر والذي تطرقنا فيه إلى تماطل الحكومات المتعاقبة في تجسيد الإصلاحات ورغم أنه هناك إجماع الحكومات المتعاقبة على الإسراع في إصدار القانون الجديد إلا أنه هناك عدم تطابق بين الأهداف والواقع العملي كما أن هناك تأثيرات سياسية و إقتصادية حالت دون تطبيق الإصلاحات في مجال الجباية المحلية، كما حاولنا التعرض بنوع من التحليل لمسودة القانون الجباية المحلية وذلك بالتركيز على الإيجابيات وتثمينها وذكر السلبيات التي تعترضه مع محاولة إعطاء بعض الحلول و الإقتراحات.

إن المداخل الجبائية للجماعات المحلية متفرقة وبنسب متفاوتة فتتشارك في الإستفادة منها عدة هيئات منها الدولة والجماعات المحلية والصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، فللهولة الأولى نلاحظ أن النسب الكبيرة من الجباية تكون لفائدة الدولة وتكون في الرسوم والضرائب ذات الوعاء الواسع وذات المردود الكبير عكس ما هو عليه الحال بالنسبة للجماعات المحلية، وهذا ما نتعرض إليه بشيء من التفصيل

و كذلك نتعرض للمحاولات الإصلاح التي قررت الحكومات المتعاقبة مباشرة الإصلاحات خاصة مشروع قانون الجباية المحلية ومشروع قانون الجماعات المحلية لذلك قسمنا الدراسة إلى أليات تمويل الجماعات المحلية بالمواد الجبائية كمبحث أول والذي نتعرض بموجبه وبنوع من التفصيل إلى الموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات المحلية وكذلك نحاول التعرف على الموارد الجبائية المخصصة جزئياً للجماعات المحلية، أما المبحث الثاني فخصصناه إلى أسباب عجز الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في الجزائر والذي نتدارس فيه الإصلاحات التي باشرتها الحكومات الجزائرية المتعاقبة ومدى تحقيقها للأهداف المسطرة وماهي أهم العراقيل التي حالت دون تطبيق الإصلاحات .

## المبحث الأول

### أليات تمويل الجماعات المحلية بالمواد الجبائية

يعتبر التمويل المحلي أساس التنمية المحلية ، حيث تتطلب هذه الأخيرة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية ، ومن هنا وجب رفع مردودية الموارد الذاتية وخاصة الجبائية منها . إذ تعتبر المعيار الحقيقي لتحديد مدى استقلالية الجماعات المحلية. وذلك من خلال توسيع صلاحياتها في فرض الضرائب والرسوم وفق القانون .

وتعتمد الجماعات المحلية في صرف نفقاتها تلبية للحاجات المحلية على الموارد الجبائية بشكل رئيسي نظرا لأهميتها وتميزها عن باقي الموارد المالية الأخرى، فهي تمثل حوالي 90 % إذا تم مقارنتها مع الإيرادات غير الجبائية، لذلك لا بد من الاهتمام بهذا النوع من 1المداخيل، حتى تلعب دورا فعالا في تنمية وتسيير شؤون الجماعات المحلية<sup>1</sup>.

ويبدو أن دراسة الموارد المالية المتاحة للمحليات مسألة على درجة من الأهمية نظرا لما قد تكشف عنه من مدى تنوع مصادر تلك الموارد من ناحية، ومدى ملائمة تلك الموارد وكفايتها للمحليات . ويتميز النظام الجبائي الجزائري بالازدواجية بحيث يخص ضرائب ورسومها محصلة بالكامل للجماعات المحلية، و من جهة أخرى هناك ضرائب ورسوم موزعة بين الجماعات المحلية والدولة . ويمكن أن نميز بين أسلوبين لفرض الضرائب المحلية، يتمثل الأسلوب الأول في الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة، أما الأسلوب الثاني فيتمثل في الضرائب المحلية المستقلة. فالأسلوب الأول يعني أن تكون الضريبة المحلية مضافة إلى ضريبة عامة، حيث يتم حسابها على أساس نسبة معينة من وعاء الضريبة أو أن تشارك الجماعات المحلية في حصيلة الضريبة العامة المركزية نسبة من حصيلتها.

<sup>1</sup>خضير خنفرى، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وأفاق، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية. جامعة الجزائر. 2003، ص101.

ويمتاز هذا النوع من الضرائب بالبساطة إذ لا يحتاج إلى البحث عن أوعية جديدة لهذه الضرائب وحصرها وتقدير قيمتها، بل تتحصل الجماعات المحلية على حصتها من جباية ضرائب قائمة وموجودة فعلا، وكذلك الاقتصاد في نفقات الجباية حيث تحصل الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة في نفس وقت جباية الضرائب الأخرى.

أما الأسلوب الثاني فيخص الضرائب التي لا ترتبط بالمركزية، وتمتاز بطابعها المحلي المستقل ومما يعاب على هذا النوع قلة حصيلته، بحيث تستأثر الدولة بمعظم المصادر، كون جميع القطاعات الحيوية تفرض عليها ضرائب تصب في المالية العامة للدولة. تعرف الضريبة حسب الأستاذ مشال د ران بأنها (اقتطاع جبيري تقوم به السلطة العامة أما عن على أموال الأفراد قصد توزيع ثقل الأعباء العامة فيما بينهم بإنصاف)<sup>1</sup> أما الرسم فيختلف عن الضريبة، فهو اختياري لقاء خدمة مقدمة من مرفق عام، وكذلك يمتاز بالسهولة في تحصيله. وعليه فالموارد الجبائية تتكون من مدا خيل الضرائب والرسوم والحقوق المخصصة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية، والصندوق المشترك للجماعات المحلية .

ولذا قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين تناولنا في الأول الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية أما في المطلب الثاني والذي نتناول فيه الموارد الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية.

<sup>1</sup>أعمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، دار هومة للنشر، 2005، ص90.

## المطلب الأول

### الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية

تتشكل الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية من قسمين رئيسيين :

القسم الأول: يتعلق بالضرائب المحصلة لفائدة الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية،

ويضم:

-الرسم على النشاط المهني TAB

-الدفء الجزافي VF.

القسم الثاني: ويتعلق بالضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها، ويضم ما يلي :

-الرسم العقاري .

-رسم التطهير.

- رسم الإقامة.

وللتعرف أكثر على هذا ذلك قسمناه هذا المطلب إلى فرعين الأول تحت عنوان الموارد الجبائية المحصلة

لفائدة الولايات و البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية أما الثاني فنتناول بمقتضاه الموارد

الجبائية المحصلة لفائدة البلديات دون سواها.

الفرع الأول:

الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الولايات و البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

هناك عدة موارد جبائية تشترك فيها الجماعات المحلية أي كل من الولايات والبلديات والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسب متفاوتة والمتمثلة في الرسم على النشاط المهني TAB، الدفع الجزافي VF ،

أولاً- الرسم على النشاط المهني TAB

استحدث هذا الرسم بموجب الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 03 ديسمبر 1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996 حيث حل محل كل من الرسم على النشاط الصناعي النشاط على والرسم tax sur ( TAIC (l'activité industrielle et commerciale) على الرسم على النشاط غير التجاري TAXE ( TANC ( sur l'activité non commercial ) ويعتبر النشاط المهني أهم مصدر جبائي للجماعات المحلية، نظرا لوفرة محصوله<sup>1</sup>. وأما مجال تطبيقه فهو يطبق على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا تجاريا أو صناعيا، أو الذين يزاولون نشاطا غير تجاري، وهذا بمكان وجود مقر المؤسسة بالنسبة للشركات ومكان ممارسة النشاط للأشخاص و يستحق الرسم بصدد :

-الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة، الذين لديهم في الجزائر محلا مهنيا دائما و يمارسون نشاطات تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح غير التجارية ما عدا مدا خيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنويين أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم بموجب هذه المادة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> رضا خلاصي.النظام الجبائي الجزائري.الجزء 1. دار هومة،الجزائر، 2006.ص 163

<sup>2</sup> المادة 217 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والغير المباشرة الصادر 1976/12/09، ج ر ج ج عدد 102 الصادرة

22/ديسمبر 1976.

-رقم أعمال يحققه في الجزائر المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح الصناعية و التجارية أو الضريبة على أرباح الشركات .و يقصد برقم الأعمال مبلغ الإيرادات المحققة على جميع عمليات البيع أو الخدمات أو غيرها التي تدخل في إطار النشاط المذكور أعلاه، غير أنه تستثنى العمليات التي تنجزها وحدات من نفس المؤسسة فيما بينها من مجال تطبيق الرسم المذكور في هذه المادة .

يؤسس الرسم على المبلغ الإجمالي للمداخيل المهنية الإجمالية أو رقم الأعمال بدون الرسم على القيمة المضافة عندما يتعلق الأمر بالخاضعين لهذا الرسم المحقق خلال السنة غير أنه يستفيد من تخفيض قدره 30%:

-مبلغ عمليات البيع بالجملة.

-مبلغ عمليات البيع بالتجزئة و المتعلقة بمواد يشتمل سعر بيعها بالتجزئة على ما يزيد عن 50 % من الحقوق غير المباشرة .

- (عمليات البيع المحققة من طرف المنتجين و التجار بالجملة المتعلقة بالأدوية المنتجة محليا)<sup>1</sup>

كما يستفيد من تخفيض قدره 50 % :

-مبلغ عمليات البيع بالجملة الخاصة بالمواد التي يتضمن سعر بيعها بالتجزئة أكثر من 50 % من الحقوق غير المباشرة.

-مبلغ عمليات البيع بالتجزئة الخاصة بالأدوية بشرط أن :

0-تكون مصنفة ضمن المواد الإستراتيجية

<sup>1</sup>المادة 12 من قانون رقم 04 / 21 المؤرخ في 29/12/2004 المتضمن قانون المالية لسنة 2005 ج ج ج ج ج عدد 85 المؤرخة في 30 ديسمبر 2004، والمتمة بموجب المادة 8 من قانون المالية التكميلي لسنة 2010

0- يكون معدل الربح للبيع بالتجزئة يتراوح بين 10% و 30% كذلك يستفيد من تخفيض قدره 75% :-  
مبلغ عمليات البيع بالتجزئة للبنزين الممتاز و العادي و القازويل .

و يمنح تجار التجزئة الذين لهم صفة عضو جيش التحرير الوطني أو المنظمة المدنية لجهة التحرير الوطني أو أرامل الشهداء تخفيضا قدره 30% من رقم الأعمال الخاضع للضريبة .

و تضيف المادة 220 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة أنه :لا يدخل ضمن رقم الأعمال المعتمد كقاعدة للرسم :

-رقم الأعمال الذي لا يتجاوز 80000 دج إذا تعلق الأمر بالمكلفين بالضريبة الذين تتعلق نشاطاتهم ببيع البضائع، المواد و اللوازم و السلع المأخوذة أو المستهلكة في عين المكان، و 50000 دج إذا تعلق الأمر بالمكلفين بالضريبة الناشطين في قطاع الخدمات.

و للاستفادة من هذا الامتياز ينبغي على الأشخاص الطبيعيين أن يمارسوا بأنفسهم دون مساعدة أي شخص آخر.

-مبلغ عمليات البيع الخاصة بالمواد ذات الاستهلاك الواسع المدعمة من قبل ميزانية الدولة أو التي تستفيد من التعويض.

- مبلغ عمليات البيع أو النقل أو السمسرة المتعلقة بالمواد و السلع الموجهة للتصدير بما في ذلك كافة عمليات المعالجة قصد إنتاج المواد البترولية الموجهة مباشرة للتصدير

-مبلغ عمليات البيع بالتجزئة و الخاصة بالمواد الإستراتيجية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 31/96 المؤرخ في 15 جانفي 1996 المتضمن كفيات تحديد أسعار بعض المواد و الخدمات الإستراتيجية عندما لا تفوق حدود الربح بالنسبة للبيع بالتجزئة نسبة 10% .

-الجزء المتعلق بتسديد القرض في إطار عقد الاعتماد الإجاري المالي .

-العمليات المنجزة بين الشركات الأعضاء التابعة لنفس المجموعة مثلما حددته المادة 138 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة .

-المبلغ المحقق بالعملة الصعبة في النشاطات السياحية و الفندقية و الحمامات و الإطعام المصنف و الأسفار .

ولقد لخصنا ذلك في الجدول رقم 03 والذي يشمل على معدلات والهيئات المستفيدة من الرسم على النشاط المهني المرفق بالملحق<sup>1</sup>.

غير أنه و نظرا لخصوصيات بعض الولايات من الوطن و نسيجها العمراني و التي تتطلب تنظيما خاصا فقد أولى المشرع الجزائري لكل من الجزائر العاصمة 1وعنابة و قسنطينة و وهران اهتماما خاصا بها، حيث يتم توزيع معدلات الرسم كما يلي:<sup>2</sup>

➤ -الجزائر العاصمة:

بالنسبة للبلديات الحضرية للعاصمة توزع المعدلات كالاتي :

-الأموال الخاصة بترميم الحظيرة العقارية لولاية الجزائر العاصمة 0.5%

-الجزائر ولاية: 9.58%

3-الحضرية البلديات 88.30%

4 -الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5.22%

<sup>1</sup>أنظر الجدول رقم 03 بالملحق و رقم 01صفحة 374

<sup>2</sup>محمد عبدو بو درباله ، الإصلاح الضريبي .مجلة الفكر البرلماني. العدد 3. جوان 2003 .ص 107

أما بالنسبة للبلديات البسيطة فتتوزع النسب كالتالي:

1-ولاية الجزائر العاصمة 28.3%

2-البلديات 61.75%

1- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5.22%

➤ - عنابة - قسنطينة - وهران:

-الأموال الخاصة لترميم الحظيرة العقارية 0.5%

- الولاية 3.28%

-البلديات: 75.61%

-الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5.22%

### ثانيا - الدفع الجزافي VF ( FORFAITAIRE VERSEMENT )

يتكون الدفع الجزافي من مجموع المبالغ المدفوعة من الهيئات، و يخضع له جميع الأشخاص الطبيعيين و المعنويين، و خاصة بالأجور و التعويضات و العلاوات والامتيازات، و قد كان من قبل ضريبة تابعة للدولة لتتحول لاحقا لصالح الجماعات المحلية ثم أصبحت تعود لصندوق التضامن كليا الذي تساهم فيه كل بلدية ب 2% من الضرائب المباشرة و غير المباشرة<sup>1</sup>

وقد عرف معدل تحصيل الدفع الجزافي عدة تعديلات إلى غاية إلغائه بموجب القانون رقم 16/05 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 و بعد أن كان يتم توزيع الحاصل بين الدولة

<sup>1</sup>سعاد طيبي،. المالية المحلية و دورها في عملية التنمية، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام. كلية الحقوق بن 1 عكنون. السنة الجامعية 2009/2008 ص 8

و الجماعات المحلية، أصبح يحصل كاملا لصالح البلديات و الولايات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية، و هذا بموجب قانون رقم 86/06 المؤرخ في 25 جوان 1986 حيث كان يتم تحصيله بنسبة 6 %توزع كآلاتي:

1- عشر الضريبة ( 1/10 ) يوزع بين البلديات و الولاية كما يلي:

25 % لفائدة الولايات و 75 % لفائدة البلديات

2- توزع حصيلة الصندوق المشترك للجماعات المحلية في هذا الإطار كما يلي :

-تسعة أعشار الضريبة (9/10) توزع بين البلديات و الولايات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية كما يلي:

.سبعة أعشار (7/10) لفائدة البلديات

.عشرين (2/10) لفائدة الولايات.

عشر (1/10) لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية

أنظر الجدول رقم 04 الذي يبين تطور معدلات الدفع الجزافي المرفق بالملحق<sup>1</sup> صفحة 317

<sup>1</sup>أنظر الجدول رقم 04 من الملحق 01 صفحة 375 .

الفرع الثاني:

الموارد الجبائية المحصلة لفائدة البلديات دون سواها

لقد خصص المشرع الجزائري بعض المداخل الجبائية للبلديات فقط إذ تستفيد منها إلا البلديات فقط ، ولا تشترك فيها مع باقي الجماعات الأخرى أو باقي هيئات الدولة أو الولاية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية وإن كانت هاته الضرائب موارد لها تعتبر ضعيفة مقارنة بـبعض الضرائب الأخرى إلا أنها تعد من أهم المداخل للبلديات والتي تصب مباشرة في خزينة البلديات و تتمثل هذه الموارد حسب تقسيم قانون الضرائب من الرسم العقاري ورسم التطهير و رسم الإقامة .

أولاً- الرسم العقاري:

يعتبر الرسم العقاري من أقدم الضرائب والرسوم فقد تم تأسيسه بموجب الأمر رقم 67 83 - المؤرخ في 02 جوان 1967 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967 والذي تم تعديله بموجب المادة 43 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 المتضمن قانون المالية لسنة 1992<sup>1</sup> وقد كانت تتمثل آنذاك في المساهمة على الممتلكات المبنية وتوجه لميزانية الدولة ،وتضاف إلى هذه المساهمة مختلف الرسوم الملحقة (الرسم على رفع القمامة المنزلية، والرسم على تصريف المياه في المجاري والتي تدخل مباشرة لميزانية البلدية)

و قد تم إدماج مختلف هذه المساهمات في رسم جديد سمي بالرسم العقاري ابتداء من 01 جانفي 1968 ،و الذي يوجه ناتجه في مجموعه لميزانية البلدية مقوم على أساس مسح الأراضي بمعدل رفع

<sup>1</sup> عبد الصديق شيخ. الاستقلال المالي للجماعات المحلية. رسالة دكتوراه في القانون العام. جامعة الجزائر 1. 2011. ص 23

القمامة المنزلية و تصريف المياه في المجاري، تصوت عليه البلدية سنويا، و قد أدخلت عليه بعض التعديلات من خلال قانون المالية لسنة 1992 في مادته 43

يعرف الرسم العقاري بأنه ضريبة عينية تصريحيه تمس العقارات المبنية و غير المبنية الموجودة في التراب الوطني، و يوجه ناتجة إلى ميزانية البلديات، حيث يعد الحماية المثالية لها لما يتسم به من استقرار و ثبات في الإيرادات، و يشمل الملكيات المبنية و غير المبنية<sup>1</sup>

#### أ - الرسم العقاري على الملكيات المبنية

يؤسس هذا الرسم على الملكيات المبنية الموجودة فوق التراب الوطني باستثناء تلك المعفاة من الضريبة صراحة، و يشمل الملكيات المبنية التالية<sup>2</sup>:

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص و المواد أو لتخزين المنتوجات.
- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية و كذلك الموانئ و محطات السكة الحديدية و محطات الطرقات بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات و ورشات الصيانة .
- أراضيات البناءات بجميع أنواعها و القطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها و لا يمكن الاستغناء عنها.
- الأراضي غير المزروعة و المستخدمة للاستعمال التجاري أو الصناعي كالورشات و أماكن إيداع البضائع و غيرها من الأماكن من نفس النوع، سواء كان يشغلها المالك أو يشغلها آخرون مجانا أو بمقابل

<sup>1</sup> عبد الصديق شيخ ، المرجع السابق ص 23  
<sup>2</sup> الأمر رقم، 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل و المتمم المعدلة، المادة 248 :معدلة بموجب المادة 4 من ق.م. ت لسنة 2015 و المادة 249 منه.

## الباب الأول: الإطار القانوني للجباية

و من أهم الملكيات العقارية المعفاة من الرسم العقاري، ملكيات الدولة ، الولاية البلديات المؤسسات

العلمية للتعليم أو المساعدة إذا كانت :

-تابعة لمصلحة عمومية أو ذات النفع العام .

-غير منتجة للمداخل

-الأراضي المشغولة من طرف السكك الحديدية .

-أملاك الأوقاف العمومية، المؤسسة بالملكية غير المبنية

-الأرضيات أو القطع الأرضية التي خضعت للرسم العقاري على الملكيات المبنية . كما تعفى مؤقتا على

سبيل المثال لا الحصر بعض العقارات المبنية مثل :

\*العقارات أو أجزاء العقارات المصرح بها بأنها غير صحيحة أو على وشك الانهيار .

\*الملكيات التي تشكل السكن الرئيسي لمالكها.

\*البنائات الجديدة و إعادة البنائات و إضافات البنائات لمدة 7 سنوات ابتداء من 01 جانفي من السنة التي

تلي سنة إنجازها أو إشغالها.

\*السكن الاجتماعي التابع للقطاع العام المخصص للكراء .

و يكون أساس فرض الضريبة على الرسم ناتجا من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية

المبنية من المساحة الخاضعة للضريبة، و يحدد ذلك بعد تطبيق تخفيض بنسبة 2 % مع الأخذ بعين

الاعتبار حالة قدم الملكية المبنية على ألا يتجاوز التخفيض حدود 40% و 50% بالنسبة للمصانع و هذا على نمط واحد<sup>1</sup>.

و تحدد معدلات الرسم كما يلي:

• 3% بالنسبة للأماكن المبنية يأت معنى الكلمة

5% و بالنسبة للأراضي التي تشكل مرفقات للأماكن المبنية:

إذا كانت مساحة الأراضي أقل أو تساوي 500م<sup>2</sup>.

إذا كانت مساحة أراضي تزيد عن 500 م و لا تتجاوز 1000 م

10%. إذا كانت مساحة الأراضي تفوق 1000 م .

و حسب ما أورده المادة 256 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة فإنه: يؤسس الرسم العقاري على الأملاك المبنية تبعا للقيمة الإيجارية الجبائية المحددة حسب المتر المربع و حسب المنطقة و المناطق الفرعية و هذا ما فصلته المواد 257، 258، 259 إلى 261

#### 1- العقارات أو أجزاء العقارات ذات الاستعمال السكني :

المادة 257: تحدد القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع على النحو الآتي :

وقد حددت قيمتها في الجدول رقم 05 المرفق بالملحق والذي يشمل قيمة الرسم على العقارات أو

أجزاء العقارات ذات الاستعمال السكني<sup>2</sup>

<sup>1</sup> المادة 254 من الأمر رقم، 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم المعدلة،.

<sup>2</sup> أنظر الجدول رقم 05 المرفق بالملحق رقم 01 صفحة 296

2 - المحلات التجارية و الصناعية:

المادة 259 تحدد القيمة الإيجارية الجبائية للمحلات التجارية والصناعية لكل متر مربع كمايلي :

ويمكن أن نلخص ذلك في الجدول رقم 06 المرفق بالملحق والذي يشمل القيمة الإيجارية المحلات التجارية و الصناعية<sup>1</sup> .

المادة 261: تحدد القيمة الإيجارية الجبائية للأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية لكل متر مربع من المساحة كمايلي :

ويمكن أيجاز ذلك في جدول 07 والذي يوضح القيمة الإيجارية الجبائية للأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبنية لكل متر مربع من المساحة<sup>2</sup> ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في قطاعات قابلة للتعمير :

والذي نلخصه في جدول المرفق بالملحق 08 والذي يحدد القيمة الإيجارية ملحقات الملكيات المبنية الموجودة في قطاعات قابلة للتعمير.<sup>3</sup>

ب- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:

يخص هذا الرسم الملكيات غير المبنية مهما كانت طبيعتها، ما لم تكن معفاة صراحة من الضرائب والرسم، و قد استحدث هذا الرسم بموجب المادة 43 من القانون رقم 25/91 المتضمن قانون المالية لسنة 92 .

<sup>1</sup>أنظر الجدول رقم 06 المرفق بالملحق رقم 01 صفحة 376

<sup>2</sup> أنظر الجدول رقم 07 المرفق بالملحق رقم 01 صفحة 376

<sup>3</sup>أنظر الجدول رقم 08 المرفق بالملحق رقم 01 صفحة 376.

كمايلي<sup>1</sup>: و الملكيات العقارية غير المبنية هي :

\*الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير ، بما فيها الأراضي قيد التعمير الغير خاضعة

لحد ان للرسم العقاري للملكيات المبنية .

\*المحاجر و مواقع استخراج الرمل و المناجم في الهواء الطلق. \*

\*مناجم الملح و السبخات .

\*الأراضي الفلاحية.

وتعفى من الرسم<sup>2</sup>

➤ الملكيات التابعة للدولة والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية أو العلمية أو التعليمية أو

الإسعافية عندما تكون مخصصة لنشاط ذي منفعة عامة ،وغير مدرة لأرباح .

➤ لايطبق الإعفاء على الملكيات التابعة لهيئات الدولة والولايات والبلديات التي تكتسي طابعا صناعيا

أو تجاريا .

➤ الأراضي التي تشغلها السكك الحديدية.

➤ الأملاك التابعة للأوقاف العمومية والمتكونة من ملكيات غير مبنية .

➤ الأراضي والقطع الأرضية الخاضعة للرسم العقاري على الملكيات الغير مبنية<sup>3</sup>

<sup>1</sup> المادة 161 – ز من الأمر رقم،76-101المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09،المعدل والمتمم المعدلة.

<sup>2</sup> الأمر رقم،76-101المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09،المعدل والمتمم المعدلة بموجب المادة 261 د

13من ق ت م 2015

<sup>3</sup> الأمر رقم،76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09،المعدل والمتمم قانون الضرائب المباشرة والغير المباشرة المادة 261 منه.

وينتج الأساس الضريبي للرسم العقاري على الملكيات الغير مبنية بالتطبيق على المساحة الخاضعة لضريبة ( القيمة الجبائية ) تبعا و للمناطق، و يعبر عنها بالهكتار بالنسبة للأراضي الفلاحية و المتر المربع بالنسبة لباقي الأراضي.<sup>1</sup>

### 1-الأراضي الموجودة في قطاعات عمرانية:

وقسمت إلى مناطق وإلى أراضي معدة للبناء أراضي و أخرى مستعملة وأخرى كأراضي للنزهة وحدائق للترفيه وملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية. والتي يمكن أن نلخصها في الجدول رقم 09 المرفق بالملحق والذي يشمل على الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:والموجودة في قطاعات عمرانية<sup>2</sup> .

### 2-الأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المدى المتوسط وقطاع التعمير

كذلك قسمت إلى أربعة مناطق ويوضح الجدول المرفق بالملحق قيمة الرسم الأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المدى المتوسط وقطاع التعمير.<sup>3</sup>

### 3-المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء المطلق ومناجم الملح والسبخات :

وقسمت بدورها إلى أربعة مناطق مختلفة والتي نلخصها في الجدول المرفق بالملحق والذي يتضمن القيمة الجبائية المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء المطلق ومناجم الملح والسبخات<sup>4</sup>

<sup>1</sup> الأمر رقم، 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم المادة و - 261 معدلة بموجب و 9 المواد 10 م. ق من لسنة 2002 و 14 من ق.م. ت لسنة 2015.

<sup>2</sup> أنظر الجدول رقم 09 المرفق بالملحق صفحة 377

<sup>3</sup> أنظر الجدول رقم 10 المرفق بالملحق 01 صفحة 377

<sup>4</sup> أنظر الجدول 11 المرفق بالملحق صفحة 377

4-الأراضي الفلاحية :

تحدد القيمة الإيجارية الجبائية حسب الهكتار وحسب المنطقة كمايلي:

وقسمت إلى أربعة مناطق وكذلك تختلف الأراضي المسقية عن اليابسة والتي يلخصها الجدول رقم 12

المرفق بالملحق<sup>1</sup>

وتحدد معدلات الرسم كالاتي :

5- % بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق غير العمرانية

بالنسبة للأراضي العمرانية ،تحدد النسبة الرسم كمايلي :

5- % عندما تكون مساحة الأراضي أقل من 2م500 أو تساويها.

7- % عندما تفوق مساحة الأراضي م 500 2 أو وتقل تساوي 1000م2

10- % عندما تفوق مساحة الأراضي 1000م2

3 -% بالنسبة للأراضي الفلاحية

إلا أنه بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في المناطق العمرانية أو الواجب تسييرها والتي لم تنشأ

عليها بنايات منذ ثلاث (3)سنوات إبتداءا من تاريخ الحصول على رخصة البناء أو صدور رخصة التجزئة

فإن الحقوق المستحقة بصدد الرسم العقاري ترفع إلى4أضعاف<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>أنظر الجدول رقم 11 المرفق بالملحق الصفحة 377

<sup>2</sup> الأمر رقم76- 101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم المادة 5 من ق م2016 المادة 261 ز: - معدلة بموجب المواد 16 م. ق من لسنة و 10 1998. ق من م لسنة 2002 و 15 من ق ت.م. 2015

ت - الرسم على رخص العقارات:

كل الذي سبق ذكره حول الرسم العقاري كان يعني العقارات المبنية و غير المبنية بكل حالاتها و صفاتها ، ولم يهمل المشرع أن يخص حالات البناء و التعديلات التي تحدث على تلك العقارات من تغييرات كلية و جزئية ، ففرض على هذه الأفعال رسما مؤسسا لصالح البلديات . فقد جاء في أحكام المادة 55 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 23 ديسمبر لسنة 1999 و المتعلق بقانون المالية لسنة 2000 المعدل تباعا إلى غاية قانون المالية التكميلي لسنة 2018 على أنه:

(أولا- يؤسس لصالح البلديات رسم خاص على عقود التعمير وكل الرخص والشهادات المتعلقة بها

ثانيا - تخضع عند تسليمها، للرسم الخاص على عقود التعمير، الرخص والشهادات المبنية أدناه

1- رخص البناء

2- رخص التجزئة

3- رخص الهدم

4- شهادة المطابقة

5- شهادة التقسيم

6- شهادة التعمير

7- شهادة قابلية الإستغلال

ثالثا:تحدد مبالغ هذا الرسم لكل صنف من الوثائق المبنية أدناه حسب قيمة البناية....)

وقد عدلت أحكام المادة 77 من قانون المالية لسنة 2018 أحكام المادة 55 من قانون المالية لسنة 2000 وهذا بغرض استبدال تسمية (الرسم الخاص على رخص العقارات) ب (الرسم الخاص على عقود التعمير وغيرها من الرخص أو الشهادات المتعلقة بها).

والمقتضى أحكام المادة 77 من قانون المالية لسنة 2018 وفضلا عن رخص البناء، التجزئة أو الهدم وشهادات المطابقة، التقسيم أو التعمير، يطبق من الآن فصاعدا (الرسم الخاص على عقود التعمير وغيرها من الرخص أو الشهادات المتعلقة بها) على :

-رخص البناء وشهادة المطابقة المسلمة على البناءات المنجزة في إطار الترقية العقارية .

-شهادة قابلية الاستغلال المسلمة الأجزاء ذات الاستعمال السكني وكذا الأجزاء ذات الاستعمال التجاري والصناعي .

وقبل صدور قانون المالية لسنة 2018. كانت أساس الإخضاع الضريبي للرسم الخاص على رخص العقارات يشكل من القيمة التجارية للبناءية أو تبعا لعدد الأجزاء، وهذا حسب كل صنف من الوثائق .  
وعليه فيحدد أساس الإخضاع الضريبي للرسم الخاص على عقود التعمير وجميع الرخص والشهادات المتعلقة بها كمايلي :

● بالنسبة لرخص البناء وشهادات المطابقة :فيحدد بناء على المساحة المبنية بالمتر المربع (م2) بدلا من

القيمة التجارية للبناءية ،وهذا فيما يخص البناءات ذات الاستعمال السكني والبناءات المشيدة في إطار الترقية

العقارية ، أما بنايات ذات الاستعمال التجاري والصناعي فيحدد أساس الإخضاع الضريبي بناء على قيمتها التجارية .

\*بالنسبة لرخص الهدم:فيحدد بناء على المساحة المبنية بالمترا المربع (م2) (مجموع مساحات الأسطح الأرضية ) للبناء المقرر هدمها، بدلا من مساحة ملكية الأرض لكل بناية مقرر هدمها

\* بالنسبة لرخص التجزئة وشهادات قابلية الإستغلال :فيتم ذلك حسب عدد الأجزاء بالإضافة إلى ذلك يظل أساس الإخضاع الضريبي لرخصة البناء المسلمة على بنايات ذات الإستعمال السكني وشهادة المطابقة المسلمة على بنايات ذات الإستعمال التجاري أو الصناعي على حاله دون تغيير ويبقى مشكلا من القيمة التجارية للبناءية

وتم تحيين مبالغ الرسم الخاص على عقود التعمير لجميع الرخص والشهادات المتعلقة بها :

حيث حينت أحكام المادة 77 من قانون المالية لسنة 2018 الرسم الخاص على عقود التعمير على النحو التالي :

#### ➤ الرسم على رخصة البناء

وقسمت إلى بنايات مشيدة في إطار الترقية العقارية بنايات ذات استعمال تجاري أو صناعي والموضحة في الجدول رقم 12 المرفق بالملحق<sup>1</sup>

#### ➤ رخصة التقسيم:

وقسمت إلى نمطين بنايات ذات استعمال سكني بنايات ذات استعمال تجاري أو صناعي أو سكني

<sup>1</sup>أنظر الجدول رقم12من الملحق رقم 01 الصفحة 378

والموضحة في الجدول رقم 13 بالملحق<sup>1</sup>

➤ رخصة الهدم :

طبقا لأحكام المادة 77 من قانون المالية لسنة 2018 يحدد مبلغ الرسم مقابل رخصة الهدم بقيمة 300 دج لكل متر مربع (م2) من المساحة المبنية (مجموع المساحات الأرضية) من البناية المقرر هدمها

➤ -شهادة المطابقة :

بنايات ذات استعمال سكني بنايات مشيدة في إطار الترقية العقارية بنايات ذات استعمال تجاري وصناعي والذي يلخصه الجدول 14 من الملحق<sup>2</sup>

-مبلغ شهادة التقسيم والتعمير :

يحدد المبلغ ب 3000 دج عند تسليم شهادات التقسيم والتعمير

➤ شهادة التهيئة :

وقسمت إلى نمطين بنايات ذات طابع سكني وبنايات ذات طابع تجاري وسكني

أنظر الجدول رقم 15 المرفق بالملحق والذي يشمل قيمة شهادة التعمير<sup>3</sup>

هذا الرسم الخاص بالرخص أعفيت منه البنايات التي تتجزأ الدولة و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المجمعيات ذات المنفعة العمومية و الجمعيات ذات الطابع الإنساني..

<sup>1</sup>انظر الجدول رقم 13 الصفحة 379 من الملحق رقم 01.

<sup>2</sup>انظر الجدول رقم 14 الصفحة 379 من الملحق رقم 01.

<sup>3</sup> الجدول رقم 15 الصفحة 380 من الملحق رقم 01..

وبمقتضى المادة 77 من قانون المالية لسنة 2018 تعفى من الرسم الخاص على العقود التعمير، البنائيات المهتدة بالانهيار والتي يقرر هدمها رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للقوانين سارية المفعول

#### ثانيا: رسم التطهير

أحدث هذا الرسم بموجب القانون رقم 80-12 المؤرخ في 31 ديسمبر 1980 المتضمن قانون المالية لسنة 1981، وقد عرف هذا الرسم تعديلا بموجب القانون رقم 12-01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2001 المتضمن قانون المالية لسنة 2002، بحيث أسندت مهمة تحصيل هذا الرسم والمنازعات المتعلقة برسم رفع القمامة المنزلية ابتداء من 10 جانفي 2005.<sup>1</sup>

يطبق رسم التطهير سنويا على كل مسكن، أو ملكية مبنية تقع داخل البلديات وتتوفر على مصلحة رفع القمامات المنزلية، حيث ينشأ باسم الملاك أو المنتفعين من الملك ويطبق على عاتق المستأجر الذي يكون متضامنا مع المالك في دفع قيمة رسم التطهير<sup>2</sup>. و يحصل كاملا لفائدة البلديات التي بها مصلحة جمع النفايات المنزلية، وبها شبكة لصرف المياه المستعملة. وقد حددت المادة 11 من القانون 12-01 المتضمن قانون المالية لسنة 2002 والمعدل بالمادة 21 من القانون التكميلي لسنة 2015 معدلات هذا الرسم كما يلي - :

من 1000 دج الى 1500 دج على كل محل ذي استعمال سكني .

- من 1000 دج الى 10000 دج على كل محل ذي استعمال مهني اتجاري أو حرفي.

- من 3000 دج الى 12000 دج على كل محل ذي استعمال أو مهني أو تجاري ما أو حرفي شابهه . -

بين 200.00 و دج. 130000 . دج على كل محل ذي استعمال أو صناعي أو تجاري ما أو حرفي

<sup>1</sup> مادة 263 مكرر2 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم، معدلة بموجب المواد 28 من ق.م لسنة 1997 و 15 من ق.م لسنة 2000 و 11 من ق.م لسنة 2002 و 21 من ق.م لسنة 2015 .  
<sup>2</sup> حميد بوزيدة، التقنيات الجبائية. ديوان المطبوعات الجامعية. 2010. ص 174 .

شابهه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه .<sup>1</sup>

وقد تغيرت قيمة الرسم وقد عرفته المادة 25 من قانون المالية 2020 على أنه هو رسم سنوي لرفع القمامات المنزلية يطبق على كل الملكيات المبنية بإسم المستأجر أو صاحب الانتفاع. يتحمل الرسم المستأجر الذي يمكن أن يكلف مع المالك بدفع الرسم سنويا بصفة تضامنية.

يحدد مبلغ الرسم كما يلي: (المادة 25 من ق.م. لسنة 2020)<sup>2</sup>

- ما بين 1500 دج و 2000 دج على كل محل ذي استعمال سكني؛
- ما بين 4000 دج و 14.000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة سنة 2020.
- ما بين 10.000 دج و 25.000 دج على كل أرض مهياة للتخيم والمقطورات ؛
- ما بين 22.000 دج و 132.000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي، أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.) المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة)

- من 8000 إلى 23000 على كل أرض مهياة للتخيم والمقطورات.

من 10000 دج إلى 100000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري حرفي أو ما شابهه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

- و تكون التعريفية المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي، وبعد المصادقة عليها من السلطة الوصية

<sup>1</sup> المادة 263 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم ،  
<sup>2</sup> المادة 25 من قانون المالية لسنة 2020 رقم 19-14 الصادر 11/ ديسمبر / 2019 ج ر عدد 81 المؤرخ في 30/ديسمبر/ 2019.

تحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بعد اطلاع رأي السلطة الوصية.

يتم تعويض البلديات التي تمارس عملية الفرز في حدود 15% من مبلغ الرسم المطبق على رفع القمامات المنزلية المنصوص عليه في المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بالنسبة لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد و /أو القابلة للاسترجاع لمنشأة المعالجة.) المادة 263 مكرر 4 من قانون الضرائب المباشرة).

يتم تعويض البلديات التي تمارس عملية الفرز في حدود 15% من مبلغ الرسم المطبق على رفع القمامات المنزلية المنصوص عليه في المادة 263 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بالنسبة لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد و / أو القابلة للاسترجاع لمنشأة. المعالجة تحدد كفاءات تطبيق هذه الأحكام بموجب قرار وزاري مشترك.<sup>1</sup>

### ثالثا - الرسم على الإقامة

يفرض هذا الرسم على كل شخص لا يقيم في البلدية و لا يملك فيها إقامة خاصة للرسم العقاري، و قد أعيد تحديث هذا الرسم بناء على الأمر رقم 27/95 المؤرخ في 30 ديسمبر 1995 و المتضمن قانون المالية لسنة 1996

و قد عرف رسم الإقامة عدة تعديلات و تم توسيعه ليشمل جميع البلديات بعد أن كان مقتصر على بلديات محددة مع الزيادة في التعريف بصفة منزلة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية ، و هذا طبقا لقانون المالية التكميلي لسنة 2008 تحت رقم 08-02 المؤرخ في 24 جويلية 2008.

<sup>1</sup>الأمر رقم،76-101المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09،المعدل والمتمم،في المادة 263 مكرر : محدثة بموجب المادة 25 من ق م لسنة 2003.

و يؤسس الرسم على الإقامة لفائدة البلديات وحدها، حيث يمكنها عن طريق المداولة من التصويت على رسم الإقامة الواجب تحصيله لتمويل ميزانيتها، وفقا لأحكام قانون البلدية، كما يؤسس هذا الرسم على كل شخص و على كل يوم من الإقامة بحيث لا يمكن أن تقل عن 50 دج و أن لا تفوق 60 دج على الشخص و على اليوم الواحد و لا تتجاوز 100 دج على العائلة<sup>1</sup>.

غير أنه و بالنسبة للمؤسسات الفندقية ذات ثلاثة نجوم و أكثر، تحدد تعريفة الرسم على الشخص و على اليوم الواحد من الإقامة كما يلي.:

200 • دج للفنادق ذات الثلاثة نجوم

400 • دج للفنادق ذات الربعة نجوم

600 • دج للفنادق ذات الخمسة نجوم

يتم تحصيل الرسم على الإقامة لدى أمين خزينة البلدية عن طريق مؤجري الغرف المفروشة و أصحاب الفنادق و مالكي المقرات المستعملة لإسكان المعالجين بالمياه المعدنية أو حتى السياح المقيمين بالبلدية و المدفوعة من طرفهم و تحت مسؤوليتهم.

والملاحظ أن هذا الرسم ضعيف المردودية وذلك لعدم وجود متابع من قبل البلدية والتي لا تستطيع مراقبة هاته العملية لعدم وجود الإمكانيات اللازمة لمتابعة ومراقبة أصحاب الفنادق والمناطق السياحية وعدم تصريحهم بالمداخل الحقيقية التي تعود عليهم راء كراء الغرف وكذلك البلديات لا تلي أهمية لها الرسوم لقلة مداخلها وأن نفقات جبايتها غالبا ما تكون أكبر منها .

<sup>1</sup>المادة 63 من قانون المالية رقم 02/97 لسنة 1998 المؤرخ في 1997/12/12/30.

## المطلب الثاني

### الموارد الجبائية المخصصة جزئياً للجماعات المحلية

هي كل الموارد الجبائية التي تتقاسمها الجماعات المحلية سواء مناصفة أو بنسب متفاوتة مع الدولة بالإضافة إلى ما يحول إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وعادة ما تكون نسبة تحصيل العائدة للدولة أعلى من النسبة التي تستفيد منها الجماعات المحلية وتكون عوائدها قليلة إذا ما قرنت بتلك التي تعود لخزينة الدولة والتي تستحوذ على النسبة الكبيرة منها و تتكون من الضرائب و الرسوم التالية :

-الرسوم على القيمة المضافة

-الرسوم على الذبح

-الرسوم على الأطر المطاطية و الزيوت و الشحوم

-الضريبة على الممتلكات

-الضريبة على الدخل الإجمالي

-الضريبة الجزافية الوحيدة

-المنتوجات الضريبية المنجمية

-قسمة السيارات .

وللتفصيل أكثر في ذلك قسمنا هذا المطلب إلى فرعين فتناولنا في الفرع الأول الرسوم المخصصة جزئياً للجماعات المحلية أما الفرع الثاني فنخصه لدراسة الضرائب المخصصة جزئياً للجماعات المحلية.

## الفرع الأول

### الرسوم المخصصة جزئيا للجماعات المحلية

وهي تتمثل في : - الرسم على القيمة المضافة

-الرسم على الذبح

-الرسم على الأطر المطاطية والزيوت و الشحوم .

### أولا : الرسم على القيمة المضافة TVA

احدث الرسم على القيمة المضافة بموجب القانون 90-36 المؤرخ في 31 ديسمبر 1990 المتضمن قانون المالية لسنة 1991 ، إضافة على الرسم على العمليات البنكية و التأمينات وقد جاء هذا الرسم كضريبة على الإنفاق لتعويض نظام الرسوم على الأعمال المتضمن الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج، و الرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات و يرجع ذلك لما يتضمنه من تعقيد وتعدد معدلاته وعجزه على مسايرة العملية الاقتصادية المتجددة يوميا .

ويعتبر هذا الرسم ضريبة حقيقية وغير مباشرة نظرا لكونه يمس استعمال الدخل أي الاستهلاك النهائي للسلع و الخدمات، ولا يدفعه المستهلك مباشرة للخزينة و إنما عن طريق المؤسسة التي تتولى عملية الإنتاج و التوزيع.

ويطبق الرسم على القيمة المضافة على جميع الأشخاص الطبيعية أو المعنوية الذين يقومون بأنشطة ذات طابع صناعي أو تجاري أو حرفي أو مهن حرة ، و التي تقع داخل مجال تطبيق الرسم على القيمة المضافة سواء نتج عن ذلك تسديد الرسم أو كانت العملية معفية ، وهناك نوعان من هذه العملية : أولا :

العمليات الخاضعة وجوبا للرسم وتندرج ضمنها:

-عمليات البيع، الأشغال العقارية، تقديم الخدمات ذات الطابع الصناعي و التجاري و الحرفي المحققة في الجزائر بصفة اعتيادية أو عرضية .

-عمليات الاستيراد

-العمليات المتعلقة بالأموال المنقولة.

عمليات بناء و بيع المباني المنجزة في إطار نشاط الترقية العقارية وكذلك عمليات بناء عمليات مساكن اجتماعية

-العمليات المتعلقة بأموال العقارية

-عمليات التسليم للذات

-عمليات تخص أداء الخدمات.

يعطى الاختيار لهذه العمليات للذين يكون نشاطهم في مكان غير الذي يطبق فيه الرسم على القيمة المضافة بناء على تصريح منهم لاكتساب صفة المدينين بالرسم . يحسب الرسم على القيمة المضافة بتطبيق معدل محدد بواسطة القانون على الأساس الخاضع للضريبة و المتمثل في رقم الأعمال الذي يحتوي على سعر السلعة أو الأشغال بما في ذلك الرسوم و الحقوق باستثناء الرسم على القيمة المضافة . وبموجب القانون رقم 06-2000 المؤرخ 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 فقد أصبح حساب هذا الرسم بمعدلين هما :

-المعدل العادي 17 % و يطبق على المنتوجات و البضائع و الخدمات و العمليات التي لا تخضع صراحة للمعدل المنخفض .

-المعدل المنخفض 7 % يطبق على السلع و الخدمات التي تمثل منفعة خاصة على الصعيد الاقتصادي و الثقافي و يطبق على الأموال و المنتجات و الأدوات المشار إليها في المادة 22 من قانون الرسم على القيمة المضافة )قانون المالية رقم 2000 - 06 لسنة 2001

-وبموجب التعديل الأخير لقانون المالية لسنة 2017 أصبح المعدل العادي يمثل 19 % أما المعدل المنخفض فيمثل 9%.

(جدول توضيحي للتعديلات التي طرأت على معدل الرسم على القيمة المضافة)<sup>1</sup> والذي نجيزه في الجدول رقم 16<sup>2</sup>.

وقد نص القانون رقم 01-12 المؤرخ في 19 جويلية 2001 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001 على إلغاء تطبيق الرسم على القيمة المضافة على صغار التجار<sup>1</sup> الخاضعين للنظام الجزافي و الذين لا يتجاوز رقم أعماله 1.5 مليون دج .

ويتم توزيع محصول الرسم كالتالي:<sup>3</sup>

80 % - لفائدة ميزانية الدولة.

10 % - لفائدة ميزانية البلديات.

10 % - لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

أما فيما يخص الحصة التي تعود للبلديات بالنسبة للعمليات المنجزة من طرف المؤسسات التابعة لاختصاص مديرية كبريات المؤسسات فتدفع إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

<sup>1</sup> المادة 21 من قانون -16 14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017. ، د.ج.ر.، ج ش عدد 77 لسنة 2017  
<sup>2</sup>أنظر جدول رقم 16 من الملحق رقم 01 ،صفحة 381

<sup>3</sup> المادة 16 من قانون المالية التكميلي رقم 06 - 04 المؤرخ في 15 جويلية 2006 لسنة 2006

ثانياً- الرسم على الذبح

كل عملية الذبح التي تقع داخل محل الاختصاص البلدي لكل جماعة محلية تعتبر أحد موارد دعم الوعاء المالي لتلك البلدية شريطة أن يخصص لهذه العملية مكان بعينه يسمى المذبح البلدي يقوم عليه أصحاب الاختصاص من أطباء بيطريين و مراقبي الجودة و أعوان الذبح و لتمكين عملية التحصيل تخصص البلدية أعوان تحصيل إما بمنح صاحب الذبيحة فاتورة ذبح أو تذكرة مخصصة للغرض .

غير أنه هناك بلديات لا تمتلك مكانا مخصصا للذبح فتلجأ إلى توقيع اتفاقية ثنائية بينها و بين البلدية التي تمتلك مكان الذبح القريب من البلدية غير المالكة ، بموجب هذه الاتفاقية تضمن هذه البلدية حقوقها من الرسم على الذبح بنسب معينة حسب ما ينص عليه القانون حينه.

فقد نصت المادة 446 من قانون الضرائب غير المباشرة لسنة 2013 على ( أن ذبح الحيوانات المبينة أدناه يخضع لرسم مخصص للبلديات ضمن الأشكال و تبعا للكيفيات المبينة في المواد التالية:

هذه المادة السابقة الذكر ، أتت على ذكر الأصناف و الحدث المنشئ للرسم حتى تكون عملية الذبح مقيدة في سجلات مخصصة ، فقد جاء في تفصيل المادة ما يلي :

-الحصان و الفرس و البغل و البغلة و العير و الحمار و الأتان و العير الفحل .

- الجمل و الناقة و الفصيل .

- الثور المخصي و الثور الفحل و البقرة و العجل و العجل الصغير والعجلة.

- الكبش الفحل و الضان و النعجة و الخروف و الخروف الرضيع .

- التيس و الماعز و الجدي .

هذا من جهة و من جهة أخرى يتلقى الوعاء المالي إيرادات أخرى في هذا المجال تأتيه من اللحوم المستوردة بكل أنواعها الطازجة و المتلجة أو المطبوخة أو المملحة أو المصنعة التي مصدرها الخيول و الإبل و الماعز و الأغنام و البقر.

و هذا ما بينه المادة 452 من قانون الضرائب غير المباشرة حيث نصت على مايلي :

تحدد التعريفة كمايلي:

تعيين المنتوجات اللحوم الطازجة أو المبردة أو المطبوخة أو المملحة أو الصنعة التي مصدرها الحيوانات الآتية: الخيول، الإبل، الماعز، الأغنام، البقر وتتمثل تعريفه الرسم /كغ 10دج

يخصص مبلغ 1.50 دج من هذه التعريفة لصندوق التخصيص الخاص رقم 070 ( 302-صندوق حماية الصحة الحيوانية)<sup>1</sup>

بالنظر إلى هذا الرسم فقد جاء ذكره لأول مرة في التشريعات الجزائرية بموجب الأمر رقم 69-107 المؤرخ في 31 ديسمبر 1969 و المتضمن قانون المالية لسنة 1970 و يتم تحصيل هذا الرسم عن كل كيلوغرام من الوزن الصافي للحوم الحيوانات المذبوحة ، و تحدد التسعيرة عن كل كيلوغرام وفقا للقانون الساري المفعول و تختلف حسب كون أن اللحوم ناتجة عن الذبح المحلي أو اللحوم المستوردة.<sup>2</sup>

و في آخر تعديلات جاء بها التشريع الجبائي في نص المادة 21 من قانون المالية التكميلي لسنة

2009 .حيث ذكر فيها أنه:

يحصل ناتج هذا الرسم لفائدة البلديات التي تتم على ترابها عملية الذبح و يكون حسابه على أساس 10 دج للملغ من طرف أعوان الضرائب الذين لهم سلطة الرقابة والتحقق داخل المذابح و يوزع كالتالي:

<sup>1</sup> المادة 446 من الأمر رقم،76-101المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09،المعدل والمتمم.  
<sup>2</sup> شريف رحمانى ،، أموال البلديات الجزائرية .دار القصبه للنشر. 2003 .ص 63.

- 8.5 دج للبلدية

- 1.5 دج لصندوق حماية الصحة الحيوانية.

و عندما يتعلق الأمر بالذبح ما بين البلديات، فإن محصول الرسم على الذبح يسجل في حساب خارج الميزانية بالنسبة للبلدية التي يوجد في إقليمها المذبح، ليتم توزيعه بعد ذلك شهريا بين البلديات المعنية حسب الاتفاقية المبرمة بينها ، و إن لم تكن هناك اتفاقية سابقة فيتم توزيعه كما يلي :

- ريع المحصول يعود للبلدية التي على أرضها المذبح

- ثلاثة أرباع المحصول المتبقية توزع بين البلديات التي تتلقى الخدمة حسب نسبة سكان كل منها <sup>1</sup>

أما بالنسبة للحوم المستوردة فإن إدارة الجمارك هي التي تقوم بتحصيل الرسم عند دخول هذه اللحوم إلى التراب الوطني ليتم تحويله لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية وحده.

لم ينس القانون الجبائي بعد تحديده لأنواع الذبح و إلزامية تقييدها تلقائيا في سجلات مخصصة للغرض بأن يضع تقييدا آخر و التزامات تخص المكلفين و الخاضعين لهذا الرسم و ماهية تلك الالتزامات. فقد نصت المادة 455 من قانون الضرائب غير المباشرة على مايلي : (إن الملاكين الذين يذبحون أو يقومون بذبح الحيوانات المشار إليها في المادة 446 أعلاه بصورة عرضية ، يجب عليهم أن يقدموا تصريحاً بذلك خلال 24 ساعة إلى قبضة الضرائب المختلفة بمحل إقامتهم و يسددون مبلغ الرسم الواجب الأداء وقت تقديم هذا التصريح)<sup>2</sup> من هنا نجد أن المشرع وضع قيودا و التزامات و طرق كفيلة بضمان تحصيل تلك الرسوم من المكلفين و بطرق جدية و سريعة حتى يضمن الحقوق المالية للجماعات المحلية.

<sup>1</sup> الشريف رحمانى المرجع السابق ص 6

<sup>2</sup> المادة 445 من.. الأمر رقم 101-76 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم ،

ثالثاً- الرسم على الأطر المطاطية و الزيوت و الشحوم: وتتمثل في:

أ - الرسم على الأطر المطاطية :

أحدث هذا الرسم بموجب القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006 ، و يخص الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا و هو كما يلي:

10-دج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة

5-دج عن كل إطار مخصص لسيارات الخفيفة

و يتم توزيع مداخيل هذا الرسم كما يلي:<sup>1</sup>

10 % - لفائدة الصندوق الوطني للتراث الثقافي.

40 % - لفائدة البلديات.

50 % - لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

ب - الرسم على الزيوت و الشحوم :

استحدث هذا الرسم بموجب القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005 المتضمن قانون المالية 2006 ، و يتم تحديده بـ 12500 دج عن كل طن مستورد أو مصنع داخل التراب الوطني من الزيوت و الشحوم ، و التي قد ينجم عنها زيوت مستعمله . و توزع مداخيل هذا الرسم كما يلي :

50% - لفائدة البلديات

50 % - لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

<sup>1</sup> المادة 45 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008، الصادر 24/يوليو 2008 ، ، المعدلة و المتممة بموجب المادة 42 من قانون المالية التكميلي لسنة 2013

## الفرع الثاني

### الضرائب المخصصة جزئيا للجماعات المحلية

وتتمثل في الضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على الممتلكات

#### أولا - الضريبة على الدخل الإجمالي (IRG)

حسب ما جاء في قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة فإنه ( تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى الضريبة على الدخل الإجمالي و تفرض ، هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة<sup>1</sup>)

و يخضع للضريبة على الدخل الإجمالي كل من<sup>2</sup>:

#### أ - مجال تطبيق الضريبة

- \*-الأشخاص الذين يوجد موطن تكليفهم في الجزائر أو خارجها و عائداتهم من مصدر جزائري .
- \*-الأشخاص التابعين للدولة كأعوان لها و الذين يمارسون وظائفهم و يكلفون بمهامهم في بلد أجنبي و الذين لا يخضعون في هذا البلد لضريبة شخصية على مجموع دخلهم.
- \*-الأشخاص من جنسية جزائرية أو أجنبية و الذين يحصلون في الجزائر على أرباح أو مداخيل يعود فرض الضريبة عليها إلى الجزائر ، و هذا بموجب اتفاقية دولية خاصة بعدم ازدواجية فرض الضريبة .
- الشركاء في شركات الأشخاص و الشركات المدنية المهنية .
- \*-الأعضاء في الشركات المدنية بشرط أن لا تكون منظمة على شكل شركات أسهم و قانونها الأساسي ينص على المسؤولية غير المحدودة للشركاء فيما يخص ديون الشركة

<sup>1</sup> المادة الأولى.من الأمر رقم 76-101المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09،المعدل والمتمم ،  
<sup>2</sup> المواد 3.4.5. من الأمر رقم،76-101المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09،المعدل والمتمم .

\*-الأعضاء في شركات المساهمة الذين لهم مسؤولية غير محدودة بالنسبة للديون.

\*-المسيرون ذوو الأغلبية في الشركات ذات المسؤولية المحدودة و مسيرو شركات التوصية فيما يخص

المكافآت على وظائفهم

\*-المساهمون في شركات الأموال فيما يتعلق بأرباح الأسهم و الأتعاب و النسب من الأرباح .غير أن

المادة 06من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة زادت في تفصيل تحصيل الضريبة من الأشخاص

المكلفين و وعائهم الضريبي إلى أن تعدت حتى إلى أولادهم و الأشخاص الذين معهم و الذين تحت

كفالتهم ، كما منحهم في حال دفع الضريبة بطريقة مشتركة الحق في تخفيض نسبة 10 % من الدخل

الخاضع للضريبة.

أما المادة 07 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة فقد أضافت على تفصيل المادة السابقة فيما

يخص تطبيق الضريبة على الدخل الإجمالي العائد لصالح المكلف بالضريبة و أولاده و الذين تحت كفالتهم

إذا كانت هذه المداخل هي فوائد تأتي من : (يخضع للضريبة على الدخل الإجمالي بصفة شخصية على

حصة الفوائد العائدة لهم من الشركة تناسبيا مع حقوقهم فيها :

-الشركاء في شركات الأشخاص

-شركاء الشركات المدنية المهنية المشكلة من أجل الممارسة المشتركة لمهنة أعضائها -

-أعضاء الشركات المدنية الخاضعة لنفس النظام الذي تخضع له الشركات باسم جماعي شريطة ألا تشكل

هذه الشركات في شكل شركة أسهم أو شركة محدودة المسؤولية و أن تنص قوانينها الأساسية على

المسؤولية غير المحدودة للشركاء فيما يخص ديون الشركة .

-أعضاء شركات المساهمة الذين لهم مسؤولية تضامنية و غير محددة فيها )

ب - المعفون من الضريبة

وقد أعفت المادة 5 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة الأشخاص<sup>1</sup>:

\* - الأشخاص الذين يساوي دخلهم الإجمالي السنوي الصافي أو يقل عن الحد الأدنى للإخضاع الجبائي المنصوص عليه في جدول الضريبة على الدخل الإجمالي.

\* - السفراء و الأعوان الدبلوماسيون و القناصل و الأعوان القنصليون من جنسية أجنبية عندما تمنح البلدان التي يمثلونها نفس الامتيازات للأعوان الدبلوماسيين و القنصليين الجزائريين

ت - أصناف المداخل

و تخضع للضريبة على الدخل الإجمالي، المداخل الصناعية و الأصناف التالية<sup>2</sup>:

\*-الأرباح الصناعية و التجارية و الحرفية

\*-أرباح المهن غير التجارية

\*-المداخل الفلاحية

\*-مداخل إيجار الملكيات المبنية و غير المبنية

\* -مداخل رؤوس الأموال المنقولة

\* -المرتبات و الأجور و المعاشات و الريع العمرية

<sup>1</sup>المادة 05 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم .  
<sup>2</sup>المادة 02 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم ،

ج - توزيع حاصل الضريبة

يعود حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي كاملاً إلى ميزانية الدولة ، إلا أنه و من أجل رفع مستوى الإيجارات الضريبية للجماعات المحلية لاسيما الخاصة بالبلديات، فقد تم مراجعة حاصل هذه الضريبة وفق ما جاء في القانون رقم 02-08 الذي يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 حيث نصت المادة الثانية منه، " تنشأ في الباب الأول من الجزء الأول من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة المادة 42 مكرر تحرر كما يأتي :

المادة 42 مكرر : يوزع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي هدف الربوع العقارية كما يأتي :

50 - لفائدة ميزانية الدولة

50 % - لفائدة ميزانية البلديات<sup>1</sup> "

و تعتبر كمدا خيل عقارية المداخل الثنائية من:<sup>2</sup>

- تأجير عقارات أو أجزاء عقارات مبنية ، و تأجير كل المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة بعتادها إذا لم تكن مدرجة في أرباح مؤسسة صناعية أو تجارية أو حرفية أو مستثمرة فلاحية أو مهنة غير تجارية.

- الأرباح الناتجة عن العقود العقارية

-الإجراءات الناتجة عن إيجار الأملاك غير المبنية بمختلف أنواعها بما فيها الأراضي الفلاحية

و قد اعتمد قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة في تحديده لما يجب على المكلف بالضريبة في

هذا النوع من الضرائب على معدلين أساسيين هما:

<sup>1</sup> المادة 02 منه. القانون 02-08 المؤرخ في 24-07-2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008،  
<sup>2</sup> المادة 42. من الأمر رقم 101-76 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم ،

1-15 % إذا تعلق الأمر بإيجار محلات تجارية

2-7 % إذا تعلق الأمر بإيجار خاص بالسكن

### ثانيا - الضريبة على الممتلكات

عن الممتلكات التي تقع على مجال اختصاص البلدية و الواقعة فيها هي كذلك موضوع ضريبة مؤسسة حسب الموضوع يكلف بها أصحابها و الذين لهم صفة المواطنة الجزائرية كما تدخل بذلك كل ممتلكاتهم الموجودة في الخارج و المسجلة لهم و بعينهم.

و قد " تم تأسيس الضريبة على الممتلكات بموجب المادة 247 من المرسوم التشريعي رقم 93-01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993 ، لتعوض ضريبة التضامن الوطني التي كانت مطبقة إلى غاية سنة 1989".<sup>1</sup>

### أ - مجال تطبيق الضريبة :

"يخضع للضريبة على الأملاك:

-الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر

-الأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة بالجزائر .

تقدر شروط الخضوع للضريبة في أول يناير من كل سنة<sup>2</sup> و قد فصلت المادة 275 و المادة 276 و المادة 277 وعاء الضريبة على الأملاك و كيفية التحصيل و المعنيون بالضريبة المكلفين بها عينا ، فقد جاء في المادة 275 ما يلي " : يتشكل وعاء الضريبة على الأملاك من القيمة الصافية في أول يناير من كل

<sup>1</sup> المادة 247 من المرسوم التشريعي رقم 88-33 المتضمن قانون المالية 1989، ج ر ج ج الصادرة 1988/12/31.  
<sup>2</sup> المادة 274. من لأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم ،

سنة لمجموع الأملاك و الحقوق و القيم الخاضعة للضريبة التي يمتلكها الأشخاص المذكورون في المادة

274 أعلاه

تخضع المرأة المتزوجة للضريبة بصفة منفردة على مجموع الأملاك و الحقوق و القيم التي تتشكل منها أملاكها<sup>1</sup>.

أما الإجراءات الواجب اتخاذها من طرف الإدارة المكلفة بالتحصيل للتدليل على قيم الفرض و التكاليف بالنسبة للمكلفين المعنيين بالدفع فقد حددت المادة 276 من نفس القانون هذه الإجراءات بصفة مفصلة و دقيقة و قد جاء فيها ما يلي " : تخضع لإجراءات التصريح، عناصر الأملاك التالية:

- الأملاك العقارية المبنية و غير المبنية

- الحقوق العينية العقارية

- الأموال المنقولة مثل :

0 السيارات الخاصة التي تفوق سعة اسطوانتها 2000 سم<sup>3</sup> ( بنزين ) و 2200 سم<sup>3</sup> ( غاز أول ) .

0 الدراجات النارية ذات سعة محرك يفوق 250 سم<sup>3</sup>.

0 اليخوت و سفن النزهة.

0 طائرات النزهة .

0 خيول السباق .

<sup>1</sup> المادة 275 من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم ،

0 التحف و اللوحات الفنية التي تفوق قيمتها 500.000 دج<sup>1</sup>. هذه الفقرة من المادة أتت على ذكر مجموع العقارات التي يمتلكها الشخص بصفتيها العقارات الثابتة و العقارات المنقولة ، كل ذلك لتكثيف حصيلة الضريبة التي تعود على الوطن و المواطن. غير أن المشرع لم يدخل بعض الممتلكات التي رأى أنها في نظره ضرورية للمعيشة أو أنها تتقل كاهله كالديون و الودائع و الكفالات ، فقد جاء في الفقرة الثانية من نفس المادة ما يلي:

"لا تخضع إجباريا للتصريح عناصر الأملاك التالية:

- المنقولات المخصصة للتأثيث

-المجوهرات و الأحجار الكريمة و الذهب و المعادن الثمينة

-المنقولات المادية الأخرى لاسيما منها :

0 الديون و الودائع و الكفالات

0 عقود التأمين في حالة الوفاة

0 الربوع العمرية. "

ومما ذكرته المادة بفقرتيها الأولى و الثانية ، يدفعنا ذلك إلى أن نوضح بأن المشرع لم يهمل في حالات خصها بعينها كونها تشكل تداخلا في الصفات من حيث الحقوق القانونية الممنوحة لصاحب الحق و إلتزامات تقع عليه من هذه الحالات حق الإنتفاع و حق السكن إذا كان البيع واقفا على شرط السكن لصالح البائع أو حالة الهبة التي يحتفظ فيها الواهب بحق السكن ، كل ذلك جاءت به المادة 277 من قانون

<sup>1</sup> المادة 1/276 منه، الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم ،

الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة كما ربط ذلك بقانون التسجيل لتلك العقود التي يحررها الموثق خصوص المادة 44 و المادة 53 من قانون التسجيل.

ب - الأملاك المعفاة من الضريبة

حدد قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة في مواده 278 ، 279 ، 280 و 281 كل الأملاك التي لا تفرض عليها ضريبة في مجال الضريبة على الممتلكات كونها تتسم بصفة محددة تعفيها من ذلك ، و هذه الممتلكات هي:

- الريوع العمرية التي تكونت في إطار النشاط المهني لدى هيئات تأسيسية مقابل دفع العلاوات الدورية و المقسطة بصفة دورية منتظمة لمدة 15 سنة على الأقل و المشترط في بدأ الإنتفاع بها إنهاء نشاط مهني كان سببا لدفع العلاوات.

- الريوع التعويضية المحصلة كتعويض للأضرار المادية التي وقعت على المستفيدين.

- الأملاك المهنية و التي تعتبر ضرورية لتأدية النشاط الصناعي أو التجاري أو الحرفي أو الفلاحي أو النشاط الحر و كذا حصص و أسهم الشركات.

غير أن حصص و أسهم الشركات لا تعتبر أملاكا مهنية خصوصا التي نشاطها الأساسي تسيير الأملاك المنقولة أو العقارية الخاصة بها.

ت- تقييم الأملاك

تقيم العقارات و الأملاك التي سبق ذكرها المنقولة منها و الثابتة مهما كانت بقيمتها التجارية الحقيقية و هذا ماجاء في المادة 281 مكرر من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة بالعبارة التالية " تقدر العقارات مهما كانت طبيعتها حسب قيمتها التجارية الحقيقية"

الأموال الثابتة واضحة حسب التقييم الذي تضعه السلطة المعنية صاحبة الإختصاص أما الأموال المنقولة فقد جاء على أن " أساس تقدير الأموال المنقولة هو الأساس الناتج عن التصريح المفصل و التقديري للأطراف طبقا للمادة 32 من قانون التسجيل " أي ما كتبه الأطراف و صرحوا به أثناء البيع و الشراء . إلا أنه قد يحدث خلاف بين المكلف بالضريبة و المصلحة المقيمة التي تدفع بفرض الضريبة المقدرة فيكون هناك وجود اعتراض على تقدير تلك الأملاك ، هنا نصت المادة 281 مكرر 3 لحل هذا الخلاف على ما يلي " : في حالة وجود اعتراض على تقدير الأملاك الخاضعة للضريبة، يمكن التماس لجنة التوفيق لإبداء الرأي المنصوص عليها في المادة 102 من قانون التسجيل و الموسعة إلى عضوين من المجلس الشعبي الولائي للإدلاء برأيها<sup>1</sup>.

ثالثا- الضريبة الجزافية الوحيدة

تأسست هذه الضريبة بموجب القانون 06-24 المؤرخ في 26-12-2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007 ،لتحل محل التضام الجزافي للضريبة على الدخل الإجمالي و الرسم على القيمة المضافة و الرسم على النشاط المهني.

أ- مجال تطبيق الضريبة

يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة كل من:

<sup>1</sup>المادة 281 مكرر. من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم ،

\*الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع و الأشياء عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 3000000 دج

\*الأشخاص الطبيعيون الذين يقومون بتأدية الخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية و التجارية عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم 3000.000. دج

و لا يخضع للضريبة الجزافية الوحيدة الأشخاص الطبيعيون الذين يمارسون في آن واحد أنشطة تنتمي للفئتين المذكورتين أعلاه إلا إذا لم يتجاوز رقم أعمالهم السنوي لمجموع النشاطين .

- أي بيع البضائع و تأدية الخدمات

- التابعة لصنف الأرباح الصناعية التجارية.

#### ب-الإستثناءات

كما تستثنى من هذه الضريبة النشاطات التالية :

•عمليات البيع بالجملة

•عمليات البيع التي يقوم بها الوكلاء المعتمدون

•موزعو محطات الوقود

•المكلفون بالضريبة الذين يقومون بعمليات التصدير

•القائمون بعمليات البيع بمؤسسات مستفيدة من الإعفاء

•الفرازون و تجار الأملاك و المنظمون للعروض و الألعاب و التسلية

ت- معدلات الضريبة

حددت المادة 2 من القانون رقم 06-24 السابق الذكر معدلات هذه الضريبة كما يلي<sup>1</sup>:

6 % • بالنسبة لأنشطة بيع البضائع و الأشياء، عندما لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي 3.000.000.

دج بما في ذلك أنشطة الحرفيين التقليديين الممارسين لنشاط حرفي فني.

12 % • بالنسبة لأنشطة تأدية الخدمات التابعة لصنف الأرباح الصناعية التجارية، عندما لا يتجاوز رقم

أعمالهم السنوي 3.000000. دج و بموجب المادة 10 من الأمر رقم 08-02 المؤرخ في 24-07-

2008 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008، راجع المشرع معدلات هذه الضريبة كما يلي:

5 % • بالنسبة لأنشطة بيع البضائع % 12 •

12% بالنسبة لأنشطة تأدية الخدمات، و لا يمكن أن تقل سلع الضريبة عن الخاضعين للضريبة الأشخاص

الطبيعيين عن 000.5 دج بالنسبة لكل سنة مالية.

ج- توزيع حصيلة الضريبة

يتم توزيع حصيلة الضريبة كما يلي<sup>2</sup>:

5.48 % • بالنسبة لميزانية الدولة

40 % • بالنسبة لميزانية البلدية

5 % • بالنسبة لميزانية الولاية

5 % • بالنسبة للصندوق المشترك للجماعات المحلية

<sup>1</sup> المادة 282 مكرر 4. من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم .  
<sup>2</sup> 282 مكرر 5. من الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة الصادر 1976/12/09، المعدل والمتمم .

## الباب الأول: الإطار القانوني للجباية

1 % بالنسبة لغرف الصناعة و التجارة

5.0 % بالنسبة لغرف الحرف و المهن.

### رابعاً- المنتجات الضريبية المنجمية :

بموجب القانون رقم 10-01 المؤرخ في 3-7-2001 المتضمن قانون المناجم، حددت نسب ضريبة الاستخراج و الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية و الضريبة على أرباح المناجم لفائدة الجماعات المحلية، و هذا على النحو التالي

#### أ- ضريبة الإستخراج

يكون أساس الضريبة على الكمية المستخرجة من المواد الخام، حيث تكون قيمتها الوحودية نسبية بالنسبة لقيمة المنتجات المتداولة في السوق، و توزع بالنسب التالية:

• 80 % بالنسبة لأموال الذمة المنجمية العامة % 20 •

20% بالنسبة للصندوق المشترك للجماعات المحلية

#### ب- الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية

يدفع هذا الرسم أصحاب رخص الاستغلال و حائزي سندات الامتيازات المنجمية على أساس مساحة الامتياز إلى قابض الضرائب المختص، و يوزع ناتج هذا الرسم كما يلي

• 50 % :بالنسبة لأموال الذمة المنجمية % 50 •

50% بالنسبة للصندوق المشترك للجماعات المحلية

ت- الضريبة على أرباح المناجم

تخضع لها كل المؤسسات التي تستغل المناجم المعدنية.

يحدد معدل الضريبة بنسبة %33 ويوزع محصولها كما يلي:

% 30 بالنسبة للدولة.

% 03 - بالنسبة للجماعات المحلية

ج- قسيمة السيارات:

- تؤسس قسيمة على السيارات المرقمة في الجزائر.
- تُفرض هذه القسيمة على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة تخضع للضريبة.
- تُحدد تسعيرة القسيمة ابتداء من سنة سير السيارة، طبقاً للجدول الآتي:

جدول في الجدول رقم 18 يوضح قيمة تسعيرة القسيمة ابتداء من سنة سير السيارة<sup>1</sup>

تفرض ضريبة في شكل قسيمة السيارات على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة لضريبة

القسيمة على التراب الوطني، يتم دفعها سنوياً وتتغير تعريفاتها حسب نوع السيارة

وسنة بدأ استعمالها ، تتراوح قيمتها بين 1000 دج و 18000 دج ، توزع كما يلي:

إذ تستحوذ الخزينة العمومية على نسبة قدرها 50 % أما صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية

فتعود له ما نسبة 30 %، والباقي أي 20 % فيعود إلى الصندوق الوطني للطرق والطرق.

تعتبر من الضرائب المتحكم فيها بسبب اشتراطها من طرف مصالح الأمن المكلفة بالرقابة المرورية

، إلا أنه لا تتم الاستفادة المباشرة منها للجماعات المحلية.

<sup>1</sup> انظر الجدول رقم 18 المرفق بالملحق رقم 01 صفحة 382

ح-قسمة الحفلات :

تحدد قيمة الرسم على الحفلات بمداولة من طرف المجلس الشعبي البلدي وتصادق عليها الوصاية و تحصل إلى خزينة البلدية كليا.

تعتبر من الرسوم المتحكم فيها بسبب اشتراط تسديدها أثناء استخراج عقود الزواج مما يجبر المتزوجين من دفعها في حينها.

خامسا-الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية :

لقد حددت قيمة الرسم على الصفائح و الإعلانات المهنية على الورق مطبوعة أو مخطوطة باليد ب 200 دج لكل متر مربع أو أقل و 300 دج لأكثر من متر مربع أما بالنسبة للإعلانات على ورق مجهز أو محلي فحددت قيمة الرسم ب 400 دج إذا كان حجمها متر مربع واحد أو اقل ب 800 دج إذا كان حجمها أكثر من متر مربع واحد ، و 1000 دج بالنسبة للإعلانات المدهونة التي يساوي أو يقل حجمها عن 1 م<sup>2</sup> و 1500 دج لأكثر من 1 م<sup>2</sup>.

أما الصفائح المهنية التي يبلغ حجمها 2 / 1 م فحدد الرسم بقيمة 5000 دج و 7500 دج إذا كان الحجم اكبر من 2 / 1 م .

مست سياسة الجباية البيئية التي تركز على مبدأ "ملوث مسدّد"، النشاطات التي معدل تلوثها مرتفع وهذا من خلال وضع نظام جبائي عملي.

سادسا- الرسم على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة :

يطبق هذا الرسم على النشاطات المرفقة قائمتها بالمرسوم تنفيذي رقم 09-336 المؤرخ 20 أكتوبر

2009 الذي حدد النشاطات الخاضعة للرسم على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة والمعامل

المضاعف عليها. يصنف النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة إلى صنفين:

\* النشاطات الخاضعة لتصريح مسبق قبل الشروع في الخدمة من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا ؛

\* النشاطات الخاضعة لتصريح مسبق سواء من الوزير المكلف بالبيئة أو الوالي المختص إقليميا أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا. يحدد المبلغ الودوي للرسم حسب أحكام المادة 61 من قانون المالية لسنة 2018، المعدل للمادة 117 من القانون رقم 91-25 المؤرخ 18 ديسمبر سنة 1991 والمتضمن قانون المالية لسنة 1992، كما يأتي

يحدد مبلغ هذا الرسم بضرب المبالغ المحدد أعلاه في معامل مضاعف بين 1 و 10 حسب طبيعة وأهمية النشاط وكذا نوع وكمية الفضلات الناتجة عن هذا النشاط. يتم تطبيق المعامل المضاعف حسب الكيفيات المحددة في المواد 4 و 5 و 6 من المرسوم التنفيذي رقم 336-09 المؤرخ في 20 أكتوبر 2009. يخصص حاصل هذا الرسم كما يأتي :

- 33% لميزانية الدولة؛
- 67% للصندوق الوطني للبيئة والساحل.
- 

### الجدول رقم 19 يوضح التعريفات الجمركية على المواد البترولية<sup>1</sup>

#### أ- الرسم على المنتجات البترولية

يطبق الرسم على المنتجات البترولية والمماثلة لها، المستوردة أو المحصل عليها في الجزائر، لاسيما في مصنع تحت المراقبة الجمركية، وهذا وفقا للمعدلات الآتية: (المادة 24 من ق.م.ت لسنة 2020)

<sup>1</sup> انظر الجدول رقم 19 المرفق بالملحق رقم 01 صفحة 383

وسنلخص هذا الرسم وفق الجدول التالي: انظر الجدول رقم 21 من الملحق صفحة 367

تمدد قواعد تأسيس الوعاء والتصفية والتحصيل وقواعد المنازعات المطبقة على الرسم على القيمة المضافة إلى الرسم على المنتجات البترولية. يدفع ناتج هذا الرسم في مجمله لفائدة ميزانية الدولة.

### 1. الرسم على الوقود :

يُطبق الرسم على الوقود على البنزين الممتاز / العادي بالرصاص والغاز أويل.

تحدد تسعيرة هذا الرسم كما يلي :

البنزين الممتاز / العادي بالرصاص ب 0.10دج/ل والغاز الويل ب 0.30دج/ل

يقتطع هذا الرسم ويعاد دفعه كما هو الشأن بالنسبة للرسم على المنتجات البترولية. يخصص ناتج الرسم على الوقود كما يلي :

- 50 % للصندوق الوطني للطرق والطرق السريعة ؛

- 50% للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث.

### 2- الرسم على الأطر المطاطية الجديدة : (المادة 54 من ق.م. لسنة 2019)

يطبق هذا الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة فقط .

يحدد مبلغ هذا الرسم كما يأتي :

- 750 دج عن إطار مخصص للسيارات الثقيلة،

- 450 دج عن إطار مخصص للسيارات الخفيفة.

يوزع حاصل هذا الرسم، كما يأتي:

- 35 %، لصالح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية،

- 34 %، لصالح ميزانية الدولة،

- 30 %، لصالح الصندوق الوطني الخاص للتضامن الوطني،

1%-، لصالح الصندوق الوطني للبيئة والساحل."

ب- الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم (المادة 93 من ق.م. لسنة 2020)

هو رسم يطبق على الزيوت و الشحوم و تحضير الشحوم المستوردة أو المصنوعة في التراب الوطني، والتي تنجم عن استعمالها زيوت مستعملة.

يحدد هذا الرسم بـ 37.000 د.ج عن كل طن.

تخصص مداخيل هذا الرسم كما يأتي :

- 42 % لفائدة ميزانية الدولة،
- 34% لفائدة البلديات بالنسبة للزيوت والشحوم وتحضير الشحوم المصنوعة داخل التراب الوطني، ولفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بالنسبة للزيوت والشحوم وتحضير الشحوم المستوردة،
- 24% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة والساحل.

1- الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة و الخطرة :

. الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات الصناعية:(المادة 89 من ق.م. لسنة 2020)

يحدد الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات ب : 30.000 دج لكل طن مخزن من النفايات الصناعية الخاصة و/أو الخطرة.

يخصص حاصل هذا الرسم كما يلي :

• 46 % لفائدة ميزانية الدولة،

• 38 % للصندوق الوطني للبيئة والساحل،

• 16% لفائدة البلديات

2. الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية :

(المادة 90 من ق.م. لسنة 2020)

يحدد مبلغ الرسم ب 000 دج للطن.

يخصص حاصل هذا الرسم كما يلي :

• 50% للصندوق الوطني للبيئة والساحل،

• 30% لفائدة ميزانية الدولة،

• 20% لفائدة البلديات

3- الرسوم التكميلية:

يؤسس رسمين تكميليين : يؤسس رسم تكميلي على المياه المستعملة الصناعية و رسم تكميلي على التلوث

الجوي ذي المصدر الصناعي بناء على حجم أو كمية المرفوضات والكمية المنبعثة عن النشاط التي

تتجاوز حدود القيم.

## الباب الأول: الإطار القانوني للجباية

و يحدد هذا الرسم بالرجوع إلى المبلغ الأساسي السنوي المحدد بموجب أحكام المادة 117 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر سنة 1991 و المتضمن قانون المالية لسنة 1992، المعدلة و المتممة، و من المعامل المضاعف الذي يتراوح بين 1 و 5، حسب معدل تجاوز القيم المحددة. (أنظر الجدولين رقم 01 و 02).

ويخصص حاصل هذا الرسم كما يلي :

### المياه المستعملة الصناعية:

- 34% لفائدة ميزانية الدولة،
- 34% لفائدة البلديات
- 16% للصندوق الوطني للبيئة والساحل،
- 16% للصندوق الوطني للمياه.

### التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي:

- 50 % لفائدة ميزانية الدولة،
- 33% للصندوق الوطني للبيئة والساحل،
- 17% لفائدة البلديات.

### 4- الرسم على الأكياس البلاستيكية :

يحدد مبلغ هذا الرسم بـ: 200 دج للكيلوغرام ويطبق على الأكياس البلاستيكية المستوردة أو المصنّعة محليا. يخصص حاصل هذا الرسم إلى الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث. (المادة 94 من ق.م. لسنة 2020)

تخصص عائدات هذا الرسم كما يأتي:

73 % - لفائدة ميزانية الدولة،

27 % - للصندوق الوطني للبيئة والساحل.

### جدول تلخيصي للرسوم رقم 19 الرسم على النشاطات الملوثة والخطرة على البيئة<sup>1</sup>

إن ما يلاحظ على هذا التوزيع للموارد الجبائية المخصصة للجماعات المحلية هو تسجيل عدة نقاط منها:  
أن هناك رسوم تكاد تكون منعدمة الدخل و لا تكاد تكون مجدية نظرا للنسبة القليلة التي تعود إلى حساب الجماعات المحلية مما أدى إلى عدم إهتمام هذه الأخيرة بتحصيلها الأمر الذي أشار إليه وزير الداخلية والجماعات المحلية "يوجد 23 نوعا من الضرائب والرسوم موجهة للبلديات ولو أبدأ في عدها ستتسألون عما إذا كانت حقا موجودة أو غير موجودة من منكم يسمع بالرسوم على الإقامة بالفنادق المقدر بـ 5 دينار للفرد والليلية؟ هذا الرسم لا أحد يتابعه تنفيذه... فضريبة السكن المقدر بـ 300 دج تسدد في فاتورة الكهرباء والغاز ولا ندري أن شركة سونلغاز تحول المبالغ إلى خزائن البلديات أم تحتفظ بها"<sup>2</sup>

هذه بعض الأمثلة فقط عن عدم تحصيل الجماعات المحلية لمستحققاتها وذلك نظرا لتهاون الجماعات المحلية وعدم إدراج هذه الأمور في أولوياتها في المداولات التي أحر ما تفكر فيه هو الموارد المالية لإنشغالها بأمور أخرى وتأكدها من أن العجز المالي سيتم تسويته من قبل إعانات الدولة وتدخل الخزينة العمومية وهكذا كل سنة مالية ليبقى الحال على ما هو عليه .

<sup>1</sup> الجدول رقم 20 صفحة 387.

<sup>2</sup> تاريخ الاطلاع 1020/10/14 . [http://www.apn.dz/AR/images/journal\\_officiel\\_debats/6\\_legislature/jod\\_6leg\\_214.pdf](http://www.apn.dz/AR/images/journal_officiel_debats/6_legislature/jod_6leg_214.pdf)

## المبحث الثاني

### أسباب عجز الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في الجزائر

لقد أثبتت إصلاحات الجباية المحلية في الجزائر فشلها في كل مرة إذ أنه و بإعتراف السلطات المركزية وعلى أعلى هيئة في البلاد ، بعدم قدرة وعجز الجماعات المحلية على تسيير شؤونها ،خاصة فيما يتعلق بالجباية المحلية والتي يبقى مردودها ضعيفا ولا يفي بالغرض المطلوب ،هذا ما يستدعي إلى إصدار قانون خاص بالجماعات الإقليمية ،وقانون خاص بالجباية المحلية والذي طال إنتظاره إذ أجمعت الحكومات المتعاقبة على وجوب الإسراع بإصدار القانون الذي وعدت به الحكومات المتوالية ،ويرجع عدم الإصدار القانون إلى عدة أسباب ،إذ أن الحكومات الجزائرية في هاته الفترة راحت تنظم عدة لقاءات مع الولاة لإيجاد حلول للعراقيل التي تعرفها هاته الجماعات المحلية خاصة فيما يخص التحصيل الجبائي المحلي وهذا طبعا بعد تناقل الخزينة العمومية التي أصبحت غير قادرة على تلبية الإحتياجات المالية للدولة خاصة البلديات والولايات منها بسبب تهاوي أسعار النفط ،والفساد خاصة المالي منه في هذه الفترة وصرف الأموال في مشاريع وهمية ، فدخلت الجزائر في مرحلة إنتقالية وإصلاحات كبرى لتجديد بناء مؤسسات دستورية جديدة وفق دستور جديد مما يتمخض عنه قوانين جديدة وإصلاحات عميقة في المنظومة التشريعية والنصوص القانونية ،خصوصا أن الحكومات المتعاقبة لم تستطع تحقيق الإصلاحات في معظم الميادين خصوصا منها تحقيق التنمية المحلية عن طريق إصلاح المالية المحلية وبالطبع الجباية المحلية التي تتطلب إصلاح كلي في إقتصاد الجماعات المحلية وخلق الثروة .

فتعرضنا إلى فشل الحكومات المتعاقبة في تجسيد الإصلاحات كمطلب أول و العراقيل التي حالت دون تطبيق الإصلاحات خاصة إصدار وتطبيق القانون الجديد كمطلب ثاني .

## المطلب الأول

### فشل الحكومات المتعاقبة في تجسيد الإصلاحات

لقد تعدت الأسباب فشل الحكومات المتعاقبة في تجسيد الإصلاحات المالية في البلاد بصفة عامة والجباية المحلية منها والتي كانت تحول دون تطبيق الإصلاحات وكانت منها السياسية والإقتصادية ونسجل كذلك الإقتصاد الجزائري يتسم بالريع أي يعتمد على مداخيل البترولية والتي تغطي العجز الحاصل في المالية العامة لبلاد وخاصة منها المحلية .

مما يجعل الدولة فيكل مرة تؤجل وتتأخر في مباشرة إصلاحات جادة وفعالة للنظام الإداري في الجزائر بصفة عامة أي النظامين السائدين في الدولة المركزي و اللامركزي ، إذ أنه قفزت أسعار النفط من 40 دولار للبرميل سنة 2004 إلى أن تصل إلى عتبة 115 دولار سنة 2008<sup>1</sup> .

وهذا ما أدى إلى التهاون من طرف السلطة السياسية وعدم أخذ قانون الجبايات المحلية بعين الإعتبار إذ أن الوفرة المالية أدت إلى تغطية النقائص المسجلة على مستوى التنمية والتمويل من طرف الخزينة العمومية والتبذير والفساد المالي وسوء تسيير هذه الموارد المالية فكانت السياسة الترقيعية هي السائدة وكانت هاته النعمة بمثابة الشجرة التي تخفي الغابة . لكن وبعد إنخفاض أسعار المحروقات فأصبحت السلطات العليا في البلاد تبحث عن البدائل لإيجاد موارد مالية بديلة عن موارد النفط التي قلت في السنوات الأخيرة ومن بين الورشات التي فتحتها الحكومات المتعاقبة هي إصلاح الجماعات المحلية وجعلها جماعات خلاقة للثروة ووضعت ضمن أولوياتها إعادة النظر في الجباية المحلية.

فأصبحت تنظم لقاءات تشاورية مع الولاية لإنفاض مايمكن إنفاذه. وتلح على التعجيل بالإفراج عن هذا القانون. وهذا ما سنتعرف عليه الفرعين التاليين حيث نتناول في الفرع الأول إجماع الحكومات المتعاقبة

<sup>1</sup> <https://www.aljazeera.net/ebusiness/2008/4/17/تاريخ/30و10> التصفح 2020/11/13 على سا 10 و30

على الإسراع في إصدار القانون الجديد أما الفرع الثاني فخصصناه إلى التأكيد على أن أهداف وإصلاحات الحكومة مجرد شعارات محاولين التحليل والتدقيق في ذلك .

## الفرع الأول

### إجماع الحكومات المتعاقبة على الإسراع في إصدار القانون الجديد

إنه وبالظروف السائدة في الجزائر وموجات الاحتجاج التي عرفت الجزائر وكذلك الظروف الإقتصادية أصبح من الضروري التفكير والعمل على إصدار قانون الجباية المحلية ، فراحت جميع الحكومات المتعاقبة تنظم جلسات دورية حكومة -ولاية حتى تمهد لتطبيق القانون الجباية المحلية والذي يتم إثراءه من قبل السلطات المحلية وخرجت معظم اللقاءات بأن اعتماد بلديات الجزائر على دعم الدولة يعد في حد ذاته خطرا على صحة اقتصاد التنمية المحلية، وبالتالي على التنمية الشاملة للبلاد. وإن كان في كل لقاء سنوي / حكومي مع الولاية يدعو وزير الداخلية والجماعات المحلية إلى ضرورة تنشيط دور البلديات كأصغر وحدة في الجماعات المحلية وأقربها للمواطن، والمتمثل الأوحد لمواردها المحلية. وكان آخر اجتماع جمع الحكومة بالولاية نهاية نوفمبر 2016م داعيا البلديات لخلق الثروة وتشجيع الاستثمار المحلي فيها.

### أولا-البلدية كأداة للنمو الاقتصادي:

رفع اجتماع الحكومة بالولاية نهاية 2016م شعار "البلدية شريك اقتصادي"، وعليه تشجيع الدولة للبلديات سيكون واضحا، وهم بدورهم مطالبين بخلق مشاريع اقتصادية مربحة، والحفاظ على ممتلكات البلدية المادية والمعنوية.

لكن ليصبح للمجالس البلدية يد في التنمية المحلية عليها أن تتوفر لديها جملة من الآليات القانونية وغير القانونية لتنشيط الاستثمار المحلي، بل لجلبه أيضا:

- تمكين الجماعات المحلية بما فيها البلديات من أملاكها.
- تقريب الإدارة من المواطن، وبالتالي إمكانية الحصول على الوثائق الإدارية بسهولة وفي وقت وجيز، لكن ليس الهدف من تقريبها في عملية تسهيل الحصول على الوثائق فقط، إنما تتجاوزها إلى تسهيل لقاء المواطن بالإدارة (رئيس بلدية في أيام الاستقبال، الحضور أثناء اجتماع المجلس البلدي المعلن عليه رسميا في البلدية للمساهمة بطرح الانشغالات وتلقي الحلول).
- مرافقة الوزارة المعنية لتفعيل الدور التنموي المنوط به.
- إيجاد صيغ قانونية يجعل البلدية مستثمرا، وان كان منذ 1969 قانون يسمح لها بإنشاء مؤسسات اقتصادية في إطار تنظيمي قانوني، وجملة الصلاحيات الكفيلة بتنظيم مجالات التنمية في البلدية كقانون 1967م، ثم قانون البلدية لعام 1990، والقانون الصادر سنة 2011 ، وديساتير الجزائر إبتداء من دستور فيفري 1989 القاضي بالتوجه نحو اقتصاد السوق.
- آلية قانونية جديدة فحواها أن يصبح رئيس المجلس البلدي مسؤولا عن ميزانية البلدية.
- تهمين الموارد المنتجة للمداخل مثل المحلات التابعة للبلدية، السكنات، الأسواق اليومية والأسبوعية، والحظائر، المحشر البلدي، المذبح البلدي، مواقف السيارات، قاعات السينما، وقاعات الحفلات، وروض الأطفال، انظر قانون المالية لسنة 2016 في مادته 46.
- تحيين أسعار كراء المحلات ومختلف الموارد المنتجة المذكور في الآلية السابقة الذكر، من خلال المزايمة.

- تفعيل دور الصندوق المشترك للجماعات المحلية (بين البلديات)، وبالتالي خلق سياسة التضامن بين البلديات، كخلق التضامن بين بلدية صنفت ذات طابع صناعي وأخرى فلاحية، فيصير التكامل والتضامن بينهما.

- تفعيل دور الصندوق الاجتماعي للتنمية لتشجيع المبادرة الخاصة لإنشاء مؤسسات مصغرة (ارجع لأحكام المرسوم 96/232 الصادر بتاريخ 29 جوان 1996م.

- تفعيل دور الصندوق الوطني للتنظيم والتنمية الفلاحية.

- تفعيل صندوق تنمية الجنوب بالنسبة لبلديات الواقعة في الجنوب الجزائري، خاصة الواقعة في عزلة.

زيادة مداخل البلدية من خلال القوانين، وذلك من خلال مراجعة حقوقها في الكراء مثلا، وقد قامت بعض القوانين بضبطها مثل قانون المالية لسنة 2001 الذي ضبط حقوق صالات الأفراح، وقانون المالية لعام 2000 الضابط لحقوق التوقف وراجعها قانون المالية لعام 2016م

خلق مناطق نشطة على مستوى البلدية؛ أسواق جوارية، مرافق للنشاط الرياضي، حظائر السيارات وغيرها، وسيكون للبلدية بذلك دورا في توفير مناصب شغل، وبالتالي في مكافحة البطالة.

- إعادة تثمين الرسوم على العقار مثلا الذي يمثل في الدول المتطورة رقم واحد في الجبايات، وبالتالي مداخل البلديات، وفي رسوم رفع القمامات وغيرها.

- تنسيق أمثل للبلديات مع مصالح الضرائب لإنجاز وعاء ضريبي.

- الرفع من حصص التكوين لموظفي البلدية لضمان التسيير الأمثل وترشيد المال العام

إن القرارات المنبثقة على لقاء الحكومة الولاية نهاية 2016 والذي كان شعاره " البلدية شريك إقتصادي يحمل كثيرا من الواقعية والتشخيص الحالي للجماعات المحلية وخاص بخصوص الدور الإقتصادي الذي تؤديه الجماعات المحلية وبخاصة البلديات وأهم المشاكل التي تعاني منها في الميدان ، وإذ نسجل في الواقع أنه هناك بعض التحركات من هنا وهناك إلا أنه تبقى الإصلاحات والتوصيات حبر على ورق إذ يصطدم تطبيقها بعوائق وعراقيل تحول دون تطبيق هاته التوصيات ويرجع ذلك إلى الفساد الإداري الذي كان سائدا في الدولة الجزائرية والتي سنتعرض لها بالتفصيل فيما يأتي لاحقا

### ثانيا - عراقيل تحول دون تحقيق شعار "البلدية شريك اقتصادي"

في الآليات التي وضعناها في المحور الأول جزء منها منصوص عليه في القوانين، مع ذلك يوجد صرح بين الواقع والتشريع. وجزء آخر مجرد شعارات وخطب فوقية لازالت تنتظر التشريع.

- الانطلاقة تكون من معوقات الاستثمار في الجزائر عامة، وعلى المستوى المحلي خاصة، من عدم ليونة قانون الاستثمار الصادر عام 2003م، وقانون ترقية الإستثمار رقم 09/16 المؤرخ في 03 اوت 2016.

- أن تتلقى بعض البلديات عروض مغرية لبناء مصانع على أراضيها ومشاريع ربحية، لكن الأمر ليس سهلا بالنسبة لرؤساء البلديات، فليس اتخاذ القرار النهائي بأيديهم، بل ترفع المطالب على مستوى الولاية ويطول الانتظار، وعادة النتيجة هي رفض المشروع، أو بعد الإطالة في الرد يفقد صاحب المشروع الأمل وتتلاشى قواه وعزمته في القيام بالمشروع.

- إشكالية عدم قدرة البلدية على تحصيل جبايتها؛ بلديات تتمن ممتلكاتها ولما تطالب بمستحققاتها تلقى المعارضة والرفض الذي قد يتحول لفوضى، إن أصرت البلدية على جمع مستحققاتها (كأموال كراء محلات البلدية ومبانيها)، لم تدفع لسنوات وصلت الفاتورة إلى سبعين مليون سنتيم للمحل أو المسكن الواحد وتجاوزتها في بلديات أخرى. لكن الأمر اخطر من ذلك يعود لاصطدام رئيس البلدية بالواقع المرير، لما

يطلب مستحقاته من ممتلكاته ولا يتلق استجابة، فإنه يلجأ للشرطة لطرد المتهاونين، لكن الشرطة في الغالب لا تقبل التدخل حفاظا على الأمن والاستقرار وخوفا من الاحتجاجات الشعبية، إنها من ضمن أساسيات سياسة ضمان "السلم الاجتماعي" في الجزائر.

وان وصلت القضية للمحاكم فإنها ستطول في الزمن وقد لا تتحصل في الأخير على مستحقاتها.

لا يمكن بأي حال مطالبة البلدية بترقية الاستثمار على مستواها الإقليمي وهي محدودة الصلاحيات.

- تقريب الإدارة من المواطن في عملية إشراكه فعليا تكاد تكون منعدمة لأسباب ترجع بعضها لجهل أم إهمال المواطنين، وبعضها الآخر للإدارة (المجالس البلدية)، زد عليه قلة خبرة المنتخبين المحليين.

- لا يمكن خلق مناطق نشطة دون الاهتمام بالتهيئة العمرانية والبيئية للبلدية، حتى تظهر جمالية المكان والمساحات الشاغرة وغير الشاغرة فيها، وذلك ما تعمد بلدية العاصمة على فعله، بتنظيم المنطقة أولا ثم فتحها للاستثمار، وقد فتح لها المرسوم التنفيذي لتطبيق المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لولاية الجزائر آفاقا لتحقيق الاستثمار وبالتالي الوصول للانتفاع. مع ضرورة تطبيق قانون 15/08 المتعلق بتسوية البنايات الذي سيساعد المرسوم المذكور على تنظيم شامل للعاصمة، ومختلف البلديات الجزائرية حتى تتضح معالمها وخصوصياتها فتفتح آفاقا عن نوعية الاستثمار الناجح فيها.

- تردد الدولة في الاستقلالية المالية للبلديات لازال قائما. بلديات لا تستند للمورد المالي من اين لها ان تخلق استثمارات.

- لا يحدث تقييم دوري لاقتصاد البلدية لمعرفة إخفاقاتها ونجاحاتها.

- مراجعة المنظومة القانونية (كإعادة النظر في منظومة الجباية المحلية، توسيع صلاحيات البلديات حتى تتمكن من المساهمة الفعلية في عملية التنمية في انتظار قانون جديد للبلدية)، تشريع نصوص قانونية

تشجع على خلق الثروة كتسهيل عملية التعامل مع البنوك في خلق استثمارات مربحة، مع ضرورة مراقبة البنوك للمشاريع وتقديم خبراتها في ذلك.

## الفرع الثاني

### عدم تطابق أهداف الحكومات مع الواقع العملي

وتبقى الأهداف والإصلاحات مجرد شعارات وفي كل مرة يعد مسئولو السلطة المركزية إذكم من مرة يصرحون بأن المشروع القانون جاهز للإصدار وفي مراحله الأخيرة<sup>1</sup>.

إلا أنه نسجل أن هذا المشروع القانون من الناحية النظرية يحمل الكثير من الإيجابيات التي يمكن إيجازها فيما يلي :

### أولاً-مميزات قانون الجماعات الإقليمية المنتظر

فيما يخص قانون الجماعات الإقليمية بصفة عامة فقد صرح الوزير الداخلية السيد نورا لدين بدوي :  
حيث قال وذلك في رده على سؤال لعضو مجلس الأمة "ناصر بن نبيري" بخصوص تعديل قانوني البلدية والولاية الحاليين انه "بناء على التعديل الدستوري الذي أقره رئيس الجمهورية سنة 2016 تغير مفهوم اللامركزية إلى مفهوم ديناميكي تطبعه قيم التشاركية و التشاورية في إعداد البرامج وتجسيدها ميدانيا". وهو ما أدى إلى إعداد قانون موحد يتعلق بالجماعات الإقليمية، سيسمح لها باعتلاء دور ريادي في المشاريع التنموية التي تحتاج وجود سلطات محلية ترافق كل المشاريع التي تتم على إقليم البلدية و الولاية. وكشف الوزير أن مشروع هذا القانون الموحد هو في "مراحل متقدمة من الإعداد" ويهدف إلى تعزيز صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة بما يتوافق مع مهام دفع الحركية التنموية واستجابة لتطلعات السكان إضافة إلى توزيع واضح للصلاحيات ،إلى جانب ترشيد تدخل الجماعات الإقليمية من خلال إعادة

مقال رفيقة معريش إصلاح الجباية المحلية في الجزائر نشر جريدة الجزائر تاريخ الزيارة 2020/01/01<sup>1</sup>

النظر في تنظيم وسير المؤسسات العمومية المحلية بما يتوافق والنظرة الاقتصادية الجديدة كما "سيتم الاعتماد على تفويضات المرفق العام بهدف إشراك الفاعلين والشباب الحاملين للمشاريع في تسيير المرافق المحلية. وأضاف الوزير أن "الصلاحيات والاختصاصات الواسعة الممنوحة للمجالس الشعبية البلدية أو الولائية ستتكسر أكثر، من خلال مشروع قانون الجماعات الإقليمية الذي سيدعم ويوضح صلاحيات المنتخب في شتى المجالات". وأضاف بدوي أن الاهتمام الذي يوليه القطاع لتكوين المنتخبين المحليين ينبع من وعي الدولة بالأهمية البالغة التي يضطلع بها المنتخب عامة والمنتخب المحلي بصفة خاصة وهو ما جسده قانون البلدية الذي نص على "ضرورة متابعة المنتخب البلدي بدورات تكوينية وتحسين المستوى المرتبط بالتسيير. وتريد وزارة الداخلية التوصل إلى صياغة قانون شامل للديمقراطية التشاركية التي تتصورها السلطة ويريدها الشعب، ومن أجل ضبط هذا المفهوم بين المواطنين والإدارة طرحت وزارة الداخلية منذ أيام استمارات لسبر آراء المواطنين حول هذه الديمقراطية التشاركية في المجالس المنتخبة بكل أنواعها محلية أو ولائية ، ويبدو أن السلطة لا تزال في طور الدراسة والتحصيص لشكل هذه الديمقراطية المطلوبة على المقاس الجزائري.

وعلق بعض السياسيين والمتابعين للوضع أن الجزائر تبحث عن النموذج الفرنسي في تسيير الجماعات المحلية، لاسيما مع التوجّه الجديد الذي تتوخّاه الحكومة من خلال تركيزها على توزيع المسؤوليات التنموية عبر البلديات والولايات، بما يسمح بتجسيد مشروع لامركزية القرار وتقريب الإدارة من المواطن، وهو المشروع الذي يتكفل بجملة انشغالات كان قد طرحها مستثمرون وطيون وأجانب اشتكوا من البيروقراطية، وتتوجه بوصلة السلطة مباشرة نحو تعميق اللامركزية والتحول نحو دور اقتصادي فاعل للجماعات الإقليمية، كما يبدو أن هذه الخيارات تعتمز فتح ورشات إصلاح عميقة لنظم تسيير وتهيئة الأقاليم.

إن المتصفح لجواب الوزير على سؤال السيد النائب يسجل بعض الخصائص لمشروع القانون

- ✓ إعداد قانون موحد خاص بالجماعات الإقليمية أي توحيد قانون البلدية الحالي وقانون الولاية ساير المفعول في قانون واحد وهذا تماشيا مع التعديل الدستوري الجديد 2016 الذي غير مفهوم اللامركزية إلى مفهوم ديناميكي تطبعه قيم التشاركية و التشاورية في إعداد البرامج وتجسيدها ميدانيا<sup>1</sup>
- ✓ تدعيم وبوضوح صلاحيات المنتخب في شتى المجالات والتركيز على التكوين هؤلاء المنتخبين
- ✓ التوجه نحو النموذج الفرنسي في تسيير الجماعات المحلية، لاسيما مع التوجّه الجديد الذي تتوخّاه الحكومة من خلال تركيزها على توزيع المسؤوليات التنموية عبر البلديات والولايات، بما يسمح بتجسيد مشروع لامركزية القرار وتقريب الإدارة من المواطن وهذا ما يراه بعض السياسيين والمتابعين للوضع.<sup>1</sup>

### ثانيا - محاولات الحكومات لإصلاح المالية المحلية

كما كشف المدير العام للجماعات المحلية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية محمد فيراري عن "عملية مرافقة من نوع جديد" تقوم بها الوزارة تجاه البلديات لتقادي تسجيل أي عجز مالي مستقبلا، معلنا أن "2020 ستكون سنة بدون بلديات عاجزة".

وتستمر الحكومة الجزائرية في الحلول السطحية والظرفية المؤقتة في إنتظار إصدار القانون الجديد المنتظر حيث وقال السيد فيراري في تصريح لوكالة الأنباء الجزائرية أن العجز المالي المسجل على مستوى بعض البلديات خلال السنوات السابقة، "كانت معالجته بعديّة أي تتم عقب حدوثه عبر صندوق تضامن الجماعات المحلية" الذي يخصص اعتمادات مالية لبرامج التنمية البلدية، مؤكدا أن الوزارة "ستقوم خلال العام الجاري بعملية مرافقة من نوع جديد" لتقادي هذا الأمر.

وأوضح أن هذه العملية، ستمكن الوزارة من "تقادي تسجيل أي عجز على مستوى البلديات مستقبلا، عن طريق إجراءات استباقية واستشرافية تقوم بها مصالح الوزارة انطلاقا من نظام معلوماتي مركزي لميزانيات

<sup>1</sup>رفيقة معريش تاريخ التصفح 2020/01/23 على الساعة 14 / 30 <http://eldjazaironline.dz/accueil/>

البلديات يمكن من الاطلاع على الوضعية الحقيقية لموارد ونفقات كل البلديات على المستوى الوطني"، كما يمكن هذا النظام من "التنبؤ بحالات العجز التي قد تحدث ويتيح للوزارة أن تتدخل وفق نظرة استشرافية". وأكد في ذات الصدد، أن وزارة الداخلية "تتوقع أن تكون 2020 سنة بدون أي بلديات عاجزة".

أما بخصوص البلديات التي تعاني من انسداد على مستوى مجالسها المحلية، فيؤكد السيد فيراري أن "القانون واضح في هذا الشأن، حيث أعطى صلاحيات للولاة للتدخل والتكفل بتسيير الأمور الضرورية التي يحتاجها المواطن على مستوى هذه البلديات" إلى حين انتهاء حالة الانسداد.

وفي رده عن سؤال حول مشروع قانون الجماعات المحلية، أكد ذات المسؤول أن هذا المشروع الذي تقدمت به وزارة الداخلية هو حاليا "محل دراسة من قبل كل القطاعات بهدف إثرائه وإدراج النظرة الجديدة للحكومة والمتمثلة في لامركزية كل النشاطات التي تقوم بها الإدارة المركزية، ومن شأن هذه النظرة أن تأتي بنتائج إيجابية إذا تم تنفيذها على المستوى المحلي".

وفي ذات الإطار، قال مدير الجماعات المحلية أن الحكومة كانت قد عقدت اجتماعا خلال الأسبوع الماضي تم خلاله إقرار لا مركزية أعمال مهمة على مستوى وزارة السكن والعمران سيتم توكلها للولاة لا سيما فيما يخص الرخص العمرانية ومنح اعتمادات للمرقين العقاريين ومختلف النشاطات التي كانت مركزية"، مضيفا أن هذه العملية "ستتبع بعمليات أخرى على مستوى كل القطاعات".

وأكد السيد فيراري أن عرض مشروع قانون الجماعات المحلية الذي يجسد النظرة الجديدة في التسيير على المستوى المحلي "سيكون بقرار من الحكومة وذلك بعد الانتهاء من كل التوجيهات والاقتراحات التي تقدمها القطاعات الأخرى التي تشارك حاليا في مناقشة نصوصه".

إضافة إلى إقرار المسؤولين بالعجز المالي للبلديات وتدخل الحكومة عن طريق الخزينة العمومية لتسديد العجز كما عرج ذات المسؤول عن الإنسداد الذي تعرفه بعض البلديات وتدخل الجهات المختصة لتسيير

شؤون المواطنين في انتظار القانون الجديد الخاص بالجماعات محلية والذي وصفه السيد صديني عبد الرحمان المفتش العام لوزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة الإقليمية، بأنه ( القانون الجديد تحوّل تاريخي في تسيير الجماعات المحلية).

إن مشروع القانون البلدي المنتظر الإعلان عنه، سيكون تحولا تاريخيا في تسيير الجماعات المحلية؛ لما له من قوة دفع، ستعالج أمهات القضايا الخاصة بتسيير الشأن المحلي؛ أهم النصوص القانونية في النسيج القانوني للدولة الجزائرية.

جاءت تصريحات المفتش العام لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، خلال إشرافه، أول أمس، على افتتاح الملتقى الجهوي حول «إثراء قانون الجماعات المحلية»، والذي شارك فيه إطارات ولايات غرب البلاد إلى جانب الأمناء العاممين للبلديات ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، فضلا عن أساتذة مختصين وممثلي عدة جمعيات محلية.

وأكد المفتش العام لوزارة الداخلية أن المشروع التمهيدي لقانون الجماعات المحلية سيكون قانونا موحدًا للجماعات الإقليمية، تسعى من خلاله الوزارة لإرساء قواعد عمل جديدة تتناسب مع معطيات التحولات بالساحة الاقتصادية والاجتماعية بالجزائر.

وأضاف المفتش العام أن «اللقاءات التشاورية التي شُرع فيها من طرف الوزارة، تدخل في إطار الالتزامات التي كان أقرها وزير الداخلية بإقامة مجموعة لقاءات لإثراء مشروع نص قانون الجماعات المحلية، بإشراك جميع الفاعلين في المجال، ووضع مقترحات ستكون مساهمة في إثراء نص القانون، الذي سيكون بدوره تحولا تاريخيا في تسيير الجماعات المحلية؛ لأنها مقترحات تصب في إطار التوجهات الجديدة التي يعرفها العالم؛ من خلال إدراج قواعد النجاعة في التسيير والحكامة الراشدة القائمة على مبدأ التفتح على المحيط ولا مركزية القرار والحق في المساءلة».

كما أكد المفتش العام في الإطار أن «الدولة لن تتسحب من دعم الجماعات المحلية، وسيتجه الدعم

مستقبلا نحو التصويب بما يخدم النظرة الجديدة لقانون الجماعات المحلية.

» وأكد المفتش العام أن القانون الجديد للجماعات المحلية سيعتمد على «تعليمات رئيس الجمهورية السيد

عبد العزيز بوتفليقة بخصوص ترشيد الموارد المتاحة وضمان حقوق الأجيال القادمة.

» وقد ضمن مشروع القانون العديد من التدابير الخاصة بتحفيز التحول نحو الطاقات المتجددة وترشيد

استخدام الموارد، و«هي مستجدات غير موجودة في القانون الحالي». كما سيتم، حسب المسؤول، «تنفيذ

خارطة الطريق التي رسمها رئيس الجمهورية في إطار الإصلاحات الدستورية وفق المراجعة الأخيرة

للدستور، وكل الأفكار التي سيحويها مشروع القانون ستكون نابعة من القيم والمبادئ التي وردت في

المراجعة الدستورية الأخيرة، وستجسد من خلال القانون بعد دخول النصوص حيز التنفيذ.

وأبرز المفتش العام أن مشروع القانون الجديد يعتمد على 3 محاور أساسية مطروحة للنقاش والإثراء من

طرف المتدخلين، حيث تتضمن الورشة الأولى التنظيم الإداري والحوكمة المحلية، والورشة الثانية الاقتصاد

المحلي وعلاقته بالتنمية، وأخيرا الحوكمة الإقليمية، مضيفا أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية ترى أن

الظرف الاقتصادي الحالي يستلزم تفعيل دور اقتصادي فاعل في الساحة الاقتصادية الوطنية، وتنويع

الاقتصاد لا يمكن أن ينجح بدون تكثيف الاستثمارات المحلية، وبذلك فالإقليم المحلي يُعد الدافع الأساس

للاستثمارات مع تقوية اللامركزية وتعزيز صلاحيات المنتخب بالمجالس البلدية المنتخبة.

كما كشف المفتش العام أن الإعداد للقانون الجديد سيعرف إصدار نص منفصل خاص بالجباية المحلية،

سيحكمه القانون ضمن القواعد الأساسية لهذه المنظومة ضمن «مبدأ التحول بالتسيير نحو النتائج عوض

الاعتماد المستدام على الإنفاق العمومي.»

ومن بين مخرجات القانون، يضيف المتحدث، أن تكون لكل جماعة محلية مسؤولية خلق الثروة، وجعلها

في خدمة مواطني الجماعات المحلية، وللوصول إلى هذه النتائج تبقى مقترحات المنتخبين مساهما كبيرا في

إثراء مشروع القانون، الذي سيأتي بعدة تدابير خاصة بإعادة تنظيم المدن، كجماعات لا مركزية سيسمح لها بتجاوز بعض الصعوبات الهيكلية وتمكينها من ترقية وتطوير المدن.

وأوضح المفتش العام للوزارة أن الوزارة ارتأت اعتماد مقاربة تشاركية باستسقاء الاقتراحات من المنتخبين والفاعلين، وأنه تم قبل الشروع في إعداد المشروع، جمع 2700 اقتراح على المستوى الوطني، تم تدوينها ومعالجتها، وهي التي أعطت الخطوط الأولى للمشروع التمهيدي الذي سيُعرض أمام جميع الشركاء والفاعلين ضمن ورشات إثراء وتثمين للوصول إلى قانون جديد شامل وجامع<sup>1</sup>.

وقد وضحت حكومة بدوي سنة 2019 أنها تنوي رفع الإعانات المالية سواءا أكانت من قبل الدولة الممثلة في وزارة الداخلية أو عن طريق الولاية، حيث جاء في مقال لحكيمة ذهبي منشور على الجريدة الإلكترونية البلاد - نت تحت عنوان : "الحكومة تتجه نحو وقف تقديم الدعم للبلديات استحداث رسوم جديدة توجه لتمويلها بدلا من الخزينة العمومية"، والذي جاء فيه:

أعلن وزير الداخلية، صلاح الدين دحمون، أن الحكومة تتجه نحو رفع الإعانات المالية للبلديات، حتى تتكفل بتمويل ميزانيتها بنفسها، عن طريق رسوم جديدة سيتم استحداثها قريبا. وأوضح الوزير في تصريحات هامشية خلال زيارته إلى ولاية الجزائر اليوم، أنه قريبا ستصبح الموارد المالية للبلدية مستقلة عن إعانات الولاية أو الوزارة، حتى تتمكن من خلق ثروة اقتصادية، لافتا إلى وجود مشروع قانون للجماعات الإقليمية يسمح للمنتخبين المحليين بالتحصيل الجبائي. وعرج وزير الداخلية، في السياق، على شكاوى نواب لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني، في لقاء جمعه بهم، أمس، في إطار مناقشة مشروع قانون المالية 2020، يتعلق بشح موارد البلديات. ومعلوم أن دحمون قد صرح أمس، أن 30 بالمائة من مداخيل الضريبة على الثروة ستوجه لتمويل ميزانية البلديات، كما قال إن ما يقارب 944 مليار دينار من تحصيل

<sup>1</sup>مقال ر ضوان قلو ش القانون الجديد تحول تاريخي في تسيير الجماعات المحلية نشر يوم 02-05-2018 جريدة المساء

الرسم على رفع النفائات المنزلية، سيوجه لخزينة البلدية. وتبحث الحكومة منذ الصدمة المالية سنة 2014، عن تحرير كاهل الخزينة العمومية من أعباء إضافية، وطرحت هذا الغرض إصلاحات اقتصادية تركز على خلق الثروة محليا لكل بلدية، لكنها إصلاحات راوحت مكانها. كما طرحت مجموعة تشريعات لم تر النور بسبب الأزمة السياسية التي دخلت فيها البلاد. وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة تقوم دوريا بدفع مستحقات البلديات المتركمة، عن ديون الكهرباء والغاز والهاتف<sup>1</sup>.

يتضمن مشروع قانون الجباية المحلية 253 مادة مقسمة إلى سبعة أبواب: الباب الأول يتعلق بأحكام عامة الباب الثاني يتعلق بالضرائب والرسوم العائدة بصفة كلية لفائدة الجماعات المحلية، الباب الثالث يتعلق بالضرائب والرسوم العائدة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية، الباب الرابع يتعلق بالحقوق و الإتاوات العائدة لفائدة الجماعات المحلية، الباب الخامس يتعلق بالإجراءات الجبائية الخاصة بالجباية المحلية، الباب السادس يتعلق بالمرصد الوطني للجباية المحلية، الباب السابع يتعلق بأحكام إنتقالية.

يقترح مشروع قانون الجباية المحلية العديد من الإصلاحات الهامة في مجال المالية المحلية بداية بتجميع النصوص المتعلقة بها، إلى جانب توطيد العلاقة بين الجماعات الإقليمية وإدارة الضرائب، تدعيم صلاحيات المنتخبين المحليين في مجال الجباية المحلية، بالإضافة إلى تتمين أملاك الجماعات المحلية<sup>2</sup> وبهدف تبسيط النظام الجبائي وصلاحيات جديدة للبلديات والولايات يقترح مشروع قانون الجباية المحلية الذي أعدته وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، مجموعة من الإجراءات لتحديث الإطار القانوني للضرائب والرسوم والحقوق السارية في التشريع الحالي، وذلك من خلال تبسيط النظام الجبائي .

<sup>1</sup>مقال حكيمة ذهبي ، الحكومة تقديم الدعم للبلديات استحداث رسوم جديدة توجه لتمويلها بدلا من الخزينة العمومية - المنشور على الموقع

<https://www.elbilad.net/article/detail?id=101177> تاريخ النشر 2019/10/28 تاريخ الإطلاع 2020/11/03 على الساعة 09 صباحا

بلال فواد، دراسة نقدية لمشروع قانون الجباية المحلية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 11، 02 (عدد خاص) 2020،<sup>2</sup>

ويتضمن مشروع قانون الجباية المحلية إجراءات لتدعيم الصلاحيات الجبائية للمجالس المحلية المنتخبة، وكذا «مقاربات جديدة مبتكرة مستوحاة من تجارب أجنبية ناجحة ميدانيا»، حيث تشير الوثيقة إلى أن النظام الحالي للجباية يعد «مجموعة غير متجانسة من الضرائب والرسوم المختلفة والتي تعود نتائجها كليا أو جزئيا لفائدة الجماعات المحلية». كما أن الصلاحيات الجبائية للبلديات «جد محدودة».

المجالس المحلية بإمكانها تحديد الرسوم والإعفاءات والتخفيضات في هذا الصدد، فإن أهم المستجدات التي تضمنها مشروع القانون هي تأسيس صلاحيات جبائية لفائدة البلديات والولايات. وبهذا يمكن للمجالس الشعبية البلدية أو الولائية القيام بمداورات المحلي وإدراج آليات جديدة لتسييره بهدف ضمان نجاعته. وحسبما توضحه وثيقة مشروع القانون الذي تحصلت «المساء» على نسخة منه، فإنه سيتم تأسيس صلاحيات جبائية جديدة للبلديات والولايات تمكنها من تحديد جملة من الضرائب وكذا الإعفاءات والتخفيضات وتناقش سنويا السياسة الجبائية وتقدم اقتراحات لتحسينها. لتحديد «تعريفات الرسوم التي ستحصل والإعفاءات والتخفيضات المرتبطة بفئات معينة من المساهمين المحليين وكذا الغرامات الجبائية». كما ستقوم هذه المجالس بمناقشة السياسة الجبائية المحلية سنويا وتقدم الميكانيزمات التي من شأنها تحسين الموارد الجبائية لها.

كما ينص المشروع على ضمان تمويل الجماعات المحلية ابتداء من انطلاق السنة المالية لتمكينها من مواجهة نفقاتها للتسيير والاستثمار، حيث تستفيد من تسبيقات شهرية من الدولة حول الإيرادات الجبائية المتوقعة يحدد مبلغها ب12/1 من الإيرادات المتوقعة.

تكريس مبدأي التضامن المحلي والتعويض المضمون

كما ينص مشروع القانون على التكريس التشريعي للتضامن المحلي الأفقي، إذ يمكن في إطار «التضامن المحلي» للبلديات التي لها موارد مالية معتبرة أن تمنح إعانات لبلديات أخرى، بموجب مداولة وعبر ميزانية الولاية.

ويكرس كذلك مبدأ «التعويض المضمون» من طرف الدولة في حالة نقص الإيرادات الناتج عن إعفاءات أو تخفيضات في الجباية المحلية التي تقرها السلطات العمومية. وكذا تأسيس مبدأ استرجاع الرسم على القيمة المضافة لصالح الجماعات المحلية. وتكريس التعاون بين المصالح الجبائية والجماعات المحلية، حيث تشارك على سبيل المثال الجماعات المحلية في عمليات الإحصاء السنوي للمكلفين بالضريبة والنشاطات والأملاك غير المنقولة التي تباشرها مصالح الضرائب.

مرصد وطني للجباية المحلية يعد تقريراً سنوياً عن الوضع

كما ينص على تأسيس مرصد وطني للجباية المحلية يكلف بإعداد تقرير سنوي حول وضعية الجباية المحلية، يتشكل من منتخبين محليين ووطنيين وإطارات مركزية ومحلية وخبراء وأساتذة جامعيين. ويقضي بإلغاء تخصيص الإيرادات الجبائية وتوجيه ناتج الجباية المحلية للميزانيات المحلية وتخصيصه حصرياً للتكفل بالمهام المنوطة بالجماعات المحلية، وتقنين الحقوق والإتاوات الموجهة للجماعات المحلية بما في ذلك إتاوات الطرق وحقوق التوقف وإتاوات الخدمات.

وبموجب المادة 5 من مشروع القانون، فإن الجماعات المحلية تتولى إدارة الضرائب والرسوم والحقوق والإتاوات الموكلة إليها مع مراعاة تلك التي تديرها مصلحة الضرائب. وتبلغ مصالح الضرائب قبل الفاتح من أكتوبر من كل سنة، الولاية والبلديات وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية بالنواتج الجبائية المتوقعة العائدة لميزانيتها بعنوان السنة القادمة. وتقتطع نسبة 4 بالمائة من ناتج التحصيل للجباية المحلية كمقابل لعمليات الوعاء والتحصيل التي تقوم بها لفائدة الجماعات المحلية.

وتشير المادة 13 من المشروع إلى قائمة الضرائب والرسوم التي تعود بصفة كلية للجماعات المحلية، ويتعلق الأمر بـ«الرسم على النشاط المهني»، «الرسم العقاري»، «الرسم على السكن»، «الرسم على رفع القمامات المنزلية»، «رسم الإقامة»، «الرسم الخاص على الرخص العقارية»، «الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية» و«الرسم على الحفلات والأفراح.»

رسوم على رفع القمامات والسكنات والفنادق والأعراس

وعلى سبيل المثال، فإنه بالنسبة للرسم على رفع القمامات، تشير الوثيقة إلى أنه يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات وذلك على كل الملكيات المبنية. ويتم تعويض ما قيمته 15 بالمائة من مبلغ الرسم الخاص في البلديات التي تمارس الفرز، وذلك لفائدة كل مكلف بالضريبة يقوم بتسليم القمامات القابلة للاسترجاع إلى منشأة المعالجة، مع العلم أن الرسم السنوي الذي على المواطن دفعه يتراوح بين 1000 و1500 دج للسكنات و بين 3000 و12 ألف دج لكل محل ذي استخدام مهني أو تجاري أو حرفي. ويصل إلى ما بين 20 و130 ألف دج على كل محل ذي استخدام صناعي أو تجاري أو حرفي ينتج كميات من القمامة تفوق السابقة الذكر.

ويشير مشروع القانون إلى فرض غرامات بين 500 و5000 دج على كل شخص طبيعي يقوم برمي القمامات أو إهمالها أو رفض استعمال نظام جمعها وفرزها، يتم دفعها لفائدة ميزانية البلدية. وتصل الغرامات لما بين 10 آلاف و50 ألف دج بالنسبة للمخالفين من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يمارسون أنشطة تجارية أو صناعية أو حرفية.

وبخصوص الرسم على السكن، فإنه يخص المحلات ذات الطابع السكني أو التجاري، ويتم دفعه عبر فاتورة الكهرباء والغاز وتتراوح قيمته بين 300 دج و1200 دج سنويا في كل البلديات باستثناء البلديات مقر الدائرة ومجموع بلديات ولايات الجزائر وعنابة و قسنطينة ووهران، التي يتراوح فيها المبلغ المقتطع سنويا بين 600 و2400 دج.

أما الرسم على الإقامة، فموجه للمؤسسات الفندقية ويمكن أن يطبق بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي على عروض كراء الغرف أو المساكن المجهزة المفروشة. ويتراوح مبلغ الرسم من 50 إلى 1000 دج عن كل شخص وكل يوم إقامة.

وبخصوص الرسم على الحفلات والأفراح، فيطبق على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين ويخص

المستفيدين من تنظيم الحفلات والأفراح ذات الطابع العائلي أو الحفلات الأخرى بالموسيقى، ويعفى منه الأشخاص المعاقين. ويتراوح الرسم بين 500 و1000 دج عن كل يوم عندما لا تتعدى مدة الحفلة السابعة مساءً ويرتفع إلى ما بين 1000 دج و2000 دج في حال تجاوزت السابعة مساءً.

ويحدد مشروع القانون قائمة الضرائب والرسوم التي تعود جزئياً للجماعات المحلية، وهي «الرسم على القيمة المضافة»، «الضريبة على الدخل الإجمالي»، «الضريبة على الأملاك»، «قسمة السيارات»، «الرسوم المتعلقة بالبيئة»، «الضريبة الجزافية الوحيدة»، «الرسم الصحي على اللحوم»، «الرسوم المتعلقة بالنشاط المنجمي» و«الرسم المطبق على تعبئات الدفع المسبق من طرف متعاملي الهاتف النقال»<sup>1</sup>.

رغم تسجيل أن الحكومة تعترف بأن النظام الجبائي الحالي جد معقد وغير فعال وأن الجماعات المحلية لا تتمتع بالحرية الكافية للقيام بواجباتها نحو إدارة شؤونها خاصة الجباية المحلية إلا أننا نستشف من هاته المسودة أن السلطة المركزية لا زالت مترددة في منح سلطات أوسع للجماعات المحلية وذلك ما زالت تضع أدق التفاصيل وتحدد الرسوم وقيمها من الفروض أن السلطة المركزية تضع الخطوط العريضة وتترك المجال للجماعات المحلية للإبداع والتسيير الجيد لشؤونها مع ملاحظة ظهور هيكل جديد حيث ينص على تأسيس مرصد وطني للجباية المحلية يكلف بإعداد تقرير سنوي حول وضعية الجباية المحلية ولكننا نقترح أن تزود الإدارة سواء المحلية أو المركزية بنظام معلوماتي متطور ورقمنة الإدارة ليتسنى الوصول للمعلومة في أقرب وقت وكذلك تزويدها بكفاءات تستطيع مسايرة التكنولوجيا الحاصلة ومحاربة الفساد والبيروقراطية الإدارية .

<sup>1</sup> مقال حنان حيمر بعنوان تبسيط النظام الجبائي وصلاحيات جديدة للبلديات والولايات <https://www.djazairiss.com/elmassa/148092>

تم الإطلاع عليه يوم 14 - 03 - 2018

ثالثا - لامبالاة الجماعات المحلية للتحصيل الجبائي

وإذ لا يمكن تحميل الحكومة المركزية وحدها المسؤولية في حالة الجباية المحلية خاصة منها المتعلقة بعملية التحصيل، وإن كان قانون الجباية المحلية تعثره جملة من السلبيات خاصة في عملية تحديد الوعاء الضريبي وقلة نصيب الجماعات المحلية من هذه الضرائب وبالرغم من هذا نجد أن الجماعات المحلية تتقاعص في تحصيلها على الرغم من قلتها ضف إلى ذلك أنها لا تحصل كلها مما يؤثر على السير الحسن للجماعات المحلية، فعلى سبيل المثال لا الحصر وفي مقال نشر على الموقع الإلكتروني لصحيفة وقت الجزائر بقلم حياة ع الذي جاء تحت عنوان "أكثر من 300 مليار تضيع في بلديات البلدية سنويا"، والذي جاء فيه بعض الأرقام الإحصائيات التي تتعلق ببلديات ولاية البلدية والذي تعرض فيه صاحبه للأهم المعوقات العملية التي تحول دون تحقيق تحصيل للمبالغ الجبائية المستحقة للبلديات والتي سنتطرق إليها كمايلي :

أ- نتيجة ضعف تحصيل مداخيل الممتلكات والجباية:

تهدر الجماعات المحلية بولاية البلدية، أزيد من 90 من إيراداتها المالية الواجب تحصيلها من ممتلكاتها العمومية والمتمثلة أساسا استنادا لتقرير أعدته مديرية الإدارة المحلية مؤخرا في ممتلكاتها العمومية والمقدرة بأكثر من 5079 ملك وهي عبارة عن محلات تجارية وسكنية ومرافق رياضية وخدماتية مختلفة كحصول أولية لعملية الجرد التي ما تزال متواصلة.

لم تتخط نسبة نمو التحصيل الجبائي ببلديات البلدية 10 بالمائة بالرغم من أنها "تنام" على مؤسسات اقتصادية بعد أن عملت، مديرية الإدارة المحلية منذ جوان الماضي، عملا بتوصيات والي الولاية عبد القادر بوعزقي، على إثر جلسات الاستماع التي عقدها مع مختلف البلديات والمديريات لتفحص وضعية البرامج التنموية، على تحيين إحصاء ممتلكات الجماعات المحلية وإعادة تجميعها، وأثمرت هذه العملية في تحسين طفيف في مداخيل ممتلكات الجماعات المحلية بزيادة قدرت ب 10 بالمائة، إلا أن هذه الزيادة لا تعكس

حقيقة ممتلكات الجماعات المحلية، إذ توجد عدة ممتلكات غير مستغلة وأخرى مستغلة بطرق غير مشروعة من جهة، ومن جهة أخرى تسجيل بعض الأملاك ضمن قائمة الأملاك غير منتجة للثروة كالسكنات الوظيفية، إلى جانب عدم تحويل العديد من المحلات المنجزة في إطار تشغيل الشباب من الأملاك الخاصة للدولة إلى الأملاك الخاصة للبلديات طبقاً لأحكام المادة رقم 62 من قانون المالية لعام 2011.

وتمتلك البلديات استناداً لعملية الجرد الأخيرة على 2123 محل سكني و2581 محل تجاري، و14 سوقاً، و148 قطعة أرضية، و8 مزابح و15 محلاً للحرف والصناعات التقليدية، و6 حظائر وأملاك أخرى بمجموع 5079 ملك، هذا وبالرغم من أن هذه الأملاك تعتبر المورد الدائم الذي تبني عليه ميزانية البلدية إلا أن معظم بلديات الولاية أهملت هذا المورد لتكالها على إعانات الدولة والولاية. وتشير الأرقام الأولية أن الأموال الضائعة من هذا المورد تمثل أزيد 24 مليون دج.

وهذا ما أدى بوزارة الداخلية إلى إتخاذ بعض الإجراءات المستعجلة إذ

قررت وزارة الداخلية والجماعات المحلية سحب مهمة تحصيل إيرادات الممتلكات العقارية للبلديات من «بار كينع» و«ضرائب ورسوم محلية أخرى من أمين الخزينة ومنح الصلاحيات للأميان، حيث وافقت مديرية الضريبة على مقترح الوزارة الذي من المنتظر إدراجه في قانون المالية لسنة 2017.

كشف مدير المالية المحلية بوزارة الداخلية، عز الدين كزي، في حديث مع -النهار- أمس أن الوزارة

قررت استحداث وكالات للإيرادات «على مستوى البلديات، تتكفل بتحصيل إيرادات ممتلكات البلديات

بدل أمين الخزينة مشيراً إلى أن مشروع القانون الخاص به سيكون في قانون المالية لسنة 7201، حيث ت

جري مناقشته الآن بوزارة المالية بعد موافقة مديرية الضرائب عليه. وأفاد كزي أن البلديات لا تحصل

اليوم إلا 5 من المائة فقط كإيرادات على ممتلكاتها من مجموع المداخيل الإجمالية، حيث تأتي 60 من

المائة من الجباية، وتمثل 35 من المائة إعانة الدولة، مؤكداً أن الوزارة وضعت هدفاً للوصول إلى تحصيل 25 من المائة على الأقل كإيرادات ممتلكات خلال 2017 بدخول القانون الجديد، حيث ستراقب العملية عبر تطبيق إلكتروني يربط البلديات بالوزارة ينقل آنياً كل المعلومات حيث انتهت الوزارة من إعداد التطبيق وتواجه البلديات صعوبات كبيرة مع أمناء الخزينة لتحصيل الإيرادات، عكس السير الحسن عند تحصيل الموارد الجبائية كالرسم على النشاط والقيمة المضافة والذي تتكفل به الضرائب، وكذا السير العادي لتحصيل الرسم على ضريبة الإستيراد من لحوم وغيرها من مواد مستوردة الذي تتكفل به الجمارك، ويعود سبب ضعف الإيرادات التي يحصلها أمين الخزينة إلى تسييره لبعض المؤسسات، وعدم وجود أمين خزينة بكل بلدية بل أمين خزينة بين البلديات، حيث بقي التحصيل ضعيفاً رغم أن وزارة الداخلية تتدخل لمساعدته وتوفر له سيارات للتنقل ومكاتب وحتى أعوان وغيرها.

من جهة أخرى، كشف محدثنا أنه تقرّر فرض زيادات على أسعار كراء مساكن البلديات، حيث ستطبق الزيادات بالتدرج، وتكييفها وفق الأسعار المعمول بها اليوم لدى الوكالة الوطنية لتحسين السكن وتطويره» عدل «واديوان الترقية والتسيير العقاري، حيث تطبق الزيادات على البنائيات الجديدة أما المساكن القديمة فتطبق عليها النصوص القديمة فقط، وأشار إلى أن وزير الداخلية والجماعات المحلية نور الدين بدوي وجّه تعليمات صارمة أيضاً من أجل إعداد عقود إيجار تحدد حقوق والتزامات كل طرف، وتسوية وضعية الشاغلين للمساكن بطريقة غير شرعية بعقود إيجار منتظمة، مما يمكن البلديات من إعداد

إعذارات وتطبيق البنود المتعلقة بفسخ العقود وتنفيذ أحكام القضاء بعد استنفاد الإجراءات الإدارية<sup>1</sup>، وكذلك الاعتماد المزايد لمنح العقود وتجديدها لكراء المحلات التجارية والأسواق والمذابح. وفي إطار تحصيل مداخيل ممتلكات البلديات، ألزمت التعليمات التي وجهها الوزير للولاية والولاية المنتدبون على استخدام المزايدة التي تخضع لقواعد محددة تسمح بمضاعفة العروض، حيث تحدد مصالح أملاك الدولة سعرها الافتتاحي، وتشمل المزايدة بدل التراضي المعمول به اليوم غالباً لتجديد عقود كراء المحلات التجارية، وأسواق الخضار والفواكه وأسواق الماشية، والأسواق الأسبوعية وأسواق التجزئة والمذابح.

### ب. صفر تحصيل في 8 بلديات ونسب ضعيفة في المتبقية

بينت التقارير الإحصائية حول هذه العملية، أن ثماني بلديات من إجمالي 25 لم تبذل أي مجهود لتنمية مداخيل ناتج الأملاك حيث تسجل هذه البلديات صفر نمو في المداخيل وهي (البوينان، أولاد عيش، شفة، بن خليل، صوحان، مفتاح، أولاد سلامة، وجابرة). هذا وانحصرت نسبة التطور في مداخيل ناتج الأملاك في كل من بلدية الشبلي وموزاية وبني مراد، بوقرة قروا، وحمام ملوان بين 10 و50 بالمائة وأقل من 10 بالمائة في كل من بلدية واد العلايق، العفرون، الأربعاء، وادجر، وعين الرمانه.

والمثير في هذه الإحصائيات هو تراجع نسبة المداخيل في بلدية بوفاريك ب 20 بالمائة وتعود الأسباب إلى انخفاض مبالغ كراء سوق الجملة الذي شكل لسنوات أهم مداخيل البلدية من 15 مليون دج مقابل 12 مليون دج عام 2016.

• <sup>1</sup> <https://www.ennaharonline.com/> 2016/06/29 سحب صلاحية تحصيل إيرادات البلديات من أمين الخزينة وإلحاقها بالأميار

ت-رسوم جبائية غير مجدبة

أشار مدير الإدارة المحلية بولاية البليدة، هواري العياش، إلى أن بلديات الولاية لا تحرص على تحصيل مداخيل الجباية المحلية، حيث وبناء على الإحصائيات المسجلة من جوان إلى أكتوبر المنقضي تبين ان البلديات تسجل صفر مداخيل من رسوم الإقامة ورسم الحافلات والذبح وغيرها من الرسوم الجبائية التي لم تأخذها الجماعات المحلية بعين الاعتبار.

وتشير الأرقام هنا إلى أن على سبيل المثال الرسوم على اللوحات الإشهارية 7 بلديات فقط مدرجة في عائدتها الجبائية وهي البليدة، بوعرفة أولاد عيش، بني مراد، موزاية، واد العلايق، بوينان لكن بقيمة مالية ضعيفة جدا تعادل ثلاثين مليون دج للبلدية الواحدة في حين يقدر المبلغ الضائع 7 مليون دج.

وعن رسوم الذبح فإن ولاية البليدة التي تتربع على 8 مذابح ثلاثة منها مغلقة، لا تحصل سوى خمسة مليون دج فقط وهو ما يترجم أن لحوم المواشي المسوقة على مستوى البلدية يتم ذبحها خارج الولاية، وتشير المعطيات هنا أن المعدل السنوي للاستهلاك اللحوم بولاية البليدة يفوق 5,6 كغ للفرد الواحد ما يفسر أن العائدات الواجب تحصيلها تفوق 61 مليون دج يعني أن المبلغ الضائع من رسوم الذبح وحدها تتجاوز 53 مليون دج.

وفيما يتعلق بالرسم على الرخص العقارية بينت الأرقام أن أربعة بلديات بولاية البليدة فقط من تحصل هذه الرسوم وهي البليدة، أولاد عيش، بني مراد، بوينان وفيما يتعلق بالرسم على الإقامة فإن ولاية البليدة التي تتوفر على 15 فندقا، تضيق أكثر من 55 مليون دج من عائدات هذا الرسم، وتهدر ما لا يقل عن 15 مليون دج من عائدات الرسم على قاعات الحفلات والمقدر عددها 63 قاعة تنشط على مدار السنة في حين التحصيلات المحققة من هذه الأخيرة لا تتعدى 2 مليون دج.

ج- العوائق التي تعترض الأعوان في التحصيل.

أرجعت بلديات البليدة، ضعف تحصيل إيرادات ممتلكات الجماعات المحلية والجباية المحلية، إلى جملة

من العراقيل التي تعترض المحاسب العمومي، من أهمها نقص المعلومات الشخصية المرتبطة بالأشخاص المطالبين بالدين، وحسب المعطيات المتوفرة فإن المعلومات الواردة في جداول التحصيل لا تحتوي إلا على العنوان والاسم دون تفاصيل أخرى مما تسبب في رجوع غالبية الإشعارات بالدفع خصوصا المعلومات المتعلقة بالرسم العقاري الاسم الكامل العنوان الشخصي ورقم الحساب البريدي والبنكي وعراقيل أخرى تتعلق بنقص الأعوان المؤهلين المكلفين بالتحصيل وقلة الإمكانيات التقنية كأجهزة الإعلام الآلي ووسائل النقل. وترى ذات المصالح أن الحل لتجاوز المشكلة يكمن في الاهتمام بتكوين العنصر البشري المكلف بالتحصيل وفي إعادة تأهيل سجل جرد الممتلكات العمومية وفي إعداد المداولات الخاصة بالرسم (المذايح، الإقامة، الحفلات).<sup>1</sup>

إن صاحب المقال يوضح ويقر بالأموال التي تخسرها الجماعات المحلية في ولاية البلدة والتي تعتبر مثلا عن الواقع الذي تعيش فيه الولايات الأخرى وبلدياتها، والذي يعطي أرقاما نسبت إلى جهات رسمية خاصة التقرير الذي أعدته مديرية الإدارة المحلية والذي يقر بأن 90% من الإيرادات المالية الواجب تحصيلها لا يتم ذلك فالتقرير يزودنا بأرقام كبيرة ولوحصلت لكان إنعكاسها على المداخل الجماعات المحلية الأثر الإيجابي فقد تم تسجيل وحسب التقرير دائما أن ثمانية من أصل خمسة وعشرون بلدية تابعة لإقليم ولاية البلدة تحقق صفر من النمو في إيرادات الممتلكات، بل في بعض البلديات سجل تراجع في مداخل الممتلكات كبلدية بوفاريك والذي أرجعه التقرير إلى تراجع سعر كراء سوق الجملة للخضر والفواكه من 15 مليون دينار سنويا إلى 12 مليون دينار سنويا .

كما سجل التقرير أن هناك عدد من الرسوم هي مجرد حبر على ورق فمثلا الرسم على اللوحات الإشهارية فإن 07 من البلديات التي يندرج هذا الرسم ضمن مداخلها الجبائية ، ورسوم الإقامة ورسم الحافلات والذبح

لحياة ع، مقال بعنوان " أكثر من 300 مليار تضيع في بلديات البلدة سنويا " نشر <https://www.wakteldjazair.com>

2016/11/22 وتم الإطلاع عنه 15/فيفري/ 2018

هذه لرسوم يمثل صفر من المداخل بسبب أنه لم يؤخذ من قبل الجماعات المحلية بعين الاعتبار. إضافة إلى رسوم أخرى تعرض لها التقرير .

وأرجع التقرير وحسب رؤساء البلديات الضعف المسجل في التحصيل لممتلكات الجماعات المحلية والجباية المحلية إلى عدة عراقيل وعلى رأسها تلك التي تعترض المحاسب العمومي خاصة منها المتعلقة بالمعلومات الشخصية للأشخاص المدينين والمطالبين بتسديد المستحقات المالية التي ترتبت في حقهم والتي دائما ترجع غالبية الإشعارات بالدفع، لوجود خطأ في العنوان الشخصي أو رقم الحساب البنكي

وتعتبر هذه الأسباب مؤثرة على التحصيل إلا أنه يمكن تداركها وذلك بإستعمال تكنولوجيات الحديثة في الإدارة، من خلق بنك للمعلومات سواءا أكان للممتلكات الجماعات المحلية، مع تكوين العنصر البشري وتغيير طرق التسديد العادية وإستخدام الدفع الإلكتروني للقضاء على كل هذه العراقيل والمشاكل التي تحول دون التحصيل الجيد لأموال الجماعات المحلية، ويمكن إسقاط حال بلديات ولاية البلدية على معظم بلديات الوطن، فهي تتشابه في نمط التسيير والعقبات والعراقيل التي تتعرض لها خاصة أثناء عملية التحصيل .

كما سجل مجلس المحاسبة في تقريره السنوي لسنة 2020 بعض النقائص بخصوص الجباية المحلية حيث جاء فيه على الخصوص

تتكون الجباية المحلية من مجموعة غير متجانسة من الضرائب والرسوم تستفيد من ناتجها الميزانيات المحلية، بطريقة مباشرة و/أو غير مباشرة كليا أو جزئيا. تمثل هذه الجباية مع إعانات الدولة القسط الأكبر من موارد ميزانية البلديات، وتسمح لها بضمان مهام الخدمة العمومية والمساهمة في التنمية المحلية . وأبرزت العملية الرقابية الموضوعات المنجزة من طرف مجلس المحاسبة حول الإيرادات الميزانية لدى مجموعة مكونة من 22 بلدية تابعة لإختصاص الغرف الإقليمية لتلمسان، عنابة وتيزي وزو، المردود الضعيف للجباية المحلية بالمقارنة مع الإمكانيات الجبائية التي تتوفر عليها معظم البلديات التي شملتها الرقابة، لا سيما بالنسبة لفئة الحقوق والرسوم المحلية المسيرة من طرف البلديات والتي يتم تخصيص

ناتجها كليا للميزانيات المحلية. وتتمثل الملاحظة العامة المستخلصة من التدقيقات في قلة الإهتمام الذي يوليه المسؤولون المحليون لتعبئة الجباية المحلية التي تدخل ضمن صلاحياتهم. و يتجلى هذا، على الخصوص، في غياب إحصاء شامل ومحين للإمكانات الجبائية مثل إحصاء الإعلانات والصفائح المهنية، والمؤسسات الموجهة لاستقبال السواح والزوار، وقاعات الحفلات من أجل تثمين وعاء الرسوم المتعلقة بها؛ التأخر في عقد المداولات من طرف المجالس الشعبية البلدية من أجل تطبيق بعض الرسوم أو تحيين تعريفاتها وغياب الصرامة في تطبيق بعض الرسوم على غرار الرسم الصحي على اللحوم. علاوة على ذلك، فإن خزائن البلديات المكلفة بتحصيل الإيرادات المحلية غير مزودة بالقدر الكافي من التأطير والتجهيزات والبرمجيات الإعلامية وغير مدعمة كذلك بالإجراءات والأدوات القانونية التي تسمح لها بالقيام بالواجبات المطلوبة، وبالتالي ضمان مستوى أمثل من التحصيل للحقوق والرسوم البلدية، وهذا بالرغم من إعادة تنظيم مصالح خزينة البلدية وتدعيم صلاحيات أمين الخزينة في مجال التحصيل الجبري. من جانب آخر، وفيما يخص الضرائب والرسوم المحلية المسيرة من طرف المصالح الجبائية بالتعاون مع مصالح الدولة الأخرى، يتبين على الخصوص ضعف التنسيق وتبادل المعلومات بين هذه المصالح والبلديات، الأمر الذي أثر على مردود بعض الرسوم مثل الرسم العقاري ورسم رفع القمامة المنزلية والتي يرجع ناتجها كليا للبلديات وكذلك الرسوم المرتبطة بالبيئة<sup>1</sup>.

ف نجد أن المجلس قد أقر بالإخلالات الموجودة في التسيير المالي للبلديات والجماعات المحلية وحمل جزء كبير للمسؤولين المحليين خاصة في التحصيل. وكذلك عدم التعاون والتناسق بين مصالح الضرائب والبلديات مما أثر سلبا على المردودية للجباية المحلية .

<sup>1</sup>التقرير السنوي لمجلس المحاسبة الجزائري لسنة 2020 المنشور على الموقع <https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2020/12/RA.2020-AR-1.pdf> تاريخ الإطلاع 2021/01/12 على الساعة 10 صباحا التقرير السنوي

## المطلب الثاني

### العراقيل التي حالت دون تطبيق الإصلاحات

تسعى الدولة الجزائرية إلى ترقية التوجه الاقتصادي في البلديات، لاسيما بعد موجة من التقشف المالي الناجمة بالأساس عن أزمة تراجع أسعار النفط، وفي محاولة منها للخروج من دائرة الدولة الريعية. لكن الأقوال والخطب السياسية ليست وحدها كافية على تشجيع البلديات حتى تصير شريكا اقتصاديا فعالا في عملية التنمية المحلية، ولا حتى إصدار التشريعات المتعلقة بها هو الحل مادامت لا تطبق كليا، وهو الأمر الذي أثبتته الواقع المعاش.

سلسلة من الآليات مطلوبة لتجعل من البلدية شريكا اقتصاديا فعالا، لكن العراقيل الكبرى والخطيرة منحصرة أساسا في الدهنيات، التي لازالت ترى في البلدية هيئة منافسة وليس مكملة، ورغم أن المركزية الإدارية هي السائدة والمستحوذة على التسيير الإداري في الجزائر، ولما تزول تلك الدهنية سيرى الدور التكاملي النور.

إلا أنه لا ننكر بأن هناك عوامل كثيرة حالت دون تحقيق إصلاح نظام اللامركزي في الجزائر خاصة التسيير المالي والإداري، ونظام الجباية المحلية .

إضافة إلى تأثير الظروف السياسية السائدة في الجزائر والظروف الاقتصادية التي حالت دون تطبيق الإصلاحات التي تنوي الدولة الجزائرية إجرائها خاصة بإصدار قانون الجماعات المحلية وقانون الجباية المحلية واللذان لم يريا النور بعد ، وللتعرف أكثر على أهم العراقيل التي تحول دون تطبيق الإصلاحات سنقسم هذا المطلب إلى فرعين حيث نتناول في الفرع الأول تأثير الظروف السياسية على تطبيق الإصلاحات، أما الفرع الثاني فنخصصه تأثير الظروف الاقتصادية على تطبيق الإصلاحات.

## الفرع الأول

### تأثير الظروف السياسية على تطبيق الإصلاحات

مرت الجزائر بأزمة سياسية كبيرة سنة 1991، أدى بالبلاد إلى الدخول في عشرية دامية والتي كبدت البلاد خسائر بشرية ومادية كبيرة، وظلت الأزمة تتفاقم حتى كادت تهدد المجتمع والدولة في وجود هام، وكانت لها تكلفتها المادية والمعنوية الخطرة؛ فخلال الفترة 1992-1996 غادر البلاد نحو 400 ألف جزائري من ذوي الكفاءات، وسقط أكثر من 200 ألف قتيل، و10 آلاف مفقود، ونحو 100-200 ألف نازح، وخسائر مادية تقدر مليارات الدولارات.<sup>1</sup> والتي لم تنتهي إلا بدايات 1999 وظهور بوادر المصالحة الوطني الذي كلل بقانون الوئام المدني صدر قانون الوئام المدني في 13/7/1999، تحت رقم 95-08 ثم المصالحة الوطنية إلا أنه رغم أن هذا القانون استطاع أن يوقف نزيف الدم إلا أنه أدى إنعدام الإستقرار السياسي وتفتشي الفساد وبعد مرور أربع عهديات على حكم الرئيس بوتفليقة وبغض النظر عن الايجابيات والسلبيات والإنجازات والإخفاقات المسجلة في فترة العشرين والذي لسنا بصدد التفصيل فيه لأنه خارج عن إختصاصنا وليس موضوع دراستنا وإنما لايمكنها أن نعالج مشاكل الجباية المحلية ومحاولة إيجاد الآليات لتفعيلها دون أن نخرج عن الوضع السياسي السائد في البلاد ونسجل هنا وخصوصا بعد مرض الرئيس في العهدة الثالثة مما أدى إلى عدم قدرته على أداء مهامه ومتابعة برامجه وانتشار الفساد المالي خاصة وأن الجزائر تتمتع ببحبوحة مالية مع ارتفاع أسعار البترول إلى غاية 2014 وما انجر عن العهدة الخامسة التي أدت بالشعب إلى الخروج إلى الشارع والمطالبة بعدم ترشح الرئيس لعهدة خامسة (الحراك الشعبي) في 22/02/2019 والذي أدى إلى استقالة الرئيس الثلاثاء 02/أفريل/2019 وهذا قبل نهاية عهده الرئاسية، ودخول الجزائر في مرحلة انتقالية التي دامت تقريبا سنة إذ فعلت المادة 102 من الدستور وتولى

<sup>1</sup>الطاهر سعود مقال المصالحة الوطنية في الجزائر: التجربة والمكاسب، أستاذ في قسم علم الاجتماع، باحث في مخبر المجتمع الجزائري المعاصر، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، الجزائر، مجلة سياسات عربية العدد 34، سبتمبر 2008، ص 46

رئيس مجلس الأمة السيد عبد القادر بن صالح مهام رئيس الدولة لتنظيم انتخابات رئاسية<sup>1</sup> بصعوبة كبيرة وهو ما كلل بانتخاب رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون في انتخابات التي جرت في 12 ديسمبر 2019 لاختيار رئيس جديد للجمهورية الجزائرية وذلك بعد تأجيلها التي كانت مقررة 4 يوليو/ تموز 2019. فنصب رئيس الجمهورية الجديد وعين حكومة جديدة وبدء في العمل ومن بين ما باشره هو محاكمة كل المتورطين في الفساد وتبدير أمور حكم البلاد في الفترة الممتدة من سنة 1999 إلى غاية سنة 2019، كما كان من أولوياته تعديل الدستور الحالي والذي طرحت مسودته للنقاش والتي قيل عليها الكثير وبالفعل أجري إستفتاء شعبي يوم 01/نوفمبر/2020<sup>2</sup>

والتي أعلن المجلس الدستوري في بيان له يوم 12/نوفمبر 2020<sup>3</sup> التي جاءت النتائج كمايلي :

- نسبة المشاركة: 84، 23 بالمائة.

- الأوراق الملغاة: 637.308.

- عدد الأصوات المعبر عنها: 5.024.239

- المصوتون بنعم: 3.356.091 أي بنسبة 66،80 بالمئة

- المصوتون بلا: 1.668.148 أي بنسبة 33،20 بالمئة.

<sup>1</sup>المادة 102 من دستور الجمهورية الجزائرية 2016

<sup>2</sup>. مرسوم رئاسي رقم 250/20 المؤرخ في 27 محرم 1442 الموافق 15 سبتمبر 2020، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور ج، ر، ج، ح، عدد 54 الصادرة 28/محرم/1442 الموافق 16/سبتمبر 2020

<sup>3</sup>إعلان المجلس الدستوري رقم 01 / 01 م د / 20 المؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1442 الموافق ل 12/نوفمبر/ 2020 والمتضمن النتائج النهائية

لاستفتاء أول نوفمبر 2020 حول مشروع تعديل الدستور

وعلى ضوء هذه النتائج تم بالفعل إصدار التعديل الدستوري الجديد عن طريق مرسوم رئاسي رقم 20-

442 الصادر 30/ديسمبر/2020<sup>1</sup>.

ليتم إعتقاد الدستور الجديد رسمياً ليصبح نافذاً وبذلك تلغى أحكام دستور 2016، وهذا ما ينجر عنه تعديل الكثير من القوانين سواء العضوية منها أو العادية وذلك لتتناسب مع أحكام التعديل الدستوري الجديد، والتي تحدد الدولة أوليات هاته التعديلات، فأعلن رئيس الجمهورية عن الشروع في فتح ورشة لتعديل القانون العضوي للإنتخابات.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى وفيما يخص مجال دراستنا فإن هذه الإصلاحات تتطلب وقتاً كبيراً، إذ تعتبر القوانين سارية المفعول معطلة في إنتظار صدور القوانين الجديدة ومن بينها قانون الجماعات الإقليمية والذي قد يطول إنتظاره ولاننسى أنه متعلق بأعضاء المجالس الإنتخابية الذين يتم إنتخابه وفق أحكام القانون العضوي الجديد للإنتخابات والذي يتناسب مع أحام التعديل الدستوري الجديد، وفي إنتظار ذلك يبقى الحال على ما هو عليه.

وبعبارة أخرى فإن إصدار قانون الجباية المحلية وقانون الجماعات المحلية يتطلب مدة طويلة وذلك حسب برنامج رئيس الجمهورية الذي تعهد في حملته الإنتخابية البداية بالتعديل الدستوري ومن ثم الشروع في ورشات كبرى لتعديل قوانين أخرى والتي يكون قانون الإنتخابات أولها ولذا فإن إصدار قانون خاص بالجباية المحلية يكون على الأقل بعد إصدار قانون الإنتخابات وتنظيم إنتخابات للمجالس المحلية والمجلس الشعبي الوطني تكون متوافقة مع القانون الإنتخابي الجديد، لهذا كله فإن من أسباب والتأثيرات على إعتقاد إصلاحات عدم الإستقرار السياسي والمؤسسي الذي يعتبر من أهم العوامل على تحقيق نتائج

<sup>1</sup>المرسوم الرئاسي رقم 20-442 الصادر بتاريخ 15 جمادي الأول 1442 الموافق ل 30/ديسمبر/2020، يتعلق بالتعديل الدستوري، المصادق عليه بالاستفتاء الشعبي 10/نوفمبر/2020، ج ر ج عدد 82 الصادرة بتاريخ 2020/12/30

جيدة وجني ثمار الإصلاحات والتي تكون بمشاركة أهل الإختصاص إذ توضع فيها خطة العمل والنتائج المرجوة منها ومدة تنفي هاته الخطة .

ومع مرور الوقت فإن الإستقرار السياسي يمثل اللبنة الأساسية لأي إصلاح في شتى المجالات خاصة التطبيق الجيد للقانون الجباية المحلية المزمع إصداره وكان الشغل الشاغل للحكومات الفارطة والتي حاولت إصلاح مايمكن إصلاحه لكن لم يكن ذلك بسبب الظروف السياسية التي عاشتها الجزائر في السنوات القليلة الماضية والتراكمات التي باءت وأنمت عن عدم وجود الثقة بين الحاكم والمحكوم فكان من الصعب علاج موضوع حساس كالجباية والضرائب التي تعتبر مؤشر كبير عن مدى وعي المواطن الذي يكون نتيجة لمدى شفافية التسيير المالي والإداري للدولة عموما وللجماعات المحلية خصوصا .

## الفرع الثاني

### تأثير الظروف الاقتصادية على تطبيق الإصلاحات

الأزمة الاقتصادية التي عرفها العالم ومنها الجزائر خاصة بعد انهيار أسعار البترول والذي يعتمد على مداخلة الإقتصاد الجزائري فبعد الأزمات التي عرفها العالم وظهور مسببات كثيرة أدت إلى انهيار أسعار البترول والتي أدت إلى انهيار إقتصاديات الدول التي تعتمد بشكل كبير ،ومن بينها الجزائر مما أدى إلى تراجع إحتياجات العملة الصعبة مما أدى إلى تعرض البلاد إلى إنكماش إقتصادي وصعوبات مالية كبرى.

زيادة على ذلك ظهور أمراض واثمة كجائحة كورونا المستجد والذي ظهر في أواخر سنة 2019 بمدينة

يوهان الصينية وأنتشر في معظم دول العالم والتي من بينها الجزائر والذي احدث شبه شلل وركود

اقتصادي خاصة بالإجراءات المتخذة كالغلق الجزئي والكلي للمدن والإجراءات المتعلقة بغلق المحلات

والنقل الأشخاص والبضائع وهذا ما انعكس سلبا على أداء الجهات الحكومية وتجند جميع المصالح بما

فيها الجماعات المحلية وتسخيرها لمكافحة الجائحة وتأثيراتها على الصحة العمومية .

و لما كانت حالة الإقتصاد الوطني عموما يحاط بعوائق وبعاني من مشاكل كبيرة فبالضرورة فإن الجماعات

المحلية وبصفتها جزء لا يتجزأ من التنظيم الإداري الجزائري ومن الدولة الجزائرية فإنها تتأثر بهذه الوضعية

وتجعلها تتخلف عن أداء مهامها خاصة منها الاقتصادية والإدارية وتحقيق التنمية المحلية ومن ثم التنمية

المستدامة في البلاد .

### أولا - تأثير انهيار أسعار النفط على الإقتصاد الجزائري

إن مداخيل الجزائر تعتمد وبصفة كبيرة خاصة من العملة الصعبة على عوائد البترول ،وبمأن البترول

يخضع لنظام البورصة أي يخضع لتسعيرة الأسواق العالمية فأسعاره غير مستقرة وتتحكم فيها عوامل كثيرة

وهذا ما يؤدي إلى أن الإقتصاد الجزائري يكون غير متحكم فيه من طرف الجزائر وسنتعرف على التقلبات

التي عرفت أسعار النفط في الأسواق العالمية ومخلفات التي تسببت فيها خاصة على إحتياطات الجزائر من العملة الصعبة .

### أ- تقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية

لقد حياى الله الجزائر بثروات كبيرة، الطبيعية منها والبشرية فنسبة سكانها الأكبر شباب ولها تنوع بيئي هائل من شواطئ وصحراء ، وهي تزخر بكميات كبيرة من الذهب الأسود البترول الذي تكاد جميع مداخل الجزائر خاصة منها العملة الصعبة ، فالإقتصاد الجزائري ريعي أي أنه يعتمد وبصفة كبيرة على عائدات تصدير البترول ،والذي تتميز أسعاره بالتقلب وعدم الإستقرار أي يتأثر بأسعار البترول فكلما ارتفع سعر البترول زادت مداخل الجزائر والعكس صحيح . والتي تتأثر بأحداث خارجية تتعلق بالعلاقات الدولية وأسباب مختلفة كما نحاول تبينه في الجدول التالي رقم 21 المرفق بالملحق رقم 02<sup>1</sup>

<https://www.aljazeera.net/ebusiness/2008/4/17> جدول من إنجاز الباحث اعتمادا على معلومات<sup>2</sup>

إذا فتمويل التنمية في الجزائر مرتبط ارتباط وثيق بأسعار البترول وهذا ما يجعل مصيرها في أيدي فاعلين آخرين إن لم تباشر إصلاحات عميقة دون الأخذ بعين الإعتبار مداخل البترول وجعل الجماعات المحلية تعتمد على مصادر جديدة ، وللأسف الشديد لم يتم إستغلال الإرتفاع الكبير لأسعار لبترول والإعتمادات المالية بالعملة الصعبة وحسن إستغلالها خاصة في الإستثمار والإصلاح المؤسساتي ومن ثم تنويع مصادر الثروة للإبتعاد عن شبح الأزمة الإقتصادية وشح الموارد خاصة أن سوق النفط غير أمن ولا يمكن الوثوق به خصوصا أنه ثروة زائلة ، وأن معظم دول العالم خاصة منها الغير المنتجة للنفط تعمل على أبحاث لخلق بدائل عن النفط وحتى لا تبقى الأبحاث حبر على ورق راحت هذه الدول تجرب وتعمم

<sup>1</sup>انظر الجدول 20 الصفحة 308 من الملحق رقم 01

<sup>2</sup> <https://www.aljazeera.net/ebusiness/2008/4/17>

التجارب على عدة قطاعات منها النقل بواسطة السكك الحديدية فمثلا في ألمانيا وفي مقال منشور على الموقع الإلكتروني لجريدة النبا تحت عنوان: (السكك الحديدية الألمانية تجرب قطار "سيمنس" الهيدروجيني عام 2024) والذي جاء فيه :

" قد تحل القطارات التي تعمل بالهيدروجين في يوم من الأيام محل القطارات التي تعمل بالديزل على شبكة السكك الحديدية الألمانية، إذا ثبت نجاح مشروع تجريبي أعلنت عنه شركة السكك الحديدية "دويتشه بان" وشركة "سيمنس" الألمانية العملاقة للصناعات الهندسية أمس.

ووفقا لـ"الألمانية"، من المقرر إجراء التجربة في عام 2024 في ولاية بادن-فورتمبرج الواقعة غربي البلاد، بحسب بيان صادر عن شركة "دويتشه بان"، المسؤولة عن تشغيل السكك الحديدية والمملوكة للدولة في ألمانيا، ومن المخطط أن يبلغ المدى الذي سيقطعه القطار، الذي تصنعه عملاق التكنولوجيا "سيمنس" 600 كيلو متر، وقالت زابينا يشكه، عضو مجلس إدارة شركة "دويتشه بان" المختصة بشؤون الرقمنة والتكنولوجيا "من الممكن حدوث ثورة نقل صديقة للمناخ."

تهدف الشركة إلى جعل سككها الحديدية محايدة مناخيا خلال الـ30 عاما المقبلة. ومن بين أمور أخرى، سيتطلب هذا استبدال 1300 قطار تعمل بالديزل.

ويتم وصف الطاقة الهيدروجينية كخيار أخضر لمسارات السكك الحديدية التي لم يتم تزويدها بالكهرباء بعد، التي يوجد منها كثير، وهناك نحو 13 ألف كيلو متر من مسارات السكك الحديدية غير موصولة بأسلاك علوية، وهو ما يمثل 39 في المائة من الشبكة.

وتقوم شركة "دويتشه بان" أيضا بتجربة النماذج الهجينة التي تعمل بالديزل والبطارية، كما سيُجرى تجريب القطارات التي تعمل بالبطاريات فقط ، وتقوم أيضا بتجربة ما يسمى بـ "الديزل الصديق للبيئة"، على سبيل المثال باستخدام نفايات الشحوم.

وتهدف "دويتشه بان إلى زيادة نسبة الطاقة الصديقة للبيئة المستخدمة في شبكتها من 60 في المائة حالياً إلى 100 في المائة بحلول عام 2038.

وقال البيان "إن الهيدروجين المستخدم لتشغيل قطار سيمنس في اختبار التشغيل 2024 سيجرى إنتاجه باستخدام طاقة صديقة للبيئة."

وسيخدم القطار رحلات إقليمية بين مدن توبينجن وهورب وبفورتسهايم لمدة عام واحد.

ومن المؤمل أن يؤدي التغيير إلى توفير 330 طناً من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون سنوياً<sup>1</sup>.

فالدول الغير منتجة للبترول تشتغل ووجد على خلق بدائل للثروة الزائلة أي ثروة النفط وذلك لإستعمال طاقات نظيفة ومتجددة ،هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فهي تعمل ذلك لتكون هي صاحبة التكنولوجيا الجديدة حتى تتحول من دول مستوردة للبترول إلى دول مصدرة للطاقات الجديدة والبديلة عن الثروة الزائلة.ولذا يتوجب على الدول المصدرة التسابق مع الزمن وإستدراك مافات من الوقت وإطلاق إصلاحات جدية تجنب الجزائر التبعية الإقتصادية وخلق إقتصاد متنوع وتحقيق التنمية سواء المحلية منها أو الوطنية وإعطاء الأولوية للجماعات المحلية وخلق جو من الحرية الإقتصادية وخلق المبادرة وكذلك فرص الإستثمار وخلق الثروة وتخفيف العبء عن الخزينة العمومية و الإنطلاق في إنشاء مشاريع تنموية تجلب الثروة وتخلق مناصب شغل والقضاء على البطالة وتحقيق الإستقرار و الإستمرارية من قبل مجالس منتخبة تحقق الإرادة الشعبية .

<sup>1</sup> مقال بعنوان : ( السكك الحديدية الألمانية تجرب قطار "سيمنس" الهيدروجيني عام2024) جريدة النبا منشور على الرابط

<https://www.alanba.com.kw/ar/world-news/technology/1006588/23-11-2020-> تاريخ الإطلاع 2020/04/15 على سا

ب- مخلفات الأزمة النفطية على إحتياطات الجزائر

وفي قراءة لبعض الخبراء الإقتصاديين والذي جاء فيها على وجه الخصوص :

لقد لخصت الأرقام التي كشف عنها بنك الجزائر المركزي نهاية الأسبوع الماضي، أي 2017/04/15 و المتعلقة باحتياطي البلاد من النقد الأجنبي، الوضعية الحرجة لاقتصاد الدولة العضو في منظمة الدول المصدرة للنفط "أوبك"، بفعل تواصل تبعات الصدمة النفطية المتواصلة إلى الآن. وتشير البيانات الرسمية، إلى سرعة تآكل احتياطي العملة الصعبة لدى البنك المركزي، وهي ظاهرة من الجلي أنها مستمرة، وسط توقعات بلوغ العجز في الميزانية العامة 30 مليار دولار، وأكثر من 15 مليار دولار عجزاً في الميزان التجاري.

وقال محافظ بنك الجزائر المركزي محمد لوكال، قبل أيام، إن إحتياطات البلاد من النقد الأجنبي هوت من 144.13 مليار دولار نهاية 2015 إلى 114.14 نهاية 2016، ليفقد حوالي 30 مليار دولار خلال عام واحد، فيما كشف رئيس الوزراء عبد المالك سلال، مطلع مارس/آذار الماضي أن احتياطي البلاد بلغ 112 مليار دولار بنهاية الربع الأول من السنة الحالية.

وأضاف سلال أن الحكومة تتوقع نزول احتياطات البلاد إلى 96 مليار دولار بحلول يوليو/تموز المقبل. في المقابل، تشير تقديرات الحكومة في قانون المالية للعام الجاري 2017، إلى بلوغ احتياطي النقد الأجنبي عند 113.3 مليار دولار نهاية السنة الحالية و 107.6 مليارات دولار السنة القادمة، ما يدل على أن تآكل احتياطي البلاد الذي يعد أحد الضمانات الرئيسية للتجارة الخارجية، أصبح يسير بوتيرة أسرع حتى من توقعات الحكومة.

ويتخوف المنتبعون للاقتصاد الجزائري من وصول الهزات الارتدادية التي سيخلفها انهيار احتياطي

الصرف على الاقتصاد في المدى القريب والمتوسط، في ظل الضغط الكبير الذي خلفته أزمة

انهيار أسعار النفط.

وقال وزير المالية السابق عبد الرحمن بن خالفة، لـ "العربي الجديد"، إن تراجع احتياطي البلاد من العملة الصعبة تحت عتبة 100 أو 90 مليار دولار بات أمراً قريباً ولا يجب استبعاده، وهو التراجع الذي يؤثر مباشرة على الاقتصاد على مستويات متفاوتة، منها تضرر التجارة الخارجية التي اضطرت الجزائر لمراجعتها بهدف تقليص فاتورة الواردات.

ويتوقع بن خالفة، أن تتأثر سوق الصرف عاجلاً أيضاً، بسبب نقص السيولة من العملة الأجنبية من جهة جراء شد الحكومة للحزام، فضلاً عن أن نقص الاحتياطي سيؤثر على قيمة العملة الوطنية الدينار التي ستخسر مزيداً من بريقها، ما يؤدي إلى ارتفاع وتيرة التضخم في البلاد الذي ارتفع من 4% حسب توقعات الحكومة إلى 8% مؤخراً، وقد يتجاوز 10%، وفق رأيه.

وأمام هذه المعطيات تجد الحكومة نفسها بين مطرقة ترشيد إنفاق احتياطي العملة الصعبة وسندان تلبية احتياجات السكان، ما يعجل حسب كثير من الخبراء، بانتهاء شبه كامل لاحتياطي النقد الأجنبي الذي ظلت الحكومة تتفاخر به لسنوات عندما وصل إلى 200 مليار دولار. ويقول الخبير المالي فرحات علي:

إن الاحتياطي يتآكل بما يساوي 2.5 مليار دولار شهرياً، أي 30 مليار دولار سنوياً، مضيفاً أن "هذا يعني أن احتياطي الصرف سيصل إلى 84 مليار دولار عند نهاية السنة الحالية، بعد أن قالت الحكومة نصف الحقيقة وهي 94 مليار دولار مطلع يوليو /تموز القادم."

ويتوقع الخبير الجزائري في حديث مع "العربي الجديد" أن تصل العملة الجزائرية إلى أكثر من 300 دينار مقابل الدولار الواحد بنهاية 2019، إذا تواصل تآكل الاحتياطي بهذه الوتيرة في ظل استمرار ترنح أسعار النفط.

وفي محاولة منها لاستباق الأحداث، ولاستغلال هامش التحرك المتاح لها حالياً، وضعت الحكومة "ورقة طريق" تجعلها تتحكم نسبياً في احتياطي البلاد من العملة الصعبة، من خلال فرض قيود صارمة

على عمليات الاستيراد التي أصبحت في قبضتها.

إلا أن هذه الحلول تبقى في نظر عبد الرحمن مبتول الخبير المالي والمستشار الاقتصادي المستقل لدى الحكومة الجزائرية، غير كافية.

ويرى مبتول، في تصريح لـ "العربي الجديد"، أن "هذه الحلول ليست في يد الحكومة فهي لا يمكنها

كبح الواردات لأننا لا ننتج شيئاً، ونستورد ما نأكله ولا نصنعه، ولا يمكننا إغراء الأجانب بدخول البلاد والاستثمار فيها في وقت يتزايد الغموض السياسي والاقتصادي".

ولا يستبعد مبتول عودة الجزائر إلى الاستدانة الخارجية مجدداً لأن هم الحكومة اليوم هو إيصال البلاد

إلى 2019 (سنة نهاية عهدة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة) مهما كان الثمن، إلا أن الإشكال سي طرح

حسب الخبير الجزائري "في الضمانات التي ستقدمها الجزائر في ظل تهاوي احتياطها من العملة

الصعبة وتهاوي قيمة حقول النفط التي كانت الضامن لتسديد القروض سابقاً<sup>1</sup>".

احتياطي النقد الجزائري ينخفض إلى 88.61 مليار دولار مع نهاية يوليو الماضي مقابل 97.33 مليار دولار نهاية ديسمبر 2017.

فقد احتياطي النقد الجزائري 8.72 مليار دولار خلال النصف الأول من 2018. وفق بيان لبنك الجزائر المركزي .

ووفق بيانات البنك المركزي تراجع احتياطات الجزائر من النقد الأجنبي إلى 88.61 مليار دولار نهاية يونيو/حزيران 2018.

<sup>1</sup> مقال <https://www.alaraby.co.uk/> لحمزة الكحال 19 أبريل 2017 تاريخ الإطلاع 2020/11/15 على الساعة 11:55

وكانت احتياطات الجزائر من النقد الأجنبي عند مستوى 97.33 مليار دولار نهاية ديسمبر/كانون الأول 2018<sup>1</sup>.

قال وزير المالية الجزائري محمد لوكال اليوم: إن مشروع موازنة العام 2020 يندرج ضمن منظور تعزيز السياسة الميزانية والمحافظة على النمو الاقتصادي، مشيراً إلى أنه من المتوقع أن يستقر احتياطي النقد الأجنبي نهاية ديسمبر 2020 إلى 51.6 مليار دولار.

وتوقع لوكال بلوغ رصيد عجز ميزان المدفوعات في 2020 إلى 8.5 مليارات دولار مقابل 16.6 مليار دولار في 2019، أي بانخفاض قدره 8.1 مليارات دولار.

وأضاف الوزير الجزائري الذي كان يعرض بنود موازنة العام المقبل، أمام لجنة المالية والميزانية بالبرلمان الجزائري، أن الحكومة اعتمدت سعراً جبائياً للنفط بـ 50 دولار أمريكي على امتداد الفترة 2020-2022، مقابل سعر السوق لبرميل النفط الخام بـ 60 دولاراً خلال نفس الفترة. وعن سعر صرف الدينار الجزائري أوضح لوكال أنه من المتوقع أن يكون 123 ديناراً للدولار الواحد في 2020، و128 ديناراً و133 ديناراً في العامين المواليين.

وجاء في المشروع توقع ارتفاع نسبة التضخم لسنة 2020 من 4.08 بالمئة إلى 5.07، في 2021، وإلى 5.87 بالمئة في 2022.

ويتوقع ارتفاع إيرادات صادرات المحروقات في 2020 بـ 2 بالمئة مقارنة لتصل 35.2 مليار دولار مقابل 34.5 مليار دولار في 2019، وهو ما سيكسر حالة الانخفاض التي تعرفها قيمة الدينار منذ 2014 فور بداية تراجع أسعار البترول في الأسواق.

وستنتقل واردات السلع من 44.5 مليار دولار في 2019 إلى 38.6 مليار دولار في 2020 بانخفاض

<sup>1</sup> يونس بورنان - العين الإخبارية الأحد 7/10/2018 10:05 ص بتوقيت أبوظبي مقال منشور على الموقع لجريدة العين الإخبارية

<https://a1-ain.com/article/exchange-reserve-algeria-8>

نسبته 13.3 بالمئة.

وصرح أن في 2020 ستتم مواصلة عملية ترشيد واردات السلع والخدمات التي قامت بها الحكومة، مضيفاً أنه يتوقع انخفاض قيمة واردات السلع والخدمات في 2020، بنسبة 12 بالمئة و16 بالمئة على التوالي<sup>1</sup>.

إن المتصفح للتصريحات والتقارير المقدمة خاصة من الجهات الرسمية للبلاد والمتمثلة في الوزير المكلف بالمالية وبنك الجزائر المركزي يجدها أنها تتطابق مع بعض الخبراء الماليين التي تتماثل وجهات نظرهم حول تشخيصهم للوضع المالي الحالي للإقتصاد الجزائري كذلك تأثير تهوي أسعار النفط عليه الذي يؤثر على إحتياجات الجزائر من العملة الصعبة التي تعتبر الضامن الرئيسي للتجارة الخارجية ومدى تأثيره على العملة الوطنية التي تنخفض شيئاً فشيئاً مما يؤثر على الإقتصاد الوطني بصفة عامة وعلى القدرة الشرائية بصفة خاصة . وبأن معظم مداخيل العملة الصعبة للدولة الجزائرية متأتية من عوائد تصدير النفط، فهي تمثل أكثر من 90% من الصادرات مقابل نسبة قليلة من الصادرات من القطاعات الأخرى والتي لم تستطع أن تحقق النتائج المرجوة منها كالفلاحة مثلا رغم الإنتعاش في الإنتاج وهذا يرجع كذلك لعدة أسباب وعوامل كثيرة يطول شرحها .

#### ثانيا - آثار سياسات الإصلاح الإقتصادي:

قد تركت الإصلاحات الإقتصادية أثارا كبيرة في المالية العمومية والحياة الإقتصادية والإجتماعية للدولة على عدة مستويات والهيكل العامة للإقتصاد الوطني نذكر منها :

<sup>1</sup>الجزائر: احتياطي النقد الأجنبي يصل إلى 50 مليار [https://www.aleqt.com/2019/10/22/article\\_1697541.html](https://www.aleqt.com/2019/10/22/article_1697541.html)

دولار في 2020 الثلاثاء 22 أكتوبر 2019 .

أ - على المجمعات الإقتصادية الكلية بالجزائر :

ليس هناك من شك الآن في برنامج التصحيح الإقتصادي والذي بدأ نتائجه المرجوة إبتداءا من منتصف التسعينات وذلك على الرغم من الإضطرابات الأهلية التي عصفت بالجزائر في المرحلة الأخيرة ومنها:

خلال السنوات السابقة لإعادة الجدولة (ما بين 1986 - 1993)، وصلت نسبة خدمة الدين إلى الصادرات (التي تمثل نسبة الصادرات الموجهة لخدمة الدين الخارجي) في المتوسط إلى 70%، لتبدأ في الإنخفاض منذ 1994، بحيث أصبحت تقدر بـ 30% في كل من 1996 و 1997.

بدأ الإحتياطي في التزايد منذ 1994 بحيث وصل إلى 8 مليار \$ في نهاية 1997، و الذي كان أقل من 2 مليار \$ خلال الثمانية سنوات السابقة لبرنامج الإستقرار. و لم يكن ذلك ناتجا عن أي ارتفاع ملموس في أسعار البترول، ذلك أن متوسط سعر البرميل كان خلال فترة 1994 - 1997 يبلغ 18,7 \$ أي ما يعادل سعره في الفترة السابقة (1986 - 1993) حيث بلغ البرميل حينئذ 18,8 \$. فهذا التحسن في مستوى الإحتياطي كان بطبيعة الحال مدعما بالتمويلات الاستثنائية التي استفادت منها الجزائر خلال هذه الفترة. تناقص عجز الخزينة العمومية الذي بلغ في المتوسط 4,7% من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة ما بين 1986 - 1993 و مستواه الأقصى 12,7% من الناتج الإجمالي سنة 1988 ليتحول إلى فائض في سنتي 1996 و 1997.

انخفاض معدل التضخم سنة 1996 ليصل سنة 1998 إلى الهدف الذي كان محددًا في نهاية البرنامج و هو 5% و ذلك بالمقارنة مع القدرات السابقة و الذي تجاوز فيها معدل التضخم 20% خلال خمس سنوات متتالية (من 1991 إلى 1995).

تسجيل معدل موجب للنمو الناتج المحلي الإجمالي ابتداءً من 1995، إذ بلغ متوسطه 3,4% خلال الأربع سنوات التي استغرقها البرنامج، وذلك بالمقارنة مع فترة الثمانية السنوات السابقة (86 - 1993) حيث كان في المتوسط سلبياً (- 0,5%)

فكل هذه الأرقام تثبت و بشكل واضح أن البرنامج قد حقق الأهداف المنشودة و أن المقاييس الأساسية للإقتصاد الكلي قد صححت:

استعادة التوازنات المالية الداخلية، و استعادة التوازنات المالية الخارجية و في هذا الصدد يقدم السيد المحافظ لبنك الجزائر بملاحظة أساسية أمام المجلس الشعبي الوطني و هي<sup>1</sup>: " إن استقرار الإطار الإقتصادي الكلي ليس غاية في حد ذاته، إنه نتيجة معتبرة. غير أنه لا يمثل سوى قاعدة لهدف أكثر طموحاً، هو الانتعاش الإقتصادي، بعبارة أخرى، فهو شرط ضروري و لكنه غير كاف، إنه خطوة نحو هدف النمو و التشغيل".

بعد أن كان متوسط سعر برميل البترول في 1997 يبلغ \$19,5 انخفض في 1998 ليبلغ في السداسي الأول \$16 في المتوسط و ازدادت حدة هذا الانخفاض في السداسي الثاني ليبلغ \$11,9 في المتوسط، و هكذا، عكست ميزانية الدولة هذا الانخفاض بحيث بلغت قيمة العجز الكلي 108 مليار دج، أي ما يعادل 3,9% من الناتج المحلي الإجمالي.

إن الأثر السلبي لانخفاض سعر البترول على المالية العامة قد ازداد حدة خلال السداسي الأول من عام 1999، و لكن نتيجة الإرتفاع الملحوظ في سعر البترول في السداسي الثاني من 1999 ليبلغ \$23 للبرميل، سجلت الوضعية المالية للخزينة العمومية تحسناً في الثلاثي الرابع لهذه السنة بحيث بلغ عجز الخزينة 0,5% أي أقل من المستوى الذي بلغه في 1998 و أقل من المستوى المتوقع في قانون المالية (وهو 2,4%).

بعد تدهور الوضعية المالية في سنة 1998، و الذي تم كبحه بفضل الصرامة المتبعة فيما يتعلق بتسيير النفقات العمومية و بفضل تحسن أسعار البترول، فإن تأكد تحسن الظروف الخاصة بالجباية البترولية منذ بداية 2000، يترجم بفائض هام في وضعية عمليات الخزينة العمومية و هذا بدء من السداسي (1) العام 2000، و في إطار قانون المالية التكميلي لسنة 2000 وضعت ميزانية الدولة بعد ذلك، على أساس سعر \$19 للبرميل و بما أن السعر المتوسط كان أعلى من ذلك (\$28,3 للبرميل خلال الأشهر 9 الأولى من سنة 2000)، فإن الزيادة الجبائية البترولية الناتجة عن الفارق بين السعر المرجعي و السعر المتوسط المسجل، تغذي صندوق ضبط الإيرادات\* ( Le fonds de régulation des recettes budgétaires).

### ب- على القطاع الصناعي الجزائري:

في أعقاب أربع سنوات من تطبيق برامج التكيف الهيكلي التي وصفت نتائجها الإقتصادية الكلية بأنها نتائج استثنائية يبدو من المفيد أن نتساءل عن آثارها الإقتصادية و عن قدرة برامج هذا الإصلاح على توفير الظروف لنمو دائم، و في هذا المنظور سندرس آثار الإصلاح على قطاع الصناعة. فقد أصيبت القطاعات الاقتصادية المختلفة بانكماش و لكن بدرجات متفاوتة، و القطاع أكثر تضرر من غيره هو بدون نزاع القطاع الصناعي و الذي يبرز من خلال عدة مؤشرات منها نذكر:

#### 1- الإنتاج:

هبط مؤشر الإنتاج الصناعي بأكثر من 11 نقطة بين 1994 و 1997. و أكثر المؤسسات الصناعية تضررت بالإنكماش هي الصناعات المعملية التي تشكل هيكل الإنتاج العصري إذ أن إنتاجها هبط بما يقارب 21 نقطة فيما بين التاريخين المذكورين و بالمقابل، نرى أن الصناعات الوحيدة التي شهدت نموا مطردا هي فروع الطاقة و المحروقات، كما أن فرع مواد البناء سجل نموا في الإنتاج و لو بدرجة أقل من الفروع السابق ذكرها.

نلاحظ في مجموع الصناعات المعملية تطورات تختلف باختلاف الفروع، و إذا ما استثنينا صناعة المواد التي سجل إنتاجها نقطتين خلال الفترة، و جدنا أن الصناعات الأخرى منيت بانحطاط محسوس.

و أكثر الصناعات تضررا بالانحسار هي الصناعات التي تهم شغل الجلود و المنسوجات و ربما كان السبب في ذلك ما تواجهه هذه الصناعات من منافسة منذ بضع سنوات من خلال انفتاح أكثر للسوق على رؤوس الأموال الخاصة الوطنية و نشاط القطاع غير الرسمي و توسعه و استنادا إلى سنة 1998 هبط مؤشر إنتاج الجلود و الأحذية بما قدره 53 نقطة، و لم يعد هذا المؤشر في سنة 1997 سوى 23,7 أما ما يتعلق بالمنسوجات و صناعة الخشب فإن التراجع فيها حديث النشأة و لكنه بالضخامة نفسها إذا ما اعتبرنا فترة 1994 – 1997.

و يبدو أن الصناعات الغذائية كانت أكثر صلابة و مقاومة للأزمة و لو أن تراجع الإنتاج فيها كان نسبيا بين 1994 و 1997 إذ إنتاجها هبط بثلاث عشر (13) نقطة و شهدت الصناعات الكيماوية تطورا مماثلا نسبيا و لو أن انحطاطها أشد بروزا خلال السنوات الأخيرة.

و كانت الصناعات الحديدية و المعدنية و الميكانيكية و الكهربائية و الكترونية التي تشكل النواة المركزية لأي منظومة صناعية متضررة كذلك بالغ الضرر بالأزمة. فقد انخفض إنتاجها بنسبة 50% فيما بين 1984 و 1997 و كان الانحطاط فيها أكثر ظهورا فيما بين 1994 و 1997، و هي الفترة المشمولة بالتصحيح الهيكلي بنسبة 30% طول السنوات الثلاث.<sup>1</sup>

و كان من نتائج هذا الانخفاض في الإنتاج بطالة جزء كبير في أداة الإنتاج و من المفارقة أن نرغب في وضع حد لإقتصاد المديونية الذي هو الهدف الرئيسي لبرنامج التصحيح الهيكلي عن طريق الإيقاف الجزئي لأداة الإنتاج.

<sup>1</sup> آمال عياري و رجم نصيب ، تقييم آثار الإصلاح الاقتصادي في الجزائر - ما بعد الإصلاح الاقتصادي، مداخلة ، ألملتقى

الوطني الأول حول " المؤسسة الاقتصادية الجزائرية و تحديات المناخ الاقتصادي الجديد" كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير جامعة ورقلة . 23/ 22 أبريل 2003 .

كان هبوط معدلات استخدام قدرات الإنتاج عاما، و النزوعات الإنخفاضية تنصب بصورة كاملة على أدوات الإنتاج و قد شمل ذلك بالترتيب صناعات الخشب و النسيج و الصناعات الحديدية و المعدنية و الميكانيكية و الإلكترونية.

و فضلا عن انخفاض معدل استعمال القدرات<sup>1</sup> يلحق الضرر أساسا بصناعات السلع الوسيطة و التجهيز، فإنه بالغ الأثر كذلك في الفروع التي تكون وحداتها قديمة و التي تشهد تعطلات متكررة، و في الفروع ذات الطاقة التكنولوجية العالية و التي ما تزال بحاجة إلى مساعدة تقنية.

و هذا الواقع الثابت الذي وصفناه باختصار يجعلنا نتساءل عن أسباب الركود المستمر للصناعة الجزائرية و قد يكون من المهم أن نحلل أو أن نتساءل على الأقل عن قسط آثار سهلة الإستقرار و الآثار التي قد تكون ناجمة من القيود الهيكلية التي يعانها الإقتصاد الجزائري في الإنحسار و لعل هناك تضافر بين العوامل كلها فيما أصاب الإقتصاد الوطني من إضطرابات.

و يمكن إرجاع الحجج التي يحتج بها الملاحظون لحالة الظروف الإقتصادية و الإجتماعية في الجزائر إلى تفكيك بنية المؤسسات أو هدمها من الناحية المالية و من خسائر في جانب الصرف إلى أحد العوامل المفسرة لهذه الظاهرة و التي إليها عوامل أخرى مثل عدم تحصيل ديونها، و تقلص الطلب على منتجاتها و المنافسة الأجنبية، و حيازتها لمخزونات هامة من المنتجات غير المسوقة.

## 2-هدم البنية المالية للمؤسسات:

كان من آثار التصحيح الهيكلي قيام الدولة بسحب حمايتها للمؤسسات الوطنية و بشكل سريع، و فجأة وجدت هذه المؤسسات نفسها في وضع تواجه فيه محيط الناجم عن القرارات الإقتصادية الكلية، و دون أن تكون مهياة لذلك (تحرير الأسعار، و معدلات الفوائد و تخفيض قيمة الدينار، و الإنفتاح الإقتصادي).

<sup>1</sup> Media Bank\_ publication spéciale\_ Mars 2001.Communication du gouverneur de la B.A/ M.A Karaman  
—assemblée populaire national—

و إذا ما أرجعنا هدم البنية المالية للمؤسسات إلى ظاهرة التمويل على المكشوف وحده، فإننا نلاحظ في الواقع تلازما قويا بين تخفيض قيمة الدينار و تضخم المكشوفات المالية للمؤسسات العمومية، و قد ارتفع هذا المكشوف على الحساب بالنسبة إلى مجموع القطاعات الصناعية من 90 مليار دينار في 1995 إلى أكثر من 13 مليار دج في نهاية سنة 1996.

فهو يمثل 28% من رقم الأعمال الإجمالي أي 3,4 أشهر من متوسط الإيرادات، و يرى المجلس الوطني الإقتصادي و الاجتماعي<sup>1</sup> أن القطاع الصناعي كانت له مالية إيجابية تقارب 8 ملايين في سنة 1993، و قد بدأ ظهور التمويل على مكشوف الحساب سنة 1994 بمبلغ 10 ملايين دينار مما يسمح بإبراز الصلة الوثيقة بين قيمة الدينار في أبريل 1994 و انهزام بنية مالية المؤسسات تدريجيا. و قد إزداد مكشوف المؤسسات العمومية ازديادا كبيرا منذ سنة 1993 فانقل من 10 ملايين دينار في نهاية ديسمبر 1994 إلى 29 مليار في نهاية ديسمبر 1995، و هذا المكشوف يمثل أكثر من ربع رقم أعمالها، و نلاحظ أن فرع مواد البناء قد شذ عن هذه القاعدة بما حصل عليه من مالية إيجابية و يبدو أن ثلاثة أسباب على الأقل كانت وراء هذا التدهور العام.

### ت- ما بعد الإصلاح الإقتصادي:

رغم شروع الجزائر الإصلاح الإقتصادي تبعا لتوجيهات المقدمة من طرف صندوق النقد الدولي FMI والبنك العالمي BM، إلا أنها عجزت عن إلغاء جميع الصعوبات و المشاكل التي تعترض نموها الإقتصادي و من أهمها نذكر:

### 1- صعوبة الإنماج في الإقتصاد العالمي:

أدت الإختلالات التي عانت منها الدول العربية عامة و الجزائر على وجه الخصوص في الثمانينات و التي أدت إلى إقدامها على سياسات الإصلاح الإقتصادي إلى صعوبات اندماجها في الإقتصاد العالمي

<sup>1</sup>المجلس الوطني الإقتصادي و الاجتماعي : تقرير عن الظروف الإقتصادية و الإجتماعية في السداسي الأول 1996

بسلاسة و يسر، و يمكن تلخيص هذه الصعوبات في بعد السياسات النقدية الحمائية و الإفراط في التدخل الحكومي، و فكرة الأسعار، و أخيرا عدم قابلية العملات المحلية للتحويل و التي أدت إلى عدم إقدام الإستثمار الأجنبي المباشر على الإستثمار و بالذات في قطاعات التجارة و بالتالي تباطؤ نمو التجارة مع العالم الخارجي.

كما أن العجز المزمّن في الميزانيات أدى إلى تباطؤ معدل النمو الإقتصادي نتيجة لانخفاض الإئتمان الممنوح لقطاع الخاص و بالتالي بتباطؤ معدلات الإستثمار و خاصة و أنه من المعروف أنه لإزالة عدم التبعية و تناغم قرارات الإستثمار مع الإدخار و تناسقها مع السياسات الإقتصادية تؤدي إلى التوزيع الأمثل للموارد.

و قد شهد النصف الثاني من التسعينات التغلب على معظم هذه الصعوبات و استعادة التوازن المالي و بالتالي انخفضت معدلات التضخم حتى حدث الانخفاض الحاد في أسعار البترول في النصف الثاني من عام 1998 و إن كانت أوضاع المعاملات الخارجية لمعظم الدول العربية هشة.

و إلى جانب استعادة التوازن على المستوى الكلي هناك سياسات أخرى بحيث اتباعها مثل تحرير التجارة و تحسين وسائل النقد و الطرق و الاتصالات و السياسات الضريبية و تنظيم النظام المالي المحلي، و توفير بنية أساسية صالحة لخدمة، أهداف النمو الإقتصادي و إصدار قوانين للمنافسة و تنظيم الإحتكار و تنظيم الأسواق ككل.

### 2. أهمية تعزيز تكنولوجيا المعلومات و القدرة على المنافسة:

إن الثورة التكنولوجية ملائمة للبلدان النامية، بصفة عامة، و لكنها ملائمة للبلدان العربية بصفة خاصة، و المنطقة تواجه ضرورة الإسراع في زيادة مستويات تعليم و مهارات قواها العاملة و لكنها في الوقت نفسه تمتلك الموارد (قاعدة رأس المال البشري الكافية) اللازمة لذلك، من خلال الإستفادة من فرص التعليم الجديدة المتنوعة التي خلقها التقدم الذي أحرزته تكنولوجيا المعلومات.

و هذه الثروة التي تستدعي إحداث تغيير هيكلي في نظرتنا إلى التعليم هي نفسها التي تتبع الأدوات الجديدة اللازمة لإنجاز هذا التغيير.

و من الواضح أن هذه ليست مهمة الحكومات وحدها، غير أن للحكومات دورا هام تلعبه في تسهيل هذه التطورات، إذ ينبغي تنفيذ سياسات لحفز مشاركة القطاع الخاص في مجال التعليم و التدريب. كما ينبغي إطلاع الجمهور العام و دوائر الأعمال و التجارة على فرص التعليم الجديدة التي يتزايد توفرها (على سبيل المثال من خلال مشروعات تجريبية). و حيثما اقتضى الأمر ينبغي تطبيق المعايير التعليمية و شبكات اعتماد المؤسسات التعليمية لضمان الحدود الدنيا من جودة التعليم.

### 3- التطوير الإداري لدعم سياسات الإصلاح الإقتصادي:

تهدف مجموعة السياسات الإقتصادية سالفه الذكر إلى السيطرة على التضخم و كبح جماحه بما يحقق الإستقرار الإقتصادي من ناحية، و إلى تشجيع الاستثمار و تنمية الإنتاجية و زيادة معدلات التشغيل بما يحقق معدلات نمو اقتصادي متزايدة من ناحية أخرى. و تحوي السياسات الجديدة مضامين مؤسساتية تتعلق بضغط حجم الجهاز الحكومي، و إعادة تشكيل أدواره و توفير و تنمية المقومات المؤسساتية اللازمة لإدارة التحول إلى اقتصاد السوق.

إذا فالوضع الإقتصادي العام في الجزائر مر بأزمات خطيرة ورغم المجهودات المبذولة إلا أنه نسجل تأخر كبير في تجسيد الإصلاحات مع ملاحظو التردد في بعض الأحيان هذا ما أثر على الإقتصاد بصفة عامة والإستثمار بصفة خاصة والذي يخلق الثروة ومن ثم ارتفاع مداخيل الدولة والجماعات المحلية من الجباية المحلية .

تعتبر الموارد الجبائية المحلية هي أكبر الموارد بالنسبة للجماعات المحلية والتي يلاحظ عليها أنها موارد متفرقة و متوزعة على رسوم وضرائب كثيرة كما أنها تتميز بالتعقيد وعدم الوضوح، إذ أنه نجد أليات التمويل بالمواد الجبائية في الجزائر جد معقدة إذ أنها تتوزع على عدة هيئات بدءا بالدولة والولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية فمنها قسم يعود كليا للجماعات المحلية وهي نسب ضعيفة ومنها ما تشترك فيه الجماعات المحلية مع الهيئات الأخرى، وقد حاولت الجزائر إصلاح هاته المنظومة والتي لم تكن مجدية إذ أنه لم تكن إصلاحات عميقة بل كانت دوما عبارة عن إصلاحات سطحية وغير معمقة، وهذا ما أطرنا له في المبحث الثاني إذ جاء تحت عنوان أسباب عجز الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في الجزائر والذي تطرقنا فيه إلى تماطل الحكومات المتعاقبة في تجسيد الإصلاحات ورغم أنه هناك إجماع الحكومات المتعاقبة على الإسراع في إصدار القانون الجديد إلا أنه هناك عدم تطابق بين الأهداف والواقع العملي كما أن هناك تأثيرات سياسية و إقتصادية حالت دون تطبيق الإصلاحات في مجال الجباية المحلية أهداف وإصلاحات الحكومة مجرد شعارات وهناك العراقيل التي حالت دون تطبيق الإصلاحات مع تأثير الظروف السياسية السائدة في الجزائر على تطبيق الإصلاحات تأثير الظروف الإقتصادية السائدة في الجزائر على تطبيق الإصلاح.

والتي حالت وكانت حجة عثر أمام إصدار وتطبيق القانون الجديد حيز التنفيذ والذي كان مقررا تطبيقه بداية 2019 لكنه لم يعرف النور بعد ومازلنا ننتظر تجسيده في الواقع وإصداره بصفة رسمية حتى يمكن الحكم عليه وبروز إيجابياته ومدى تأثير النصوص الجديدة في التحصيل الجبائي والمالية العامة للجماعات المحلية، كما أنه يمكننا القول بأن الإشكال ليس في النص القانوني بل هو يتعداه إلى مدى إستعداد الجماعات المحلية لتطبيقه في أرض الواقع دون أن ننسى العلاقة الوطيدة التي تجمع بين هاته الجماعات المحلية وهيكل أخرى تابعة للدولة التي تؤثر تأثيرا كبيرا على مردودية الجماعات المحلية من الجباية المحلية خاصة في عملية التحصيل كمصلحة الضرائب مثلا والتي تحصل الضرائب التي تكون للجماعات

المحلية نسبة منها فمعظم البلديات لا تتوفر على أرضية معطيات ولا أرقاما دقيق عن مستحقاتها الجبائية، بل نجد في معظم الأحيان أن المجالس الشعبية البلدي تتماطل في عقد مداولات فيما يخص بعض الرسوم كالرسم على القمامة المنزلية مثلا لتحصيله فنجد أنها لا تبذل أي جهد في إسترجاع تلك الأموال لفائدة الخزينة فالبلدية مجرد مكاتب لإستخراج الوثائق ليس إلا فالدور الإقتصادي لها يكاد أن يكون معدوما .

إن التمويل الجماعات المحلية بالمواد الجبائية والتي تتميز بالتعقيد وعدم الوضوح، إذ أنه نجد أليات التمويل بالمواد الجبائية في الجزائر جد معقدة إذ أنها تتوزع على عدة هيئات بدءا بالدولة والولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية فمنها قسم يعود كليا للجماعات المحلية وهي نسب ضعيفة ومنها ما تشترك فيه الجماعات المحلية مع الهيئات الأخرى، وقد حاولت الجزائر إصلاح هاته المنظومة والتي لم تكن مجدية إذ أنه لم تكن إصلاحات عميقة بل كانت دوما عبارة عن إصلاحات سطحية وغير معمقة، وهذا ما أطرقتنا له في المبحث الثاني إذ جاء تحت عنوان أسباب عجز الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في الجزائر والذي تطرقنا فيه إلى تماطل الحكومات المتعاقبة في تجسيد الإصلاحات ورغم أنه هناك إجماع الحكومات المتعاقبة على الإسراع في إصدار القانون الجديد إلا أنه هناك عدم تطابق بين الأهداف والواقع العملي كما أن هناك تأثيرات سياسية و إقتصادية حالت دون تطبيق الإصلاحات في مجال الجباية المحلية أهداف وإصلاحات الحكومة مجرد شعارات وهناك العراقيل التي حالت دون تطبيق الإصلاحات مع تأثير الظروف السياسية السائدة في الجزائر على تطبيق الإصلاحات وتأثير الظروف الإقتصادية السائدة في الجزائر على تطبيق الإصلاح.

فإصلاح الجباية المحلية يتطلب إصلاح عدة مجالات منها القانونية والإدارية ولإنجاح القانون الجديد يتوجب إعادة المناخ المناسب لتجسيده في أرض الواقع وكذلك يبقى الإشكال في من يطبق هذا القانون وإنجاحه، خاصة الموارد البشرية التي تسيير الجماعات المحلية وكذلك إشراك المواطنين في تسيير خاصة البلديات، مع إعطاء لكل بلدية خصوصيتها الإقتصادية أو الإجتماعية كالعادات والتقاليد وتزويد البلديات بمختصين في علم الإجتماع وجعلهم كمستشارين لدى المجالس الشعبية البلدية دون أن ننسى الخبرات الإقتصادية والكفاءات التي تخدم الجماعات المحلية خاصة في خلق الثروة والتسيير العقلاني و الإستغلال الأمثل للموارد المالية .

الباب الثاني

القانون والتسيير الإقتصادي للجماعات المحلية

للجباية بصفة عامة دور كبير في دفع عجلة التنمية لأي دولة سواء أكانت وطنية أو محلية، ويلعب التنظيم الإداري في أي دولة دورا مهما في تحقيق التنمية، إذ أنه يساهم بشكل كبير في تحديد الإختصاصات خاصة فيما يخص مفهومي المركزية واللامركزية ومدى إستقلالية الهيئات اللامركزية الذي على ضوءه يمكن أن تلعب الهيئات اللامركزية الدور المنوط بها في تحقيق التنمية، وللتنمية المحلية ميادين عدة ومتنوعة إذ أن التنمية تضم مختلف نواحي الحياة سواءا الإجتماعية أو الإقتصادية أو حتى الثقافية، ولتحقيق ذلك يتوجب على الجماعات المحلية الاستحواذ على إمكانيات مالية والتي لايمكن أن تكون إلا بتحول هذه الجماعات إلى وحدات إدارية إقتصادية ومن ثم خلق الثروة وذلك بفضل المشاريع التي تقوم بها ومن ثم الحصول على أموال لتمويل مشاريع التنمية وكذلك خلق مناصب شغل وتحقيق حركة إقتصادية محلية متطورة تجعل هذه الجماعات كيانات مستقلة اقتصاديا وبذلك تحقق التنمية المحلية ومنها التنمية الوطنية وذلك بالتخفيف على خزينة الدولة وترك دور الدولة يقتصر على الدور الرقابي وتحقيق التوازن وكذلك المشاريع الكبرى والمهمة للبلاد .

يتجلى مبدأ الحرية الإقتصادية للجماعات المحلية في مجالين هامين وهما مجال حرية الجماعات المحلية في الإستثمار المحلي والمجال الثاني المتمثل في حرية الجماعات المحلية في النشاط الإقتصادي.

كما لا يفوتنا أن نعرض على بعض التجارب الدولية التي تحاول جاهدة لقيام جماعاتها المحلية بدورها الإقتصادي والتي نتعرض بموجبها إلى التنظيم الإداري لهاته الدول وهي فرنسا والتي تم إختيارها بصفقتها أن المنظومة القانونية لها تتشابه مع النظام القانوني الجزائري ومؤثراتها على المنظومة الإدارية الجزائرية وذلك يرجع لأسباب تاريخية معروفة وكذلك المملكة المغربية بحكم أنها دولة من الدول النامية والتي تتقارب مع الجزائر وتتشارك معها في عدة نقاط وتكاد تعيش نفس المشاكل تقريبا وسنحاول التعرف إلى

أي مدى وصلت المملكة في إصلاحاتها المتعلقة بالجماعات المحلية والجبائية المحلية خاصة مع التركيز على جميع المتدخلين في العملية الإصلاح خاصة الجانب التشريعي وماهي المعوقات التي صادفت هاته الإصلاحات والنتائج المحققة ، أما النظام الفرنسي فنتعرض إلى أهم المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية وخاصة منها إستقلالية هاته الجماعات وما حققته من مداخيل وإيرادات ومدى مساهمتها في المجال الإقتصادي والتدخل في تحديد الضرائب والرسوم المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، كما ليفوتنا التعرض إلى أهم ولتسهيل دراسة هذا الباب قمنا بتبويب على النحو التالي إذ سنستعرض في الفصل الأول إلى دور الجماعات المحلية في التنمية والفصل الثاني نحاول التطرق فيه إلى حتمية تحول الجماعات المحلية إلى وحدات إدارية إقتصادية .

## الفصل الأول

### دور الجماعات المحلية في التنمية

إن مفهوم الجماعات المحلية له علاقة بالتنظيم الإداري السائد في الدولة أي المركزية الإدارية والتي يعرفها الأستاذ مسعود شيهوب بأنها: " فالمقصود بالإدارة المركزية (l'administration centrale) مجموع إدارات الدولة الموجودة على مستوى المركزي بالعاصمة ،التي يشمل نشاطها كامل إقليم الدولة ، وكذلك يقصد بالمركزية الإدارية ( la décentralisation administrative ) : حصر الوظيفة الإدارية في يد الأجهزة المركزية بالعاصمة (كالوزارات ) ، بحيث يهيمن في هذا الأسلوب على مجمل الحياة الإدارية الوزير، الذي يرجع إليه البت في كل كبيرة وصغيرة سواء أكان الأمر متعلقا بالعاصمة أو بالإقليم.<sup>1</sup>

ونظرا لأهمية موضوع التنظيم الإداري ، توجب علينا التعرض للأسباب التي أدت للأخذ بهذا النظام وفيما تتمثل الأهمية من ذلك ، كما يستوجب علينا التعرّيج على اللامركزية الإدارية وتعريفها وتقييم هذا النظام ، وبمأن دراستنا تركز على الجباية المحلية والتي نتعرض إلى مفهوم الجباية بصفة والتي تعد الجباية المحلية مصدر من مصادر الإيرادات في عصرنا الحديث حيث تنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعا للنوع والخدمة التي تقوم بها الدولة والهدف منها، حيث تشكل أهم مورد بلدي بالنسبة للبلديات الكبيرة ذات كثافة سكانية عالية<sup>2</sup>.

كما أنه ليس للضريبة تعريفا تشريعا (Juridique) خاصا بها، و غالبا ما يتم تعريفها من خلال

تحليل عناصرها ، و هناك عدة تعاريف متعلقة بالضريبة ، ومن أكثرها شيوعا ما يلي:

-تعرف الضريبة على أنها " :أداء مالي واجب على أفراد معينين ، ويتم ذلك عن

<sup>1</sup>مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د م ج 1986 ص3

<sup>2</sup> GRABA Hachemi, Les sources fiscales des collectivités locales, E.N.A.G édition, Alger, Algérie, 2000, p 77.

طريق القوة ، و بشكل نهائي و دون مقابل و ذلك بهدف تغطية الأعباء العامة<sup>1</sup> "

-كما يعرفها ( C.Schoenauer ) على أنها " : اقتطاع مالي إجباري مخصص لتغطية الأعباء والمصاريف العامة.

-كما يعرف ( Djeston DJEBEZZS.) الضريبة على أنها " : كل اقتطاع أو منفعة أيا

كان شكلها ، تحصل عليها القوة العمومية بغية إشراك المواطنين ( المكلفين ) في تحمل الأعباء العامة من جهة و من جهة أخرى بغية تحقيق أهداف سياستها الاجتماعية و الاقتصادية و التنموية<sup>2</sup> . "

مما سبق يمكن إعطاء تلخيص للتعريف السابقة كالتالي :

-الضريبة هي اقتطاع نقدي إجباري دون مقابل لفائدة الدولة، يتم فرضه على المكلفين من أجل تغطية النفقات العامة لها ، وكذا تنفيذ السياسات المالية المبرمجة.

من خلال التعريف السابقة يمكن استخلاص عناصر الضريبة و المتمثلة فيما يلي :

-الضريبة فريضة نقدية ، تدفع الضريبة جبرا ،الضريبة تدفع من دون مقابل مباشر إن المكلف الدافع لضريبة لا يتمتع بمقابل مباشر لما دفعه، ولكنه ينتفع من الخدمات العامة التي تقدمها الدولة<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Christian Schoenauer : les fondamentaux de la fiscalité, techniques et applications édition ESKA ; 6eme édition ; paris ; France ; 2006 ; p 10.

<sup>2</sup> حمدي أحمد العناني، إقتصاديات المالية العامة و نظام السوق، دار المعرفة اللبنانية , بيروت 1992 ، ص.26 .

<sup>3</sup> CHRITIAN SCHOENAUER ; op ; cit ; P : 11.

## المبحث الأول

### الجباية وتأثيرها على الجماعات المحلية

يعتبر آدم سميث أول من صاغ مجموعة متماسكة من القواعد الضريبية وهي العدالة، اليقين، الملائمة في الدفع و الاقتصاد في نفقات التحصيل، ولا تزال تعتبر إلى الآن كمبادئ عامة يتم الاسترشاد بها في هذا المجال.<sup>1</sup> وأول هاته المبادئ والقواعد مبدأ العدالة ويقصد بها ذلك النظام الذي يوزع الأعباء المالية للضرائب بعدالة بين أفراد المجتمع ، أي مساهمة الأفراد في النفقات العامة دون تمييز . و بمعنى آخر أن تكون مساهماتهم متناسبة مع مداخيلهم باستثناء أصحاب المداخيل الضعيفة ، كما هو الحال بالنسبة للضرائب المباشرة.<sup>2</sup>

غير أن هذا المبدأ ينعدم في حالات استثنائية كالإعفاءات الضريبية التي يستفيد منها بعض الأطراف، فضلا عما تنثريه التصاعدية من قضايا ترتبط بالمعدلات و الحدود التي تحسب عندها الضريبة<sup>3</sup>، غير أن الضريبة في الحقيقة لا تتجاوز كليا مع هذا المبدأ خاصة فيما يتعلق بالضريبة غير المباشرة. والتي غالبا ما يتحمل عبئها الفئات أقل دخلا، على خلاف ما نادى به المفكرون الإقتصاديون أمثال آدم سميث الذي دعا إلى وجوب مشاركة رعايا الدولة في نفقات الحكومة كل حسب الإمكان تبعا لمقدرتهم التكلفة ، أي نسبة دخل كل منهم والذي يتمتع به في حماية الدولة.<sup>4</sup>

كما يجب أن تخضع الضريبة لمبدأ آخر وهو مبدأ اليقين والوضوح ومعناه أن تكون الضريبة محددة بوضوح من حيث أسس حسابها و المناسبة التي فرضت على أساسها مع تحديد الوعاء و ميعاد الوفاء بها إضافة إلى طريقة تحصيلها، أي أن يكون المكلف على دراية بالتزاماته اتجاه الدولة.

ويتطلب ذلك إمام المكلف بالأحكام المتعلقة بالضريبة ، ولا يتحقق ذلك إلا بثبات و استقرار الأحكام

<sup>1</sup> عادل أحمد حشيش: أصول الفن المالي في الاقتصاد العام ، دار النهضة ، بيروت ، لبنان ، 1995 ، ص 133 .

<sup>2</sup> أحمد حمدي العناني ، المرجع السابق ، ص 261

<sup>3</sup> د غازي عناية : الضريبة و الزكاة دراسة مقارنة ، منشورات دار الكتب ، الجزائر 1993 ، ص: 215

<sup>4</sup> د حسين مصطفى حسين : ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة ، بن عكنون ، الجزائر ، 1994 ، ص 55.

الضريبية و التشريعات المتعلقة بها وعدم المغالاة في إحداث التغييرات عليها.

ولتحقق مبدأ اليقين لا بد من أن تكون التشريعات المالية و الضريبية واضحة و جلية يفهمها عامة المكلفين بالضريبة دون التباس.<sup>1</sup>

ويعد هذا المبدأ نقطة هامة يجب أن تتوفر في الضريبة ، وهو ينص على أن تكون أحكام تحصيل الضريبة المتعلقة بمواعيدها و أساليب تحصيلها ملائمة للمكلف و ذلك لتخفيف وقع دفع الضريبة عليه لذا يجب أن يكون ميعاد دفع الضريبة مباشرة بعد حصول المكلف على الدخل الخاضع لها ، كأن تجبى الضرائب المفروضة على الاستغلال الزراعي بعد جني و بيع المحصول مباشرة .

هذا بإيجاز تقديم المبادئ الأساسية لتقديم الضريبة التي أعلنها آدم سميث في كتابه " ثروة الأمم " التي ما تزال حتى يومنا هذا تمثل دستوراً للضرائب بشكل عام<sup>2</sup> .

والضريبة أهداف تختلف وتعدد منها المالي يتم رفع نسب الضرائب بغية امتصاص الكتلة النقدية ، وفي حالة الانكماش يتم تخفيض أسعارها مع زيادة بالتحفيزات و الإعفاءات الجبائية لتنشيط الاستثمار<sup>3</sup> . أما الهدف الإجتماعي باعتبار أن الضريبة يتم فرضها على أصحاب المداخل المرتفعة ليتم توزيعها على أصحاب المداخل المنخفضة وهو ما يساعد على زيادة العدالة الاجتماعية، حيث تسهم الضريبة في تحقيق بعض الأغراض الاجتماعية من أهمها:- الحد من التفاوت بين الدخول وذلك عن طريق تطبيق نظام الأسعار التصاعدي للضريبة على دخول الأفراد.

-تشجيع النسل عن طريق منح إعفاءات ضريبة معينة عندما يزيد عدد أفراد الأسرة عن عدد معين، وفرض ضرائب بأسعار مرتفعة على الأعزب كما هو الحال في المملكة المتحدة.

-إنفاق حصيلة الضريبة على التعليم، الصحة، الأمن بحيث يستفيد منها الفقراء و الأغنياء على السواء.

<sup>1</sup> عادل أحمد حشيش . المرجع السابق ، ص134 :

<sup>2</sup> عبد المنعم فوزي :المالية العامة وال سياسات المقارنة، دار النهضة العربي ة، بيروت لبنان، 1992 ، ص96 :

<sup>3</sup> - Christian SCHOENAUER ; op.cit.; P : 30 .

فرض ضرائب على السلع الضارة كالدخان وإنفاق الحصيلة لمكافحة التدخين أو مشاريع تفيد المجتمع<sup>1</sup>.  
ولذا قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول والذي نفصل فيه المجالات التي تكون على عاتق الجماعات المحلية تتميتها بعد أن نتعرض لبعض المفاهيم التي تخص التنمية أما المطلب الثاني فنتناول بموجبه إلى إنعكاسات الجباية على إقتصاد الجماعات المحلية ومختلف هاته المجالات التي تؤثر عليها الجباية كتأثيرها على الإستهلاك والإدخار والإستثمار .  
ولهذا قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين الأول نتناول فيه تنمية المجتمع المحلي، أما الثاني فنترعرف بموجبه على إنعكاسات الجباية على إقتصاد الجماعات المحلية .

## المطلب الأول

### تنمية المجتمع المحلي

إن تنمية المجتمع المحلي من الأدوار الهامة للجماعات المحلية والغاية الكبرى من وجود هاته الجماعات إذ تعتبر التنمية من أهم أهدافها والتي تكون في عدة مجالات وميادين والتي نتعرف عليها لكن قبل ذلك سنتعرض للمختلف التعاريف لمصطلح التنمية سواء أكانت التنمية بمفهوم عام أو التنمية المحلية والتي وضع لها فقهاء القانون عدة تعريف كما حددوا الميادين المختلفة التي تشملها التنمية والتي تعنى بتحسين مستوى المعيشة للفرد المحلي ومن جميع ما يهم حياته سواء أكان الإدارية أو الإقتصادية، الإجتماعية، الثقافية والقطاعات الحيوية كالمرافق الخاصة بالتعليم والصحة وغيرها لذا قسمنا هذا المطلب إلى فرعين الأول تعرضنا فيه إلى مفهوم التنمية والتنمية المحلية والثاني خصصناه إلى المجالات التنمية التي تتدخل فيها الجماعات المحلية .

### الفرع الأول:

#### مفهوم التنمية

نظرا للتطور الحالي التكنولوجي والعلمي خاصة في الدول التي حققت قفزة نوعية وخضرية في شتى مناخي الحياة وتغير نمط الحياة لدى الإنسان المعاصر والتطور المهول والسريع في شتى الميادين أصبح مفهوم التنمية يتوسع ويتطور مع تطور الزمن لذا يمكننا أن نتعرض لبعض التعاريف لمصطلح التنمية والتنمية المحلية وهذا الأخير مرتبط ارتباطا وثيقا بمصطلح التنمية بصفة عامة وظهرت مصطلحات أخرى كالتنمية المستدامة وغيرها .

أولاً: تعريف التنمية

كما أن تعريف التنمية في مفهومها العام " هي عمليات مخططة وموجهة تحدث تغييرا في المجتمع لتحسين ظروف أفراده من خلال مواجهة مشكلاته و إزالة العقبات وتحقيق الاستغلال الأمثل للإمكانات والطاقات لها لتحقيق التقدم والنمو للمجتمع والرفاهية والسعادة للأفراد<sup>1</sup>."

مبدئيا يمكن القول بأنه لم يتحقق إجماعا لدى الباحثين في تحديد تعريف جامع ومانع لمصطلح التنمية بيد أنه مع ذلك لا بأس من عرض بعض التعاريف التي تتكامل فيما بينها لتحديد الأبعاد والغرض من التنمية. أهمها ما ذهب إليه الباحث ويندر "widner" حين عرف التنمية بأنها تشكل حالة ذهنية أو رغبة أو اتجاه أكثر منها هدفا محدد<sup>2</sup>، أما جوزيف سبنلجر (joseph Spengler) فقد أكد في أطروحة أخرى بأن التنمية تحدث عندما تزداد قائمة الأشياء المرغوب فيها والمفضلة نسبيا في الحجم. بمعنى أن عملية التنمية مستمرة ومتجددة بحسب تجدد رغبات الأفراد أنفسهم<sup>3</sup>.

أما الأستاذ علي غربي، يعتبر التنمية عملية معقدة وشاملة تضم جوانب إقتصادية وسياسية، وإجتماعية وحتى ثقافية، دون إهمال الجوانب النفسية والبيولوجية ليتسنى فهم السلوك الإنساني بالدرجة الأولى، والدوافع التي تربط الأفراد وما يقوم بينهم من علاقات، وما يترتب عن ذلك من أنظمة تتداخل تفاعلاتها وتأثيراتها في جوانب المجتمع المختلفة<sup>4</sup>.

انطلاقا من هذا المنظور، تبدو التنمية ذات بعدين اثنين هما: الشمولية والتكامل، بمعنى أن نجاح أي تنمية لا يكفي بالإقتصار على الإهتمام بالجانب الإقتصادي وحده وإهمال الجوانب الأخرى لحياة الفرد وإلا أصبحت التنمية ناقصة .

<sup>1</sup> محمد شفيق، التنمية الاجتماعية، دراسات في قضايا التنمية ومشكلات المجتمع، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1993، ص. 19.  
<sup>2</sup> فرييل هايدي، الإدارة العامة: منظور مقارن (ترجمة: محمد قاسم القريوتي) الجزائر، د.م، ج، 1983، ص. 18.  
<sup>3</sup> محمد شفيق، المرجع السابق، ص. 62  
<sup>4</sup> سليمان الزياشي وآخرون، الأزمة الجزائرية، بيروت مركز دراسات لوحدة العربية، 1996، ص. 179

من جهة أخرى ثمة ثلة من المفكرين، يرون التنمية على أنها عملية تراكمية متصلة، تتكون من حملة تبدلات سياسية، إقتصادية، إجتماعية وتقنية تشارك في فعلها عبر تغذية عكسية متبادلة، وهي عملية تتطلق من رؤية ذاتية، تعمل على تطوير قدرات الإقتصاد والمجتمع لتمكنها من توفير القوى البشرية والموارد المادية والمالية لتعزيز وترشيد الإنتاج الإقتصادي، مما يسمح بالتالي خلق مستوى لائق من المعيشة للمواطن في إطار من الأمن، وبشكل متصل ومطرد<sup>1</sup>.

ولعله الأقرب إلى مفهوم التنمية، ما ذهب إليه كلا من دكتور علي خرابشة والدكتور محمد محمود ذنبيات، في اعتبارها جهد شامل ومتكامل بهدف إلى تحقيق نقلة نوعية وتغيير في مختلف نواحي الحياة المجتمعية<sup>2</sup>.

يعني ذلك أن أساس نجاح أي تنمية يمكن في تكامل النشاطات الممارسة في إطارها، إضافة إلى أنها تختلف في أنماطها وأشكالها من مجتمع لآخر، حسب تركيبته ومعطياته التاريخية، الحضارية والثقافية وحتى الإقتصادية. لذا لا بد من إعطاء القيم الحياتية للمجتمع الأهمية اللازمة لها، كما يربط تعريف الأستاذان للتنمية نجاح هاته الأخيرة بتوفير شرطين رئيسيين، ينعكس أحدهما في نسبة التجانس الحاصل بين التنمية الإقتصادية والجهد الإداري للإنسان، هذا الأخير الذي له قدرة على التخطيط، التنفيذ والمتابعة، والشرط الثاني يتمثل في ضرورة النظرة المتكاملة لتحسين حياة الفرد.

محمل القول بخصوص هذه النقطة، أن التنمية رغم عدم دقتها وصعوبة حصرها، هي عملية متكاملة من الجهود المبذولة، تتكامل فيها جهود كل الأطراف الفاعلة داخل المجتمع، كجهد رجل الإدارة، الرجل السياسي، الرجل الإقتصادي... إلخ، مع مراعاة بطبيعة الحال ضرورة الفصل في إطار الصلاحيات المخولة لكل واحد منهم. وهي لا تقتصر على مجال معين أو ميدان محدد، بل أن التنمية الشاملة تتداخل

ثناء فواد عبد الله، أليات التغيير الديمقراطي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996، نص 179  
2 علي خرابشة، محمد محمود ذنبيات، التنمية الإقتصادية والإدارة منظور إسلامي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية، العدد 4، ص 891، 1991

فيها التنمية الإدارية، الإقتصادية، الإجتماعية، التنمية الثقافية والفكرية. كل هذا من منطلق أن الإنسان يعيش أبعاد مختلفة ترتبط بحياته اليومية .

لقد شهد العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، ظهور نماذج تنموية مختلفة، انبعثت من خلفيات إيديولوجية وخصوصيات ثقافية وحضارية معينة، جعلت كل نموذج يضع نفسه بمثابة بديل ملائم وناجح لتطوير المجتمع النامي وخروجه من ركوده، فظهر النموذج التنموي الإشتراكي، بانيا فلسفته على الملكية العامة لوسائل الإنتاج وتدخل الدولة بواسطة التخطيط المركزي، ويقابله النموذج الرأسمالي الليبرالي، الذي جعل أساس التنمية حرية الفرد الإقتصادية مع إكتفاء الدولة بالتوجيه والبرمجة دون تخطيط. كما حدد الإسلام مفهوما خاصا للتنمية أقامه على مجموعة قيم تتفق وفلسفة المجتمع المسلم، حيث وجدت عدة دراسات أخذت بالدرس والتحليل هذا النموذج الأخير، محددة بذلك أسسه ومبادئه، ومقارنة إياه بالنموذجين الرأسمالي و الإشتراكي لمعرفة أيهم أصلح وأبقى؟

وتعرف التنمية بكونها عملية الاستغلال الأمثل للموارد المادية والبشرية لتطوير كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والبيئية في المجتمع بتكامل الجهود الرسمية والشعبية، فهي جهد شامل ومستمر تعنى بمناحي الحياة المختلفة وتهدف إلى تحسين مستوى معيشة المواطنين في شتى المجالات، كما عرفت أنها التحولات الجادة والمستمرة التي يقوم بها البشر لتحسين ظروف الحياة الجماعية والفردية بما يتوافق مع الإمكانيات المتاحة وفق النسق السائد في المجتمع.

دون الخروج عن مدلول التنمية، يمكن تصنيف هذه الأخيرة إلى نوعين هما تنمية وطنية، من إختصاص الإدارة المركزية، وأخرى تنمية محلية وهي أساس دراستنا في هذا الكتاب -فما المقصود بالتنمية المحلية؟ وما علاقتها بالتنظيم الإداري المحلي؟.

ثانيا- مفهوم التنمية المحلية:

إن مصطلح التنمية المحلية مصطلح يتعلق بوجود الجماعات المحلية فهذه التنمية لديها عناصر تحددها وهي العنصر الزمني والعنصر المكاني وسنتعرض لبعض التعاريف التي تصب في ذلك ومن بين هاته التعاريف ما سنذكره في الآتي :

يرى الدكتور فاروق زكي في كتابه تنمية المجتمع في الدول النامية، بأن التنمية المحلية هي:

( تلك العمليات التي توجد بين جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية ، لتحسين الأحوال الإقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية ، وتحقيقا لتكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة التامة في التقدم القومي ،وتقوم هذه العمليات على عاملين أساسيين هما : - مساهمة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم.

و كذا توفير ما يلزم من الخدمات الفنية وغيرها بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة والمساعدة المتبادلة بين عناصر المجتمع، وجعل هذه العناصر أكثر فعالية )<sup>1</sup>.

إن الفكرة الأساسية التي يدور حولها هذا التعريف ،تتحصر في تركيز عملية التنمية المحلية على مشاركة أفراد الجماعة الإقليمية في حد ذاتها ، إنطلاقا من الحكم على أي تنمية محلية بالفشل إذا أقيمت على عناصر بشرية غريبة عن ذلك الإقليم المعني ،مما يسمح بخلق طاقات بشرية محركة للنشاط التنموي المحلي ،ذلك أن إصلاح وتطوير المجموعات الإقليمية في جوهره ،لن يكون إلا بالإعتماد على طاقاتها الذاتية المتمثلة في الأفراد الذين يعيشون على مستوى إقليم.

<sup>1</sup>مصطفى الجندي، المرجع في الإدارة المحلية، الإسكندرية المعارف، ، منشأة 1971، ص 49.

أما الأستاذ أثر د نهام ARTHUR DUNHAM ينظر للتنمية المحلية على أنها : " نشاط منظم الغرض منه تحسين الأحوال المعيشية في المجتمع |، وتنمية قدرته على تحقيق التكامل الإجتماعي والتوجيه الذاتي لشؤونه ، ويقوم أسلوب العمل في هذا الحقل على تعبئة وتنسيق النشاط التعاوني والمساعدات الذاتية للمواطنين ويصحب ذلك مساعدات فنية من المؤسسات الحكومية والأهالي "1.

معنى ذلك أن التنمية المحلية تتحطم فيها أربعة عناصر هامة تتمثل في ضرورة وجود برنامج مخطط يتضمن حصر لمجمل إحتياجات الأفراد ،فسح المجال للمشاركة الجماهيرية في إنجاز مشاريع التنمية من حيث الإهتمام بالحلول الذاتية التي يقدمها هؤلاء لعدة مشاكل قد تظهر ،ضرورة توفير مساعدات فنية وإعانات مالية تقدمها السلطات المركزية لتلك المجموعات المحلية كدعمها بالآلات والأموال ،وأخيرا الإلتزام على تحقيق تكامل حقيقي بين مختلف قطاعات النشاط المختلفة كالقطاع الإقتصادي ،الإجتماعي ،الثقافي ...إلخ .وهذا العنصر الأخير يعتبر ذا أهمية بالغة بالنظر إلى أنه من الخطأ تصور المشكلات التي تظهر على مستوى المحلي بصفة منفردة، بل أن التداخل وعلاقة التأثير المتبادل فيما بينها، يجعل حلها في إطار كلي أليق وأجدي .

إنطلاقا من هذا العرض القصير لبعض مفاهيم التنمية بصفة عامة ،والتنمية المحلية على الخصوص ، نخلص إلى القول أن التنمية المحلية عملية تراكمية ،الغرض منها إجراء تحسينات على الصعيد الإجتماعي ،الإقتصادي والخدماتي لسكان المجموعة المحلية ،في حدود لا تكاد تختلف في مبادئها عن التنمية الوطنية ،إلا من حيث مجال تطبيقها الميداني .

كما أن التنمية المحلية تعني الانتقال بالمجتمع من وضع معين إلى وضع آخر أفضل منه .فهي عملية تراكمية تتحقق بالتعاون والتكاتف الفعال بين المجهودات الشعبية و الحكومية الممثلة في مجهودات

<sup>1</sup> مصطفى الجندي، المرجع السابق، ص50،

الجماعات المحلية قصد الارتقاء والتحسين النوعي في مختلف المجالات الحياتية للمجتمع المحلي، وهذا في ظل منظومة شاملة ومتكاملة<sup>1</sup>.

ويبرز الهدف الرئيسي للتنمية المحلية -إضافة إلى ما تقدم-كونها تعطي فرصة للهيئات المحلية بجزء من مسؤولية تنمية المجتمع إلى جانب الهيئات المركزية ، سعيا في ذلك إلى تحقيق مبدأ التوازن الجهوي هذا الأخير الذي يفتح بدوره للوحدات الإقليمية باب المبادرات التي من شأنها تلبية مطالب سكان الأقاليم محليا بحسب ما تستدعيه الضرورة والظروف ،بحكم قربها منهم ومعرفتها الكافية بالمحيط الإجتماعي ،الثقافي و الإقتصادي للمنطقة تلك ،الأمر الذي يترتب عنه إن أخذت هذه الأبعاد بعين الإعتبار

نجاحا في تجسيد التنمية المحلية في شتى الميادين .

كما تتميز التنمية المحلية من حيث إطارها النظري بوجود عناصر تحدها من الناحية الزمنية ( العنصر الزمني )، الناحية المكانية ( العنصر المكاني ) وقطاع النشاط.

#### أ- العنصر الزمني:

مفاده أن التنمية المحلية، مثلها مثل التنمية الوطنية، ذات مجال زمني مخطط تعمل فيه ،يحدد بفترة زمنية معينة قد تكون قصيرة أو متوسطة أو طويلة المدى<sup>2</sup>.

#### ب- العنصر المكاني

نعني به المجال المكاني الذي يتم فيه تجسيد برامج هذه التنمية المحلية، حيث يتحدد في الجزائر على سبيل المثال في ثلاثة مستويات هي وحسب التقسيم الإقليمي إذ هناك المستوى البلدي والذي يعتبر

<sup>1</sup>عبد المجيد عبد النطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2002 ، ص 12  
<sup>2</sup>القانون رقم 02/88 يتعلق بالتخطيط الجمهوري لجزائرية الديمقراطية الشعبية ج ر العدد02الصادرة في 13/01/1988المادة 08 منه.

القاعدة الأساسية في التقسيم والذي يعلوه مباشرة المستوى الولائي الذي يضم عدة بلديات والتي قد تكون جهات ببعض الولايات والذي يعرف بالمستوى الجهوي :

### 1 المستوى البلدي:

تتعرض التنمية المحلية على مستوى البلدية باعتبارها أحد الهيئات الإقليمية القاعدية للدولة -فيما يتضمنه المخطط البلدي للتنمية (p.c. d) من حصر لجميع حاجات سكان تلك البلدية في شتى ميادين حياتهم اليومية (الزراعة، الصناعة، التجارة، الثقافة،... الخ) بغية السعي في الاستجابة لطلباتهم حسب ما تسمح به قدرات البلدية.

### 2- المستوى الولائي

بحكم أن الولاية تمثل قاعدة إقليمية إلى جانب البلدية، واعتبارها أنها مجموعة من البلديات والدوائر، فإن التنمية على مستوى الولاية تتم وفقا لمخطط تنموي ولائي، يمس مختلف مناطق وبلديات الولاية، على أساس قطاع نشاط واحد كتنمية القطاع الفلاحي بالولاية، ويكون ذلك عن طريق المجلس الولائي الذي يسير بمعية الوالي ويسهر على تحقيق التنمية على مستوى الولاية وجميع البلديات المكونة لها وفي مختلف الميادين .

### 3- المستوى الجهوي

هناك العديد من البرامج التنموية يتم تجسيدها على المستوى الجهوي، وهو يشمل عدة ولايات تشترك في مميزات متجانسة كالمناخ، أو القدرات الطبيعية أو المستوى الثقافي لسكانها، وهي عملية تطوير تدخل فيما يعرف بتنمية المناطق الجهوية، وفقا لبرامج خاصة تبادر بها الدولة على أساس بعد جهوي .

4- عنصر قطاع النشاط :

فحوى هذا العنصر، أن نوع التنمية المحلية وثيق الصلة بطبيعة النشاط أو القطاع الذي نحن بصدد تطويره وإصلاحه، حيث تظهر في هذا المجال على سبيل المثال لا الحصر:

التنمية العمرانية والتي تعني بها التنظيم العمران والمحافظة على البيئة، عن طريق الاستخدام العقلاني للأرض وموارد البيئة الطبيعية، بما يقام عليها من بنايات ومجمعات صناعية في إطار ما يسمى بالتخطيط العمراني.

أما التنمية الإقتصادية تهدف إلى وضع مخططات، يكون الغرض منها تطوير الوضعية الإقتصادية للمجموعة المحلية، سواء في الجانب الزراعي، الصناعي وحتى المنشآت القاعدية، بما يسمح لها خلق التوازن يمكنها توفير منتجات إقتصادية تلبي بها حاجات أفرادها .

وكذلك التنمية الإجتماعية وهو مجال تنموي يسعى للاهتمام بالجانب الإجتماعي لأفراد الإقليم الواحد، توفير المساكن المناسبة لهم وتحسين مستوى الخدمات الصحية، التعليمية وحتى الثقافية المقدمة لصالحهم .

أما التنمية الإدارية فهي تمثل مجموعة من العمليات والإجراءات المخططة سلفا، تستعمل فيها بعض الأساليب الفنية كالتمرين، التوجيه وتقديم المساعدات المادية كالأموال والمعنوية كالإستشارات، من أجل رفع مردودية العمل الإداري وجعله مؤهلا لإدارة التنمية على هذا الأساس فإن التنمية الإدارية هي تلك الجهود التي تبذل لتحقيق رفع الكفاءة وفعالية الأجهزة الإدارية، وزيادة قدراتها على العمل الإيجابي المنتج بما يمكنها إنجاز مهامها وتحقيق الأهداف المرسومة لها بأقل تكلفة ممكنة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> علي خرايشة، ذنبيات محمد محمود، التنمية الإقتصادية والإدارة منظور إسلامي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية، العدد 1991-04

## الفرع الثاني

### مجالات التنمية المحلية

إن مفهوم تنمية المجتمع المحلي مفهوم يقوم على أساس مبدأ التعاون حيث أنه بافتراض أن مجموعة من البشر يتوفر لها الإمكانيات والقدرة على التعاون والحرية في اختيار مختلف الوسائل التي تمكنها من إشباع احتياجاتها، ذلك ما يحقق لها جوانب الوئام بدلا من الخلافات والصراعات.

بالتالي فقد تعددت التعاريف المقدمة بتعدد آراء بعض الباحثين، فهي عبارة عن "عملية تتحد فيها جهود أفراد المجتمع المحلي وجهود السلطات الحكومية بغية تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع فتتآكل حياة المجتمع وحياة الأمة التي ينتمي إليها ويمكنه من العطاء المثمر الفعال الذي يحقق التقدم والتطور القومي.

أيضا تعرف بـ "تهيئة السكان المحليين للعمل في إطار مشترك ومنظم لخدمة قضاياهم التنموية في شتى المجالات التي تمس حياتهم"<sup>1</sup>.

من خلال هذه التعاريف يمكن الوصول إلى القواسم المشتركة التي تعتبر الأسس اللازمة لإحداث التنمية في المجتمع المحلي وأهمها ما يلي:<sup>2</sup>

التأكيد على مفهوم التنمية الشاملة والمتوازنة بكل جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية، ذلك لأن التركيز على جانب دون آخر يؤدي إلى إحداث خلل في الجهود التي تبذل لإحداث التطوير المنشود؛

-التأكيد على ضرورة اعتبار تنمية المجتمع المحلي كجزء من مفهوم تنمية المجتمع الكلي للأمة ؛

<sup>1</sup>أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 138.

<sup>2</sup>أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص- ص 138-139.

-إتباع الأساليب العلمية في وضع السياسات والخطط الرامية إلى تنمية المجتمع المحلي وحل مشاكله ؛  
-إشراك السكان المحليين حسب أنشطتهم وميولهم في إعداد خطط وبرامج التنمية الخاصة بمناطقهم  
المحلية وتنفيذها ؛

-أهمية دور القيادات المحلية الواعية والقادرة على إحداث التغيير في المجتمعات المحلية نحو الأفضل؛  
-نشر الوعي لدى مواطني المجتمعات المحلية لتقبل المتغيرات والتطورات وعدم مناهضتهم لها.

تلعب الإدارة المحلية دورا هاما في العملية التنموية للهيئات والجماعات المحلية فهي تعتبر من أصلح البيئات التي تحدث التنمية الشاملة ذلك لأن الإدارة المحلية تمتاز بأنها قريبة من المواطن والحرص على تلبية حاجاتهم المحلية و إشراك السكان المحليين في وضع البرامج الهادفة إلى النهوض بالمجتمع المحلي و تجسيد متطلباته المحلية، لذلك فلإدارة المحلية علاقة وثيقة بالتنمية الشاملة من خلال:

- الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية؛

- الإدارة المحلية والتنمية الاجتماعية والثقافية؛

- الإدارة المحلية والتنمية الإدارية.

أولا-الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية:

تعني التنمية الاقتصادية قيام المجتمع باستخدام الموارد أفضل استخدام وتوزيع الناتج توزيعا عادلا بين أفراد المجتمع<sup>1</sup> ، إلا أنه هناك تباين في مفاهيم التنمية حيث أنه مفهوم التنمية الاقتصادية هو ظاهرة

<sup>1</sup>أدهم إبراهيم جلال الدين، الصكوك والأسواق المالية الإسلامية ودورها في تمويل التنمية الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار الجوهرة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2014، ص 15.

معقدة ووفقا لـ GALBRAIT Selon التنمية الاقتصادية هو التوسع في فرص النجاح لأولئك الذين لديهم الرغبة في الهروب من الفقر<sup>1</sup>.

أما عند الحديث عن التنمية الاقتصادية المحلية فهي تعبر عن العمل لبناء القوة الاقتصادية لمنطقة ما محليا و ذلك بغية تحسين مستقبلها الاقتصادي و مستوى نوعية الحياة لسكان تلك المنطقة و تزايد الاعتماد على المدخرات المحلية كمصدر للاستثمار، الذي يعد من أهم الأنشطة الاقتصادية في العصر الحديث، والذي تسعى الدولة من خلاله ، الذي يعد من أهم الأنشطة الاقتصادية في العصر الحديث، والذي تسعى الدولة من خلاله إلى تحريك قوى السوق وتنشيط عمل الأفراد فيها<sup>2</sup>؛

-إذن فالتنمية الاقتصادية المحلية هي تلك العملية التي تعمل من خلالها المجالس المحلية على خلق الظروف الأحسن لتحقيق نمو اقتصادي و مستوى حياة محسن للجميع و هي تهدف إلى وضع مخططات يكون الغرض منها تطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية سواء كانت في الجانب الصناعي التجاري الفلاحي و ذلك أساس على أن الجانب الاقتصادي ينعكس على باقي جوانب الحياة محاولة في ذلك ان تحقق نوع من الاكتفاء الذاتي<sup>3</sup>؛

-لذلك تسعى الإدارة المحلية جاهدة على تحقيق تنمية اقتصادية على المستوى المحلي من خلال<sup>4</sup>:

-المساهمة في إعداد خطط التنمية و الاستفادة من الإمكانيات الاقتصادية المحلية و توجيهها نحو المشروعات الانتخابية و الخدمية، لخلق فرص عمل لمواطني الوحدات المحلية ، و تشجيع تجميع رؤوس الأموال المحلية و توجيهها نحو المشاريع والاستثمارات.

<sup>1</sup>http://www.memoireonline.com, consulté le 8/05/2012  
<sup>2</sup>محمد ندا محمد ليدة، الإستثمار التمويلي ودوره في تنمية الاقتصاد العالمي والحد من حدوث الأزمات المالية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2014، ص31.

<sup>3</sup> Rapport « développement local : concepts, stratégies et benchmarking, série Politique économique et développement, n°33, Septembre, 2011, p6  
<sup>4</sup>أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 140

فالبلدية تعمل عن طريق المجلس الشعبي البلدي على تطوير الأنشطة الاقتصادية المسيطرة في برنامجها التنموي و تشجيع المتعاملين الاقتصاديين، كما يعمل على توجيه تنسيق ومراقبة الأنشطة المحلية، و بالتعاون مع الهيئة التنفيذية البلدية، يطالب المجلس بإحداث تعاونيات إنتاجية وأجهزة التنسيق و التسويق للإنتاج الفلاحي وتشجيع الاستثمارات الفلاحية، كما يقوم المجلس بإعداد و تحضير برامج إنعاش المنتجات الفلاحية، و تمويل أعضاء التعاونية بالتجهيزات و الخبرات و . تقوم البلدية كذلك بكل مبادرة أو عمل من شأنه تطوير النشاط الاقتصادي و ذلك عن طريق حق المبادرة بإنشاء مشروعات والبحث عن النشاط الاقتصادي.

في حين تساهم الولاية في خلق و تحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها أو التي سيتم إعادة تأهيلها، كما أن للمجلس الشعبي الولائي أن يطور أعمال التعاون و التواصل بين المتعاملين الاقتصاديين من اجل ترقية مختلف القطاعات الاقتصادية (الصناعي، التجاري و الفلاحي ) قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار.

إضافة إلى ذلك تتكفل الولاية بالتنسيق مع نشاطات البلديات القيام بعمليات استثمار تستغل فيها رؤوس الأموال المخصصة لها و بالتالي تحسين الدخل الفردي. يعد الإستثمار المحلي أحد الدعائم الأساسية لتحقيق التنمية المحلية وذلك لما يقدمه من تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب العمل، ويرتبط هذا النوع من الإستثمار بميادين متعددة، ورغم أن تجربة الإستثمار المحلي للجماعات المحلية عامة والبلديات خاصة لم تطبق بعد في الجزائر بسبب نقص الخبرات والتجارب في هذا الميدان<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> فايزة وصيف ، و عمر ملوكي ، صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ومساهمته في دعم المشاريع الإستثمارية ،مجلة العلوم الإدارة والمالية جامعة الوادي ،المجلد2العدد2ص 154تاريخ النشر 2018/12/31

ثانيا- الإدارة المحلية والتنمية الاجتماعية

ينبغي الإشارة إلى أنه لا يمكن الفصل بين التنمية الاجتماعية و التنمية الاقتصادية لارتباطهما بعضهما البعض، إذ تعمل التنمية الاجتماعية على خدمة الإنتاج من ناحية و خدمة الإنسان من ناحية ثانية<sup>1</sup>، كما تهدف التنمية الاقتصادية إلى رفع مستوى الدخل من ناحية وإلى توفير فرص متكافئة من الخدمات لأفراد المجتمع من ناحية أخرى و بذلك يمكن تعريف التنمية الاجتماعية : بأنها العملية الاجتماعية الواعية الموجهة نحو إيجاد تحولات في البناء الاجتماعي الاقتصادي، بحيث تكون قادرة على تنمية طاقات إنتاجية مدعمة ذاتيا، تؤدي إلى تحقيق زيادة منتظمة في متوسط الدخل الحقيقي للفرد، و في نفس الوقت تكون موجهة نحو تنمية علاقات اجتماعية سياسية تكفل زيادة الارتباط بين المكافئة وبين كل من الجهد و الإنتاجية كما تستهدف توفير الاحتياجات الأساسية للفرد وضمان حقه في المشاركة وتعميق أمنه و استقراره في المدى الطويل.

تعمل الإدارة المحلية على تحقيق التنمية في المجال الاجتماعي من خلال مجموعة من المؤشرات الأساسية التي نستطيع من خلالها الحكم على مدى التنمية في المجتمع.

-ضمان العدالة في الاستفادة من الخدمات والمرافق كالمواصلات،التكوين،الثقافة.

-القضاء على البناء الفوضوي عبر توسيع برامج السكن الاجتماعي الموجه للفئات الضعيفة.

-التصدي ومحاربة الآفات الاجتماعية كالجريمة،العنف،السرقه،المخدرات، ..والعمل على نشر الفضيلة

عبر برامج التوعية والحملات وتنظيم الندوات والمحاضرات.

<sup>1</sup>محمد نبيل جامع، اجتماعيات التنمية الاقتصادية، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2000، ص 1

- محاربة الفقر والإقصاء والفوارق الاجتماعية والتهميش ودعم الفئات الضعيفة والمهشمة وإدماجها في

المجتمع.<sup>1</sup>

أ- الصحة:

تتولى البلدية مجموعة من الوظائف في المجال الصحي للحفاظ على الصحة البشرية و ذلك بالسهر على المحافظة على النظافة العمومية، و طرق معالجة المياه القذرة، و توزيع المياه الصالحة للشرب، إضافة إلى دورها في مكافحة ناقلات الأمراض المعدية، كما تلتزم البلدية بإنجاز مراكز صحية قاعات للعلاج وصيانتها و ذلك في حدود قدراتها المالية مع السهر على نظافة المواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.

مع هذا فان للولاية أيضا دور في رفع مؤشرا للصحة إذ يتولى المجلس الشعبي الولائي في مجال الصحة العمومية انجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلدية كما أن للولاية صلاحيات أخرى من شأنها تنمية القطاع الصحي والحفاظ على سلامة المواطنين و يتمثل ذلك خاصة في تشجيع تدابير الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية والمبادرة لإنجاز أشغال التهيئة والتطهير و تنمية مجاري المياه في حدود إقليمها . بالتالي فإنه توجد علاقة بين الصحة والتنمية، لأنه الصحة تؤثر بطريقة مباشرة على النمو من خلال تأثيرها على الإنتاجية، فعلى سبيل المثال حين يكون الفرد بصحة جيدة تعطيه مقدره على بذل جهد أكبر وهو من العوامل التي تساعد على زيادة الإنتاج والإنتاجية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>طلعت محمود نوال. الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي،المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2003،ص20

<sup>2</sup>عبد القادر محمد عبد القادر عطية، مرجع سابق، ص 89.

ب- السكن (التهيئة العمرانية):

تقوم البلدية بدور رئيسي في مسائل السكن التي هي شرط أساسي للحياة العائلية، فهي تهدف إلى الحث على أي عمل أو برنامج في مجال الإسكان والتعمير وتطبيقه و مراقبته في مجالها الإقليمي وتحث على تسهيل انجاز السكنات و التجهيزات الجماعية الكفيلة بضمان أحسن الظروف السكنية و الحياتية للجماعات المحلية .

في حين تعمل الولاية على تدعيم البلديات فيها يخص تطبيق برامجها الإنسانية و تقوم بتقديم مساهمات لإنشاء المؤسسات و شركات البناء العقاري، بالإضافة إلى المبادرة و المشاركة في ترقية برامج السكن المخصصة للإيجار، والمشاركة في عمليات الإصلاح وإعادة البناء بالتشاور مع البلديات.

ت- التضامن الاجتماعي أو النشاط الاجتماعي:

تعمل الإدارة المالية على المبادرة والتشجيع و المساهمة في برامج ترقية التشغيل لاسيما اتجاه الشباب، و تساهم في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى مساعدة الطفولة و المعوقين و المسنين و المعوزين و المتشردين والمرضى عقليا بحيث تتكفل بها في إطار السياسات العمومية و الوطنية .

ج- في المجال الثقافي التعليمي

في جانب الثقافة ،يخول للمجلس الشعبي البلدي ،اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية التي من شأنها دفع وترقية الثقافة على مستوى البلدية ،والعمل على صيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها في حدود إمكانياتها المادية ،أما الجانب السياحي ،فإن القانون البلدي أجاز للبلدية أن تبادر بكل إجراء يسمح لها بتشجيع وترسيم قدراتها السياحية ،وتشجيع المتعاملين المعنيين على استغلالها .

وفيما يخص المجال الرياضي والترفيهي للبلدية دور كبير في صيانة الهياكل الرياضية بحسب قدراتها المالية، وذلك من خلال تطوير بعث حركة الجمعيات الرياضية والشبانية، وتخصيص اعتمادات مالية معتبرة لإعانتهم ضمن الميزانية البلدية .

كما لا ننسى في هذا الصدد الإشارة إلى صلاحيات البلدية في مجال تنظيم الطقوس الدينية، لما تقوم به من صيانة للمساجد والمدارس القرآنية، بالتنسيق مع نظارة الشؤون الدينية بالولاية وكذا الجمعيات المسجدية، إضافة إلى محافظتها على الممتلكات الدينية المتوزعة على مستوى تراب إقليمها.

ويعني بالتنمية الثقافية هي التنمية التي تمس قطاعات التربية والتعليم والعلوم والتكنولوجيا و النشاطات الثقافية من اجل تطوير الجانب الثقافي للمجتمع والقضاء على الأمية ورفع المر دودية المدرسية و رفع مستوى تعلم السكان.<sup>1</sup>

على سعيد المجتمع الوطني أما عن دور الإدارة المحلية في تحقيق التنمية الثقافية على المستوى المحلي فانه يظهر من خلال:

### 1- في مجال التربية:

تتكفل البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وصيانتها، و القيام بكل إجراء من شأنه أن يشجع التعليم ما قبل المدرسي و يعمل على ترقيته، كإنشاء مراكز متخصصة و توظيف مدرسين مختصين في هذا المجال، زيادة على صيانة المساجد و المدارس القرآنية الموجودة في إقليمها و المحافظة على الممتلكات الدينية.

<sup>1</sup>جمال زيدان ، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع : دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 11/10، دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص14.

## 2- في المجال الثقافي:

تقوم البلدية في المجال الثقافي بصيانة كل الهياكل و الأجهزة المكلفة بالشبيبة و الثقافة و صيانة المراكز الثقافية التابعة لها لتنشيط الحياة الثقافية. قد سلمت الحكومة في هذا الميدان للبلدية مهمة تسيير جميع المؤسسات و المرافق المتعلقة بالثقافة الوطنية و منحها حق الانتفاع بمداخلها، فأصبحت البلدية هي لتي تتولى تسيير المصالح الثقافية كالمسارح و الملاعب .و بما أن البلدية لا تعمل بمعزل عن الولاية فان دور هذه الأخيرة يتمثل في انجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني و مركز التكوين المهني، كما تسعى الولاية بموجب مخططاتها إلى إنشاء مرافق ثقافية ورياضية وترفيهية، وتقديم دعمها و مساعداتها لهذه المرافق كما تتولى ترقية التراث الثقافي بالمنطقة بالتنسيق مع البلدية.

## 3- في المجال الإداري:

تعتبر التنمية الإدارية عملية مخططة هادفة ومقصودة تشمل الأفعال و السلوكيات التي تستهدف تحسين الهيكل و التنظيم و وضعية الأفراد داخل المنظمة، و تحسين الخدمات التي تقدمها المؤسسات الإدارية و هي جعل الإدارة في خدمة التنمية و مواكبتها للتغيرات الحاصلة . تسعى الإدارة المحلية جاهدة لتطوير الخدمات الإدارية المقدمة للمواطن خاصة من حيث تخفيض التكلفة و سرعة المعاملات و هو ما جعلها تعمل على تأهيل الموارد البشرية العاملة في القطاع الإداري و تعمل على تقليص الفساد و القضاء على البيروقراطية عبر تسريع عملية صنع القرار و من اجل خدمة أفضل أصبحت الإدارة المحلية اليوم تتجه نحو تبني الإدارة الإلكترونية وتوظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصال في تقديم تلك الخدمات و يتجلى ذلك من خلال الشروع في رقمنة مصالح الحالة المدنية(مشروع البلدية الإلكتروني).

وبمأن التنمية الإدارية تمثل مجموعة من العمليات والإجراءات المخططة سلفا ،تستعمل فيها بعض الأساليب الفنية كالتدريب ،التوجيه وتقديم المساعدات المادية كالأموال والمعنوية كالإستشارات ،من أجل

رفع مردودية العمل الإداري وجعله مؤهلاً لإدارة التنمية على هذا الأساس فإن التنمية الإدارية هي تلك الجهود التي تبذل لتحقيق رفع الكفاءة وفعالية الأجهزة الإدارية، وزيادة قدراتها على العمل الإيجابي المنتج بما يمكنها إنجاز مهامها وتحقيق الأهداف المرسومة لها بأقل تكلفة ممكنة.<sup>1</sup>

## المطلب الثاني

### إنعكاسات الجباية على إقتصاد الجماعات المحلية

ينتج عن الانخفاض في الدخل القومي بالدول النامية ، انخفاضاً في متوسط الدخل الفردي فيها ويؤدي هذا إلى انخفاض معدل الادخار والاستثمار ، وارتفاع الإستهلاك ، حيث تعيش نسبة كبيرة من السكان على حد أدنى للعيش ، ويعتبر ذلك من أعظم المشاكل التي يجب أن تواجهها الضريبة بالدول النامية بهدف تخفيفها ومن ثم يجب البحث على تحقيق أكبر معدل ممكن من تكوين رأس المال دون جعلها كهدف لها ، وترى بعض النظريات أن هناك حتمية لمشاركة رأس المال الأجنبي لتحقيق التنمية في الدول الفقيرة ، حيث ان انخفاض مستوى الدخل يؤدي إلى انخفاض مستوى الادخار والاستثمار ، بالتالي انخفاض معدل التراكم الرأسمالي الذي يؤدي ثانية إلى انخفاض مستوى الدخل ، فالدول الفقيرة تترج تحت حلقات مغلقة للفقر ، وذلك لتبرير اعتماد هذه الدول على المدخرات الأجنبية ولكسر هاته الحلقات للفقر ، وعندما لا تفي الموارد المحلية المتاحة بتحقيق الاستثمار المطلوب توجد ثلاثة احتمالات، تتمثل في قبول معدل اقل للتنمية، أو تعبئة الفائض الاقتصادي الكامن في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي، أو اللجوء إلى التمويل الخارجي مثل القروض والمساعدات والإستثمارات الأجنبية لسد فجوة الموارد المحلية<sup>2</sup> .

ونتناول بالتحليل لهذا المبحث، كيف تعمل الضريبة على ضبط الإستهلاك وتشجيع الادخار وتوجيه الاستثمار؟. إذ أن الضريبة أو الجباية في العصر الحديث أصبحت معظم الدول تستخدمها كمنظم

<sup>1</sup> علي خراشة، محمد محمود الذنبيات، التنمية الإقتصادية والإدارة منظور إسلامي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية، العدد 04 لسنة 1991.

<sup>2</sup> رمزي زكي، الديون والتنمية والقروض الخارجية وأثارها على البلاد العربية، دار المستقبل العربي، القاهرة، 1994.

لإقتصادياتها فهي تشجع الإستثمار وجلب الثروة من خلال التحفيزات الجبائية وكذلك رفع الرسوم الجمركية على بعض السلع المستوردة والتي تكون لها مثيلاتها في السوق الوطنية، وهذا حفاظا على الإنتاج المحلي وتشجيع المستثمر المحلي من تحقيق أرباح ومن ثم التوسع في النشاط وخلق الثروة، مما يؤدي إلى خلق مناصب شغل وتحقيق فائض في الإنتاج والتوجه نحو التصدير وجلب العملة الصعبة . ولذا قسمنا المطلب إلى فرعين الأول نتناول فيه الضريبة وضبط الإستهلاك والثاني الضريبة وتشجيع الادخار، أما الفرع الثالث فنخصصه الضريبة كموجه للاستثمار الخاص.

## الفرع الأول

### الضريبة وضبط الاستهلاك

يحتل تحقيق أعلى معدل ممكن من تكوين رأس المال مكانة هامة على بقية أهداف الدولة الساعية للنمو وينجر عن ذلك أن تصبح نقطة البدء في السياسة الضريبية لهذه الدولة، هي البحث عن الفائض الاقتصادي الناتج في الاقتصاد، والذي يعتبر مفتاحا للتنمية الاقتصادية، ومن ثمة فإن تعبئته للتنمية الاقتصادية تعتبر إحدى المهام الرئيسية للسياسة الجبائية.

يتمثل الفائض الاقتصادي في الفرق بين الإنتاج والاستهلاك الذي يتطابق مع الادخار والتراكم الذي يوقف استمرار الحياة وتقدمها لأي دولة، بما يمكن أن تحققه من فائض اقتصادي بمعنى بما يفيض من إنتاجها عن استهلاكها الضروري.

إن من بين العوامل المؤثرة في الاستهلاك، نجد القاعدة الإنتاجية، والأجور ونمط الاستهلاك ودرجة توافر السلع والخدمات، والأسعار بالإضافة إلى الضرائب.

وتتباين الضرائب التي منها إيراد ضبط الاستهلاك بتباين الفئات التي يراد ضبط استهلاكها، لذلك يمكن التمييز بين تأثير الضريبة المباشرة وغير المباشرة في ضبط الاستهلاك.

أولاً - أثر الضريبة المباشرة في ضبط الاستهلاك

تؤثر الضريبة على الاستهلاك بصفة مباشرة في توجيهه وتهديب الاستهلاك عن طريق إنقاص أو زيادة القدرة الشرائية للأفراد ، وبصفة غير مباشرة ، عن طريق التأثير في كمية السلع وخدمات الاستهلاك<sup>1</sup> . ان تأثير الضريبة على الاستهلاك يكون من خلال تأثيرها على الدخل ، ذلك أنها تؤدي إلى خفض الدخل النقدي ، أو رفع أسعار المنتجات ، وهو ما ينعكس في انخفاض الدخل المتاحة. ان الفرد متى حصل على دخله، فإنه يعمل على توزيعه بين الاستهلاك والادخار، فإذا ما فرضت ضريبة على هذا الدخل فأدت إلى إنقاصه كما كان عليه، فإن ذلك يؤدي بالمولد إلى إعادة توزيع استعمالات دخله.

يتوقف أثر فرض الضريبة على الدخل على نوع الطبقة التي ينتمي إليها الممول كالأتي:

إذا كان من أفراد الطبقات ذات الدخل المرتفع والتي تحرص أولاً على الاحتفاظ بمستواها المعيشي ناظرة إلى الادخار كفائض بعد استيفاء كافة حاجاتها الاستهلاكية<sup>2</sup> .

ان دفع الضريبة سيتم من الجزء من الدخل الذي كان سيوجه إلى الادخار، أي أن فرض الضريبة على هذا النوع من الممولين سيؤدي إلى نقص الادخار وبقاء الاستهلاك على ما كان عليه من قبل الضريبة. أما إذا كان الممول من أفراد الطبقات الدنيا التي لا يكفي دخلها حاجاتها الضرورية ، فإنه لابد وان يدفع الضريبة إذا ما فرضت عليه على حساب إنفاقه الاستهلاكي ، ومن الواضح ان مثل هذا الممول لا يقوم بتخصيص أي جزء من دخله للادخار سواء قبل الضريبة أو بعدها وإذا كان الممول من أفراد الطبقات المتوسطة التي توزع دخلها بين الاستهلاك والادخار بنظرات متفاوتة حسب طبيعة موقعها من طبقات المجتمع والبيئة المحيطة بهم فمنهم من يدخر أقصى ما في وسعه بغية الوصول في الأجل القريب إلى

<sup>1</sup> عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1972 ، ص 220

<sup>2</sup> حامد عبد المجيد دراز ، مبادئ الاقتصاد العام ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، 1972 ، ص 234-235

مستوى معيشي معين ، ومنهم من يدخر نسبة من دخله الإجمالي كحد ادني ، وبغض النظر إلى الضريبة ومنهم من يدخر مبلغ محدد بهدف ان يترك لأولاده من بعده ثروة محددة...الخ.

وعما سبق فسيكون دفع الضريبة على حساب نقص الإنفاق الاستهلاكي لأصحاب الطبقتين السابقتين وعلى حساب المدخرات، دون الإنقاص في الاستهلاك بالنسبة للأغنياء مرتفعي الدخل.

تؤثر الضرائب المباشرة في ضبط الاستهلاك من خلال الضرائب التصاعدية التي تعمل على التقليل من الاستهلاك المسرف ، وحيث ان تدعيم حافز الادخار يستوجب إعفاء ضريبييا لكبار مالكي الفائض الاقتصادي على مدخرات دخولهم فان الأمر يتطلب من السياسة الضريبية ان تكون محكمة التدبير.

بحيث لأتسمح باستثمار هذا الفائض إستثمارا غير منتج ، كما ان عليها ان تحد من الاستهلاك الترفي المعتاد ممارسته لدى فئة الدول النامية ، وتعمل الضرائب المباشرة التصاعدية على خفض مستوى الاستهلاك لدى الفئات المرتفعة الدخل.

غير ان هاته المعاملة لا تميز بين الفائض الذي يستخدم في الاستثمار المنتج ، وذلك الذي يستخدم في الاستهلاك الترفي.

وفي هذا فإن جدوى ضريبة الدخل التصاعدية تكون عند استعمالها في الحد من الاستهلاك

الترفي والاستثمار غير المنتج لدى أصحاب المداخيل المرتفعة.

لذا نجد ان الضريبة المباشرة تصطدم بسيطرة أصحاب رؤوس الأموال الذين يعمدون للدفاع على مصالحهم التي قد تتعارض مع فرض هذا النوع من الضرائب وذكر فالمؤتمر السنوي الرابع والأربعين للجمعية R.GOOD الأمريكية للضرائب سنة 1951 ، الشروط الواجب توفرها لضمان نجاح الضريبة على الدخل وحصرها فيمايلي<sup>1</sup> :

• تعميم استعمال النقود في الاقتصاد.

<sup>1</sup> UN, taxes and fiscal policy in underdeveloped countries, New York, P: 20. نقلا عن أمين عبد الفتاح سلام، السياسة

الضريبية للدول المتخلفة، رسالة للحصول على درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1990، ص 9 :

- توفر مستوى مرتفع من الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الممولين.
- إمساك دفاتر حسابات منتظمة يتم القيد فيها بأمانة ودقة بحيث يمكن الاعتماد عليها.
- توافر قدر كبير من القبول والاستجابة الاختيارية من جانب الممولين.
- سيادة الديمقراطية السياسية.
- قيام جهاز لإدارة الضريبة وتنفيذها ، يتوفر فيه النزاهة والكفاءة.
- تعمل هاته الشروط على شفافية المعاملات ، وزيادة فعالية الإدارة الضريبية.

#### ثانيا- اثر الضريبة غير المباشرة في ضبط الاستهلاك.

تعتمد الدول لفرض ضرائب غير مباشرة على الاستهلاك لتوفير الموارد المالية للخرينة العمومية وان اقتصار فرض الضريبة على السلع الكمالية فقط، لا يوفر غزارة الحصيله ومن ثم تعمل الدول على فرض الضريبة على السلع الواسعة الاستهلاك التي يستهلكها ذوي المداخيل المنخفضة يتوقف تأثير الضريبة غير المباشرة في ضبط الاستهلاك ، على درجة مرونة الطلب السعرية فالسلع ذات الطلب المرن يتأثر استهلاكها نتيجة فرض الضرائب أكثر من السلع ذات الطلب غير المرن التي لا يستطيع المكلفون الاستغناء عنها إلا في حدود ضيقة.

فإذا هدفت الدولة تخفيض الاستهلاك، تقوم بفرض الضريبة على السلع ذات الطلب المرن بينما فرضها على السلع ذات الطلب غير المرن فلن يقلل من استهلاك هذه السلع إلا في حدود ضيقة وحسب درجة مرونة الطلب عليها.

تجدر الإشارة إلى ان السلع الضرورية الكمالية تتباين تبعا لعادات المجتمعات ومستوى معيشتها ومن دولة لأخرى، ومن زمن لأخر في الدولة الواحدة.

تعمل الضرائب غير المباشرة على الواردات ، دوار هاما في التخفيض من الاستهلاك وزيادة

حصيلة إيرادات الدولة بالإضافة إلى ما توفره من عملات صعبة التي كانت تصرف في إستيراد هذه السلع الاستهلاكية.

إن الدور الأساسي للضرائب عند فرضها على السلع الواسعة الاستهلاك، هو الحد من الزيادة في الاستهلاك لدى الطبقة المنخفضة الدخل ، وهذا ما يقتضي من السياسة الضريبية ان تأخذ في الحسبان مايلي:

- انه لا مبرر لفرض الضريبة من مداخيلهم المنخفضة على السلع الضرورية بغرض التحقيق من المساهمة في نفقات التنمية مع اكتفائهم في المساهمة في تمويل الخدمات الضرورية.
  - إمكانية إخضاع السلع غير الضرورية والسلع الكمالية الشائعة الاستهلاك للضرائب المنخفضة.
- كما تجدر الإشارة إلى أن زيادة الضرائب فيما يخص السلع الكمالية بأسعار تميل إلى الارتفاع مع ضرائب منخفضة نسبيا على السلع الواسعة الاستهلاك ذات الوعاء الواسع يجعل ضرائب الاستهلاك توفر إيرادات ضريبية مرتفعة.

وتعمل أيضا على إنقاص الاستهلاك وبالخصوص الحد من الزيادة في الاستهلاك. وبهذا فان دور الضريبة على السلع الضرورية يهدف إلى جعل الزيادة في الاستهلاك اقل من الزيادة في الدخل بفعل الاستثمار السابق، وبذلك تجد الضرائب مبررها في الدول النامية من اجل تعبئتها في التنمية الاقتصادية.

## الفرع الثاني

### الضريبة وتشجيع الادخار.

تشكل المدخرات الوطنية أساسا مهما لدى الدول النامية من أجل تمويل تنميتها الاقتصادية، ومن ثم فإن معدلا من تكوين رأس المال يعد ضروريا للتنمية، سيما وإن كانت هذه الأخيرة مراحلها الأولى نتيجة لما تحتاجه من مشروعات أساسية.

تعمل الضرائب على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية ، ومن بين هاته الأهداف استخدام حصيلة الضرائب كنوع من الادخار الإجباري في عملية التنمية الاقتصادية ، نظرا لقلة الموارد المالية اللازمة للتنمية ، وكذلك للضريبة دور أساسي في إعادة توزيع الدخل الوطني.

حيث تستعمل الضريبة لتمتد إلى مداخيل كان من الممكن توجيه جزء منها للادخار ، إلى ان هذه الأخيرة تتسرب معظم فوائضها إلى الاستهلاك الكمالي ، ولا توجه إلى الاستثماري السليم . حيث تلجا الدولة إلى الضرائب ليس لاعتبارها موارد مالية لتمويل التنمية ، وإنما لكونها وسيلة لتحسن استغلال الفوائض وتعبئتها في الاقتصاد ولإعادة توزيع الدخل الوطني.

تهدف الدول النامية إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية ، ويشكل تحقيق أعلى معدل ممكن من رأس المال هدفا أساسيا ، وبهذا تتضح أهمية السياسة الجبائية والمتمثلة في البحث عن الفائض الاقتصادي في الاقتصاد القومي ، وتعبئته لخدمة التنمية، تتوقف طرق تعبئة الفائض الاقتصادي على طبيعة الهيكل الاقتصادي للدول ففي الدول الرأسمالية تعتمد تعبئة الفائض الاقتصادي على الضريبة والادخار الخاص ، وفي الدول النامية فإن تعبئة الفائض الاقتصادي يعتمد على الضريبة والادخار الخاص والعمومي .

وتعتمد السلطات منطلقات ايديولوجية مختلفة حتى ضمن الفكر الواحد ، فمثلا ضمن الفكر الليبرالي

هناك الذين يستلهمون آرائهم من الكينزية ، وهناك النقديون وهناك أنصار التوقعات الرشيدة.

فضلا عن التباين الواضح بين الفكر الإشتراكي والليبرالي ، وموقع الضريبة لدى مختلف التيارات الفكرية ليس واحدا والنظرة إليها متباينة.... الخ.

ولهذا لا بد من الأخذ بعين الاعتبار ان الضريبة هي اقتطاع إجباري في مجتمع معين ذي منهج اقتصادي خاص به ، وهذا ما يجعل هناك تباين في أنواع الضرائب المعتمدة من نظام اقتصادي إلى آخر وتباين من حيث الأهمية النسبية لكل ضريبة ، وتباين في الأهداف المراد تحقيقها عن طريق الضريبة<sup>1</sup> وتلجا الدولة في سبيل تشجيع الإدخار إلى ضمان منح مزايا للجزء من الدخل الذي يدخر ، وقد يتجاوز سلوكها هذا الحد فتعفى الدخل المتولد عن المدخرات إذا أعيد استثماره من الضرائب وبذلك تبدأ عملية تراكم تساعد في الإسراع بعملية التنمية الاقتصادية.

#### أولاً- اثر الضريبة على ادخار الأفراد

تفرض الدولة ضرائب مرتفعة على الدخل من الإستثمارات غير المرغوب فيها لصالح التنمية قد تساعد على حجز جزء من أرباح الشركات ، دون توزيع ليعاد استثمارها إستثمارا إنتاجيا وتفرض على هذا الجزء ضرائب مرتفعة إذا بقي خاملا دون توظيف ولم يعاد استثماره في فترة معينة، أو إذا أعيد استثماره في إستثمارات غير مرغوب فيها لصالح التنمية.

وعلى هذا يكون الادخار فعالا ومنتجا، إذا وجه لشراء الأسهم والسندات أو إستخدام في تمويل الإستثمارات ويلاحظ بالدول النامية ضعف وضآلة الادخار، نظرا لانخفاض الدخل وقلة مؤسسات الإدخار وكذلك انخفاض الوعي الاقتصادي والادخاري خاصة، ومحدودية محفزات الادخار إلى جانب تواجد الادخار السلبي بشكل واسع الاكتناز<sup>2</sup>.

ويشكل هذا الشكل العقيم للادخار عائقا يعترض هذه الدول.

<sup>1</sup>عبد المجيد قدي ، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ، 2001 ، ص341

<sup>2</sup>محمد احمد الدوري، التخلف الاقتصادي، الطبعة الثانية 1999 ، د،م، ج ، الجزائر ،ص25 :

ان اثر إخضاع أو إعفاء الدخل على حجم الادخار الفردي عند مستوى معين من الدخل المتاح يختلف باختلاف الدافع وراء هذا الادخار.

فإذا كان الهدف من الادخار تأجيل الاستهلاك ، بمعنى ان هدف الفرد من الادخار هو الحصول على عائد سنوي يوجهه لأغراض الإنفاق الاستهلاكي ، وتم تأجيل إنفاق المبلغ المدخر بعد عدد من السنوات في المستقبل يقدرها الفرد بنفسه.

حيث يختلف اثر الضرائب على الادخار، حسب نوعها مباشرة أو غير مباشرة فبالنسبة للضرائب المباشرة فان أثرها كبيرا على حجم الادخار إذ أن الفرد مهما كان دخله يسعى دوما إلى توزيعه بين الاستهلاك والادخار.

ومع فرض الضريبة على الدخل يقوم الفرد بإعادة بناء استعمالات دخله حسب تأثر الدخل بالضريبة ، فإذا كان الدخل وفيرا تدفع الضريبة في هذه الحالة من ذلك الجزء الذي كان سيوجهه للإدخار ، وإذا كان الدخل منخفضا فان الضريبة ستدفع مقابل انخفاض الاستهلاك ومن ثم فان الفرد لا يوجه شيئا للادخار. وعلى ماسبق يمكن ان نخلص بان اثر الضريبة المباشرة يكون كبيرا على ادخار الأفراد ذوي الدخل المحدودة على العكس من أصحاب الدخل المرتفعة.

اما بالنسبة لأثر الضريبة غير المباشرة على الادخار فإنها تخفض من القدرة الشرائية للدخل كنتيجة لارتفاع أسعار السلع والخدمات بفعل ارتفاع أسعار الضرائب على الإنفاق كالضريبة على القيمة المضافة ، والرسوم الجمركية.

وينتج عن هذا ان الزيادة في الضرائب الغير مباشرة يصيب الاستهلاك الضروري لأصحاب الدخل المنخفضة وبالتالي لاتترك لهم فرصة الادخار ، وان هذه الضريبة يدفعونها حتما بينما ذوي الدخل المرتفعة فإنهم ينفقون كثيرا لكن مع ذلك يدخرون<sup>1</sup> .

<sup>1</sup> –BERNARD Viny, Fiscalité épargne et développement, Librairie, Armand collin, Paris, 1969, P:08

وهو ما يجعل الضريبة غير المباشرة في هذه الحالة مشجعة للادخار وعلى هذا تفضل الضرائب غير المباشرة عن المباشرة في تشجيع ادخار الأفراد بالدول النامية.

### ثانيا- اثر الضريبة على ادخار المؤسسات.

يعتبر ادخار المؤسسات ذلك الجزء من الأرباح غير الموزعة والمحتفظ بها في شكل احتياطي لتمويل الإستثمارات الجديدة وبهذا يكتسي ها الادخار أهمية في تكوين رأس مال المؤسسات. ان زيادة الادخار تعتمد على تشجيع المؤسسات على حجز جزء من أرباحها دون توزيع ، غير انه لا يضمن ان يعاد استثمار الأرباح المحتجزة إستثمارا إنتاجيا وتتحول المؤسسات في هذه الحالة إلى خزائن للإكتناز لذلك يجب ان يربط الإعفاء بالحجز وإعادة الاستثمار في اوجه النشاط المرغوب فيه والتي تدخل ضمن برامج التنمية.

ويعود قيام المؤسسات للادخار لعدة عوامل منها:

\*دافع تمويل الإستثمارات وذلك تفضيلا للتمويل الداخلي عن الخارجي.

- دافع الحاجة إلى السيولة.
- الرغبة في التطوير بإعادة إستثمار مدخراتها.
- دافع الحيطة والحذر ، نظرا لكون الادخار يشكل ضمانا يوجه للإفتراضات المحتملة.

وفي الواقع فان الادخار يرتبط بعدة عوامل يتمثل أهمها في:

- مبلغ الأرباح المحققة.
- طريقة توزيع الأرباح بعد اقتطاع الضريبة.
- معدل الضريبة على الأرباح.
- طريقة الإستهلاك المستعملة.

وقد يغري إعفاء الأرباح المحتجزة من الضريبة بعض المؤسسات على المبالغة والإفراط في احتجاز الأرباح وعدم توزيعها ، فتحجز مايزيد عن طاقتها وعن حاجيتها للتوسع ، ويكون ذلك على حساب الاستثمار في وجه استثمار آخر قد تكون أكثر فائدة للاقتصاد ككل ، وعلى هذا يتوجب على التشريعات الضريبية في منحها الإعفاءات ان تحدد وتنظم بدقة وحسب حاجة كل قطاع ، ونشاط اقتصاديين ونوع المشروع خدمة للتنمية الاقتصادية ،ويمكن الإشارة إلى بعض الأساليب التي تعتمدها الدولة الجزائرية في تشريعها الضريبي لتشجيع مدخرات المؤسسات في الآتي:

\*حق ترحيل الخسائر إلى الخمس سنوات التالية.

\*السماح بتطبيق نظام الإهلاك التنازلي المعجل.

يؤدي نمط الإهلاك الثابت إلى تمويل الإحلال بقدر ادني ، مما يلزم بسبب حركة الأسعار والتقدم الفني وقد انتقدت هاته الطريقة في البلاد الصناعية ، وفضل العديد من بلاد السوق الأوروبية المشتركة طريقة الإهلاك التنازلي المعجل<sup>1</sup>.

كما يمتاز الإهلاك التنازلي بالنسبة للبلاد النامية بصفة خاصة بكونه ينمي إمكانيات التمويل الذاتي للمشروعات ، بتحريها الظروف المضادة لتوسيع كبير إذا كانت هذه البلاد لا تتمتع بسوق مالي واسع النشاط.

\*المعدل التفضيلي للأرباح غير الموزعة، أي السماح للمشروعات التي تنوي القيام بإستثمارات في المستقبل أن تجني في سبيل الاحتياط % 44 من إجمالي الأرباح الصافية معفاة من الضريبة على الأرباح بغرض تمويل المشروعات، أو بإخضاع جزء من الأرباح التي سيعاد إستثمارها إلى معدل مخفض كما معمول به من طرف النظام الضريبي الجزائري فيما يخص على أرباح الشركات بفرضه ضريبة على

<sup>1</sup>عبد الحفيظ عبد الله، آثار الحوافز الضريبية على الادخار والاستثمار، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1996، ص.39

أرباح الشركات بمعدل % 22 ويخفض هذا السعر إلى % 14 بالنسبة للأرباح المعاد استثمارها بشروط معينة<sup>1</sup>.

\* المعاملة الضريبية الخاصة بفوائض القيم المهنية الناتجة عن التنازل عن الإستثمارات.

### الفرع الثالث

#### الضريبة كموجه للاستثمار الخاص

يقصد به فائض الإيرادات العامة عن النفقات العمومية، ومادامت الإيرادات العامة تتكون أساسا من الاقتطاعات الضريبية فإن الادخار الموازي يتغير بتغير الاقتطاعات الضريبية على الأفراد والمؤسسات. يرتبط تمويل الإستثمارات العمومية بحجم الادخار العمومي ، والموارد المالية الأخرى من قروض وإعانات كما توضحه العلاقة التالية:

الإستثمار العمومي = الإيداع العمومي + الإعانات + القروض.

الإيداع العمومي = الإيرادات الضريبية - النفقات الجارية.

وتكمن أهمية الادخار الموازي في توجيهه إلى تكوين رأس المال ، وإن فعالية الادخار الموازي تكون لما يوجه لتمويل الإستثمارات ، كما أن المغالاة في الاقتطاعات الضريبية بهدف زيادة الادخار ، تترتب عليه آثارا سلبية على ادخار الأفراد والمؤسسات<sup>2</sup>.

وعلى العموم فإن سياسة التوسع في الادخار الموازي من خلال ضغط الضريبة على حساب الادخار الخاص سواء أفراد أو مؤسسات قد يخفض من الاستثمار الخاص وقد يشكل خطرا على النشاط

<sup>1</sup> الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والغير المباشرة الصادر 1976/12/09، ج ر ج عدد 102 الصادرة 22/ديسمبر 1976، المادة 150 منه ، معدلة بموجب المواد 16 من قانون المالية 1997 والمادة 14 من ق م 1999 والمادة 10 من ق م 2001 والمادة 20 من ق م 2003 ، والمادة 2 من ق م ت 2006 والمادة 5 من ق م 2008 والمادة 7 من ق م ت 2009 والمادة 7 من ق م لسنة 2014 والمادة 12 من ق م 2015.

<sup>2</sup> Bernard veny, fiscalité épargne et développement, Paris, 1969, P:08.

الاقتصادي وقد يعقد الدور التدخلي للضريبة في الحياة الاقتصادية أمام حيادية الدولة في النشاطات الاقتصادية.<sup>1</sup>

لقد شغل الاستثمار حيزا كبيرا من اهتمام الاقتصاديين والمنشغلين بقضايا التنمية والنمو على مر العصور فالسياسات الاقتصادية تسعى إلى زيادة فرص الاستثمار والتحفيز عليه، فعلى حجمه ونوعه ومجاله تتوقف أهميته والتي تتجلى في الهدف المنتظر ضمن الخطة التنموية للدولة من توازن جهوي وتوفير لمناصب الشغل وخلق وتعظيم الثروة ... الخ.

يلعب الاستثمار دورا هاما في اقتصاديات الدول النامية التي تواجه الكثير من المشاكل التي تعيق جهودها في سبيل رفع معدلات النمو وتحقيق التنمية بها، ولذلك تسعى الدول إلى تهيئة مناخ استثمارها ومنح التسهيلات والمزايا والضمانات المتعددة لجذب الإستثمارات إليها لتشارك في عملية التنمية بها، وذلك بتوجيهها رؤوس الأموال المحلية أو الأجنبية للاستثمار في القطاعات المارده النهوض بها ، وتميبتها التي تعتبر ذات أهمية بالنسبة للاقتصاد الوطني.

يفهم من الاستثمار بأنه " استعمال رأس المال سعيا لتحقيق الربح مثل :انشاء المصانع، فندق... الخ. كما يفهم من الاستثمار بأنه " تيار من الإنفاق على السلع والخدمات الإنتاجية بما يترتب عليه إضافة رأسمالية صافية إلى رصيد رأس المال في المجتمع.<sup>2</sup>

واستنادا إلى هذا المفهوم للاستثمار فان مفهوم الاستثمار الخاص يتمثل في التيار من الإنفاق على السلع والخدمات الإنتاجية يترتب عليه إضافة صافية إلى رصيد رأس المال المجتمع بشرط ان يكون هذا الإنفاق

<sup>1</sup> حميد بوزيدة ، النظام الضريبي الجزائري وتحديات الإصلاح الاقتصادي في الفترة 1992-2004 أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006 ، ص70، غير منشورة.  
<sup>2</sup> مصطفى حما زنة وآخرون ، الاقتصاد الأردني المشكلات ، الأفاق ، مركز الدراسات الإستراتيجية ، الأردن ، 1994ص409.

من قبل وحدات إنتاجية مملوكة ملكية خاصة تسمح لها باتخاذ قرار الاستثمار بما يحقق أقصى حجم من الأرباح، أو أقصى حجم صافي من الثروة.<sup>1</sup>

ويفهم من من سياسة توجيه الاستثمار " بالسياسة التي تنتهجها الدولة بهدف تحويل النشاط الاقتصادي الاستثماري في الاتجاهات المرغوب في ترقيتها والتوسع فيها ، لتشجيع الاستثمار في الأنشطة السياحية أو الصيد البحري بغرض استغلال الثروات المحلية المتاحة أو النهوض بالمناطق المحرومة والنائية بمنحها تسهيلات مالية ومزايا ضريبية لاستقطاب رؤوس الأموال.<sup>2</sup>

### أولاً- أهداف وأساليب توجيه الاستثمار

تهدف الدولة من خلال توجيهها للاستثمار في قطاع أو منطقة معينة، إلى خلق مجموعة من الأهداف المسطرة من قبلها، والتي تتماشى وظروفها الاقتصادية والاجتماعية.

ويمكن إجمال الأهداف من توجيه الاستثمار فيما يلي:

-تشجيع الأنشطة ذات النفع والأهمية بالنسبة للاقتصاد الوطني.

-خلق أشكال جديدة للاستثمار.

-تشجيع الإستثمارات التي تعمل على إحداث مناصب شغل.

-تشجيع الإستثمارات نحو المناطق المحرومة.

-تشجيع الإستثمارات نحو النشاطات ذات الأولوية في المخطط الوطني للتنمية.

-خلق التوازن الجهوي والقطاعي والنهوض ببعض المناطق.

-استغلال الموارد الطبيعية والبشرية والمالية المتاحة.

-تحسين الظروف المعيشية للأفراد بالوصول إلى الإستقرار الاجتماعي.

- توجيه الادخار نحو الاستثمار.

<sup>1</sup>صقر احمد صقر، النظرية الاقتصادية الكلية، وكالة المطبوعات، الكويت، 1991 ، ص 229 :

<sup>2</sup>فريد الصلح، السياسة الاقتصادية، مطبعة الفنون، بيروت، 1984 ، ص: 81

وهناك عدة أساليب تؤدي إلى تحقيق الأهداف المنشودة لتوجيه الاستثمار ، ويمكن ذكر

أهمها في:

-الإقناع.

-المنفعة الشخصية.

فبالنسبة للإقناع فهو يشمل مساندة سائر مقررات السلطة التي تضع بين يديها وحدها وسائل

التدخل في الاقتصاد ومن أشكال هذا الأسلوب<sup>1</sup> .

حمل المواطنين على الاكتتاب الذي لا يكون مغريا في حالة التضخم التي ترافق عادة أوقات الحروب

والأزمات ، ومن ثم يترتب على السلطة إقناع المستثمرين رجال المال بان القرار إلى اتخذه للاستثمار

في مجال معين أو في منطقة معينة ليس قرارا اعتباريا ، بل هو مبني على دراسة يكون الهدف منها

تحقيق الأهداف المرجوة لكل من المستثمرين والدولة.

بالإضافة للضمانات التي تمنحها لهذا القطاع وتوفير مناخ الاستثمار الملائم والمشجع لاتخاذ قرار

الاستثمار.

ويمكن ان تقنع الدولة المستثمر كان تنتهج أسلوب عقد المؤتمرات واللقاءات للترويج للاستثمار في بلادها

اما فيما يخص المنفعة الشخصية ، فيشمل هذا الأسلوب مجموعة من التدابير الاقتصادية الغرض منها

تحويل النشاط الاقتصادي في الاتجاهات المرغوبة ، وذلك عن طريق منح بعض المنافع ، أو بالعكس

في حالة الحد من بعض النشاطات غير المرغوب فيها.

وفي هذا يقتضي في عمل الدولة في سياستها الاقتصادية الرامية إلى تعزيز المنفعة الشخصية ان تسلك

السبل التالية:

<sup>1</sup>فريد الصلح ، مرجع سابق ، ص09:

أ-التسهيلات التمويلية :

تتمثل في تقديم سلفيات من الأموال العامة للأعمال الاقتصادية وتبسيط عمليات الحصول على الموارد المالية ، أي تقديم إمتيازات مالية لتخفيض نسبة الفائدة المتداولة في السوق المالية بمعنى ان تتحمل الخزينة العمومية الفرق بين هذه النسبة والنسبة المعمول بها في السوق ،بالإضافة إلى الإعانات التي تمنح دون ان يترتب عليها دفع لفوائد أو خضوع للضرائب.

ب-مراقبة العملات الأجنبية :

في هذا الجانب نجد ان الدولة بإمكانها تشجيع المصدرين من خلال منحهم حرية التصرف بنسبة معينة من العملات العائدة من عمليات التصدير.

ت- الضمانات:

تعتبر الضمانات من الإجراءات الهامة المستخدمة في توجيه الاستثمار والتي تظهر في المجال بين القانوني والمالي ، كحرية تنقل الأشخاص ، وحق الملكية ، وحق الامتياز ، وحرية تمويل رؤوس الأموال...الخ.

ج-السياسة الجمركية:

تستعمل السياسة الجمركية في توجيه الاستثمار وذلك من خلال ماتمنحه التشريعات الجمركية من إعفاءات كلية أو جزئية من الحقوق والرسوم الجمركية ،كان تمنح فرصة إستيراد معدات الإنتاج الضرورية للمشروع دون إخضاعها للحقوق والرسوم الجمركية ، وهذا الأسلوب يعتبر ركيزة أساسية تركز حولها التشريعات الجمركية الحديثة للحث على الاستثمار.

ح-السياسة الضريبية:

تشكل الضريبة وسيلة أساسية للعمل الاقتصادي والاجتماعي وفي هذا وبغية توجيه الاستثمار ، تعمل

التشريعات الجبائية على منح مازيا جبائية لجلب الأفراد المستثمرين للنشاطات ذات الأهمية بالنسبة للاقتصاد الوطني.

وتشمل هذه المزايا الجبائية مجموعة من التدابير المتمثلة في الإعفاءات والتخفيضات في الضرائب والرسوم لتشجيع أعمال، أو منشآت محددة بالذات إذا كان وجودها من متطلبات التعجيل بالتمتية إذا ان خفض الضريبة على المشروعات المتعلقة بالتمتية يؤدي إلى زيادة الإيرادات الصافية المتوقعة ، كما ان إعفاء المواد الأولية والآلات المستوردة يساعد أيضا على تشجيع الاستثمار.

تجدر الإشارة هنا، بان الإعفاء من الضرائب لتوجيه وحفز الاستثمار يجمع في مضمونه الهدف المالي والهدف الاقتصادي، على عكس ما يبدو من أن الإعفاء بين تفضيل الهدف المالي على حساب الهدف الاقتصادي.

ولإبراز ذلك نجد أن الإعفاء الضريبي إذا تعارض مع الهدف المالي للضريبة في المراحل الأولى من جراء خفض الحصيلة الضريبية اللازمة إلى الخزينة العمومية، إلا ان إعفاء بعض المشروعات من الضرائب يؤدي إلى نهوض وإنعاش صناعات أخرى قد تكون متكاملة معها. أو تتمتع بما حققته المشروعات الأولى من وفرات.

كذلك قد يؤدي الإعفاء الضريبي إلى قدر كبير من الحماية للصناعية الوطنية، ذلك ان التضحية بالحصيلة الضريبية يشكل الدعامة الملائمة للصناعة الناشئة، أي المصلحة العاجلة يقابلها مصلحة آجلة تبرز من خلال إنعاش المشروعات ونمو الصناعات الناشئة الوطنية بما يحقق أرباحا كبيرة تمثل وعاءا ضريبيا هاما، بالإضافة إلى نجاح هذه المشروعات يرتبط بارتفاع حجم التشغيل الذي بدوره يؤدي إلى إدخال دخول جديدة وزيادة دخول منخفضة مما يزيد من حجم القدرة الشرائية ، ويرفع من حصيلة الرواتب والأجور.

ثانيا - العوامل المحددة لقرار الاستثمار الخاص

يعتبر قرار الاستثمار من اخطر القرارات التي يتعرض لها متخذي القرار، ذلك لارتباطه بعملية المفاضلة

بين المشروعات الاستثمارية وما يتعلق بها من فرصة استثمارية متاحة<sup>1</sup>.

يتحدد حجم الاستثمار الخاص الوطني والأجنبي بالعوامل الاقتصادية وغير لاقصادية التي

تؤثر بدورها في الرغبة والقدرة على الاستثمار ومن بين هاته العوامل نذكر:

-الأرباح الصافية المتوقعة.

-التقدم التكنولوجي وتوفر الخبرات الفنية و الادارية.

-حجم السوق الفعلي والمحتمل و المتغيرات التسويقية.

-المناخ الاستثماري.

إذ أن هاته العوامل تؤثر عند توفرها إيجابا على إستقطاب المستثمرين سواءا أكانوا أجانبا أو محليين

ومنه جلب رؤوس الأموال لتي تنعش الإقتصاد المحلي ومن ثم الوطني .

أ- بالنسبة للأرباح الصافية المتوقعة

فيتطلب القرار الاستثمار القيام بتقديرات مرتبطة بأرباح وتكاليف الفرص الاستثمارية المتاحة محل

الاختيار، ذلك ان المشروع الاستثماري يتطلب إنفاقا ماليا لتحقيق عوائد مستقبلية ، أو مجرد فكرة

أو إقتراح باستثمار أموال محددة في فرصة استثمارية لتحقيق عوائد اقتصادية واجتماعية.

فقد يكون المشروع شركة جديدة أو مصنع حديد ، أو إضافة خط إنتاج جديد بهدف زيادة الإنتاج أو

تصنيع منتج جديد..

وعلى هذا فان المشروع الاستثماري له بداية ونهاية ، حيث يبدأ بفكرة وينتهي بقرار قبول أو رفض ،

على تقدير التكلفة اللازمة لإستمرار النشاط تتوقف على الاتجاهات المختلفة لتغيرات الأسعار في

<sup>1</sup>صلاح وهيب عبد الغني، أساسيات في دراسة الجدوى، صناعة قرار الاستثمار، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 2000 ص13.

المستقبل ، والتي تتوقف بدورها على العديد من المتغيرات الاقتصادية التي يصعب التحكم فيها ، والتنبؤ بسلوكها أحيانا وبمعرفة النفقات الرأسمالية التي يتطلبها الاستثمار المتاح ، والإيرادات والتكاليف المرتبطة بتنفيذه يمكن حساب الأرباح الصافية المتوقعة لكل استثمار .

ونظرا للتباين في العمر الإنتاجي المتوقع للاستثمار المتاح ، وتباين أسلوب تدفق الأرباح الصافية المتوقعة واتجاه تغير هذه الأخيرة لبعض الاستثمارات نحو التركيز في السنوات الأولى من عمرها الإنتاجي ولللبعض الآخر في السنوات الأخيرة فسوف يتوقف الاختيار بين الاستثمارات المتاحة ، ليس على أساس مجموع الأرباح الصافية المتوقعة فحسب ، وإنما على أساس معدل الخصم الذي يمكن استعماله في خصم تلك الإيرادات بالإضافة إلى طريقة اتخاذ قرار الاستثمار الخاص بطريقة فترة الاسترداد ، صافي القيمة الحالية ، معدل العائد الداخلي ،.... الخ <sup>1</sup>.

ويمكن الإشارة إلى ان متخذي قرار الاستثمار يواجه حالات متعددة أساسية عند صناعة القرار وهي:

### 1- حالة التأكد:

والتي يستطيع فيها متخذ القرار في حالة ما إذا كان هدفه تعويض الربحية اختيار البديل الذي يحقق له أكبر عائد من بين البدائل المتاحة، وذلك بعد دراستها بدقة متناهية اما إذا كان هدفه تخفيض التكلفة فقراره هنا هو اختيار البديل الذي يتحقق بأقل تكلفة ممكنة ، وكل ذلك في ضوء نتائج كل بديل <sup>2</sup> .

### 2- حالة عدم التأكد

يعتمد متخذ القرار على خبرته وخبرة المتخصصين وذلك بسبب عدم موضوعية المعلومات والبيانات التي بين يديه وأيضا عدم وجود حقائق يستند عليها وبثقة في صناعة قراره الأمر الذي يجعل من الصعب معرفة عوائد كل بديل.

<sup>1</sup> وهيب عبد الغني، مرجع سابق، ص 13

<sup>2</sup> وهيب عبد الغني، مرجع سابق، ص 14

### 3- حالات المخاطرة

حيث يواجه متخذ القرار الاستثماري بحالات يستطيع فيها تحديد العوائد من كل بديل من البدائل المتاحة باحتمال نسبي معين فقط ذلك انه يواجه مخاطر لا يمكنه من دقة التنبؤ بالعوائد الكلية المحتملة من كل بديل على حدة.

ومما سبق يمكن القول بأن قرار الاستثمار تكمن خطورته من كونه قرار غير متكرر ويحدث لمرة واحدة وان أي خطأ في اتخاذه سيتحمله المستثمر ، ومن ثم ينبغي ان تسبق هذا القرار القيام بدراسة لجدوى المشروعات الاستثمارية بدقة.

#### ب - التقدم التكنولوجي

توفير الخبرات الفنية والإدارية لذا يعتبر التقدم التكنولوجي في مجال إنتاجي معين ، أو نشاط اقتصادي ما عاملا هاما يخلق فرص استثمارية جديدة ونجاح القائمة منها ذلك إن التقدم التكنولوجي وما يوفره من طرق إنتاجية جديدة وإنتاج سلع جديدة فتح أسواق جديدة وزيادة كفاءة طرق الإنتاج المستعملة ،... الخ. وسيعمل على زيادة الأرباح التي تزيد من إمكانية المستثمر على التوسع في حجم الاستثمارات القائمة والقيام باستثمارات جديدة مما يزيد من حجم النشاط الاقتصادي.

ومن نتائج التقدم التكنولوجي خلق الظروف المناسبة لنمو الإنتاج ، وانخفاض تكاليفه الفعلية وبذلك التأثير على النتائج النهائية لها وإعادة ترتيبها داخل نطاق اختيارات المستثمر فبعض الاستثمارات التي كانت غير مقبولة اقتصاديا في ظروف معينة قد تصبح مقبولة اقتصاديا مع حدوث التقدم التكنولوجي والعكس غير انه من ناحية أخرى فان حدوث التقدم التكنولوجي في صناعات معينة بمعدلات سريعة نسبيا ، وفي فترات زمنية قصيرة نسبيا قد يمثل عائقا أمام الاستثمار الخاص على توجيه أمواله في اتجاه تلك الأنشطة والصناعات وبصفة خاصة في الدول النامية وذلك مرده للأسباب التالية:

\* عدم توفر الأموال اللازمة لاقتناء التكنولوجيا الجديدة بالإضافة إلى التكنولوجيا الجديدة يتم إستيرادها

\*عدم توفر الخبرات الفنية و الإدارية والقادرة على استيعاب التكنولوجيا.

### ت- المتغيرات التسويقية

وهذه تتعلق بظروف العرض والطلب والمنافسة وحجم الطلب المتوقع والتغيرات المتوقعة في الأسعار والتكنولوجيا الجديدة....الخ.

### ج- المناخ الاستثماري

على المستثمر ان ي ا رعي مجموعة من العوامل المؤثرة على الاستثمار كالعامل السياسي والاقتصادي ، والاجتماعي ليتجنب المخاطرة بأمواله ويعتبر توفر مناخ استثمار ملائم من أهم العوامل التي يرغب المستثمر في تواجدها سواء كان المستثمر في المجال الصناعي او الخدمي ، أو الزراعي مما يدل على أهمية المناخ الاستثماري ينظر لمناخ الاستثمار من وجهات نظر متعددة ، منها وجهة نظر الدولة المضيفة والتي تقيس آثار هذا الاستثمار من فوائد وتكاليف، وبالتالي تعمل على تجنب التكاليف وزيادة الفوائد ويعتبر هنا بسلوك ترغبه الدولة المستثمرة.

كما هناك وجهة نظر المستثمر الذي يسعى إلى مناخ استثماري مناسب لاستثماراته دون الدخول في مشاكل مع الدولة المضيفة للاستثمار، كما يجد المستثمر في نفس الوقت ان السياسة الاقتصادية والسياسة الاجتماعية عامل مؤثر في أداء هاته الاستثمارات لوظيفتها وتؤثر على نشاطها<sup>1</sup>.

كما ورد في تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام 1952 بأنه:"مجمل الأوضاع القانونية والاقتصادية والاجتماعية التي تكون البيئة التي يتم فيها الاستثمار ومكونات هاته البيئة متغيرة ومتداخلة إلى حد كبير<sup>2</sup>."

<sup>1</sup>حربي عريقات : واقع مناخ الاستثمار في الوطن العربي ، ورقة بحثية معدة لمؤتمر الوطن العلوم المالية والمصرفية،جامعة اليرموك ،الأردن ،1988،

<sup>2</sup>المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية، 1991

كما يفهم من مناخ الاستثمار بأنه " ينصرف إلى مجموعة سياسات الاستثمار وهو الذي يعكس سياسات الاستثمار، بالمعنى الواسع ويتضمن كل السياسات والمؤشرات والأدوات التي تؤثر بطريق مباشر أو غير مباشرة على القرارات الاستثمارية"<sup>1</sup>

من التعريف السابقة، يمكن ان نستنتج بان المناخ الاستثماري هو مجموعة من الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يتوجب على المستثمر م ا رعاتها والتي تشكل في مجملها بالبيئة التي يتم فيها الاستثمار والتي تؤثر بطريقة أو بأخرى في اتخاذ المستثمر لقراراته.

ويمكن ذكر بعض هاته الظروف في الموقع الجغرافي، والأطر القانونية والتنظيمية التي تنظم سير الاقتصاد كالضرائب، المستوى العلمي والفني وتقاليد المجتمع المراد الاستثمار فيه وشفافية القوانين التي تنظم الاستثمار، والإستقرار السياسي والأمني.... الخ.

هناك عناصر محفزة على الإستثمار منها :

-توفر درجة عالية من " الوعي الاستثماري " لدى الأفراد والمؤسسات.

لأن مثل هذا الوعي يجعل المدخرين يشعرون بالحس الاستثماري، الذي يجعلهم يقدرون الإيرادات المترتبة عن توظيف مدخراتهم في شراء الأصول المنتجة، وليس مجرد تجميدها في شكل أوراق بنكية، ربما تتناقص قيمتها الشرائية في المستقبل، بفعل عامل التضخم والأزمات المالية المحتملة .

ينبغي توفير المناخ الاجتماعي والسياسي الملائم لعمليات الاستثمار، وذلك بتوفير الحد الأدنى من الأمان، الذي يشجع المدخرين على تقبل المخاطرة المصاحبة للاستثمار، ومن أهم عوامل توفير المناخ

<sup>1</sup>الوليد صالح عبد العزيز، دور السياسة الضريبية في تحفيز الاستثمارات في ظل التطورات العالمية المعاصرة، دار . النهضة العربية، مصر،

المناسب للاستثمار، خلق قوانين وتشريعات، تنظم وتشجع عمليات الاستثمار وتحفز وتحمي حقوق المستثمرين، سواء كانوا محليين أو أجانب، وتنظم المعاملات في الأسواق المالية<sup>1</sup>.

ومن دوافع الاستثمار، توفر سوق مالي كفو وفعال، يوفر المكان والزمان المناسبين، يعطي للمدخرين فرصة في استثمار أموالهم، وللمقترضين في الحصول على تلك الأموال.

وبصفة عامة يعطي فرص الاستثمار لكل واحد منهم في اختيار المجال المناسب، من حيث أداة الاستثمار، والتكلفة والمخاطرة.

وما يميز السوق المالي، من حيث الكفاءة في توفير صفة الديناميكية، وسرعة الاستجابة للأحداث، وقنوات و توسيع هذا السوق، والتسهيلات المناسبة، وقنوات الاتصال النشطة، بالإضافة إلى التقنين الخاص بهذه المعاملات المالية في مجال الاستثمار<sup>2</sup>.

وقد أوصت دراسة قام بها معهد التخطيط العربي بما يلي:

يجب ان يلعب الاستثمار العربي والأجنبي دورا هاما في نقل التكنولوجيا بجوانبها المختلفة، معارف، وخبرات أجنبية وتدريب... الخ.

-بالنسبة لاستثمارات القطاع العام والخاص يلزم عدم استيراد التكنولوجيا والتي تتوفر مثلها محليا، أو تتوفر على الأقل في مدى زمني اقل من سنة ، اما بالنسبة لتكنولوجيا الاستثمار العربي والأجنبي فيجب ان تكون جديدة ومتطورة ومرتفعة التكلفة، بحيث لا يقدر على اقتنائها الاقتصاد الوطني وبالتالي تضمن تطور الاقتصاد الوطني ككل.

- يجب مراعاة كل إبعاد التكنولوجيا المختلفة من حيث اختيار العمليات التكنولوجية المناسبة، واحتياجات الشغل، وخصائص المواد الخام المحلية، وآثارها المختلفة على الصحة العامة، التغذية، التلوث، الجودة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عبد القادر بابا : سياسة الاستثمارات في الجزائر وتحديات التنمية في ظل التطورات العالمية الراهنة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004 ، ص 37 ، غير منشورة.

<sup>2</sup> عبد القادر بابا، لمرجع نفسه، ص19

المبحث الثاني :

الأسباب التي حالت دون قيام الجماعات المحلية بدورها الإقتصادي

إنه قبل التطرق إلى الأسباب التي كانت سدا منيعا أمام الجماعات المحلية بأدائها دورها الإقتصادي توجب علينا أن نتعرف على واقع تسيير الموارد المالية لجماعات المحلية خاصة البلديات منها والتعرف على أنواع هذه الموارد سواء أكانت موارد جبائية أو موارد غير جبائية .

ولقد تعددت الأسباب في عدم قيام الجماعات المحلية بدورها الإقتصادي منها المتعلقة بطريقة التسيير البدائية ، وكذلك الإختلالات التي تعترى القوانين المتعلقة بتسيير الموارد المالية للبلديات سواء أكانت الموارد الجبائية أو غيرها من الأملاك المحلية كما لا يفوتنا أن نفضل في أهم القصور المسجل في النصوص التشريعية التي تنظم عمل الجماعات المحلية وكذلك النظام الإنتخابي الذي يفرز لنا مجالس غير متجانسة مما يؤدي إلى الإنسداد وهذا ما يعطل عمل الإداري وتسيير شؤون البلديات وجعلها تقتصر على الحلول اليومية والأمور الضرورية لتسيير المرافق العامة التابعة للبلديات والإنشغال بأمر روتينية كتوفير أجور الموظفين هذا ما يجعل الدور الإقتصادي للبلديات صعب المنال والتطبيق في معظم بلديات الوطن فالمنتخبين المحليين لا يتمتعون بروح المبادرة والتوجه نحو تشجيع الإستثمار ومن ثم جلب الثروة وللتفصيل أكثر عن هذه الأسباب يتوجب علينا تناول تسيير الموارد المالية للبلديات وتحليلها سواء أكانت الموارد الجبائية والتي تتميز بإختلالات كبيرة والتي سنتعرف عليها أو الموارد الغير الجبائية ، تشخيص الوضعية الحالية التسيير ممتلكات البلديات ومختلف النقائص سواء أكانت القانونية والتنظيمية منها أو المالية ، كما سنقوم بتشخيص الوضعية الحالية لتسيير المرافق العمومية للبلديات ومختلف الطرق التي تسيير بها هاته المرافق التي منحها إياها المشرع الجزائري سواء عن طريق الإستغلال المباشر أو عن

<sup>1</sup>رجب إبراهيم اسماعيل ، مرجع سابق ، ص 20 :

طريق المؤسسة أو إستعمال أسلوب الإمتياز ، ونظرا لأن البلديات تعتمد على نظام الموازنة والتي يشترط فيها أن تكون متوازنة ونظرا لمحدودية مداخنها المالية فإن هاته الأخيرة تترتب عنها قروض والتي تعتبر مؤشر عن حسن التسيير فكلما كانت الكتلة المديونية كبيرة كان ذلك دليل على سوء تقدير السلطات المحلية لتكلفة المشاريع مما يؤدي إلى عدم تغطية المبالغ المرصودة لجميع تكاليف المشاريع مما يضطرها إلى اللجوء إلى الإستدانة والتي دأبت السلطات المركزية على مسحها وتسديدها مما يجعل السلطات المحلية تتقاعص في إيجاد موارد مالية تغطي وتسدد تلك المبالغ المالية المتراكمة فهي تعجز حتى على تحصيل مستحققاتها الجبائية، وللتعرف أكثر على ذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين حيث نتناول في الأول تحليل واقع تسيير الموارد المالية للبلديات أما المطلب الثاني فنتناول بموجبه أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية للبلديات.

### المطلب الأول

#### تحليل واقع تسيير الموارد المالية للبلديات

إن إجراء تشخيص لموارد التمويل يعد عملا ذو غاية مزدوجة، فهو يساعد على تحديد الموارد الموضوعة تحت تصرف البلديات وتقييم مدى نجاعتها ومردوديتها من جهة، ومعرفة مدى كفاية هذه الموارد في تغطية إحتياجات ومتطلبات البلديات من جهة أخرى، ويتعلق التشخيص بصنفين من الموارد (جبائية وغير جبائية).

أما الموارد الجبائية فهي مجموعة الرسوم والضرائب التي تعود لخزائن البلدية والتي هي أكبر نسبة من مداخنها والتي تخضع لنظام جبائي معين والذي نتعرف على أهم الإختلالات التي تعتريه وعلاقة الجماعات المحلية بالسلطات المركزية أو الفوقية وكذلك إدارة الضرائب، كما أنه هناك مداخيل أخرى غير جبائية كمداخيل أملاك البلدية والتي هي عبارة عن مرافق عمومية والتي تقوم البلدية بتسييرها بعدة طرق

لأجل إستغلالها سواء من قبل البلدية في حد ذاتها أو من قبل أشخاص آخرين أو متعاملين تتعاقد معهم البلدية وفق عقود قانونية .

وعليه سنحاول بدورنا في هذا المطلب، بعدما تم التطرق إلى أهم المصادر المالية البلديات بتحليل واقع تسيير هذه الموارد مركزين على أهم النقائص والإختلالات التي يعرفها التسيير الحالي بغية التوصل إلى بعض السبل والإستراتيجيات التي من شأنها مساعدة البلديات على العقلنة والصرامة في تسيير مواردها المالية بكفاءة وفعالية،لذا سنقسم هذا المطلب إلى فروع نتناول في الأول تشخيص التسيير الحالي للموارد الجبائية،أما الثاني فنعرض بموجبه إلى تشخيص التسيير المالي الحالي للموارد غير الجبائية.

## الفرع الأول

### تشخيص التسيير الحالي للموارد الجبائية

يتشكل موضوع تسيير الجباية المحلية من حيث التأسيس والتحصيل والتوزيع أمرا بالغ الأهمية، كون الموارد الجبائية تحتل أماكن الصدارة في ميزانيات البلديات و تتفرد بالنسب القصوى من إجمالي الموارد المالية، فبتصفح ميزانيات البلديات نجد أنها تتراوح ما بين 81% و 87% من مجموع الموارد، هذا الإعتماد على الجباية المحلية بالنسبة للبلديات يمثل إشكالا كبيرا في تكوين المصادر المالية من أجل مواجهة الأعباء التي توكل لها، فالقانون أجبر البلديات على أن تكون ميزانيتها متوازنة فعدم توازنها يؤدي إلى إحداث عواقب كبيرة تستوجب إعادة التوازن لولا تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

فحسب الإحصائيات المقدمة من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية نلاحظ أن المصادر الجبائية تشكل في الغالب 79% و 84% من مجموع موارد التسيير.

إن تطور المصادر المالية للبلديات "قسم التسيير" للفترة الممتدة من سنة 2003 إلى غاية 2005 (دينار جزائري و%)<sup>1</sup>.

تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد تغيير كبير في النسب خلال السنوات السابقة الذكر فنجدها تقريبا متساوية أي أنها لا تحقق تزايد فنسبة الزيادة تكاد أن تكون معدومة ولتضاهي فرقا كبيرا لا يكاد يذكر وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على عدم تطور المداخل المختلفة للبلديات وهذا راجع لعدم نجاعة الإصلاحات التي تقوم بها الدولة من حين لآخر وعدم نجاح الأساليب المتبعة في معالجة الإختلالات المسجلة مما يجعل المداخل تقريبا مستقرة عكس حاجيات السكان التي تتزايد يوما بعد يوم وهذا لأسباب مختلفة .

انطلاقا من الجدول يتضح أن كل من الضرائب المباشرة تحتل أهم نسبة في تكوين الموارد المالية للبلديات، إذ تتراوح نسبتها ما بين 79% إلى 84 % من إجمالي الموارد.

فبالرغم من أهمية هذا النوع من المداخل في ميزانية وحيات الجماعات الإقليمية، إلا أنه لا يمكن للبلديات حتى المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة التي تؤول إلى ميزانيتها، لأن هذا من إختصاص المشرع والقانون بحيث " لا ضريبة بدون قانون " ،ومن فوائد هذا الإجراء وحدة النظام الجبائي على مستوى الوطن تدعيما للوحدة الوطنية، فمن الناحية السياسية مقبول إلى حد كبير غير أنه من الناحية الإقتصادية وبما أن النظام الجبائي هو الدعامة الأساسية للإقتصاد على مستوى العالم فإن توحيد الجباية وبصفة مطلقة على كل البلديات ينتج عنه آثار سلبية خاصة على مستوى البلديات الفقيرة، حيث أن هذه الأخيرة لا يمكنها أن تستفيد من الشيء الكثير وبالتالي تبقى البلديات عالية على الدولة وتنتظر إعانة هذه الأخيرة .

<sup>1</sup>أنظر الجدول رقم 01 المرفق بالملحق 02صفحة 388

من جهة أخرى فالدولة أيضا من إختصاصها توزيع المداخل الجبائية بين البلديات ،هذه المهمة في الحقيقة لا تستند كما هو الحال الآن إلى معايير موضوعية محددة ومعروفة بل يتم توزيع الحصيلة .

### أولا-إختلالات النظام الجبائي الحالي

إن النظام الجبائي الجزائري الحالي تميزه عدة إختلالات تؤثر على السير الحسن للمهام المختلفة

للبلديات، و من أهم ما يميزه:

#### أ-تبعية النظام الجبائي للدولة

تتمثل تبعية النظام الجبائي للعديد من الدول في عدم وجود أو إعتراف بسلطة جبائية للجماعات المحلية<sup>1</sup>. ولقد تبنت الجزائر هذا النظام، بحيث تنفرد الدولة بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب و الرسوم، تحديد الوعاء و المعدلات، كما تقرر أيضا عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة و تنفرد بالحصيلة الغزيرة من الضرائب.

من هذا المنطلق فإن البلدية لا تملك أية سلطة في إحداث أي ضريبة أو رسم،فهذه الصلاحية هي من مهام المشرع و لا يمكن تفويضها للجماعات المحلية،غير أن المشرع أعطى بعض الصلاحيات في تحديد معدلات بعض الرسوم كرسوم التطهير مثلا،إلا أن هذه الحصص معتمدة بموجب قوانين المالية و ما على المجالس المحلية إلا تحديد النسب الموافقة من بين النسب المفروضة، و بهذا يبقى المجلس المحلي في هذه الحالة دون مفعول و تبقى سلطته محدودة، فالإعفاءات المختلفة المؤقتة و الدائمة التي يتم إقرارها بموجب القوانين المالية السنوية قد تؤدي إلى خفض مردودية الجباية دون أن يكون للبلديات إحتياجات لمواجهة هذا النقص سوى اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية هذا ما يؤثر سلبا على وضعيتها المالية.

<sup>1</sup> Amiri(d) ،fiscalité et financement du développement local ، mémoire de magister en sciences économiques u M M M O، 2005، p 102.

إضافة إلى هذا، فإن عملية تحصيل مختلف الضرائب و الرسوم هي صلاحية خاصة من صلاحيات الدولة ليس للبلديات أي دخل في هذه العملية سوى استلام حصتها سنويا من مديريات الضرائب في شكل وثيقة (G50)، كما أن عملية توزيع الموارد الجبائية على مختلف البلديات يتم عن طريق هذه المصالح التابعة للدولة (وزارة المالية)، ليس للبلديات أية سلطة على الطعن أو الرفض سوى الامتثال و استلام لحصصها دون مراجعة للحسابات أو إعادة للتقييم.

هذه التبعية في النظام الجبائي و بالتالي في الموارد المالية تجعل من البلديات تفتقد إلى أي استقلالية مالية أو شخصية إعتبارية في إنجاز القرارات المحلية و بالتالي نقص الموارد الذي أدى بالعديد من البلديات إلى إعلان حالة العجز.

ومن هذا المنطلق ما بقي لرئيس البلدية من مهام سوى مصالح الحالة المدنية أو تلك التي يقوم بها كممثل للدولة فقط، لا كمنتخب محلي يسعى إلى تجسيد برنامجا معيننا تم على إثره انتخابه.

### ب-سهولة الغش و التهرب الجبائي

ترجع سهولة الغش الجبائي في معظم بلديات الوطن إلى القصور الذي يطبع النظام الجبائي الحالي ولعل السبب في هذا القصور يعود بالدرجة الأولى إلى كون النظام الجبائي الحالي لا يتناسب و مستوى المكلفين بتطبيقه (الكم و<sup>1</sup>النوع)، الأمر الذي ساعد على وجود ثغرات عديدة و سهولة كبيرة للتحايل و التهرب من دفع الضريبة من طرف المتعاملين أو الخاضعين للضريبة عبر كامل التراب الوطني.

والمقصود بالتهرب الضريبي: "أن يتجنب المكلف القانوني بدفع الضريبة دون مخالفة أحكام التشريع الضريبي القائم"<sup>2</sup>، كما توجد هناك تعاريف أخرى للتهرب الضريبي والتي تعددت ، ويمكن ذكر بعض التعاريف منها: "التهرب الضريبي هو محاولة المكلف عدم دفع الضريبة كليا أو جزئيا، وعندئذ لا يتم

<sup>1</sup>Rapport final de la commission Nationale de la reforme fiscale Alger janvier 1989 p 25

<sup>2</sup> PAUL MARIE GAUDEMONT PRECIS DEFINANCES PUBLIQUES ED Montchrestien 1970p 134

تحصيل أية ضريبة ويحدث ذلك عندما يعتمد المكلف إلى مخالفة نصوص القانون بطريقة من طرق التقنن في الوسيلة، وبخاصة في مرحلة تحديد الوعاء الضريبي كأن يقوم المكلف بإخفاء جزء أو وعاء الضريبة كاملاً عن أنظار السلطة الضريبية<sup>1</sup>.

ويعرف أيضاً: " التهرب الضريبي فن تغادي الوقوع في مجال جاذبية القانون الجبائي<sup>2</sup>."

كما يوجد تعريف آخر: "التهرب الضريبي هو عملية يقوم بها المكلف بصدق تخفيض الضريبة المستحقة عليه إما بصورة كلية أو جزئية من خلال إخفاء كل أو بعض عناصر المادة الخاضعة للضريبة<sup>3</sup>."

والتهرب الضريبي قد يكون غير مشروعاً، الذي يتضمن مخالفة قوانين الضرائب تندرج تحته كافة طرق الغش المالي، و ما تنطوي عليه من طرق احتيالية للتخلص من الضريبة<sup>4</sup>. كما يعرفه البعض بالتخلص من الالتزام بدفع الضريبة عبر وسائل مختلفة ويمكن أن نجل أسباب التهرب الضريبي في النقاط التالية:

كلما ارتبطت الضريبة بتقديم تقرير عن الأرباح التجارية أو الصناعية، فالتهرب يزداد حدة لأن المكلف يخفي بعض الأرباح ولا يدرجها بالإقرار المالي؛ ضعف الوعي الضريبي و يقصد به: "يمثل إدراك الإنسان لذاته وأفعاله بشكل مباشر، وهو حصيلة مالدى الإنسان من أفكار ووجهات نظر ومفاهيم عن الحياة من حوله في مختلف المستويات<sup>5</sup>."

<sup>1</sup>يسرى مهدي حسن السامري، زهرة خضيره عباس العبيدي، تحليل ظاهرة التهرب الضريبي ووسائل معالجته في النظام العراقي، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الإقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد العراق، المجلد 4، العدد9، 2012، ص131

<sup>2</sup> -AndreBasilar, Lescique fiscal, 2 emeedition, Dalloz, paris, 1992, p 92.

<sup>3</sup>سعيد عبد العزيز عثمان، شكري رجب العثماني، اقتصاديات الضرائب، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2007، ص153-154

<sup>4</sup> MARGAIRAZ André. La fraude fiscal et ses succédanées. Comment on échappe a l'impôt. Edition Blonay. Suisse. 1988. P33

<sup>5</sup> - سالم محمد عبود، عروبة معين عايش، العلاقة بين الوعي الضريبي والتهرب الضريبي وتأثيرها علي التنمية، ورقة عمل مقدمة إلي الندوة العلمية الضريبية الأولى، 12/ 11/ 2008، مركز بحوث المستهلك، جامعة بغداد، العراق، 2008، ص04.

➤ سوء تشخيص النفقات العامة، والذي يؤدي بالأفراد إلى الشعور بتبذير أموالهم في أوجه لا تعود بالمنفعة العامة، وهو ما يعتبر بمثابة دافع قوي إلى التهرب من الضريبة<sup>1</sup>.

➤ عدم استقرا التشريع الضريبي، حيث تؤدي التغييرات الدائمة في التشريع الضريبي إلى غموض النظام الضريبي بسبب تعدد القوانين، كما تؤدي إلى عدم ثقة المكلف بالضريبة وبالتالي زيادة ميلهم للتهرب الضريبي<sup>2</sup>.

➤ قلة الرقابة الضريبية، حيث أنه بمجرد أن يشعر المكلف بضعف الرقابة الضريبية وعدم وجودها فإنه يزيد ميله للتهرب.

➤ قلة الإطارات المكليين بتحصيل الضريبة، مما يجعل البعض يخضع للضريبة دون الآخرين، وهذا يجر إلى اللامساواة التي تفتح بدورها الباب على مصراعيه للتهرب الضريبي.

وتعتبر هذه النقاط بعض من جملة الأسباب التي تقف وراء إنتشار ظاهرة التهرب الضريبي وهذا الأخير الذي يعتبر كمؤشر عن عدم مقدرة المصالح الجبائية القيام بدورها على أجنس وجه بالتنسيق مع مصالح البلدية، مما يعني بالنسبة لهذه الأخيرة عدم فعاليتها في تسيير مواردها الجبائية وبالتالي يؤثر على حصيلة الضريبة الموجهة للخرينة، وهو ما من شأنه أن يقلص من حجم الإيرادات الضريبية الموجهة لميزانية البلديات.

### ثانيا - تفاوت التحصيل الضريبي:

بحصر الموارد الجبائية على الأنشطة الإقتصادية والتجارية يكون المشرع الجزائري قد ساهم وبشكل كبير في حرمان البلديات الريفية والصحراوية التي تقل أو تنعدم فيها هذه الأنشطة، فلقد أظهرت الدراسات أجريت بالمركز الوطني من أجل الدراسات والتخطيط CENEAP أن 56 % من البلديات العاجزة هي

<sup>1</sup>ناصر مراد،التهرب الضريبي في الجزائر،دار قرطبة،الجزائر،2004،ص11

<sup>2</sup> HAMAD T Essai de l'évolution des finances publiques communales en Algérie cas de communes de la wilaya de tizi ouzo U M M T O 2008 P 175.

عبارة عن بلديات ريفية، بينما تشكل نسبة العجز في البلديات الحضرية نسبة لا تتجاوز 18%. وتعتبر هذه البلديات ذات دخل جبائي ضعيف لا يمكنها حتى مواجهة المصاريف الإجبارية وخاصة أجور العمال ناهيك عن تحفيز التنمية<sup>1</sup>

فالعيب إذن ليس في تواجد عدد كبير من البلديات، إنما في أصل تكوين الجباية المحلية، فالتفاوت الحاصل سببه طبيعة المحاصيل الجبائية التي تتركز على الأنشطة التجارية والصناعية المتمركزة في المدن الكبرى، فهذا التفاوت باق مادام النظام الجبائي بصيغته الحالية لا يعطي أهمية لخصوصيات البلديات في كل ولاية، وخصوصية كل منطقة من مناطق الوطن .

انطلاقا من المكانة الهامة والمتميزة التي تحتلها الجباية في إجمالي الموارد المالية للبلدية، فإن التحكم الجيد في تسييرها وإستغلالها إستغلالا عقلانيا ورشيدا يساهم بشكل فعال في تدعيم مصادر التمويل المحلي، وبالتالي فإن البحث عن الفعالية الحقيقية للجباية المحلية يقتضي :

- إعطاء الجماعات المحلية صلاحية التصويت على معدلات الضرائب و الرسوم ذات القاعدة المحلية مثل الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري والضريبة على الأملاك وغيرها، وهذا في إطار هامش محدد عن طريق تحديد للمعدلات الدنيا والقصى التي لا يمكن للبلديات تجاوزها .
- إعادة النظر في المنهجية المتبعة من طرف الدولة في فرض وتحصيل الضرائب والابتعاد عن التوزيع التمييزي لحصيلتها، والأهم من ذلك الإنطلاق من قاعدة الفصل الكلي بين الجباية المحلية وجباية الدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى محاولة تقليص عدد الضرائب وال رفع من معدلاتها إلى الحدود التي تسمح بها الظروف الإقتصادية والقدرة التكليفية للممولين والعمل على تثبيت ذلك، لأن كثرة

<sup>1</sup> REVUE DU C.E.N E A P Rapport de system fiscale n 18 Alger p 24.

التعديلات والتغيرات في معدلات والأوعية جعلت حتى أعوان الإدارة الضريبية لا يسايرون ذلك، الأمر بالنسبة للأشخاص العاديين .

- محاربة ومجابهة كافة أشكال الغش والتهرب الضريبيين
- تحسين فعالية النظام الضريبي
- تحسين الرقابة الجبائية .

### الفرع الثاني:

#### تشخيص التسيير المالي الحالي للموارد غير الجبائية

للبلدية موارد مالية جبائية وأخرى غير جبائية، والتي تدر على الجماعات المحلية موارد مالية إن أحسنت تسييرها وسنحاول تشخيص الوضعية الحالية لتسيير هذه الممتلكات من طرف البلديات، وذلك من خلال تشخيص وضعية هذه أملاك من الناحية القانونية والتنظيمية مع التفصيل حول النقائص المسجلة في ميدان تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية كما لا يفوتنا التطرق إليها من الناحية المالية مع ذكر كذلك النقائص المسجلة من خلال عملية التخصيص المالي تشخيص الوضعية الحالية لتسيير المرافق العمومية للبلدية ومدى نجاعة وفعالية الأساليب التي تستعملها وتتدخل من خلالها البلديات في تسيير المرافق العمومية مع تسجيل المعوقات التي تحول دون تحقيق النتائج المرجوة في تحقيق تسيير فعال ومنتج لأموال تستطيع من خلالها الجماعات المحلية وخاصة البلدية بالقيام بدورها الإقتصادي ومنه تحقيق التنمية المحلية .

#### أولاً- تشخيص الوضعية الحالية التسيير ممتلكات البلدية

إن الإعراف للبلدية بالأهلية القانونية واعتبارها كهيئة إقليمية قاعدية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالذمة المالية المستقلة، وتحصيلها في إطار مبدأ اللامركزية الذي أقرته المواثيق الرسمية مسؤولية تقاسم أعباء ومهام التنمية والاستجابة لمتطلبات وحاجات المواطنين إلى جانب الدولة، لا يمكن بأي حال من الأحوال

معيارا كافيا لتجسيد هاته الفكرة ، وإنما يجب أن تدعم هذه الأهلية القانونية بحيازة البلدية على الوسائل الكافية ولاسيما الموارد المالية التي تملكها ملكية خاصة وتكون لها سلطة التصرف فيها وبكل حرية ، مما يؤهلها لكي تضع برامجها التنموية حيز التطبيق الفعلي وبالتالي تكون لها نتائج مرضية .

#### أ-تشخيص وضعية أملاك البلدية من الناحية القانونية والتنظيمية :

إن جميع المهام والوظائف الموكلة للبلدية بوصفها أحد المتعاملين الأساسيين للدولة، يجب أن يمارس ضمن إطار قانوني إذ لا يعقل إطلاقا أن تقوم البلدية بممارسة عمليات الإدارة والتسيير لشؤونها المختلفة دون وجود إطار قانوني وتنظيمي محدد ومضبوط.

فيجب على البلدية وكل هيئاتها أن تحترم مبدأ المشروعية فهي تعمل ضمن إطار قانوني معين يحدده لها مسبقا المشرع ووفق لتشريعات الجمهورية ، سواءا فيما يتعلق بالقرارات الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المداولات التي تنبثق عن إجتماعات المجلس الشعبي البلدي ،ولذا سنتعرف على النقائص المسجلة في ميدان تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية ،وكذلك تشخيص وضعية الأملاك البلدية من الناحية المالية.

#### 1- النقائص المسجلة في ميدان تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية .

إن واقع التسيير و إستغلال ممتلكاتها البلديات يظهر جملة من النقائص والسلبيات في مجال التطبيق المنهجي ،الشكلي والموضوعي لجملة النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم الجانب الخاص بكيفيات تسيير هاته الممتلكات ،حيث يلاحظ في هذا الشأن:

➤ سوء تطبيق النصوص القانونية التنظيمية المتعلقة بتسيير واستغلال الممتلكات البلدية وعدم احترام وكذا تجاهل البلدية وفي كثير من الحالات لبعض أحكام هذه النصوص ،ذلك مثلا أن العديد من البلديات

قد تصرفت في أجزاء من عقاراتها ضمن شروط غير لائقة ودون أدنى احترام للنصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول (قضية الجيوب<sup>1</sup>)، وكذلك الكثير من عقود الكراء التي أبرمت في مثل هذه الظروف قد مكنت المستفيدين من تحقيق فوائد جوهرية على حساب البلديات،

➤ التفسير الخاص من طرف العديد من المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية خصوصا فيما يتعلق بكيفيات حساب الأجال القانونية تحديد وتقدير أسعار بعض الخدمات ،

➤ جهل العديد من المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية التي تم إلغاؤها وتوقف العمل بها نهائيا وهذا راجع بالدرجة الأولى إلى غياب أو قلة الإعلام القانوني على مستوى البلديات (مثلا الصفحة الإشتراك في الجرائد والمجلات).

➤ غياب وجود إدارة حقيقية لدى المسؤولين البلديين في تطبيق النصوص القانونية و التنظيمية نتيجة نقص المتابعة و نقشي روح الإهمال والاعتماد على ما هو سهل و بسيط و الميل إلى العمل وفق الأنماط و الأساليب القديمة الكثيرة التداول و الهروب من كل ما هو جديد و حديث(مقاومة التغيير)؛

➤ -جهل العديد من المسيرين للنصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل في إطار تسيير و استغلال الممتلكات، الأمر الذي يذهب بهؤلاء اللجوء إلى اعتماد تصرفات ليست قانونية إطلاقا كالتأويل مثلا؛

➤ إنعدام وجود الفهرس العقاري، فمعظم البلديات تقريبا تفتقر إلى فهرس عقاري يحصي كل ممتلكات بكل أنواعها حتى البلديات التي تتوفر على هذا الفهرس فهو ناقص و لا يبرز كل الممتلكات؛  
تسجيل نقص في المعلومات بخصوص بعض الممتلكات المقيدة في السجلات؛

➤ -عدم تحيين هذه السجلات سواء من الجانب الزمني لها أو من حيث الممتلكات في حد ذاتها؛

<sup>1</sup>الجيوب هي عبارة عن قطع أرضية ذات مساحة صغيرة تتوزع عبر محيط المدينة إذ تصلح لإقامة محلات تجارية (أكشاك) وتكون أثمانها مرتفعة نتيجة موقعها المتميز .

- قدم هذه السجلات و عدم الشروع أو حتى التفكير في تجديدها؛

- تعرض هذه السجلات ومن حين لآخر لعمليات الشطب و الزيادات؛

- غياب المتابعة المستمرة و الجدية لهذه السجلات و ما يطرأ عليها من تغييرات سواء في شكلها أو مضمونها.

تتبن لنا من خلال تشخيصنا لوضعية ممتلكات البلدية من الناحية القانونية والتنظيمية، أن أغلب البلديات لازالت إلى حد اليوم مستمرة في جهلها لقواعد تسيير الممتلكات، فالتعليمات المتعلقة بتنفيذ و تطبيق النصوص القانونية و التنظيمية في غالب الأحيان غير محترمة و غير مستغلة بطريقة جيدة و فعالة، الأمر الذي نتج عنه أن العديد من المسؤولين المحليين يلجؤون إلى التصرف في بعض ممتلكات البلدية بأثمان سيئة التقدير و كذا الميل إلى التسعير الجزافي للعديد من الخدمات مما ينجر عنه تسجيل انحطاط مذهل في عائدات و مداخيل الممتلكات البلدية.

وأمام جملة هذه النقائص المسجلة على مستوى مصالح تسيير و استغلال الممتلكات البلدية و التي سبقت الإشارة إلى البعض منها، تبقى طموحات و رغبات المسيرين على اختلاف مستوياتهم في تثمين و تقويم الممتلكات البلدية مجرد صيحات ما دامت الطرق و الأساليب المتبعة من طرف مصالح البلدية المتعلقة بتسيير و استغلال ممتلكاتها تتسم بالجمود و عدم التحسين من جهة و بالإهمال و قلة الاهتمام من جهة أخرى، و عليه تبقى حظوظ تثمين و تقويم الممتلكات البلدية نسبية و ضعيفة جدا.

## 2- تشخيص وضعية الأملاك البلدية من الناحية المالية :

إن مكانة الممتلكات البلدية ضمن المالية العامة للبلدية يجب أن تبرز من خلال النتائج المالية المحققة و المقيدة بطريقة منهجية و منظمة عبر مختلف فصول و مواد الميزانية البلدية، فاعتماد البلديات على

أدوات التقدير الجيد و المضبوط لعوائد ممتلكاتها يسمح لها بأن تقف على حقيقة مالها من إمكانيات مالية تستطيع بواسطتها إعداد ميزانياتها و توزيع برامجها و مشاريعها التنموية على أسس صحيحة و معقولة و بالتالي تتقضى التقديرات الخيالية و الوهمية لمواردها و كذا التزاماتها بنفقات تفوق في غالب الأحيان إمكانياتها المالية الحقيقية.

فالدور المالي الذي من المفروض أن تؤديه هذه الممتلكات بالنسبة للمالية العامة للبلدية لازال إلى غاية هذا الحد ضعيفا و دون المستوى من حيث المردودية و الفعالية المالية، فنتائج هذه الممتلكات إذن لا هي حسنة تدعو إلى الافتخار بها، و لا هي مقبولة تدعو إلى الرضى بها وعليها، وإنما هي ضعيفة تدعو إلى الحذر منها و الدعوة إلى العمل على تقويمها التقويم السليم الذي يجعل منها حقيقة أداة للمساهمة في عملية الانبعاث المالي و الإقتصادي على مستوى البلدية. فبالرغم من الكم الهائل من الممتلكات التي توجد بحوزة أغلب البلديات الجزائرية فإن المداخيل المحصلة من هذه الموارد لم تستطع الوصول إلى تحقيق غايتها الجوهرية ألا و هي تمويل الميزانية البلدية بصفة مرضية.

و يلاحظ أيضا في هذا المجال أن عائدات البلديات المتأتية من استغلال ممتلكاتها لا تشكل سوى نسبة ضئيلة مقارنة بالمصادر الجبائية أو المساعدات الخارجية، و في أحسن الأحوال فهي لا تتعدى 10% من مجموع إيرادات ميزانية التسيير، بالرغم من أن القانون البلدي سنة 1990 قد ألزم البلديات بإتخاذ التدابير اللازمة من أجل تثمين أملاكها وجعلها أكثر، حيث تنص المادة 147 منه على أنه: "يمكن للبلديات أن تحدد في إطار تسيير ممتلكاتها ومسالحتها العمومية المحلية مساهمة مالية للمرتفقين تتناسب وطبيعة الخدمة المقدمة ونوعيتها "

ونسجل من خلال التشخيص المالي عدة نقائص منها :

إن المحافظة على ممتلكات البلدية ومهما كانت هذه المنشآت سواء أكانت قاعدية كالجسور والطرق والسدود أو ثقافية وتربوية فهي تتطلب من البلدية الصيانة والحماية من عوامل التخريب والإتلاف فالعديد من المنشآت إنتاجية كمحطات إنتاج الحصى والنجارة والحدادة والبناء تركت للنهب بدون محاولة لا إلى تنظيمها و الحد من الضياع والسرقة التي تتعرض لها ولا لمعرفة الكلفة الحقيقية لسيرها ،ولا للاستفادة من منتوجها <sup>1</sup> .

ولعل أهم العوامل التي تسبب سوء الإستغلال للموارد للممتلكات البلدية إلى:

- عدم استعمال معلومات تقنية ومن طرف أهل الإختصاص عند تحديد أسعار الكراء لممتلكات البلدية الذي يتم عن طريق مداولة .
- تسعيرة مستحقات الإيجار و تقديم الخدمات لاتخضع لأسعار السوق وإنما تكون جزافية
- أسعار الإيجار لا تراجع فنجدها لا تحين رغم تغيرات السوق كتقلبات العملة مثلا
- العقلية الإجتماعية الغالبة على العقلية الإقتصادية لدى البلدية
- تدهور حالة الممتلكات البلدية، وهذا راجع اللامبالاة من طرف ممثلي البلدية وأفراد المجتمع بصفة عامة.
- تبعية البلدية للدولة واعتمادها على الإعانات مما يجعلها تهمل الموارد المالية الداخلية للبلدية.

#### ب- تشخيص الوضعية الحالية لتسيير المرافق العمومية للبلدية

للبلديات مرافق عمومية والتي تسيرها بطرق مختلفة فالمرشح أعطى طرق عديدة لتسيير هذه المرافق حتى يترك للجماعات المحلية نوعا من الحرية والاختيار في تسيير هاته المرافق واختيار الأسلوب الأنجع لتسييرها ومن بين هاته الأساليب الأسلوب المباشر ،عن طريق المؤسسة العمومية أو عن طريق أسلوب الإمتياز

<sup>1</sup> العمري بوحيط، "البلدية، إصلاحات و مهام أساليب، شركة زعايش للطباعة والنشر، الجزائر، 1997، ص 25-26

لكن هناك إختلالات تسجل في تسيير هاته المرافق العامة التي تسييرها البلديات بشتى أنواع الأساليب والتي نستعرضها في هذا الفرع

## 1-أساليب تدخل البلديات في تسيير المرافق العمومية

إن أساليب تسيير المرافق العامة التابعة للبلديات متعددة والتي تتمثل في الأسلوب المباشر ،التسيير عن طريق المؤسسة العمومية أو عن طريق أسلوب الإمتياز.

### 1.1 - أسلوب الإستغلال المباشر "la régie"

نصت المادة 151من قانون البلدية 11-10المتعلق بالبلدية " يمكن البلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر .

تقيد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية.

ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية"<sup>1</sup>

ويتجسد هذا الأسلوب على مستوى البلدية في النشاطات ، لا سيما الإدارية منها والتي تكتسي المصلحة العامة (مثلا مصلحة الحالة المدنية ) فهي التي تقوم بتأمينه عن طريق أسلوب التسيير المباشر ولا تستطيع تركه للأفراد بادرت بالرجوع إلى الهيئات المحلية والفاعلين المحليين ،مما انبثق عنه ظهور ترتيبات مجالية جديدة وبروز عناصر فاعلة على المستوى المحلي في ظل اللامركزية ،والتي اتبعتها الدولة بحثا عن أنماط جديدة لإنماجها<sup>2</sup> (تابع للمؤسسة العمومية<sup>3</sup>) فهي تتصف بالشخصية المعنوية مما تجعلها ذات قدرة قانونية على تحمل الإلتزامات و القيام بجميع التصرفات القانونية ، إضافة إلى أنها تتمتع بالإستقلال المالي و الإداري و

<sup>1</sup> المادة 151منه قانون رقم 11-10 ،المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup> PEQUEUR(B) LE DEVELOPMENT LOCAL POUR UNE ECONOMIE DES TERRITOIRES ED SYRIOS2006 P55.

<sup>3</sup>بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري ، رسالة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، سنة 2011 ، ص 25

ذلك بهدف تسيير مصالحها العمومية و نشاطاتها المختلفة الإيرادات والنفقات في ميزانية البلدية ويتولى القابض البلدي إنجاز هذه المهمة حسب قواعد المحاسبة العمومية.

ويتجسد هذا الأسلوب على مستوى البلدية في النشاطات، لا سيما الإدارية منها والتي تكتسي طابع المصلحة العامة (مثلا مرفق الحالة المدنية) فهي التي تقوم بتأمينه عن طريق أسلوب التدبير المباشر ولا تستطيع التخلي عنه الأفراد)، ولكن هذا لا يمنع من أن تقدم البلدية أسلوب التسيير المباشر في عدد من المرافق العمومية التجارية والصناعية إذا رأت البلدية مصلحة في ذلك، حيث يتغير التنظيم الإداري البلديات شبه حجم المجموعات والمهام المسندة إليها وهو ما نص عليه المادة 126 من قانون البلدية 1990، ولكن الظاهر أن هذا الأسلوب أصبح هدفا وغاية رئيسية البلدية على حساب مهامها الأصلية<sup>1</sup> فعوض اعتبار هذا الفرع تكملة الانجاز والاستغلال ومساعدة للبلدية في تحقيق بعض مهامها أصبح هذا الفرع هو أساس وجودها و غاية حركتها، هي درجة أن هذا النمط حول مسؤولي البلدية من خدمة المواطنين وممارسة مهام السلطة العمومية و ضمان السير الحسن المرافق العامة ومسايرة الحركة التنموية وتنشيط البعد الاجتماعي التضامني<sup>2</sup>، إلى مؤسسة تجارية ومؤسسة إنجاز مكلفة بتمويل الو رشات بالمواد الأولية للبناء ومتابعة الو رشات، ومراقبة الحضور اليومي للعمل وجرد المواد والنقل بالمشاكل اليومية المهنية والاضطرابات، حيث صارت البلدية مقاوله بناء وصار معها رئيسها قائد ورشة لا يهمله من أمور بلديته ومواطنيه إلا الو رشات والتوظيف المفرط لإرضاء سواه نزوات قبلية أو التحضير مناسبات انتخابية) وقد تسبب أسلوب التدبير المباشر في مشاكل عويصة، مست جوانب عدة يمكن ذكرها فيما يلي:

➤ مساهمة ميزانية البلدية في ضمان المشروع، حيث تقوم مصالح البلدية بتوزيع الغلاف المالي

للمشروع إلى قسمين نسبة منه، تخصص الشراء المواد الضرورية، ونسبة أخرى تخصص الأجور العمال، و غالبا ما يتم هذا التخصيص نسبة 60% لشراء المواد و40% للأجور، كما أن هذا الفرع، لا يمكنه أن يحقق أرباحا طالما أن غلافه المالي مقسم بطريقة لا تسمح بتحقيق الأرباح، وإن وجدت أرباح فإن على البلدية إما تخصيصها لشراء مواد البناء أو ضمان حقوق العمال، كالمناح المختلفة من عطل سنوية أو منح تعويضية

➤ تقويت فرصة على مواطني لبلدية بعدم استقالتهم من المشاريع المبرمجة لصالحهم، لعدم إنجازها، وهذا راجع إلى امتصاص الغلاف المالي للمشروع في ضمن رواتب العمل على حسب المشروع نفسه؛ فقدان مصداقية البلدية لدى الهيئات التجارية الأخرى، لعدم قدرتها على تسديد فورانها الكون الغلاف المالي ف حول إلى رواق ولكي تسترجع البلدية مصداقيتها، وتضمن سيرا حقا لمصالحها، وتوفق في ضمان تجبر المرافق العمومية التي هي من صلاحيتها، فإنه من الأحسن إلغاء كامل لهذا الأسلوب في نمط تسييرها.

## 2.1- التسيير عن طريق المؤسسة العمومية المحلية

نصت المادة 136 من القانون البلدي لسنة 1990 على أن البلدية يمكنها أن تنشأ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي التسيير مصالحها العمومية .

فعلى العكس ما تمت رؤيته بشأن تسيير واستغلال المرافق العمومية البلدية عن طريق الاستغلال المباشر فإن تسيير المرافق العمومية البلدية عن طريق المؤسسة العمومية، سواء كانت ذات طابع إداري أو اقتصادي هو عبارة عن صفقة تتم بين البلدية والمؤسسة وتعتمد بمقتضاها هذه الأخيرة على ضمان تأدية خدمات مرفق عمومي مطلي مثلا (القمامات المنزلية)، في هذه الحالة في عملية بفي مستحقات الخدمة المقدمة لا تتم عن طريق المستفيدين، وإنما تم من طرف البلدية وفقا لشروط ومعايير يتم الاتفاق بشأنها من الطرفين المتعاقدين .

إذن فالقانون يسمح للبلدية اللجوء إلى إنشاء مؤسسة عمومية بلدية، تعمل على إنجاز أو تسيير البرامج

الموكلة للبلدية<sup>1</sup>، هذا الأسلوب جاء نتيجة لضرورة الفصل بين صلاحيات التخطيط والتمويل

والرقابة من جهة، وصلاحيات الإنجاز والتسيير من جهة أخرى، بحيث توكل المهمة الأولى لإدارة البلدية

باعتبارها إدارة تملك صلاحيات السلطة العمومية، وتوكل للمؤسسة العمومية البلدية مهمة الإنجاز، وهذا

الفصل راجع إلى إعطاء كل طرف إستقلالية خاصة من جانب تسيير الأموال.

لقد كان وإلى وقت قريب أسلوب التسيير بواسطة المؤسسة العمومية المحلية من الأساليب المفضلة لدى

الجماعات المحلية التسيير المرافق العمومية، والاهتمام بهذا النوع من التدبير ودعمه وكان هدفه في

واجتماعي، فهو من جهة بهدف إلى تدعيم الولايات والبلديات بوسائل الإنجاز الضرورية للتنفيذ ببرامجها

الاستثمارية، ومن جهة أخرى توفير مناصب شغل للأيدي العاملة المحلية، وبعد التغييرات التي بدأت

تعرفها الدولة في التوجه نحو اقتصاد السوق تحت ضغوطات المؤسسات المالية الدولية، وبعد العجز

المالي الذي بدأت بوادره في الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد سنة 1986 والتي كان من نتائجها

تقليص الموارد المالية، الشيء الذي انعكس سلبا على المؤسسات العمومية سواء الوطنية أو المحلية، إذ

لم يعد في وسع الدولة أن تول المؤسسات العمومية العاجزة هذه الأخيرة التي أصبحت بين خيارات تنمية

محدودة انتهت بضرورة حوصصة المؤسسات الاقتصادية العاجزة، وحل المؤسسات العمومية التي تقوم

بتسيير مرافق عمومية و مونتها بالاستغلال المباشر بجميع عيوبه-

### 3.1- أسلوب التسيير عن طريق الامتياز

نصت المادة 136 من القانون البلدي لسنة 1990 على هذا الأسلوب من التسيير حيث أقر المشرع

الجزائري أنه إذا لم يكن استغلال المصالح العمومية البلدية استغلالا مباشرا دون أن ينجم عن ذلك ضرر،

جاز للبلديات منح هذا الامتياز

محاضرات الأستاذ أكلي حسين في مقياس " المالية العامة "الطلبة التكوين مابعد التدرج تخصص لتسيير العمومي المحلي الدرجة الثانية المدرسة 1 الوطنية للإدارة الجزائر 1995/1994

ويعرف أسلوب الاستغلال عن طريق الامتياز

بأنه عقد نكلف بمقتضاه الجهة الإدارية المختصة فردا أو شركة خاصة بإدارة مرفق عمومي واستغلاله لمدة معينة من الزمن، بواسطة عمال وأعمال يقدمها صاحب حق الامتياز على مسؤولية مقابل رسوم بدفعها المنتفعون من خدماته وذلك في إطار النظام القانوني الذي يخضع له هذا المرفق.

من هذا التعريف يتضح جليا أن الالتزام هو عبارة عن عقد يربط بين طرفين، أحد طرفيه نو طبيعة خاصة، حيث أن موضوعه يعني بإدارة مرفق عمومي وهذا الأخير تحكمه مجموعة من القواعد والأس، كما أن هذا العقد لا يكون إلا لمدة محددة مسبقا تنتهي بانتهاء إلزامية العقد، كما أن أعباء المشروع وأخطاره المالية يتحملها الملتزم ومختلف المصارف التابعة له، مقابل ذلك يتقاضى هذا الملتزم نظير عن خدماته رسوما يحصلها من المنتفعين. فأسلوب الامتياز يوفر إلى حد كبير فلذا يجب أخذه بعين الاعتبار من قبل المسؤولين المحليين بالخصوص في قطاعات التجهيز والاستثمار كالتجهيزات الرياضية السياحية الاقتصادية وغيرها والتي تتطلب أموالا معتبرة تعجز البلديات على تحملها.

لكن ما يلاحظ على مستوى البلديات الجزائرية أن هذه الطريقة لا أثر لها خصوصا بالنسبة لبلديات الصغيرة الحجم والتي تواجه مشاكل وعراقيل لا حصر لها في مجال تسيير واستغلال مرافقها العمومية، كمرفق المياه الصالحة للشرب، بحيث لازال يسير مباشرة وبطريقة فوضوية سواء من حيث نوعية الخدمة أو من حيث طريقة تحصيل مستحقاتها الاستفادة من الخدمة، فأسعار المياه يتم تحيينها عادة بطريقة جزافية دون الاعتماد على أية معايير موضوعية (كاستعمال العدادات منه) أما التحصيل المالي المستحقات الخدمة فهو يتم بطريقة فوضوية أيضا ختم بالتسامح المفرط والتخلف في النفع حتى لعدة سنوات، مع العلم أنه كان من الأفضل للبلديات وفي مثل هذه الحالة أن تمنح صلاحيات تسييرها واستغلالها لي من توفر فيهم شروط الالتزام بذلك.

## 2- الاختلالات التنظيمية والتسييرية للمرافق العمومية

إن المرافق العمومية البلدية، من خلال تعرضنا لأهم الطرق المعتمدة من طرف البلديات في مجال التسيير والاستغلال لمرافقها، يمكن الإشارة إلى أن هذه الطرق لازالت تعرف تخلفا ملحوظا مقارنة مع ما هو جاري في مؤسسات القطاع الخاص، وهذا بلا شك راجع لوجود الاختلالات التالية: تضخم عدد الموظفين على مستوى المرافق العمومية الذين يفتقدون إلى مهام واضحة؛ مع غياب أساليب حديثة للتسيير، حيث يتم الإعتماد على مناهج تقليدية مما ينعكس سلبا على أداءها و مردوديتها ويشكل عاقبا حقيقيا أمام التحولات الجديدة للمرافق العمومية وما تفرضه المنافسة

فأهم خلل تعاني منه المرافق العمومية البلدية هو نقص استعمال التكنولوجيا الحديثة التي تساعد على التطور المعلوماتي و الاتصالي خاصة وأن الاتصال داخل المرفق يعد بمثابة المحرك الأساسي لسير عملها ويضمن لها فعالية أكبر؛ إضافة إلى افتقار مرافق البلدية إلى الأدوات الحديثة في استعمال المناهج العلمية يكاد يكون منعدما، حيث نسجل غيابا تاما للمناجمت العمومي كمنهج يسهل لها القيام بالوظائف بصيغة علمية ودقيقة وتمكنها من تحقيق أهدافها ؛ و البيروقراطية وما تحمله من مساوئ وسلبياته، كتعطيل العمل نتيجة لكثرة الإجراءات القانونية.

مما يؤدي إلى القضاء على روح الإبداع والمبادرة والتهرب من المسؤولية ؛ مع غياب نظام معلوماتي " système information جيد وفعال يسمح بوجود نوع من التواصل بين مختلف مرافق البلدية مما يتضمن تحسين أدائها و نجاعتها؟ غياب الأدوات الحديثة لمراقبة التسيير خاصة تقنيات المحاسبة وبالأخص المحاسبة التحليلية للتسيير التقديري، تقنيات تظل القيمة، كلفة الفعالية، تقنيات تطيل ودراسة حجم الاحتياجات عدم التحكم في النفقات و ارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمة، باستخدام أكبر قدر من الموارد والدليل على ذلك ارتفاع نفقات الموظفين من إجمالي ميزانية التسيير للبلدية، إذ تشكل هذه النسبة حوالي % 30 في حين يجب أن لا تتعدى 40 حسب العتبة المحددة من طرف وزارة الداخلية والجماعات

المحلية هي جملة وجيزة من النقائص والإختلالات التي تعتبر حجر عثرة أمام عقلنة وحسن سير عملية جبر واستغلال المرافق البلدية وترقية مداخل استغلالها، هذا ما ينعش فعلا على حصيلتها .

إن انعدام نمو ميزانية البلديات التي يشهد محيطها طلبا متزايدا على الخدمات العمومية، ولانعدام إمكانية تصرف وتدخل المسؤولين المحليين في تقدير المالية المحلية ببقية هذا الباب منفا هاما يبرز من خلاله المسؤول الأول في البلدية مع مجلسه كامل الصلاحيات وطاقته لتطوير موارد البلدية من خلاله دون أدنى انحراف عن النصوص أو القوانين المنظمة.

إذن فالبلدية مدعوة في هذا الشأن في الالتزام بالتسيير الأنجع لمراقبتها بإجراء عمليات التحليل المالي خصوصا من حيث الكلفة و الفعالية وفي الأوقات المناسبة لذلك، الأمر الذي يتيح الفرصة بعد ذلك للمسيرين باتخاذ القرارات الملائمة من حيث :

✓ التعرف على القيمة الحقيقية المالية المرفق ؛

✓ تحديد وتقييم احتياجات المرفق بدقة؛

✓ تحديد أمن المرفق وقف لإمكانيات المتاحة .

**ت-تشخيص التسيير الحالي لقروض البلديات :**

التسيير الحالي للقروض البلديات:

### **1 - تطور ديوان بلديات الجزائر**

تمثل المديونية في المالية العامة النفقات الإلزامية الواردة في

الاعتمادات التقديرية، أي أنه في حالة نقص الاعتمادات يمكن تفيد هذه النفقات بتجاوز الاعتمادات.

وبخصوص المالية المحلية، هل يمكننا القول بأنه على البلديات نيون؟

وللإجابة على هذا التساؤل نتطرق إلى مسألة أصل الديون، ثم إلى مديونية البلديات..

#### **1.1 أصل الديون**

تجدر الإشارة هنا إلى أن المديونية البلدية عدة أسباب أهمها و سوء تقدير المشاريع مما ينجر عنه إمكانية ظهور وضعية ظرفية تتطلب مصارف طارئة؛ و الانعكاسات الناجمة عن الإصلاحات الاقتصادية على المؤسسات وتريح العمل ... ن) مما يعني ظهور شريحة جديدة تصبح عالية على البلديات، بالإضافة إلى زوال المساهمات المالية في الضريبة بعد اقتطاعها من أجور العمال؛ نقص الكفاءات المهنية والعملية المؤهلة للإشراف على الشؤون المالية للبلديات و تدخل البلديات في جميع الميادين تقريبا وفي كافة مناحي الحياة (السكن، المدارس، الشبيبة والرياضة، الثقافة، الصحة... إلخ) ما يتطلب موارد مالية ضخمة؛ و الوضع الأمني المتسم بعدم الاستقرار، ونقصد هنا العشرية السوداء التي مرت بها البلاد وطيور مهام ونفقات جديدة تكلفت البلديات بتأمينها؛ و التوازن الوهمي، بينما الميزانية غير متوازنة في الواقع مما يعني وجود عجز ذلك أن القانون

الذي ينظم البلدية صريح بشأن إلزامية المصادقة على ميزانية متوازنة، وفي حالة العجز على البلديات أن تتحمل على عاتقها تدارك هذا العجز ولو بالاستدانة

## 2.1- مديونية البلديات،

غالبا ما تعتبر المديونية بمثابة مؤشر يدل على حسن التسيير، لكن ذلك لم يمنع من تنامي هذه الظاهرة عبر جل بلديات الوطن. ولما كانت تلجأ الدولة لمسح هذه الديون لحل هذه الإشكالية التي تشهد تطورا مستمرا، خاصة وأن مسؤولي الجماعات المحلية وفي معظم بلديات القطر الوطني لا يحترمون الاعتمادات المالية المفتوحة، إنطلاقا من فكرة أن الدولة السلطة المركزية) سوف نتكفل أجلا أم عاجلا بمسح ديون البلديات،

## المطلب الثاني

### أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية للبلديات

لأن مشكلة التسيير اللاعقلاني للموارد المالية للبلديات الجزائرية تسببت في عدم نجاعة و إختلالات كبيرة في المالية المحلية ، ولأنها مشكلة متشعبة ذات علاقة بكافة الجوانب الإدارية، السياسية، الإجتماعية والثقافية فإن أسبابها لا تقتصر بالتأكيد على قدرة الموارد المالية ومحدوديتها أو على سوء تسيير الجباية المحلية أو ممتلكات البلدية أو غيرها من الموارد المالية الأخرى، بل يتعدى الأمر ذلك إلى وجود عوامل أخرى أهمها التضارب بين حجم هذه الموارد والصلاحيات المفوضية البلدية، عدم ترشيد النفقات البلدية أو سوء التخصيص الأمثل للإيرادات، عدم كفاية العنصر البشري و غيرها من العوامل التي تعتبر كحجر عثرة أمام الإستغلال العقلاني للموارد المالية للبلديات، مما يؤثر سلبا على وضعيتها المالية، حيث أن أغلب بلديات القطر الجزائري أصبحت تعاني من وعكة صحية بجب العجز الذي مس ميزانيتها، وإن كان هذا الأخير ينتقض سنة 2010 ليشمل 417 بلدية عاجزة ماليا نتيجة لما أفضت إليه الإنتخابات المحلية لسنة 2007 من تشييب وانخفاض المعدل السري للمنتخبين المحليين وكذا إنتهاج الدولة السياسة مسح الديون، إلا أنه يبقى عدم التحكم الجيد في تسيير أموال البلديات من الأسباب الجوهرية التي تؤدي إلى الإختلال بين براداتها ونفقاتها، مما يجعل البلديات في تبعية دائمة الدولة من خلال الإعانات المقدمة لها وبالتالي يحد من إستقلاليتها المالية، هذا كله يجعلها عاجزة وغير قادرة على النهوض بمشاريعها التنموية. لذا نقسم المطلب إلى فرعين حيث نتناول في الأول الأسباب القانونية التي حالت دون قيام الجماعات المحلية بدورها الإقتصادي أم في الثاني فنتعرض إلى الهيمنة الفوقية على الهيئة التنفيذي.

## الفرع الأول

### الأسباب القانونية التي حالت دون قيام الجماعات المحلية بدورها الإقتصادي

غير أن هذه الصلاحيات المتعددة والمتنوعة تفوق إمكانيات البلديات المتاحة سواء المالية، البشرية أو المالية )، فأمام التطور المذهل لمهام البلديات فإن مداخيل هذه الأخيرة لم تعرف نموا يفي بالغرض المطلوب وليس بمقدورها مجابهة جملة هذه الأعباء والصلاحيات، ومنه بدى سوء التسيير يتجسد في تدني مستوى أداء المصالح العمومية وخدماتها ثم تجهد في عجز ميزانياتها-  
لقد نصت المادة 184 من القانون البلدي لسنة 1990 على أنه " ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها.

فهذا النص الصريح الذي يلح على ضرورة توفير الوسائل الكفيلة بإنجاح أي مهمة، بعيد كل البعد عن المنطق المتجسد في الميدان، إن الفرق الواسع والكبير بين الإمكانيات المتوفرة الجبر المصالح ومن الاحتياجات الحقيقية لتأمين سيرها بصفة صحيحة. إن هذه الحقائق تجبر المشرع الجزائري على إعادة النظر في الصلاحيات والاختصاصات وفق المصادر المحلية المتوفرة، والإمكانيات المتاحة، وبالنتيجة إمكانية السيطرة على القدرات المالية المحلية وتوجيهها بطرق سليمة نحو الأهداف الإنمائية المحلية المسطرة.

إن كثرة هذه المهام أن يمثل عملا نقيه على البلديات وبالخصوص على المنتخبين الذين ليس لهم خبرة تسيير الشؤون العمومية و التنمية و على هذا الأساس هناك بعض الاقتراحات المطروحة على هذه الانشغالات المجسدة:

✓ بإمكان البلديات الاحتفاظ بكل المهام عبر له على الدولة أن تؤمن تمويل الأعمال ذات النفع العمومي؛

✓ يمكن إشتراك القطاعات المعنية والمتعلقة بالمصالح ذات النفع الوطني مع البلدية في شكل

إتفاقات برامج نتقاسم فيها الأعباء بالسنوي؟

غير أن الغالب عند المتخصصين يرجحون الحل أو الاقتراح الثاني و الذي مفاده أن تتكفل الدولة بتلك المصالح التي من صميم اختصاصاتها فلقد كتب أ. بو عشية أحمد(ة) في مستهل أجانب تزايد نفقات الجماعات المحلية بقول: تتحمل الجماعات المحلية بعض النفقات التي هي في الواقع من صلاحيات الدولة و تمويلها من اختصاص الوزارة المعنية مثل نفقات التعليم الخاصة بالبناء والتجهيز، وهي في الحقيقة من اختصاص وزارة التعليم الابتدائي والثانوي ونفقات الصحية التي هي من اختصاص وزارة الصحة .. الخ

وخلاصة القول أن الصلاحيات الضخمة الموكلة للبلديات يجب أن يعاد النظر فيها بعين الحكمة والبصيرة وإلا أصبحت ظاهرة سوء تسييرها ظاهرة مستعصية يصعب الخروج منها.

-ضعف الموارد البشرية

-عدم ترشيد النفقات البلدية

-غياب الرقابة

-عدم التوازن بين التقديرات وطرق لاستغلال.

لقد أفرزت المنظومة القانونية الجزائرية الخاصة بتنظيم الجماعات المحلية بداية من إنشاءها والمجالس

المكلفة بتسييرها وعلاقتها بالسلطات المركزية ، ورغم وجود إيجابيات في هذه القوانين بداية بالدستور مروراً بقانون

الانتخابات وقانوني البلدية والولاية ، إلا أنه نسجل كثير من السلبيات والتي نسردها في هذا الفرع.

أولاً- سلبيات أحكام القانونية التي تحكم الجباية المحلية

تتسم إيرادات الجباية المحلية بالضعف وذلك راجع لعدة أسباب منها:

أ- التوزيع غير عادل للإيرادات الجبائية :

وقد ساهمت عدة عوامل في هذا التوزيع الغير العادل منها احتكار الدولة لأهم الإيرادات الجبائية والتي تم التفصيل فيها سابقا ، وعدم وجود معايير موضوعية في توزيع الجباية ونقصد بها التقسيم الإقليمي للبلاد والآثار التي تنجر عنه والذي هو تقسيم قل ما يكون مراعيًا للخصوصيات المحلية وإختلال مردود الجباية فتبرز لنا مجموعتان من البلديات الأولى وهي نسبة قليلة والتي ميسورة ماليا والمجموعة الثانية تعيش صعوبات في تسييرها المالي وتبعية الإيرادات الجبائية وهنا نجها تتجلى في التبعية على مستوى تأسيس الضريبة ، والتبعية على مستوى قبض الضرائب والتي تتمثل في تبعية الأجهزة المكلفة بقبض الإيرادات الجبائية وكذلك تبعية قابض البلدية .

ب- عدم توازن بين الإيرادات والأعباء

يرجع عدم توازن الحاصل بين الإيرادات والأعباء إلى سببين رئيسيين هما التطور البطيء للإيرادات الجبائية، و التطور السريع للنفقات وذلك راجع للزيادة السريعة في نفقات أجور وتكاليف مستخدمي البلدية ، والتي تمثل أكثر من ميزانية التسيير ، الزيادة في المصاريف التسيير العام والمصاريف على الأملاك العقارية والمنقولة ، عدم التقدير لبعض النفقات لزيادات إستهلاك الكهرباء ومن ثم زيادة مصاريف الإنارة العمومية والتي شكلت ديونا معتبرة ، تحمل البلدية لبعض المصاريف والتي هي من صلاحيات وزارة معينة ، فتح مناصب مالية لا تراعى فيها القدرة المالية للبلدية ، النمو الديمغرافي وزيادة عدد السكان ، عدم مواكبة والتكيف مع التغيرات الجديدة بسرعة تعطل المكاسب لفائدة البلدية .

وبالنظر إلى المهام المسندة إلى البلديات التي يغلب عليها التكفل بالتجهيزات القاعدية كبناء المدارس تتطلب منها نفقات معتبرة تتجاوز قدراتها المالية، فإعطاء الدولة البلدية مهاماً وصلاحيات واسعة دون أن تقوم بتزويدها بالوسائل المادية والمالية اللازمة جعلها في وضعية جمود وأصبحت غير قادرة على ممارسة هذه الصلاحيات على أحسن صورة، فتحويل الإختصاص دون تحويل الممارسة يعني الإكتفاء بمفهوم صوري للامركزية<sup>1</sup>

### ثانياً - تعزيز صلاحيات السلطة الوصية

يحتل الوالي مركزاً بارزاً داخل الإدارة الجزائرية، ما يخوله سلطات واسعة على الموظفين الذين يمارسون صلاحياتهم داخل الولاية باسم الدولة، إلا ما استثني بنص، و نجد من بينهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يمارس عليه صلاحيات تجعله عوناً للدولة أكثر من منتخب، و تصبح نظرة الوالي له نظرة الرئيس للمرؤوس أكثر منها نظرة وصاية، وهذا أمر خطير جداً من زاويتين، الأولى أن البلدية لم تصبح أداة للحكومة التي تتجسد بتوزيع الوظيفة الإدارية بإعدام لامركزيتها، و الثانية عدم توفر مبادئ الحوكمة فيها، لاسيما مبدأ استقلاليتها و اغتصاب الإرادة الشعبية التي فوضت أشخاص ليمثلوها في شأنهم المحلي، لا أن تحل السلطة المركزية بأجهزتها.

لا يتوقف الأمر على الوالي فحسب، بل نجد جهاز آخر يمثل الدولة و يمس باستقلالية البلدية هو رئيس الدائرة، المنصب الفاقد لأي أساس دستوري، و الذي أنشئ لمساعدة المجالس البلدية المنتخبة في فترة معينة من الزمن، إلا أنه أصبح أقوى منها و متحكماً فيها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1986، ص 189.

<sup>2</sup> تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 76-77.

إن الدائرة و رغم إيجابياتها التي تعتبر من صميم الحوكمة، و التي تساهم في سرعة العمل الإداري كعدم بطئ المصادقة على مداوات البلدية و توفرها على إطارات تساعد البلدية تقنيا و فنيا<sup>1</sup>، فإنها بالمقابل نجد في استمرارية وجودها تأكيد لقناعة السلطة المركزية بضعف مسيري البلدية.

إن رئيس الدائرة يتدخل في كل كبيرة و صغيرة داخل البلدية، وما لدعوته لعقد اجتماعات دورية بينه و بين أعضاء (م.ش.ب) إلا محاولة للتوجيه و تمرير مخططات الإدارة المركزية، وهذا وجه من أوجه الرقابة القبلية التي لا تمد بصلة للرقابة الوصائية، ولا تستند لأي سند قانوني، و أكثر من ذلك وصل الحد لتكريس صلاحيات يتمتع بها رئيس الدائرة بمقتضى مرسوم تنفيذي<sup>2</sup>، تحمل اعتداء على صلاحيات مكرسة للبلدية بمقتضى القانون.

فحقيقة الحديث عن الحوكمة هنا ضرب من الخيال، حيث لا توزيع للوظيفة الإدارية، ولا استقلالية، ولا سيادة للقانون، ولا احترام لإرادة الشعب.

تستمر هذه الهيمنة من خلال جهاز موجود داخل البلدية، يتمثل في منصب الأمين العام كمنصب سامي<sup>3</sup>، يشغل وظيفة تجعله المدير الفعلي للبلدية، حيث يعد المساعد الرئيسي لرئيس (م.ش.ب) في إعداد المشاريع و التنظيمات والقرارات<sup>4</sup>، و الوسيط بين الهيئة المنتخبة و باقي مصالح البلدية الإدارية والتقنية، و يحضر اجتماعات الهيئة التداولية، ما يؤهله للمشاركة المباشرة في صنع القرار المحلي<sup>5</sup>، ليكون بهذا حسب المختصين الركيزة الأساسية داخل البلدية، و نظرا لكونه يخضع من حيث التعيين و العزل إلى السلطة المركزية، يصبح أداة لتمرير قراراتها عكس ما هو موجود في التشريعات المقارنة مثل بريطانيا، التي يعين

<sup>1</sup> Essaid taib chronique de l'organisation administrative pour 1994 id ara n 02 1995 p 115.

<sup>2</sup> مرسوم تنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23/جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، ج ر ج عدد 48 الصادر بتاريخ 27/جويلية 1994.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي رقم 91-26، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالعمال المنتمين إلى قطاع البلديات، المادة 117 منه، مرجع سابق

<sup>4</sup> قانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، المؤرخ 22/06/2011، المادة 129 منه، مرجع سابق .

<sup>5</sup> لباد ناصر، التنظيم الإداري، منشورات دحلل، الجزائر، 2010، ص 206

فيها مدراء الوحدات المحلية من طرف المجلس المنتخب، وتنتهي مهمته بنهاية مهمة المجلس المنتخب كضمان لاستقلاليتهم و فعليتهم في العمل للمجالس المنتخبة.<sup>1</sup>

تتداخل صلاحيات الامين العام مع صلاحيات رئيس البلدية نتيجة عدم وجود نظام قانوني يحدد صلاحيات الامين العام، و هذا الفراغ أدى في كثير من الأحيان إلى نشوب صراعات و خلافات بين الامين العام باعتباره الادري والأكثر تجربة بالأمر الفنية والتقنية، و رئيس البلدية و كذا الهيئة المنتخبة باعتبارهم أصحاب السلطة المحلية،<sup>2</sup>

على المشرع التدخل ووضع نظام قانوني يحدد الصلاحيات بدقة، ويجعل المهام تدخل في إطار التعاون والتسيق لا التعارض والصراع.

---

<sup>1</sup> محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا ومصر ،دار الثقافة ،الأردن ،2009،ص200  
<sup>2</sup> عزيز محمد الطاهر، مرجع سابق،ص32

وتعرضنا كذلك إلى الأسباب التي حالت دون قيام الجماعات المحلية بدورها الإقتصادي مع تحليل واقع التسيير المالي للموارد المالية البلدية ونظرا لتمتع هذه الجماعات بإمكانيات مالية جبارة غير مستغلة وإن كانت كذلك فهي مسيرة بطريقة سيئة مما يجعلها لا تستغل في خلق الثروة ومن ثم تحقيق التنمية، وتفتويت الفرصة على الجماعات المحلية الإستفادة من الإمكانيات المالية المتوفرة والتي تضمن لهم الإستقلالية وحرية التحرك وحل مشاكل المواطنين .

كما أن هناك أسباب حالت هي الأخرى دون تحقيق الجماعات المحلية لدورها الإقتصادي وهي تتعلق أساسا بسلبيات تعتري النظام الإنتخابي وطريقة إختيار ممثلي الجماعات المحلية والتي طبعا تتحمل الطبقة السياسية جزء منها خاصة منها الأحزاب السياسية والتي تعتبر مدارس للثقافة السياسية وخزان كبير للإطارات المسيرة للمجالس المنتخبة ونشر الوعي لدى المواطنين والمساهمة في الرقابة على المنتخبين من خلال المشاركة في المجالس المنتخبة وتزويدها بمنخبين أكفاء ويتمتعون بالنزاهة وكذلك من خلال وضع برامج واضحة ومحاولة تطبيقها في أرض الواقع، كما أن القانون الإنتخابي لا يسمح بالمشاركة السياسية وعزوف المواطنين على المشاركة الإنتخابية ورفضه للعملية برمتها وإنعدام الثقة من طرف المواطنين وفقدان المترشحين للدعم الشعبي والذي يمنحه القوة والشجاعة لتنفيذ برنامجه الإنتخابي وتسيير الجماعات المحلية بثقة كبيرة .

## الفصل الثاني

### حتمية تحول الجماعات المحلية إلى وحدات إدارية اقتصادية

لقد ظلت الجماعات المحلية في الجزائر مجرد إدارات تمثل السلطة المركزية على المستوى المحلي رغم أن النصوص القانونية تقر بالاستقلالية لهذه الجماعات ،وما يلاحظ على هذه الجماعات أن لها ميزانيات خاصة لتسييرها والتي أصبحت لا تفي بالغرض خاصة بعد تزايد احتياجات المواطنين واهتمامات الجماعات المحلية بالتنمية المحلية ،وهذا بعد الأزمات الإقتصادية التي عرفتھا الجزائر، خاصة بعد التقلبات التي تعرفھا الأسواق البترول العالمية والتي تعتمد عليها الجزائر في مداخلها من العملة الصعبة إذ يعتبر الإقتصاد الجزائري ريعي وغير متنوع مما جعلها تتآكل شيئا فشيئا فادى ذلك إلى البحث عن مصادر وتوزيعها تساهم في التنمية وتحافظ على إنتعاش المداخيل خارج المحروقات والتي جعلت دور الدولة التتموي يتراجع حينا بعد حين ، والتي فرضت على الدولة التقليل من المساعدات للبلديات ، مما جعل هناك حتمية تحول الجماعات المحلية إلى وحدات إدارية إقتصادية ،خلاقة للثروة .لكن توجد هناك عدة عراقيل حالت دون قدرة الجماعات المحلية على أداء دورها الإقتصادي وهذا راجع لعدة أسباب منها المتعلقة بالتسيير عموما والتسيير المالي خصوصا الذي يرجع إلى عدم وجود حرية في التسيير لدى المنتخب المحلي وكذلك نقص الكفاءات المؤهلة لإدارة البلديات والولايات والهيمنة السلطة التنفيذية على المجالس المنتخبة كما أن الحرية الإقتصادية للجماعات المحلية تكاد تكون منعدمة في الجزائر مقارنة مع الدول الأخرى كفرنسا وهذا المبدأ يعتبر من المبادئ الأساسية التي يتوجب إتباعه،على غرار الدول التي حققت نتائج جيدة في هذا المجال كما أن هذا المبدأ يفتح أفقا كبيرة أمام الجماعات المحلية في الجزائر لإبرام إتفاقيات شراكة ذات طابع إقتصادي تعود بالنفع على مستويات عدة سواء من الناحية المالية أو الناحية التنمية وتطبيقه لتحقيق الدور الإقتصادي للجماعات المحلية وهذا ما جعل لكن هناك بعض الأسباب

التي تحول دون تحقيق ذلك وهذا ما نتناوله في المبحث الأول أما المبحث الثاني فنخصه لإستعراض بعض تجارب عدة دول كانت لها تجارب في هذا الميدان .

## المبحث الأول

### الحرية الإقتصادية للجماعات المحلية في بعض الدول

قبل الإطلاع والتعرف على بعض الدول التي أخذت فيها الجماعات المحلية وظهرت كوحدات إقتصادية على سبيل المثال المملكة المغربية وجمهورية فرنسا يتوجب علينا التطرق إلى مبدأ الحرية الإقتصادية والذي يعتبر من أهم المبادئ المعاصرة في عالم الإقتصاد وسنخص دراسة هذا المبدأ على الجماعات المحلية في الجزائر وفرنسا بإعتبار أن النظام القانوني الجزائري يقترب وبشكل كبير للنظام القانوني الفرنسي، وأن هذا الأخير قطع أشواطاً كبيرة في هذا المجال، وكما أن مجال مبدأ الحرية الإقتصادية للجماعات المحلية يتجلى في مجالين رئيسيين ألا وهما مجال حرية الجماعات المحلية في النشاط الإقتصادي و مجال حرية الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار المحلي محاولين التعرف على مدى تطبيق هذا المبدأ ببعديه الإقتصادي والإستثماري في كل من الجزائر وفرنسا كما سنحاول تسليط الضوء على الجباية المحلية في كل من المغرب وفرنسا وذلك بالتطرق للتقسيم الإداري والإقليمي لكل من البلدين مع التعرف على مكانة الجباية المحلية في كل من الدولتين محاولين على التركيز حول أهم المداخل للجباية المحلية وصلاحيات الجماعات المحلية في تحديد وتحصيل الضرائب والرسوم المختلفة والعلاقة بين السلطات المركزية وهاته الجماعات المحلية في كل من الدولتين ولهذا قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أما الأول فخصناه لدراسة مبدأ الحرية الإقتصادية للجماعات المحلية أما الثاني فنخصه لدراسة الجباية المحلية في المغرب و فرنسا.

## المطلب الأول

### مبدأ الحرية الاقتصادية للجماعات المحلية

تعتبر التنمية الاقتصادية أحد الإختصاصات الرئيسية بالنسبة للجماعات المحلية، كونها تشارك في التنمية المحلية وباعتبارها عاملاً يخلق التوازن الإقليمي بكل المواصفات الإجتماعية و الاقتصادية. إن المتتبع للمسار التاريخي والتنموي للجماعات المحلية، يظهر له جلياً أن دور هذه الجماعات تغير وتطور بشكل كبير، فلم يعد هذا الدور يقتصر على أداء الخدمات والمرافق ذات الطابع الإداري المحض والقيام ببعض الأشغال الجماعية، بل وظيفتها اليوم تجاوزت هذا النطاق ليتسع إلى ميادين ومجالات اقتصادية كانت بالأمس من اختصاص الدولة أو القطاع الخاص، فتطور الأوضاع الاقتصادية أصبح يفرض عليها أن تتولى عدة وظائف اقتصادية تقوم من خلالها بالمساهمة الفعلية في عمليات الإنعاش الاقتصادي المحلي وترقية الاستثمار بكل أنواعه.

وبمأن الثروة تنشئ وتتأتى من المشاريع الاقتصادية والتي تكون للجماعات المحلية دور كبير في إستقطابها والترويج لها لأنها هي الأدرى بإحتياجات السكان والمنطقة والتي تساهم وبشكل كبير في تحقيق التنمية بتوافر الأموال التي هي عصب أي تنمية سواء أكانت محلية أو وطنية .

إن هذا التوجه الجديد سيجعل من الجماعات المحلية قطب للتنمية الاقتصادية ومجالاً تنافسي يوفر مناخاً مناسباً لإنعاش الاستثمار وخلق الثروة، ذلك ما سنحاول إبرازه من خلال التجربة الفرنسية والجزائرية.

ولذا سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين الأول نتناول بموجبه مجال حرية الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار المحلي أما الثاني فنخصه.

## الفرع الأول

### مجال حرية الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار المحلي

كثيراً ما نتساءل، في الوهلة الأولى، عن دور الجماعات الإقليمية في مجال الاستثمار على اختلاف أنواعه وميادينه؟ أو بعبارة أخرى، نتساءل عن ماهو منتظر من هذه الوحدات في هذا المجال؟

صحيح، ما طرحه ونتساءل عنه، لأن هذا الدور مغيب على اعتبار أن هذا النشاط في الأصل ينصرف إلى الدولة والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة، غير أن ما أضحت تضطلع به الجماعات المحلية في إطار توسيع مفهوم اللامركزية المحلية وتوسيع مجالات تدخلها في الحياة الاقتصادية، أصبح ذلك الدور من المهام الجديدة لهذه الوحدات لتحقيق تنمية شاملة ومن ثم تلبية الحاجيات المحلية، فهي مؤشر على ثقة أفراد المجتمع على مستقبلهم وقدرتهم على ابتكار<sup>1</sup>.

فالجماعات المحلية تلعب وفي عصرنا الحالي دوراً كبيراً في إستقطاب المستثمرين وذلك بالترويج لقدرات جماعاتهم المحلية ومعرفتهم بالإمكانات التي توفرها الجماعات للمستثمرين وتحفيزهم على الإستثمار والتقدير الصحيح لفرص النجاح أخذين بعين الإعتبار مصلحة المستثمر وكذلك مصلحة الجماعات المحلية وسكانها مما ينجر عنه من تنمية هاته المنطق وترقية مستوى معيشة الفرد ولذا سنستعرض حرية الجماعات المحلية الجزائرية في ترقية الاستثمار المحلي ومجال تطبيقها كما نرجع على حرية الجماعات المحلية الفرنسية في ترقية الاستثمار المحلي ومجال تطبيقها والنتائج المحققة في هذا المجال

### أولاً- مجال حرية الجماعات المحلية الجزائرية في ترقية الاستثمار المحلي:

مرّ الاقتصاد الجزائري بمر حلتين أساسيتين كان لهما التأثير الكبير على السياسة المتبعة من طرف الدولة في مجال الاستثمار، نتيجة لاختيارات سياسية عقب الاستقلال. بعدما تبنى القادة السياسيون والعسكريون النظام الاشتراكي كخيار لتنظيم الدولة في مؤتمر طرابلس في جوان 1962

<sup>1</sup> Démons (Charles), L'investissement public en France, Conseil économique et social, 2002, p. 32.

تمثلت المرحلة الأولى في إرساء دعائم الاستثمار المحلي في ظل الاقتصاد الموجه، فكان أول قانون يتعلق بالاستثمارات<sup>1</sup>. وتمثلت المرحلة الثانية في تضيق ومراقبة الاستثمار نظرا للاضطرابات السياسية التي عرفت الجزائر بعد الاستقلال.

وبعد وعليه، لم تتمكن الإدارة الجزائرية من تطبيق القانون 63-277 بعد التصحيح الثوري لسنة 1965، تبنت الجزائر قانوناً جديداً للاستثمارات رقم 66-248 المتعلق بالاستثمارات<sup>2</sup>. المؤرخ في 15 سبتمبر 1966، الذي حدد الإطار العام لتدخل رأس المال الخاص، وما تميز به أيضاً هو تبسيط الإجراءات الإدارية وتكليف إدارة العمالة (الولاية) بذلك، فجعل الإذن الإداري بالاستثمار من طرف المواطنين الجزائريين وحدهم عندما لا يتجاوز مبلغ الاستثمار (500.000) دج من اختصاص عامل العمالة (الوالي) وأبقت الدولة لنفسها تسيير المشاريع التنموية والاستثمارية ذات الحجم المالي الكبير، حيث اعتمدت على سياسة المخططات في مجال الاستثمار العمومية، فكان المخطط الأول (1967-1969) ثم (المخطط الرباعي الأول 1970-1973) ، المخطط الرباعي الثاني (1974-1977).

وتم التركيز على قطاع الصناعة<sup>3</sup>. ثم تلتها مرحلة أخرى سنة 1982 إذ صدر القانون رقم 82-114 المؤرخ في 21 أوت 1982 المتعلق بالاستثمار الخاص قصد إعطاء دفع جديد للاقتصاد الوطني، من بين ما تضمنه هذا القانون، هو إشراك الولاية كجماعة محلية في هذا الموضوع، إذ تم إنشاء إلى جانب اللجنة الوطنية، لجان ولائية يترأسها الولاية للبت في طلبات الاعتماد المتعلقة بالاستثمار، على أن لا يتجاوز مبلغ الاستثمار بالنسبة للجنة الولاية 3 ملايين دينار جزائري تطبيقاً لنص المادة رقم 26 من ذات القانون .

<sup>1</sup> القانون رقم 6-277 المؤرخ في 26 جويلية 1963، المتعلق بالاستثمارات، ج.ر.ج. ج. العدد 53 لسنة 1963

<sup>2</sup> القانون رقم 66-248 المؤرخ 15/09/1966، المتعلق بالإستثمار، ج.ر.ج. ج. عدد 08 لسنة 1966

<sup>3</sup> موسى سعادي، دور الخصوصية في التنمية الاقتصادية - حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006-2007، ص 18 .

<sup>4</sup> القانون 11/82 المؤرخ في 21/08/1982، المتعلق بالاستثمار، ج.ر.ج. ج. عدد 34 الصادرة 24/08/1982

وفي سنة 2001 كانت محطة أخرى في تسيير هذا الملف من خلال إنشاء الوكالة الوطنية وهي

مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وذلك A.N.D.I لدعم الاستثمار

المتعلق بتطوير الاستثمار، إذ استطاعت بفضل الشباك الوحيد - بموجب القانون رقم 01-03<sup>1</sup>

اللامركزي الذي اعتمدت عليه الولايات من إنشاء المشاريع الاستثمارية على المستوى المحلي وفق ما

تحتاجه كل ولاية وبلدية مع مراعاة خصوصية كل واحدة والأخذ برأي المسؤولين المحليين، الأمر الذي

ساعد الجماعات الإقليمية على استقطاب ما أمكنها من هذه المشاريع، وتفعيل قانون الجماعات

المحلية لمسايرة هذا النشاط لاسيما في مجال الممتلكات المنجمية والثروات المعدنية، والثروات الباطنية،

ومناطق التوسع السياحي<sup>2</sup> (ZET).

ورغم هذه النتائج المحققة إلا أنه نسجل أنه مازالت الإصلاحات تسيير ببطء خاصة بمتعلق بعدم وضوح

الصلاحيات وتداخلها في بعض الأحيان وعدم نجاعة المشاريع وذلك بعدم إستكمالها رغم نفاذ المبالغ

المالية المخصصة لها وذلك لعدم توفر الرقابة الكافية وانتشار الفساد الإداري .

ورغم هذا فإن الحرية الممنوحة للجماعات المحلية تبقى رهينة التصديق من طرف السلطة التنفيذية ورأسها

الوالي الذي هو السلطة الحقيقية على المستوى المحلي .

**ثانيا : مجال حرية الجماعات المحلية الفرنسية في ترقية الاستثمار المحلي**

نظم المشرع عمليات الاستثمار بالنسبة للجهات والمحافظات في مجال خدمات شبكة الكوابل

والاتصالات (réseaux câbles et télécommunication) بموجب المواد (L.1425 - 1CGCT)

(L.1426-1 CGCT). و في شعبة الطاقة نظم اختصاصات الوحدات المذكورة أعلاه وفقا للمواد

<sup>1</sup>القانون 03-01، المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتطوير الإستثمار ، ج.ر.ج. ج. عدد 47 الصادرة في 22/08/2001 ، المعدل والمتمم

بالأمر رقم 06-08 المؤرخ في 15 جويلية.2006

<sup>2</sup>القانون رقم 03-03 المؤرخ في 17 فيفري 2003 ، المتعلق بمناطق التوسع السياحي، ج.ر.ج. ج. عدد 11 لسنة 2003

(L.2224-32 CGCT) و (L.2224-31 CGCT) وهي تندرج ضمن انجاز برامج الاستثمارات المحلية.

ضمن هذا الإطار، يعرف الفرنسي (Xavier Griffer) كزافي قريني التنمية المحلية وهي تأخذ مظهرا من مظاهر الاستثمار هي: " مسار تنويع وإثراء النشاطات الاقتصادية والاجتماعية داخل إقليم معين من خلال تعبئة طاقات وموارد ذلك الإقليم"<sup>1</sup>

ومنه، يمكن القول، أن التنمية المحلية تقوم على أساس الاستثمار المحلي، الذي يتضمن في معظم تعاريفه بأنه مجموعة من النفقات التجهيز التي تقوم بها الجماعات الإقليمية بغرض تثمين ممتلكاتها بصفة دائمة ومستمرة مثل (الأشغال، شراء الأوعية العقارية والعمارات واقتناء العتاد، وغيرها...). كذلك يمتد هذا الفهم إلى المساهمة المالية في مختلف عمليات الاستثمار، التي ترجع بالفائدة المحلية على هذه الوحدات، منها إمكانية تصفية ديونها، نتيجة الإيرادات المحصل عليها من عائد عمليات الاستثمار.

يرجع مفهوم مصطلح الاستثمار، بصفة عامة، إلى مفهوم قاعدة حسابية أو مالية، فينصرف مدلوله إلى طبيعة النفقة أكثر منه إلى (وظيفة النفقة)، فهو يخضع إلى قواعد المالية المحلية وكيفية تقييدها في ميزانية الجماعات الإقليمية.

ففي سنة 2009 ، بلغت نفقات الجماعات الإقليمية الفرنسية، بكل وحداتها (البلديات ، المقاطعات والجهات) مبلغ 214,2 مليار أورو (s'élève à 214,2 milliard d'euros) من مجموع النفقات الاستثمارية للدولة الفرنسية.

فالاستثمار مدرج ضمن ميزانية الجماعات المحلية، على اختلاف درجة مساهمتها في ذلك، وبالتالي نرى أن المشرع الفرنسي ترك حرية المبادرة والنقاش والمصادقة إلى المنتخبين المحليين، فعلى

<sup>1</sup> Xavier Griffer, Territoire de France: les enjeux économiques et sociaux de la Décentralisation, éd. Economica, paris, p. 146.

عانتهم تقع مسؤولية إنجاح فضاء الاستثمار والاقتصاد على المستوى الإقليمي، وتحسين المستوى المعيشي للسكان يتعين عليهم حسن اختيار شعب الاستثمار وطرق تمويلها<sup>1</sup>

ما يمكن قوله أن الجماعات الإقليمية الفرنسية تتوفر على عدة خيارات اقتصادية واستثمارية مفتوحة ومتجددة، تتوقف على مدى إقرارها وتبنيها من طرف المجالس المنتخبة، قد تتفاوت من إقليم إلى آخر، حسب خصوصية كل منطقة، وحسن المبادرة في ذلك من طرف الجهاز المنتخب المذكورة أعلاه. فهنا سلطة القرار يمتلكها المجلس المنتخب الذي يتحمل مسؤولية إدارة هذا الملف لأنه يعتبر القانون الفرنسي أن السلطات المحلية أدرى بمدى نجاح المشاريع الإستثمارية التي ترجع بالنفع على الأقاليم والجهات المعنية .

### الفرع الثاني

#### مجال حرية الجماعات المحلية في النشاط الاقتصادي.

إن الدور الاقتصادي للجماعات المحلية وخاصة منها الحضرية جعلها تعمل على مضاعفة روابط الشراكة بينها وبين السلطات، فإلى جانب الدور الكبير للدولة في هذا المجال، أعطت الجماعات المحلية بدورها الأولوية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بإنجاز البنية التحتية الأساسية، فهي تحاول ممارسة كل اختصاصاتها في مجال إقامة مناطق الصناعية وفضاءات للأنشطة الاقتصادية، ضمن مظاهر وآليات متباينة في التجربة الفرنسية والجزائرية.

#### أولاً: حرية الجماعات الإقليمية الفرنسية في النشاط الاقتصادي

تبعاً للمادة رقم 20 من الدستور 1958، تم تأهيل الدولة لتقوم بمهمة رسم سياسة التنمية الوطنية لتأطير وإيجاد الحلول المناسبة للأزمة الاقتصادية، فكانت بذلك بداية سنة 1970 سنة أزمة الطاقة، تم

<sup>1</sup> L'investissement public moteur de l'économie des territoires, synthèse documentaire, session Spéciale, 10 avril 2012. www.cg58.fr.

تكريس آلية إقحام الجماعات الإقليمية للتدخل في الجانب الاقتصادي، وذلك بإنشاء المؤسسات الاقتصادية وخلق مناصب عمل على مستوى الإقليم المحلي<sup>1</sup>

في هذا الإطار، اعتبر القضاء الفرنسي<sup>2</sup> بأن مهمة التنمية الاقتصادية هي من مهمات المصلحة العامة.

فيما بعد، جاء القانون الصادر في 2 مارس 1982، ليؤسس بصفة شرعية لهذا التدخل المحلي، فالأزمة الاقتصادية الفرنسية لسنوات السبعينات عجلت لتدخل الجماعات الإقليمية لاسيما المناطق (les régions) لتقديم دعم مالي للمؤسسات (des PME) لإعادة تأهيلها وبعث نشاطها المحلي. ولتعدد مجالات التنمية الاقتصادية، المستدامة والمحلية كان من الضروري ضبط معالم هذا المشروع الاقتصادي ذو الطابع المحلي، ومعرفة حدود مساهمة الجماعات الإقليمية في ذلك. فصدر بذلك القانون المؤرخ في 26 مارس 1982<sup>3</sup>، الذي فتح الطريق للتدخل الاقتصادي للجماعات الإقليمية الفرنسية، اتبعه القانون المؤرخ في 13 أوت 2004<sup>4</sup>، الذي دعم صلاحيات المناطق في هذا المجال وكذا المرسوم 1717-2009 المؤرخ في 30 ديسمبر 2009 المتضمن تحيين إجراءات القانون العام للجماعات الإقليمية فيما يخص إعانات الاستثمار للعمليات غير منقولة .

ثم جاء القانون رقم 58-2014 المؤرخ في 27 جانفي 2014 والمتضمن تحديث وتطوير النشاط العمومي وتأكيد دور الجهات في مجال التنمية الاقتصادية، في صيغة جديدة تسمى:

”MAPAM“ ”Affirmation métropole dite loi“ وهذا الدور تم تأكيده بموجب القانون<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - L'interventionnisme en économie des collectivités territoriales (vitrine...)  
www.wikiterritorial.cnfpt.fr/.../L%27interventionnisme+en+économie+des+collectivités.

<sup>2</sup> CE, 26 juin 1974, Société, "La maison des isolants de France", www.wiki. territoriales, CNFPT, l'intervention en économie des collectivités territoriales, par Martine Long, université d'Angers, dernière mise à jour : septembre 2015.

<sup>3</sup> Loi n°82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

<sup>4</sup> -Loi n°2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locale

في الحقيقة، إن تدخل الجماعات الإقليمية الفرنسية في النشاط الاقتصادي لم يكن بالجديد، إذ كان منذ نهاية القرن 19 وبداية القرن العشرين بحيث جاءت المبادرة من طرف البلديات للقيام بهذا الدور بموجب القانون ( Loi Poincaré du 21 novembre du 28 décembre 1926 ). ومنذ سنة 1930 كان التدخل بصفة رسمية بإنشائها مصالح صناعية وتجارية وذلك ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 30 ماي 1930 ، حيث أقر هذا التدخل في حالة عدم جدوى أو إخفاق القطاع الخاص في هذه المهمة 5 . من بين الوحدات الإقليمية الفاعلة في الميدان الاقتصادي هي ( les régions ) ، أكلت لها مهمة إعداد مخطط الجهة للتنمية الاقتصادية، لتسهيل مهمة تدخلها الاقتصادي وفق استراتيجية واضحة . ومن بين النتائج المهمة والمسجلة عن عملية تحويل السلطة في مجال تسيير الصناديق المالية الأوروبية بداية من سنة 2014 ، هو توسيع دائرة التعاون ما بين البلديات، وهذا ما كان يهدف إليه قانون إعادة تهيئة الإقليم رقم 1563-2010 المؤرخ في 16 ديسمبر 2010<sup>1</sup> ، الذي وضع آليات كيفية تنفيذ التدخل الاقتصادي لهذه الجماعات.

إن مساهمة الجماعات الإقليمية الفرنسية في ترقية النشاط الاقتصادي، جاءت تبعاً لنص المادة ( L.1511-2 ) من القانون رقم 2015 - 991 المؤرخ في 07 أوت 2015 ، المتضمن التهيئة الجديدة للإقليم<sup>2</sup> ، إذ بموجبه تم تحديد اختصاصات مجلس المقاطعة في منحه للإعانات المالية للمؤسسات التابعة لإقليمها، وفق اتفاقية مبرمة بين الطرفين والبنك، تطبيقاً لما جاء في نص المادة 06 من الأمر رقم 2005 - 722 المؤرخ في 29 جوان 2005 ، المتعلق بالبنك العمومي للاستثمار كما تملك الجماعات الإقليمية حرية التدخل لتسيير الاستثمار العقاري وكذا مناطق النشاطات الاقتصادية، بهدف ضمان التوازن الإقليمي بين الأقاليم المحلية .

<sup>1</sup> <https://legifrance.gouv.fr>

<sup>2</sup> -Ibid.

ثانيا - حرية الجماعات المحلية الجزائرية في النشاط الاقتصادي

إن تطور الأوضاع الاقتصادية أصبح يفرض على الجماعات المحلية أن تتولى عدة وظائف اقتصادية تقوم من خلالها بالمساهمة الفعلية في عمليات الإنعاش الاقتصادي المحلي من هذا تبدو النظرة الأولية إلى التخطيط الجماعي وذلك بإعتباره المجال الخصب لبلورة كل سياسة اقتصادية محلية في إطار التعاون

في إطار التعاون بين الجماعات.

والمنتبع للمسار التاريخي للجماعات المحلية الجزائرية، يرى أن الظروف الاقتصادية والأزمات المالية الارتدادية التي مرت بها الدولة الجزائرية أثرت سلبا على هذه الجماعات وأدخل عليها الشك من خلال عجزها المالي، أن تتولى عدة وظائف اقتصادية تغذي ميزانيتها وتساهم فعليا في الإنعاش الاقتصادي، وتمويل مشاريعها المنتجة للمداخل.

وتتضح جليا إرادة المشرع الجزائري في إعطاء الحرية للبلدية من خلال المجلس الشعبي البلدي بأن يتخذ كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية الاقتصادية<sup>1</sup> والهدف من ذلك تحقيق الديمقراطية المحلية والتسيير الجوارى.

وتعزيزاً لهذه الرؤية، أعطى المشرع للمجلس الشعبي البلدي حرية الاستشارة لتسيير شؤون البلدية للذين من تقديم أي مساهمة مفيدة<sup>2</sup>.

وفي هذا الإطار نلتمس حسن إرادة المشرع وإرادته الإيجابية في إشراك البلدية في النشاط

" الاقتصاد والمالية والاستثمار"<sup>3</sup>

ضف إلى ذلك، عزز المشرع هذه الحرية بأن أعطى للمجلس الشعبي البلدي أن يعالج شؤونه

1 - المادة 13 من القانون رقم 10/11 المؤرخ 10/06/30 المتعلق بالبلدية.

2 المادة رقم 31 من القانون 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية ،

3 المادة 31 القانون 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية ،

التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات، بما في ذلك الشؤون الاقتصادية، حتى أن العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية تكون من اختيار وصلاحيات المجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>، بل للمجلس حرية المبادرة بكل عملية ويتخذ كل الإجراءات التي من شأنها أن تحفز وتبعث تنمية النشاطات الاقتصادية، على أن يتماشى ذلك مع طاقة البلدية ومقترحات مخططات التنموي<sup>2</sup> وأبعد من ذلك ترك المشرع حرية المبادرة لبلديتين متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد ضمان التنمية البلديات وذلك بموجب اتفاقية أو عقود يصادق عليها عن طريق المداولات<sup>3</sup>

أما عن الولاية، فلقد حباها المشرع بدور الإشراف على عملية إعداد مخططات التنمية الإقتصادية باتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتشجيع وترقية الاستثمار، بدءاً بأن يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجنة دائمة تدعى في صلب الموضوع ب" اللجنة الاقتصادية والمالية"<sup>4</sup>، وله حرية المساهمة في تنمية المناطق الريفية وفك العزلة عن المناطق النائية، وأن يبادر بكل الأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل ومناطق استقبال الاستثمارات<sup>5</sup> ومختلف العمليات الاقتصادية على مستوى إقليم الولاية.

من بين الإجراءات العملية التي تندرج ضمن تدخل الولاية في المجال الاقتصادي، أنها تتولى مهمة إعداد مخطط التنمية الاقتصادية المراد تحقيقها والبرامج و الوسائل المعبأة لتنفيذ هذا المخطط داخل إقليم الولاية<sup>6</sup>

وحتى تتمكن الولاية من وضع مخطط وبرامج للنهوض باقتصادها لا بد من سيطرتها على مجال المعلومات الاقتصادية، حتى يتسنى لها التدخل والمساهمة الناجعة في المجال الإقتصادي ومنحها

<sup>1</sup> المادة 107 من، لقانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية،

<sup>2</sup> المادة 111 من لقانون 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية،

<sup>3</sup> المواد 215-216 من 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية،

<sup>4</sup> المادة 33 من لقانون 07/12 المؤرخ في 2011/02/21 المتعلق بالولاية،

<sup>5</sup> المواد رقم 90 و 91 من القانون 07/12 المؤرخ في 2011/02/21 المتعلق بالولاية.

<sup>6</sup> المادتان رقم 80 و 82 من. القانون 07/12 المؤرخ في 2011/02/21 المتعلق بالولاية،

المشرع صلاحية إنشاء بنك للمعلومات تجمع فيه الدراسات والإحصائيات الاقتصادية والاجتماعية،

تُضبط من خلاله مؤشرات التنمية الاقتصادية والنمو لكل قطاع<sup>1</sup>

يتضح من خلال ما سبق عرضه، وعلى وجه المقارنة، أن الجماعات الإقليمية الفرنسية تتمتع

ما بحرية أكثر في مجال التدخل الإقتصادي ويتفاوت ذلك التدخل بين وحداتها المحلية، خاصة منها

ما يسمى بالمناطق (LES REGIONS)

أعطى ذلك نوع من التنافس بينهم لتحقيق المصلحة العامة بالدرجة الأولى ، على أن يعود ذلك

بالإيجاب على المستوى الإقليمي، ونلمس تلك الحرية في استقلالية وكيفية تطبيق القانون العام للجماعات

الإقليمية، والذي يعتبر بحق المرجع الشبه وحيد لهذه الجماعات بعيداً عن سلطة الرقابة المجحفة ،على

عكس ما هو موجود في الجزائر ، فالنص التشريعي (قانون الجماعات المحلية) غني بالتحفيزات وحرية

المبادرة ،غير أنها يغلب عليها إجراءات الاستشارة المسبقة وما أكثرها أجهزتها وصورها ، وكذا ضرورة

أخذ رأي السلطة الوصية، وما يرافقها من تعقيدات في الإجراءات، مما يُفقد النص القانوني (البلدية

والولاية) تلك السهولة والمرونة، في التجاوب مع هكذا موضوعات.

### المطلب الثاني

#### الجباية المحلية في المغرب و فرنسا

تختلف تجارب الدول فيما يخص النظام التي تتبعه في تسيير الجباية المحلية فلكل دولة خصوصيات

ومميزات تجعلها تختلف على نظام في دولة أخرى ولعل أهم الفوارق التي نجدها في تعاطي الدول مع

مسألة الجباية المحلية هي مدى إستقلالية هاته الجماعات المحلية في تسيير شؤونها بصفة عامة والجباية

المحلية بصفة خاصة ولقد أخذنا النظامين الفرنسي والمغربي كنموذجين للإطلاع على ما توصلت إليه

هاتين الدولتين خاصة فرنسا والتي هي منظومتها القانونية الأقرب إلى منظومتنا القانونية الجزائرية وكذلك

<sup>1</sup> المادة رقم 81 من القانون 07/12 المؤرخ في 2011/02/21 المتعلق بالولاية.

لأن فرنسا تعتبر رائدة في هذا المجال والإنجازات المحققة من طرف خاصة البلديات في إحداث وخلق الثروة، المملكة المغربية التي تعتبر مازالت تبحث عن الطريقة المثلى لتسيير الجباية المحلية من خلال إصلاح المالية المحلية عموماً، ولكن قبل الغوص في هاتين التجربتين يتوجب علينا التعرض للتقسيم الإقليمي لفرنسا والتقسيم الإقليمي للمغرب .

والذي يختلف من دولة لأخرى فنجد أن التقسيم الإداري يخضع وبدرجة كبيرة للمساحة الجغرافية لكن التقسيم الحديث لبعض الدول قد تجاوز ذلك فأصبح التقسيم الإداري يخضع لإعتبارات أخرى تتماشى مع توجهات تعزيز اللامركزية الإدارية لفرنسا مثلاً أقل من الجزائر مساحة لكن عدد بلدياتها يفوق وبكثير عدد بلديات المكونة للتقسيم الإقليمي للجزائر .

وللإطلاع على تجارب الآخرين في مجال الجباية المحلية حاولنا الاستئناس بالتجربتين الفرنسية و المملكة المغربية .

ولذا قسمنا المطلب إلى فرعين الأول تحت عنوان الجباية المحلية في المغرب والثاني الجباية المحلية في فرنسا .

## الفرع الأول

### الجباية المحلية في المغرب

تعيش الدول المغاربية في الوقت الراهن جملة من الإصلاحات السياسية والتي انعكست على إعادة النظر في دور ومكانة الجماعات المحلية، لاسيما من خلال جملة القوانين التي جسدت إصلاح الجماعات الإقليمية والترابية بإعتبارها الركيزة الأساسية للتنمية المحلية.

لا يمكن لهذه الأخيرة أن تتحقق إلا من خلال إعطاء الجماعات المحلية والإقليمية والترابية المزيد من الصلاحيات باعتبارها تجسد نوع من الديمقراطية المحلية من جهة، وتمثل سلطة الدولة على مستوى إقليمها من هذه الصفة المزدوجة جعلت هذه الجماعات الإقليمية ذات جهة أخرى، الطبيعة الخاصة تأخذ حيزا واسع من الإصلاحات السياسية والدستورية في الدول المغربية، ذلك ما عملت عليه المغرب ويتم توضيح ذلك من خلال هذا الفرع.

إنه وقبل التعرف على الأشواط التي قامت بها المملكة في جعل الجماعات الترابية وحدات إقتصادية من خلال التجارب التي مرت بها في هذا المجال يتوجب علينا التعرف على التقسيم الإقليمي المتخذ من قبل المملكة المغربية معرجين على أهم المداخل الجبائية التي تجبها هاته الجماعات الترابية، لهذا تم تقسيم هذا الفرع إلى أولاً التقسيم الإداري للمملكة المغربية والفرع الثاني شركات التنمية في المغرب

#### أولاً: التقسيم الإقليمي للمملكة المغربية

لقد مر التقسيم الإقليمي للمملكة المغربية بعدة مراحل والتي تبدأ من عهد الإستعمار الفرنسي إلى غاية يومنا هذا .

#### أ- التقسيم الإقليمي للمملكة المغربية في عهد الإستعمار :

في عام 1900، كان المغرب إمارة مستقلة، على الرغم من العديد من أن الدول الأوروبية سعت بدرجات متفاوتة على التأثير عليها. إسبانيا، على وجه الخصوص، كانت تمتلك جيوبا على ساحل البحر الأبيض المتوسط لسنوات عديدة. ، احتلت في وقت لاحق، ومختلف المناطق الساحلية في الجنوب.

وفي 1911/11/04 وافقت فرنسا وألمانيا على احترام الذرائع الفرنسية في المغرب، في مقابل التنازل

الفرنسي عن الكاميرون.

لينقسم المغرب إلى محمية فرنسية والوصاية الأسبانية 1912/03/30. تتألف الوصاية الإسبانية من قطاع من الأراضي في الشمال والجنوب طرفي البلاد.

كما أنشئت طنجة كمنطقة دولية في 1925/06/01 (التاريخ الفعلي).

أما في سنة 1946 أنشئت محمية فرنسية تتكون من مناطق أغادير، الدار البيضاء،

فاس، مراكش، مكناس، وجدة والرباط.

وتألفت المحمية الإسبانية من مناطق غمارة، كيرت، لوكوس، الريف، وجباله (المنطقة الشمالية) ومحمية جنوب المغرب<sup>1</sup>.

ب-التقسيم الإقليمي للمملكة المغربية بعد الإستقلال :

بتاريخ 7 أبريل 1956 حصلت المملكة المغربية على استقلاله.

حيث انتهت الوصاية الأسبانية في هذا التاريخ، أما محمية فرنسية قد انتهت في وقت سابق من نفس العام.

وفي 29 أكتوبر 1956 تم تغيير حالة منطقة طنجة من دولية إلى إقليم مغربي.

وفي سنة 1957 أصبح المغرب المستقل مقسم إلى أقاليم. منها إقليم أكادير، بني ملال، الدار البيضاء، فاس، مراكش، مازاغان، مكناس، ورزازات، وجدة، الرباط، آسفي، تافيلالت، وتازة في ما كان يُعرف بالمغرب الفرنسي. تقابلها أقاليم شفشاون، العرائش، الناظور، الريف، طنجة، وتطوان في المغرب الإسباني (في محمية الشمال سابقا). وأصبحت المحمية في جنوب المغرب إقليم طرفاية.

<sup>1</sup> <https://ar.wikipedia.org/wiki/اموسوعة> على 2020/02/22 تصفح تاريخ ويكيبيديا  
13 ساو40د

القرارات الإدارية لعامي 1959 و 1960 تُقر أن التقسيم الإداري الأولي في المغرب هو الأقاليم والعمالات. وتنقسم بدورها إلى نوعين من الجماعات {circonscriptions rurales} و بالفرنسية : (circonscriptions urbaines) (الجماعات الانتخابية في المناطق الريفية والمناطق الحضرية).

تم تقسيم الدوائر الانتخابية في البلديات الريفية (جماعات قروية)، والحضرية (جماعات حضرية)

1971/6/23 تم بموجب مرسوم 1-71-71 بتاريخ 16 يونيو 1971 ولكنها نشرت بعد ذلك بأسبوع، وخلق مستوى جديد من الحكومة المحلية. وتم تشكيل سبعة "مناطق إدارية" من خلال الجمع بين القائمة 19 مقاطعة واثنين من المحافظات، والتي بقيت في مكانها والانقسامات الثانوية.

وتطبيقا تنص عليه قوانين وتشريعات المملكة وخاصة منها الأحكام الدستورية منها حيث ينص الدستور المملكة المغربية لسنة 2011 و بمقتضى الفصل 135:

الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات .

الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تدير شؤونها بكيفية ديمقراطية .

تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر .

تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون، ويمكن أن تحل عند الاقتضاء، محل جماعة ترابية أو أكثر، من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل.

من هذا الفصل يستخلص أن التقسيم الإقليمي بالمملكة المغربية يتكون من الجهات، العمالات، الأقاليم

والجماعات الترابية الحضرية والقروية

وبذلك أصبح المغرب بعد التقسيم الجهوي الجديد لسنة 2015 يتألف إداريا من 12 جهة، وكل جهة

تنقسم إلى عدة أقاليم وعمالات. في المجموع هناك 75 عمالة وإقليم و1503 جماعة.

والفرق بين العمالة والإقليم هو أن العمالة يكون أغلب سكانها حضريون ويكون عدد السكان الحضريون أكبر من السكان القرويون، أما الإقليم فهو عكس ذلك تماما ويكون فيه عدد السكان القرويون أكبر من السكان الحضريون<sup>1</sup>.

يرأس كل جهة رئيس مجلس جهوي منتخب بالتوازي مع والي جهة معين. كما يرأس الإقليم/العمالة رئيس مجلس إقليمي/عمالة منتخب بالتوازي مع عامل إقليم/عمالة معين<sup>2</sup>.

يوجد مقر عامل الإقليم في عاصمة الإقليم التي هي إحدى مدنه، ويسمى هذا المقر عمالة الإقليم (لا يجب خلطها مع وحدة التقسيم الإداري العمالة (كما يحمل الإقليم عادة نفس اسم عاصمته، عدا بعض الأقاليم كإقليم فكيك وعاصمته بوعرفة، وإقليم بولمان وعاصمته ميسور، وإقليم اشتوكة أيتباها وعاصمته بيوكري، وإقليم الحوز وعاصمته تحناوت. وتوجد العمالات فقط في الحواضر الكبرى: الرباط، الدار البيضاء، فاس، مراكش، وجدة، أكادير، إنزكان، مكناس.

ينقسم الإقليم إلى دوائر و بلديات/باشويات، ثم إلى قيادات و مقاطعات (حضرية) و جماعات قروية وحضرية. كما تنقسم العمالات إلى بلديات و مقاطعات (حضرية) و جماعات حضرية. كما توجد هناك وحدات تقسيم أخرى تسمى عمالات مقاطعات، ويوجد منها بعمالة الدار البيضاء.

### ثانيا: المداخيل الجبائية للمناطق الترابية في المملكة المغربية

تطلع الجماعات الترابية بالتنمية وخاصة منها المحلية ولكي تمارس هاته المهام يتطلب ذلك إمكانيات بشرية ومالية وقانونية. لذا جاء في تحليل الجباية المحلية من قبل مجلس المحاسبة الملكي للمغرب :

مرسوم رقم 40.15.2 الصادر في الفاتح جمادي الأولى 1436 (20 فبراير 2015) بتحديد عدد الجهات وتسميتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها

<sup>2</sup> المملكة المغربية، رئاسة الحكومة (يوليوز 2015). (ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 7 يوليوز 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم"

إن الجماعات الترابية في المغرب مدعوة إلى تحمل مسؤوليات كبرى في مجال التنمية المحلية وتلبية حاجيات المواطنين ويمر تحقيق هذا الهدف عبر تعبئة موارد مالية دائمة، وباعتبار الجبايات المحلية مورد مالي ومكون مهما للنظام الجبائي المغربي، فإنها تشكل إحدى آليات السياسة الاقتصادية والاجتماعية، إذ تمكن صانعي القرار العمومي من التوفر على الموارد المالية اللازمة لتمويل الخدمات العمومية وتحقيق التنمية المحلية<sup>1</sup>.

وقد تم تحديد الضرائب الجماعات الترابية في المملكة المغربية من قبل المشرع المغربي كمايلي :

فهناك بعض الرسوم المتعلقة بالجماعات الحضرية والقروية والرسوم المتعلقة بالأقاليم والجهات

الرسوم المتعلقة بالجماعات الحضرية والقروية .

وتتمثل هذه الرسوم في الرسم المهني، الرسم السكني، الرسم على عمليات البناء

ويمكن التفصيل في هاته الرسوم وذلك من خلال الجداول المرفقة في الملحق وذلك على النحو التالي :

فيما يخص الرسم على النشاط المهني في المغرب و من خلال الجدول رقم 2<sup>2</sup> يفرض الرسم على

النشاط المهني في المغرب ويستخلص لفائدة الجماعات الحضرية والقروية، حيث يخضع له كل شخص

معنوي أو ذاتي من جنسية سواء أجنبية أو مغربية.

ويحسب على القيمة الإجمالية السنوية أين تتولى مصالح الخزينة العامة للملكة استخلاص هذا الرسم.

<sup>1</sup> La fiscalité locale synthèse, (cour des comptes, ROYAUME DU MAROC), mai2015, document PDF, p9

<sup>2</sup> أنظر الجدول رقم 2 صفحة 389 من الملحق 2

أما الرسم السكني فيوضح الجدول رقم 3<sup>1</sup> لنا بأن هذا النوع من الرسوم يفرض على العقارات والمباني بمختلف أنواعها باسم المالك أو المنتفع، ويحتسب على أساس القيمة السنوية للأموال الخاضعة للرسم كما حدد سعر الرسم حسب القانون في المغرب حسب قيمة كل عقار.

يفرض عادة التعمير لفائدة الجماعات الحضرية والقروية، حيث يكون مبلغه هذا الرسم على عمليات البناء و تلقائيا أثناء تسليم رخصة البناء، وبالتالي يقوم وكيل مداخل الجماعة باستخلاص مبلغ هذا الرسم هذا ما وضعه الجدول رقم 4<sup>2</sup>.

و حسب الجدول رقم 5<sup>3</sup> (يفرض هذا الرسم على مؤسسات الإيواء السياحي أي المقيمين بالإيواء حيث يحدد سعر الرسم على أساس نوع الفنادق وعدد الزبائن، عدد الليالي، ويقوم مستغلو الإيواء السياحي بتحصيل هذا الرسم من الزبائن ودفعه إلى صندوق مداخل الجماعة داخل تراب المؤسسة.

يوضح لنا الجدول رقم 6<sup>4</sup> رسم على الأشخاص الراغبين في الحصول على رخصة السياقة أو عند تمديد صلاحيتها إلى صنف آخر، يستحق الرسم من قبل مصالح مختصة بتسجيل هذه الرخص إلى صندوق وكيل المداخل الإقليم. كما يوضح الجدول رقم 7<sup>5</sup> الرسم على الفحص التقني للسيارات.

#### أ- إختلالات تدبير الجبايات المحلية:

هدف الإصلاح الجبائي بالأساس إلى تمكين الجماعات الترابية من نظام جبائي حديث، من خلال تبسيط الإجراءات و ملاءمة النظام الضريبي المحلي مع نظيره الوطني، و مسايرة تطور التجربة اللامركزية. إلا أنه على أرض الواقع، بقي النظام الضريبي المحلي معقدا ومفتقدا للتجانس بينه وبين السياسة الجبائية الوطنية، كما أن الجبايات المحلية مقارنة بجبايات الدولة بقيت تسجل نسبة نمو أقل،

<sup>1</sup>أنظر الجدول رقم 3 صفحة390 من الملحق رقم2

<sup>2</sup>أنظر الجدول رقم 4 صفحة391 من الملحق رقم2

<sup>3</sup>أنظر الجدول رقم 5 صفحة392 من الملحق رقم 2

<sup>4</sup>أنظر الجدول رقم 6 صفحة392 من الملحق رقم 2

<sup>5</sup>أنظر الجدول رقم 7 الصفحة 394 من الملحق رقم 2

وعموما لم تؤثر مختلف التدابير الجبائية المحلية المتخذة بشكل كبير على تطور الموارد المالية المحصل عليها<sup>1</sup>.

وهو ما يعود "عمليا" بالدرجة الأولى إلى ما يشوب تدبير العائدات الجبائية من ضعف في المردودية، بالنظر إلى محدودية عمل المصالح الجبائية الجماعية التي ال تزال غير مهياة بشكل كامل لممارسة صلاحياتها في هذا الإطار، بسبب الإكراهات<sup>2</sup> المالية والتقنية والبشرية وغياب الخبرة الكافية والتأطير<sup>3</sup>. كما تغيب "سياسة جبائية" بالمعنى الدقيق للكلمة. والإفتقاد إلى نظام يحدد مسار عملية "التضريب" وغياب البنيات اللازمة لتطبيق الرسوم المحلية بشكل فعال<sup>3</sup>.

هذا إلى جانب ضعف الأساليب المرصودة لتدارك الفارق الذي يتفاقم بين تنامي المادة الخاضعة للضريبة وقدرة الإدارة على معالجتها، من حيث تحديد وعائها و إحصاء الملزمين بها. فعلى سبيل المثال، يتعين سنويا القيام بإحصاء الملزمين بالرسم المهني و رسم السكن و الرسم على الخدمات الجماعية داخل كل جماعة من طرف لجنة يتم إحداثها لهذا الغرض، إلا أنه نادرا ما يتم تفعيل مسطرة الإحصاء نظرا لتعقيدها و الصعوبة التي تجدها الإدارة في تعبئة الإمكانات اللازمة لتنفيذها. كما أن المسطرة غالبا ما تقتصر للفعالية، لعدم شموليتها ونظرا للمعيقات المرتبطة بغياب العناوين أو الأخطاء في وضعها، الأمر الذي يزيد من حدته عدم التوظيف الأمثل للوسائل التكنولوجية والمعلوماتية، بما يضمن فعالية تجميع وتنظيم المعطيات في هذا الشأن.

كما يلاحظ في المقابل، غياب التنسيق و التشاور بين مختلف المتدخلين في عملية تدبير الجبايات المحلية من مصالح جبائية جماعية ومصالح المديرية العامة للضرائب، وفق مساطر محددة ومتفق عليها

<sup>1</sup> " المالية المحلية في ضوء الجهوية المتقدمة"، مجلة وزارة المالية، العدد 29، يناير 2016، ص 6.  
<sup>2</sup> من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد"، تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي و البيئي، 72، ص، 2019  
<sup>3</sup> تقرير حول الجبايات المحلية، المجلس الأعلى للحسابات، ماي 2015، ص 153.

و توزيع واضح للمسؤوليات ما يؤدي إلى تشتت الجهود و تداخل المهام و ضعف والحكمة<sup>1</sup> وهو ما يؤثر بالنهاية على نجاعة تحصيل الرسوم الجبائية،و الذي يعاني من مجموعة من الإكراهات الأخرى من بين تجلياتها<sup>2</sup>:

- عدم مراقبة صحة الإقرارات المدلى بها من طرف الملزمين بمختلف. أصناف الرسوم .
- التأخر في إعداد وإرسال الأوامر بالإستخلاص اتجاه الملزمين المتقاعسين. عن أداء الضرائب
- إختلالات تدبير العائدات الجبائية العقارية العقارية، كغياب إحصاء الأراضي غير المبنية والتقصير في إعداد الأوامر باستخلاص الرسوم المستحقة من عمليات البناء، بالإضافة إلى إفتقاد التنسيق والتواصل في المسطرة المتبعة في تدبير الرسم على عمليات البناء.
- غياب مراقبة شغل الأملاك الجماعية مؤقتا لأغراض ترتبط بالبناء، بالتالي لا يتم التأكد من صدقية المعلومات التي على أساسها تم احتساب هذا الرسم، فضلا عن عدم وجود لوائح شاملة لرخص إستغلال الملك الجماعي العام المؤقت لأغراض تجارية أو صناعية أو مهنية. ما يحرم الجماعات من موارد هامة نظرا لصعوبة تتبع الأداء من الملزمين
- تراكم الباقي إ ستخلاصه لعدم تحيين هوية الملزمين والمبالغ الملزمين بأدائها ❁ مما يفوت على الجماعات الإستفادة من مبالغ هامة .

في سياق آخر، يسجل عدم التوظيف الجيد للحصص التي تستفيد منها الجماعات من عائدات بعض لضرائب الوطنية، حيث تستفيد الجماعات الحضرية والقروية مثال من نسبة من مدخول الضريبة على القيمة المضافة، والتي تمثل حسب آخر الإحصائيات نسبة 49 % من المجموع الكلي لمداخيل الجماعات، من أصل 66 % من الموارد المالية التي تحولها الدولة للجماعات.

<sup>1</sup> Colloque International sur les finances Publiques sous le thème: " L'Etat territoriale au Maroc et en France: quelles synergies entre les finances de l'état et les finances des collectivités territoriales " Ministère de l'économie et de finance, Rabat 12 septembre 2014, P 14  
<sup>2</sup> تقرير المجلس الجهوي للحسابات بالرباط، 2013

ذلك أن نسبة مهمة من منتوج هذه الضريبة مخصص لتغطية العجز المتوقع في ميزانية التسيير، الأمر الذي يشجع الجماعات على المبالغة في تقدير عجزها بشكل يسمح لها بالإستفادة من أقصى حجم من إمدادات التوازن.

كما أن التغطية الأوتوماتيكية للعجز يشجع النزعة نحو الإنفاق و يحد في المقابل من مجهود تعبئة الموارد الذاتية.<sup>1</sup>

### ب- إمكانيات تطوير الجبايات المحلية :

لا تشكل الجبايات بالنسبة للجماعات الترابية مجرد موارد مالية موجهة لتغطية تكاليف المرافق العمومية المحلية، بل يمكن إعتبارها أيضا أداة لسياسة إقتصادية<sup>2</sup> تساهم في تعزيز مسلسل اللامركزية. فديناميكية إرساء الجهوية المتقدمة التي إنخرط فيها المغرب، والتي تهدف إلى توسيع مجال الصلاحيات والإختصاصات المخولة للجماعات الترابية خاصة في المجالات المتعلقة بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية.

تتطلب العمل على إستحضار أهمية تحديث المنظومة المالية المحلية بشكل عام والجبائية بشكل خاص، لكون تطور اللامركزية رهين بتوفير الموارد المالية الكافية لتمويل الخدمات العمومية<sup>3</sup>

وهو ما يمكن تحقيقه من خلال تفعيل العناصر التالية :

✓ التوحيد:

<sup>1</sup> نوزهة العياشي، منير مغيس، "المالية المحلية و إشكالية التنمية المستدامة"، مجلة الخزينة العدد 6 ،أكتوبر2006، ص 12.

<sup>2</sup>تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية، ص 163 .

<sup>3</sup>من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص69.

من خلال تفادي الإزدواج الضريبي، المتمثل في تعدد الإقتطاعات المفروضة على نفس المادة الضريبية داخل مكونات الجبايات المحلية و بين هذه الأخيرة و جبايات الدولة

✓ **تدعيم النجاعة:**

عبر تعبئة أحسن للإمكانات الجبائية عبر إستهداف الأوعية الضريبية المهمة، مع تفادي مظاهر "الهدر" الناجمة عن تشتت المادة الضريبية.

✓ **إعطاء الأولوية للمقاربات البسيطة:**

فيما يخص إختيار الرسوم أو الأوعية، عوض الضرائب المعقدة خاصة الرسوم المرتكزة على رقم المعاملات أو على التكلفة أو على كميات صعبة التحديد و التقييم.

✓ **التقليص من عدد الرسوم:**

وتوخي اليقظة من مخاطر تعددها . كما يعتبر المجلس الأعلى للحسابات في تقريره بخصوص الجبايات المحلية، تعدد و تنوع المتدخلين في تدبير الضريبة المحلية و غياب سلطة مركزية للتوجيه والمساعدة على القيادة، أحد العقبات الكبرى التي تعيق الحكامة في مجال الجبايات المحلية . وفي هذا الإطار، أوصى المجلس بإحداث "لجنة مالية الجماعات الترابية" ذات البعد الأفقي لتتولى ممارسة الإختصاصات التالية :

✓ تقديم الدعم للجماعات الترابية و لمختلف الهيئات المتدخلة في تدبير مجال الجبايات المحلية.

✓ مساعدة الجماعات على القيام بالدراسات الجبائية، وعلى تقييم الإمكانيات الجبائية و دعم طرق

تعبئتها.

✓ تقديم المقترحات و إبداء الرأي حول مشاريع التعديلات التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بالجبایات المحلية.

من جهة أخرى، ينبغي ألا تكون الجبایات وسيلة فقط لتمويل الميزانية الجماعية، بل أيضا آلية فعالة لجذب الإستثمارات الخاصة و توطین المقاولات، وذلك عبر تشجيعها على الإستثمار في تراب الجماعات بتخفيض أسعار بعض الرسوم أو حذف بعضها، بما ليؤثر سلبا على مالية الجماعة ويسهم في إستقرار الشركات داخلها لدعم التشغيل المحلي وخلق الثروة و التنافسية الإقتصادية.

• وفي هذا السياق، قدم الإتحاد العام لمقاولات المغرب تصوره الخاص لإصلاح<sup>1</sup> الجبایات المحلية ومن بين ما جاء فيه:

• إستكمال الجهد المبذول لتقليص عدد الضرائب المحلية والتي لتزال مرتفعة، من خلال الإلغاء أو دمج الضرائب المفروضة على نفس القواعد، أو ذات العائدات المنخفضة .

إلغاء الرسم المهني في صيغته الحالية لتشجيع الإستثمار و ريادة الأعمال.

توحيد الضرائب المحلية في فئتين رئيسيتين:

الأولى: ضريبة المساهمة المجالي TCT .

الثانية: ضريبة العقارات TF

<sup>1</sup>الإتحاد العام لمقاولات المغرب: المقترحات الموجهة للمناظرة الوطنية الثالثة حول الجبایات، 2019

### ثالثا- شركات التنمية المحلية SDL L es sociétés de développement local

شركات التنمية المحلية هي واحدة من الأدوات المتاحة للسلطات المحلية المغربية لإدارة الخدمات والمرافق العامة. و إستخدام شركات التنمية المحلية يسمح و لجماعات المحلية احتراف إدارة الخدمات العامة استخدام شركات التنمية المحلية يسمح للجماعات المحلية احتراف إدارة الخدمات العامة وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين . واستخدام SDL كأداة لإدارة المرافق هو أيضا وسيلة هامة لتعبئة الأموال اللازمة لتلبية احتياجات المدن المغربية.

فالمغرب يسير على خطى فرنسا حيث أنه يهتم منذ عدة سنوات بالاقتصاد المختلط، باعتبار المملكة المغربية رائدة في مجال اللامركزية ذلك من خلال اثنين من الإصلاحات الرئيسية للميثاق المشترك في عامي 1976 و 2002 . حيث أنه عندما واجهت المملكة المغربية مشكلة العجز في البنية التحتية التي تحتاج إلى استثمارات ضخمة ومتنوعة في عدة مجالات مثل وسائل النقل العام والتخطيط، قامت بعقد اتفاق مع فرنسا وعملت على محاولة الاستعادة منها في هذا المجال من خلال الاتحاد المحلي لشركات القطاع العام.

مع بداية عام 2008 ساعد الاتحاد هذا في تطوير مشاريع إنشاء شركات التنمية المحلية SDL ، كما قرر أيضا اتحاد الدوري الإنجليزي مؤخرا أن يدعم إنشاء نظام SDL والذي كان يدعو إلى تطوير وتبادل الخبرات والممارسات الجيدة التي تسعى لتطوير التنمية بالمملكة.<sup>1</sup>

بعد عامين من التوقيع على الاتفاق لوحظ أنه مشاريع التنمية المحلية في المغرب في تكاثر كالاتفاق الذي تم توقيعه في القصر البلدي بمراكش مؤخرا في سنة 2016 تحت عنوان " عقد لإنشاء شركة حاضرة الأنوار" المسماة (شركة التنمية المحلية الجديدة SDL ، ) بين مجلس جماعة مدينة مراكش وشركة الاستثمار في الطاقة والشركة الاسبانية " Enertika

<sup>1</sup>. Nasreddine AISSAOUI, « Décentralisation et développement endogène : Quel rôle pour les collectivités locales en Algérie », Revue RMFES, Université de Fes/Maroc, Vol1, Num2, juin 2017

يهدف إحداث شركة حاضرة الأنوار إلى تحسين وتطوير إدارة الإنارة العمومية بمدينة مراكش بدعم قوي من وزارة الداخلية ، و لسيما المديرية العامة للجماعات المحلي . ويقدر مبلغ الاستثمار المباشر في مشروع الإنارة العمومية بمدينة مراكش ب 270 مليون درهم، وسيُنجز بشكل كامل خلال 3 سنوات من خلال عقد أداء الطاقة.

تتضمن المرحلة الأولى استبدال عشرة آلاف نقطة ضوئية استعدادا لاستقبال مدينة مراكش في مؤتمر كوب 22، وتجديد 58 نقطة إضاءة إلى حدود السنة الثالثة، والرفع من مستوى جودة الإضاءة واستخدام الإضاءة الحديثة ، وتتبع الإنارة بشكل حديث ومركز وأتوماتيكي إدارتها عن بعد وفقا للمعايير الدولية المعمول بها في المدن الأوروبية بالإضافة إلى جعل مراكش مدينة مضاءة بشكل أفضل وأكثر أمنا .

هذا المشروع يرتفع سقف طموحه وآماله للرفع من مستوى الإضاءة العامة للمدينة، و يسعى بمعية الشركاء إلى توحيد الإضاءة وتوفير خدمات عبر رقم أخضر واستبدال شبكة الأسلاك المعلقة بشبكة تحت أرضية، خصوصا في الشوارع والطرق الرئيسية . وفي الجانب البيئي، من المنتظر إقامة محطة لسته

درجات كهربائية، ومحطات لإعادة الشحن ، وعدة وحدات لقراءة عدادات استهلاك الطاقة، ووحدتين للكشف عن التلوث ، وخدمات مخصصة للإضاءة الاحتفالية بما في ذلك الكتابة شارع محمد السادس، هذا إلى جانب العديد من المبادرات ، الأخرى التي من شأنها أن تترك بصماته على مراكش “المدينة الخضراء . “ لمرافقة كل هذه المستجدات على صعيد المملكة ، وبناء على تجربة مدينة مراكش،

لوجود قريبا ميثاق للإضاءة والإنارة العموميين لضمان سيخرج للوجود قريبا ميثاق للإضاءة و الإنارة العموميين لضمان الوحدة والاتساق على امتدادات المدينة ومحيطها، وأبحاث لتقييم مدى رضا وجودة الأداء ومستوى تقدم الأعمال والخدمات في هذا المجال.

## الفرع الثاني

### الجماعات المحلية في فرنسا

إنه الأجدر بنا وقبل لتعرف على التجربة الفرنسية والتقرب من الدور الإقتصادي للجماعات المحلية في فرنسا التعرض للتنظيم الإداري الفرنسي مع ذكر الجباية المحلية ومواردها المالية التي تجبها هاته الجماعات المحلية .

### أولاً:التقسيم الإداري الفرنسي

ويمتد نظام الإدارة المحلية بفرنسا إلى ما قبل الثورة الفرنسية 1789 حيث كانت هناك برلمانات إقليمية تقوم بسن التشريعات المحلية و جباية بعض الضرائب و فض النزاعات ، و أعضائها ينتخبون مباشرة من الشعب و يسألون أمامهم ، أما في عهد الملكيات المطلقة تولى نواب الملك هذه المهام ، و بعد قيام الثورة 1789 قسمت الجمهورية الأولى البلاد إلى 83 إقليما تديرها مجالس محلية و في سنة 1884 أعطيت لهذه المجالس الاختصاص العام في المسائل ذات الطابع المحلي وهو ما يميز النظام الفرنسي. و توالى التشريعات إلى آخر تعديل في سنة 1982 رقم 213 الذي منح للأقاليم الشخصية الاعتبارية إلى جانب المحافظات و البلديات.

تتقسم فرنسا القارية (أي الأوروبية) إلى 22 منطقة régions ، ينقسموا بدورهم إلى 96 إقليم Départements . وهناك 101 قسم ( préfecture ) وبالإنكليزية ( Prefectures ) ، بواقع قسم لكل إقليم، وهو تقسيم تابع لوزارة الداخلية. وهؤلاء بدورهم ينقسموا إلى 329 نقطة) بالفرنسية : arrondissements ، وبالإنكليزية ( Su préfctures ) ، ينقسموا إلى 3,879 كانتون cantons يتألفون من 36,568 كوميون communes حتى ( 1/1 /2004 ).

أ- اختصاصات المجالس المحلية بفرنسا:

ما يميز نظام الإدارة المحلية بفرنسا أن اختصاصاتها تخضع لقاعدة عامة و هي كل الاختصاصات ذات الطابع المحلي فقط، و الباقي هو من اختصاصات الإدارة المركزية و من أهم هاته الاختصاصات نذكر .

1- اختصاصات مجلس الأقاليم :

يغلب على اختصاصاتها الطابع الاقتصادي ، فهي تقدم التوصيات الخاصة بتقديم المساعدات المركزية للاستثمارات المحلية ، كما أنه يشترك في تنفيذ المشاريع الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في هذه الأقاليم ، و لها أن تنشأ مؤسسات عامة مشتركة فيما بينها تحقيقا للنفع العام.

2- اختصاصات مجالس المحافظات :

تتولى تنظيم سير العمل في المحافظة و عمل الهيئات المحلية الواقعة في نطاقها كما أنها تنشأ هيئات عامة مشتركة لتقديم المساعدة الفنية و التقنية للبلديات ، و تصادق على الميزانية التخطيطة للمحافظة و تعمل على تنفيذها ، و تنشأ المرافق العامة المحلية للمنفعة العامة.

3- المجلس البلدي:

هو المختص بصفة عامة في كل الشؤون المحلية عن طريق لوائحه الداخلية، كما يصوت و ينفذ ميزانية البلدية.

• الإشراف على صيانة مباني المدارس (الحضانة من 3 إلى 6 سنوات والابتدائية) وتعيين المستخدمين ومُتابعهم.

• تأمين وسائل النقل لتلاميذ المدارس وللمُسِنَّين ذوي الدَّخَل المحدود مجاناً أو بمُساهمة رمزيّة.

• \*ضمان مُرافقة المُسنين المُعاقين في بيوتهم حين لا يرغبون العيش في دور العجزة ، أيًا كان

دخلهم، ذوو الدَّخَل يُساهمون والآخرين مجاناً

- منح رخص البناء وفق الشّروط والمواصفات القانونيّة ومُتابعها
- مُراقبة قيام الموظّفين بواجبهم على أفضل وجه فيما يخصّ السّجلّ المدنيّ كمنح أو تجديد جواز سفر أو هويّة أو شهادة ميلاد.
- تعيين شرطة البلديّة بعد تخرّجهم، لحفظ أمن المُواطن وأملاكه والقيام بالحراسة الليليّة لمُراقبة كلّ ما يصول ويجول في الدائرة البلديّة\*
- مُساعدة العاطلين عن العمل لتأمين لقاءات بينهم وبين الجهات المختصة بالبحث عن وظيفة.
- تسهيل أمور الجمعيات المدنيّة الإنسانيّة والاجتماعية، بوضع أماكن تحت تصرّفهم، لاجتماعاتهم ومُحاضراتهم وحفلاتهم.
- إجراء استفتاءات لمشاريع محلية مهمّة، وتنظيم احتفالات شعبيّة بحضور رئيس وأعضاء المجلس البلديّ يُدعى له كلّ مواطني الدائرة البلديّة.
- الحرص على صيانة و نظافة الشّوارع والأرصفة جماليًا وصحّيًا والمشاركة الاختيارية بمسابقات أكثر المدن تزيينا وتزهُراً<sup>1</sup>.

#### ب-رقابة الجماعات المحلية :

كما أسلفنا سابقا أم الهيئات المحلية الفرنسية تتمتع بالاختصاص الكاملة في الشؤون المحلية و بالتالي فهي حرة في اختصاصها هذا ، مما جعل نظام الرقابة جد شديد لحد رعونات المجالس ، بمعنى آخر أن المجالس المحلية تتمتع بحرية واسعة في ممارسة اختصاصها مقابل رقابة موسعة و شديدة من السلطة المركزية ، رغم أن تشكيلها كان عن طريق الانتخاب المباشر و تكون هذه الرقابة إما على الهيئات أو على الأعمال:

<sup>1</sup> <https://www.politics-dz.com/> الإدارة المحلية من منظور مقارن: دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا بريطانيا

1 - الرقابة على الهيئات:

تتجلى في مشاركة الحكومة في تعيين أعضاء بالمجالس المحلية إضافة إلى الأعضاء المنتخبين، كما تشرف على تأديب الأعضاء المخالفين، و إذا اقتضت المصلحة لها أن تحل المجلس بأكمله.

2- الرقابة على أعمال الهيئات المحلية :

تكون عن طرق التصديق على هذه الأعمال لكي تكون نافذة، كما أنها تعطي إذنا بممارسة نشاط من عدمه ، و إذا اقتضت الضرورة يمكن لها أن تحل محلها.

ت- إيرادات الجماعات المحلية في فرنسا:

بالنسبة للموارد الداخلية للمجالس المحلية الفرنسية تتراوح بين نوعين من المصادر:

1- الضرائب:

يمكن حصرها في أربعة أنواع من الضرائب

- الضريبة على الأملاك العقارية و تشمل المنازل و المستأجرا.

- الضريبة على القيمة الايجارية التي يراعى فيها ما مستأجرا.لعقار مبنيا أم لا.

- الضريبة على المساكن و يتحملها الساكن حتى لو كان مستأجرا.

- الضريبة على الرواتب و الدخل المتأتي من المهنة بنسب محددة قانونا.

2- الأثمان المحلية:

كرسوم الحدائق و الملاهي العائدة للمجالس المحلية و رسوم الإعلانات المحلية إضافة إلى أثمان

الخدمات التجارية الأسواق غيرها و عوائد المشروعات الاستثمارية.

ج- مالية السلطات المحلية:

في عام 2015 ،بلغت نفقات الحكومة المحلية 249.2 مليار يورو،منها 36.9 مليار يورو كانت نفقات

الاستثمار: كانت السلطات المحلية وحدها تمول حوالي 60% من الاستثمار العام. في المجموع،يمثل

الإنفاق المحلي حوالي 20 % من الإنفاق العام، أو ما يقرب من 12 % من الناتج المحلي الإجمالي. ويحكم تقدمهم الآن بوضع هدف لتطور النفقات المحلية (ODEDEL)، تم إنشاؤه بموجب قانون 29 ديسمبر 2014 بشأن برمجة المالية العامة للأعوام 2014-2019. و هذا الأخير يدل على احترام المبدأ الدستوري المتمثل في الإدارة الحرة للسلطات المحلية.

يتزايد حجم موارد السلطات المحلية والإقليمية بسبب نقل المهارات التي يتلقونها:

- يتكون المورد الرئيسي من الضرائب والضرائب المحلية، ومن بينها ضريبة الإسكان وضريبة الأملاك على الممتلكات المشيدة، وضريبة الأملاك على العقارات غير المطورة والمساهمة الاقتصادية الإقليمية (التي تتكون من تقييم الأراضي للشركات ومساهمة القيمة المضافة من الشركات). في عام 2015، بلغ مجموع الضرائب المحلية المباشرة حوالي 85.8 مليار يورو؛

- تستفيد السلطات المحلية أيضا من معونة الدولة التي تبلغ أكثر من 50 مليار يورو سنويا (باستثناء الضرائب المحولة والتعويض عن الخصومات الضريبية المحلية). أهم هذه المنافسات هي المنحة التشغيلية الشاملة (DGF) ومع ذلك، تم تخفيض هذه القروض إلى 48 مليار يورو في عام 2017 كجزء من مساهمة السلطات المحلية في استعادة المالية العامة.

### ح- الخدمة المدنية الإقليمية

هو بموجب القانون الصادر في 16 يناير 1984 تم إنشاء الخدمة العامة الإقليمية. ومنذ ذلك الحين، ازدادت أعدادها بشكل كبير، لاسيما بسبب نقل الموظفين من الخدمة المدنية للدولة المرتبطة بسلطات لامركزية مختلفة.

في عام 2015 ، شكلت الخدمة المدنية الإقليمية ما يقرب من 1.9 مليون موظف، أو حوالي 35 % من القوة العاملة في الخدمة المدنية. توظف البلديات و EPCI الجزء الأكبر من موظفي الخدمة المدنية الإقليمية (أكثر من 1.5 مليون) ،متقدما بكثير من الإدارات (حوالي 300000) والمناطق (التي لديها حوالي 81000 موظف). هناك أكثر من 230 مهنة،مجمعة في ثمانية قطاعات، والتي تتوافق مع العديد من المهارات التي تؤول إلى السلطات المحلية.

#### خ-مكانة السلطات المحلية في فرنسا:

تستفيد السلطات المحلية والإقليمية من مبدأ الإدارة الحرة المكفول بموجب المادة 72 من الدستور وتمارس "بموجب الشروط المنصوص عليها في القانون". وينطبق هذا المبدأ على العلاقات بين المجتمعات المحلية والدولة،وكذلك على العلاقات التي تربط المجتمعات ببعضها البعض. ونتيجة لذلك،لا يمكن أن يكون هناك إشراف على سلطة محلية واحدة على أخرى، وضعت قوانين اللامركزية لعامي 1982 و 1983 نهاية للسيطرة الاستباقية من قبل المحافظين على أعمال السلطات المحلية. إذا كان هذا الأخير، كقاعدة عامة،يجب أن يحيلها لهم،فإن القاضي الإداري فقط،إذا تم الاستيلاء عليه من قبل الحاكم أو من قبل شخص له مصلحة في التمثيل،قد يلغيها.

وعادة ما يكون للسلطات المحلية والإقليمية شرط عامل لولاية القضائية، مما يسمح لها بالتنظيم من خلال مداولاتها في جميع الحالات التي تقع ضمن مستواها. بما أن القانون المشار إليه في 7 أغسطس 2015 قانون ( NOTRe ) ،فإن هذا البند العام من الكفاءة لايفيد سوى الكميونات،حيث يتم تحديد صلاحيات الإدارات والمناطق من الآن فصاعداً بالقانون.

وقد سعى المشرع، منذ بداية عملية اللامركزية،إلى استخلاص كتل متجانسة من الكفاءات،محددة لكل مستوى من مستويات المجموعة. وهكذا تمارس البلديات اختصاصاتها الرئيسية في التخطيط الحضري

والإسكان والبيئة. الإدارات مسئولة عن مجالين رئيسيين: العمل الاجتماعي (الطفولة، المعاقين، المسنين، دخل التضامن النشط) والتخطيط المكاني (المعدات الريفية، الموانئ البحرية والداخلية، المطارات، الطرق الإدارية).

وأخيراً، إختصاصات المناطق تغطي أساساً التنمية الاقتصادية والتخطيط المكاني والنقل غير الحضري. ومع ذلك، فالعديد من المهارات (الرياضة، السياحة، الترويج للغات الإقليمية، التعليم الشعبي، الخ) لتزال مشتركة بين مستويات مختلفة من المجتمعات. وهكذا، في التعليم المدرسي، تقع مسؤولية التعليم الابتدائي على عاتق الكليات، وكليات الإدارات، ومدرسي المناطق. وقد تؤدي ممارسة بعض الكفاءات المشتركة، منذ المراجعة الدستورية لعام 2003، إلى تسمية مجتمع "رائد"، مسئول عن تنظيم طرائق العمل المشترك للعديد من المجتمعات.

كما أرسى التعديل الدستوري لعام 2003 السلطة التنظيمية للسلطات المحلية والإقليمية (المادة 3/72) التي قد تساهم، بموجب الشروط المنصوص عليها في القانون، في ممارسة السلطات المحلية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> التعديل الدستوري لسنة 1013، المنشور على الموقع [www http:// assemblee-nationale. FR](http://www.assemblee-nationale.fr) ، تم الإطلاع بتاريخ يوم 2018/11/15 على الساعة 09 سا30د ،

## المبحث الثاني

### أثار الإصلاح الجبائي على التمويل المحلي

ترتكز مالية البلديات بشكل أساسي على مداخيل الجبائية، حيث أن هذه الأخيرة تشكل أكثر من 90 بالمائة من ميزانيات البلديات، بينما لا تتعدى إيرادات أملاكها 10 بالمائة. فأهمية الموارد الجبائية تتحدد بحجم نسبتها في ميزانية الجماعات المحلية، ولتحديد ذلك لابد من تسليط الضوء أولاً عن الوضعية المالية للجماعات المحلية لاسيما البلديات في الجزائر، ثم معرفة حدود مساهمة الجباية المحلية في تمويل المالية المحلية.

و رغم التدابير في مجال إصلاح المالية العامة كتعبئة الموارد من خلال إصدار التشريعات في مجال المالية كالجبائية بشكل خاص، إلا أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من مشكلة العجز المالي المسجل والمتراكم على مستوى الميزانيات المحلية مما تولد عنه مشكل آخر مشكل المديونية والتي كثيرا ما دفعت الدولة للتدخل لمسح هذه الديون، وعليه هناك علاقة تبعية بين ظاهرتي العجز المالي لميزانيات الجماعات المحلية وظاهرة المديونية.

لهذا سيتم تقسم هذا المبحث إلى مطلبين يتم التطرق في المطلب الأول إلى أسباب ضعف الجباية المحلية.

أما المطلب الثاني فيخصص لدراسة الحلول القانونية الممكنة لتفعيل الآليات الجباية المحلية .

## المطلب الأول

### الأسباب ضعف الجباية المحلية

إنه ومما لا شك فيه أن موارد الجباية المحلية الحالية تتسم بالضعف وقلتها ولا تصبو إلى الأهداف المرجوة والمساهمة الفعالة في المالية العمومية والتي تعرف المالية المحلية بأنها وثيقة مالية رسمية تبني أرقامها على أساس التنبؤ بحجم كل من الإيرادات والنفقات المحلية اللازمة لتنفيذ سياسات ونشاطات ذات طابع محلي تهدف إلى تقديم خدمات محلية وفقا لأولويات المجتمع المحلي.<sup>1</sup> وبناء على هذا التعريف فإن مشكلة العجز المالي للجماعات المحلية تظهر في حالة وجود اختلال بين حجم النفقات ونقص في حجم الإيرادات، وفي الحقيقة ترجع هذه المشكلة إلى عدم تطابق الموارد مع المهام الدولة إلى الجماعات المحلية، ولو حظ هذا التعارض بث أعباء البلدية كبث مواردها المتاحة منذ زمن بعيد، حيث أعتمد قانونها قبل الولاية وأسندت لذا عدة صلاحيات وهي لا تزال حديثة العهد بالإستقلال<sup>2</sup>، ومن المعلوم أن الجزائر ورثت عن الاستعمار الفرنسي أكثر من 1500 بلدية كانت معظمها تعاني من العجز كالتقص في جميع الوسائل، وتسير وفق لنظام يتصف باللاتوازن بين البلديات من حيث طريقة التمويل خاصة عن طريق الضرائب المحلية<sup>3</sup>.

ترتكز مالية البلديات بشكل أساسي على مداخيل الجبائية، حيث أن هذه الأخيرة تشكل أكثر من 90 بالمائة من ميزانيات البلديات، بينما لا تعدل إيرادات أملاكها 10 بالمائة<sup>4</sup>. فأهمية الموارد الجبائية تتحدد بحجم نسبتها في ميزانية الجماعات المحلية، ولتحديد ذلك لابد من تسليط الضوء

أولا عن الوضعية المالية للجماعات المحلية لاسيما البلديات في الجزائر، ثم معرفة حدود مساهمة

<sup>1</sup> خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1985، ص 09

<sup>2</sup> نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 2012/10، ص 16

<sup>3</sup> الطيب ماتلو مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، 2009، ص 101

<sup>4</sup> نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 18

الجباية المحلية في تمويل المالية المحلية. لهذا سيتم تقسم هذا المطلب إلى فرعين يتم التطرق في الفرع الأول إلى الوضعية المالية للجماعات المحلية في الجزائر. أما الفرع الثاني فيخصص لدراسة مدى مساهمة الجباية المحلية في تمويل المالية المحلية كالصعوبات التي تواجهها.

### الفرع الأول

#### الوضعية المالية للجماعات المحلية في الجزائر

تعتبر الجماعات الإقليمية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإدارية للدولة أسندت لها جملة من الصلاحيات بهدف إشباع الحاجات العامة المحلية في كل إقليم محلي، ولتجسيد هذا الدور أرفقت هذه المهام بمصادر تمويل مختلفة من ضرائب ورسوم و حقوق ومداخيل أملاك وغيرها، غير انه في الواقع أصبح حجم هذه الموارد لا يتوافق وحجم الأعباء المتزايدة التي تتسع بشكل مستمر، مما أدى إلى ظهور مشكلة عجز المالية المحلية عن تأدية مهامها وهذا ما سيتم معالجته من خلال تسليط الضوء على واقع عجز المالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر، والأسباب المؤدية لذلك، وذلك على الشكل التالي :

#### أولاً- واقع عجز المالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر:

تعرف المالية المحلية بأنها وثيقة مالية رسمية تبنى أرقامها على أساس التنبؤ بحجم كل من الإيرادات والنفقات المحلية اللازمة لتنفيذ سياسات ونشاطات ذات طابع محلي تهدف إلى تقديم خدمات محلية وفقاً لأولويات المجتمع المحلي<sup>1</sup>.

وفي الحقيقة عندما نتصفح في ميزانية الكثير من البلديات نجد أن النفقات المسجلة أكثر بكثير من الإيرادات الحقيقية المسجلة في الميزانية ، مما يدفع بالبلدية إلى تقديم طلب لمنح الإعانة لإعادة

<sup>1</sup>خالد سمارة الزغبي، المرجع السابق، ص09

التوازن للميزانية، إذ أن التوازن المالي يقتضي تساوي الإيرادات والنفقات كالإخلال بذلك يؤدي إلى العجز المالي الذي أصبح أهم المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية، حيث أصبحت البلديات عاجزة عن تغطية معظم القطاعات بمبالغ مختلفة مجموعها يتعادل 17 مليار دينار سنة<sup>1</sup> 1999، و منذ نهاية الثمانينات وعدد البلديات العاجزة في تطور مستمر سنة بعد سنة، حيث كان عدد البلديات العاجزة سنة 1986 يقدر ب 52 بلدية من مجموع 1541 ليرتفع من سنة 1990 - 1999 من 164-1207 أما في 2000 - 2012 من 1090-1280.

ولقد حاول المشرع الجزائري عبر جملة من الإصلاحات للمالية المحلية للجماعات المحلية لاسيما البلديات، عن طريق الإعتماد على عدة آليات لتطويرها وتحسين مردوديتها خاصة بعد التحول الذي شهدته الجزائر في نظامها السياسي والاقتصادي، كبناء على هذه الإصلاحات لاسيما المتعلقة بالجانب الجبائي صرح وزير الداخلية لجريدة الشروق اليومي بتاريخ 05/12/2013: أنه إنخفض عدد البلديات العاجزة من 1184 بلدية عاجزة من أصل 1541 في سنة 2000 إلى 417 بلدية عاجزة سنة 2009، وبلغ هذا العدد 14 بلدية خلال 2010 بإعانة قدرت 134 مليون 00مليون خلال 2011 و<sup>2</sup> 2012 كما صرح مدير المالية المحلية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية" نور الدين كروي" بأنه لا يوجد أي عجز مالي في تسيير ميزانيات البلديات على مستوى الوطن .

ولكن هذه التصريحات لا يمكن التقيد بها نظرا لتغير الوضع المالي للجزائر بعد انخفاض أسعار البترول، ولذلك أصبح الخيار الوحيد للبلديات تثن موارد ذاتية لتغطية نفقاتها أمام انخفاض الإيرادات العامة للدولة، والتي تعتمد في مجملها على الجباية البترولية، وقد نشر في جريدة النصر اليومية ليوم 27/07/2016 أن وزير الداخلية قد دعا في اجتماعه مع الولاة حيث حثهم على ضرورة تثن الممتلكات

<sup>1</sup> نصر الدين بن شعيب وشريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، ص26.

<sup>2</sup> ميسمة عولمي و جباري شوقي، تعبئة الموارد الجباية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة الجلفة، العدد 03 لسنة 2014 ص31

المحلية وتحسين الاستثمار نظرا لعدم وجود أموال، وذلك نتيجة زيادة التحصيل الضريبي المتأتي من الممتلكات المحلية ب 20 بالمائة لسنة 2016.. .

ولهذا على البلديات تثمين مواردها الخاصة لاسيما الجبائية منها من أجل تجاوز مشكلة ظاهرة العجز المالي لميزانياتها.

### ثانيا- الأسباب المؤدية للعجز المالي للبلديات:

رغم التدابير في مجال إصلاح المالية العامة وتعبئة الموارد من خلال إصدار التشريعات في مجال المالية والجبائية بشكل خاص، إلا أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من مشكلة العجز المالي المسجل والمترآكم على مستوى الميزانيات المحلية<sup>1</sup> مما تولد عنه مشكل آخر مشكل المديونية والتي كثيرا ما دفعت الدولة للتدخل لمسح هذه الديون، وعليه هناك علاقة تبعية بين ظاهرتي العجز المالي لميزانيات الجماعات المحلية كظاهرة المديونية، لهذا سيتم معالجة ذلك على الشكل التالي:

### أ- أسباب ظاهرة العجز المالي لميزانيات البلديات:

إن المقصود بعدم توازن الميزانية عدم تعادل الإيرادات مع النفقات، وتتحقق حالة العجز في الميزانية عند ارتفاع النفقات عن الإيرادات<sup>2</sup>، ويعود عدم توازن قسم الميزانيات البلديات، ولاسيما التي تفنقر بعضها إلى أدنى نشاط اقتصادي يدر موارد جبائية لتدعيم ميزانية البلدية، إلى عدة أسباب منها ما يتعلق بالمكلف أو الخاضع للضريبة ومنها ما يتعلق بالنظام لهذا يمكن تصنيف هذه الأسباب إلى أسباب داخلية وأخرى خارجية، كذلك على الشكل التالي:

### 1- الأسباب الداخلية:

تتعدد هذه الأسباب هي الأخرى إلى عدة أنواع أهمها:

<sup>1</sup> بسمة عولمي و جباري شوقي ، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية مرجع سابق ،ص02

<sup>2</sup> صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة 04 ، د.ج، الجزائر ، 1992 ،ص16

1-1 / عدم التطابق بين الموارد والأعباء :

تعتبر ظاهرة عد التطابق بين الموارد كالأعباء من الظواهر العامة التي أضحت كصفة أساسية ملازمة لجميع بلديات الوطن على إختلال حجمها و إمكانياتها ،حيث ترجع ظاهرة النمو المتزايد لأعباء البلديات إلى الوضعية المالية التي عرفتة البلدية الجزائرية منذ القوانين الأولى (1967) التي أظهرت إنخفاض خطير في الموارد متبوع بارتفاع كبير للنفقات،وهذا نتيجة لوضعية البلاد في تلك الفترة<sup>1</sup>. لتعرف هذه الظاهرة إنتشار أكثر بعد صدور قانون 08/90 الذي أضاف على عاتق البلدية عدة إصلاحات ترتب عنها الزيادة في أعبائها ،كذلك نظرا لما تميزت به هذه الفترة من دخول الجزائر في إطار التعددية السياسية و إقتصاد السوق والعشرية السوداء التي دفعت الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى توجيه إعاناته إلى التكفل بأجور الحرس البلدي.

وتوسيع مجالات تدخل البلدية في جميع الميادين تقريبا بموجب القوانين المتعلقة بها بدا القانون 10/11 زاد من العبء الإنفاقي دون مقابل مالي كاف وإعتبارا لهذه الوضعية كانت ندرة الموارد المالية سيده الموقف مما جعل السلطات المحلية تصنف الديون تحت بند نفقات التسيير خارج .الميزانية نظرا لنقص مواردها<sup>2</sup>.

1-2 /ضعف الموارد البشرية:

يعتبر من العوامل المساعدة على لصاح اللامركزية الإدارية وجود مسئولين محليين قادرين على تسيير الشؤون الوحدة المحلية،لهذا لأبد من حسن اختيار مسئولوا الوحدات المحلية سواء كانوا منتخبين أو موظفين لأنه يؤدي بالضرورة إلى التحكم في تسيير ميزانيات هذه الوحدات ،إلا أن الواقع اثبت أن طرق وإجراءات التي تحيط بعملية اختيار وتعيين الممثلين المحليين أصبحت لا تتجاوب مع متطلبات عصرنة الإدارة المحلية ،فبالإضافة إلى غياب انتقاء صفات التأهيل في فئة كثيرة من المنتخبين المحليين فان

<sup>1</sup>بلجيلالي أحمد ،المرجع السابق،ص10

<sup>2</sup>شوقي جباري/بسمة عولمي،المرجع السابق،ص3

الشروط التي تحيط بعملية التعيين الأعوان الإداريين، والإطارات بالرغم من خضوعها لشروط التوظيف العادي من إعلان ومسابقات وتعيين إلا أن جل البلديات تعاني من ضعف مستوى التأطير الذي تبلغ نسبته 2.06 بالمائة<sup>1</sup>، وضعف التأطير على مسئول البلديات مرتبط بانسداد أبواب الترقية كغياب المحفزات المالية التشجيعية نظرا لعدم كثرة الموارد المالية للجماعات المحلية بسكنها من توظيف مؤهلات للتحكم في تسيير الاختصاصات المسندة إليهم<sup>2</sup>.

فضعف التأطير يشكل الإشكال الأول للبلديات فعلى مستوى 1541 بلدية هناك 15493 إطار يحمل شهادة التعليم العالي، وهناك 800 بلدية لا تتوفر على إطار جامعي بسبب نقص مواردها أو بُعده. وبالمقابل تشكل الاعتمادات المخصصة لأجور الموظفين 75 بالمائة من ميزانية التسيير فهذه النسبة تشكل عبء كبيرا على البلديات محدودة الموارد، والتي غالبا ما تعجز عن تسديدها إلا بعد اللجوء إلى صندوق الضمان للجماعات المحلية<sup>3</sup>، وهذا من دون مقابل في الأداء. كما يستشف مما سبق، أنو أصبح من الضروري على البلديات تعبئة مواردها المالية لاسيما الذاتية من أجل التحكم في عملية التوظيف من أجل اختيار موظفين قادرين على التحكم في تسيير شؤونها المحلية لاسيما المالية منها.

### 2- الأسباب الخارجية:

من الأسباب الخارجية التي أدت إلى العجز المالي للبلديات مايلي:

#### 1-2/ عشوائية التقسيم الإداري في الجزائر:

عرفت الجماعات المحلية في الجزائر ولاسيما البلديات تطورا ملحوظا منذ الإستقلال ففي سنة 1962 وجدت 1536 بلدية موروثه عن العهد الاستعماري كانت أغلبها تعاني من ضعف في الإمكانيات البشرية

<sup>1</sup> بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص1

<sup>2</sup> تابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2014-2015، 72-73

<sup>3</sup> نصر الدين بن شعيب ومصطفى الشريف، المرجع السابق، ص16

كالموارد المالية، وبصدور المرسوم رقم 189/63 تقلص عدد البلديات ليصبح 676 بلدية حيث كان لهذا الإجراء أثر إيجابي على البلديات بالتخفيف من أعباء تسييرها عن طريق ضبط مواردها البشرية والمالية<sup>1</sup>.

لكن عرفت الجماعات المحلية تقسيمات أخرى كان لها تأثيرات سلبية على تمويلها المالي بدءا من سنة 1974 ك 1984 و 2015، وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي:

### 2-1-1-1 التقسيم الإداري لسنة 1974:

الذي بموجبه عدد البلديات بإضافة 28 بلدية كما تم الرفع من عدد الولايات من 15 إلى 31، إلا أن وإن ترتب عليه عدد استيعاب التغييرات التي أدرجت آنذاك، وعدم التحكم في تأثيراتها على الجباية المحلية العائدة للبلديات بشكل خاص إلا أن هذا التقسيم لم يكن له تأثير كبير على المالية المحلية<sup>2</sup>

### 2.1.2 التقسيم الإداري لسنة 1984:

الذي ترتب عنه رفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية ورفع عدد الولايات إلى 48 ولاية مما دفع بالدولة إلى تخصيص مساعدات مالية معتبرة على شكل إعانات تجهيز لصالح الجماعات المحلية، حيث استقادت 837 بلدية من مساعدات مالية قدرت ب 20 بالمائة من الاحتياجات العامة.

أما الولايات 17 الجديدة فاستقادت من 04 ملايين دج . التي خصصت لانجاز الهياكل الضرورية لإنطلاق مصالح الولاية<sup>3</sup>

لكن كان لهذا التقسيم عدة سلبيات على الجماعات المحلية في الجزائر يمكن ذكر منها مايلي<sup>4</sup>

- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد.

- لم يصاحب هذا الإجراء وسائل لترقية الاستثمار في هذه البلديات وبالتالي قلة العمالة.

<sup>1</sup> نصر الدين بن شعيب ، ومصطفى الشريف المرجع السابق، ص163

<sup>2</sup> نصر الدين بن شعيب ومصطفى الشريف، المرجع نفسه، ص164

<sup>3</sup> يوسف نوالدين، المرجع السابق، ص119

<sup>4</sup> نصر الدين بن شعيب ، ومصطفى الشريف، المرجع السابق، ص164

-زيادة عدد الموظفين الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون مورد مالي لتغطية ذلك.

-تشيتت الحصلة الجبائية التي كانت توزع على 704 بلدية و 31 ولاية ليرتفع هذا العدد إلى

1541 بلدية و 48 ولاية.

فنتج عن هذا التقسيم الجديد 19 بلدية من أصل 837 تقع مقراتها العامة في المناطق الحضرية

بمعنى أن 89.2 بالمائة من هذه البلديات ذات طابع ريفي مما يجعلها تعتمد في تمويلها على

إعانات الدولة نظرا لانعدام إيراداتها الذاتية<sup>1</sup>، وهو الأمر الذي ساهم في إحداث 600 بلدية

عاجزة بالمنشأ لا تستند على أم مورد مالي مما أدى إلى ظهور ظاهرة عجز البلديات التي كانت

بوادرها ظهورها انطلاقا من سنة 1986 كالتالي تزايدت سنة بعد سنة.

لهذا كان من المفروض على السلطات المركزية التفكير في تقليص حجم عدد الجماعات المحلية

، كذلك عن طريق دمج البلديات المتشابهة من حيث الخصائص على مستوى الوطن مع مراعاة

حجم السكان والمساحة الجغرافي بهذا التقليل من نفقات التسيير والحفاظ على الموارد المالية

للوحدة المحلية لاسيما الموارد الجبائية، غير أن تفكير السلطات المركزية لا يزال في الاتجاه المعاكس

فعوض التفكير في فكرة التجميع من أجل خلق وحدات محلية قادرة على التكفل بذاتها من الناحية

التنظيمية والدالية والبشرية، لا تزال مستمرة في خلق وحدات إدارية اصطناعية عاجزة منذ نشأتها وهذا ما

تم من خلال المرسوم الرئاسي رقم 15/ 140 المؤرخ في 27 ماي 2015 الذي يهدف إلى إنشاء

مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بتنظيمها وكذلك مها م الوالي المنتدب<sup>2</sup>

وبغض النظر عن البحث في مدل دستورية هذا المرسوم من عدمه، فإن السبب في تنامي ظاهرة البلديات

العاجزة بالمنشأ أو الوحدات المحلية الاصطناعية يرجع بالدرجة الأولى إلا عد م مراعاة السلطات المركزية

<sup>1</sup> ب لجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص 11

<sup>2</sup> المرسوم 15/140 المتضمن إحداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات المؤرخ في/ 27 05/2015، المادة 01 منه، ج.ر.ج. العدد 29

المؤرخة في/2015/05/31

عند إنشاء هذه الوحدات المحلية إلا مقومات اللامركزية، كالدليل على ذلك إحداث وحدات محلية تفنقر حتى على مقرات إدارية حتى لتتصير مما تضطر الحكومة المركزية إلى تخصيص إعانات لتجهيزها إداريا، وتمويلها مستقبلا لتسيير مهامها في غياب مواردها المالية الذاتية، ولهذا يرجع السبب الأساسي في الضعف المالي للجماعات المحلية إلى التقسيم الإداري العشوائي الذم لا يرتكز على مراعاة أبسط مقومات اللامركزية الإدارية.

### 2-2 / الإصلاحات الاقتصادية لسنة : 1988

إن انطلاق عملية الإصلاح المؤسساتي في جانفي 1988 والذي نجم عنه استقلالية المؤسسات، وحل البعض الآخر جعل حصيلة الجباية المحلية تنقلص نتيجة انخفاض الاستثمار، مما ترتب على ذلك تقويت موارد جبائية على ميزانية الجماعات المحلية<sup>1</sup>. ولهذا كان للإصلاحات الاقتصادية أثر سلبي على المالية والجبائية المحليتين كارتفاع في نسبة البطالة نتيجة التسريح الجماعي للعمال.

### 3-3 إشكالية النظام الجبائي في الجزائر :

يتميز النظام الجبائي بعدة إختلالات، كذلك نظرا

لهيمنة الدولة عليه في عدة جوانب سواء من حيث إنشاء كتأسيس الضرائب الذي هو من اختصاص البرلمان وحده دون وجود أي سلطة للجماعات المحلية في هذا المجال أما الجانب الثاني فيتعلق بإسناد عملية تحصيل و توزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية فإن عملية تحصيل

مختلف الضرائب هي من صلاحيات الدولة التي تنفرد هي الأخرى بعملية توزيع حصيلة الموارد

الجبائية على الجماعات المحلية التي تنتظر حصصها السنوية من مديريات الضرائب. أما الجانب

الثالث فيرتبط بهيمنة الدولة على الموارد الجبائية المنتجة أما ضعف مردودية الضرائب المخصصة

للجماعات المحلية التي يقدر حصتها من العائدات الجبائية ب 24 بالمائة بينما النسبة المخصصة

<sup>1</sup>نورالدين يوسف، المرجع السابق، ص 1

للدولة 76 بالمائة، وعليه يظهر وبوضوح إنفراد الدولة بتنظيم الجباية ومنه النظام الجبائي سواء من حيث التأسيس أو التحصيل أو التوزيع أو من حيث الاستفادة من العائدات، كفي ظل غياب أو دور للجماعات المحلية في المجال الجبائي فكيف يمكن تطوير الجباية المحلية؟ وبالإضافة إلى ما سبق، يتميز النظام الجبائي في الجزائر بكثرة التشريعات وعدم استقرارها مما كان عامل مساعد لتفشي ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي.

### ب- ظاهرة المديونية للجماعات المحلية في الجزائر :

شهدت ظاهرة مديونية البلديات تطورا مستمرا إذ بلغت مجموع ديونها سنة 2000 ستة وعشرون 26 مليار دينار<sup>1</sup>، وهذه المديونية لها عدة أسباب لكن في الغالب ما تعتبر مؤشر على حسن أو سوء التسيير من طرف مسؤولي الجماعات المحلية<sup>2</sup> الذين لا ينتمون في الغالب الاعتمادات المالية المفتوحة انطلاقا من فكرة أن الدولة سواءا تتكفل بمسح هذه الديون، وفي هذا الإطار تكفلت خزينة الدولة بمسح ديون بعض البلديات الفقيرة مع تخفيض ديون آخر بمبلغ مالي قدره 44.5 مليار دج لتطهير البلديات من ديونها المتراكمة بين سنوات 1991 ك 2007، وبالرغم من أن هذا الإجراء استفادت منه عدة بلديات إلا أن له تأثيرات سلبية على الإستقلال الإداري للبلديات في تسيير شؤونها المحلية، وكإجراءات وقائية لدفع تراكم ديون البلديات، ومنع هذه الأخيرة من انجاز في حدود إمكانياتها الدالية الفعلية تم إخضاع نفقات البلدية لرقابة قبلية يشرف عليها المراقبين الماليين للمديرية العامة للميزانية، وإنشاء الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية وتكليفه بمراقبة نوعية الدراسات التقنية للمشاريع التي يفوق مبلغها أو يعادل 20 مليار دج، وكنتيجة لهذه الإجراءات تم المعالجة التدريجية لظاهرة العجز المسجل في ميزانيات البلديات، وهذا ما يظهر من النتائج التي صرحت بها وزارة الداخلية بعد تسجيل أم عجز على مستوى البلديات انطلاقا من

<sup>1</sup> أحمد بلجيلالي، المرجع السابق، ص 118

<sup>2</sup> مراد محامد، عجز المسؤولين المحليين عن التسيير يكلف الدولة 18 ألف مليار، الشروق اليومي، الجزائر، بتاريخ 29/07/2008؛ بلال خروفي، الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، بحث /منتشر على الموقع الإلكتروني

تاريخ الاطلاع 15/09/2016 على 13 ساو 03د [/https://www.asjp.cerist.dz/en/article](https://www.asjp.cerist.dz/en/article)

سنة 2012<sup>1</sup>، والوصول إلى هذه النتيجة حسب تصريحات نفس الوزارة كاف بفضل إعانات الصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، كإصلاحات الجبائية التي قامت بها الدولة لتفعيل المالية المحلية.

### الفرع الثاني

**مدى مساهمة الجبائية المحلية في تمويل المالية المحلية والعراقيل التي تواجهها.**

تعتبر الجبائية المحلية من أهم مصادر تمويل المالية المحلية بحيث تشكل القسم الأكبر من إيرادات ميزانيتها بنسبة 90 بالمائة، ولكن بالرغم من سلسلة الإصلاحات التي قامت بها الدولة لاسيما 1997 والتي نجم عنها تعويض بعض الضرائب وإلغاء البعض الآخر مع تقليص المعدلات الضريبية خلال فترة 1997 وتوسيع الوعاء الضريبي، إلا أنه لا تزال الجبائية المحلية تعاني من مجموعة من العراقيل التي تحد من فعاليتها في تمويل المالية المحلية، ولهذا أصبح من الضروري إعادة الاعتبار للموارد الجبائية المحلية باعتبارها الأداة الأساسية لتمويل المالية المحلية وتحقيق التنمية المحلية، وهذا يتجسد من خلال الأدوار التي تقوم بها الجبائية المحلية في هذا المجال (أولا)، والتي تواجه عدة عوائق تحد من فعاليتها فيه (ثانياً).

### أولاً: دور الجبائية المحلية في مجال المالية المحلية:

تشكل المالية المحلية العصب الرئيسي في حياة الجماعات المحلية، إذ تمكنها من أداء مهامها والوظائف الدولة لها قانوناً، وتحقيق متطلبات التنمية المحلية، ولكن هذا لا يكون إلا من خلال توافر موارد مالية لازمة لذلك، ومن هنا يتضح الارتباط القوي بين تحقيق التنمية المحلية ومدى توافر موارد المالية لاسيما الداخلية، وباعتبار مرد ودية الموارد الداخلية غير الجبائية محدودة وضعيفة تبقى الموارد الجبائية أهم هذه الموارد ولتوضيح دورها في تحقيق التنمية المحلية يكون من خلال إبراز دورها فيما يلي:

<sup>1</sup> <http://www.maspolitiques.com/mas/index.php?option=com>  
-1. أنظر الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الجزائري، سابق الإشارة إليه، تاريخ الإطلاع 2016/09/10  
<http://www.maspolitiques.com/mas/index.php?option=com>

أ- دور الجباية المحلية في تشجيع الاستثمار المحلي :

تعمل الجباية المحلية على تشجيع الاستثمار المحلي من خلال الحوافز الضريبية، كإعفاءات المطبقة خصوصا في الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها الشباب المستثمر، أو الممارسة في المناطق المراد ترقيتها مما جعلها تساهم بذلك بتوفير مناصب الشغل جديدة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تفرض على المشاريع الاستثمارية ضرائب ورسوم تساهم في الزيادة في الموارد المالية للجماعات المحلية<sup>1</sup> وبهذا يتضح أن هناك علاقة تأثير وتأثر بين الضريبة و الاستثمار، و لذلك لا بد من إتباع سياسة ضريبة تكون قادرة على تحفيز الاستثمار من أجل خلق مناصب شغل جديدة، كالزيادة في الموارد الجبائية للجماعات المحلية.

ب- دور الجباية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي :

تعتبر الجباية الوسيلة الأساسية التي تسلكها الدولة للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لكن هذه الوسيلة ليست حقيقة مستقلة، ولكنها مجال متعدد الجوانب فإدراج الجباية ضمن النظام الاقتصادي لتحقيق أهداف النمو الاقتصادي يفسر التفاعل المستمر بين الميدان المالي والميدان الاقتصادي، فنجاح السياسة الضريبية يرجع أساسا إلى بنية النظام الجبائي والى بنية الاقتصاد الذي ينتمي إليه. والنظام الجبائي عامة يؤثر في النظام الاقتصادي ويتأثر به، لهذا فإن لصاح أم نظام ضريبي يكون بذلك متعلق بالمحيط الداخلي والخارجي لهذا النظام<sup>2</sup>

وبالنظر لهذه العلاقة الموجودة بين النظام الاقتصادي والنظام الجبائي، والذي تعتبر الجباية المحلية جزء

<sup>1</sup> يوسف نورالدين، المرجع السابق، ص 172

<sup>2</sup> قليل نسمة، السياسة الجبائية والإصلاحات في الجزائر، بحث منشور على الموقع الإلكتروني

[http://elbassair.net/Centre%20de%20t%C3%A9l%C3%A9chargement/maktaba:](http://elbassair.net/Centre%20de%20t%C3%A9l%C3%A9chargement/maktaba) تاريخ الإطلاع 2019/09/05 على 10

صباحا.

منه فقد تتدخل هذه الأخيرة لمعالجة بعض التقلبات الاقتصادية، كذلك من خلال تدخل الدولة برفع الرسم على النشاط المهني في حالة الكساد<sup>1</sup> من أجل التخفيض من صافي رقم الأعمال الذي يجعل الأفراد يجحون عن الاستثمار والقيام بالنشاطات المهنية، وبالتالي يقومون بتحويل هذه لتمويل الطلب الاستهلاكي، مما يترتب عن تحريك الطلب على السلع، وبالتالي المساهمة نوعاً ما في القضاء على ظاهرة الكساد.

### - دور الجباية المحلية في تحقيق التنمية المحلية:

يعتبر عنصر التنمية المحلية من أهم المهام المسندة للجماعات الإقليمية، ولتمكين هذه الأخيرة من القيام بدورها منحت لها مصادر مالية مستقلة من ضرائب ورسوم ومداخل الأملاك وغيرها..، غير أن حجم هذه الموارد أصبح لا يتوافق وحجم المهام المتنامية للجماعات الإقليمية لاسيما أمام ضعف مردودية الموارد الداخلية غير الجبائية التي لا تتعدى نتائجها 10 بالمائة، ولهذا ارتبط تحقيق التنمية المحلية بالاعتماد بالدرجة الأولى على الموارد الجبائية، ولكن نتيجة كجود عدة عوائق أدت إلى ضعف مردوديتها هي الأخرى في المساهمة في الفشل في بريق التنمية المحلية، كذلك إلى جانب عدة عوامل أخرى كسوء التسيير. الذي ترتب عليه عدم الاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة .

### ثانياً- عوائق الجباية المحلية:

إن المشاكل التي عانى منها النظام الجبائي العام، أدت إلى ضعف مردوديته بصفة عامة، كذلك كان نتيجة مجموعة من العوائق التي يرتبط بعضها بالنظام الجبائي العام والتي انعكست بدورها على مردودية الجباية المحلية بالإضافة إلى عوائق خاصة بها، وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي:

<sup>1</sup> ويقصد بالكساد الوضعية الدتتبة عن نقص السيولة لتلبية حاجات الأفراد نتيجة تعطل لكافة القول الإنتاجية بسبب انخفاض .مستوى الإنفاق أو الطلب الفعلي أو

القدرة الشرائية. أنظر في ذلك: يوسف نورالدين، المرجع السابق، ص17

أ-العوائق العامة:

وتتمثل في مجموعة من العوائق وهذا على الشكل التالي:

1- إعطاء الأولوية للجباية البترولية على حساب الجباية العادية:

تعتبر الجباية البترولية جزءا هاما من مجمل إيرادات الميزانية العامة للدولة،حيث أن معظم الصادرات تركز أساسا حول المحروقات التي تسيطر على الاقتصاد الوطني على حساب الجباية العادية التي اعتبر تطويرها إحدى المبررات الأساسية في الإصلاح الجبائي الجزائري من أجل المحاولة للقضاء على التبعية العمياء لقطاع المحروقات،و التي ترتب عنها عدم بذل أي مجهود لتطوير القطاعات الأخرى.<sup>1</sup>

2-ضعف القطاعات الاقتصادية الأخرى :

إن بقاء استمرار الجزائر الإعتماد على قطاع المحروقات كان نتيجة عجز القطاعات الأخرى على خلق نمو معتبر،حيث أن الصادرات خارج المحروقات ضعيفة،لهذا وجب تطوير القطاع الزراعي والقطاع الصناعي لاسيما الخاص الذي كان مهماشا .

نتيجة سيطرة القطاع العمومي على السوق الجزائرية لمدة طويلة بسبب خطط التنمية المرتكزة على الأسس الاشتراكية،و لكن التحول نحو اقتصاد السوق ترتب عنه عدة آثار على القطاع العمومي.نتيجة تطهير المؤسسات العمومية الذي أدى إلى إغلاق 1040مؤسسة وطرده 380000 عامل<sup>2</sup>

3-الغش والتهرب الضريبي:

فبالنسبة للغش الضريبي هي عملية يقوم بها المكلف بهدف تخفيض الضريبة المستحقة عليه إما بصورة كلية أو جزئية من خلال إخفاء كل أو بعض العناصر الخاصة للضريبة،فهي عملية غير قانونية تتحقق بمخالفة القواعد القانونية الضريبية السائدة يترتب عنها تعرضه للمساءلة القانونية على ضوء ما تقرره

<sup>1</sup>قليل بسمة،المرجع السابق،ص 08

<sup>2</sup>قليل بسمة،المرجع السابق،ص 10

القوانين السائدة من عقوبات مالية وجنائية<sup>1</sup>. أما التهرب الضريبي فهو عمل مشروع يكون من خلال إستغلال المكلف للثغرات القانونية والتعارض الموجود على مستول بعض النصوص التشريعية الضريبية من أجل تجنب الواقعة المنشأة للضريبة.

وكلا الظاهرتين لها آثار سلبية على الحصيلة الجبائية مما يؤثر بدوره على الاقتصاد الوطني. وهناك أسباب عديدة تدفع المكلفين على الغش والتهرب الضريبي أهمها عدم وجود ثقافة ضريبية وعدم عدالة تطبيقاتها خاصة في ظل وجود بعض الممارسات ألا أخلاقية من طرف العاملين على مستوى الإدارة الجبائية الذين يحصرون تطبيقها في بعض الحالات على صغار التجار فقط، كما قد يستخدمونها وسيلة للضغط و الابتزاز هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، هناك فئة من المكلفين ينتابهم شعور بثقل وعبء الضغط الضريبي أو يكونون ممن لا يحترمون القانون بغض النظر عن طبيعته.

#### 4- ظاهرة الإقتصاد غير الرسمي (الموازي):

وذلك عن طريق تملص بعض الفئات من دفع الضريبة عن بعض النشاطات الاقتصادية التي تعمل في الخفاء دون التصريح بها لدى السلطات المختصة، ولقد انتشرت ظاهرة السوق الموازي في الجزائر لاسيما خلال الثمانينات نتيجة ارتفاع معدلات البطالة و عدم وجود إطار ملائم للقوانين الجبائية<sup>2</sup>

5- ضعف الإدارة الجبائية: إن نجاح النظام الجبائي مرتبط جزء كبير منه بمدى فعالية تنظيم وتسيير الإدارة الجبائية، والتي عانت من عدة مشاكل أعاق تطور النظام الجبائي، فقد تميزت بتنظيم غير ملائم، ونقص في الإمكانيات المادية والبشرية وقلة التحفيزات المالية لموظفيها أما كثرة المهام الملقاة على عاتقهم، وحتى بعد الدخول في مرحلة الإصلاح لا تزال الإدارة الجبائية تعاني من بعض المشاكل نتيجة

<sup>1</sup> سعيد عبد العزيز عثمان/شكري رجب العشماوي، اقتصاديات الضرائب، الدار الجامعية، القاهرة، 2006، ص15

<sup>2</sup> قليل بسمة، المرجع السابق، ص12

التأخر في إنشاء بعض الهياكل الإدارية التابعة لذا ومراكز الضرائب والمراكز الجوية للضرائب، بالإضافة إلى النقص في تجهيزها من حيث الوسائل المادية والتكنولوجية بدا فيها العنصر البشري المختص من أجل ضمان تنظيم أفضل للإدارة الضريبية.

#### ب- العوائق الخاصة بالجباية المحلية:

على الرغم من أن الجباية المحلية تمثل أهم مورد في المالية المحلية، إلا أن حصيلتها لازالت دون المستوى المطلوب للمساهمة في التنمية المحلية، كذلك راجع إلى عدة عوائق أهمها مايلي:

#### 1-تبعية النظام الجبائي المحلي للدولة:

إن التبعية النظام الجبائي المحلي للدولة يتجسد في عدة نواحي ومجالات والتي يمكن ن نرصدها وجمعها ومحاولة الإلمام بها كمايلي :

#### 2-عدم وجود نظام جبائي محلي:

والمقصود بهذا أن تكون للجماعات المحلية نظام جبائي مخصص ومنفصل عن النظام الجبائي العام للدولة، يخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية والبلدية وصندوق التضامن للجماعات المحلية، وبالرجوع إلى النصوص القانونية يتضح انه ليست للجماعات المحلية دور في تأسيس الضريبة أو تحصيلها إلا في الحالات التي نص عليها القانون الذي يعتبر وسيلة في يد السلطة التشريعية مما ترتب على ذلك مركزية تأسيس الضرائب، وتحصيلها بيد الدولة وليس للجماعات الإقليمية أي دخل في هذه العملية سوى استلام حصتها سنويا من مديريات الضرائب.

#### 3-احتكار الدولة لتوزيع الموارد الجبائية على الجماعات الإقليمية: إن عملية توزيع الموارد الجبائية

على مختلف الجماعات المحلية تتم عن طريق المصالح المالية التابعة للدولة وليس للجماعات المحلية أو

دور في هذا المجال، وهناك عدة مبررات لاحتكار الدولة لتوزيع الموارد الجبائية أهمها مايلي:<sup>1</sup>

2-بسمه عولمي وشوقي جباري، المرجع السابق، ص3

-الكفاية الإدارية في تحديد إيرادات الممولين أما عدم كفاءة المجالس المنتخبة في تحديدها،والذي يجد أساسه في النشاط الممارس من قبل الممولين قد يمتد لأكثر من ولاية أو بلدية،ولهذا فان ترك الجباية في يد السلطة المركزية يحقق كفاية إدارية اكبر.

-إن الإختلاف في التوزيع بين مختلف الولايات قد يؤدي إلى الهجرة العمل ورأس المال بين مختلف المناطق،وبالتالي يترتب عنه تمركز بعض الأنشطة الاقتصادية في الولايات التي تقل فيها أنواع الضرائب عن الولايات التي يكون فيها النقل الضريبي،وهذا من شأنه أن يؤثر على المردود الاقتصادي.

-عدم مراعاة التخصيص الإقليمي للضريبة كذلك بعد تخصيص إيرادات منطقة معينة لنفقات تلك المنطقة، بحيث لو كان هناك تخصص إقليمي لزادت المناطق الغنية غنا والفقيرة فقرا،ومن اجل تجسيد هذا المبدأ تركت مهمة توزيع الجباية للسلطة المركزية.

ولكن ترتب عن محدودية دور الجماعات المحلية في المجال الجبائي نتائج سلبية أثرت على تسييرها لمهامها بسبب عدم التوازن بين النفقات المحلية والموارد الجبائية التي تعتبر المورد الأساسي للمالية المحلية مما يصعب على الجماعات المحلية تقادي أي خلل في التحصيل أما ضعف حصيلة مواردها الذاتية،ولهذا لا يبقى لذا سوى اللجوء إلى الإعانات الحكومية أو إعانات صندوق الضمان والتضامن لتغطية عجزها المالي.

#### 4-هيمنة الدولة على المصادر الجبائية:

تستفيد الدولة من حصة الأسد من الموارد الجبائية العادية،والتي تشمل خاصة الموارد المنتجة والثابتة والضريبة على الدخل،بخلاف نقص نسبة الموارد الجبائية المخصصة للجماعات المحلية كانتمائها لطائفة الضرائب غير المنتجة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> مسعودي عبد الكريم،تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية،مذكرة ماجستير،جامعة تلمسان، 2012- 2013ص124

ت- سياسة التحفيز الضريبي:

كذلك من خلال الامتيازات الضريبية والإعفاءات التي تمنحها الدولة لبعض المؤسسات من أجل حثها على الاستثمار، وهذا في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق ترقية الاستثمار وتوسيعه خاصة في المناطق النائية<sup>1</sup>، إلا إن سياسة التحفيز الضريبي التي انتهجتها الدولة دون منح تعويض مالي للجماعات الإقليمية أثرت على الحصيلة الضريبية العائدة لهذه الأخيرة لاسيما البلديات وإلغاء ضريبة الدفع الجزافي التي كانت لذا مردود مهم على الجماعات الإقليمية والصندوق المشترك للجماعات الإقليمية سابقا دون تعويض مالي مقابله من طرف الدولة، ولعل ذلك ما

حاول المشرع الجزائري تداركه في المادة 05 من قانون البلدية 10/11 بنصها على مايلي: "يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائي أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها، بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل" وبالنظر إلى ما سبق، يتضح أن هناك عدة أسباب متشعبة ومرتبطة ببعضها البعض أدت إلى ضعف المالية والجباية المحليتين، مما يصعب بتحديد أولوية الأسباب التي أدت إلى تخبط الجماعات المحلية في هذه الوضعية المالية وعجزها بذلك عن تحقيق التنمية المحلية التي تعتبر القاعدة الأساسية في تحقيق التنمية الوطنية.

<sup>1</sup>يوسف ن ور الدين، المرجع السابق، ص 149

المطلب الثاني

الحلول القانونية المقترحة

ونميز هنا الحلول الإدارية والحلول الإقتصادية إذ أن الحلول الإدارية تكمن في تطوير الإدارة ومواكبتها للعصر خاصة ما أصبح يعرف بالإدارة الإلكترونية وإدخال وسائل التكنولوجيا في كل عمليات الإدارة بصفة عامة والإدارة المحلة بصفة خاصة التي تحتاج إلى بناء أرضية معطيات لممتلكاتها والمكلفين بالضريبة وطرق حديثة للولوج إلى قاعدة البيانات للإدارات الأخرى كمصلحة الضرائب مثلا وسهولة الحصول على المعلومات بمجرد كبسة زر صغيرة وبضع لحظات لربح الوقت لأن الجماعات المحلية يجب عليها مواكبة العصر وتسيير الإداري يكون متوافق مع النمط الإقتصادي والعقلية الإقتصادية ولتتمكن الجماعات المحلية من أداء دورها الإقتصادي يجب أن تتوفر مناخ إقتصادي وبيئة ملائمة للقيام بدورها ومن ثم خلق الثروة وبالتالي زيادة مداخنها خاصة من الجباية المحلية لكي تستطيع أن تؤدي أعباءها على أحسن حال والتي تتزايد يوما بعد يوم خصوصا بما يعرفه العالم المعاصر من تطور رهيب وازدياد متطلبات الحياة فالجماعات المحلية لم تعد تلك الإدارات المكلفة بإصدار وثائق الرسمية خصوصا وأن معظم الدول أصبحت تستعمل الوسائل الحديثة كالانترنت والانترنت فالمعلومات الشخصية أصبحت متوفرة لدى الإدارات إلكترونيا ويمكن الولوج إليها بمجرد زر دون اللجوء إلى التوجه إلى دار البلدية واستصدار النسخة الورقية التي قل العمل بها وذلك بتوفر السجل الوطني وأرضيات إلكترونية مخصصة لهذا الغرض، فالجماعات المحلية عليها أن تجد حولا لإدارة شؤونها تتماشى مع الثورة التكنولوجية الحاصلة وتتلاءم مع البيئة الجديدة والتحول العميقة التي يعيشها المجتمع لهذا قسمنا الدراسة إلى فرعين عالجا في الفرع الأول الحلول الإدارية والفرع الثاني الحلول الإقتصادية .

## الفرع الأول

### الحلول الإدارية المقترحة

إن الحلول الإدارية تتجلى أساسا في حوكمة الإدارة المحلية والتي تتمثل أساسا عدم الفعالية في تجسيد مبادئ الحوكمة المحلية تؤدي إلى فقدان الجماعات المحلية وزنها السياسي ودورها التنموي، وبالتالي نقشي ظاهرة الفساد خاصة في المجالس المنتخبة، لذا وجب البحث عن سبل لإبراز هذه الأسس وتفعيلها، لكن ذلك لا يتحقق إلا بتغيير البيئة المحيطة بتفعيل الموارد البشرية وتكريس الشفافية ، والعمل على تطوير وسائل المساءلة .

### أولا: تفعيل الموارد البشرية

يعتبر المواطن حجر الأساس في تحقيق الحوكمة خاصة على المستوى المحلي، فمشاركته في اتخاذ القرارات أمر مهم لتسيير راشد، لذا وجب الاهتمام بالموارد البشرية في مختلف المجالات:

ففي المجال الاقتصادي يجب العمل على إرساء القيم والتخلي عن التهاون والإحساس بالمسؤولية وتوظيف الطاقات بشكل كامل، ومراجعة النصوص المتعلقة بمناصب العمل خاصة لضمان الاستعمال (الرشيد لمختلف الطاقات البشرية، والقيام بدورات تكوينية للعمال والمستخدمين لزيادة الخبرة

أما في المجال الإداري أصبح من الضروري الإشراف الفعلي للمواطن في تسيير شؤون الجماعات المحلية ، خاصة في مجال البيئة باعتبارها المجال الخصب وتحويله من الفاعل السلبي الملوث إلى الفاعل الإيجابي المدافع و إشراكه في كل القرار المتعلقة بالبيئة، ومنح الفرصة لسكان البلدية المشاركة في وضع المخططات وتنفيذها ومراقبتها عن طريق إنشاء دورات.

أما في المجال السياسي يجب على السلطة الرجوع إلى الجمعيات باعتبارها همزة وصل بالمواطنين، والعمل على تقريب المواطن من الإدارة للقضاء على المشاكل الاجتماعية كأنعام الم ارفق العمومية،

وإيضاح علاقات الاتصال والتعاون بين الطرفين، لأن الهدف من وجود جهاز إداري هو تلبية الحاجيات وترقية ثقافة تسيير جيدة تحكمها معايير وأنظمة لضمان المردودية الإنتاجية والقدرة التنافسية.

### ثانيا: التكريس الفعلي للشفافية في التسيير

وجب البحث عن إجراءات لتفعيل الشفافية لأنها ركيزة أساسية للحوكمة لا يمكن تجاهلها وذلك بالبحث عن كل التدابير التي من شأنها تعمل على زيادة درجة إطلاع المواطن على كيفية اتخاذ القرارات وتسهيل الوصول إلى كل المعلومات المتعلقة بالتسيير دون تقييدها والسماح له بحضور الجلسات المحلية كما هو مكرس قانون، ووجوب تكريس الشفافية في النظام الضريبي حتى يتميز بالبساطة وزيادة الثقة في القوانين الجبائية مع تشجيع التعاون للقضاء على ظاهرة حجب المعلومات التي تستغل كمصدر للسلطة، لذا وجب توفير الحسابات الآلية وشبكات الاتصال الهاتفية بصورة جيدة لتأمين حماية البيانات والمعلومات والوثائق الإلكترونية بتكوين ثقافة بسيطة عن المعلوماتية مثلا كيفية استعمال الحاسوب والتعامل مع شبكات الاتصال و الإعلام الناجح.

وفتح نقاشات واسعة بين (PDW) ، PCD رقابية، وضع مكاتب متخصصة لإعداد المخططات مختلف الفواعل باغتنام فرصة التوجه نحو حكومة إلكترونية مما يقلل نسبة لجوء الموظفين إلى الرشوة). وتتمحور حول الإعتماد على الإدارة الإلكترونية إذ تحتم ظروف العصر الرقمي بمتغيراته التي نعيشها بذل مجهودات كبيرة في إنجاز الأعمال لمسايرة التغيرات السريعة والمتلاحقة في كل المجالات ولعل التفاعل الإيجابي مع هذه المتغيرات خاصة في مجال تقنية المعلومات الإدارية سوف يؤدي إلى الابتكار والإبداع في الأعمال، ومنه تحسن في الأداء الإداري والقدرة على سرعة الإنجاز. وتشير تجارب الدول التي لها السبق في الاستفادة من تطور تقنية المعلومات الإدارية، إلا أن التجاوب مع متغيرات العصر الرقمي والاستفادة من تقنية المعلومات الإدارية.

ثالثا - استعمال الوسائل الإتصال الحديثة :

أدت إلى ظهور أساليب حديثة ومعايير متطورة للإدارة تختلف عن تلك الطرق التقليدية المتبعة ولعل هذا ما حدا بالدول المتقدمة والنامية على حد سواء، إلى العمل باستثمارات كبيرة في إنشاء البنية التحتية الضرورية لتسهيل استخدام تقنية المعلومات الإدارية، والتحول نحو الإدارة الإلكترونية، فلقد أصبحت تقنية المعلومات الإدارية عنصرا أساسيا ومهما في كافة المؤسسات بمختلف أنواعها أداة مهمة في إنجاز الأعمال بشكل كفاء ودقيق وسريع، وكذلك على مواجهة التحديات الجديدة التي تفرضها الثورة المعلوماتية، مما يؤدي إلى زيادة حقيقية في كفاءة وفاعلية المؤسسات.

وبالبحث ورغم محاولات الحثيثة للدولة الجزائرية لإدخال الوسائل الحديثة التكنولوجية خاصة وزارة الداخلية للبلديات والولايات إلا أنه تبقى تقتصر على الحالة المدنية والتي قطعت فيها الجزائر مشوارا لا بأس به مع تسجيل تقدم ملموس فيما يخص البطاقة التعريف البيوميترية والجواز السفر والبطاقة الرمادية و رخصة السياقة البيوميترية ، إلا أنها لم تكن النتائج المحققة بقدر التطلعات ففي مجال دراستنا لم نتم الإدارة المحلية بعصرنة الجباية المحلية سواء في مجال التعامل مع الإدارة الضريبية أو التحصيل الجبائي .

ويبقى مشروع البلدية الإلكترونية والإجراءات التي باشرتها الحكومة من أجل ترقية ودعم الإستثمار المنتج، فإن الوزارة بصدد مراجعة العديد من تدابير قانوني البلدية والولاية لرفع كل الصعوبات القانونية التي تحول دون تحرير المبادرة الاقتصادية المحلية وكذلك الأمر بالنسبة لمراجعة نظام المالية والجباية المحليين الذين سيعرفان تعميقا لمسار اللامركزية وتنميتهما لقدرات الأقاليم المحلية.<sup>1</sup>

## الفرع الثاني

### الحلول الإقتصادية

إن تفعيل الجباية المحلية وتزويد مردودها يتطلب إصلاح إقتصادي شامل كحاربة السوق العشوائي وتنظيم الباعة الغير الرسميين في محلات ومجمعات تابعة للبلديات ومن ثم تزويد المداخل من كراء ورسوم .

عرف الاقتصاد الموازي بأنه ذلك الجزء من الاقتصاد الذي يكون خفيا وغير معلنا بغرض تجنب الضرائب، القوانين والتنظيمات التي وضعتها الدولة في منظومتها المعيارية التي سطرته لسير الاقتصاد الوطني، حيث لا يدخل ضمن حسابات الناتج الداخلي الخام للبلد، وينقسم الاقتصاد الموازي إلى اقتصاد موازي شرعي واقتصاد موازي غير شرعي (إجرامي). ظاهرة الأنشطة الموازية كانت دائما تنسب إلى الدول النامية التي يبلغ فيها حجم الاقتصاد الموازي مستويات مرتفعة تصل إلى 40% من الناتج الداخلي الخام ، وحجم عمالة موازية تصل إلى 60% من القوة العاملة، إلا أن كل الدول حتى المتقدمة تعاني من الظاهرة بنسب متفاوتة، والجزائر من بين أكثر الدول التي عانت من ظاهرة الاقتصاد الموازي عبر كل المراحل التاريخية لتطور اقتصادها.<sup>1</sup>

### أولا : جهود الجزائر لمحاربة الإقتصاد الموازي

ونجد أن الدولة الجزائرية بدأت تفكر جديا في وضع حلول جذرية لمحاربة الإقتصاد الموازي وذلك بالإعتماد على عدة برامج منها ما وضعته وزارة التجارة ومنه ما وضعته وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

<sup>1</sup> Université Larbi Ben Mhidi de Oum El Bouaghi مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية-إجياوي نسرين الإقتصاد لموازي بالجزائر النتج والأسباب

أ-برنامج وزارة الداخلية والجماعات المحلية :

لقد وضعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية برنامجا طموحا للقضاء على الإقتصاد الموازي والمتمثلة في إنجاز برنامج 100 محل في كل بلدية وبرنامج إنجاز أسواق جوارية

1-برنامج إنجاز أسواق جوارية :

خصصت وزارة الداخلية والجماعات المحلية مبلغ مالي قدره 12 مليار دينار جزائري على دفعتين (06 مليارات كدفعة أولى و8مليارات كدفعة ثانية ) وهذا لإنجاز 460سوقا جواليا قصد إعادة إدماج المتدخلين الغير الشرعيين في أسواق رسمية بعد إزالة الأسواق الموازية التي ينشطون بها وقدمت إستلام إلى غاية أكتوبر 2013 حوالي 170سوق جواري<sup>1</sup>.

2-برنامج إنجاز 100محل في كل بلدية:

تم الإعلان على هذا المشروع في الإجتماع الحكومة مع الولاية حول تشغيل الشباب يومي ،22-23 أكتوبر 2003،هدفه ترقية العمل الحرفي وخلق نشاطات متعلقة بأجهزة ترقية الشغل<sup>2</sup>.

كالوكالة الوطنية لدعم وتشغيل الشباب والوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر والصندوق الوطني للتأمين على البطالة .

والملاحظ رغم أن الأشغال إنطلقت لكن جزء كبير منها لم تنتهي الأشغال بها ، والتي أنهيت وأن جهزت إصطدمت بمشكل توزيعها لمستحقيها .

<sup>1</sup>تشرية وزارة التجارة 2013ص36

<sup>2</sup>المرسوم التنفيذي رقم 06-366المؤرخ في 19 /أكتوبر 2006

ب- برنامج وزارة التجارة :

لقد إعتمدت وزارة برنامجا خاصا لمكافحة هاته الظاهرة وهذا بعد إحصاءها سنة 2012 حوالي 1368 سوقا موازيا 39984 متدخلا في هذه الأسواق مما جعل وزارة التجارة تقوم بتدبير لمواجهة التجارة الموازية<sup>1</sup> والتمثلة في :

1- برنامج إنشاء أسواق مغطاة:

استفادت وزارة التجارة في إطار المخطط الخماسي 2010-2014 من غلاف مالي يقدر ب10 مليار دج كمساهمة من الدولة لانجاز 320 سوقا مغطى في 36 ولاية، وهذا تجسيدا للتعليمية الوزارية المشتركة بين وزارة التجارة و وزارة الداخلية والجماعات المحلية و المتعلقة بإزالة الأسواق الموازية وإعادة إدماج المتدخلين فيها في أسواق رسمية. وقسم الغلاف المالي المخصص لهذه العملية كالأتي الدفعة الأولى (2012): 4 مليار دج لانجاز 160 سوقا مغطى في 17 ولاية. الدفعة الثانية (2013): 6 مليار دج لانجاز 160 سوقا مغطى في 19 ولاية.

رغم هاته المبالغ المرصودة غلا أنه ما يلاحظ عدم إتمام المشاريع في وقتها المحدد يرجع لعدة أسباب تقنية ومالية وإدارية لداعي للتفصيل فيها لأنها تخرج عن موضوع دراستنا إلا أنه هذا التأخر يؤدي إلى عدم الجدوى الإقتصادية المتوخاة من مثل هكذا مشاريع وكذلك أيباب عدم الإستقرار ووضع رؤية واضحة وناجعة.

2- برنامج إنشاء وإعادة تأهيل أسواق الخضر و الفواكه:

أوكلت مهمة انجاز وتسيير 18 سرقا للجملة خاص بالخضر والفواكه إلى المؤسسة العمومية MAGROS ، أما بخصوص إعادة تأهيل أسواق الجملة و التجزئة للخضر والفواكه، فقد خصصت له

<sup>1</sup>نشرية وزارة التجارة 2013 ص 24

الدولة غلفاً مالياً قدر بـ 5.9 مليار دينار لإعادة تأهيل 273 سوق منها 32 سوق جملة و 241 سوق تجزئة.

#### ثانياً: تقييم الجهود المبذولة من طرف الدولة

ورغم هذه الجهود المبذولة من طرف الدولة إلا أنه التركيز المركزي للمشاريع الكبرى يبقى أهم العراقيل أمام تجسيد الإصلاحات إذ لا بد من تزويد السلطة المركزية للجماعات المحلية بالأموال الكافية للقيام بتنفيذ والإشراف والتسيير مع تفعيل الرقابة سواء السلطة الوصية أو المجالس المنتخبة أو الرقابة الشعبية. كما نسجل أن الخلل ليس في اعتماد مشاريع ضخمة فالدولة الجزائرية رصدت أموالاً كبيرة للإنجاز إلا أنه الملاحظ على هذه المشاريع هو إما عدم التمام الأشغال في موعدها المقرر لها وإن أنجزت فإنها تبقى في معظم الأحيان هياكل بالروح وتبقى تتخبط في مشاكل التسيير مما يجعلها عاجزة عن تحقيق أهدافها وتقديم الحلول والبدائل في وقتها لتتفاقم الإشكالية التي بنيت ن أجلها فتصبح غير قادرة على إستيعاب تلك المشكلة مما يضطر إلى التفكير في إيجاد الحلول عن طريق هياكل أخرى تختلف عن الهياكل المنجزة والتي تصبح مع مرور الوقت غير صالحة لتقديم الحلول لأن المجتمع في تطور دائم ومستمر .

إن حتمية تحول الجماعات المحلية إلى وحدات إدارية إقتصادية أصبح أمراً لا مفر منه وأصبح أكثر إلحاحاً وأكثر من ضرورة نظراً للتطورات الحاصلة والتي تشهدها معظم الدول العالم وبات لزاماً على الجزائر أن تسيّر في الركب وذلك بإعادة تفعيل الدور الإقتصادي للبلدية من خلال تغيير القوانين اللازمة وطرق التسيير القديمة وإعطاء الفرصة للإطارات خاصة الجامعة والتي يتخرج منها آلاف الإطارات فأضحى من الضروري البحث عن النخبة وإعطاءها الفرصة لتسيير الجماعات المحلية وفق طرق حديثة ومتعارف عليها وقد تطرقنا إلى مبدأ يعتبر من أهم المبادئ التي يركز عليها الإقتصاد الحر أوما يعرف بإقتصاد السوق والذي تحاول الجزائر الدخول إليه منذ الأزمة الإقتصادية 1988 وما أنجر عنها من تحولات سياسية وإقتصادية مازالت ورشاتها مفتوحة ولا زالت الجزائر تعرف مشاكل كبيرة في عملية التحول سواء السياسي أو الإقتصادي وعرجنا على هذا المبدأ فيفرنسا وهو مبدأ الحرية الإقتصادية للجماعات المحلية، كما تعرضنا لبعض التجارب الدولية مثل فرنسا والمملكة المغربية وما توصلوا إليه في هذا المجال، كما يجب فتح الشراكة الإقتصادية وتأسيس مؤسسات إقتصادية ترجع أو تعود على الجماعات المحلية بالفائدة وإستغلال الإمكانيات المحلية أحسن إستغلال ومن ثم تحقيق التنمية، كما فصلنا كذلك في الآثار التي يتركها الإصلاح الجبائي على التمويل المحلي وذلك بالتعرض لأسباب ضعف الجباية المحلية وذلك من خلال تسليط الضوء على الوضعية المالية للجماعات المحلية في الجزائر والتي تعتبر في حالة لا يمكنها القيام بدورها التنموي وذلك راجع إلى العراقيل التي تحول دون مساهمة الجماعات المحلية في التمويل المحلي مع إقتراح الحلول القانونية المقترحة والتي تمس الجانب الإداري و الإقتصادي والتي تتطلب إدخال التكنولوجيا الحديثة للإدارة أو ما أصبح يعرف بالإدارة الإلكترونية والإسراع في تطبيقها على أرض الواقع وجعل الحكومة حكومة الإلكترونية وإسقاطها على جميع الدوائر الحكومية بما فيها الجماعات المحلية كذلك ما يعرف بالإقتصاد الرقمي وإستعمال الأنترنت في المعاملات الإقتصادية وكل معاملات الجماعات المحلية.

إن تأثير الجباية المحلية كبير على التنمية المحلية وذلك لما تحصله هذه الأخيرة من موارد مالية والتي تستعملها الجماعات المحلية في انشاء المشاريع في شتى الميادين وكذلك إنعكاسات الجباية على الجماعات المحلية خاصة في تأثيرها في الإستهلاك والإدخار والإستثمار وكيف تؤثر الجباية في هاته المجالات والتي يمكن من خلالها توجيه الإقتصاد المحلي والوطني إلى ما تصبو إليه الدولة ولمن ثم الجماعات المحلية ،وتعرضنا كذلك إلى الأسباب التي حالت دون قيام الجماعات المحلية بدورها الإقتصادي مع تحليل واقع التسيير المالي للموارد المالية البلدية ونظرا لمتنع هذه الجماعات بإمكانيات مالية جبارة غير مستغلة وإن كانت كذلك فهي مسيرة بطريقة سيئة مما يجعلها لا تستغل في خلق الثروة ومن ثم تحقيق التنمية ،وتفويت الفرصة على الجماعات المحلية الإستفادة من الإمكانيات المالية المتوفرة والتي تضمن لهم الإستقلالية وحرية التحرك وحل مشاكل المواطنين

وعرجنا على هذا المبدأ في فرنسا وهو مبدأ الحرية الإقتصادية للجماعات المحلية ،كما تعرضنا لبعض التجارب الدولية مثل فرنسا والمملكة المغربية وما توصلوا إليه في هذا المجال ،كما يجب فتح الشراكة الإقتصادية وتأسيس مؤسسات إقتصادية ترجع أو تعود على الجماعات المحلية بالفائدة وإستغلال الإمكانيات المحلية أحسن إستغلال ومن ثم تحقيق التنمية ،كما فصلنا كذلك في الآثار التي يتركها الإصلاح الجبائي على التمويل المحلي وذلك بالتعرض لأسباب ضعف الجباية المحلية وذلك من خلال تسليط الضوء على الوضعية المالية للجماعات المحلية في الجزائر والتي تعتبر في حالة لا يمكنها القيام بدورها التنموي وذلك راجع إلى العراقيل التي تحول دون مساهمة الجماعات المحلية في التمويل المحلي

مع إقتراح الحلول القانونية المقترحة والتي تمس الجانب الإداري و الإقتصادي والتي تتطلب إدخال التكنولوجيا الحديثة للإدارة أو ما أصبح يعرف بالإدارة الإلكترونية والإسراع في تطبيقها على أرض الواقع وجعل الحكومة حكومة الإلكترونية وإسقاطها على جميع الدوائر الحكومية بما فيها الجماعات المحلية كذلك ما يعرف بالإقتصاد الرقمي وإستعمال الأنترنت في المعاملات الإقتصادية وكل معاملات الجماعات المحلية

## الخاتمة:

بعد الدراسة والبحث في مجال الجماعات المحلية في الجزائر ، وخصوصا الجباية المحلية ونظامها القانوني الذي يؤثر وبشكل واضح في مردودها ومن ثم فله أثارا كبيرة على التنمية، التي هي من مهام الجماعات المحلية التي تعتمد في مداخنها على عوائد الجباية المحلية ،ولما له من تأثير كبير على الجباية المحلية سعى دوماً المشرع الجزائري دائما لتكييف المنظومة القانونية التي تساهم في تفعيل أليات الجباية المحلية .

ويعتبر إصلاح الجباية المحلية من الأولويات الملحة في الوقت الراهن خصوصا وأن الدولة الجزائرية تعاني أزمة خانقة ككل العالم بدءا من كون الإقتصاد الجزائري يعتمد على مداخيل البترول الذي يعتبر ثروة زائلة وأسعاره متقلبة إذ لا يمكن بناء سياسة اقتصادية فعالة على مورد واحد غير مضمون ويتسم بعدم الإستقرار ، فمداخيل الخزينة العمومية يجب أن تكون متنوعة ،ولا تقتصر على مورد واحد ،ويجب أن تخصص أموال الخزينة للإستثمار الحقيقي ، وإنعاش الإقتصاد ،ولا تستعمل هاته الأموال في تزويد مؤسسات عاجزة ولا منص من فشلها إذ أنها أثبتت سياسة فشلها هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ينطبق الحال على الجماعات المحلية في الجزائر وخاصة البلديات والتي أغلبها تعتمد على أموال الخزينة العمومية كإعانات دون إستغلال مواردها لخلق الثروة.

وعليه مازالت الحكومات المتعاقبة تحاول قدر الإمكان تحقيق موارد مالية ،بإدخال إصلاحات، كثيرا ما تصطدم بعراقيل فلا تكون فعالة لأنها أي هاته الإصلاحات تتسم بالظرفية والبساطة ،دون إحداث تغيير فعال سواءا أكان على مستوى التسيير الإداري أو المالي للجماعات المحلية .

أما الدور الإقتصادي فيكاد ينعدم في الجزائر عكس الدول العلم الأخرى، فقد حقق قفزة نوعية فأصبحت تتمتع بأكثر حرية إقتصادية وتتكيف مع كل المتغيرات وتتفاعل مع محيطها الخارجي كجلب المستثمرين ومحاولة التنوع في مداخيلها وإستعمال الجباية في التحفيز الإستثمار المحلي ورفع العراقيل البيروقراطية وحوكمة التسيير

المحلي سواء الإداري أو المالي لهاته الجماعات و كذلك بلدية باريس التي تعد أغنى بلدية في العالم لما تتحصل عليه من الجباية المحلية، ولكن نجد كل هذا لا ينطبق على الجماعات المحلية في الجزائر، إذ أنها تكاد تكون مشلولة وعاجزة عن لقيام بدورها الإقتصادي، ولكننا نسجل عدة أسباب أدت إلى هذه النتيجة والتي ترجع إلى سوء تسيير الموارد المالية لهذه الجماعات بصفة عامة، خاصة منها البلديات، خاصة منها الجبائية .

إجمالاً، وفي إطار دراسة موضوع الجباية المحلية والتي تعتبر جزء كبير من المالية العامة للجماعات المحلية، وبعد الدراسة والتدقيق اتضح لنا أن موضوع الجباية المحلية موضوع متشعب وله علاقة وطيدة بمعظم المجالات سواء الإدارية أو الإقتصادية أو التشريعية فمن الواضح أن هذا الموضوع له صلة بالمنظومة القانونية للدولة والمناخ الإقتصادي لها كالإستثمار وجلب الثروة فلا يمكن الحديث عن موارد الجباية المحلية دون تغيير فكر التسيير للجماعات المحلية التي يجب أن تكون متفتحة على المحيط الذي يحيط بها والتسيير المالي ككل، فالجباية المحلية لا تأتي ثمارها إلا بعد إصلاح جذري وليس مجرد تغيير في نسب الرسوم والضرائب وإنما يجب تفعيل أليات الجباية المحلية بداية بالنصوص التشريعية وتكييفها و إنسجامها مع قانون الجباية المحلية وترك هامش من الحرية للجماعات المحلية لخلق روح المبادرة وتشجيع المسؤولين المحليين لخلق الثروة وإعادة قيمة العمل مع وضع رقابة فعالة كوسيلة لوقف الفاسدين. خلاصة ما توصلنا إليه في هذا البحث، أنه لا يمكن إصلاح الجباية المحلية بسن قانون جديد خاص وإنما يتطلب ذلك تغيير عدة قوانين من بينها قانون الجماعات المحلية، قانون الإنتخابات، قانون الأحزاب السياسية. وقد توصلت الدراسة لبعض النتائج أهمها:

- غياب مشاركة المواطنين في تسيير الجماعات المحلية أو ما يعرف بالديمقراطية التشاركية .

- نقص الكفاءات والإطارات المؤهلة في الجماعات المحلية .

- عدم الإستقلالية عند المسيرين المحليين وهيمنة ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي.
- إفتقار معظم البلديات لبنك معلومات خاص بأمالك البلدية العقارية يوضع تحت تصرف السلطات المحلية لتبني برامج واقعية مبنية على حقائق موثقة وواقعية وتزويد المجالس المنتخبة بمعطيات يمكن أن تساهم في تطبيق برامجهم الإنتخابية .
- حالات الإنسداد التي تعرفها معظم البلديات وذلك بسبب التجاذبات السياسية بين الكتل المكونة للمجالس المنتخبة وتعطل عمل المجالس مما يفوت فرصة تحقيق التنمية التجانس بين المجالس الشعبية البلدية وخلق نظام انتخابي يقلل من الإنسدادات وترك الإختلافات السياسية والإهتمام بتسيير شؤون الجماعات وتحقيق التنمية -إختلالات النظام الإنتخابي وتغيير طريقة التصويت وإزالة العراقيل أمام الشباب الحامل للشهادات العليا والترشح للمناصب في المجالس المنتخبة كإلغاء جمع التوقيعات للتمكن من الترشح .
- هيمنة السلطة المركزية على القرارات المصيرية للجماعات المحلية مما يحد من إستقلاليتها تعزيز اللامركزية الإدارية وإعطاء إستقلالية للمجالس المنتخبة .
- عدم مشاركة المجتمع المدني في تسيير شؤون البلديات تعزيز مكانة المجتمع المدني في إشراكه في التسيير -عدم تمتع القابض البلدي بالحرية والصلاحيات الواسعة خاصة في عملية التحصيل الجبائي .
- الموازنة بين الدور الإداري و الإقتصادي للجماعات المحلية وتغيير أساليب التسيير ووضع تشريعات خاصة لكل حالة فالتسيير الإقتصادي يتطلب السرعة في إتخاذ القرارات ونوع من الحرية التي قد لا نجدها بنفس الحدة في التسيير الإداري .
- قلة الموارد الجبائية المخصصة للجماعات المحلية وضعف نسبها، كما يتسم النظام الجبائي بالغموض والتعقيد، والمركزية، إذ لا يخدم النظام الجبائي المركزي الإستقلالية المالية للبلديات.

-عدم مسايرة القوانين للوضع الراهن فنجد قوانين في الألفية الثانية تطبق بمراسيم صدرت في الستينات.

- نقص الوعي الضريبي لدى المواطنين وفقدان الثقة في الإدارة بسبب عدم تنوير الرأي العام في وضع

مخططات تنموية واضحة وإسترجاع الثقة بين الحاكم والمحكوم.

-عدم قيام الأحزاب السياسية بدورها التكويني لمناضليها وتثقيفهم ثقافة سياسية بناءة.

-ولهذا نقترح مايلي :

فيما يخص قانون الجباية المحلية فنقترح مايلي :

-دسترة حرية التسيير للجماعات المحلية ومن ثم باقي التشريعات الأخرى، خاصة قانون الجباية المحلية .

-الإسراع في إصدار قانون الجباية المحلية وجعله قانون مستقل بذاته ،مع تعديل بعض الضرائب والرسوم

التي تعود مداخلها للجماعات المحلية ،والغاء الغير مجدية منها ودمج قليلة المردودية منها لتسهيل

تحصيلها .

-تحديد الصلاحيات بدقة وتوزيعها بين الإدارة الضريبية والجماعات المحلية، والابتعاد عن الدعم المالي

من الطرف الخزينة العمومية للجماعات المحلية لبحث روح المبادرة والبحث عن الموارد المالية للجماعات

المحلية.

-إعطاء الصلاحية للمجالس المنتخبة في تحديد الضرائب المحلية مع تحديد الإطار العام وتحديد مجال

تدخل الجماعات المحلية، وهذا مراعاة للخصوصية والطابع للمنطقة فالجماعة التجارية تختلف عن

الجماعة الذات الطابع الفلاحي أو السياحي.

إدخال الجماعات المحلية في المنازعة الضريبية فيما يخص منازعات الجباية المحلية ، بأن تكون الشكوى الضريبية أمام لجنة طعن من البلدية .

- إستعانة الجماعات المحلية بمستشارين في الإختصاص خاصة المالي والقانوني وتشجيع الإستثمار .

- سن قانون خاص بالجباية المحلية يبسط فيه ويوضح الصلاحيات للجماعات المحلية وإعطاءها حرية في تحديد السياسة الضريبية المحلية وذلك وفق المشروعية القانونية ويحافظ على وحدة الدولة وضمن السياسة الجبائية العامة للدولة ، وتعيين المراسيم التنفيذية والتعليمات لتسهيل تطبيقه .

أما فيما يخص إصلاح الجماعات المحلية والقوانين المسيرة لها فنقترح مايلي :

-تطبيق الديمقراطية التشاركية في تسيير شؤون الجماعات المحلية .

-تزويد الجماعات المحلية بالإطارات والكفاءات التي تعطي بالإضافة في تسيير الجماعات المحلية.

-إعطاء الإستقلالية للمنتخبين في التسيير وتخفيف الرقابة والإكتفاء بالرقابة القضائية.

- إنشاء بنك معلومات إلكتروني لكل الجماعات المحلية خاصة تلك المعنية بالأماك العقارية للجماعات المحلية.

- تخفيف الرقابة الوصائية على المجالس المنتخبة خاصة من الوالي وإقتصارها على الرقابة القضائية مع إبقاء الحق للوالي في اللجوء إلى القضاء دون أن ننسى الرقابة الشعبية من خلال المجتمع المدني والإنتخابات .

-دمج قانوني البلدية والولاية في قانون موحد مع تحديد الصلاحيات بدقة لكل من المجالس المنتخبة والسلطة التنفيذية .

- دور الأحزاب الهام في التكوين وتزويد الجماعات المحلية بمنتخبين أكفاء ومسيرين قادرين على تحريك عجلة التنمية المحلية وخلق الثروة .

### أما عن أفاق الدراسة

في إنتظار إعتقاد قانون الجباية المحلية وإستكمال الإصلاحات التي بإشرافها رئيس الجمهورية خاصة القانون العضوي للإنتخابات وتجديد المجالس المنتخبة بما فيها المجلس الشعبي الوطني والمجالس المنتخبة البلدية والولائية وكذلك قانون الجماعات المحلية لذلك يمكن التعرض بالنقد لنتائج الإيجابيات في تلك القوانين والسلبيات التي تعترى هاته القوانين .

والدراسة المستقبلية مفتوحة على انتقاد قانون الجباية المحلية الذي لا يزال مجرد مشروع ومدى تفاعل المنتخبين مع هذا القانون والصعوبات الميدانية التي قد يتلقونها في المستقبل.

تم بحمد الله

الجدول رقم 01 ويشمل قسم التسيير الإيرادات والنفقات

النفقات	الإيرادات
-نفقات الأجور وتكاليف موظفي البلدية.	-محاصيل الموارد الجبائية.
-المساهمات المقررة.	-المساهمات التي تمنحها الدولة.
نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية.	رسوم وأجور وحقوق الخدمات.
صيانة الطرقات	-محاصيل وأملاك البلدية.
نفقات تسيير المصالح.	حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
-فوائد الديون.	-نواتج استثنائية ونواتج الاستغلال.
الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار.	

الجدول رقم 02 ويشمل فرع التجهيز والاستثمار

الإيرادات	النفقات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- الأقطاعات الحاصلة من إيرادات التسيير.</li> <li>- حصة البلدية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية.</li> <li>- فائض المصالح العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.</li> <li>- إعانات الدولة في إطار برامج التنمية المحلية.</li> <li>- محاصيل القروض وتخصيصات الدولة والولاية.</li> <li>- المساهمات والمساعدات.</li> <li>- الهبات والوصايا</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- الأعباء الخاصة بالاستهلاك العمومي</li> <li>- نفقات التجهيز العمومي.</li> <li>- نفقات المساهمة برأس مال على سبيل الاستثمار.</li> </ul>

الجدول رقم 03 والذي يشمل على معدلات والهيئات المستفيدة من الرسم على النشاط المهني.

الرسم على النشاط المهني	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المعدل العام	0.59%	1.30%	0.11%	2%

- حصة البلدية : 66% - حصة الولاية: 29% صندوق الضمان و التضامن حصة للجماعات ت المحلية : 5%

الجدول رقم 04 يبين تطور معدلات الدفع الجزافي

السنوات	المعدل
قانون المالية لسنة 2002	4%
قانون المالية لسنة 2004	2%
قانون المالية لسنة 2005	1%
قانون المالية لسنة 2006	لغاء

الجدول رقم 05 والذي يشمل قيمة الرسم على العقارات أو أجزاء العقارات ذات الاستعمال السكني

المنطقة الفرعية 1	المنطقة الفرعية 2	المنطقة الفرعية 3	المنطقة الفرعية 4
أ: 890	أ: 816	أ: 742	أ: 668
ب: 816	ب: 742	ب: 668	ب: 594
ج: 742	ج: 668	ج: 594	ج: 520

الجدول رقم 06 والذي يشمل القيمة الإيجارية المحلات التجارية و الصناعية:

المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أ: 1782	أ: 1632	أ: 1484	أ: 1338
ب: 1632	ب: 1484	ب: 1338	ب: 1188
ج: 1484	ج: 1338	ج: 1188	ج: 1038

الجدول رقم 06 والذي يوضح القيمة الإيجارية الجبائية للأراضي التي تشكل ملحقات للملكيات المبينة لكل متر مربع من المساحة

المنطقة	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
44	36	26	14 -

الجدول رقم 07 والذي يحدد القيمة الإيجارية ملحقات الملكيات المبينة الموجودة في قطاعات قابلة للتعمير .

المنطقة	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
32	26	20	12

الجدول رقم 08 يشمل قيمة الرسم العقاري على الملكيات غير المبينة: والموجودة في قطاعات عمرانية

المنطقة الفرعية	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أراضي معدة للبناء	300	240	180	100
أراضي أخرى مستعملة كأراضي للنزهة وحدائق للترفيه وملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبينة	54	44	32	18

الجدول رقم 09 يوضح قيمة الرسم الأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمير في المدى المتوسط وقطاع التعمير .

المنطقة الفرعية	المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
أراضي معدة للبناء	110	88	66	34
أراضي أخرى مستعملة كأراضي للنزهة وحدائق للترفيه وملاعب لا تشكل ملحقات للملكيات المبنية	54	44	32	18

الجدول 10 يوضح القيمة الجبائية المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء المطلق ومناجم الملح والسبخات ..

منطقة 1	منطقة 2	منطقة 3	منطقة 4
34	88	66	

الجدول 11 يوضح القيمة الإيجارية الجبائية للأراضي الفلاحية

المنطقة	المسقية	اليابسة
أ	15000	2500
ب	11.250	1.874
ج	5.962	994
د	750	

## الجدول رقم 12 يوضح القيمة الرسم على رخصة البناء

النمط		المساحة المبنية (م <sup>2</sup> )	المبلغ (دج/م <sup>2</sup> )
		حتى 200	150
		حتى 500	300
		حتى 1000	200
			100
		حتى 10000	70
		ما يفوق 10000	40
النمط		المساحة المبنية (م <sup>2</sup> )	المبلغ (دج/م <sup>2</sup> )
بنايات مشيدة في إطار الترقية العقارية		حتى 200	650
		حتى 500	400
		حتى 1000	250
		حتى 5000	150
		حتى 10000	90
		ما يفوق 10000	50
النمط		القيمة التجارية (م <sup>2</sup> )	المبلغ (دج)
بنايات ذات استعمال تجاري أو صناعي		حتى 7000000	100000
		حتى 10000000	120000
		حتى 15000000	140000
		حتى 20000000	160000
		حتى 25000000	180000
		حتى 30000000	200000
		حتى 50000000	220000
		حتى 70000000	240000
		حتى 100000000	260000
		ما يفوق 1000000	300000

الجدول رقم 13 يوضح قيمة الرسم لرخصة التقسيم.

المبلغ (دج)	العدد	النمط
3000	من 2 إلى 10 قطع	بنايات ذات استعمال سكني
75000	من 11 إلى 50 قطع	
105000	من 51 إلى 150 قطعة	
150000	من 151 إلى 250 قطعة	
300000	ما يزيد عن 250 قطعة	

الجدول رقم 14 يوضح قيمة الرسم على شهادة المطابقة .

المبلغ (دج)	العدد	النمط
9000	من 2 إلى 5 قطع	بنايات ذات استعمال تجاري أو صناعي أو سكني
18000	من 6 إلى 10 قطع	
45000	ما يزيد عن 10 قطع	

المبلغ (دج/م <sup>2</sup> )	المساحة المبنية (م <sup>2</sup> )	النمط
75	حتى 200	بنايات ذات استعمال سكني
45	حتى 500	
30	حتى 1000	
15	حتى 5000	
10	حتى 10000	

10	حتى 10000
----	-----------

05	ما يفوق 10000
المبلغ (دج)	المساحة المبنية (م <sup>2</sup> )
100	حتى 200
60	حتى 500
40	حتى 1000
25	حتى 5000
15	حتى 10000
10	ما يفوق 10000

المبلغ (دج)	القيمة التجارية (دج)	النمط
100000	حتى 7000000	بنايات ذات استعمال تجاري وصناعي
120000	حتى 10000000	
140000	حتى 15000000	
160000	حتى 20000000	
180000	حتى 25000000	
200000	50000000	
220000	100000000	
300000	ما يفوق 100000000	

## الجدول رقم 15 الذي يشمل قيمة شهادة التعمير

المبلغ (دج)	العدد	النمط
500	من 2 إلى 10 قطع	بنايات ذات استعمال سكني
10000	من 11 إلى 50 قطعة	
15000	من 51 إلى 150 قطعة	
20000	من 151 إلى 250 قطعة	
45000	ما يزيد عن 250 قطعة	

المبلغ (دج)	العدد	النمط
1500	من 2 إلى 5 قطع	بنايات ذات استعمال تجاري أو صناعي أو سكني
2500	من 6 إلى 10 قطع	
6500	ما يزيد عن 10 قطع	

## الجدول رقم 16 الذي يشمل تطور الرسم على القيمة المضافة

قوانين المالية	قانون المالية	قانون المالية	قانون المالية	قانون المالية	قانون المالية
لسنة 2018	لسنة 2001	لسنة 1997	لسنة 1995	لسنة 1992	
9%	7%	7%	7%	7%	المعدل المنخفض
	ملغى	14%	13%	13%	المعدل المنخفض خ
19%	17%	21%	21%	21%	المعدل العادي
	-	-	ملغى	40%	المعدل المرتفع

## الجدول 18 يوضح قيمة تسعيرة القسيمة ابتداء من سنة سير السيارة

مبلغ القسيمة بالدينار الجزائري		تعيين السيارات
سيارات يزيد عمرها عن 5 سنوات	سيارات يقل عمرها عن 5 سنوات	
		السيارات النفعية والسيارات المخصصة للاستغلال :
3.000	6.000	- حتى 2,5 طن باستثناء السيارات السياحية المهياة كسيارات نفعية
5.000	12.000	- أكثر من 2,5 طن حتى 5,5 طن
8.000	18.000	- أكثر من 5,5 طن
		سيارات النقل الجماعي للمسافرين
		*- السيارات المهياة لنقل الأشخاص
3.000	5.000	- أقل من 9 مقاعد
4.000	8.000	- حافلات صغيرة من 9 إلى 27 مقعد
6.000	12.000	- حافلات صغيرة من 28 إلى 61 مقعد
9.000	18.000	- حافلات أكثر من 62 مقعد

سيارات يتراوح عمرها بين 3 سنوات و 6 سنوات	سيارات يتراوح عمرها بين 6 إلى 10 سنوات	سيارات يتراوح عمرها بين 3 سنوات و 6 سنوات	سيارات يقل عمرها عن 3 سنوات	السيارات السياحية و السيارات السياحية المهيأة كسيارات نفعية ذات قوة :
500 دج	1.000 دج	1.500 دج	2.000 دج	- حتى 6 أحصنة
1.500 دج	2.000 دج	3000 دج	4.000 دج	- من 7 أحصنة إلى 9 أحصنة
3.000 دج	4.000 دج	6.000 دج	10.00 0 دج	- من 10 أحصنة فما فوق

الجدول رقم 19 يوضح التعريفات الجمركية على المواد البترولية.

الرقم ( دج )	تعين المواد	رقم التعريفات الجمركية
1.600,00	البنزين الممتاز	م . 10 . 27
1.700,00	البنزين العادي	م . 10 . 27
1.700,00	البنزين الخالي من الرصاص	م . 10 . 27

900,00	غاز أويل	م. 10 . 27
1,00	غاز البترول المميع الوقود	م. 10 . 27

## الجدول رقم 19. الرسم على النشاطات الملوثة والخطرة على البيئة

الرسوم	الأساس القانون والتنظيمي	الوعاء
الرسم على النشاطات الملوثة والخطرة على البيئة	المادة 117 من القانون رقم 25-91 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991، المعدل والمتمم بالمادة 54 من قانون المالية لسنة 2000 والمادة 202 من قانون المالية لسنة 2002	معدل القاعدة السنوي، (أنظر الجدول رقم 01) ومعامل مضاعف مشمول بين 1 و 10 (أنظر الجدول رقم 02)
الرسم على المنتجات البترولية	المادة 28 مكرر من قانون الرسوم على رقم الأعمال	- 16 دج/ل) البنزين الممتاز ( - 17 دج/ل) البنزين العادي و البنزين الخالي من الرصاص(-9- دج/ل) غاز أويل)
الرسم على الوقود	المادة 38 من قانون المالية 2002، المعدل بالمادة 55 من قانون المالية لسنة 2007	<u>رسم خاص :</u> * 0.10 دج/لتر بنزين بالرصاص (العادي والممتاز) * 0.30 دج/لتر : الغاز أويل
الرسم على الأطر المطاطية الجديدة	المادة 60 من قانون المالية لسنة 2006، المعدل والمتمم بالمواد 46 من ق.م.ت لسنة 2008، 112 من ق.م لسنة 2017 و 54 من	<u>رسم خاص :</u> * 450 دج/لإطار المخصص للسيارات الخفيفة.

*750 دج/ للإطار المخصص للسيارات الثقيلة.	ق.م لسنة 2019	
رسم خاص ب: 37.000 دج/طن	المادة 61 من قانون المالية لسنة 2006، المعدل والمتمم بالمواد 46 من ق.م.ت لسنة 2008، 66، من ق.م لسنة 2018 و 93 من ق.م لسنة 2020	الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم
رسم خاص ب: 30.000 دج/طن	المادة 203 من قانون المالية لسنة 2002، المعدل والمتمم بالمواد 46 من ق.م.ت لسنة 2008، 62 من ق.م لسنة 2018 و 89 من ق.م لسنة 2020	الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات الصناعية
رسم خاص ب: 60.000 دج/طن	المادة 204 من قانون المالية لسنة 2002، المعدل بالمواد 46 من ق.م.ت لسنة 2008، 63 من ق.م لسنة 2018 و 90 من ق.م لسنة 2020	الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية
معدل القاعدة السنوي، (أنظر الجدول رقم 01) ومعامل مضاعف مشمول بين 1 و 5 حسب نسبة تجاوز حدود القيم	المادة 94 من قانون المالية لسنة 2003، المعدل والمتمم بالمواد 46 من ق.م.ت لسنة 2008، 65 من ق.م لسنة 2018 و 92 من ق.م لسنة 2020	الرسم التكميلي على المياه المستعملة الصناعية

	<p>المادة 205 من قانون المالية لسنة 2002، المعدل بالمواد 46 من ق.م.ت لسنة 2008، 64 من ق.م. لسنة 2018 و 91 من ق.م. لسنة 2020</p>	<p>الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي</p>
<p>أنظر العنوان 8 أعلاه.</p>	<p>المادتين 263 مكرر 2 - 263 مكرر 4 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة</p>	<p>رسم التطهير</p>
<p>رسم خاص ب: 200 دج/كلغ</p>	<p>المادة 53 من قانون المالية لسنة 2004 المعدل بالمادتين 46 من ق.م.ت لسنة 2008، 67 من ق.م. لسنة 2018 و 94 من ق.م. لسنة 2020</p>	<p>الرسم الخاص على الأكياس البلاستيكية المستوردة أو المنتجة محليا المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا ؛</p>

الجدول رقم 20 يبين تغيرات أسعار البترول وأسباب إنخفاضها.

السنة	السعر الوحدة الدولار/البرميل	سبب الانخفاض أو الارتفاع
1970	1.8	
1974	10	حرب أكتوبر/تشرين الأول
1979	20	الثورة الإسلامية في إيران
1980	39	الحرب العراقية الإيرانية
1990	40	قبل حرب الخليج الأولى.
مايو/أيار 2004	يتجاوز عتبة 40	
سبتمبر 2004	50	والأسواق قلقة بشأن الإمدادات
- يونيو/حزيران 2005	60	
نهاية أغسطس/ 2005	70	الإعصار كاترينا بخليج المكسيك
سبتمبر 2007:	80	تراجع مخزونات النفط الأمريكية
أكتوبر 2007	90	.
أكتوبر 2007	95-94	تراجع كبير المخزونات الأمريكية
نوفمبر/تشرين الثاني 2007	96	
نوفمبر 2007	97	
نوفمبر 2007	99.29	
يناير/كانون الثاني 2008	100	
- مارس/آذار 2008	111-105	
أبريل/نيسان 2008	115	ونمو الطلب الصيني

جدول من إنجاز الباحث اعتماداً على معلومات

الجدول رقم 01 تطور المصادر المالية للبلديات "قسم التسيير" للفترة الممتدة من سنة 2003 إلى غاية 2005 (دينار جزائري و % ) .

طبيعة الإيراد	2003	%	2004	%	2005	%
منتوج الاستغلال	314.298.312	%3	361.336.482	%4	402.532.132	%4
منتوج الأملاك	380.220.114	%5	420.321.650	%6	530.420.092	%7
مساهمة ص.م.ح.م	692.016.414	%7	758.539.819	9"	718.769.819	%8
الضرائب غير المباشرة	1.405.802.64 1	%15	3.192.352.59 5	21"	2.780.943.88 6	%17
الضرائب المباشرة	7.553.858.14 9	%64	9.324.854.97 0	66"	9.994.894.84 1	%67
مجموع الإيرادات	10.546.195.6 30	%10	14.087.055.1 63	%1	14.82560.77 0	%100

المصدر: مديرية الإدارة المالية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية

الجدول رقم 02 الرسم المهني

المجال الترابي
يستخلص هذا الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والقروية
مجال التطبيق
يفرض هذا الرسم على كل نشاط مهني تتم مزاولته بالمغرب
الأشخاص الخاضعون للرسم
يخضع لهذا الرسم كل شخص ذاتي أو معنوي من جنسية مغربية أو أجنبية، يزاول نشاطا مهنيا بالمغرب
الوعاء

يحتسب الرسم المهني على أساس القيمة الايجارية السنوية الإجمالية العادية والحالية لجميع المحلات والأماكن والمراكز المعدة لمزاولة الأنشطة المهنية الخاضعة للرسم

الجهة المختصة بالاستخلاص

تتولى مصالح الخزينة العامة للمملكة استخلاص منتج هذا الرسم

المصدر: دليل الجبايات المحلية، (المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المملكة المغربية)، الطبعة الأولى، 2009، ص07.

الجدول رقم 03 الرسم السكني

المجال الترابي	
يستحق الرسم - داخل الجماعات الحضرية والمناطق المحيطة بهذه الجماعات - . بالمحطات الصيفية والمحطات الشتوية ومحطات الاستشفاء بالمياه المعدنية	
مجال التطبيق	
يفرض هذا الرسم على العقارات المبنية، والمباني على اختلاف أنواعها التي يتخذ مالكوها من جميعها أو بعضها سكنا رئيسيا أو ثانويا لهم أو يضعوها مجانا تحت تصرف أزواجهم أو فروعهم سكنا لهم	
الأشخاص الخاضعون للرسم	
يفرض الرسم باسم المالك أو المنتفع، وإن لم يكونا معروفين وجب فرضه وا على الحائز أو المحتل للعقار	
السعر	
يحدد سعر الرسم بالقانون، كمايلي:	
سعر الرسم	القيمة الايجارية السنوية
معفى	من 0 إلى 5000 درهم
10%	من 5001 إلى 20.000 درهم
20%	من 20.001 إلى 40.000 درهم
الوعاء	
يفرض الرسم بموقع العقارات الخاضعة للرسم ويحتسب على أساس القيمة الإيجارية السنوية الإجمالية المقدرة للأمالك الخاضعة للرسم	
الجهة المختصة بالاستخلاص	
تتولى مصالح الخزينة العامة للملكة استخلاص منتج هذا الرسم	

المصدر: دليل الجبايات المحلية، ( المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المملكة المغربية )، الطبعة الأولى، 2009 ، ص 8.

الجدول رقم 04 الرسم على عمليات البناء

المجال الترابي
يستخلص هذا الرسم لفائدة الجماعات الحضرية والقروية.
مجال التطبيق
يفرض هذا الرسم على عمليات البناء عادة الترميم
الأشخاص الخاضعون للرسم
يحدد سعر هذا الرسم بالقانون كما يلي:
عمارات السكن الجماعية أو المجموعات العقارية والعقارات من 10 إلى 20 درهم للمتر المربع المغطى
المعدة لغرض صناعي أو تجاري أو مهني أو إداري
المساكن الفردية من 20 إلى 30 درهم للمتر المربع المغطى
عمليات الترميم من 100 إلى 500 درهم
الأداء
يستخلص مبلغ الرسم تلقائيا أثناء تسليم رخصة البناء.
الجهة المختصة بالاستخلاص
يقوم وكيل مداخيل الجماعة التي تقع بترابها عملية البناء باستخلاص مبلغ الرسم

المصدر: دليل الجبايات المحلية، ( المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المملكة المغربية )، الطبعة الأولى، 2009 ، ص 11 .

## الجدول رقم 05 - الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية

المجال الترابي	
يستحق الرسم داخل الجماعات الحضرية والجماعات القروية.	
مجال التطبيق	
يفرض هذا الرسم على مؤسسات الإيواء السياحي.	
الأشخاص الخاضعون للرسم	
يفرض هذا الرسم على المقيمين بمؤسسات الإيواء السياحي.	
السعر	
يحدد سعر هذا الرسم بالقانون كما يلي:	
السعر عن كل شخص وعن كل ليلة	أصناف المؤسسات
من 15 إلى 30 درهم	دور الضيافة، ومراكز وقصور المؤتمرات والفنادق الممتازة
من 10 إلى 25 درهم	الفنادق 5 نجوم
من 5 إلى 10 درهم	الفنادق 4 نجوم
من 3 إلى 7 درهم	الفنادق 3 نجوم
من 2 إلى 5 درهم	الفنادق: نجمتين ونجمة واحدة
من 10 إلى 25 درهم	النوادي الخاصة
من 5 إلى 10 درهم	قرى العطل
من 3 إلى 7 درهم	الإقامات السياحية
من 2 إلى 5 درهم	النزل والملاجئ والمأوى المرحلية والمؤسسات السياحية الأخرى
الوعاء	
يؤدي مبلغ الرسم تلقائيا كل ربع سنة قبل انصرام الشهر الموالي لكل ربع سنة	
الجهة المختصة بالاستخلاص	
يقوم مستغلو مؤسسات الإيواء السياحي بتحصيل هذا الرسم من الزبائن وبدفع منتوجه تلقائيا إلى صندوق وكيل مداخيل الجماعة المتواجد بترابها المؤسسة	

المصدر: دليل الجبايات المحلية، ( المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المملكة المغربية

، الطبعة الأولى، 2009، ص 14.

## الجدول رقم 06 الرسم على رخص السياقة

المجال الترابي
يستحق هذا الرسم لفائدة الإقليم الذي تتواجد بدائرة نفوذه الترابي المصلحة المكلفة بتسليم رخصة السياقة.
الأشخاص الخاضعون للضريبة
يستحق الرسم على كل شخص يريد الحصول على رخصة القيادة للسيارات أو الدرجات البخارية وكافة العربات ذات محرك والتي تتطلب قيادتها رخصة سياقة وكذا الحائزين على هذه الرخص والراغبين في تمديدتها إلى أحد الأصناف الأخرى
السعر
يحدد هذا السعر بالقانون كمايلي : 150 درهم عن كل رخصة مسلمة أو تمديد صلاحيتها إلى صنف آخر.
الوعاء
يستحق الرسم على رخص السياقة عند تسليمها أو عند تمديد صلاحيته إلى صنف آخر.
الأداء
يؤدي الرسم تلقائيا من قبل الحائز على رخصة السياقة إلى المصالح المكلفة بتسليم هذه الوثيقة إبان تسلمه.
الجهة المختصة بالإستخلاص
يستخلص الرسم من قبل المصالح الإدارية المختصة بتسجيل السيارات والمنوط بها تسليم رخص السياقة . وبعد تحصيل مبلغ الرسم تقوم هذه الجهات بدفعه مباشرة إلى صندوق وكيل مداخيل الإقليم وذلك بواسطة بيان إعلام تضعه الإدارة، وذلك قبل انصرام الشهر الذي يلي كل ربع سنة.

المصدر : دليل الجبايات المحلية (المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المملكة المغربية ) ، الطبعة الأولى، 2009 ص 19.

الجدول رقم 07 الرسم على الفحص التقني للسيارات.

المجال الترايبي	
يستحق الرسم لفائدة الإقليم المتواجد بدائرة نفوذها الترايبي مؤسسة الفحص التقني.	
مجال التطبيق	
يستحق الرسم المفروض على عمليات الفحص التقني للسيارات .	
الأشخاص الخاضعون للرسم	
يستحق هذا الرسم كل صاحب شهادة تسجيل حين الفحص التقني السنوي .	
السعر	
يحدد سعر هذا الرسم بالقانون	
أقل من 08 أحصنة	30درهما
من 08 إلى 10 أحصنة	50درهما
من 11 إلى 14 حصان	70درهما
من 15 حصان فأكثر	100درهم
الوعاء	
يطبق هذا الرسم على كل سيارة موضوع الفحص التقني.	
الأداء	
يؤدي الرسم تلقائيا من طرف مالك السيارة عند تسليم وثيقة الفحص التقني.	
الجهة المختصة بالإستخلاص	
يستخلص هذا الرسم من طرف الجهة المنوط بها إجراء المراقبة التقنية للسيارات حيث تتولى وضع الطابع الخاص على شهادة الفحص التقني بعد عملية الإستخلاص .ويدفع مبلغ الرسم إلى الصندوق وكيل مداخيل الإقليم وذلك بواسطة بيان إعلام تضعه الإدارة رهن إشارتهم .	
المصدر دليل الجبايات المحلية (المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المملكة المغربية) ، الطبعة الأولى، 2009 ص 20.	

1-الكتب

- أدهم إبراهيم جلال الدين، الصكوك والأسواق المالية الإسلامية ودورها في تمويل التنمية الاقتصادية، الطبعة الأولى، دار الجوهرة للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2014
- أحمد حمدي العناني :إقتصاديات المالية العامة و نظام السوق دار المعرفة اللبنانية ،بيروت 1992
- أمير يحيوي ،مساهمة في دراسة المالية العامة،دار هومة للنشر.2005
- السويسي فاطمة ،المالية العامة (موازنة -ضرائب)، طرابلس، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس لبنان،2005
- الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، والتحكم الجيد في التسيير، دار القصة للنشر، الجزائر، 2003
- العمري بوحيط ،"البلدية، إصلاحات و مهام أساليب ،شركة زعايش للطباعة والنشر ، الجزائر ، 1997
- الوليد صالح عبد العزيز، دور السياسة الضريبية في تحفيز الاستثمارات في ظل التطورات العالمية المعاصرة، دار .النهضة العربية، مصر، 2002
- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان ، الأردن،2010
- بن داود إبراهيم :الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، مصر،2010 .
- جمال زيدان، إدارة التنمية المحلية في الجزائر بين النصوص القانونية ومتطلبات الواقع : دراسة تحليلية لدور البلدية حسب القانون البلدي الجديد 11/10،دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع،الجزائر،2014
- حامد عبد المجيد دراز ، مبادئ الاقتصاد العام ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ،

- حسين مصطفى حسين : ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة ، بن عكنون ، الجزائر ، 1994 ،
- حسين مصطفى حسين ، المالية العامة ، جامعة عنابة ، معهد العلوم القانونية والإدارية ، د ، م ، ج ، الطبعة 2 ، سنة 1987 ، الجزائر .
- حميد بوزيدة ، التقنيات الجبائية . ديوان المطبوعات الجامعية . 2010 .
- حما زنة مصطفى وآخرون ، الاقتصاد الأردني المشكلات ، الأفاق ، مركز الدراسات الإستراتيجية ، الأردن ، 1994 ،
- خالد شحادة الخطيب ، أحمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ، ط1 ، دار وائل للنشر ، الأردن ، 2003 ، ص 53 .
- خليل بوضنوبرة ، الوسيط في شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج1 ، منشورات نوميديا ، قسنطينة ، 2010 ،
- خالد سمارة الزغبى ، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، الأردن 1985
- دنيدي يحيى ، المالية العمومية ، دار الخلد ونية للنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2010 .
- رضا خلاصي . النظام الجبائي الجزائري . الجزء 1 . دار هومة ، 2006 .
- رمزي زكي ، الديون والتنمية والقروض الخارجية وآثارها على البلاد العربية ، دار المستقبل العربي ، القاهرة ، 1994 ،
- سعيد عبد العزيز عثمان / شكري رجب العشماوي ، اقتصاديات الضرائب ، الدار الجامعية ، القاهرة ، 2006 ،
- سعيد عبد العزيز عثمان ، مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) (مدخل تحليلي معاصر ، الدار الجامعية ، الإسكندرية) ، 2003 .
- سليمان الزياشي وآخرون ، الأزمة الجزائرية ، بيروت مركز دراسات لوحدة العربية ، 1996 .
- شريف رحمانى . أموال البلديات الجزائرية . دار القصبه للنشر . 2003 .

- شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، الاعتلال، العجز، التحكم الجيد في التسيير، دار القصبية للنشر، الجزائر، 2003.
- صالح الرويلي، إقتصاديات المالية العامة إقتصاديات المالية العامة/النفقات العامة للنظام المالي في الجزائر، د، م، ج، 1988.
- صلاح وهيب عبد الغني، أساسيات في دراسة الجدوى، صناعة قرار الاستثمار، مكتبة عين الشمس، القاهرة، 2000 .
- صقر احمد صقر، النظرية الاقتصادية الكلية، وكالة المطبوعات، الكويت، 1991 ،
- طارق الحاج :المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن 1999 .
- طلعت محمود نوال. الموارد البشرية وتنمية المجتمع المحلي. المكتب الجامعي الحديث: مصر: 2003
- عادل أحمد حشيش :أصول الفن المالي في الاقتصاد العام , دار النهضة , بيروت , لبنان , 1995
- عبد الحفيظ عبد الله ، آثار الحوافز الضريبية على الادخار والاستثمار ، دار الثقافة العربية ، القاهرة ، 1996.
- عبد الرزاق الشبخلي ،الإدارة المحلية ،دراسة مقارنة ،ط1، دار الميسرة للنشر والتوزيع ،الأردن ،
- عبد الكريم صادق بركات :المالية العامة، الدار الجامعية، لبنان، 1986 .
- عبد المجيد قدي ، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ، 2001،
- عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2002
- عبد المنعم فوزي :المالية العامة وال سياسات المقارنة، دار النهضة العربي ة، بيروت لبنان، 1992
- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1972
- عصفور محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، مكتبة الصفحات الذهبية، الرياض، 1988.

- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، الجزائر، دار الهدى للنشر والتوزيع، 2011
- علاء عبد الرزاق محمد حسن السلامي : الإدارة المعاصرة ، الإدارة الالكترونية بين النظرية والتطبيق ، ط 02 ، دار وائل للنشر ، عمان، 2006
- علي زغدود :المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر.
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر
- عناية غازي المالية العامة والتشريع، دار البيارق، عمان، 1998.
- غازي عناية : الضريبة و الزكاة دراسة مقارنة , منشورات دار الكتب , الجزائر 1993
- فؤاد عبد الله ،أليات التغيير الديمقراطي ،بيروت :مركز دراسات الوحدة العربية ،
- فريل هايدي ،الإدارة العامة :منظور مقارن (ترجمة: محمد قاسم القريوتي ) الجزائر ،د،م،ج،1983.
- فريد الصلح، السياسة الاقتصادية، مطبعة الفنون، بيروت، 1984 ،
- لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة،2004.
- مصطفى ربحي عليان ، أسس الإدارة المعاصرة ، ط 1 ، دار صفاء للنشر و التوزيع ، عمان،2007
- محمد نبيل جامع، اجتماعيات التنمية الاقتصادية، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2000
- محمد ندا محمد لبد، الإستثمار التمويلي ودوره في تنمية الاقتصاد العالمي والحد من حدوث الأزمات المالية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2014
- مسعود شيهوب ،أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ،د م ج .1986.
- مولود ديدان أبحاث في الإصلاح المالي الجزائر : دار بلقيس للنشر و التوزيع2010
- محمد احمد الدوري، التخلف الاقتصادي، الطبعة الثانية 1999 ، د،م، ج ، الجزائر

- محمد طاقة ،هدى العزراوي ،اقتصاديات المالية العامة ، ط1،دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ،الأردن ،2006
- محمد علي الخلايلة ، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من بريطانيا وفرنسا ومصر ،دار الثقافة ،الأردن ،2009.
- محمد الصيرفي : الإصلاح الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، ج 05 دار الكتاب القانوني سلسلة إصدارات الإدارة العامة، ع 01 ،مصر،،2009.
- مصطفى ربحي عليان ، أسس الإدارة المعاصرة ، ط 01 ، دار صفاء للنشر و التوزيع ، عمان، 2007
- ناصر مراد،التهرب الضريبي في الجزائر ،دار قرطبة ،الجزائر ،2004،
- ناصر لباد، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، حسين داي، الجزائر،2010،
- نعمت عبد اللطيف مشهور، اقتصاديات المالية العامة الإسلامية والوضعية، القاهرة، مطبعة العمرانية، سنة 1988،
- ياسر خضير البياتي :الاتصال الدولي العربي، مجتمع المعلومات ومجتمع الورق، ط العربية 1 ، إ 02 ،دار الشروق للنشر والتوزيع عمان،2009،الأردن.
- يلس شاوش بشير :المالية العامة(المبادئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري) د،م،ج، الجزائر، 2013.

## 2-المذكرات والرسائل:

- أمين عبد الفتاح سلام، السياسة الضريبية للدول المتخلفة، رسالة للحصول على درجة دكتوراه في القانون، كلية .الحقوق، جامعة عين شمس، 1990
- خيضر خنفري.تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق.أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية.جامعة الجزائر.2003.

- حميد بوزيدة : النظام الضريبي الجزائري وتحديات الإصلاح الاقتصادي في الفترة 1992 - 2004 أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006
- زهير شلال :آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المنظمات، كلية العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، جامعة أحمد بوقرة ، بومرداس، الجزائر، 2014.
- سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2009/2008
- عبد الصديق شيخ.الاستقلال المالي للجماعات المحلية .رسالة دكتوراه في القانون العام.جامعة الجزائر.1.2011.
- عبد القادر بابا : سياسة الاستثمارات في الجزائر وتحديات التنمية في ظل التطورات العالمية الراهنة، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر.
- عمار شفشوفي، تسيير الأموال العمومية في البلديات الجزائرية، مذكرة تخرج، المدرسة الوطنية للإدارة، عنابة، :14-15.ص، 2005/2006.
- عمر بوجادي، اختصاص القضاء الإداري ، رسالة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، سنة 2011
- فطة نبالي ،دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة ،ممدود وحمل محدود ،أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم ،تخصص قانون ،كلية الجفوق جامعة مولود معمري تيزي وزو2010
- عبد القادر موفق :الرقابة المالية على البلدية في الجزائر :دراسة تحليلية ونقدية، أطروحة دكتوراه، تخصص تسيير المؤسسات،كلية العلوم الاقتصادية .والتجارية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر،

-موسى سعداوي، دور الخصوصية في التنمية الاقتصادية - حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006-2007

### 3-المدخلات والمقالات:

-أحمد بوجلال، مالية الجماعات المحلية -ميزانية الوالية، دراسات\_ العدد الإقتصادي المجلد: 7 العدد: 2 جوان 2016 جامعة الأغواط.

- الطيب ماتلو مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة،مجلة الفكر البرلماني،صادرة عن مجلس الأمة،الجزائر،2009  
-الطاهر سعود مقال المصالحة الوطنية في الجزائر: التجربة والمكاسب، أستاذ في قسم علم الاجتماع، باحث في مخبر المجتمع الجزائري المعاصر، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، الجزائر، مجلة سياسات عربية العدد34،سبتمبر 2008.

-برازة وهيبة،((مدى تجسيد الإنتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر ))،المجلة الأكاديمية البحث القانوني، عدد01،كلية الحقوق،جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية،2011،ص213  
- بلال فؤاد،دراسة نقدية لمشروع قانون الجباية المحلية،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني،جامعة بجاية،المجلد 02،11(عدد خاص)2020،

-حربي عريقات : واقع مناخ الاستثمار في الوطن العربي ، ورقة بحثية معدة لمؤتمر الوطن العلوم المالية والمصرفية،جامعة اليرموك،الأردن، 1988 .

-حياة ع، مقال بعنوان " أكثر من 300 مليار تضيع في بلديات البلدية سنويا " المنشور في 2016/11/22 في جريدة وقت الجزائر

حنان حيمر مقال بعنوان تبسيط النظام الجبائي وصلاحيات جديدة للبلديات والولايات نشر في جريدة المساء يوم 14 - 03 - 2018

حكيمة ذهبي ، الحكومة تقديم الدعم للبلديات استحداث رسوم جديدة توجه لتمويلها بدلا من الخزينة العمومية - المنشور على الموقع تاريخ النشر 2019/10/28

ر ضوان قلوبش القانون الجديد تحول تاريخي في تسيير الجماعات المحلية نشر يوم 02-05-2018  
جريدة المساء

زهية بركان - ربحي كريمة ، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية " مراقبة  
ميزانية الجماعات المحلية " ، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في  
ضوء التحولات، جامعة سعد دحلب البليلة، 2010

- سالم محمد عبود، عروبة معين عايش، العلاقة بين الوعي الضريبي والتهرب الضريبي وتأثيرها علي  
التنمية، ورقة عمل مقدمة إلي الندوة العلمية الضريبية الأولى، 12/ 11/ 2008، مركز بحوث المستهلك،  
جامعة بغداد، العراق، 2008

- سوامس رضوان، بوق لقول الهادي :مداخلة بعنوان" تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات  
الإقتصادية الجارية في الجزائر"، جامعة باجي مختار، 2014

- صدوق أعر ، ، «فعالية التأطير البشري في الجماعات المحمية الجزائرية » ، أعمال الملتقى  
الجماعات المحلية والتنمية في المغرب العربي، كلية الحقوق، جامعة وهران، 1990

--علي خرابشة ،ذنيبات محمد محمود ،التنمية الإقتصادية والإدارة منظور إسلامي ،المجلة الجزائرية  
للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية ،العدد 04 لسنة 1991

- علي خرابشة ،محمد محمود ذنيبات ،التنمية الإقتصادية والإدارة منظور إسلامي ،المجلة الجزائرية  
للعلوم القانونية الإقتصادية والسياسية ،جامعة الجزائر 1 العدد 4، 1991 .

- عنصر يوسف ،الحكم الراشد والعقلانية في تسيير وإصلاح المؤسسة الرسمية بالجزائر ،بحوث وأوراق  
عمل الملتقى الدولي حول الحكم الراشد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي الجزء 02 جامعة فرحات  
عباس سطيف يومي 08 و09 سنة 2009

-- قلاتي عبد الكريم ،((الحكم الراشد وعلاقته بالاستقرار السياسي والتنمية المستدامة )) مجلة إدارة  
مجلد 20، عدد 2010، 39

- كريمة ربحي، زهية بركان، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ظل  
التحولات ،جامعة الجزائر 2010

- محمد بن عرب، تجربة الإدارة الإلكترونية في الجزائر بين مقتضيات الشفافية وإشكالية التخلص من منطق التسيير التقليدي، مجلة العلوم الاجتماعية ع 19، الجزائر ديسمبر 2014
- مرغاد لخضر، مداخلة بعنوان: النفقات العامة وقواعد ترشيدها، الملتقى الدولي: تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، يومي 1-2 ديسمبر 2005
- محمد عبدو بو درباله، الإصلاح الضريبي. مجلة الفكر البرلماني. العدد 3. جوان 2003.
- ناجي عبد النور، دور منظمات المجتمع المدني في تحقيق الحكم الراشد دراسة حالة الأحزاب السياسية مجلة الفكر القانوني العدد 03 الجزائر 2009.-
- نصر الدين بن شعيب & شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 2012/10.
- نوزهة العياشي، منير مغيث، "المالية المحلية و إشكالية التنمية المستدامة"، مجلة الخزينة العدد 6، أكتوبر 2006
- يسرى مهدي حسن السامرئي، زهرة خضيرة عباس العبيدي، تحليل ظاهرة التهرب الضريبي ووسائل معالجته في النظام العراقي، مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد العراق، المجلد 4، العدد 9، 2012،
- يحيوي نسرين الاقتصاد لموازي بالجزائر النتائج والأسباب، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة أم البواقي، العدد السادس، 2016.

#### ب-النصوص التشريعية :

#### 1-الداستير الجزائرية:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 وافق عليه الشعب بموجب الاستفتاء 28/نوفمبر 1996 وتم نشره بموجب المرسوم 438/96 المؤرخ في 07/ديسمبر 1996 الصادر بموجب الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة بتاريخ 1996/12/08

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15/جمادى الأولى 1442 الموافق 30/ديسمبر/2020 والمتعلق بإصدار نص الدستور الموافق عليه بالاستفتاء الشعبي 01/نوفمبر/2020 الجريدة الرسمية عدد 82 الصادرة في 15/جمادى الأولى 1442 الموافق ل 30/مارس / 2020 .

## 2-القوانين والأوامر:

القانون رقم 6-277 المؤرخ في 26 جويلية 1963 ، المتعلق بالاستثمارات، ج.ر.ج.ج. العدد 53 لسنة 1963 .

-القانون رقم 88/05/88 المؤرخ في 12/01/1988 المعدل والمتمم للقانون رقم 84/17 المؤرخ في 07/07/1984 المتعلق بقوانين المالية- ج ر عدد 01 سنة 1984

قانون رقم 88/02 يتعلق بالتخطيط الجمهوري لجزائرية الديمقراطية الشعبية ج ر العدد 02 الصادرة في 13/01/1988.

-قانون رقم 90/09 المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بالولاية، ج ،ر، ج، ج عدد 15 الصادرة في 11/04/1990.

- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 ،المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35 ، المؤرخة في 15 أوت 1990 .

- القانون رقم 97/02 المؤرخ 31/12/1997 المتضمن قانون المالية 1998 ج،ر، ج، ج عدد 89 الصادرة 31/12/1997.

- قانون رقم 04 /21 المؤرخ في 29/12/2004 المتضمن قانون المالية لسنة 2005 ج ر ج ج ج عدد 85 المؤرخة في 30 ديسمبر 2004.

- قانون عضوي رقم 12-03 مؤرخ في 12/01/2012 يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة ج ر ج ج عدد 01 مصادر بتاريخ 14/01/2012.

- القانون العضوي 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق الأحزاب السياسية ج ر ج ج عدد 02 الصادرة بتاريخ 15 جانفي 2012.
- القانون العضوي 01-12، المؤرخ 2012/01/12، يتعلق بالانتخابات ، ج ر ج ج ج عدد 01 الصادرة بتاريخ 2012/01/14.
- القانون رقم ، 12/07 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية ج ر ج ج عدد 12 الصادرة بتاريخ 2012/02/29.
- القانون 15/03 يتعلق بعصرنة العدالة المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1436 هـ الموافق ل 01 فبراير 2015، ج ر ع 60 المؤرخة في 20 ربيع الأول 1436 هـ الموافق ل 10 فبراير 2015 .
- القانون 04/15 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكتروني المؤرخ في 11 ربيع الثاني 1436 هـ الموافق ل 01 فبراير 2015 ، ج ر ع 60 المؤرخة في 10 ربيع الثاني 1436 هـ الموافق ل 10 فيفري 2015
- قانون المالية رقم 19-14 الصادر 11/ديسمبر 2019 ج ر عدد 81 المؤرخ في 30/ديسمبر 2019
- قانون رقم 02-11 المؤرخ في 20 شوال عام 1423 الموافق 24 ديسمبر 2002 يتضمن قانون المالية 2003
- قانون رقم 07 - 12 مؤرخ في 21 ذي الحجة عام 1428 الموافق 30 ديسمبر سنة 2007 يتضمن قانون المالية لسنة 2008. ج، ج، ج، ج عدد 82 الصادرة في 2007/12/31
- قانون رقم 08 - 21 مؤرخ في 2 محرم عام 1430 الموافق 30 ديسمبر سنة 2008 يتضمن قانون المالية لسنة 2009. ج، ج، ج عدد 74 الصادرة 2008/12/31.
- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية ج ر ج ج عدد 37 الصادرة بتاريخ 03/جويلية/2011.
- قانون 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017. د.ج.ج.ر.، ج ش عدد 77 لسنة 2017.

- لقانون رقم 6-277 المؤرخ في 26 جويلية 1963 ، المتعلق بالاستثمارات، ج.ج.ج.ج. العدد 53 لسنة 1963
- القانون 11/82 المؤرخ في 21/08/1982، المتعلق بالاستثمار الإقتصادي الوطني ، ج.ج.ج.ج. عدد 34 الصادرة 24/08/1982
- القانون 01-03، المؤرخ في 20/08/2001 المتعلق بتطوير الإستثمار ، ج.ج.ج.ج. عدد 47 الصادرة في 22/08/2001 ، المعدل والمتمم بالأمر رقم 06-08 المؤرخ في 15 جويلية.2006
- الأمر رقم 68/72 المؤرخ في 29/12/1972 المتضمن قانون المالية لسنة 1973 ، ج.ج.ج.ج. عدد 104 الصادرة في 29/12/1972 .
- الأمر 58/75 المؤرخ في 20/رمضان /1395 الموافق 26/سبتمبر/1975 المتضمن القانون المدني الجزائري، الجريدة الرسمية عدد 78 الصادرة بتاريخ 24/رمضان/1395 الموافق 30/سبتمبر /1975
- الأمر رقم 76-101 المتضمن قانون الضرائب المباشرة والغير المباشرة الصادر 09/12/1976، ج ج ج عدد 102 الصادرة 22/ديسمبر 1976.
- الأمر 95-20 المؤرخ في 07 جويلية 1995 ، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج، ر ج، ج، العدد 39 المؤرخة في 23 جويلية 1995
- أمر رقم 15-01 مؤرخ في 7 شوال عام 1436 الموافق 23 يوليو سنة 2015 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015.
- 3-المراسيم:**
- المرسوم 134/73 المؤرخ في 09/08/1973 المتضمن إحداث الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، ج ج ج ج رقم 67 الصادرة في 21/08/1973
- المرسوم رقم 84/71 المؤرخ في 17 مارس 1984 المتعلق بالقائمة الاسمية للنفقات البلدية وايراداتها، ج، ر عدد 12 الصادرة في 20/ماس /1984
- مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 27/10/1999 ، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية ، ج، ر، ج، ج، عدد 76 ، الصادر بتاريخ 31/أكتوبر 1999.



- القرار الوزاري المؤرخ في 07/09/2005 المتضمن تنظيم المديریات الجهوية للخرينة وصلحياتها
- القرار مؤرخ في 16 صفر عام 1436 الموافق 9 ديسمبر سنة 2014 يحدّد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.... انظر ج ر ج ج عدد 03 الصادرة في 27/01/2015.
- إعلان 10 / ر ن د / م د / 2000 مؤرخ في 13/05/2000 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور ج ر ج ج عدد صادر 30/07/2000
- إعلان المجلس الدستوري رقم 01 / إ. م د / 20 المؤرخ في 26 ربيع الأول عام 1442 الموافق ل 12/نوفمبر/2020 والمتضمن النتائج النهائية لاستفتاء أول نوفمبر 2020 حول مشروع تعديل الدستور
- التعلیمة رقم 2342 مؤرخة في 07 أكتوبر 2002 تتعلق بتنصيب المجالس المنتخبة، وكيفيات إنتخاب رؤسائها ومساعدتها، وزارة الداخلية والجماعات المحلية
- برقية رقم 3538 مؤرخة في 05 ديسمبر 2012، ردا على التساؤلات المطروحة بخصوص كيفية تنفيذ المادة 80 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات والمادة 59 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، وزير الداخلية والجماعات المحلية.
- تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، 1991
- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الجبايات المحلية في المملكة المغربية سنة 2015
- الإتحاد العام لمقاولات المغرب: المقترحات الموجهة للمناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات، 2019
- تقرير المجلس الجهوي للحسابات بالرباط، 2013
- قرار يحدد مواصفات التقنية لجواز السفر البيومتري الإلكتروني مؤرخ 01 في صفر 1433 هـ الموافق ل 26 ديسمبر 2011
- المالية المحلية في ضوء الجهوية المتقدمة"، مجلة وزارة المالية، العدد 29، يناير 2016
- محاضرات الأستاذ ألكي حسين في مقياس " المالية العامة " لطلبة التكوين مابعد التدرج تخصص لتسيير العمومي المحلي الدفعة الثانية المدرسة الوطنية للإدارة الجزائر 1994/1995

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 214،بتاريخ 20 مارس 2011،  
-مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية وتدبير النفقات المحلية، على ضوء القانون 45- 08 ،  
تقديم عبدالنبي ضريف، إماليف المغرب، 2011.

#### 4- المواقع الالكترونية

##### 1.4 المواقع الرسمية للجمهورية الجزائرية

- [http://www.apn.dz/AR/images/journal\\_officiel\\_debats/](http://www.apn.dz/AR/images/journal_officiel_debats/) الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني  
[/https://www.asjp.cerist.dz](https://www.asjp.cerist.dz) موقع البوابة الجزائرية للمجلات العلمية  
<https://www.commerce.gov.dz/> موقع وزارة التجارة  
<https://www.joradp.dz> موقع الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
[/http://www.mf.gov.dz](http://www.mf.gov.dz) موقع وزارة المالية  
[/http www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية

موقع المديرية العامة للضرائب

[https://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/codes\\_fiscaux\\_arabe/CIDTA-LFC\\_2020\\_AR.pdf](https://www.mfdgi.gov.dz/images/pdf/codes_fiscaux_arabe/CIDTA-LFC_2020_AR.pdf)

##### 2.4-مواقع إلكترونية أخرى

<https://legifrance.gouv.fr>

<https://www.azm-movement.net>

<http://eldjazaonline.dz/Accueil>

<https://www.mfdgi.gov.dz/index.php/ar/com-smartslide>

<https://www.aljazeera.net/ebusiness/2008/4/17/>

<https://www.aljazeera.net/ebusiness/2008/4/17>

<https://www.alanba.com.kw/ar/world-news/technology/1006588>

- <https://www.alaraby.co.uk/>
- <https://ain.com/article/exchange-reserve-algeria-8>
- [https://www.aleqt.com/2019/10/22/article\\_1697541.html](https://www.aleqt.com/2019/10/22/article_1697541.html)
- <https://ar.wikipedia.org/wiki>
- <https://www.aps.dz/ar/economie/89757-5-65>
- <https://www.google.com/search->
- <http://www.labodroit.com>
- <https://www.politics-dz.com>
- [http:// assemblee-nationale.](http://assemblee-nationale.com)
- <http://www.maspolitiques.com/mas/index.php?option=com>
- <https://elbassair.net/Centre>
- [https:// www.elkhabar.com/press/article](https://www.elkhabar.com/press/article)
- <https://www.elbilad.net/article/detail?id=101177>
- <https://www.wakteldjazair.com>

www.univ-annaba.dz

ثانيا :المصادر والمراجع باللغة الأجنبية

## 1- OUVRAGES

- Ali Bissaad :**manuel de la comptabilité publique , école nationale des impôts** , kolea , algeria, 2001
- AndreBasilar, Lescique fiscal, 2 emeedition, Dalloz, paris, 1992
- BERNARD Viny, Fiscalité épargne et développement, Librairie, Armand collin, Paris, 1969,

- Cherif benhadji LA CON CESSION DES SERVICES PUBLIC EN ALGERIE MEMOIRE DE 4 ANNEE ,OPTION ADMINI STRATION GENERALE 3 PROMOTION ENA 1997
- Christian Schoenauer : les fondamentaux de la fiscalité, techniques et applications édition
- Claude Daniel "Dictionnaire D'économie et de Sciences Sociales " Paris 1998 - Démons (Charles), L'investissement public en France, Conseil économique et social, 2002, p. 32
- conseil constitutionnel français décision h 2000-426 DC du 30mars 2000 La fiscalité locale synthèse, (cour des comptes, ROYAUME DUMAROC),mai 2015,
- Démons (Charles), L'investissement public en France, Conseil économique et social, 2002
- Essaid taib chronique de l organisation administrative pour 1994 id ara n 02 1995
- GRABA Hachemi, Les sources fiscales des collectivités locales, E.N.A.G édition, AlgérieK 1995
- Hadjadji Djilali corruption et démocratie en Algérie la dispute paris 1999. -
- .- Harbi Mohamed nationalisme algérien et identité berbères peuples méditerranéens paris juin 1980
- Jacques Meylan, Problèmes actuels de l'autonomie communale, Revue de - droit, n°91, Suisse, 1972
- L'investissement public moteur de l'économie des territoires, synthèse documentaire, session Décentralisation, éd. Economica, paris 1990.
- MARGAIRAZ André. La fraude fiscal et ses succédanées. Comment on échappe a l'impôt. Edition Blonay. Suisse. 1988
- PEQUEUR)(B) LE DEVELOPMENT LOCAL POUR UNE ECONOMIE DES TERRITOIRES ED SYRIOS2006 ESKA ; 6eme édition ; paris ; France ; 2006
- Zouaimia Rachid ((l introuvable pouvoir local ))insaniyat Oran n 02Algérie, 2000

-CHERIF RAHMANI : Les Finances des communes Algérienne, inscrite, déficits et - bonne gouvernance, El casbah, Alger, 2002, p : 21.

- Xavier Griffer, Territoire de France: les enjeux économiques et sociaux de la Décentralisation, éd. Economica, paris2012

## **2-lois ET REGLEMENTATIONS**

-Loi n°82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions–

- Loi n°2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locale

-- les articles L1114-1 à L1114-4,. du Code Général des Collectivités Territoriales français  
- les articles L1612-1 à L1612- 20, du Code Général des Collectivités Territoriales français

## **3-DIVERS DOCUMENTS**

-PAUL MARIE GAUDEMONT PRECIS DEFINANCES PUBLIQUES ED Montchrestien 1970

--Rapport final de la commission Nationale de la reforme fiscale Alger janvier 1989

--REVUE DU C.E.N E A P Rapport de system fiscale n 18 Alger Spéciale, 10 avril 2012.

-M.ALIZANE LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES ANALYSES ET PRESCRIPTIVES D UNE ECONOMIE EN TRANSITION EN ALGERIE THEME DOCTORAT FACULTE D ECONOMIE ET GESTION ALGER 1999 P 19

-La fiscalité locale synthèse, (cour des comptes, ROYAUME DU MAROC), mai2015

- Nasreddine AISSAOUI, « Décentralisation et développement endogène : Quel rôle pour les collectivités locales en Algérie » ,Revue RMFES, Université de Fes/Maroc, Vol1, Num2, juin 2017

-- HAMAD T Essai de l'évolution des finances publiques communales en Algérie cas de communes de la wilaya de tizi ouzo U M M T O 2008 P 175

- Colloque International sur les finances Publiques sous le thème: " L'Etat territoriale au Maroc et en France: quelles synergies entre les finances de l'état

et les finances des collectivités territoriales " Ministère de l'économie et de finance, Rabat 12 septembre 2014.

-Media Bank\_ publication spéciale\_ Mars 2001.Communication du gouverneur de la B.A/ M.A Karaman assemblée populaire national-

01.....	فهرس العناوين.....
02.....	قائمة المختصرات.....
03.....	المقدمة العامة.....
13.....	الباب الأول: الإطار القانوني للجباية.....
15.....	الفصل الاول : وضعية الجباية المحلية في التسيير المالي للجماعات المحلية.....
17.....	المبحث الأول: التسيير المالي للجماعات المحلية في الجزائر.....
18.....	المطلب الأول : التسيير المالي للبلدية في الجزائر.....
19.....	الفرع الأول مفهوم الميزانية.....
19 .....	أولا-التعريف التشريعي للبلدية.....
21.....	ثانيا-تعريف ميزانية البلدية.....
.22.....	أ التعريف الفقهي للميزانية :.....
22.....	ب-التعريف القانوني للميزانية.....
23.....	ثالثا-خصائص ميزانية البلدية.....
25 .....	رابعا- مبادئ الميزانية البلدية وأنواعها.....
25.....	أ-مبادئ ميزانية البلدية.....
25.....	1-مبدأ السنوية.....
26.....	2-مبدأ وحدة الميزانية.....
27.....	3-مبدأ التخصيص.....
27.....	4-مبدأ التوازن.....
28.....	5 -مبدأ الشمولية.....
28.....	6- قاعدة الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.....

- ب-أنواع الميزانية ..... 29
- 1- الميزانية الأولية ..... 30
- 2- الميزانية الإضافية ..... 31
- 3- الحساب الإداري ..... 32
- 4- الرخص الخاصة وفتح الاعتمادات السابقة لأوانها: ..... 32
- 5- ملحقات موازنة البلدية ..... 34
- خامسا- محتوى الميزانية ومكوناتها ..... 34
- أ- محتوى الميزانية : ..... 34
- 1- قسم التسيير ..... 35
- 2- قسم التجهيز والاستثمار : ..... 35
- ب- مكونات الميزانية البلدية. .... 36
- 1- النفقات العامة ..... 36
- 2- الإيرادات العامة ..... 39
- الفرع الثاني: تسيير ميزانية البلدية ..... 44
- أولا- تحضير ميزانية البلدية ..... 44
- أ- الميزانية الأولية ..... 45
- ب- الميزانية الإضافية: ..... 46
- ثانيا- إجراءات التصديق على ميزانية البلدية ..... 46
- أ- التصويت على ميزانية البلدية ..... 46
- ب- المصادقة على ميزانية البلدية ..... 47
- ثالثا- مراحل تنفيذ ميزانية البلدية ..... 48
- أ- الأعوان المكلفون بتنفيذ ميزانية البلدية. .... 48

- 1-الأمر بالصرف .....49
- 2-المحاسب العمومي: .....53
- رابعا- تنفيذ ميزانية البلدية .....56
- أ- تنفيذ نفقات البلدية .....56
- 1- المرحلة الإدارية .....56
- 2-المرحلة المحاسبية .....58
- ب- تنفيذ إيرادات البلدية .....59
- 1-المرحلة الإدارية.....59
- 2- المرحلة المحاسبية .....61
- ت- فترة تنفيذ الميزانية البلدية .....61
- خامسا: الرقابة على ميزانية البلدية.....61
- أ- الرقابة السابقة .....62
- 1 -رقابة المراقب المالي .....62
- 2-المحاسب العمومي .....63
- 3-رقابة المجالس الشعبية.....65
- ب- الرقابة اللاحقة .....66
- 1-رقابة مجلس المحاسبة: .....66
- 2-رقابة المفتشية العامة للمالية.....68
- المطلب الثاني: التسيير المالي للولاية .....69
- الفرع الأول: تعريف ميزانية الولاية و مبادئها. ....70
- أولا- تعريف ميزانية الولاية.....71
- ثانيا مبادئ ميزانية الولاية .....72

- 72 .....أ-مبدأ السنوية.
- 73.....ب-مبدأ وحدة الميزانية.
- 73.....ت-مبدأ التخصيص
- 73.....ج-مبدأ التوازن.
- 73.....ح-مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.
- 74.....ثالثا- خصائص الميزانية.
- 74 .....أ- عمل تقديري.
- 74 .....ب- عمل ترخيص
- 74.....ت- عملية ذو طابع إداري.
- 74.....ج-هي عمل دوري
- 74.....ح- عمل علني
- 75.....الفرع الثاني: وثائق ميزانية الولاية وأقسامها.
- 76.....أولا- وثائق ميزانية.
- 76.....أ-الميزانية الأولية.
- 76.....ب-الميزانية الإضافية.
- 77.....ت- الحساب الإداري (الميزانية الختامية)
- 78.....ثانيا: أقسام الميزانية
- 78.....أ-قسم التسيير : La section de fonctionnement
- 79.....ب - قسم التجهيز والاستثمار : la section d'équipement d'investissement
- 80.....الفرع الثالث: الرقابة على ميزانية الولاية.

- 80.....أولا-الرقابة الداخلية
- 80.....أ- الرقابة من قبل المجلس الشعبي الولائي :
- 81.....ب الرقابة من قبل المراقب المالي :
- 82.....ثانيا-الرقابة الخارجية
- 82.....أ- الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية :
- 83.....ب.الرقابة الإدارية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية :
- 83..... ثالثا تقييم الرقابة على ميزانية الولاية
- 84.....المبحث الثاني: الهيئات المتدخلة في الجباية المحلية
- 85.....المطلب الأول: الصندوق الوطني للضمان والتضامن للجماعات المحلية
- 87.....الفرع الأول: تنظيم صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية
- 87.....أولا- المدير العام
- 88.....ثانيا- مجلس التوجيه
- 90.....ثالثا- اللجنة التقنية
- 91.....رابعا- الأقسام الإدارية
- 92.....الفرع الثاني: مجالات مساهمة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية في التنمية المحلية
- 92.....أولا- مساهمة الصندوق في مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية
- 92.....أ- التخصيص الإجمالي للتسيير
- 92.....1- منح معادلة التوزيع بالتساوي
- 93.....2- منح تخصيص الخدمة العمومية
- 93.....3- منح إعانات استثنائية
- 94.....4- إعانات التكوين والدراسات والبحوث
- 94.....ب- التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار

95.....	1-إعانات التجهيز.....
96.....	2-الدراسات وبرامج الإعلام الآلي (عصرنة الخدمة العمومية المحلية).....
98.....	ج -برنامج إنجاز حضانات على مستوى البلديات.....
98.....	الفرع الثاني: دور الصندوق في ضمان الموارد المالية للجماعات المحلية.....
98.....	أولا- في مجال ضمان التقديرات الجبائية.....
99.....	ثانيا- المساهمات والإعانات الأخرى للصندوق.....
102.....	المطلب الثاني: دور خزينة البلدية في التسيير المالي للبلدية.....
104.....	الفرع الأول :خزائن البلديات.....
104.....	أولا-انشاء خزائن البلديات.....
104.....	ثانيا تصنيف خزائن البلديات.....
106.....	الفرع الثاني :أمين خزينة البلدية.....
106.....	أولا- تعيين أمين الخزينة.....
106.....	ثانيا -مهام أمين الخزينة.....
108.....	ثالثا -نتائج الرقابة أمين خزينة البلدية.....
108.....	أ- الدفع (PAIMENT).....
109.....	1-أجل الدفع.....
109.....	2-رفض الدفع.....
110.....	رابعا -التوقيف الشهري للكتابات.....
111.....	خامسا -مسؤولية أمين البلدية.....
111.....	أ-المسؤولية الشخصية.....
112.....	ب-المسؤولية المالية.....
112.....	ت-نتائج المترتبة عن المسؤولية الشخصية والمالية.....

112.....	سادسا-إختتام السنة المالية.....
115.....	خلاصة الفصل الأول :
116.....	الفصل الثاني: تقييم: نظام الجباية المحلية في الجزائر.....
118.....	المبحث الأول: أليات تمويل الجماعات المحلية بالمواد الجبائية.....
120.....	المطلب الأول: الموارد الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية.....
121.....	الفرع الأول: الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الولايات و البلديات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية.....
121.....	أولاً- الرسم على النشاط المهني.....
125.....	ثانيا - الدفع الجزافي.....
127.....	الفرع الثاني: الموارد الجبائية المحصلة لفائدة البلديات دون سواها.....
127.....	أولاً- الرسم العقاري:.....
128.....	أ - الرسم العقاري على الملكيات المبنية.....
130.....	1- العقارات أو أجزاء العقارات ذات الاستعمال السكني.....
131.....	2 - المحلات التجارية و الصناعية:.....
131.....	ب- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية:.....
133.....	1-الأراضي الموجودة في قطاعات عمرانية.....
133.....	2-الأراضي الموجودة في قطاعات معدة للتعمر في المدى المتوسط وقطاع التعمر.....
133.....	3-المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء المطلق ومناجم الملح والسبخات.....
134.....	4-الأراضي الفلاحية :.....
135.....	ت - الرسم على رخص العقارات:.....
139.....	ثانيا: رسم التطهير.....
141.....	ثالثا - الرسم على الإقامة.....

- 143.....المطلب الثاني :الموارد الجبائية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية
- 144.....الفرع الأول :الرسوم المخصصة جزئيا للجماعات المحلية
- 144.....أولا : الرسم على القيمة المضافةTVA
- 147.....ثانيا- الرسم على الذبح
- 150.....ثالثا: الرسم على الأطر المطاطية و الزيوت و الشحوم
- 150.....أ - الرسم على الأطر المطاطية
- 150.....ب - الرسم على الزيوت و الشحوم :
- 151.....الفرع الثاني: الضرائب المخصصة جزئيا للجماعات المحلية
- 151.....أولا - الضريبة على الدخل الإجمالي(IRG)
- 151.....أ - مجال تطبيق الضريبة
- 153.....ب - المعفون من الضريبة
- 153.....ت- أصناف المداخل
- 154.....ج - توزيع حاصل الضريبة
- 155.....ثانيا - الضريبة على الممتلكات
- 155.....أ :مجال تطبيق الضريبة
- 158.....ب - الأملاك المعفاة من الضريبة
- 159.....ت- تقييم الأملاك
- 159.....ثالثا- الضريبة الجزافية الوحيدة
- 159.....أ- مجال تطبيق الضريبة
- 160.....ب-الإستثناءات
- 161.....ت- معدلات الضريبة
- 161.....ج- توزيع حصيلة الضريبة

- 162..... رابعا- المنتوجات الضريبية المنجمية
- 162..... أ- ضريبة الإستخراج
- 162..... ب- الرسم على حق استغلال المساحة المنجمية
- 163..... ت- الضريبة على أرباح المناجم
- 164..... ج- قسيمة السيارات:
- 164..... ح- قسيمة الحفلات:
- 164..... خامسا: الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية
- 164..... سادسا: الرسم على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة
- 165..... أ- الرسم على المنتوجات البترولية
- 166..... 1- الرسم على الوقود:
- 166..... 2- الرسم على الأطر المطاطية الجديدة
- 167..... ب- الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم
- 168..... 1- الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة و الخطرة
- 168..... 2- الرسم التحفيزي على عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات و العيادات
- 168..... 3- الرسوم التكميلية:
- 169..... 4- الرسم على الأكياس البلاستيكية:
- 171..... المبحث الثاني: أسباب عجز الجماعات المحلية في تحقيق التنمية في الجزائر
- 172..... المطلب الأول: فشل الحكومات المتعاقبة في تجسيد الإصلاحات
- 173..... الفرع الأول: إجماع الحكومات المتعاقبة على الإسراع في إصدار القانون الجديد
- 173..... أولا- البلدية كأداة للنمو الاقتصادي
- 176..... ثانيا- عراقيل تحول دون تحقيق شعار "البلدية شريك اقتصادي"
- 178..... الفرع الثاني: عدم تطابق أهداف الحكومات مع الواقع العملي
- 178..... أولا- مميزات قانون الجماعات الإقليمية المنتظر
- 180..... ثانيا - محاولات الحكومات لإصلاح المالية المحلية

- 190..... ثالثا - لامبالاة الجماعات المحلية لتحصيل الجبائي
- 190..... أ- نتيجة ضعف تحصيل مداخيل الممتلكات والجباية:
- 193..... ب- صفر تحصيل في 8 بلديات ونسب ضعيفة في المتبقية
- 193..... ت- رسوم جبائية غير مجدية
- 194..... ج- العوائق التي تعترض الأعوان في التحصيل
- 198..... المطلب الثاني: العراقيل التي حالت دون تطبيق الإصلاحات
- 199..... الفرع الأول: تأثير الظروف السياسية على تطبيق الإصلاحات
- 203..... الفرع الثاني: تأثير الظروف الاقتصادية على تطبيق الإصلاحات
- 203..... أولا - تأثير انهيار أسعار النفط على الإقتصاد الجزائري
- 204..... أ- تقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية
- 214..... ب- مخلفات الأزمة النفطية على إحتياطات الجزائر
- 211..... ثانيا- آثار سياسات الإصلاح الإقتصادي:
- 212..... أ- على المجمعات الاقتصادية الكلية بالجزائر
- 214..... ب- على القطاع الصناعي الجزائري
- 214..... 1- الإنتاج
- 216..... 2- هدم البنية المالية للمؤسسات:
- 217..... ت- ما بعد الإصلاح الإقتصادي:
- 217..... 1- صعوبة الإندماج في الإقتصاد العالمي:
- 218..... 2- أهمية تعزيز تكنولوجيا المعلومات و القدرة على المنافسة
- 219..... 3- التطوير الإداري لدعم سياسات الإصلاح الإقتصادي:
- 220..... ملخص الفصل الثاني :
- 222..... خلاصة الباب الأول
- 223..... الباب الثاني :القانون والتسيير الإقتصادي للجماعات المحلية

225	الفصل الأول: دور الجماعات المحلية في التنمية .....
227	المبحث الأول: الجباية وتأثيرها على الجماعات المحلية .....
230	المطلب الأول: تنمية المجتمع المحلي .....
230	الفرع الأول: مفهوم التنمية .....
231	أولاً: تعريف التنمية .....
234	ثانياً- مفهوم التنمية المحلية: .....
236	أ- العنصر الزمني: .....
236	ب- العنصر المكاني .....
237	1 المستوى البلدي .....
237	2- المستوى الولائي .....
237	3- المستوى الجهوي .....
238	4- عنصر قطاع النشاط : .....
239	الفرع الثاني: مجالات التنمية المحلية .....
240	أولاً-الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية: .....
243	ثانياً-الإدارة المحلية والتنمية الاجتماعية .....
244	أ-الصحة: .....
245	ب-السكن (التهيئة العمرانية): .....
245	ت-التضامن الاجتماعي أو النشاط الاجتماعي: .....
245	ج- في المجال الثقافي التعليمي .....
246	1-في مجال التربية: .....
247	2- في المجال الثقافي: .....
247	3-في المجال الإداري: .....

- 248.....المطلب الثاني: إنعكاسات الجباية على إقتصاد الجماعات المحلية
- 249.....الفرع الأول: الضريبة وضبط الاستهلاك
- 250.....أولا -أثر الضريبة المباشرة في ضبط الاستهلاك
- 252.....ثانيا-أثر الضريبة غير المباشرة في ضبط الاستهلاك
- 254.....الفرع الثاني: الضريبة وتشجيع الادخار
- 255.....أولا- أثر الضريبة على ادخار الأفراد
- 257.....ثانيا-أثر الضريبة على ادخار المؤسسات
- 259.....الفرع الثالث: الضريبة كموجه.. للاستثمار الخاص
- 261.....أولا- أهداف وأساليب توجيه الاستثمار
- 263.....أ-التسهيلات التمويلية
- 263.....ب-مراقبة العملات الأجنبية:
- 263.....ت-الضمانات
- 263.....ج-السياسة الجمركية
- 263.....ح-السياسة الضريبية:
- 265.....ثانيا - العوامل المحددة لقرار الاستثمار الخاص
- 265.....أ-بالنسبة للأرباح الصافية المتوقعة
- 266.....1- حالة التأكد
- 266.....2-حالة عدم التأكد
- 267.....3- حالات المخاطرة
- 267.....ب -التقدم التكنولوجي
- 268.....ت- المتغيرات التسويقية
- 268.....ج- المناخ الاستثماري
- 271.....المبحث الثاني: الأسباب التي حالت دون قيام الجماعات المحلية بدورها الإقتصادي

- المطلب الأول: تحليل واقع تسيير الموارد المالية للبلديات ..... 272
- الفرع الأول: تشخيص التسيير الحالي للموارد الجبائية ..... 273
- أولا- إختلالات النظام الجبائي الحالي ..... 275
- أ- تبعية النظام الجبائي للدولة ..... 275
- ب- سهولة الغش و التهرب الجبائي ..... 276
- ثانيا - تفاوت التحصيل الضريبي ..... 278
- الفرع الثاني: تشخيص التسيير المالي الحالي للموارد غير الجبائية ..... 280
- أولا- تشخيص الوضعية الحالية التسيير ممتلكات البلدية ..... 280
- أ- تشخيص وضعية أملاك البلدية من الناحية القانونية والتنظيمية ..... 281
- 1- النقائص المسجلة في ميدان تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية ..... 281
- 2- تشخيص وضعية الأملاك البلدية من الناحية المالية ..... 284
- ب- تشخيص الوضعية الحالية لتسيير المرافق العمومية للبلدية ..... 285
- 1- أساليب تدخل البلديات في تسيير المرافق العمومية ..... 286
- 2- الاختلالات التنظيمية والتسييرية للمرافق العمومية ..... 291
- ت. تشخيص التسيير الحالي لقروض البلديات ..... 292
- 1 - تطور ديوان بلديات الجزائر ..... 292
- المطلب الثاني: أهم معوقات التسيير الأنجع للموارد المالية للبلديات ..... 294
- الفرع الأول: الأسباب القانونية التي حالت دون قيام الجماعات المحلية بدورها الإقتصادي ..... 295
- أولا: سلبيات أحكام القانونية التي تحكم الجباية المحلية ..... 297
- أ- التوزيع غير عادل للإيرادات الجبائية : ..... 297
- ب- عدم توازن بين الإيرادات والأعباء ..... 297
- ثانيا - تعزيز صلاحيات السلطة الوصية ..... 298

- 301..... خلاصة الفصل الأول
- 302..... الفصل الثاني: حتمية تحول الجماعات المحلية إلى وحدات إدارية اقتصادية.
- 304..... المبحث الأول: الجماعات المحلية كوحدات اقتصادية في بعض الدول
- 305..... المطلب الأول: مبدأ الحرية الاقتصادية للجماعات المحلية
- 306..... الفرع الأول: مجال حرية الجماعات المحلية في ترقية الاستثمار المحلي
- 306..... أولا: مجال حرية الجماعات المحلية الفرنسية في ترقية الاستثمار المحلي
- 308..... ثانيا- مجال حرية الجماعات المحلية الجزائرية في ترقية الاستثمار المحلي:
- 310..... الفرع الثاني: مجال حرية الجماعات المحلية في النشاط الاقتصادي.
- 310..... أولا: حرية الجماعات الإقليمية الفرنسية في النشاط الاقتصادي
- 313..... ثانيا- حرية الجماعات المحلية الجزائرية في النشاط الاقتصادي.
- 315..... المطلب الثاني: الجباية المحلية في المغرب وفرنسا.
- 316..... الفرع الأول: الجباية المحلية في المغرب
- 317..... أولا: التقسيم الإقليمي للمملكة المغربية
- 317..... أ- التقسيم الإقليمي للمملكة المغربية في عهد الإستعمار:
- 318..... ب- التقسيم الإقليمي للمملكة المغربية بعد الإستقلال
- 320..... ثانيا: المداخل الجبائية للمناطق الترابية في المملكة المغربية
- 322..... أ- إختلالات تدبير الجبايات المحلية:
- 325..... ب- إمكانيات تطوير الجبايات المحلية:
- 328..... ثالثا- شركات التنمية المحلية SDL L es sociétés de développement local
- 330..... الفرع الثاني: الجماعات المحلية في فرنسا
- 330..... أولا: التقسيم الإداري الفرنسي
- 331..... أ- اختصاصات المجالس المحلية بفرنسا

- 331.....1-اختصاصات مجلس الأقاليم.....
- 331.....2-اختصاصات مجالس المحافظات.....
- 331.....3-المجلس البلدي.....
- 332.....ب-رقابة الجماعات المحلية :.....
- 333.....1 - الرقابة على الهيئات: .....
- 333.....2- الرقابة على أعمال الهيئات المحلية.....
- 333.....ت- إيرادات الجماعات المحلية في فرنسا:.....
- 333.....1- الضرائب:.....
- 333.....2-الأثمان المحلية:.....
- 333.....ج-مالية السلطات المحلية:.....
- 334.....ح-الخدمة المدنية الإقليمية.....
- 335.....خ-مكانة السلطات المحلية في فرنسا:.....
- 337.....المبحث الثاني: آثار الإصلاح الجبائي على التمويل المحلي.....
- 338.....المطلب الأول :الأسباب ضعف الجباية المحلية.....
- 339.....الفرع الأول:الوضعية المالية للجماعات المحلية في الجزائر.....
- 339.....أولا-واقع عجز المالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر.....
- 341.....ثانيا:الأسباب المؤدية للعجز المالي للبلديات.....
- 341.....1-الأسباب الداخلية:.....
- 343.....2-الأسباب الخارجية.....
- 347.....ب-ظاهرة المديونية للجماعات المحلية في الجزائر :.....
- 348.....الفرع الثاني: مدى مساهمة الجباية المحلية في تمويل المالية المحلية والعراقيل التي تواجهها.....
- 348.....أولا:دور الجباية المحلية في مجال المالية المحلية:.....

- أ- دور الجباية المحلية في تشجيع الاستثمار المحلي: 349.....
- ب- دور الجباية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي : 349.....
- ت- دور الجباية المحلية في تحقيق التنمية المحلية: 350.....
- ثانيا: عوائق الجباية المحلية: 350.....
- أ-العوائق العامة: 351.....
- 1-إعطاء الأولوية للجباية البترولية على حساب الجباية العادية. 351.....
- 2-ضعف القطاعات الاقتصادية الأخرى : 351.....
- 3-الغش والتهرب الضريبي: 352.....
- 4-ظاهرة الإقتصاد غير الرسمي(الموازي): 352.....
- 5-ضعف الإدارة الجبائية ..... 352.....
- ب- العوائق الخاصة بالجباية المحلية: 353.....
- 1-تبعية النظام الجبائي المحلي للدولة: 353.....
- 2-عدم وجود نظام جبائي محلي: 353.....
- 3- احتكار الدولة لتوزيع الموارد الجبائية على الجماعات الإقليمية 354.....
- 4-هيمنة الدولة على المصادر الجبائية: 354.....
- ت - سياسة التحفيز الضريبي ..... 355.....
- المطلب الثاني: الحلول القانونية المقترحة ..... 356.....
- الفرع الأول :الحلول الإدارية المقترحة..... 357.....
- أولا: تفعيل الموارد البشرية..... 357.....
- ثانيا: التكريس الفعلي للشفافية في التسيير ..... 357.....
- ثالثا: استعمال الوسائل الإتصال الحديثة..... 358.....
- الفرع الثاني :الحلول الاقتصادية ..... 360.....
- أولا : جهود الجزائر لمحاربة الإقتصاد الموازي ..... 360.....
- أ-برنامج وزارة الداخلية والجماعات المحلية : 361.....
- 1-برنامج انجاز أسواق جوارية: 361.....

361.....	2-برنامج إنجاز 100محل في كل بلدية:.....
362.....	ب- برنامج وزارة التجارة : .....
362.....	1- برنامج إنشاء أسواق مغطاة: .....
363.....	2- برنامج إنشاء وإعادة تأهيل أسواق الخضر و الفواكه:.....
363.....	ثانيا: تقييم الجهود المبذولة من طرف الدولة .....
364 .....	خلاصة الفصل الثاني .....
365.....	خلاصة الباب الثاني.....
366 .....	الخاتمة.....
372.....	الملحق رقم 01.....
387.....	الملحق رقم 02.....
393.....	قائمة المصادر والمراجع .....
412 .....	فهرس الموضوعات.....
.....	الملخص.....

## الملخص:

رغم الجهود المبذولة من طرف الدولة لإصلاح المالية العمومية خاصة المحلية منها، إلا أنه يعتبر إصلاح الجباية المحلية قضية مجتمع بأكمله، لتتمكن الدولة والجماعات المحلية من تحقيق أهداف هذا الإصلاح يتوجب تجنيد كل الفاعلين في هاته العملية الجد حساسة، و مشاركة كل الفاعلين في هذا الشأن من مجتمع مدني وأحزاب ومنظمات مهنية وجميع القطاعات الحكومية والوزارية، لأن مسألة المالية المحلية وخاصة الجباية لها أبعاد إقتصادية وإجتماعية وسياسية فهي مسألة تتعلق بجميع أطراف المجتمع وتعتبر أداة دائمة وأثبتت نجاعتها في كثير من دول العالم التي استطاعت بفضل حسن تسيير ملف الجباية المحلية وضبط القوانين والتشريعات الخاصة بها ووضعها ضمن إطارها وإستعمالها كأداة لتوجيه الإقتصاد وجلب الإستثمار المحلي ورؤوس الأموال ووضع دراسات إستشراافية ورؤية مستقبلية بإستعمال السياسة الجبائية والتغيير في أنماطها وتكييفها وكل مرحلة من مراحل الخطة الشاملة سواء أكانت إجتماعية أو إقتصادية أوكل ما يتعلق بالتنمية وجميع أبعادها.

الكلمات المفتاحية :- الجباية المحلية ،-الجماعات المحلية ،-التنمية المحلية ،الإصلاح .

## Résumé:

Malgré les efforts déployés par l'Etat pour réformer les finances publiques, notamment locales, la réforme de la collecte *contribution* locale est considérée comme un enjeu communautaire, car pour que l'Etat et les collectivités locales puissent atteindre les objectifs de cette réforme, il est nécessaire de recruter de faire appelle tous les acteurs à *des spécialistes pour* ce processus très sensible, et impliquer tous les acteurs à cet égard *cette mission ou opération* , y compris la société civile et les partis *politiques*, ainsi *que* les organisations professionnelles et tous les secteurs gouvernementaux et ministériels .

Mots clés: - collecte *contribution* locale, - groupes locaux *collectivités locales*, - développement local, réforme.

### **OBSTRACT :**

Despite the efforts made by the state to reform public finances, especially local ones, the reform of local collection is considered a whole community issue, as for the state and local groups to be able to achieve the goals of this reform, it is necessary to recruit all the actors in this very sensitive process, and to involve all the actors in this regard, including civil society and parties. And professional organizations and all governmental and ministerial sectors.

Key words: - local collection, - local groups, - local development, reform.