

جامعة غرداية
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم: الحقوق



توزيع الموارد الجبائية وتأثيره
على
لامركزية الهيئات المحلية في الجزائر

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر أكاديمي
في مسار الحقوق تخصص : قانون إداري

تحت إشراف الاستاذ:
عبد الكريم بوحמידة

من إعداد الطالب:
الهاشمي بورقعة

السنة الجامعية
1436هـ-1437هـ/2015م-2016م

الإهداء

إلى روح أبي رحمه الله و أسكنه فيسح جنانه، و إلى أمي الكريمة حفظها
الله و بارك في عمرها، إلى زوجتي الوفية الصبورة التي وقفت بجاني طوال فترة انشغالي
بالدراسة، و إلى أبنائي الذين أتمنى أن أكون لهم القدوة الحسنة ، إلى كافة الأساتذة الذين
أعانوني من قريب أو من بعيد بتشجيعاتهم و توجيهاتهم و نصائحهم لإنجاز هذا العمل،
دون أن أنسى زملائي في العمل و رفقاء الدراسة الجامعية.

الهاشمي بورقة

شكر و عرفان

أعوذ بالله من الشيطان الرجيم باسم الله الرحمان الرحيم
"ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي و على والدي و أن أعمل صالحًا ترضاه و
أدخلني برحمتك في عباك الصالحين."

فالشكر و الحمد لله سبحانه و تعالى حمدًا يليق بجلال وجهه و عظيم سلطانه، و
الصلاة و السلام على سيدنا محمد النبي الكريم و على آله و صحبه الطاهرين ، ثم و من باب
العرفان بالفضل أتقدم بجزيل الشكر و الامتنان للأستاذ بوحميده عبد الكريم لتفضله
بالإشراف على هذه الدراسة، و على ما قدمه لي من نصح و توجيه و إرشاد.

كما أشكر كل من أعانني في إعداد هذه الدراسة سواء من قريب أو من بعيد.

الهاشمي بورقة

أكدت جميع الدساتير المتعاقبة في الجزائر على تبني الدولة لنظام اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، و كفلت طبقا لذلك النصوص التشريعية للجماعات المحلية استقلاليتها الإدارية و المالية عن السلطة المركزية بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة. فأصبحت الجماعات المحلية - نتيجة لذلك - ملزمة بتوفير موارد مالية ذاتية ثابتة تضمن لها تغطية الوظائف و الاختصاصات المتعددة التي تتولاها في مختلف الميادين، وتساعدتها على نجاح دورها في النهوض بالتنمية الاجتماعية و الاقتصادية في جو من الاستقلالية و حرية المبادرة المكفولة لها بالقانون.

من أجل ما تقدم ، منح المشرع الجماعات المحلية صلاحية تعبئة مواردها المالية الداخلية و الخارجية، و باعتبار الموارد الجبائية أهم الموارد المحلية الداخلية حجما و اثرها ثباتا، فما دور الجماعات المحلية الجزائرية في المجال الضريبي ؟

Résumé:

Toutes les constitutions successives en Algérie ont confirmé l'adoption par l'Etat algérien du système de la décentralisation locale comme style d'organisation administrative, en vertu de quoi , les textes législatifs garantissent aux collectivités locales l'autorité financière et administrative du pouvoir central, et ce par la reconnaissance aux entités locales de personnalité juridique indépendante. Les collectivités locales sont devenues en conséquence obligées de se procurer des ressources financières locales, stables suffisantes pour couvrir les dépenses afférentes aux multiples rôles qui leur sont assignés la législation, et leur garantir la marge d'initiative résultant de l'autonomie garantie par la législation. A cet effet, le législateur algérien a accordé aux collectivités locales la prérogative de mobilisation de ses ressources financières

Internes et externes, et étant donné que les recettes fiscales constituent la part la plus importantes dans les finances locales, quel est le rôle des collectivités locales algériennes dans le domaine fiscal. C'est à partir de cette approche, que notre exposé vient de faire éclaircir la relation les ressources fiscales des collectivités locales en Algérie avec son autonomie.

مفتمنه

من المعروف أن هناك علاقة وثيقة بين النظام السياسي و التنظيم الإداري في مختلف الدول، لأن طبيعة عمل سير مختلف التنظيمات الاقتصادية والإدارية إنما تقوم على مبدأ الخضوع للنظام السياسي السائد في الدولة وعلى التأثر بفلسفته¹، و لعل أبرز المواضيع وأكثرها تأثيرا بالنظام السياسي و قناعاته هو موضوع اللامركزية الإقليمية باعتبارها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة، و هو يقوم على أركان أساسية أهمها وجود هيئات محلية مستقلة في ممارسة اختصاصاتها المحددة في التشريع. و المقصود هنا بالاستقلال ليس الانفصال عن الدولة و إنما معناه أن يكون للهيئات المحلية شخصيتها القانونية المستقلة عن الدولة التي ينتج عنها من جهة وجود ممثل لها يعبر عن إرادتها و يمارس مختلف اختصاصاتها باسمها و من جهة أخرى اكتسابها للذمة المالية المستقلة التي تمنحها أهلية الإنفاق و اكتساب الموارد.

و بذلك يمكن القول أن لامركزية الهيئات المحلية و استقلاليتها تقوم على عنصر أساسي هو الموارد المالية المحلية التي تستقل الجماعات المحلية في تسييرها، بحيث إذا لم يكن لهذه الجماعات المحلية موارد مالية مستقلة فإن استقلالها يعتبر ناقصا لأن تدعيم اللامركزية الإدارية بصفة عامة والإقليمية بصفة خاصة و رفع قدرة الهيئات المحلية على القيام باختصاصاتها إنما يعتمد على الموارد المالية المتاحة.

و تنقسم الموارد المالية المتاحة للجماعات المحلية من حيث الطبيعة و المصدر الى عدة أنواع، غير أن الموارد الجبائية المتمثلة في إيرادات الضرائب و الرسوم الموجهة للجماعات المحلية تعتبر أهم الموارد المحلية و أكثرها تأثيرا على الميزانيات المحلية بسبب استقرارها و حجمها الكبير مقارنة بالموارد الأخرى.

و مما سبق يمكن القول أنه من دوافع اختياري للموضوع اضافة الى أهميته، هو تحقيق هدف شخصي يتمثل في اشباع رغبة شخصية في اكتشاف مصير و مآل الإيرادات الجبائية التي تتولى المديرية الولائية للضرائب تحويلها شهريا الى الميزانيات المستفيدة منه و المتمثلة في ميزانية الدولة و ميزانية كل من البلدية و الولاية، و في الاخير الصناديق المشتركة للجماعات المحلية.

و أما أهمية البحث في هذا الموضوع فتكمن في النقاط التالية:

- كونه يتناول أحد المقومات الأساسية للامركزية الإقليمية، المتمثل في الاستقلالية المالية التي ذهب بعض كتاب القانون الإداري الى درجة القول بأنها ركن مستقل للامركزية و بدونه تصبح الجماعات المحلية مجرد مصالح تابعة للسلطة المركزية.
- كونها تتناول بالتحليل أهم الموارد المالية التي تضمن الاستقلالية المذكورة وتجسديها الا و هي الموارد الجبائية المحلية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية.

¹ عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، سلسلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة بسكرة، العدد 2، 2007، ص1.

- بروز هذا الموضوع إلى الواجهة في السنوات الأخيرة بمناسبة تكفل الدولة بتغطية ديون البلديات العاجزة في إطار برنامج رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في عهده الأولى (1999 - 2004). كما برز الموضوع عند الحديث عن الاحتجاجات التي قام بها مواطنو البلديات ضد تأخر التنمية المحلية في مختلف مناطق الوطن.

لذلك فإن هذه الدراسة تهدف بشكل أساسي إلى توضيح العلاقة التي تربط الجماعات المحلية مع السلطة المركزية من الناحية المالية بصفة عامة، و في المجال الجبائي بصفة خاصة. وذلك في ظل المتناقضات السياسية و الاقتصادية التي تعيشها الجماعات المحلية. فمن جهة عاشت الجزائر فترة من الزمن (1999 إلى 2015) تميزت بوفرة مالية كبيرة، و من جهة أخرى بقي عدد كبير من البلديات يعاني من عجز مالي خطير و مزمن، بالإضافة إلى عجز كبير في أداء مهامها و تلبية حاجيات مواطنيها.

مع الإشارة - في هذا الصدد- إلى المشاكل و المعوقات التي واجهتني أثناء إنجاز هذا البحث التي يرجع لها أي نقص أو تقصير في الإحاطة بالموضوع، و منها قلة المراجع و حتى الموجود منها لم يتناول الموضوع بكامله و إنما تعرض لجزئية منه بالإضافة إلى عدم استقرار القوانين و التنظيمات المتعلقة بموضوع توزيع الموارد الجبائية، أو حتى تلك التي تخص مهام وصلاحيات الجماعات المحلية.

ولكن رغم كل هذه العوائق التي تعيق البحث في مثل هذا الموضوع بسهولة فقد حاولت تخطي كل الصعاب قدر الإمكان و تحمل العناء من أجل المساهمة في تسليط الضوء على الموضوع و لو بنسبة يتخذها من يطلع عليه خطوة أولى للغوص و التعمق أكثر في الموضوع .

ان هذا الطرح لموضوع "لامركزية" الجماعات المحلية و استقلاليتها في الجزائر و علاقتها بالموارد المالية بصفة عامة و الموارد الجبائية بصفة خاصة أدى إلى بروز الكثير من التساؤلات التي تتطلب دراسات مفصلة و معمقة، و قد تم تناول بعضها و لو على سبيل الإشارة في بعض في البحوث الأكاديمية و الملتقيات العلمية و المذكرات الجامعية التي تدور مواضيعها حول الاستقلالية المالية للبلدية، دور البلدية في التنمية، اللامركزية الادارية في الجزائر... الخ . إلا أنني سوف اتناول الموضوع في هذا البحث من خلال طرح الإشكالية التالية :

"ما مدى استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية في الجزائر و ما تأثير آليات توزيع الموارد الجبائية الحالية في ذلك؟؟".

حيث يتفرع عن هذه الإشكالية تساؤلات فرعية مختلفة أهمها:

1. ما مدى تبني الدولة الجزائرية للامركزية الاقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، والتي تشكل استقلالية الهيئات المحلية أهم أركانها؟.

2. ما أهمية الإيرادات الجبائية ضمن الموارد المالية المحلية؟.

3. هل تبني المشرع الجزائري اللامركزية الجبائية التي تمنح للجماعات المحلية سلطة تعبئة مواردها الجبائية؟.

4. ما هي كيفية و آليات توزيع الموارد الجبائية على الميزانية العامة للدولة و الميزانيات المحلية ؟.

5. ما علاقة العجز المالي التي تعانيه الجماعات المحلية باستقلاليتها التي يمنحها لها القانون؟.

6. ما هي علاقة آليات توزيع الإيرادات الجماعية بالعجز المالي.

لمعالجة هذه الإشكالية و الإجابة على أسئلتها الفرعية، فإني أنطلق من فرضية أساسية أراها أكثر منطقية

لفهم موضوع البحث و هي:

* ان الجماعات المحلية تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية عن السلطة المركزية في ادارة شؤونها و القيام بمهامها و اختصاصاتها الكثيرة التي تلمس جميع مناحي حياة مواطني إقليمها، و بالمقابل و من أجل صيانة و تكريس هذه الاستقلالية، منح المشرع الجزائري الجماعات المحلية موارد مالية داخلية و خارجية كافية تسمح لها بتغطية نفقاتها اللازمة للقيام بمهامها، وكفل لها صلاحية تعبئة هذه الموارد المالية.

و بهدف اختبار الفرضية الأساسية للبحث و دراسة الإشكالية المطروحة بالتفصيل، فقد اعتمدت على المنهج الوصفي لوصف حالة اللامركزية في الجزائر من حيث الواقع و النصوص، وعلى المنهج التحليلي لتحليل النصوص و أثرها على واقع اللامركزية ، بالإضافة إلى المنهج المقارن الذي استعنت به لمقارنة بعض جوانب الموضوع بما هو معمول به في كل من فرنسا ، سوريا و مصر باعتبارها دول متأثرة بالتشريع الفرنسي. إضافة الى الاعتماد على نتائج بعض الدراسات التي تناولت الموضوع ولو جزئيا أو من زوايا مختلفة و التي كانت محل مداخلات في بعض المنتديات أو نشرت في بعض المجالات و الجرائد المتخصصة أو التي قامت بها بعض اللجان الرسمية المتخصصة المكلفة بتشخيص الوضعية المالية للجماعات المحلية .

و عليه و بغرض تسليط الضوء على جميع جوانب الموضوع وفق التسلسل المنهجي الذي يفرضه المنهج

المختار لهذه الدراسة، فقد قسمت الدراسة إلى فصلين رئيسيين يسبقهما مبحث تمهيدي كما يلي:

مبحث تمهيدي بعنوان "الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية و الموارد الجبائية" ، فصل أول بعنوان

"تطبيقات اللامركزية الإقليمية و علاقتها باللامركزية الجبائية" ، و فصل ثاني بعنوان "استقلالية الجماعات

المحلية في الجزائر و حدود اللامركزية الإقليمية"

● فمن خلال المبحث التمهيدي، أتطرق بالدراسة إلى المفاهيم الأساسية التي تقوم عليها من جهة، اللامركزية

الإقليمية كأسلوب في أساليب التنظيم الإداري من حيث تعريفها، و استخراج أركانها، دواعي اعتمادها، و

المقومات التي تسمح لها بلوغ أهدافها بفاعلية، و التي من أهمها و أكثرها حساسية هو الاستقلال المالي، و كل

هذا في مطلب أول و من جهة أخرى و في مطلب ثاني أتعرض إلى أهم المفاهيم الأساسية للموارد الجبائية حيث

أعرض تعريف الضريبة، و دورها في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها لنستخلص في آخر هذا المبحث إلى

تصنيف الضرائب حسب الميزانية المستفيدة من إيراداتها(إلى ضرائب محلية و ضرائب وطنية)

● أما الفصل الأول: فسأخصه إلى عملية إسقاط المفاهيم العلمية و القانونية -التي سأتناولها في المبحث

التمهيدي- لكل من اللامركزية الإقليمية و الإيرادات الجبائية على التنظيم الإداري المتبع في الجزائر من اجل

استخلاص نقاط التلاقي و الاختلاف بين النظري و الواقع في هذا المجال، و من ثم تشخيص مواقع الخلل و نقاط القوة. من اجل ذلك أطرق في مبحث اول إلى اللامركزية الاقليمية في الجزائر من خلال التعرض للوحدات المحلية في الجزائر و مهامها و اختصاصاتها الضخمة، التي تتطلب توفير موارد هائلة لتنفيذها في مطلب اول ، ثم التعرض -في مطلب ثاني- إلى مصادر تمويل الجماعات المحلية التي ستمح لنا بالتعرف على مكانة الموارد الجبائية ضمن المالية العامة المحلية لأننتقل بعدها - ضمن مبحث ثاني- إلى التطرق إلى مفهوم اللامركزية الجبائية و مدى تطبيقها في الجزائر في مطلب أول حيث سأأخذ من ذلك مدخلا لإلقاء الضوء على مطلب ثاني على آليات توزيع الموارد الجبائية من جهة، "عموديا" بين السلطة المركزية و الوحدات المحلية و من جهة ثانية " أفقيا" بين الجماعات المحلية فيما بينها، و من جهة ثالثة "داخليا" بمعنى تخصيصها لتغطية النفقات المحلية، و دور الجماعات المحلية في كل هذه العمليات.

● **اما الفصل الثاني:** فسوف أتطرق من خلاله إلى إسقاط مفهوم ركن الاستقلالية المالية على واقع الجماعات المحلية في الجزائر، و مظاهر هذه الاستقلالية في مبحث أول ، ثم إبراز حدود هذه الاستقلالية اعتمادا على ما تم التوصل اليه من نتائج تخص تأثير التطبيق الفعلي للآليات المذكورة على دور الجماعات المحلية و استقلاليتها في مبحث ثاني.

مبحث تمهیدی

المبحث التمهيدي: الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية و الإيرادات الجبائية.

يقتضي الأمر قبل استعراض مدى تأثير توزيع الموارد الجبائية على استقلالية و لامركزية الهيئات المحلية في الجزائر، و حتى يتسنى لنا بالتالي الوصول بهذا البحث إلى تحقيق النتائج المرجوة منه، أن نبين - ولو بشكل موجز- الأسس و المبادئ العامة لنظام اللامركزية بشكل عام فنسلط الضوء على مفهومها و الأركان التي تقوم عليها لنركز على أهمها و المتمثل في استقلالية الهيئات المحلية عن السلطة المركزية و شروط هذه الاستقلالية و مقوماتها(وخاصة منها المالية). ثم نتطرق للمفاهيم الأساسية للضرائب و المبادئ التي تفرض في إطارها و هذا باعتبارها أهم مصادر إيرادات الوحدات المحلية.

ثم أختتم بخلاصة أبين فيها أهمية استقلالية الوحدات المحلية كركن من أركان اللامركزية الإقليمية، و دور الموارد المالية في تكريس هذا الركن، ليتجلى أن للموارد الجبائية- باعتبارها أهم الموارد المالية المحلية بصفة عامة - دورا رئيسا في تجسيد لامركزية الوحدات المحلية واستقلالها. لأجل ذلك تم تقسيم هذا المبحث التمهيدي إلى مطلبين. نتعرض في الأول للإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية، وفي الثاني للمفاهيم الأساسية للإيرادات الجبائية.

المطلب الأول: مفاهيم أساسية حول اللامركزية الإقليمية:

للامركزية الإقليمية -كأسلوب من اساليب التنظيم الإداري- أسس و مفاهيم كثيرة و متعددة، تناولها العديد من كتاب القانون الاداري و خصصوا لها الكثير من المجلدات ،لذلك سوف أركز في هذا المجال على أهم المفاهيم و التي تخدم موضوع البحث ، حيث أتطرق لمفهوم اللامركزية الإقليمية في فرع أول ثم أتعرض لكيفية توزيع المهام و الاختصاصات بين السلطة المركزية والوحدات المحلية في فرع ثاني.

الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإقليمية:

نتعرض لمفهوم اللامركزية من خلال عرض أهم التعريفات التي ساقها فقهاء القانون الإداري للامركزية كأحد أساليب التنظيم الإداري في العنصر الأول فنستخلص من ذلك الأركان التي يقوم عليها مبدأ اللامركزية الإقليمية التي تشكل محور بحثنا في العنصر الثاني، ثم أحاول تبين أهمية اللامركزية من خلال التطرق إلى الأسباب الداعية للأخذ بنظام اللامركزية في العنصر الثالث.

اولا- تعريف اللامركزية الإقليمية:

تعتبر اللامركزية الإقليمية إحدى صورتي اللامركزية الإدارية، هذه الأخيرة التي يقصد بها توزيع السلطة الإدارية بين جهات متعددة في الدولة و عدم تركيزها في الحكومة المركزية فقط حيث تشاركها في ذلك:¹

- هيئات أخرى إقليمية فنكون عندها بصدد اللامركزية الإقليمية.

- هيئات مصلحة أو مرفقيه فنكون بصدد اللامركزية المرفقية.

¹عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار حصور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص.10.

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية و الإيرادات الجبائية

وقد عرفها الدكتور " حمدي قبيلات كما يلي: "اللامركزية الإدارية هي توزيع للوظيفة الإدارية بين كل من السلطة المركزية و هيئات محلية و مصلحيه، تتمتع بالشخصية المعنوية . و بالتالي يؤدي هذا النظام الى وجود أشخاص معنوية عامة متعددة في الدولة يطلق عليها أسم أشخاص القانون العام و هي إما أن تكون :¹

* أشخاصا إدارية إقليمية كالبليات.

* أشخاصا مرفقية أو مصلحية كالمؤسسات العامة على اختلاف أنواعها (الإدارية كالجامعة أو الاقتصادية كمؤسسة توزيع الكهرباء).

ومنه يمكن استخلاص التعريف الخاص باللامركزية الإقليمية التي تدخل ضمن صلب موضوع دراستنا و الذي يمكن التعبير عنه كما يلي:

- اللامركزية الإقليمية : ويطلق عليها أيضا مصطلح اللامركزية المحلية و تعني تقسيم الدولة إلى مناطق و أقاليم إدارية (ليست سياسية) يطلق عليها مصطلح وحدات محلية ، و توزع فيها السلطة و المهام الإدارية (ليس القضائية و لا التشريعية) بحيث يكون للهيئات المحلية بهذه المناطق سلطات "البت" في كثير من المسائل دون الرجوع إلى الحكومة اللامركزية.²

إن تقسيم الدولة إلى وحدات إقليمية يختلف من دولة لأخرى حسب عدد المستويات المحلية حيث تتنوع الدول حسب عدد مستويات المحلية ويمكن تقسيمها الى:³

* **نظم أحادية المستوى المحلي:**

وهي التي تعتمد على مستوى محلي واحد يلي الحكومة المركزية مباشرة. بمعنى أنه تأتي السلطة المركزية في المستوى الأول ثم تأتي الوحدة المحلية مباشرة بعدها مثلما هو معمول به في نيجيريا(مناطق الحكم المحلي)، و سويسرا (les communes).

* **النظم الثنائية المستوى المحلي:**

وهي التي تأخذ بنظام (المقاطعات و البلديات) مثل ما يوجد في بريطانيا "59 مجلسا إقليميا (country) و 455 مجلس مناطق (District Council)" و الدنمارك حيث عدد مقاطعاتها 14 و 275 بلدية، و الجزائر 48 ولاية و 1540 بلدية

* **النظم الثلاثية المستوى المحلي:**

تقوم بعض الدول على ثلاثة مستويات محلية مثل فرنسا و الهند و المغرب حيث يوجد بها (الأقاليم المحافظات و البلديات).

1 حمدي قبيلات، القانون الاداري، الجزء الأول، الطبعة الاولى، دار وائل للنشر، عمان، 2008، ص.105

2صفوة مبيضين وآخرون، المركزية و اللامركزية في تنظيم الادارة المحلية، الطبعة الاولى، اليازوري للنشر، عمان، 2011، ص.29.

3 نفس المرجع، ص.21.

ثانيا- أركان اللامركزية الإقليمية:

ينبغي لقيام نظام اللامركزية توافر ثلاثة أركان أساسية مجتمعة بحيث لا يقوم للامركزية قائمة إذا تخلف أحد منها وهي¹:

1. وجود مصالح محلية متميزة.
2. استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية.
3. خضوع الهيئات المالية للصيانة الإدارية.

سوف أحاول تحليل كل ركن ولو بشيء من الإيجاز بهدف استظهار أهمية وجود الهيئات المحلية وضخامة صلاحياتها واختصاصاتها، و من ثمة مدى استقلالية هذه الهيئات المحلية عن السلطة المركزية و مظاهر هذا الاستقلال.

1- الركن الأول : وجود مصالح محلية متميزة:

تتنوع الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها بواسطة الإدارة العامة، و تتراوح ما بين حاجات عامة تخص كافة أرجاء إقليم الدولة و تم كافة الأفراد في مختلف مناطق الوطن، حيث يغلب على هذه الحاجات الصفة الوطنية، وبين حاجات محلية خاصة بإقليم معين من أقاليم الدولة و تم أبناء إقليم بذاته أكثر من أهميتها لجميع مواطني الدولة.

و من حسن سير التنظيم الإداري أن تترك الحاجات العامة الوطنية للسلطات المركزية، كي تتولى إشباعها لما في ذلك من تحقيق للمساواة و العدالة و السيطرة على زمام الأمور لاسيما في حالات الدفاع و الأمن و القضاء.

و كما أن حسن التنظيم الإداري يقتضي ترك المصالح و الحاجات المحلية لهيئات تمثل الإقليم أو الوحدات المحلية، لكي تقوم بإشباعها لاعتبارات كثيرة، لعل أهمها هو حسن تقدير الهيئات المحلية لهذه الحاجات و شعورهم بأهميتها و ضرورة إشباعها أكثر من ممثلي السلطات المركزية، حتى و لو كانوا يعملون في نطاق الإقليم المحلي.

* خصائص المصالح المحلية:

يلزم لكي تكتسب مصلحة ما الصفة المحلية توافر شرطين و هما²:

- الأول هو أن تكون المصلحة معبرة عن حاجات وطموحات الغالبية (العظمى) من سكان الإقليم المحلي.
- الثاني هو ألا تتناقض هذه المصالح مع المصلحة العليا للدولة أو مصلحة المجتمع الوطني .

1حمدي قبيلات، مرجع سابق،ص106.

2صفوة مبيضين وآخرون، مرجع سابق،ص38.

2- الركن الثاني: استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية :

إن وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية و جعلها من اختصاص الهيئات المحلية لا يكفي لتحقيق اللامركزية الإدارية بل لابد من تمتع هذه الهيئات اللامركزية بما يلي:

- الشخصية المعنوية المستقلة.

- الاستقلال الإداري.

- الاستقلال المالي.

1.2- الشخصية المعنوية : يشترط أن تمنح للوحدات المحلية القائمة على المصالح المحلية الشخصية المعنوية، لأنه إذا تخلف هذا الشرط لم يكن للوحدة المحلية وجود و لا تعتبر إلا فرعا من فروع الحكومة المركزية.

إذن فالشخصية المعنوية هي نتيجة طبيعية لقيام اللامركزية و في نفس الوقت الاعتراف بها للوحدات المحلية شرط لقيام اللامركزية، وقد ذهب البعض إلى القول أن منح الهيئات المحلية الشخصية المعنوية يثبت و يؤكد استقلالها وعدم تبعيتها للسلطة المركزية، ليصبح لهذه الهيئات المحلية بموجب هذه الشخصية المعنوية كيان قانوني مستقل عن السلطة المركزية ، يكسبها أهلية وجوب و أهلية أداء¹.

2.2- الاستقلال الإداري : لا يكفي أيضا وجود مصالح متميزة محلية و كذا منح الشخصية المعنوية للوحدة المحلية لقيام نظام اللامركزية الإقليمية، إذ لابد من أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلا في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية.

ولا يتحقق هذا الاستقلال الإداري للهيئات اللامركزية إلا من خلال ما تخوله القوانين لها من صلاحيات في إصدار القرارات الإدارية و الحسم في الأمور دون الرجوع للسلطة المركزية، لتصبح بالتالي قرارات هذه الهيئات نهائية وتنفيذية.²

3.2- الاستقلال المالي: يعتبر الاستقلال المالي من أهم الشروط التي يجب توفرها لتكريس استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية كركن من أركان اللامركزية الإقليمية، حيث ذهب البعض إلى اعتبار قوة الهيئات اللامركزية وفعاليتها تتوقف على وفرة الموارد المالية لديها. و ما فتى يطرح التساؤل عن جدوى الاستقلال الإداري للوحدات المحلية و تشكيل مجالسها المحلية عن طريق الانتخاب إذا لم تملك هذه الهيئات اللامركزية موارد مالية كافية لتنفيذ مشاريعها وقيامها بدورها التنموي على الصعيد المحلي³.

وذهب بعض كتاب القانون الإداري الفرنسيين إلى اعتبار عدم توفر مصادر تمويل كافية للهيئات اللامركزية يجعلها تحت رحمة السلطات المركزية الممولة مما يقوض سلطتها في التقرير⁴.

1صفوة مبيضين وآخرون، مرجع سابق، ص39 .

عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 83. ²

3حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص106 .

و قد حدا الأمر بالعوض الآخر من الكتاب إلى القول بأن الاستقلال المالي و ذاتية الموارد المالية يعتبر ركنا مستقلا من أركان اللامركزية الإقليمية. و في الأخير يمكن أن نشير إلى أنه من أهم المتغيرات التي تؤخذ دوما في الحسبان لقياس مدى استقلالية الهيئات المحلية ما يلي¹ :

- السلطة على إيرادات الهيئات المحلية حيث تزداد سلطة الهيئات المحلية واستقلالها كلما ازدادت قدرتها على الحصول على إيرادات مستقلة.
- نسبة الإيرادات للهيئات المحلية إلى الإيرادات العامة للدولة.
- نسبة الإنفاق الكلي للهيئات المحلية إلى الإنفاق العام .

3- الركن الثالث: خضوع الهيئات المالية للوصاية الإدارية:

إن استقلال الهيئات اللامركزية و إن كان يعد ركنا من أركان اللامركزية إلا أنه لا يصل و لا يرقى بهذه الهيئات والوحدات المحلية إلى درجة الاستقلال الكلي و المطلق عن الدولة. كأن تعمل المجالس المحلية مثلا دون رقابة عليها من أي جهة كانت، حيث مهما تمتعت الوحدات المحلية باستقلالها فإنها لا بد و أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة و طبقا لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري و التنفيذي للدولة.

لذلك فإن المجالس البلدية - كصورة من صور اللامركزية الإدارية- تخضع لقدر معين من الرقابة الإدارية التي تعد بمثابة رقابة من الهيئات المركزية عن الهيئات اللامركزية وذلك لضمان بقاء سياستها المحلية ضمن نطاق السياسة العامة للدولة، وعدم جنوحها للاستقلال و الانفصال، إضافة إلى ضمان مشروعية قرارات و أعمال الهيئات اللامركزية و تحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها².

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد، أن استقلالية الهيئات اللامركزية و الرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية لهما نفس قوة الركن الذي تقوم عليه اللامركزية أي أن وجودهما معا لا يعتبر تناقضا اطلاقا و إنما يشترط مراعاتهما معا لقيام اللامركزية. فللحكومة المركزية مثلا حق الرقابة على المجالس المحلية كأن يكون لها حق إيقاف المجلس أو حله، و لكن عادة ما يحاط استخدام هذا الحق بكثير من الضمانات التي تحافظ على استقلال المجلس المحلي³.

1.3 صور الرقابة الوصائية: تتمثل الرقابة المركزية فيما تملكه الحكومة المركزية أو من يمثلها في المستويات المحلية من الصلاحيات في ما يتعلق ب :

1.1.3. الرقابة على الأشخاص: بما أن ركن استقلالية الوحدات المحلية لا يمنع السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الوحدات المحلية وحيث أن هذه الأخيرة مسيرة من طرف أشخاص معينين و آخرين منتخبين فان الرقابة

1F.Benoit, droit administratif français , D, paris 1968,p93.

² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق،ص85.

³حمدي قبيلات، المرجع السابق،ص،112.

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية و الإيرادات الجبائية

الوصائية تطال الصنفين من هؤلاء الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي حيث تملك السلطة المركزية صلاحية تعيينهم ونقلهم و تأديبهم كالولاية و الأمناء العامون بالنسبة للصنف الأول، أما بالنسبة للمنتخبين فيحوز لها وقفهم و إقصائهم من المجالس المنتخبة وفق الكيفية و الإجراءات المحددة قانون¹.

2.1.3. - الرقابة على الهيئة:

تملك السلطة المركزية صلاحية حل الهيئات المحلية ويقصد بذلك الإعدام القانوني للمجلس المحلي وتجريد أعضائه من صفتهم كمنتخبين و تملك أي السلطة المركزية دعوة المجلس للانعقاد في دورة استثنائية و تساهم في دعمه ماليا في حالة العجز.

3.1.3. - الرقابة على أعمال المجالس:

و تتم هذه الرقابة من خلال إجراءات المصادقة والإلغاء و الحلول .

المصادقة: حيث أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية، وقد أطلق على هذا المصطلح المصادقة وقد يكون لهذه الأخيرة صورتين صريحة أو ضمنية².

الإلغاء: من مقتضيات نظام اللامركزية واجب السلطة الوصية إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئة المحلية. مع الإشارة إلى أنه وحتى لا يحدث الاصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي عادة ما يتدخل القانون لحصر هذا الحق في حالات معينة.

الحلول: إن السلطة المركزية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية، بل تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما تمتنع عن المبادرة إلى القيام ببعض واجباتها التي يفرضها القانون.

ويقصد بالحلول، حلول السلطة المركزية الوصية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تضمن سير المصالح العامة و التي قد امتنعت الهيئة المحلية عن القيام بها³.

ثالثا - الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية :

إذا كانت النظم القانونية على اختلاف نفعها السياسي و الاقتصادي قد تبنت الإدارة المحلية بصورتها اللامركزية الإقليمية والمصلحية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، فإن الأسباب الداعية لاعتماد هذا النهج تكاد أن تكون واحدة في كل الدول و يمكن حصر أهمها فيما يلي⁴:

1 عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص38.

2 راجع عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة للنشر ، الجزائر، 2004، ص82.

3 شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص97.

4 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة للنشر ، المرجع السابق ، ص105.

1 تزايد مهام الدولة: عندما كان نشاط الدولة محدودا- كدولة حارسة- كان من اليسير على الحكومة أداء خدماتها في جميع أرجاء الدولة حيث كانت تهتم فقط بقطاع الأمن و الدفاع و القضاء و بعد تطورها إلى دولة متدخلة تعنى بالمسائل الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية .. وغيرها فإن هذا التنوع في النشاط و التعدد في المهام فرض عليها إنشاء هياكل لمساعدة الحكومة المركزية في الدور المنوط بها وعلى رأس هذه الهياكل تأتي الإدارة المحلية، و على الأخص الهيئات اللامركزية الإقليمية.¹

2 التفاوت بين أجزاء إقليم الدولة: إن الحقيقة التي لا يمكن إنكارها هي أنه مهما تماثلت مختلف أجزاء الإقليم الواحد في مسألة معينة أو مجموعة من المسائل فإنها تختلف في مسائل كثيرة أخرى، فهذه الظاهرة تخص كل الدول فالأقاليم تختلف من الناحية الجغرافية حيث هناك المناطق الساحلية، و هناك المناطق القريبة من العاصمة و الأخرى البعيدة عنها.

وكما أنها تختلف من حيث التعداد السكاني فهناك مدن مكتظة ومدن قليلة السكان، وهناك مناطق تزخر بإمكانيات سياحية ضخمة مثلا، وهناك مناطق لا تتوفر على هذا العامل.

ومما لاشك فيه أن هذا الاختلاف بين مناطق الدولة الواحدة في العامل الجغرافي و السكاني و العامل المادي يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، ذلك أنه لا يمكن تصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها و إمكانياتها و موقعها و مشاكلها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة.

وهذا ما أكدته الدراسات القانونية و الاجتماعية والاقتصادية التي أجمعت على أن مشاكل الصحة و النقل و التعليم و الري و الزراعة وغيرها ليست واحدة في كل المناطق من حيث الحدة مما يوجب تسييرها محليا.²

3 تجسيد الديمقراطية: تعتبر اللامركزية بطبيعتها إحدى صور الديمقراطية، مادام أنها تسمح بمشاركة موسعة للمواطنين في تدبير الشؤون المحلية. فقد وصل الأمر بالبعض إلى القول بإمكانية قياس درجة ديمقراطية نظام سياسي معين بمدى حرصه على إقرار لامركزية حقيقية تقوم على الاعتراف بمصالح محلية مميزة عن المصالح الوطنية و يترك للسكان على المستوى المحلي حرية تسيير هذه المصالح والسهر عليها³

4. تحقيق العدالة الاجتماعية: يمثل نظام الإدارة المحلية بصفة عامة و اللامركزية الإقليمية بصفة خاصة فرصة حقيقية لتحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية و تتمثل فيما يلي⁴:

- تحقيق رغبات السكان واحتياجاتهم المحلية بما يتفق مع ظروفهم و أولوياتهم وميولهم، حيث إن وجود

مجلس محلي في رقعة جغرافية محددة يشعر بمسؤولية اتجاه المواطنين، لا بد أن ينعكس على زيادة

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص106.

² نفس المرجع، ص 106.

³ قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011، ص57.

⁴ بوغزاوي بوجعة: الإدارة المحلية، المؤتمر العربي الثالث، المنظمة العربية للتنمية، القاهرة، مصر، 2005، ص 149

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية و الإيرادات الجبائية

- المستوى الاقتصادي والاجتماعي لهم و ارتفاع مستوى الصحة والتعليم والحد من تلوث البيئة والحصول على جميع الخدمات المحلية بيسر وسهولة.
- شعور الفرد داخل المجتمعات المحلية بأهمية التأثير على صناعة وتنفيذ القرارات المحلية مما يعزز ثقته بنفسه ويزيد من ارتباطه بالمجتمع المحلي الذي ينتمي إليه وهي شروط لتطوير روح المواطنة.

الفرع الثاني: تقسيم الاختصاصات بين السلطة المركزية و الوحدات المحلية:

لما كان المقصود باللامركزية هو توزيع الوظائف بين الأجهزة المركزية والسلطات المحلية والمرفقية فالسؤال الذي يطرح نفسه عادة يدور حول معايير التفرقة بين الاختصاصات المحلية والوطنية التي تعهد إلى السلطة المركزية و أساليب هذا التوزيع. وهذا ما سنحاول توضيحه في ما يلي :

1-معايير التوزيع: لقد وضع الفقه العديد من المعايير التي تتراوح بين معيار الفائدة المباشرة من المرفق العام إلى معيار التكلفة.¹

وقد دعت منظمة الأمم المتحدة سنة 1961، مجموعة عمل تضم ممثلين من دول مختلفة و خبراء ودارسين من منظمات متعددة لإجراء دراسة حول المبادئ التي تحكم اختصاصات الإدارة المحلية، ولقد توصلت إلى إعطاء الإدارة المحلية المهام التي لا شك في أنها ذات طابع محلي كتأمين مياه الشرب، الأسواق المحلية، وشبكات الري المحلية وطرق المواصلات.. الخ، أما الاختصاصات التي تعود بالأهمية على الصعيدين الوطني والمحلي في نفس الوقت فتتقاسمها السلطة المركزية مع السلطات المحلية.

وقد ظهر في الأخير جليا أنه لا يوجد معيار جامع للتفرقة بين الاختصاصات المحلية الوطنية بسبب العديد من الصعوبات مما جعل اللجوء إلى الاعتماد على معيار وحيد للتفرقة بين ما هو مرفقا قوميا وما يمكن اعتباره مرفقا محليا و يتمثل فيما يراه المشرع في كل دولة على حدى.²

و بالتالي فالمشرع هو صاحب الاختصاص الأصيل في تحديد المهام التي يعهد بها للهيئات المحلية و تلك التي يعهد بها إلى الحكومة المركزية. وغالبا ما يستهدي و يستأنس المشرع بمختلف المعايير المذكورة إضافة إلى الاعتبارات التالية:

- اعتبار سياسة المشرع اتجاه نظام اللامركزية المحلية: الذي يقوم على التساؤل فيما إذا كان ينظر المشرع إلى الهيئات المحلية كشريك في السلطة أم كمجرد تابع للسلطة المركزية؟ وهل يشجع اللامركزية؟.
- اعتبار سياسة المشرع ورأيه في الإيرادات العامة: و هو الاعتبار الذي يقوم على التساؤل هل ينبغي احتكار هذه الإيرادات العامة بيد الحكومة المركزية أم أنه راغب في توزيعها بين الحكومة المركزية و الوحدات المحلية و مهما كانت مبررات هذه السياسة.

1 راجع من اجل المزيد التفصيل، صفوة مبيضين وآخرون، مرجع سابق

2 صفوة مبيضين وآخرون، المرجع السابق، ص 39 .

○ اعتبار التوازن بين اختصاصات الهيئات المحلية وقدراتها: بمعنى هل ينبغي أن تملك الوحدات المحلية الإمكانيات و القدرات المالية و المادية و البشرية و الإدارية لممارسة ما قد يعهد إليها من مهام أم لا.¹

2- أساليب توزيع المهام: يلجأ المشرع في الأنظمة المقارنة إلى أسلوبين في تحديد الاختصاصات المحلية و هما :

1.2 الأسلوب الانجليزي: و يطبق في الدول المتأثرة بالثقافة الانجلوسكسونية، حيث يرخص وفقه المشرع للهيئات المحلية بالقيام ببعض الاختصاصات المحددة على سبيل الحصر ولا يجوز للهيئة المحلية ممارسة اختصاصات أخرى إلا بموافقة المشرع . فطبقا لهذا الأسلوب لا يشترط بالضرورة تماثل اختصاصات مستويات الحكم المحلية المختلفة (البلدية و الولاية) كما لا يشترط وجود قواعد عامة موحدة تحكم اختصاصات الهيئات المحلية وينتج عن ذلك كثيرا من التشريعات المنظمة للاختصاصات المحلية و تنوعها².

1.1.2 تقدير الأسلوب الإنجليزي³:

1.1.1.2 المزايا: من المزايا التي حققها الأسلوب الانجليزي في توزيع الاختصاص ما يلي:

1. الدقة في تحديد الاختصاص و المسؤوليات مما يحول دون الصراع و الاختلاف حول أي من الاختصاصات.
2. يقترن عادة هذا النظام برقابة مركزية مخففة مما يؤدي إلى الاستقلال المحلي و تخفيف الوصايا الإدارية .
3. يقترن هذا النظام أيضا باتساع ملحوظ في الاختصاصات المحلية مما يؤكد على قيام الهيئات المحلية بدور هام في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية للإقليم .
4. لا تعطي الوحدة المحلية إلا ما تقدر عليه من اختصاصات.

2.1.1.2 العيوب: رغم مزايا الاسلوب الإنجليزي الا ان فقهاء القانون الاداري يؤاخذون عليه السلبيات التالية:

1. صعوبة تعديل اختصاصات الوحدات المحلية التي لا تتم إلا بتشريع جديد، حيث أن ظهور القانون إلى حيز التنفيذ يتطلب الكثير من الوقت و الجهد.
2. يقوم المشرع وفق هذا الأسلوب اثناء توزيع الاختصاصات بتحديد أدنى مستويات الخدمة المقدمة (على سبيل الحصر). مما يحول دون قدرة الوحدة المحلية على الابتكار لأنها مفيدة بالتطبيق الحرفي للقانون.

1 صفوة مبيضين وآخرون، المرجع السابق، ص39 .

2 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 88.

3 لمزيد من المعلومات يراجع نفس الرجوع، ص 68.

2.2 الأسلوب الفرنسي : ويعتمد هذا الأسلوب في الدول المتأثرة بالثقافة اللاتينية، وبموجبه يتم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية عادة بنص قانوني أيضا ولكن على العكس من الأسلوب الانجليزي حيث يرخص للوحدات المحلية بممارسة جميع الاختصاصات إلا ما أستثنى بنص خاص¹.

1.2.2 تقدير الأسلوب الفرنسي: لهذا الأسلوب مزايا وعيوب مختلفة أهمها ما يلي² :

1.1.2.2 المزايا :

- تخفيف العبء على الشرع فلا يضطر إلى إصدار قوانين عديدة بل تكفي بإصدار قانون شامل للإدارة محلية .
تشجيع الوحدات المحلية على الابتكار و المبادرة في القيام باختصاصاتها المرنة.

2.1.2.2 العيوب :

- زيادة التنافس في الاختصاص بين الوحدات المحلية و الحكومة المركزية التنافس السليبي أو الإيجابي . فقد تدفع إحدى السلطتين المحلية أو المركزية بعدم الاختصاص بتقديم خدمة ويكون السبب الأساسي وراء ذلك هو تكلفة ذلك العمل و قلة الموارد.
- قد لا تتلاءم الاختصاصات العامة الممنوحة إلى الوحدات المحلية مع قدراتها المادية وخاصة منها المالية مما يؤثر على استقلالها وهذا ما سوف نتحقق منه عند التعرض لتطبيقات هذه المبادئ التي تحكم اللامركزية في الجزائر
- يقتزن هذا الأسلوب عادة برقابة مركزية شديدة تحد من مرونة هذا الأسلوب و تؤثر على استقلالية الهيئات المحلية في تسيير شؤون الوحدة المحلية.

الفرع الثالث: مقومات النظام الفعال للإدارة المحلية:

تعد الإدارة المحلية أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات طابع محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة بالنسبة لأهل تلك الوحدة المحلية، وتعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية، وترتبط بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون.
بمعنى أن نظام الإدارة المحلية يقوم على عدد من المقومات الأساسية و التي تعمل على ضمان وجوده وتفعيله و التي يمكن إبرازها في ما يلي³ :

اولا- تقسيم إداري على أساس علمي:

و يقصد به تقسيم إقليم الدولة على الأساس الذي يحدد نطاق وأحجام الوحدات المحلية المختلفة ومدى ارتباطها ببعضها. ويشير هذا المقوم إلى ضرورة وجود تقسيم إداري على أساس علمي لإقليم الدولة إلى وحدات ذات

1 عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 67 .

2 لمزيد من المعلومات يراجع نفس المرجع ، ص 67.

3 علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية ، الجزائر، مكتبة البستان المعرفة، 2005، ص 5

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية و الإيرادات الجبائية

طابع محلي، و لا تكون الوحدة كذلك إلا إذا توافر لسكانها وحدة المصلحة و وحدة الانتماء حيث من شأن هذه العناصر أن تدعم الروابط بين سكان الوحدة المحلية عن طريق القيم والعادات المشتركة ويتوقف نوع التقسيم الإداري لإقليم الدولة في نظام الإدارة المحلية. على عدة عوامل أهمها الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة و التي تتمثل في العوامل الإدارية و العوامل التمثيلية.

و لقد قامت الأمم المتحدة في دراسة ميدانية للوحدات المحلية في 12 دولة استنتجت منها المعايير التي يمكن الاعتماد عليها لتحديد حجم الوحدات المحلية وحدودها، و منها¹ :

- مراعاة الحدود (الطبيعية) القائمة فعلا.
- مراعاة القدرة الإدارية و المالية.
- يراعى طبيعة التكوين البشري للجماعات المكونة للوحدة المحلية المقترح إنشاؤها.

ثانيا- مجالس محلية منتخبة تمثل الإدارة العامة لأهالي الوحدة المحلية:

و يعني ذلك ضرورة إدارة شؤون كل وحدة محلية، بواسطة مجلس محلي منتخب، يمثل الإرادة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنون أقدر من غيرهم على تحديد مشكلاتهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يرضون عنه.

فالمجالس المحلية هي هيئات تمثل الإدارة العامة للمجتمعات المحلية، و تضطلع بصلاحيات تقريرية و رقابية في إطار اختصاصها و إطار رقعتها الإقليمية، والأصل أن تتشكل المجالس المحلية كلية بالانتخابات المباشرة، وذلك لان الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي (تكريس الديمقراطية في التسيير)، وأن الإدارة المحلية هي الإدارة القريبة من الأهالي قريا ماديا و معنويا بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشر ضروري لدعم استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة المركزية².

ثالثا- توافر العنصر البشري:

يعتبر العنصر البشري أهم عنصر في العملية الإنتاجية، وفي نجاح التنمية المحلية التي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية فالعنصر البشري هو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام ممكن وهو الذي يدير التمويل اللازم لإقامة المشروعات. و هو الذي ينفذ هذه المشروعات ويتابعها ويعيد النظر فيما يقابله من مشكلات و يضع الحلول المناسبة لها في الوقت المناسب، لذلك يجب أن تتوفر لوحدات الإدارة المحلية الموارد البشرية المؤهلة فنيا و إداريا³.

رابعا- علاقات الحكومة المركزية بالوحدات المحلية على النحو الذي يحدده الدستور و القانون:

لا يعني الاستقلال المالي و الإداري للوحدة المحلية انقطاع الصلة بينها وبين الحكومة المركزية، بل يتطلب ذلك ضرورة

1 انظر الدكتور صفوان المبيضين المرجع السابق، ص64

2علي أنور العسكري، المرجع السابق، ص 05.

3 الدكتور صفوان المبيضين المرجع السابق، ص64

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية و الإيرادات الجبائية

ارتباط الهيئات المحلية بالحكومة المركزية بعلاقات تقوم على حق هذه الهيئات في إدارة الشؤون المحلية المخولة لها بمقتضى أحكام الدستور والقانون، مع خضوعها للرقابة المركزية بالقدر الذي يضمن تنفيذ السياسة العامة للدولة في إطار توازن جهوي محكم، وعدم تفاوت مستوى الخدمات من وحدة محلية لأخرى تبعا لتفاوت الموارد المالية .

ويرجع ذلك إلى أن السلطات المحلية جزء من النظام الإداري للدولة، فهي تباشر إدارة الخدمات و المرافق المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية، حيث أن استقلال هذه السلطات ليس استقلال مطلق ولكنه مقيد بحق الحكومة المركزية في ممارسة الرقابة عليها أو على أعمالها أو على كليهما.

خامسا- تمويل محلي ذاتي من موارد مالية محلية :

يقتضي وجود نظام للإدارة المحلية دائم وفعال ضرورة تمتع كل وحدة محلية بموارد مادية ذاتية منفصلة عن الموارد السيادية لدعم استقلالها الإداري، فبقدر الاستقلال المالي للوحدة المحلية يكون استقلالها الإداري، بحيث تستطيع بحكم استقلال ذمتها المالية التمتع بحرية أكبر في الإنفاق لتلبية حاجيات المجتمع المحلي. وتتناول المؤلفات المختلفة "التمويل المحلي" من زاويتين¹:

- الزاوية الأولى وتهتم بدراسة الأسس العامة للتمويل المحلي.
- و الزاوية الثانية و تهتم بدراسة مصادر الإيرادات المالية للوحدات المحلية.

سنتناول بالتحليل - معتمدين عن مراجع متخصصة- كل زاوية على حدى لنبين أهمية التمويل المحلي في تكريس لامركزية الهيئات المحلية، هذا التمويل الذي يعتمد كما سوف نرى على الموارد الجبائية و طرق توزيعها، وهو ما يمثل صلب موضوعنا.

I. الأسس العامة للتمويل المحلي:

و يقصد بأسس التمويل المحلي القواعد التي ينبغي أن تقوم عليها السياسات الناجحة للتمويل المحلي. ويمكن التركيز على أساسين يخص الأول طبيعة الموارد المحلية و الثاني يتعلق بالإدارة المالية المحلية:

1 **طبيعة الموارد المحلية:** هناك عدة متطلبات رئيسية يجب توافرها في نظم التمويل المحلي الناجحة والتي تتركز النظام اللامركزي للوحدات المحلية و هي² :

- أ. كفاية الموارد المحلية و مرونتها.
- ب. توافر القدرة الإدارية لجهاز محلي على إدارة الموارد.
- ت. العدالة حيث ينبغي توزيع الأعباء المحلية على مواطني الإقليم توزيعا عادلا.

1 صفوان المبيضين المرجع السابق، ص64

2 نفس السابق ص67.

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية و الإيرادات الجبائية

- ث. الملاءمة السياسية، بمعنى أن يكون لدى الهيئات المحلية القدرة السياسية على فرض الأعباء.
- ج. أن تكون الموارد محلية بقدر الإمكان.
- 2 الإدارة المالية المحلية: و يقصد بها في هذا الموضوع مجموعة الوظائف الإدارية بالوحدات المحلية التي تنظم حركة الأموال اللازمة لتحقيق أهداف الوحدات المحلية بكفاءة عالية. و التي يعهد بها للوحدة المحلية. من هذه المهام والوظائف الإدارية نذكر:
- التخطيط المالي المستقبلي.
 - الرقابة للتأكد من تحقيق الأهداف الموضوعة سلفا.

يعتمد حسن تنفيذ المهام المالية المذكورة أعلاه من طرف الإدارة المالية بالوحدات المحلية على عدة شروط رئيسية وهي:

- أ. الشروط الخاصة بالجوانب التنظيمية للإدارة المالية بالوحدة المحلية بحيث تكون قادرة على قيام بواجباتها على أحسن وجه
- ب. الشروط الخاصة بالعنصر البشري القائم على عمليات تقدير و ربط وتحصيل و كذا استخدام الإيرادات محلية.
- ت. الشروط الخاصة بالجوانب الفنية للعملية المالية و أهمها:
- * التنظيم المحاسبي الذي بإمكانه تزويد الوحدة المحلية بسجل شامل بالأعمال و بالوضعية المالية في وقت التنفيذ.
 - * تنظيم المعلومات في الوحدات المحلية للاعتماد عليها عند اتخاذ القرارات.
 - * التحليل المالي الذي يمكن من التأكد من الاستفادة القصوى للوحدة من مواردها الذاتية أو الخارجية.
 - * الموازنة المحلية التي تعتبر ترجمة للسياسات المالي في صورة برامج،
 - * الرقابة المالية على أداء الوحدات المحلية.

II. المصادر الرئيسية للموارد المالية المحلية:

تنقسم موارد تمويل الإدارة المحلية إلى قسمين رئيسيين¹ :

- **الموارد الذاتية:** هي تلك الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والمضافة على الضرائب والرسوم القومية إضافة إلى الموارد الخاصة والناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية المختلفة.
- **الموارد الخارجية:** و هي الناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة لوحداتها المحلية لدعم ميزانيتها إضافة إلى القروض والهبات والتبرعات، وهو ما سوف نتعرض له بالتحليل فيما يلي من البحث.

1 عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص.1

المطلب الثاني : مفاهيم أساسية حول الضرائب :

تحتل دراسة الضرائب مكانة خاصة في علم المالية العامة لدورها الرئيسي في تحقيق أغراض السياسة المالية ولكونها أهم صورة من صور الإيرادات العامة، ان الاهتمام بالضرائب يزداد بصورة ملحوظة سواء من جانب الفكر المالي أو بسبب ما تركه الضرائب من بصمات على جوانب الحياة المختلفة في الدولة بصفة عامة و على تنمية الوحدات المحلية بصفة خاصة حيث أنها تعكس الوضع الاقتصادي و الاجتماعي و خاصة السياسي للدولة. و بما أن موضوع الجماعات المحلية تعتبر من أبرز المواضيع و أكثرها تأثراً بالنظام السياسي في أي دولة، فقد أصبحت الضريبة أداة لتنفيذ فلسفة النظام السياسي في مجال الجماعات المحلية¹.

و حتى يسهل إدراك خصائص الضرائب في النظام الجبائي الجزائري التي نتعرض لها في الفصل الأول من موضوع بحثنا، ارتأينا التركيز في هذا المطلب المخصص للمفاهيم الأساسية حول الضرائب على نقطتين أساسيتين هما: مفهوم الضريبة و الرسم في فرع أول ، و تصنيف الضرائب في فرع ثاني.

الفرع الأول : مفهوم الضريبة:

من خلال هذا الفرع سنتعرف على كل من تعريف الضريبة، خصائصها وكذلك أهدافها.

أولا تعريف الضريبة: يوجد عدة تعريفات لتحديد ماهية الضريبة ومن أكثر التعريفات القديمة شهرة ما جاء به "جينز" عرفها بأنها "استقطاع أو فريضة يدفعها الفرد جبرا وبشكل نهائي وبدون مقابل لتغطية الأعباء العامة للمجتمع"².

وقد أخذ الكثير من الكتاب بهذا التعريف ولكن نظرا لتغير و تطور الضريبة فقد أعطيت تعريفات أكثر حداثة لها حيث يمكن أن تعرف الضريبة بالمفهوم الحديث على النحو التالي:

"هي مبلغ نقدي يدفع جبرا من طرف المكلفين حسب مقدرتهم بصورة نهائية دون مقابل لتغطية نفقات الدولة و تحقيق أهدافها".

ويضيف بعض العلماء إلى هذا التعريف قولهم أنها المبلغ الذي تفرضه الدولة و تقتطعه بصورة مباشرة وذلك بغية تمييز الضريبة عن الإجراءات النقدية التي تؤدي إلى الاقتطاع الغير مباشر من ثروات الأشخاص.

ما يميز التعريفين عن بعضهما هو أن التعريف الأول قديم أي أنه يتماشى و دور الدولة الحارسة و الهدف من الضريبة مالي فقط في حين التعريفات الحديثة فقد أخذت بالاعتبار توسع استخدام الإيرادات الضريبية وذلك بتوسع دور الدولة و تدخلها في المجالات، الاقتصادية، الاجتماعية و السياسية، وقد ربطت تطور و تغير مفهوم الضريبة بتطور مفهوم الدولة.

1 عبد القادر موفق، المرجع السابق.

2 عادل حمودي القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2008، ص124.

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية و الإيرادات الجبائية

ثانيا خصائص الضريبة: من خلال تعريف الضريبة يمكن استخراج الخصائص الأساسية لها ، موضحين كل خاصية على حدى على النحو التالي:

1 الضريبة مبلغ من المال : الأصل في الضريبة أنها مبلغ من النقود أي أنها اقتطاع نقدي وهذا هو الحال في العصر الحديث، رغم أن الضريبة يمكن أن تفرض ويتم تحصيلها بصورة عينية كنسبة أو جزء من الإنتاج، أو بتقدم عمل والذي كان الشكل السائد للضريبة في العديد من الحالات وبالذات في النظم الاقتصادية القديمة وخصوصا ما يرتبط بالضريبة التي تفرض على الإنتاج الزراعي والتي يتم تحصيلها عينا في ظل الدور الأساسي و المهم للإنتاج الزراعي في تكوين الإنتاج القومي آنذاك والذي يتماشى و النظم السابقة خاصة في العصور الإقطاعية والنظم الاستبدادية . و قد كان اللجوء إلى القوة و الإكراه من أجل الحصول على الضريبة عينا بشكل خدمات عمل تقدم للدولة عن طريق الإلزام و الإجبار¹.

وإذا كان هذا الوضع هو الشائع في ذلك الوقت تماشيا مع الطبيعة الاقتصادية وعدم انتشار استخدام النقود فإنه في الوقت الحالي-أين أصبحت النقود وسيلة للتبادل و اتسع مجال استعمالها-، أصبحت جباية الضرائب بالصورة النقدية. و ذلك على اعتبار أن كل معاملات الدولة تتم بالشكل النقدي، فما دامت النفقات العامة بالصورة النقدية فإن الإيرادات العامة أيضا تحصل في الصورة النقدية.

2 الضريبة تدفع جبرا: وتمثل هذه الخاصية للضريبة في كون المكلف بالضريبة ملزما بتأدية الضريبة وليس له خيار في أدائها أو عدمه ولا كيفية الدفع وموعده ، و قد يلجأ الى اجباره على دفعها بالقوة في حال امتناعه عن تأديتها وذلك كمقابل لحقه في المواطنة.

ورغم أن الدولة هي الجهة الوحيدة القادرة على فرض الضريبة بموجب القانون وإذا امتنع المكلف عن دفعها يعتبر-في نظر الدولة- متهربا من الضريبة بنص القانون ايضا الا أن هذا الأمر لا يخل أبدا من عنصر الديمقراطية ، على اعتبار أن الشعب هو من يتولى مسألة فرض الضرائب بواسطة ممثليه في البرلمان ،ولا يتم اي تغيير في المجال الضريبي الا بعد الحصول على موافقتهم².

3 الضريبة تفرض وفقا لقدرة المكلف:

المقصود منها أن الضريبة تفرض وفقا لطاقة المكلف بما و القانون الضريبي هو الذي يحدد الشخص الذي يقوم بدفع الضريبة سواء من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين ،كالشركات و المؤسسات العامة، و الجمعيات التعاونية أو الهيئات المعنوية الأخرى وسواء كانت من المواطنين أو الأجانب وسواء كانوا من المقيمين أو الغير المقيمين فيها. لكن في الواقع تقوم الدولة بكل مصالحها التابعة لها من السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية بفرض ضرائب و تحديد كل ما يتعلق بها كما أن الدولة تقوم بمقاضاة المكلفين إذا امتنعوا عن دفع الضرائب دون التزامها بمعيار قدرة المكلف على الدفع ولا بدرجة يسره أو عسره ولذلك فقد

1 حسن خلف فليح، المالية العامة، عالم الكتب الحديث للنشر و التوزيع،عمان،2007،ص،121.

2 يسري أبو العلا، محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع،الجزائر،2003،ص،59

تجنب معظم علماء المالية النص في تعريف الضريبة وفي توضيح خصائصها على أنها تفرض وفقا لمقدرة التكلفة¹.

لذلك نجد في أغلبية الكتب خاصية المقدرة التكلفة غير موجودة ولكن تعمدت التطرق لها مع توضيح سبب عدم ذكرها مع مختلف الخصائص الأخرى للضريبة.

5 الضريبة تدفع بصورة نهائية : لا يمكن للمكلف بالضريبة بعد دفعها للدولة المطالبة باسترجاع مبلغها مهما تطلب الأمر إلى ذلك ، بمعنى أن الدولة غير ملزمة برد مبلغ الضريبة أو بدفع أي فائدة عن قيمة الضريبة . وهذا ما يميز الضريبة عن القرض العام الإجباري، الذي تحصل عليه الدولة من المكلفين جبرا إلا أن الدولة تلتزم بإعادة القرض العام مع الفوائد المترتبة عليها قانونا ضمن شروط و قيود إصدارات الدين العام.

6 الضريبة تدفع بدون مقابل : المكلف بالضريبة بعد دفعها لا يعود عليه أي نفع خاص مباشر بل تعود عليه المنفعة بطريقة غير مباشرة من خلال استفادة المجتمع الذي يعيش فيه من المبلغ المدفوع في شكل ضريبة وهذا باعتبار دافع الضريبة جزء من المجتمع وأحد أفراده و بالتالي المقابل الذي يرجع عليه من خلال دفعه للضريبة يتمثل في النفع العام جراء تحقيق المصلحة العامة دون المصلحة الشخصية . يمكن أن يستفيد دافع الضريبة من الخدمات الممولة بالضرائب بشكل شخصي من خلال استفادته من الخدمات الصحية و التعليمية ولكن هذا النفع الخاص يكون بطريقة غير مباشرة².

ثالثا أهداف الدولة من الضريبة: تساهم الضريبة في تحقيق الأهداف العامة ليس فقط الأهداف المالية والتي اقتصرت عليها الضريبة في السابق وفقا لدور الدولة آنذاك، بل أيضا تستعمل الضريبة كأداة لتحقيق سياسات الدولة و فلسفتها في جميع المجالات، الاجتماعية، الاقتصادية، و حتى الإدارية. فمن خلال هذه الخاصية سنتعرف على كيفية توظيف الضريبة من أجل تحقيق الأهداف العامة.

1 الأهداف المالية :

أول هدف للضريبة يتمثل في الهدف المالي بالحصول على الإيرادات المالية اللازمة لتغطية النفقات العامة. إن الزيادة في الأعباء المالية المطلوبة من الدولة نتيجة زيادة المهام الملقاة على عاتقها، وما يتطلبه من زيادة في النفقات من أجل تحقيق أكبر حصيلة ممكنة يعتبر هدفا لا يغيب عن أي سياسة ضريبية بصورة عامة في الوقت الحاضر. و التطور الاقتصادي والاجتماعي وسع أهداف الضريبة وأصبحت تستخدم كأداة لتحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية.

1 جهاد سعيد الحساونة ، علم المالية العامة و التشريع الضريبي، بين النظرية و التطبيق، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2010، ص، 84.

2 رحمة نابي، الفكر المالي العاصر والفكر المالي الإسلامي دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، تخصص علوم اقتصاد ، كلية علوم الاقتصاد و التسيير، جامعة قسنطينة، 2014، ص. 13.

2 الأهداف الاقتصادية: تهدف الضريبة إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي باستخدامها كأداة تفيد في معالجة الأزمات على النحو التالي :

* في فترات الانكماش يتم خفض معدلات الضريبة لتشجيع الأفراد على الإنفاق.

* في فترات التضخم يتم رفع معدل الضريبة لامتصاص القوة الشرائية للأفراد.

* كما تهدف الضريبة إلى التشجيع على الاستثمار:

- في قطاعات معينة، إما بإعفاء الاستثمار في هذه القطاعات من الضرائب أو تخفيض معدل الضريبة عليها.

- في جهات ومناطق معينة من الدولة، إما بإعفاء الاستثمار في هذه المناطق من الضرائب بهدف تشجيع

المستثمرين إلى القيام بمشاريعهم في هذه المناطق لتحقيق التنمية فيها و من ثمة تحقيق التوازن الجهوي¹.

* كما تساهم الضريبة في ترشيد الاستهلاك فيتعمد رفع معدل الضريبة على السلع لتوجيه القطاع العائلي نحو

الادخار و التقليل من الاستهلاك كما حدث ضمن قانون المالية لسنة 2016 من رفع للرسوم على الوقود.

3 الأهداف الاجتماعية: تساهم الإيرادات الضريبية في تقليل التفاوت بين طبقات المجتمع الواحد عن طريق إعادة

توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة و الهدف من ذلك تحقيق العدالة الاجتماعية أو رفع معدل

الضريبة على بعض المنتجات الضارة "كالسجائر و الخمور.." لغرض الحد من الآفات الاجتماعية أو عن

طريق إعفاء الهيئات التي تهدف للنفع العام من الضرائب " المستشفيات، مؤسسات التعليم."

4 لأهداف الإدارية: من المعروف أن هناك علاقة وثيقة بين النظامين السياسي والإداري في مختلف الدول، لأن

طبيعة عمل وسير مختلف التنظيمات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية المتواجدة بالدولة تتسم بالخضوع للنظام

السياسي السائد فيها.

ومن أبرز المواضيع وأكثرها تأثيرا بالنظام السياسي موضوع الجماعات المحلية و نظام اللامركزية الإقليمية حيث

تعتمد السلطة المركزية في أغلب الدول على أقرب وحدة إدارية للمواطن "وهي البلدية" و التي تتولى مهام

وصلاحيات عديدة تؤديها لخدمة التنمية المحلية. أولا ثم التنمية الوطنية ثانيا لذلك - و ضمن المبادئ التي

تحكم اللامركزية الإقليمية المبينة في المطلب الأول من هذا المبحث التمهيدي- فإن البلدية تتمتع بقدر معين

من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها المحددة في القانون البلدي واللوائح المختلفة.

فكلما كان النظام السياسي مقتنعا بنظام اللامركزية وفي نيته وإرادته تدعيم استقلالية الهيئات المحلية، خصها

بموارد جبائية ثابتة تكون لها مصدرا ماليا ذاتيا يغنيها عن طلب المساعدة وإعانات السلطة المركزية، فقد وصل

الأمر ببعض الدول "المتطرفة في الايمان بنظام اللامركزية" إن صح التعبير إلى حد تبني نظام اللامركزية الجبائية

الذي يمكن الهيئات المحلية من حق فرض ضرائب محلية².

1 رحمة نابتي، مرجع سابق، ص، 14.

2 صفوان المبيضين المرجع السابق، ص 38.

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية و الإيرادات الجبائية

و بالعكس كلما كان النظام السياسي يضم بداخله حساسية اتجاه لامركزية الهيئات المحلية و يخشى استقلاليتها كلما حاول تفويض هذه الاستقلالية من خلال الشح عليها بالموارد المالية الثابتة و تخفيض حصتها من الضرائب والرسوم و هو ما أكدته دراسة متخصصة في جامعة ويك فورست الأمريكية ضمن الدورة الثانية لمنتدى من أجل الحكامة المحلية في الدول الأفريقية الفرنكوفونية.¹

رابعا الفرق بين الرسم و الضريبة: يمكن توضيح الفرق بين الضريبة و الرسم من خلال ما يلي:

يتشابه كل من الرسم و الضريبة في أنهما فريضة نقديتان و يشتركان في عنصر الإلزام و تساهمان في تمويل المرافق العامة إلا أن هناك اختلافات بينهما تتمثل في ما يلي²: (انظر الملحق رقم 01)

الفرع الثاني: تصنيف الضريبة:

جرت العادة أن تصنف الضرائب إلى صنفين الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة ، إلا انه تجدر الإشارة إلى وجود تصنيفات أخرى تركز على معايير فنية مختلفة تناولتها اغلب كتب المالية العامة و لعل أهمها³:

أولا تقسيم الضرائب حسب معيار طبيعة الضريبة:

1 الضريبة الوحيدة: يقصد بها فرض ضريبة موحدة على الدخل المتولد على مختلف المصادر، يعد خصم جميع التكاليف اللازمة للحصول على الدخل، وبعبارة أخرى يجمع ما يحصل عليه الشخص الواحد من الدخول المختلفة على أنها وعاء واحد.

2 الضرائب المتعددة: يعني هذا النظام إخضاع الممولين لأنواع مختلفة من الضرائب فحسبه تعتمد الدولة على أنواع مختلفة من الضرائب التي يخضع لها المكلفون ومن ثم تعدد وتختلف الأوعية الضريبية.

ثانيا تقسيم الضرائب حسب معيار الواقعة المنشئة للضريبة:

1 الضرائب على رأس المال: والتي تنشأ عن واقعة تملك رأس المال ويقصد بواقعة تملك رأس المال من الناحية الضريبية، مجموع الأموال المنقولة (الأسهم، السندات...)، و العقارية (المبنية، وغير المبنية) التي يمتلكها الشخص في لحظة معينة، والقابلة للتقدير بالنقد، سواء كانت تدر دخلا أم لا ومن أمثلتها حقوق التسجيل المدفوعة بمناسبة تملك عقار مبني أو غير مبني و بمقابل او بدون مقابل.

2 الضرائب على الدخل: وتتولد عن واقعة تحقق الدخل ويفهم من الدخل كل ما يحصل عليه الشخص من إيراد مقابل السلع التي ينتجها، أو الخدمة التي يقدمها.

¹ Sylvain H. Boko, un aperçu sur la décentralisations fiscale et les finances locales en Afrique francophone, session II du Forum d'Action pour la Gouvernance Locale en Afrique Francophone, Wake Forest University Winston-Salem, NCUSA, 2008.

² عادل العلي، المالية العامة و القانون الضريبي، الطبعة الأولى، الإثراء للنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص، 127

³ رحمة نابتي، المرجع السابق، ص، 15

3 الضرائب على الاستهلاك: هذه الضرائب هي نتاج واقعة الاستهلاك التي مفادها أن الالتزام بدفع الضريبة ينشأ بمجرد شراء السلعة، ويقصد بالضرائب على الاستهلاك، تلك الضرائب التي تفرض على الدخل عند استعماله في أوجه معينة تتمثل بالحصول على السلعة الاستهلاكية وضرائب الاستهلاك قد تفرض على استهلاك أنواع معينة من السلع أي في صورة نوعية على الاستهلاك كالرسم الداخلي عليه وقد تفرض على جميع أنواع السلع في صورة ضريبة عامة على الاستهلاك كالرسم على القيمة المضافة tva

ثالثا تقسيم الضرائب حسب معيار تحمل العبء الضريبي:

يتم تقسيم الضرائب وفق هذا المعيار الى نوعين أهمها :

1 الضرائب المباشرة: هي ضرائب يتحملها المكلف مباشرة، ولا يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر، فضريبة الدخل سواء كانت على الأشخاص على الشركات كما هو الحال بالنسبة لضريبة L'IBS و l'IRG .

2 الضرائب غير المباشرة: وهي عكس الضريبة المباشرة، حيث أن المكلف يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر، مثل ضرائب الجمارك التي تكون متضمنة على التكاليف عند تحديد الأسعار، وكذا الرسم الداخلي على الاستهلاك وبذلك فدافع هذه الضرائب (التاجر) يستطيع نقل عبئها إلى المستهلكين².

إلا أن أحدث التصنيفات هو ذلك التصنيف ذو الصبغة الميزانية و المحاسبية الذي يميز بين الضرائب حسب الميزانية الموجهة إليها والذي اعتمده المشرع الجزائري وهو ما سنعتمد عليه في بحثنا عند التطرق للمواد الجبائية المحلية وفي هذا المجال سنتعرف على هذا التصنيف في العنوان التالي:

رابعا تقسيم الضرائب حسب معيار الميزانية العامة الموجه لها إيرادات هذه الضرائب: حيث تنقسم الى ضرائب وطنية و ضرائب موجهة للميزانيات المحلية كما يلي³ :

1 الضرائب الموجهة للميزانية العامة للدولة: وتضم هذا الصنف جميع الضرائب و الرسوم التي تخصص عائداًها إلى الميزانية العامة للدولة بواسطة القانون والتي يتم إنفاقها من طرف الحكومة المركزية ضمن الإجراءات التي تحددها قوانين المالية السنوية

2 الضرائب الموجهة لميزانية الهيئات المحلية: و تنقسم إلى نوعين :

أ الضرائب ذات الصبغة المحلية البحتة، وهي الضرائب التي تخصص مواردها كاملة لصالح الهيئات المحلية.

ب الضرائب التي تعود أصلاً لصالح ميزانية الدولة غير أن هذه الأخيرة تنازلت على حصة منها لفائدة الجماعات المحلية. و يضم هذا النوع من الضرائب، تلك الضرائب التي تخصص عائداًها مباشرة بعد تحصيلها إلى ميزانيات الجماعات المحلية من جهة ومن جهة أخرى الضرائب التي تخصص عائداًها إلى

¹ رحمة نابتي، المرجع السابق، ص15

² نفس المرجع، ص15

³ عادل حمودي القيسي، المرجع السابق، ص126.

مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية و الإيرادات الجبائية

ميزانيات الجماعات المحلية عن طريق صناديق مخصصة لهذا الغرض و تدعى في الجزائر بالصناديق المشتركة للجماعات المحلية"¹ f.ccl.

بعدها تعرضت في هذا المبحث التمهيدي إلى المبادئ الأساسية لنظام اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري و منهاج الإدارة المحلية و كذا مفهوم الضريبة ودورها كمورد من الموارد المالية الهامة للوحدات المحلية، وتبين ان للامركزية اركان تقوم عليها أهمها استقلالية الوحدات المحلية عن السلطة المركزية اداريا و ماليا (دون الاخلال بمبدأ الرقابة الوصائية) و بالتالي فهي مكلفة بمهام كثيرة و مختلفة ، ولتغطية نفقات ذلك منحها المشرع صلاحية تعبئة الإمكانيات المالية المناسبة تمثل الموارد الجبائية أهم مصادرها، و سوف نتعرض في الفصل الأول التالي إلى تطبيقات اللامركزية الإقليمية في الجزائر من خلال التعريف بالوحدات المحلية في الجزائر و مصادر تمويلها.

⁴ J.R Mennier et B.Sportisse, finances et comptabilité des communes, imprimerie centrale, annaba, 1972,p138

فصل أول

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر :

ان الامام بموضوع تطبيقات اللامركزية الإقليمية يحتم التطرق لها من حيث التعريف بالوحدات المحلية في الجزائر ومهامها واختصاصاتها و من جهة أخرى من حيث مصادر التمويل المحلية التي تعتمد عليها الهيئات المحلية لتغطية تكاليف المهام المنوطة بها (مبحث أول) لنكتشف أهمية الموارد الجبائية في مجموع الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية (تمهيدا لموضوع المبحث التالي من هذا الفصل و المخصص لمفهوم اللامركزية الجبائية) ، فنتعرض إلى نظام اللامركزية الجبائية و طرق توزيع الموارد الضريبية ، من خلال التعريف بمفهوم اللامركزية الجبائية و مدى تطبيقه في الجزائر. لنصل الى أهم الضرائب و الرسوم المطبقة في الجزائر و طرق توزيع عائداتها (إيراداتها) بين الميزانية العامة للدولة -التي تتكفل السلطة المركزية بتنفيذها - و ميزانيات الوحدات المحلية، و اثر ذلك على الاستقلالية المالية للوحدات المحلية(وفي مبحث ثاني).

المبحث الأول: تطبيقات اللامركزية الإقليمية في الجزائر

تبنى النظام الجزائري مبدأ اللامركزية الإقليمية بعد الاستقلال مباشرة و كرسه في مختلف الدساتير المتعاقبة للدولة الجزائرية وذلك قناعة منه بأهمية هذا الأسلوب في الإدارة و بالأسباب الداعية للأخذ به و المفصلة في المبحث التمهيدي .

- فقد نصت المادة 34 من الدستور 1976¹ على أن " تنظيم الدولة يستند على مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات و المشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية."
- ليوضح المؤسس الدستوري في المادة 35 سياسة توزيع المهام والصلاحيات بين الحكومة المركزية و الوحدات المحلية التي يجب أن تعتمد تقسيم منطقي للمسؤولية داخل إطار الوحدة الوطنية. ثم يحدد الهدف من سياسة اللامركزية على أنه منح الوحدات الإقليمية الوسائل البشرية و المادية و المسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الأمة.

وفي المادة 36 ينتقل المؤسس الدستوري إلى تعريف الوحدات المحلية بأنها هي الولاية و البلدية. و قد كرس ذلك في دستور 1996 خاصة مادته 15². لنستخلص بأن المؤسس الدستوري الجزائري قد اخذ بالنظام الشئائي المستوى المحلي أي تقسيم الهيئات المحلية إلى مستويين كما تم توضيحه في المبحث التمهيدي- الولاية كمستوى محلي أول و البلدية كمستوى محلي ثاني و منه سنتطرق في هذا المبحث إلى التعريف بالوحدات المحلية في الجزائر و مهام و اختصاصات هذه الوحدات المحلية (مطلب أول)و إلى مصادر تمويلها (مطلب ثاني).

1 دستور 76 الصادر بأمر رقم 97/76 المؤرخ في 76/11/22 الجريدة الرسمية 76/11/76 بتاريخ 24/11/76 بتاريخ 76/11/24.

2 دستور 96 الصادر بالجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ 96/12/08 اكتفى بتحديد الجماعات المحلية في البلدية و الولاية ،دون الإسهاب في ذكر اللامركزية

كما جاء في دستور 1976

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

المطلب الأول: الوحدات المحلية و مهامها في التشريع الجزائري: لقد ركز كتاب القانون الإداري في تعريفهم للوحدة المحلية على جميع عناصر اللامركزية و أركانها - الموضحة في المبحث التمهيدي- ومنه تم استخلاص التعريف التالي:

- الوحدات المحلية هي عبارة عن مناطق جغرافية معينة ذات استقلال إداري و مالي تتمتع بالشخصية المعنوية وتقدم الخدمات العامة و يقوم على إدارتها مجلس محلي معين إما عن طريق الانتخاب أو عن طريق التعيين أو الجمع بين الانتخاب و التعيين و تمارس اختصاصاتها و واجباتها المنوط بها إليها تحت رقابة السلطة المركزية بموجب القانون¹.

وقد تعمدنا استعمال مصطلح الوحدات المحلية إلى غاية هذا المستوى من التقدم في الموضوع وذلك لغاية منهجية نهدف من ورائها زيادة شوق و تطلع القارئ إلى معرفة واكتشاف ما تمثله هذه الوحدات في التنظيم الجزائري بالتقدم في الموضوع ، وكذا معرفة النصوص التي تكفلت بتعريف هذه الوحدات المحلية في الجزائر.

ففي هذا المجال يمكن القول بأن المؤسس الدستوري الجزائري قد تكفل بتعريف الوحدات المحلية بأنها تتمثل في هيئتين محليتين وهما الولاية و البلدية، وترك التفصيل في ذلك للقوانين، لذلك فان التحدث عن تطبيقات الوحدات المحلية في الجزائر يفرض علينا دراسة مضمون قانوني الولاية والبلدية المعمول بهما أي القانون رقم 7-12 بتاريخ 2012/02/21 المتعلق بالولاية و القانون 10-11 بتاريخ 2011-06-22 المتعلق بالبلدية، مع الإشارة إلى قوانين البلدية و الولاية السابقة - قانون 241/67 و 08/90 المتعلقين بالبلدية وقانون 169 و 90/09 المتعلقين بالولاية. وعليه سوف نتعرض في هذا المطلب إلى تعريف البلدية و الولاية في فرع أول و الى اختصاصات البلدية و الولاية في فرع ثاني

الفرع الأول: تعريف الولاية و البلدية :

تعرف كل من الولاية و البلدية وفقا للنصوص التشريعية كما يلي:

1- **الولاية**: لقد قسم المشرع الجزائري بموجب المرسوم 84-09 المؤرخ في 1984/02/04، المتعلق بتنظيم اقليم الدولة الصادر في الجريدة الرسمية رقم 06 بتاريخ 1984/02/07 الإقليم الدولة إلى 48 ولاية بعد أن كانت 31 ولاية فقط. كل منها مقسم إلى عددا من الدوائر كل دائرة تضم مجموعة من البلديات².

1 صفوة المبيضين، مرجع سابق، 21.

2 تقسم الولاية إلى "دوائر"، لا تتمتع بالشخصية المعنوية، و يعين على رأس كل منها ريس دائرة، يعين بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح من وزير الداخلية، يساعد الوالي في القيام بصلاحياته كممثل للدولة في بلديتين أو أكثر، يساعد رئيس الدائرة، كاتب عام، ومجلس تقني يضم مسؤولي مصالح الدولة بالدائرة. حول اختصاصات رئيس الدائرة في علاقته بالوالي و المجلس التنفيذي للولاية، و البلديات بالدائرة انظر المرسوم رقم 31/82 المؤرخ في 1982/01/23 المحدد لصلاحيات رئيس الدائرة.

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

1-1 تعريف الولاية : عرفت المادة الأولى من القانون الولاية رقم 07/12 "بأنها جماعة عمومية إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ،وهي الدائرة غير المركزية للدولة هي تشكل بهذه الصفة الخيرة فضاءً لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة..." .

1-2 هيئات الولاية: وقد نصت المادة 02 من القانون 07/12 على أن للولاية هيئتان وهما المجلس الشعبي الولائي و الوالي.

1-2-1 المجلس الشعبي الولائي: إن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و الصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره و السهر على شؤونه ورعاية مصالحه لأن تشكيله يتم عن طريق الاقتراع العام و المباشر لعهدته مدتها 5 سنوات¹

1-2-2-1. الوالي : تتطلب معالجة النظام القانوني للوالي التطرق الى كيفية تعيينه و كذا كيفية إنهاء مهامه و كذا الاختصاصات المسندة له.

1-2-2-1 : تعيين و انتهاء مهام الوالي:

تعيين الولاية: نظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي و مركزه الحساس فقط تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب ينص عليه صراحة في صلب دستور عام 1990 في مادته 78 . و لا يوجد حاليا نص قانوني يبين و يحدد الشروط الموضوعية و المعايير التي بموجبها يعين الولاية.²

انتهاء مهام الوالي : تتم عملية إنهاء مهام الوالي طبقا لقاعدة توازي الأشكال أي بموجب مرسوم رئاسي و بالإجراءات نفسها المسبقة عند التعيين .

1-2-2-1 اختصاص الوالي:

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص أو الوظيفة حيث يجوز عن سلطات لصفته ممثلا للولاية كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.

أولا: الوالي ممثل الولاية: وقد جاء تمثيل الوالي للولاية كضرورة حتمية ناتجة عن تمتع الولاية بالشخصية المعنوية حيث تنص المادة 50 من القانون المدني على انه يترتب عن التمتع بالشخصية المعنوية عدة حقوق منها وجود نائب يعبر عن آرائها. و يمارس الوالي بهذه الصفة الاختصاصات التالية :

- 1- تمثيل مداولات المجلس الشعبي الولائي.
- 2- إعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي بوضعية و نشاطات الولاية.
- 3- تمثيل الولاية بصفة حصرية دون إن يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يختص وحده بتمثيل البلدية .
- 4- ممارسة السلطة الرئاسية على موظفي الولاية.

¹ عمار بو ضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق،ص،145.

² محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الاداري الجزائري، دار العلوم للنشر، ط1، الجزائر،2014، ص89.

ثانيا **الوالي ممثل للدولة** : بالنظر لمضمون المادة 110 من قانون الولاية التي تنص على أن الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية و هو مفوض الحكومة، فالوالي بهذه الصفة يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، ويقوم بعدة مهام أهمها:

- الضبط الإداري.
- الضبط القضائي (في ظروف محددة قانونيا).¹

2- البلدية :

1-2 تعريف البلدية: تحتوي الدولة الجزائرية على 1541 بلدية و قد عرف المشرع الجزائري "البلدية" بموجب المادة الأولى من القانون 10/11 المؤرخ في 2011/08/22 بأنها " الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و تحدث بموجب قانون ". و ذلك بعد أن عرفها في المادة الأولى من القانون 90-08 " بأنها الجماعة الإقليمية الأساسية و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ". من هذه التعريفات نلاحظ تأكيد المشرع الجزائري على الشخصية المعنوية للبلدية و على استقلال ذمتها المالية. و لقد تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للبلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية و هو ما ورد في:

- المادة 09 من دستور 1963
- المادة 36 من دستور 1976
- المادة 15 من دستور 1989
- المادة 15 من دستور 1996

وهو ما أكدته المادة الثانية من القانون 10/11 باعتبار البلدية أنها قاعدة إقليمية لامركزية و مكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية.

2-2 هيئات البلدية: تتشكل البلدية حسب نص المادة 15 من القانون 10/11 من ²:

- هيئة مداولة: و تتمثل في المجلس الشعبي البلدي.
- هيئة تنفيذية : يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي
- إدارة: ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

1-2-2 المجلس الشعبي البلدي : وهو الهيئة اللامركزية التي أرادها المشرع الجزائري، أن تكون الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن آرائه و يراقب عمل السلطة العمومية .

1 محمد الصغير بعلي مرجع سابق، ص.93

2علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية رقم 11-10، دار الهدى، ط1، الجزائر، 2011، ص، 26

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

ويعتبر القانون المذكور 10/11 و خاصة الفصل الأول من القسم الثاني منه (المواد 16 الى 61) الإطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي حيث ينضم كيفية عمله ولجانته و وضعية أعضائه الذين يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر العام وفق قانون الانتخابات لعهددة 5 سنوات كاملة.

2-2-2 رئيس المجلس البلدي :

2-2-2-1 يعينه رئيس المجلس الشعبي: لقد حدد المشرع شروط تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمن قانون البلدية لاسيما المادة 64 منه وما بعدها و تتمثل هذه الشروط في :

- أن يكون متصدرا للقائمة الفائزة بأغلبية الأصوات و بالتالي المتحصلة على أكثر من نصف مقاعد المجلس. و اذا لم تحصل أي قائمة على الأغلبية المطلوبة فيمكن تحالف قائمتين أو أكثر .
- في حالة حصول قائمتين أو أكثر على نفس الأصوات يعلن رئيسا للمجلس المرشح الأصغر سنا من الأعضاء.

2-2-2-2 إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي بلدي : إن حالات انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي محددة على سبيل الحصر في قانون البلدية وهي نوعان من الحالات :

- أ) الحالات التي تسري أحكامها على جميع أعضاء المجلس.
- ب) الحالة الوحيدة التي تخص رئيس المجلس الشعبي البلدي.

حالات انتهاء المهام العامة : تنتهي مهام رئيس البلدية في حالات معينة و هي

- الاستقالة: وتنص عليها المادة 73
- التخلي : وتنص عليها المادة 74 و المادة 75
- الوفاة : وقد تنص عليها المادة 29
- الإقصاء : وقد نصت عليه المادة 43 الخاصة بقرار التوفيق الذي يجب أن يسبق الإقصاء الذي نصت عنه المادة 44 من القانون.

الحالة الوحيدة التي تخص رئيس المجلس الشعبي البلدي : و التي تتمثل في سحب الثقة¹

2-3-3-3 **صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي:** يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بالازدواجية الوظيفية ولهذا نجد أن له صلاحيات واسعة و متنوعة ويمكن حصرها في ما يلي :

1. صلاحياته بصفته ممثلا للدولة (السلطة التنفيذية)

- في مجال الحالة المدنية.

¹ محمد الصغير بعلي مرجع سابق، ص.93

- في مجال الضبط القانوني.

- في مجال الضبط الإداري.

2. صلاحياته بصفته ممثل للبلدية : (المواد 77 وما بعدها) و بهذه الصفة يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بنوعين من الصلاحيات .

بصفته رئيسا للبلدية : وتكون مهامه إدارية بحيث تتمثل في السهر على تحسين سير المصالح الإدارية

- له سلطة التعيين .

- ممارسة السلطة السلمية على الموظفين.

- ممارسة مهام الأمر بالصرف رئيسي للبلدية.¹

بصفته رئيس للمجلس الشعبي البلدي:

بهذه الصفة يقوم رئيس المجلس بدور تنسيقي لأعمال المجلس من خلال توجيه الاستدعاء للأعضاء و السهر على تحرير المحاضر و المداولات. الى ذلك من المهام التنسيق.

الفرع الثاني اختصاصات الهيئات المحلية في الجزائر :

لقد علمنا -في المبحث التمهيدي- أن توزيع الاختصاصات و المهام بين السلطة المركزية في الدولة و الهيئات المحلية إنما يتم بأحد الأسلوبين و هما الأسلوب الانجليزي و الأسلوب الفرنسي ، وكما علمنا أيضا أن الجزائر قد أخذت بنظام ثنائية المستوى المحلي و أن في هذا النظام لا يشترط أن تتماثل الاختصاصات المنوط بكل مستوى أيأن البلديات و الولايات لا يشترط أن تكون لها نفس اختصاصات.

ولهذا سوف نتطرق أولا إلى اختصاصات الولاية، و في عنوان ثاني إلى اختصاصات البلدية .وذلك للتعرف عن الأسلوب الذي تأثر به المشرع الجزائري في توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية و الهيئات المحلية و كذا الوقوف على حجم المهام المنوطة بهذه الهيئات و التي هي ملزمة بالقيام بها لإشباع حاجيات مواطني الإقليم هذا من جهة و من جهة أخرى نبين أهمية حجم الإمكانيات البشرية و المالية التي يجب أن تتوفر عليها الهيئة المحلية لتغطية نفقات هذه المهام -تمهيدا لموضوع المطلب الثاني من هذا المبحث المخصص لمصادر تمويل الوحدات المحلية في الجزائر .

1- اختصاصات الولاية:

نصت المادة 76 من قانون الولاية 07/12 " يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة ،ويتداول حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية و التي ترفع إليه بناء على اقتراح 3/1 أعضائه أو رئيسه أو الوالي .

1المادة 82 من البلدية تنص ان".....ادارة مداخيل البلدية والأمر بصرف النفقات و متابعة المالية البلدية."

وقد سبقتها المادة 75 بالنص على " أن المجلس الشعب الولائي يبادر حسب قدراته و طابع و خصوصيات كل ولاية، على عاتق ميزانية الولاية بكل الأعمال التي من طبيعتها المساهمة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ..."

ومما سبق يتضح جليا أن المشرع الجزائري قد تأثر بنظام إطلاق الاختصاص للمجلس وهو الأسلوب الفرنسي وهذا حرصا منه على تمكينه من التدخل في جميع شؤون الولاية. غير أن إطلاق الاختصاص المعتمد في قانون الولاية لسنة 2012 لم يمنح المشرع من رسم الخطوط الأساسية لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الميادين المختلفة ويمكن حصر هذه الميادين فيما يلي¹:

1-1 في المجال الاقتصادي و الفلاحي و المالي:

يمارس المجلس الصلاحيات التالية :

1-1-1 يصادق على مخطط الولاية في المجال الاقتصادي ، وهذا بعد أن توضع بين يديه كل المعطيات التي تساعده على دراسة هذا الملف من قبل المصالح المعنية .

1-1-2 يناط بالمجلس ترقية الاستثمار على مستوى المنطقة و يقدر النفقات الواجب تخصيصها في هذا المجال .

1-1-3 يعمل المجلس على إيجاد التجهيزات التي يتجاوز حجمها قدرات البلديات.

1-1-4 يتولى المجلس حماية و توسيع الأراضي الفلاحية و بعث الترقية الفلاحية في المنطقة كما يبادر لكل عمل من شأنه حماية الثروة الغابية و الثروة الحيوانية .

1-1-5 يعمل المجلس على تطوير الري و يساعد البلديات تقنيا في هذا المجال.

1-1-6 يتولى المجلس المصادقة على ميزانية الولاية بعد دراستها وهذا قبل 31 أكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية المعنية كما يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية .

1-2 في المجال الاجتماعي:

يمارس المجلس مهام كثيرة ذات طابع اجتماعي نذكر منها :

1-2-1 يبادر إلى المساهمة في ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين.

1-2-2 يتولى المجلس إنجاز الهياكل الصحية التي تجاوزت قدرات البلديات .

1-2-3 يساهم المجلس في كل نشاط اجتماعي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية بهدف التكفل بالطفولة و المعوقين المسنين و المعوزين و المرضى العقلين .

1-2-4 يدعم المجلس البلديات فيما يخص برامجها الإسكانية و إنشاء مؤسسات البناء.

1 انظر المواد من 77 الى 101 من قانون البلدية 10-11

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

1-2-5 يسعى المجلس إلى إنشاء المنشآت الثقافية و الرياضية و الترفيهية بالتشاور مع البلديات و يدعم كل ما هذه الأنشطة .

1-3 في المجال الثقافي و السياحي

يمارس مهامها كثيرة نذكر منها :

1-3-1 يسعى بموجب مخطط الولاية الذي يتولى دراسته إلى إنشاء مرافق ثقافية ويقدم دعمه و مساعدته لهذه المرافق .

1-3-2 يتولى المجلس مهمة ترقية التراث الثقافي بالمنطقة و ذلك بالتنسيق مع البلديات .

1-3-3 يتولى المجلس دراسة مشاريع انجاز مؤسسات التكوين المهني ومؤسسات التعليم الثانوي وهذا طبقا لتعليمات وزارة التكوين المهني و وزارة التربية .

1-3-4 اتخذ المجلس كل إجراء من شأنه يساعد على استغلال القدرات السياحية في الولاية .

1-4 في مجال التهيئة العمرانية و التجهيز و الهياكل الأساسية

1-4-1 تحت هذا العنوان يباشر المجلس العديد من الصلاحيات منها:

1-4-2 يتولى المجلس تحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية و رسم النسيج العمراني و يراقب تنفيذه.

1-4-3 يبادر المجلس لكل عمل من شأنه توفير التجهيزات التي تتجاوز قدراتها البلديات.

1-4-4 يبادر بالإعمال المرتبطة بأشغال تهيئة طرق الولاية و صيانتها وتصنيفها حسب الشروط المعمول بها.

1-4-5 يبادر المجلس لكل عمل من شأنه فك العزلة على الأرياف .

ومما سبق، يتضح أنه بنظرة فاحصة لاختصاصات وصلاحيات الولاية يمكن إبداء الملاحظات التالية :

* إن الولاية تشكل هيئة اتصال بين الإدارة المركزية و الإدارة المحلية وذلك أن المادة 79، تنص على أنه " يقدم المجلس الشعبي الولائي الاقتراحات و الآراء التي تقتضيها القوانين و التنظيمات و تمكنه من أن يقدم الاقتراحات ويبيد الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية الى الوزير المختص و ذلك في أجل أقصاه 30 يوما .

* اختصاصاته واسعة و تشمل جميع مناحي الحياة في الولاية و يبادر في القيام بذلك حسب قدرته وعلى عاتق ميزانية الولاية.

* يتميز تدخل الولاية بالطابع المكمل لوظيفة البلدية ، القاعدة الأساسية للامركزية وذلك لان العديد من أحكام قانون الولاية تنص على أن تدخل المجلس الشعبي الولائي يكون حالة تجاوز النشاط للإطار الإقليمي للبلديات أو لقدراتها كما أنها تتدخل و تنسق و تتشاور مع البلديات أو دعما لها .

2 اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية ، و يساهم بصفة خاصة إلى جانب الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و الأمن و كذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين و تحسينه¹، و يمكن إجمال هذه الصلاحيات في النقاط التالية :

2-1 في مجال التهيئة و التنمية : تتولى البلدية إعداد مخططها التنموي القصير و المتوسط و الطويل المدى الموافق لعهدته ، و يصادق عليه المجلس بموجب مداولة ، و تعمل على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا بالتنسيق مع مخطط الولاية و أهداف المخططات الوطنية المتعلقة بالتهيئة و التنمية المستدامة ، كما تشارك البلدية في الإجراءات المتعلقة بعمليات التهيئة العمرانية بموجب الآراء التي تبديها بشأن المشاريع القطاعية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء².

2-2 في مجال التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز : تلعب البلدية دورا هاما في مراقبة احترام تخصيصات الأراضي و قواعد استعمالها كما تسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة البناءات للشروط المحددة في القوانين و التنظيمات المعمول بها. و ذلك باشتراط الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة ، إضافة إلى حماية التراث العمراني بالعمل على :

- المحافظة على المواقع الطبيعية و الآثار نظرا لقيمتها التاريخية و الجمالية.
- حماية الطابع الجمالي و العمراني و انتهاج نماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية.
- إضافة إلى وجوب قيامها بتسمية كافة المنشآت و التجهيزات و التجمعات السكنية و الشوارع و كافة الفضاءات المتواجدة داخل إقليم البلدية .
- إضافة إلى المشاركة في إحياء و تنشيط المناسبات و الاحتفالات الوطنية لاسيما منها تلك المتعلقة بالثورة التحريرية.

2-3 في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و النشاطات الثقافية : تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي طبقا للمقاييس و المتطلبات الوطنية ووفقا للخريطة المدرسية ، و تقوم زيادة على ذلك بصيانة هذه المؤسسات ، كما تعمل على توفير النقل المدرسي في المناطق المعزولة ، و العمل على تشجيع و ترقية النشاطات التعليمية و المدرسية بكل الإجراءات المتاحة .

2-4 في مجال النظافة و حفظ الصحة و الطرقات : تتكفل البلدية بإنجاز المراكز الصحية و قاعات العلاج و صيانتها و طبقا للمقاييس الوطنية و تقدم في حدود إمكانياتها المساعدة لصيانة كل الهياكل و الأجهزة

1 المادة 02 من القانون 10-11 ، المتعلق بالبلدية.

2 المادتين 107 و 108 من قانون البلدية

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

المكلفة بالشبيبة و الثقافة و الرياضة و الترفيه ، كما تعمل على انجاز و صيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها .

يتضح مما رأيناه من هذا المطلب أن المؤسس الدستوري قد عرف الوحدات المحلية من الجزائر بانها الولاية و البلدية و قد ترك مهمة تحديد اختصاص كل منها للمشرع (وهو ما تعرفنا عليه في المبحث التمهيدي حيث ثبت انه في غياب معيار علمي محدد يمكن تحديد المصالح المحلية عن الوطنية ترك المر للمشرع للقيام بذلك) .

ومن خلال الفرع الثاني رأينا أن المشرع الجزائري قد أخذ بنظام إطلاق الاختصاص لكل من الهيئتين على حدى بحيث يحق لها ممارسة جميع الأعمال التي تخص شؤون الإقليم المحلي التابع لها . وهو ما وضع على عاتق الهيئات المحلية مسؤوليات ضخمة . اتجاء مواطنيها من أجل إشباع حاجياتهم المختلفة و يحقق التنمية المحلية في جميع المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و غيرها . و قد قنن المشرع هذه الصلاحيات لكل الولاية و البلدية من في نصوص متعددة¹

1. المرسوم التنفيذي 81-371 ، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة و الرياضة ، جريدة رسمية عدد 52 لسنة 1981.
2. المرسوم التنفيذي 81-372 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في القطاع السياحي ، نفس الجريدة.
3. المرسوم التنفيذي 81-373 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الفلاحة و الثروة الزراعية ، نفس الجريدة ، المعدل و المتمم.
4. المرسوم التنفيذي 81-374 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الصحة ، نفس الجريدة.
5. المرسوم التنفيذي 81-375 ، مؤرخ في 26 ديسمبر ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاعي النقل و الصيد البحري ، نفس الجريدة.
6. المرسوم التنفيذي 81-376 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاعي العمل و التكوين المهني ، نفس الجريدة.
7. المرسوم التنفيذي 81-377 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع التربية ، نفس الجريدة .
8. المرسوم التنفيذي 81-378 ، مؤرخ في 26 ديسمبر ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاعي الصناعة و الطاقة ، نفس الجريدة.
9. المرسوم التنفيذي 81-379 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع المياه ، نفس الجريدة.
10. المرسوم التنفيذي 81-380 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية ، نفس الجريدة.
11. المرسوم 81-381 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في ميدان الحماية و الترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين ، نفس الجريدة.
12. المرسوم التنفيذي 81-382 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الثقافة . نفس الجريدة.
13. المرسوم التنفيذي 81-383 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع التجارة ، نفس الجريدة.
14. المرسوم التنفيذي 81-385 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية ، نفس الجريدة.
15. المرسوم التنفيذي 81-386 ، مؤرخ في 26 ديسمبر ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الشؤون الدينية ، نفس الجريدة.
16. المرسوم التنفيذي 81-387 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الغابات و استصلاح الأراضي ، نفس الجريدة.
17. المرسوم التنفيذي 82-190 ، مؤرخ في 29 مايو 1982 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاعي الإسكان و التعمير ، الجريدة الرسمية ، عدد 22 لسنة 1982.

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

و لكن السؤال المطروح في هذا الوضع هو هل تتوفر الهيئات المحلية ولاية أو بلدية الإمكانيات الكافية و المستقرة و الذاتية التي تمكنها من تغطية نفقات مهامها المنوط بها ؟ و بالتالي المحافظة على مصداقيتها أمام مواطنيها و في نفس الوقت المحافظة على استقلاليتها الإدارية و المالية.

وهو ما سنتعرض له في المطلب الثاني

المطلب الثاني : مصادر تمويل الوحدات المحلية في الجزائر:

إن توفير الموارد المالية الكافية لقيام الهيئات المحلية لمهامها و واجباتها يعد من أهم الدعائم لاستقلالية هذه الهيئات المحلية و يحول دون هيمنة السلطات المركزية على هذه الهيئات إذا قامت هي بالتمويل . لهذا فقد نصت المادة 169 من قانون البلدية 10/11 على أن " البلدية مسؤولة على تسيير مواردها المالية الخاصة بها و هي أيضا مسؤولة على تعبئة مواردها. كما عدد المشرع في المادتين 170 و 195 من قانون البلدية موارد الميزانية و المالية للبلدية وكذلك فعل في المادة 151 من قانون الولاية بالنسبة لموارد ميزانية الولاية.

و تجدر الإشارة إلى أن التقسيم التقليدي الذي تظهر عليه إيرادات الجماعات المحلية في الجزائر و المستمد من القوانين و اللوائح لا يقدم أي توضيح حول الوضع القانوني و طبيعة مختلف الموارد المالية (يقسمها على أساس جهة إنفاقها إلى إيرادات التسيير و إيرادات التجهيز و الاستثمار).

لهذا السبب و بغرض ربط تصنيف موارد الجماعات المحلية بموضوعنا، "لامركزية الهيئات المحلية" فإنه يمكن وضع تقسيم لهذه الموارد إلى فئتين أساسيتين بالاعتماد على معيار يتعلق بمدى تحكم السلطات المحلية في إنشاء و تحديد مقادير هذه الإيرادات.

- الفئة الأولى: موارد مالية ذاتية داخلية و نتعرض لها في فرع أول.

- الفئة الثانية: موارد مالية خارجية نتعرض لها في فرع ثاني.

الفرع الأول: الموارد المالية الداخلية: وتضم الإيرادات الجبائية، إيرادات الاستغلال و إيرادات الممتلكات .

1- الإيرادات الجبائية :

وتشكل الإيرادات الجبائية بشكل عام أهم مورد مالي للجماعات المحلية خاصة في البلديات و الولايات ذات الكثافة السكانية العالية، و النشاط الاقتصادي المزدهر حيث قد تصل نسبة هذه الإيرادات بالنسبة لبقية الإيرادات الداخلية 85 %¹ وقد تتعداها¹ و الجدول رقم 02 الملحق يوضح ذلك خلال فترة زمنية طويلة نوعا ما 12 سنة.

1 HACHEMI GRABA, les ressources fiscales des C.L,ENAG/ édition, Alger,2000

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

وبذلك أصبحت تشكل الموارد الجبائية عاملا هاما من عوامل الاستقلالية المالية للجماعات المحلية التي تجد نفسها اقل ارتباطا بدعم الدولة .وتعتبر الموارد الجبائية تقليديا بأنها موردا ذاتيا للجماعات المحلية بسبب تطبيقها داخل نطاق الإقليم المحلي المسؤولة عن إدارته و تنميته بحيث يمكنها تقدير هذه الإيرادات مسبقا و معرفة مدى مساهمتها في التمويل المحلي¹.

و تستفيد الجماعات المحلية من ضرائب و رسوم يمكن تقسيمها كما يلي²:

- ضرائب و رسوم تشترك فيها البلدية و الولاية والصندوق الممول للجماعات المحلية و الحكومة.
- ضرائب تشترك فيها البلدية مع الولاية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية دون الحكومة.
- ضرائب و رسوم تخصص بأكملها لصالح البلديات فقط.

و هذا ما سوف نتعرض له بالتفصيل في المبحث الثاني في هذا الفصل.

2- إيرادات الاستغلال :تشكل إيرادات الاستغلال من العوائد الناتجة عن أسعار الخدمات التي توفرها الجماعات

المحلية، و تتسم هذه الإيرادات بالتنوع و ترتبط و فرقتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية ، وتتكون من مختلف العائدات التي تحصل عليها بواسطة المصالح التقنية التي تنشئها الجماعات المحلية قصد تقديم هذه الخدمات والمنصوص عليها على سبيل الذكر فقط في المادة 149 من قانون البلدية و التي نذكر منها :

- عائدات التزويد بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة.
- الحظائر و مساحات التوقف .
- الموازين العمومية .
- النقل الجماعي.
- المساحات الخضراء
- المذابح البلدية

كما نصت المادة 175 على ما يلي: " تحدد البلدية في إطار تسيير ممتلكاتها و مصالحتها العمومية المحلية

مساهمة مالية للمتفرقين تتناسب مع وضعية الخدمة المقدمة وطبيعتها.

ورغم أن إيرادات الاستغلال هذه تمثل أداة هامة للاستقلال المالي للجماعات المحلية لأنه مرتبط أساسا بمدى ديناميكية الهيئات المحلية، إلا أنها مازالت تشكل نسبة لا تتجاوز 10% من إيرادات التسيير المتمثلة في الموارد الداخلية و لا يمكن تفسير هذه النسبة إلا بقلّة روح المبادرة لدى الهيئات المحلية³.

1 عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية بالجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية، العدد 02، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص، 99

2 و هو نفس التقسيم الذي تبناه المشرع الجزائري في قانون الضرائب و الرسوم الماثلة.

3 عبد القادر موفق، مرجع سابق ، ص، 101

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

3- إيرادات و عوائد الأملاك: تتوفر الجماعات المحلية حسب حجمها و وفقا لأهمية ممتلكاتها العقارية خاصة على إيرادات أملاك متنوعة تنتج عن استغلال واستعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام. أو عن طريق عقود الامتياز والالتزام التي تسمح باستغلال هذه الأملاك عن طريق الخواص مقابل حقوق. وفي هذا الصدد يمكن أن نذكر هذه الإيرادات:

- إيرادات بيع المحاصيل الزراعية

- حقوق الإيجار

- حقوق استغلال الأماكن في المعارض و الأسواق .

إضافة إلى تنوع هذه الإيرادات فهي تتسم بقابليتها للتجدد فالإيرادات الناتجة عن تأجير العقارات عن طريق المزداد العلني مثلا يمكنها أن تتطور بسرعة نظرا لمرونتها خصوصا في حالة اعتماد أسعار تنافسية. و رغم ذلك تبقى هذه الإيرادات تشكل أيضا نسبة ضئيلة لا تتجاوز 5% من الإيرادات الداخلية لأسباب عديدة تظهر عدم تحكم البلديات خاصة في هذه الموارد المحلية الصرفة 100% من هذه الأسباب:

- إهمال البلديات لهذه الممتلكات و عدم مواكبة إيراداتها للواقع الحاضر حيث مازالت تؤجر بمبالغ زهيدة

تملص المستأجرين من دفع مبالغ الإيجار لفترات طويلة دون قيام أي متابعة من طرف مصالح البلدية و

خزينة البلدية رغم إمكانية ذلك قانونا عن طريق المحضرين أو أمين الخزينة البلدية (قانون المالية

2006)

الفرع الثاني الموارد المحلية الخارجية :

بما أن المصادر المالية الذاتية غالبا ما تعجز عن تغطية الحاجات الضرورية للجماعات المحلية بلدية، أو ولاية فان الفارق أو العجز يغطي عادة بموارد مالية خارجية تتمثل في إعانات السلطة المركزية أو الحصول على قروض.

1- القروض البنكية: لقد رخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية اللجوء إلى القرض البنكي قصد الحصول

على التمويل المناسب لإنجاز المشاريع المنتجة للمداخيل في المادة 74.

وفي الواقع قد أنشأت الدولة منذ 1964 بنوكا عمومية تقدم قروض لفائدة الجماعات المحلية وكان أول بنك لعب

هذه المهمة هو صندوق التوفير والاحتياط CNEP ولكن بفعل تقلص الحاجة إلى التمويل الطويل الأجل لم يعد

هذا الصندوق بإمكانه تأدية هذه المهمة . ثم أنشئت بنوك تجارية لسد الفراغ مثل بنك التنمية المحلية BDL.

و رغم الظروف الاقتصادية التي تميز أغلبية الجماعات المحلية التي أدت إلى عجز اغلب البلديات في الجزائر

(90%) من بلديات الجزائر عاجزة عن تغطية نفقاتها الإيجابية - نفقات التسيير - أجور الموظفين، الكهرباء

الوقود ..¹ ، إلا أن عملية الاقتراض تبقى شبه مستحيلة بسبب رفض البنوك منح هذه القروض للبلديات

العاجزة إضافة إلى الشروط المرتبطة بالقروض . مما يفتح الباب إلى اللجوء إلى طلب إعانات من الدولة.

¹ تقرير حول اصلاح المالية و الجباية المحلية للجماعات المحلية ،2008، وثيقة داخلية غير منشورة،ص،07

2- إعانات الدولة للجماعات المحلية :

تنص المادة 172 على ما يلي " تتلقى البلدية إعانات ومخصصات تسيير بالنظر على وجه الخصوص للحالات التالية:

- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية.
- التبعات المرتبطة بالتكفل بمجالات القوة القاهرة.
- أهداف المستوى المطلوب لتلبية الحاجيات المحولة لها .
- نقص القيمة moins-value للإيرادات الجبائية البلدية في إطار تشجيع الاستثمار .

وعموما يمكن تفسير نظام الإعانات الممنوحة من طرف الحكومة للجماعات المحلية كما يلي:

1. إن القدرة المالية لبعض البلديات منخفضة لدرجة عجزها عن تمويل الحد الأدنى من الخدمات الضرورية

المكلفة بها وبذلك تعتمد السلطة المركزية نظام الإعانات، من أجل تأمين المستوى الأساسي للخدمات

التي يجب تأمينها للمواطنين، وبالتالي تمنح هذه الإعانات لتغطية العجز في نفقات التسيير عادة .

2. إن نفقات الجماعات المحلية في مجال التجهيز و الاستثمار، قد تتأرجح و ترتبط بالأولويات الوطنية في

مجال التنمية، و من ثم فإن السلطة المركزية يمكن أن تعتمد على نظام الإعانات لتحقيق ذلك إضافة إلى

مخصصات مخطط التنمية المحلية PCD¹.

تتضح مما تعرضنا له في هذا المطلب، أن الجماعات المحلية في الجزائر على غرار جميع البلدان تعتمد على نوعين

من الموارد المالية، داخلية ذاتية، و خارجية تقاس بها استقلالية و لامركزية الجماعات المحلية.

فالخارجية التي يغلب عليها إعانات الدولة هي على النقيض من الأولى فكلما زاد حجمها زادت تبعية

الجماعات المحلية إلى السلطة المركزية انطلاقا من مبدأ الذي يمول يراقب و يوجه.

كما خلصنا إلى أن الموارد الداخلية تشكل في قسمها الأعظم من الموارد الجبائية التي تصل حدود نسبة

90% من الموارد المحلية الداخلية.

¹ J.R Meunier et B. Sportisse, Op cit, 98

المبحث الثاني اللامركزية الجبائية و آليات توزيع الموارد الضريبية في الجزائر:

يترتب على انتقال مسؤولية تقديم الخدمات من قبل السلطة المركزية إلى السلطات والهيئات المحلية حاجة هذه الهيئات إلى إيرادات تؤمن استمرارها وتضمن قيامها بوظائفها ، فلا يخفى أن المال هو العصب المحرك للأعمال والأداة المنفذة للقرارات، و من دونه ستبقى الهيئات ساكنة بلا حراك ، وهنا ظهرت الحاجة إلى إيجاد مصادر دخل جديدة مستدامة، و كما اتضح لنا في المبحث السابق فقد ظهرت الضرائب المحلية باعتبارها أنسب الحلول لأهمية حجمها مقارنة ببقية الموارد المالية المحلية الأخرى فقد جاء في بعض الإحصائيات الرسمية أن الموارد الجبائية تمثل نسبة 90 بالمائة من الموارد المحلية للجماعات المحلية.

و بما أن المشرع الجزائري قد منح الجماعات المحلية و خاصة منها البلديات و الولايات على حد سواء مسؤولية تسيير مواردها المالية الخاصة وكذا مسؤولية تعبئة مواردها¹، فان السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو إلى أي مدى منح المشرع الجزائري الحرية للهيئات المحلية في تعبئة مواردها الجبائية؟؟

للإجابة على هذا السؤال يجب التطرق إلى دراسة مفهوم اللامركزية الجبائية التي لا يمكن تجسيدها ألا بوجود ضرائب و رسوم محلية بأتم معنى الكلمة (مطلب أول). ثم بتطرق الى أنواع الضرائب و الرسوم و طرق توزيع إيراداتها على الميزانية العامة و الميزانيات المحلية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الجبائية:

لا يمكن الإلمام بمفهوم اللامركزية الجبائية إلا من خلال التطرق للضرائب المحلية بالمفهوم الدقيق لمعنى كلمة "المحلية" والتي يقصد بها الضرائب المستقلة و التي تتمتع السلطات المحلية بجزية كبيرة في تحديد وعائها و وضع معدلها وفقا لما تحدده قوانين كل دولة. لهذا سوف نتعرض في هذا المطلب إلى مفهوم الضرائب المحلية (فرع أول) ثم إلى تطبيقات الضرائب المحلية و من ثم اللامركزية الجبائية في بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا، مصر و سوريا وفي الأخير في الجزائر (فرع ثاني).

الفرع الأول : الضرائب المحلية:

كما تمت الإشارة إليه في المبحث التمهيدي أن الضرائب تتعدد أنواعها وأقسامها وفقاً للمعيار المعتمد في التصنيف. فهي تقسم وفق طبيعة وعائها إلى ضرائب على الأموال وضرائب على الأشخاص ، وتقسم وفق معدلها إلى ضرائب توزيعية وضرائب قياسية ، ويعتمد بعض فقهاء المالية العامة والتشريع الضريبي على معيار الجهة المحولة بفرض الضريبة وجبايتها في تصنيف الضرائب ، و وفقاً لهذا المعيار تقسم الضرائب إلى ضرائب عامة مركزية وضرائب محلية. و منه يطرح السؤال عن ماهية الضرائب المحلية و خصائصها.

1 المادة 169 من قانون البلدية رقم 10/11، و المادة 152 من قانون الولاية 07/12

1-تعريف الضرائب المحلية:

ويقصد بالضريبة المحلية كل فريضة مالية تتقاضاها إحدى الهيئات العامة المحلية على سبيل الإلزام، في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها، من دون النظر إلى مقابل معين، بقصد تحقيق منفعة عامة¹.
و من ثم يتضح أن الضريبة المحلية تدفع في نطاق الوحدة المحلية إلى المجالس المحلية من قبل أفراد الوحدة المحلية أو المجتمع المحلي.

1-1 خصائص الضرائب المحلية: تتلخص مواصفات الضريبة المحلية في:

- ضرورة أن تتحقق القواعد العامة للضريبة التي من أهمها تحقيق العدالة والمساواة في التضحية.
- محلية الوعاء، وسهولة تقدير الضريبة المحلية لتمكن الهيئات المحلية من تخطيط مشروعاتها و وضع موازياتها تبعاً للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقدرة لها.
وتختلف الضريبة المحلية عن الضريبة العامة المركزية من ناحيتين:

- من ناحية الجهة التي تفرض الضريبة لحسابها: تفرض الضريبة المحلية لحساب الهيئات المحلية، بمعنى أن حصيلة تلك الضريبة تدخل خزانة هذه الهيئات. في حين أن الضريبة العامة المركزية تفرض لحساب السلطة المركزية، وتعد حصيلتها مورداً للخزانة العامة المركزية.

- من ناحية نطاق سريانها: تسري الضريبة المحلية في نطاق الوحدة الإدارية المحلية المفروضة فيها من دون أن تمتد إلى غيرها من الوحدات الإدارية الأخرى. في حين أن الضريبة العامة المركزية تطبق في شتى أنحاء الدولة ولا تقتصر على وحدات إدارية محلية معينة².

1-2 أساليب فرض الضرائب المحلية:

تفرض الضرائب المحلية بأحد أسلوبين، أولهما يربط الضرائب المحلية بالضرائب العامة، والآخر يقوم على تخصيص الهيئات العامة المحلية بضرائب منفصلة عن الضرائب العامة المركزية .

1-2-1 الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة المركزية: ولهذا الأسلوب صورتان:

1-1-2-1 الصورة الأولى: أن تضاف الضريبة المحلية إلى ضريبة عامة، بمعنى أنها تحتسب على أساس نسبة مئوية من وعاء هذه الضريبة العامة (مثلما يوجد في الجزائر الرسم على النشاط المهني TAP الذي يحسب على أساس نسبة من وعاء الرسم على القيمة المضافة TVA الوطني المتمثل في رقم الأعمال).

1-2-1-2 الصورة الثانية: أن تشارك المجالس المحلية في حصيلة الضريبة العامة المركزية بنسبة معينة من حصيلتها باسم الضريبة المحلية كأن تخصص نسبة 10%. من حصيلة الرسم tva الى البلدية

¹ صفوت المبيضين، المرجع السابق، ص42.

² محمود العموري، محاضرة حول الضرائب المحلية، جامعة دمشق، سوريا، ص01 منشورة بالموسوعة العربية بتاريخ 2016/02/18 ، www.arab

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

يتبين مما تقدم أن ارتباط الضريبة المحلية بالضريبة العامة قد يكون مرجعه إما الإضافة أو المشاركة وله مزايا وعيوب نذكر كل منها فيما يلي:

1-2-1-3 مزايا الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة المركزية: وتمتاز الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة المركزية بالمميزات التالية¹ :

- بالبساطة في فرض الضرائب المحلية، إذ إن الأمر لا يحتاج إلى البحث عن أوعية جديدة لهذه الضرائب وحصرها وتقدير قيمتها توطئة لجبايتها، بل تحصل مجالس المحلية على حصتها من حصيلة الضرائب المحلية استناداً إلى ضرائب قائمة وموجودة فعلاً.
- يشكل هذا الأسلوب اقتصاداً في نفقات الجباية، إذ يمكن لموظفي الإدارة المالية في السلطة المركزية أن يقوموا بتحصيل الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة في الوقت نفسه الذي يحصلون فيه الضرائب الأخيرة، كما يمكن لموظفي الهيئة المحلية أن يقوموا بجباية الضريبتين معاً، ثم تقسم الحصيلة مع السلطة المركزية إذا كان المجلس المحلي يعتبر أقدر على الجباية.
- كما أنه يمكن الحكومة المركزية من الوقوف على الحالة المالية لكل وحدة إدارية، مما يعتبر عوناً لها في حالة تقدير الإعانات التي تقررها للمجالس المحلية.

1-2-1-4 عيوب الضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة المركزية:

يؤخذ على هذا الأسلوب العيوب التالية:

- أنه يؤدي إلى إشعار المكلف بالضريبة بثقل العبء الضريبي، فالضرائب المحلية المرتبطة بالضرائب العامة تأتي معها بحيث لا يستطيع المكلف أن يميز بين أي نوع منها، وهو ما يجعله يشعر عبء الضرائب مضاعفاً .
- أنه يؤدي إلى تجسيم وتضخيم عيوب الضرائب العامة، فإذا كانت هذه الضرائب موزعة توزيعاً سيئاً لا يحقق العدالة والمساواة في التضحية المالية بين المكلفين مثلاً، فإن الضريبة المضافة تزيد الحالة سوءاً وتجعل توزيع الأعباء الضريبية أكثر بعداً عن مقتضيات العدالة.
- كما أن ربط الضرائب المحلية بالضرائب العامة المركزية يفقدها كثيراً من مرونتها، ذلك أن المشرع يتردد كثيراً في زيادة هذه الضرائب إذا ما دعت الظروف إلى ذلك نظراً لثقل عبئها، بسبب إضافة الضرائب المحلية إليها، مما يخشى أن تجعلها هذه الزيادة الجديدة جائرة على المكلف.

¹ الاستاذ محمود العموري، المرجع نفسه، ص 03

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

1-2-2-2 الضرائب المحلية المستقلة: وهذه لا ترتبط بالضرائب العامة المركزية بأي رباط سواء أكان رباط الإضافة أم المشاركة وإنما تمتاز بطابعها المحلي المستقل. تمكن الضرائب المحلية المستقلة من تحقيق الملاءمة والتناسب بينها وبين المقتضيات المحلية، فتفرضها الهيئات المحلية طبقاً لاحتياجاتها ومراعاة ظروف الوحدة الإدارية وهو ما يجعلها أكثر قبولاً لدى المكلفين¹.

1-2-2-1 مزايا الضرائب المحلية المستقلة: وهذه الضرائب المحلية المستقلة لها أيضاً مزاياها ويمكن أن تستخلص هذه المزايا بسهولة من العيوب المنسوبة إلى الضرائب المحلية المرتبطة ، والتي يمكن أن إجمالها فيما يلي :

- أ. التمييز بين العبء الضريبي القومي و العبء الضريبي المحلي.
- ب. استقلال الضرائب المحلية عن التأثير في ما تتصف به الضرائب العامة. فإذا كانت الضريبة العامة سيئة التوزيع فإن هذا الأثر لا ينصرف حتماً إلى الضريبة المحلية.
- ت. الاحتفاظ للضرائب العامة بمرونتها بحيث يمكن للمشرع المالي أن يزيد منها، من دون أن يخشى إثارة ثائرة المكلفين أو تعجيزهم عن الوفاء بها، كما أنها تركز حرية الدولة في إصلاح نظامها الضريبي من دون أن يقيد ما قد يحدثه من رد فعل في المالية المحلية، نظراً لانفصال الضرائب المحلية عن الضرائب العامة المركزية.

1-2-2-3 عيوب الضرائب المحلية المستقلة: و يؤخذ على الضرائب المحلية المستقلة :

- عدم وفرة حصيلتها، لأن الدولة تستأثر لنفسها بمعظم المصادر التي يمكن أن تتخذ وعاء للضرائب، بحيث لا تكاد تترك للهيئات المحلية مجالاً لفرض ضرائب محلية تستقل بها.
- كما أن إعطاء الهيئات المحلية حق فرض ضرائب مستقلة تخصها يخشى أن يساء استعماله، ولذا فإن الأمر يقتضي تدخل المشرع لتحديد هذه الضرائب المحلية المستقلة كما فعل المشرع السوري عندما وضع لها سقفاً بحيث يجب ألا يتجاوز خمس ليرات عن كل مطرح (وعاء) تختاره مجالس المحافظات عن كل خدمة تقدمها في قانون الإدارة المحلية².

الفرع الأول : تطبيقات الضرائب المحلية و اللامركزية الجبائية :

إن دولة المؤسسات هي تلك الدولة التي تنشأ السلطات فيها وفقاً لقواعد قانونية سابقة تحدد كيفية إسناد السلطة إلى فرد أو أفراد معينين، ثم تحدد القواعد القانونية بعد ذلك اختصاصات كل فرد أو مجموعة من الأفراد أو جهة من الجهات أو هيئة من الهيئات تحديداً واضحاً بحيث يكون التصرف داخل هذه الاختصاصات قانونياً ومشروعاً ويكون التصرف خارج هذه الاختصاصات غير قانوني وغير مشروع .

¹ الاستاذ محمود العموري، المرجع نفسه، ص04

² الاستاذ محمود العموري، المرجع نفسه، ص06

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

و هكذا يتضح ويتحدد مبدأ المشروعية ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بفكرة دولة المؤسسات وفكرة الاختصاصات التي يحددها القانون، ومن المسلم به أن مبدأ المشروعية مبدأ واسع يشمل جميع جوانب القانون، وأحد هذه الجوانب هو مبدأ مشروعية الضرائب، ومبدأ مشروعية الضرائب المحلية منها تحديداً، فعملية سن التشريعات الضريبية تخضع لجملة من القواعد القانونية والأنظمة التي قامت التجربة الدستورية للشعوب المختلفة بصياغة مبادئها العامة ومن ثم فإن هذه المشروعية وطبيعتها تختلفان من نظام إلى آخر.

لذلك سأتناول في ما يلي تطبيقات الضرائب المحلية في كل من فرنسا ومصر وسورية ثم في الجزائر كدول أحادية لتتحقق من إمكانية الوجود الفعلي للامركزية الجبائية.

1- تطبيقات الضرائب المحلية في فرنسا:

بنظرة إلى الدستور الفرنسي الصادر في 4 تشرين الأول 1958 ، والذي تنص مادته 34 على أنه "يحدد القانون القواعد المتعلقة بوعاء ومعدل وطرق تحصيل الاقتطاعات الضريبية أيًا كانت طبيعتها"، يتبين أن المشرع الدستوري الفرنسي قد عقد اختصاص السلطة التشريعية بالاقتطاعات الضريبية، و التي ما هي إلا اقتطاعات مالية ذات طبيعة إجبارية، و بالتالي يستبعد من اختصاص المشرع كل المساهمات المالية التي ليست لها هذه الصفة (الإجبارية)، مثل مقابل أداء الخدمات ، والقروض ، والهبات ، وإيراد الاحتكارات الضريبية.

فمنص المادة السابقة يقرر مبدأ عاماً و هو اختصاص القانون الصادر من السلطة التشريعية المركزية (البرلمان) بالقواعد المتعلقة بوعاء ومعدل وتحصيل الضرائب أيًا كانت طبيعتها، وهو مبدأ يجب أن يكون عام التطبيق إلى حد أنه يجب على المشرع أن يكون هو الوحيد الذي يختص بخلق الضرائب كافة، وأن من حقه وحده سن القوانين الضريبية، فهو أي الدستور الفرنسي يقرر عدم جواز فرض أي ضريبة إلا بقانون¹.

ومن ثم فإن السلطات المحلية ليس لها سلطات حقيقية في فرض الضرائب، وهذا ما يؤكد أيضاً مبدأ الاستقلال المالي المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة (72) من الدستور الفرنسي بعد تعديل 2003، من أن السلطات المحلية، تملك فقط تثبيت معدلات الضرائب المباشرة (كالضرائب على الأعمال التجارية والضرائب على السكن والضرائب العقارية) وفي حدود القواعد المنصوص عليها في القانون - المتعلقة بتحديد سقف لهذه المعدلات- من دون أن تتجاوز هذا الاختصاص.

¹ Madjid GONTAS & Samira HELLOU, l'autonomie financière des collectivités locales /l'Algérie et la France ,les cahiers du MECAS , France,2008.

2- تطبيقات الضرائب المحلية في مصر العربية:

في جمهورية مصر العربية فإن الأمر كان من الواضح بمكان بحيث لا يحتاج إلى توسع في الشرح فالمادة (119) من الدستور المصري تنص على ما يلي: «إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها إلا في الأحوال المبينة في القانون، ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب والرسوم إلا في حدود القانون»، فهي تقرر أن الضرائب العامة تختص بها السلطة التشريعية حصراً، ولا يجوز أن يكون هذا الاختصاص لغيرها ، أما أداء غير ذلك فيمكن أن يكون خارجاً عن اختصاص تلك السلطة ولكن ،استناداً إلى قانون.

يمكن القول إذا أنه بالاستناد إلى قانون يصدر من السلطة التشريعية تمتلك السلطات المحلية سلطات تخولها فرض ضرائب محلية. وبالتالي يمكن التأسيس لوجود لامركزية جبائية عن طريق القانون¹.

3- تطبيقات الضرائب المحلية في سوريا:

في سورية نصت المادة 81 من الدستور السوري الدائم لعام 1973 على أنه "لا يجوز إحداث ضريبة أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون". وجاء في المادة 89 من قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 15 للعام 1970، المعدلة بالمرسوم التشريعي رقم 61 لعام 1974، ما يلي :

1. تفرض الضرائب والرسوم المحلية بقانون.
 2. تضاف نسب على ضرائب و رسوم الدولة و البلديات و الوحدات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية لمصلحة هذه الوحدات بقانون ، ويمكن عند إقرار الموازنة في أي من الوحدات الإدارية المذكورة إضافة نسب أخرى بقصد تعزيز إمكانات التمويل المتاحة للمشاريع المحلية بقرار من المجلس المختص يصدق بقرار من الوزير بعد موافقة مجلس المحافظة، على أن لا تتجاوز النسب المشار إليها ولو تعددت الجهات التي تستوفي لمصلحتها عشرة بالمئة 10% من الضريبة أو الرسم المفروض على أي مكلف.
 3. يمكن فضلاً عما ورد في الفقرة السابقة فرض تكاليف محلية " أوعية ضريبية " جديدة لتأمين خدمات ومشاريع محددة في نطاق المحافظة بقرار من مجلس المحافظة يصدق بقرار من وزير الإدارة المحلية ، على أن لا يكون للقرار المتخذ أثر يتجاوز العام الجاري ، إلا إذا قرر مد أثره إلى العام الذي يليه ، وأن لا يتجاوز المبلغ المستوفى من المكلف عن المطرح الواحد أو الحادث المولد للتكاليف 05 ليرات سورية².
- تبين مما تقدم أن المؤسس الدستوري السوري حصر صلاحية فرض الضرائب، بمختلف أنواعها، أو تعديلها أو إلغاؤها بالسلطة التشريعية. ومع أن الفقرة الأولى من المادة 89 من قانون الإدارة المحلية أكدت هذا المبدأ، إلا أن الفقرتين الثانية والثالثة قد خرجتا عنه عندما منحت الفقرة الثانية الصلاحية للمجالس المحلية، بعد مصادقة وزير الإدارة المحلية

¹ محمود العموري، مرجع سابق، ص 06.

² نفس المرجع ، ص06.

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

وموافقة مجلس المحافظة، أن تضيف على التكاليف المفروضة نسبًا محددة. كما أعطي لمجلس المحافظة بعد مصادقة وزير الإدارة المحلية ، أن يخلق مطارح " أوعية ضريبية جديدة لم يتعرض لها المشرع على أن يكون ذلك لفترة محددة (سنة قابلة للتجديد). وهنا يبرز السؤال عن مدى دستورية الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 89 من قانون الإدارة¹

4- تطبيقات الضرائب المحلية في الجزائر:

في الجزائر تنص المادة 64 من الدستور الجزائري ".....لا يجوز أن تُحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون ...". كما نصت المادة 196 من قانون البلدية 10/11 " لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب و المساهمات و الرسوم و الأتاوى المحددة عن طريق التشريع و التنظيم المعمول به " مما سبق يتبين عقد اختصاص السلطة التشريعية بالاقتطاعات الضريبية ، و التي ما هي إلا اقتطاعات مالية ذات طبيعة إجبارية فنص المادتين السابقتين يقرر مبدأ عامًا و هو اختصاص القانون الصادر من السلطة التشريعية المركزية (البرلمان) بالقواعد المتعلقة بوعاء و معدل و تحصيل الضرائب أيًا كانت طبيعتها . و بالتالي يستبعد من اختصاص المشرع كل المساهمات المالية التي ليست لها هذه الصفة (الإجبارية) ، مثل مقابل أداء الخدمات ، والقروض ، والهبات

. وقد أكد المشرع الجزائري في المادة 153 من قانون الولاية "يمكن للولاية في إطار تسيير أملاكها وسير مصالحها العمومية أن تحدد بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مساهمة مالية للمتفرقين تناسب مع طبيعة الخدمات المقدمة ونوعيتها" وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 196 في فقرتها الثانية من قانون البلدية. و نذكر في ما يلي بعض الرسوم و الحقوق التي أنشئت بموجب قوانين خاصة متفرقة (قوانين المالية أغلبها) لفائدة الجماعات المحلية ، مع ترك لهذه الأخيرة هامشا من الحرية تتمثل في إمكانية تحديد معدلات الرسوم المعنية دون أن تتعدى المعدل السقف المحدد بالقانون المنشئ.

1- **حق الأعياد و الأفراح :** الذي أنشئ بموجب المادة 105 من قانون المالية 1966 لمصلحة البلديات التي تنظم احتفالات الأفراح العائلية ويدفعه الشخص المستفيد من رخصة الشرطة المقررة لهذا الغرض. وتنص "المادة 106 المعدلة بقانون المالية 2001 على أن مبلغ هذا الرسم يدفع نقدا وذلك قبل بداية الحفل و تحدد التعريف كما يلي:

- من 500 إلى 800 دج عن كل يوم، عندما لا تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساء.
- من 1000 إلى 1500 دج عن كل يوم، إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة ليلا. تحدد التعريفات بموجب قرار رئيس البلدية، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي.

2- **رسم الإقامة :** المادة 63 من قانون المالية لعام 1998 تؤسس تعريفه هذا الرسم عن كل شخص وعن كل يوم إقامة و يجب أن لا تقل: عن خمسين (50) دينار على الشخص و على اليوم الواحد و الا تفوق ستين (60) دينار . كما يجب ألا تتجاوز مائة (100) دينار على العائلة. غير أنه بالنسبة للمؤسسات الفندقية ذات ثلاث نجوم و أكثر تحدد تعريفه الرسم على الإقامة على الشخص و على اليوم الواحد من الإقامة على النحو التالي :

¹ محمود العموري، مرجع سابق، ص 06

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

- 200دينار للفنادق ذات ثلاثة نجوم.
- 400دينار للفنادق ذات أربعة نجوم.
- 600دينار للفنادق ذات خمسة نجوم

مما تقدم يمكن القول أن تحميل المشرع للهيئات المحلية مسؤولية تعبئة مواردها يقتضي أن تتاح لها على الأقل صلاحية التكفل بنفسها بتحديد وعاء الضرائب و الرسوم المحلية و تثبيت معدلاتها و متابعة تحصيلها بحكم حجم هذه الضرائب في إيرادات الجماعات المحلية، و لكن الواقع الدستوري و القانوني يعقد الاختصاص بالقيام بهذه المهام إلى السلطة المركزية عن طريق مصلحتها المختلفة. و ليس للجماعات المحلية إلا انتظار حصتها من هذا النوع من الموارد التي تقدم لها عن طريق الخزينة العمومية بعد تحصيلها من طرف قابضي الضرائب. ماعدا فيما يتعلق ببعض الرسوم الضئيلة الفعالية التي لا يمكن اخذ مبالغها في الاعتبار في تقديرات الميزانية لأنها تدفع تلقائيا من طرف المكلفين بها.

مما تقدم في هذا المطلب يمكن استخلاص أن الجماعات المحلية تستفيد من الضرائب المحلية التي تحدّد مدى اللامركزية الجبائية للجماعات المحلية، فيمكن أن تكون هذه اللامركزية الجبائية مطلقة في الدول الفدرالية التي تقتسم فيها الجماعات المحلية صلاحيات جبائية واسعة مع السلطة المركزية، كما يمكن أن تكون نسبية في دول أخرى بحيث تتصرّف الجماعات المحلية في نسب و معدلات الاقتطاع الجبائي المحلي فقط (مثل فرنسا وسوريا) و ذلك وفق حدود لا يمكن تجاوزها و هي ما يسمى بالنسب السقف و التي تحددها السلطة المركزية . أمّا في الجزائر فإن اللامركزية الجبائية للجماعات المحلية منعدمة تماما فكل شيء يحدّد من قبل الوصاية المركزية¹ مع العلم إن الجماعات المحلية في الجزائر كانت في بداية السبعينات تحظى باللامركزية الجبائية-و لو بطريقة نسبية- التي تتمثل في صلاحية الهيئات المحلية في تحديد معدلات بعض الرسوم المحلية المباشرة والتي كان يطلق عليها اسم الرسوم المباشرة المحلية ذات المعدلات المتغيرة "Taxes directes locales à taux variable".

فقد كانت تستعمل هذه الرسوم المحلية لموازنة الميزانية الأولية للبلدية، حيث كانت المجالس المحلية تتداول على تغيير معدلات هذه الرسوم للرفع من تقديرات إيرادات ميزانية التسيير، خاصة و أن الإيرادات الجبائية كانت تقدم للجماعات المحلية على شكل تسيقات من الخزينة العمومية تحسب على أساس المعاينات (les constatations) عن طريق الجداول الضريبية وليس على أساس ما تم تحصيله (للذكر فان هذا نظام التسيقات على أساس المعاينة قد تم إلغاؤه بموجب قانون المالية لسنة 1996)²

1Madjid GONTAS & Samira HELLOU, l'autonomie financière des c.l /algerie et la france ,les cahiers du MECAS ,2008

2 HACHEMI GRABA, Opcit ,p35.

المطلب الثاني: أنواع الموارد الجبائية وطرق توزيعها في الجزائر:

بعد أن رأينا أن الضرائب و الرسوم تشكل أهم مورد من الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية حيث تصل نسبتها في الميزانيات المحلية وخاصة منها البلدية ما يفوق الـ 90 بالمئة ، وبعد ما رأينا اللامركزية الإقليمية لا يواكبها بالضرورة لامركزية جبائية مطلقة في جميع الدول الأحادية المقارنة و إنما توجد لامركزية جبائية نسبية تتفاوت درجتها من بلد لآخر ومنها الجزائر، حيث لا تتمتع الجماعات المحلية في الجزائر بصلاحيات في المجال الجبائي بل تتلقى حصتها من الإيرادات الجبائية كما تنتظر أي إعانة مالية من الدولة. ماعدا اللهم صلاحياتها المحدودة جدا في مجال تحديد معدلات بعض الرسوم الزهيدة المردودية.

وعليه فالسؤال الذي يطرح نفسه هو ماهي أنواع الضرائب التي يتشكل منها النظام الجبائي الجزائري ككل ؟ وكيف يتم توزيع إيراداتها بين الميزانية العامة و الميزانيات المحلية؟ هذا ما سوف نحاول الإجابة عليه من خلال:

التطرق لتصنيف الضرائب في الجزائر (فرع أول) و التعرف على طرق توزيع هذه الضرائب(فرع ثاني) .

فرع أول :أنواع الضرائب المكونة للنظام الجبائي الجزائري: (le régime fiscal algérien)

جرت العادة أن تصنف الضرائب إلى صنفين الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة ، وكما سبق ان رأينا في المبحث التمهيدي توجد تصنيفات أخرى تركز على معايير فنية و على طبيعة الموارد الاقتصادية التي تخضع للضريبة (ضرائب على الدخل و ضرائب على الإنفاق) .

وفي الجزائر يكرس التشريع الضريبي التصنيف التقليدي في خمسة أنواع من الضرائب تنظمها خمسة قوانين مختلفة تم انشاؤها بواسطة قانون المالية لسنة 1991 وهي¹:

- قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة
- قانون الضرائب غير المباشرة
- قانون الرسوم على رقم الاعمال
- قانون التسجيل
- قانون الطابع

كما تجدر الإشارة إلى وجود حقوق و رسوم و إتاوات مطبقة في المجالات الجمركية و على أملاك الدولة تنظمها تشريعات خاصة بما مثل قانون الجمارك، قانون أملاك الدولة، و كذلك تدابير قوانين المالية السنوية. و هكذا أصبح بالإمكان تقسيم الضرائب إلى :

¹ القانون رقم 36/90 المؤرخ في 1990/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1991.

أولا : الضرائب التي تنظمها قوانين الضرائب "les impôts codifiés" وهي :

1- الضرائب التي ينظمها قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة :وتتمثل في:

- أ. - **الضريبة على الدخل الإجمالي IRG :** و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 01 إلى المادة 134 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة
- ب. **الضريبة على أرباح الشركات IBS:** و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 135 إلى المادة 167 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة
- ت. **الضريبة الجزائرية الوحيدة IFU:** و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة
- ث. **الضريبة على الممتلكات :** و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 274 إلى المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة
- ج. **الرسم على النشاط المهني TAP :** و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 217 إلى المادة 240 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة
- ح. **الرسم على العقارات المبنية وغير المبنية TFPB ET TFPNB :** و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 248 إلى المادة 262 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة
- د. **رسم التطهير T.A :** و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 263 إلى المادة 266 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

2- الضرائب التي ينظمها قانون الرسوم على رقم الأعمال وتشمل :

- أ. **الرسم على القيمة المضافة TVA:** و هو الرسم الذي تنظمه المواد من 01 الى 24 من قانون الرسوم على رقم الأعمال
- ب. **الرسم الداخلي على الاستهلاك TIC:** و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 25 إلى المادة 28 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة
- ت. **الرسم على المنتجات البترولية TPP :** و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 28 مكرر إلى المادة 28 مكرر6 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

3- الضرائب التي ينظمها قانون الضرائب غير المباشرة: وتشمل:

أ. الرسم على مرور المواد الكحولية TAXE DE CIRCULATION: و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 01 إلى المادة 339

ب. حقوق الضمان و التعيير (الذهب الفضة..): DROITS DE GARANTIE: و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 340 إلى المادة 403.

4- الضرائب التي ينظمها قانون الطابع : وتشمل:

أ. حقوق الطابع على استخراج الوثائق DROITS DE TIMBRE: و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 01 إلى المادة 298

ب. قسيمة السيارات VIGNETTE AUTOMOBILES: و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 299 إلى المادة 309.

5- الضرائب التي ينظمها قانون التسجيل و يشمل:

*حقوق تسجيل المبادلات العقارية: و هي الضريبة التي تنظمها المواد من المادة 01 إلى المادة 373.

ثانيا: **الضرائب و الرسوم المنصوص عليها في النصوص التشريعية المختلفة "les impôts non codifiés"**

1. **حق الأعياد و الأفراح:** أنشئ بموجب المادة 105 من قانون المالية 1966 لمصلحة البلديات التي تنظم احتفالات الأفراح العائلية ويدفعه الشخص المستفيد من رخصة الشرطة المقررة لهذا الغرض. وتنص المادة 106 المعدلة بقانون المالية 2001 على أن مبلغ هذا الرسم يدفع نقدا وذلك قبل بداية الحفل تحدد التعريف كميالي:
 - من 500 إلى 800 دج عن كل يوم، عندما h تتعدى مدة الحفل الساعة السابعة مساء.
 - من 1000 إلى 1500 دج عن كل يوم، إذا امتدت مدة الحفل إلى ما بعد الساعة ليلا.

تحدد التعريفات بموجب قرار رئيس البلدية، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي.

2. الجبائية البيئية: La Fiscalité Ecologique: سياسة الإخضاع للجبائية البيئية في الجزائر تقوم على مبدأ "الملوث

الدافع" "le pollueur payeur" الذي يجعل المؤسسة الممارسة لنشاط ملوث للبيئة ملزمة بدفع مقابل ذلك ضرائب و رسوم ، وقد مست هذه السياسة النشاطات الأكثر تلويث للبيئة من خلال وضع نظام جبائي خاص يضم 08 رسوم وهي :

أ. **الرسم على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة:** و هو الرسم الذي تم إنشاؤه بموجب المادة 117 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18/12/1991 و المعدل بالمادة 54 من قانون المالية 2000 و 202 من قانون المالية 2002 .

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

ب. الرسم على المحروقات : و هو الرسم الذي تم إنشاؤه بموجب المادة 38 من القانون المالية لسنة 2002 و المعدل بالمادة 55 من قانون المالية 2007 .

ت. الرسم على الإطارات المطاطية الجديدة المستوردة أو المنتجة محليا : و هو الرسم الذي تم إنشاؤه بموجب المادة 60 من القانون المالية لسنة 2006 و المعدل و المتمم بالمادة 46 من قانون المالية التكميلي 2008 .

ث. الرسم على زيوت التشحيم و صناعتها : و هو الرسم الذي تم إنشاؤه بموجب المادة 61 من القانون المالية لسنة 2006 و المعدل و المتمم بالمادة 46 من قانون المالية التكميلي 2008 .

ج. الرسم على تخزين النفايات الصناعية: و هو الرسم الذي تم إنشاؤه بموجب المادة 203 من القانون المالية لسنة 2002 و المعدل و المتمم بالمادة 46 من قانون المالية التكميلي 2008 .

ح. الرسم التكميلي على مياه الصرف الصناعي: و هو الرسم الذي تم إنشاؤه بموجب المادة 94 من القانون المالية لسنة 2003 و المعدل و المتمم بالمادة 46 من قانون المالية التكميلي 2008 .

خ. الرسم التكميلي تلويث الصناعي للهواء: هو الرسم الذي تم إنشاؤه بموجب المادة 205 من القانون المالية لسنة 2002 و المعدل و المتمم بالمادة 46 من قانون المالية التكميلي 2008 .

د. رسم النوعي على الأكياس البلاستيكية المستوردة و/أو المنتجة محليا: هو الرسم الذي تم إنشاؤه بموجب المادة 53 من القانون المالية لسنة 2004.

3. الرسم على السكن "Taxe D'habitation": و هو الرسم الذي تم إنشاؤه بموجب المادة 67 من القانون المالية لسنة 2003 و المعدل و المتمم بالمادة 41 من قانون المالية التكميلي 2015 .

4. اقتطاع على الربح الصافي لمستوردي و موزعي الأدوية: و هو الرسم الذي تم إنشاؤه بموجب المادة 33 من القانون المالية لسنة 2010 .

للضريبة على الدخل الإجمالي بمعدل 15 % محررة من الضريبة على المبالغ المدفوعة في شكل أتعاب أو حقوق تأليف الفنانين الذين لديهم موطن جبائي خارج الجزائر.

من خلال هذا التصنيف و التعداد لمختلف الضرائب التي يتشكل منها النظام الضريبي في الجزائر والتي تتميز بكون بعضها مجموع و متضمن في القوانين الجبائية المعروفة ، و بعضها مبعثر في النصوص و التشريعات المنشئة و المنظمة لها، من خلال كل هذا أصبح بإمكاننا طرح السؤال التالي: أي من هذه الضرائب و الرسوم يعود إيرادها الجماعات المحلية؟؟ و على أي أساس يتم توزيع هذه الضرائب بين الميزانية العامة للدولة و الميزانيات المحلية؟؟ الإجابة على هذه الأسئلة هو موضوع الفرع الثاني من هذا المطلب.

فرع ثاني : طرق توزيع الضرائب المكونة للنظام الجبائي الجزائري.:

بعد التعرف على النظام الجبائي الجزائري الحالي الذي يتشكل كما رأينا من عدد كبير و متنوع من الضرائب و الرسوم، سوف نتعرض في هذا الفصل إلى كيفية توزيع هذه الموارد الجبائية بين الحكومة المركزية و الجماعات المحلية انطلاقا من كونها:

- موارد مالية وطنية تختص السلطة المركزية بتوزيعها توزيعا عموديا بينها وبين الجماعات المحلية (عنوان أول).
- موارد تعود لفائدة الصناديق المشتركة للجماعات المحلية التي تتكفل بتوزيعها أفقيا بعد ذلك على جماعات المحلية فيما بينها وفقا للقوانين و النصوص الجاري بها العمل (عنوان ثاني).
- الوصول إلى المرحلة التي يتم فيها توزيع هذه الموارد وتخصيصها لتمويل نفقات الميزانية المحلية (عنوان ثالث).

أولا: التوزيع العمودي للضرائب في الجزائر :

1- اختصاص السلطة المركزية بتوزيع الموارد الجبائية

يرى بعض الفقه الإداري إن كثرة الخدمات العامة التي تسأل عنها السلطات المحلية كثيرا ما يترتب عنها بالضرورة تزويدها بالموارد المالية التي تتناسب مع أعبائها¹ ولكن كثيرا ما نجد أن مقاييس كفاءة الهيئات المحلية المنتخبة و قدرتها على جباية هذه الإيرادات وخاصة الجبائية منها، تشير و تدل على انه من الأفضل ترك أمر هذه الموارد الجبائية في يد السلطة المركزية باعتبارها المسؤولة على المالية العامة في الدولة .

فما هي المبررات الأخرى لترك سلطة توزيع الموارد الجبائية في يد السلطة المركزية ؟ و ما هي المعايير و المقاييس التي يتم على أساسها هذا التوزيع ؟

1-1 مبررات ترك أمر توزيع الجباية في يد السلطة المركزية:

إن ترك مهمة توزيع الجباية في يد السلطات المركزية له ما يبرره و من أهم المبررات موضوعية التي يراها اغلب كتاب القانون الإداري² نذكر ما يلي :

1-1-1 الكفاءة الإدارية في تحديد إيرادات الممولين: إذ تتوقف هذه الكفاءة على قدرة السلطات المركزية أكثر من غيرها على الحصول على معلومات كافية على الوعاء الضريبي المتمثل في مداخيل الممولين التي يمكن إخضاعها للضريبة، باعتبار أن نشاط الممولين قد يمتد و يشمل أكثر من بلدية أو ولاية. و من جهة أخرى كلما كبر

¹ حيث تنص المادة 4 الفقرة الثانية من قانون البلدية 10/11 " يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها للبلدية او تتحول لها من قبل الدولة ن التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة."

² صفوة المبيضين، المرجع السابق، ص 70

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

حجم الجماعة المحلية، كبر و تنوع نشاط الممولين وعددهم، و بالتالي فان ترك أمر متابعة هؤلاء جبائيا للسلطة المركزية يصبح أكثر من ضروري لأنه يحقق الكفاية الإدارية المطلوبة .

1-1-2 الآثار الاقتصادية: أن ترك أمر تحديد نوع الضريبة و معدلاتها و كيفية توزيعها للسلطات المحلية قد يؤدي في حالة اختلافها بين الولايات إلى هجرة العمل و رأس المال داخليا و بالتالي تتمركز أنواع كثيرة من النشاط الاقتصادي في بعض الولايات دون البعض الآخر، الشيء الذي لا يحدث أو يقل حدوثه لو أن أمر الضريبة كان في يد السلطة المركزية .

لهذا يلاحظ في الضرائب التي يترك أمرها للسلطات المحلية صعوبة في تحديد النشاط أو الأساس التي تفرض عليه الضريبة، غير أن هذا المشكل لا يطرح نفسه في الجزائر حيث كل الضرائب المتروكة للجماعات المحلية ليس لها علاقة بالنشاط الاقتصادي كما هو الحال مثلا بالنسبة للضريبة على الإقامة ورسوم دفن الموتى (إن وجد) .

1-1-3 التخصيص الإقليمي للإيرادات: من المبادئ الأساسية في المالية العامة قاعدة عدم التخصيص التي يقصد بها ليس فقط عدم تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة على مستوى الميزانية بل أيضا عدم تخصيص إيرادات منطقة معينة للخدمات التي تؤدي في هذه المنطقة وإلا كانت النتيجة أن تظل المناطق الغنية تزداد غنى و الفقيرة تزداد فقرا .

1-1-4 العدالة الضريبية : وتشمل العدالة الضريبية ما يعرف بالعدالة الأفقية و هي أن الممولين الذين لديهم نفس المراكز المالية و الحالة الاجتماعية يتحملون أعباء متساوية. والعدالة الرأسية التي يقصد بها أن يعامل الممولون الذين هم في مراكز مالية وحالات اجتماعية مختلفة، معاملة مختلفة.

بما أن إيرادات السلطات المحلية تنحصر في أنواع معينة من الضرائب، يمثل المال أو الدخل وعاء الضريبة جزءا فقط للمركز المالي للممول (الأملاك العقارية)، فانه من الصعب تحقيق العدالة الضريبية الأفقية والرأسية داخل حدود إقليم الجماعة المحلية نفسها.

من جهة أخرى إن عدم تساوي الجماعات المحلية من حيث تواجد وعاء الضريبة بسبب التفاوت في تواجد النشطة الاقتصادية من منطقة لأخرى فان هذا يؤدي إلى زيادة عبء الضريبة على مجموع الممولين في بعض الجماعات المحلية (الفقيرة اقتصاديا) عن أقرانهم في بلديات أو ولايات أخرى مقارنة بالفوائد التي تعود عليهم من الخدمات العامة التي تؤديها السلطات المحلية و تمول من الضرائب المفروضة عليهم . و بالتالي لن يتحقق مبدأ الحياد الجغرافي للنشاط الحكومي الذي يجب أن يراعى في الضريبة - ما لم تستدع الظروف خلاف ذلك - لهذا لا يمكن ضمان هذا المبدأ إلا من خلال تفرد السلطة المركزية بالاختصاص بجميع جوانب فرض الضريبة و توزيعها.¹

1. تقرير المؤتمر العربي لخبراء الادارة المحلي، القاهرة، من 10 الى 20 افريل 1971

2. معايير توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية :

يستدعي التطور المستمر لمهام كل من الدولة و الجماعات المحلية لسد حاجيات المواطنين المتزايدة توافر إمكانيات مالية هائلة يشترط فيها التطور بنفس وتيرة تطور المهام و الأعباء. ولكن المتمعن في بنية الموارد الجبائية يلاحظ أن القسط العائد لصالح الميزانية العامة للدولة يبعد من حيث الأهمية بكثير عن القسط المخصص لميزانيات الجماعات المحلية. (وقد رأينا في البحث التمهيدي أن هذه النسبة تعتبر أحد المؤشرات التي تقاس بها درجة لامركزية الجماعات المحلية و استقلاليتها.) و الجدول رقم 03 الملحق يبين حصة كل من الدولة و الجماعات المحلية من الموارد الجبائية غير البترولية المحصلة خلال الفترة الممتدة من 1998 إلى 2006. ومن هذا الجدول يتبين أن حصة الجماعات من الموارد الجبائية تدور في حدود العشرين بالمئة بينما تصل حصة الدولة من نفس الموارد إلى أكثر من ثمانون بالمئة مما يثبت ضالة الأولى مقارنة بالثانية. قد تبرر الحصة الكبيرة التي تحصل لفائدة الميزانية العامة للدولة بالمهام الضخمة التي تتحمل الدولة (السلطة المركزية) عبء تمويلها لتسيير شؤون الإدارات العامة و خاصة على مستوى ميدان التجهيز. و لكن المهام و الاختصاصات التي تسأل عنها السلطات المحلية و التي يتطلب تمويلها موارد مالية هامة ، تجعل البعض يتساءل كيف يمكن لهيئة محلية ما تمويل التجهيزات الضرورية لمواطنيها و الممول الواحد منهم يدفع 100 دج ضريبة فتأخذ السلطة المركزية منها 80 دج و تخصص العشرين دينار الباقية للهيئة المحلية في حين أن الجماعات المحلية من المفروض عليها أن تتكفل ذاتيا بتمويل نسبة كبيرة من التجهيزات المحلية مقارنة مع الدولة.؟

فيخلص المنتبع - خاصة أمام الوضعية الصعبة التي آلت إليها المالية المحلية - إلى حقيقة مفادها انه ليس هناك معايير ثابتة يتم على أساسها التمييز بين الضرائب المخصصة للجماعات المحلية و الضرائب الموجهة للميزانية العامة للدولة و أن عملية توزيع الموارد الجبائية يتم بتقرير من المشروع مع ما يتماشى و القدرات المالية للدولة و موقف النظام السياسي القائم من مبدأ اللامركزية.¹

ولقد استغلت السلطة المركزية هذا الضعف أو الانعدام في المعايير التي على أساسها توزع الموارد الجبائية لتستأثر لنفسها بالضرائب ذات المردود المرتفع و تترك الجماعات المحلية في تبعية دائمة لها حيث لا سيادة لها على مواردها الجبائية ، وهو ما قام به المشرع الفرنسي أيضا². حيث تبقى هذه الموارد مرتبطة بوضعية الدولة المالية من جهة و أوضاع الجماعات المحلية نفسها من جهة أخرى و ما التطورات والتغيرات التي تقرها قوانين المالية سنويا على نسب توزيع الرسم و الضرائب الا دليل على ذلك.

1 احمد سعدودي، اطار سابق في وزارة المالية، مداخلة بعنوان "fiscalité centrale et fiscalité' locale"، ملتقى وطني حول المالية العامة لإطارات وزارتي المالية و الداخلية، من 15 إلى 19 مارس 86 بالمدرسة الوطنية للضرائب بالقلعة .

2 Jean Cluzel, les finances publiques et pouvoir local, L.G.D.J ,paris ,1980 p,23

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

فإلى غاية 1991 قد أدخلت عدة إجراءات في المجال الضريبي لصالح الجماعات المحلية تهدف في مجملها إلى تعويض العجز الذي لوحظ في الموارد الجبائية و الذي نتج أساسا عن حالات الإعفاءات التي تم تقريرها لفائدة بعض فئات المكلفين الضريبة في إطار البرامج التحفيزية (ANDI ANSEJ CNAC..) من جهة، و إلغاء بعض الضرائب المحلية من جهة أخرى و مثل هذه الإجراءات تلك التي نصت على تأسيس الرسم على السكن بموجب قانون المالية 2003 حيث تنص المادة 67 الفقرة الثانية ان " يحصل هذا الرسم من طرف مؤسسة سونلغاز، عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز، حسب دورية الدفع. ويدفع ناتج هذا الرسم إلى البلديات، و تحدد كميّات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم " لتتدخل السلطة المركزية بواسطة قانون المالية التكميلي لسنة 2015 فتغير وجهة ناتج هذا الرسم نحو صندوق خاص تتكفل بتسييره مصالحها غير الممركزة المتمثلة في مديريات السكن. الولاية¹

المادة 43 من قانون المالية التكميلي 2015 يدفع ناتج هذا الرسم إلى الصندوق المكلف بإعادة الاعتبار للحظيرة العقارية و تحدد كميّات تطبيق هذا المادة عن طريق التنظيم.

3. نسب توزيع الموارد الجبائية:

يتم توزيع مبالغ الضرائب المحصلة من طرف مصالح الضرائب وفق الرزنامة الرسمية لاستحقاق كل ضريبة او رسم على الجهات التي تستفيد منها المتمثلة في الدولة الولاية ، البلدية و في الاخير الصناديق المشتركة للجماعات المحلية حسب نسب يحددها المشرع الجزائري عن طريق قوانين المالية السنوية. و الجدول رقم 04 الملحق يبين نسب توزيع كل ايراد و الجهة المستفيدة

و مما سبق يتجلى أن السلطة المركزية هي التي تختص بعملية توزيع الإيرادات الجبائية على الجماعات المحلية حسب ما تراه مناسباً لها و على أساس معايير لا تشاركها الجماعات المحلية في وضعها، فالواقع يثبت أن هناك رسوم محلية تلغى من طرف السلطة المركزية لأسباب لا تعلمها إلا هي و تعويضها بمخصص محددة من ضرائب الحكومة أو بإعانات مباشرة ، كما أن هناك أوعية ضريبية لضرائب محلية يتم تقليصها بواسطة الإعفاءات التحفيزية مما ينتج عنها عجزاً في الميزانيات المحلية فتقوم عندئذ الحكومة بمنحها تحويلات من خزنتها و كأن الأمر لا يمس حقاً أصيلاً للجماعات المحلية و أن ذلك لا يتعدى سوى مساعدات تمنحها الدولة للميزانيات المحلية فتتزعجها متى شاءت و تعويضها بأي طريقة أرادت

ثانياً: التوزيع الأفقي للإيرادات الجبائية في الجزائر :

إن الاكتفاء بالطريقة الأولى لتوزيع الموارد الجبائية المتمثلة في "التوزيع العمودي" الذي تقوم به السلطة المركزية على النحو الذي تم تفصيله في العنوان السابق ، يترتب عنه لا محالة ما يلي¹:

الوضعية الأولى: في بعض الحالات يحدث حالة عدم توازن في الميزانيات المحلية ناتج عن انخفاض حاصل الجباية عن مستوى التقديرات التي حددت في بداية السنة، و يرجع ذلك لأسباب متنوعة أهمها :

- تخفيضات الضرائب والديون المعدومة (المتقدمة من الضرائب المباشرة المحلية التي تقرر خلال السنة المادية).
- نقص تحصيل الضرائب مقارنة بتقديرات البلديات أو الولايات (بسبب عزوف المكلفين عن الدفع، قلة امكانيات متابعات التحصيل الجبري تحت تصرف الإدارة الجبائية).

¹ عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص.42

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

الوضعية الثانية : اللامركزية و عدم التساوي في توزيع الثروة الوطنية بين الجماعات المحلية ، باعتبار أن الإيرادات التي تعود إلى كل جماعة محلية من أي رسم أو ضريبة تكون محددة مسبقا بنص قانوني . فمثلا فيما يخص الرسم على النشاط الصناعي و التجاري إن حصص الجماعات المحلية منه محددة كما سوف نرى لاحقا، على أساس 100%" موزعة كما يلي :

- 29.5% لفائدة الولاية
- 65% لفائدة البلديات
- 5.5% لفائدة مصلحة الصناديق المشتركة للجماعات المحلية.

وهي مرتبطة بحجم النشاط الاقتصادي الموجود في كل بلدية أو ولاية ، الشيء الذي يؤدي حتما إلى حقيقة مفادها أن البلدية التي يمارس فيها نشاط اقتصادي أكثر ازدهارا من غيرها ،تحصيل وفقا لمعدل الضريبة المطبق على حصة أكبر مما يمكن أن تحصل عليه بلدية أقل ازدهارا اقتصاديا.

وللتخفيف من وطأة الوضعتين السلبيتين المذكورتين و في محاولة لحل معضلة عدم التوازن الجهوي ، و الحد من عجز الميزانيات المحلية ، قامت الدولة بوضع نظام متكامل مبني على مبدأ بعث روح التضامن و التكافل بين الجماعات المحلية ، يسمح بمنح الجماعات المحلية الإيرادات المالية التي تحتاجها لتنمية نفسها و مواجهة نفقاتها الإلزامية بطريقة أكثر عدالة .

أوكل تطبيق هذا النظام إلى مؤسسة تتمتع بالشخصية القانونية و بالاستقلال المالي و تمارس نشاطها تحت وصاية وزارة الداخلية تدعى بالصناديق المشتركة للجماعات المحلية، أنشئت بموجب الرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 1986/11/04. تضم هذه المصلحة نوعين من الصناديق¹ :

● صندوق الضمان: و ينقسم إلى :

- صندوق الضمان البلدي
- صندوق الضمان الولائي

● صندوق التضامن: و ينقسم إلى:

- صندوق التضامن البلدي
- صندوق التضامن الولائي

يقوم الصندوق المشترك عن طريق هذين الصندوقين بتوجيه إعانات لكل من الولاية والبلدية كما يلي:

1 المادة 211 من قانون البلدية التي تنص على "تتوفر البلديات قصد تجسيد التضامن المالي بينها وضمان المداخل الجبائية، على صندوقين الصندوق البلدي للتضامن و صندوق الجماعات المحلية للضمان"

1. - **صندوق الضمان للجماعات المحلية** : تأسس هذا الصندوق لوضع حد لمشكل عدم التطابق بين تقديرات الجماعات المحلية والإيرادات الجبائية المباشرة المحصلة لصالحها والذي يعود للأسباب المذكورة آنفا فيقوم هذا الصندوق بمنح اعانات للبلدية و الولاية لسد العجز الناتج في ميزانية التسيير .

كما سبق أن رأينا ينقسم صندوق الضمان المشترك إلى صندوقين فرعيين هما :

- صندوق الضمان الولائي.

- صندوق الضمان البلدي.

ونظرا لكونهما متشابهان كثيرا فإننا سوف نتعرض لهما بالدراسة معا و في آن واحد.

1-1 إيرادات صناديق الضمان للجماعات المحلية : يلتقي هذان الصندوقان البلدي و الولائي كي يمارسان مهامهما الإيرادات التالية :

1-1-1 مساهمة البلديات و الولايات: تشارك البلديات في صندوق الضمان البلدي إلزاميا بحصة تقتطعها من مواردها الجبائية المباشرة كما تساهم الولايات من جهتها في صندوق الضمان الولائي بحصة من موارد جبايتها أيضا ، و تحدد نسب مساهمة الجماعات المحلية في صندوق الضمان في كل سنة بموجب قرار وزاري بين وزير الداخلية و الجماعات المحلية ووزير المالية مع الأخذ بالاعتبار مبالغ الإيرادات المحصلة في السنوات السابقة و وضعية الصندوق المالية .(اي مركزه المالي اتجاه الخزينة العامة حيث إذا كان مدين للخزينة فعليه أن يرفع نسبة المشاركة لتسديد ديونه)

1-1-2 حاصل الجداول الضرائب الإضافية : يتم تحصيل مبالغ الضرائب الصادرة في الجداول الإضافية أو جداول تسوية الضرائب او تلك المدفوعة تلقائيا من طرف المكلفين و التي تعود بالقانون (حسب التوزيع العمودي) لصالح صندوق الضمان للجماعات المحلية .

1-1-2 دور صناديق الضمان للجماعات المحلية¹: تقوم صناديق الضمان للبلديات و الولايات في باب النفقات بدور إعادة توزيع موارد الضرائب المباشرة التي تعود إلى الجماعات المحلية بدفع إعانات لسد العجز الناتج عن :

- نقص تقدير الضرائب المباشرة المسجلة في الجداول بالنسبة لتقديرات البلديات و الولايات (اي نقص المبالغ الحقيقية المحصلة عن التقديرات) .
- النقص في موارد الجماعات المحلية الجبائية والناتج عن تخفيضات الضرائب و الديون الميتة ، من الضرائب المحلية المباشرة التي تقرر خلال السنة المالية من طرف المشرع .
- مصاريف أساس الضرائب و تحصيلها، بحيث على الجماعات المحلية أن تدفع مقابل الخدمات التي تقدمها لها إدارة الضرائب في مجال وعاء الضريبة و تحصيلها.

1 المادة 08 من المرسوم 266/86 المتضمن انشاء الصناديق المشتركة للجماعات المحلية.

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

غير أن هذه النفقات تكون على عاتق مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية و تتعلق هذه النفقات أساسا بمصاريف المطبوعات و المستخدمين فقط و يتم تسديدها إلى ميزانية الدولة على أساس 4% من مبلغ المعايير . وتدفع المبالغ المستحقة هكذا على مصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية إلى الخزينة خلال شهر يناير في كل سنة بناء على تقديم كشف حسابي تعده الإدارة الجبائية و تخصص هذه الموارد إلى ميزانية الدولة .

مما سبق يظهر مدى الحياد لصناديق الضمان، فهي توزع على البلديات التي تعاني من عجز في ميزانياتها، الإيرادات التي تستطيع تحصيلها فقط، فهي لا تزيد عنها و لا تنقص، ولا تتحمل العجز الذي ينتج عن الفرق بين إيراداتها و نفقاتها، فهي كما يدل اسمها " صناديق الضمان " جاءت لتضمن للجماعات المحلية مبلغ تقديراتها من الموارد الجبائية فقط. فإذا حدث أي عجز في ميزانية هذه الصناديق فإن هذه الأخيرة تتلقى تسبيقات من الخزينة العامة على شكل قروض يجب تسديدها بفضل المراجعة السنوية لنسبة مساهمة الجماعات المحلية . و منه فكلما زاد الفرق بين نفقات الصناديق و إيراداتها، كلما زادت نسبة مساهمات الجماعات المحلية، و العكس صحيح.

3-1 طرق التعويض من طرف صندوق الضمان: المثال التالي يوضح لنا أسلوب التعويض الذي يقوم به الصندوق المشترك للجماعات المحلية عن طريق صندوق الضمان مثال البلدية :

- الناتج الخام من الضرائب والرسوم الذي بلغته مصالح الضرائب للبلدية انه يساوي 5.000.000 دج
- التحصيل الحقيقي من طرف قابضي الضرائب والذي تم دفعه فعليا لحساب البلدية بـ 3.500.000 دج
- تعويض الصندوق المشترك الذي يكون في حدود 90 % من التقديرات يكون كما يلي:

$$(100/90 \times 5.000.000) - 4.500.000 = 3.500.000 = 3.500.000 - 1.000.000 \text{ دج}$$

وعليه فإن البلدية تطلب من الصندوق المشترك ما قيمته 1.000.000 دج وهو الفرق بين ما هو مضمون من طرف الصندوق وما تحصلت عليه فعلا ، ومنه فإن إجمالي ما ستحصل عليه البلدية هو :

$$3.500.000 + 1.000.000 = 4.500.000 \text{ دج .}$$

2. صندوق التضامن للجماعات المحلية: نظرا لهذه الوضعية الصعبة القائمة على عدم التوازن الجهوي (الذي تتجسد في التفاوت في الإيرادات الجبائية بين ولايات الوطن وقد يصل هذا التفاوت ليكون بين بلديات الولاية الواحدة). عملت الدولة من خلال تأسيسها لصناديق الجماعات المحلية للتضامن على تحقيق عدالة أكبر في توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية و تشجيع العمل التضامني بينها مما يضمن لها إضافة إلى مواردها المالية العادية الحصول على موارد جبائية إضافية تمنح لها من طرف مؤسسة لا مركزية تتمتع باستقلال مالي و شخصية قانونية، غير خزينة الدولة الشيء الذي يتيح لها حرية صرفها على النفقات المحلية .

1-2 إيرادات صندوق التضامن البلدي :

إضافة لإيرادات الجباية التي سبقت الإشارة إليها و التي يشترك فيها مع صندوق الضمان البلدي و الولائي، يستفيد صندوق التضامن البلدي من موارد جبائية إضافية خاصة وتتمثل أساسا في :

- إيرادات الرسم على تأدية الخدمات المحصلة من طرف مصالح الجمارك عند الاستيراد على عمليات النقل و العمليات التجارية التي يقوم بها الوسطاء.
- الرسم على المذابح المحصلة عند الاستيراد في مؤسسات التبريد أو التخزين.
- مساهمة البلديات حيث تشارك البلديات ذات الامتياز و التي تعيش في وضعية مالية حسنة في نظام توزيع الضريبة بالتساوي بمساهمة تمنحها لصندوق التضامن البلدي. وتنزع من الإيرادات المحققة برسم الاستغلال (المقاولات المحلية و النشاط الاقتصادي) أو إيرادات املاك البلدية.

مع ملاحظة أن الموارد المشتركة بين صندوقي التضامن البلدي و الولائي توزع حسب النسبتين :

- 75 بالمئة لصندوق التضامن البلدي. و - 25 بالمئة لصندوق التضامن الولائي.

مما بين أن البلدية تستفيد من قسم أوفر من الموارد الجبائية بحكم تعدد و ثقل مهامها مقارنة بالولاية و ذلك باعتبارها الخلية الأساسية للامركزية ،إما الولاية فبالرغم من كونها أيضا جماعة مركزية إلا أنها تستفيد من إعانات كبيرة من ميزانية الدولة .

2-2 دور صندوق التضامن البلدي: يقوم الصندوق البلدي للتضامن بتوزيع موارده على الوظائف التي يقوم بها و حسب النسب التالية :

- تخصيص توزيع الضريبة بالتساوي العام 55 بالمئة

- الإعانات الاستثنائية 5 بالمئة

- مساعدات التجهيز و الاستثمار 40 بالمئة

1-2-2 تخصيصات توزيع الضريبة بالتساوي العام¹: إن الهدف من تأسيس هذه التخصيصات هو تخفيض التفاوت الكبير في مستوى الازدهار و الرقي الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي بين البلديات و تنقسم هذه التخصيصات بدورها إلى قسمين : تخصيصات عادية و تخصيصات تكميلية .

أ. التخصيصات العادية " توزيع المنح المتساوية " : كما اهتم المرسوم رقم 86/266 الصادر بتاريخ 1986/11/2 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك بالتوزيع العادل للموارد الجبائية بين الجماعات المحلية ، بهدف تخفيض الفوارق في المداخليل فيما بينها وهذا ما تضمنته المادة التاسعة من المرسوم سالف الذكر ، هذا ويتم تحديد تخصيص المنح المتساوية بناء على توافر شرطين اثنين هما .

¹المادتين 09 و 10 من المرسوم 266/86 المتضمن انشاء الصناديق المشتركة للجماعات المحلية.

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

الوضعية المالية السائدة في الجماعة المحلية و عدد سكان هذه الجماعة المحلية

يحدد الحساب على أساس نظام تكميلي يأخذ بعين الاعتبار المعدل البلدي كما يلي:

- مجموع موارد البلدية (مقسوم على) عدد سكان البلدية (يساوي) = معدل البلدية.
- مجموع موارد بلديات الوطن (مقسوم على) عدد سكان الوطن (يساوي) = المعدل الوطني

وتتحصل البلدية على منحة التوزيع بالتساوي عند ما يكون معدلها اقل من المعدل الوطني

ب. تخصيصات التوزيع بالتساوي التكميلي: إضافة إلى تخصيص التوزيع بالتساوي العادي ، تستفيد البلديات من تخصيص آخر يدعى تخصيص التوزيع بالتساوي التكميلي ويرتبط هذا الأخير بعدد السكان بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها 60000 نسمة وبعدها تلاميذ المدارس الابتدائية بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها أو يساوي 60000 نسمة .

فبالنسبة للفئة الأولى من البلديات التي لوحظ بينها فارق واضح في الإيرادات غير الجبائية تم ربط التخصيص المتساوي هذا بعدد السكان لتضمن لها حد أدنى من الإيرادات جبائية و يكون قريب من المتوسط الوطني .

2-2-2 الإعانات الاستثنائية: وهي إعانات تمنح للجماعة المحلية التي تعاني صعوبات مالية حادة " يمكن أن تمنح الجماعة المحلية التي تواجهها وضعية مالية صعبة جدا، إعانات استثنائية للتوازن"¹ ، هذا ويلاحظ أن الإعانات الاستثنائية للتوازن يمنحها الصندوق المشترك إلى البلديات التي تكون ميزانيتها الإضافية بها عجز ، أما الإعانات الاستثنائية المخصصة لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة فهي الإعانات التي تمنح للبلدية لمواجهة نفقات هذه الكوارث" يمكن أن تمنح الجماعة المحلية إعانات استثنائية لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة"².

2-2-3 إعانات التجهيز و الاستثمار:

يستطيع صندوق التضامن البلدي أن يمنح إعانات من هذا النوع من موارد الجبائية العامة أو الإيرادات المخصصة له لهذا الغرض من طرف الدولة ، لفائدة البلديات التي تبذل مجهودات خاصة في مجال الاستثمار و التجهيز و تعمل على تطوير ورفع مستوى أموالها بمعنى المشاريع التي يمكن أن يقدم بشأنها إعانات للبلديات يجب أن تخص التجهيزات الإضافية لأهداف المخطط الوطني للتنمية.

تقدم البلديات للحصول على هذه الإعانات على هذه الإعانات طلبا يضم البطاقة المالية المذكورة سابقا و التي تحمل إضافة إلى نتائج ميزانيات السنوات السابقة ، الجهود الخاص الذي تزعم البلدية أن تشارك به في تشارك به في تحقيق مشروع التجهيز ، (و ليكن ذلك مثلا ، ارضا -عتادا أو يد عاملة)³.

1 المادة 11 من المرسوم 266/86 المتضمن إنشاء الصناديق المشتركة للجماعات المحلية.

2 المادة 11 من المرسوم 266/86 المتضمن إنشاء الصناديق المشتركة للجماعات المحلية.

3 المادة 15 من المرسوم 266/86 المتضمن إنشاء الصناديق المشتركة للجماعات المحلية.

ثالثا : تخصيص الإيرادات الجبائية لتغطية النفقات :

إضافة إلى المبدأ الأساسي الذي يميز الميزانيات المحلية عن الميزانية العامة للدولة و الذي يقضي بأنه لا يحق للسلطات المحلية التصويت على ميزانيتها غير متوازنة¹؛ توجد قاعدة أخرى تفرضها الدولة بواسطة القانون على الجماعات المحلية مفادها وجوب التخصيص المسبق للإيرادات الجبائية لتغطية النفقات الإجبارية الدائمة (نفقات التسيير) و الإيرادات الأخرى (الاستغلال و الخارجية) لتغطية نفقات قسم التجهيز و الاستثمار، و يبرر هذا التصرف من السلطة المركزية بتخوفها من رعونة الهيئات المحلية بقيامها بصرف إيراداتها الجبائية- التي تتميز عن غيرها من الإيرادات المحلية بالاستقرار "النسي" - على نفقات غير ذات أولوية لحياة الجماعة المحلية نفسها ، و هي النفقات الإجباري التي لا تنتظر التأجيل مثل رواتب العمال، الكهرباء المياه، الهاتف، الوقود...²

1. **التوجيه المسبق للموارد الجبائية نحو قسم التسيير :** تنص قوانين المالية سنويا على استمرار حق الجماعات المحلية في تحصيل الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و الضرائب غير المباشرة المخصصة لميزانيتها؛ الشيء الذي يضمن على هذه الموارد صبغة الدوام و الاستقرار ولهذا فقدت وجهت الموارد الجبائية لتغطية نفقات إلزامية و دائمة و هي نفقات قسم التجهيز و الاستثمار.

فقد نصت المادة 195 من قانون البلدية على أن "مداخيل قسم التسيير تتكون من ناتج الموارد الجبائية المرخص بتحصيلها لفائدة البلديات بموجب قوانين الأنظمة الجاري بها العمل...".

و الهدف من تخصيص هذه الإيرادات إلى نفقات التسيير هو ضمان حد ادني من التوازن في قسم التسيير الذي يحتوي على النفقات الإجبارية اليومية لتسيير شؤون الجماعات المحلية.

2. **التمويل الذاتي لجزء من قسم الإنتاج والاستثمار:** في إطار المهام الاقتصادية الجديدة للجماعات المحلية و التي تجعل منها العنصر الأساسي و المحرك للتنمية الوطنية تتدخل البلديات و الولايات في المجال الاقتصادي بواسطة إيراداتها الذاتية الناتجة عن القطاع الاقتصادي المحلي نفسه و بواسطة الإيرادات التي تقتطعها من ميزانيات التسيير (من أصل جبائي) وفي الأخير من الإيرادات الخارجية (المتثلة في القروض أو الإعانات).

إذن فبالإضافة إلى الأرباح الناتجة من نشاط المقاولات خاصة ؛ و فوائد القروض التي تمنحها الجماعات المحلية إلى مقاولاتها؛ تتدخل السلطة المركزية مرة أخرى ولنفس الأسباب و بواسطة القانون لتفرض على الجماعات المحلية اقتطاع جزء من ميزانيات التسيير و تحويلها إلى ميزانيات التجهيز و الاستثمار . لتشجيعها على التجهيز و الاستثمار³

¹ المادة 183 من قانون البلدية 10/1

² احمد سعدودي ، مرجع سابق

³ المادة 195 من قانون البلدية 10/1، و المادة الأولى من المرسوم 145/67 للمؤرخ في 1967/07/31 المتعلق بالاقتطاع من إيرادات التسيير.

الفصل الأول : تطبيق اللامركزية الإقليمية ونظام اللامركزية الجبائية في الجزائر

بعد التعرض إلى أهمية الموارد الجبائية في حياة الجماعات المحلية من خلال التطرق للنظام الجبائي المحلي الحالي و الذي يتشكل من عدد كبير من الضرائب المتنوعة ؛ التي يوجد منها ما يعود أصلا للميزانية العامة للدولة ؛ غير أن هذه الأخيرة تنازلت على قسط منها لصالح الجماعات المحلية لتمكينها من القيام بالمهام العظيمة التي تسأل على إنجازها . الشيء الذي أدى إلى تداخل الجبائية المحلية و تكاملها مع الجبائية المركزية .

و بعد التعرف على كيفية توزيع الموارد الجبائية من طرف السلطة المركزية انطلاقا من كونها موارد مالية عامة على الجماعات المحلية لتمويل مشاريع ميزانيتها . و توجيه جزء منها لصالح الصناديق المشتركة للجماعات المحلية لإعادة توزيعها بعد ذلك على الجماعات المحلية حسب النصوص الجاري بها العمل . ثم على كيفية تخصيصها لتغطية النفقات المحلية ؛ فان السؤال الذي يبقى مطروحا هو هل الموارد الجبائية المحلية الموزعة بهذا الشكل تكفي لقيام الجماعات المحلية بمهامها و تلبية حاجيات مواطنيها المحلية بكل الاستقلالية التي يكفلها لها الدستور و القوانين في إطار مبادئ اللامركزية الإقليمية ؟

و هذا ما سنتولى التحقق منه من خلال الفصل الثاني من هذا البحث من خلال البحث عن مدى و درجة استقلالية الجماعات المحلية .

فصل ثاني

الفصل الثاني استقلالية الجماعات المحلية وحدود اللامركزية الإقليمية في الجزائر

إن المتتبع للنصوص التشريعية في الجزائر، الدستورية منها و القانونية أو حتى التنظيمية، يلمس بسهولة القناعة الراسخة للنظام السياسي باللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري. فقد صدر عن المشرع الجزائري في هذا المجال ما يلي :

- منحها للجماعات المحلية -صراحة- الشخصية المعنوية التي ينتج عنها بالضرورة الذمة المالية المستقلة، و أهلية الأداء و الوجوب¹.
 - تعداده في المواد 103 الى 124 من قانون البلدية 11/10 لصلاحيات الجماعات المحلية و مجالات تدخلها، التي تمثل أوجه إنفاق مواردها المالية.
 - تعداده من جهة أخرى للموارد المالية للجماعات المحلية و مصادر التمويل المحلي في المادتين 170 من قانون البلدية و المادة 151 من قانون الولاية.
 - تأكيده على استقلالية الجماعات المحلية في مجال الإنفاق و تحصيل الموارد، و ذلك من خلال مضمون المادتين 169 و 152 من قانون البلدية و الولاية على التوالي "بأن الجماعات المحلية مسؤولة عن تسيير مواردها أي على إنفاق هذه الموارد و هي أيضا مسؤولة عن تعبئة مواردها أي على حصرها و تطويرها ثم تحصيلها.
 - في المادة 04 من قانون البلدية و المادة 05 من قانون الولاية انه " يرافق كل مهمة جديدة تحول للجماعات المحلية من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة".
 - محافظته (المشرع) على استقرار الموارد الجبائية لكل من البلدية و الولاية، بأنه " يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية للبلدية أو الولاية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة و يتضمن إعفاءا جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغاءها ، بنتائج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل".²
 - في المادة 200 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة انه "تستدرك النقائص بين تقديرات الإيرادات الجبائية المنصوص عليها في المادة 199 من نفس القانون و التحصيلات، بالمدفوعات التي يقوم بها الصندوق المشترك للجماعات المحلية حسب الشروط التي تحدد عن طريق التنظيم .
- تجسيدا لكل ما تقدم، تدخل المشرع الجزائري مرة أخرى من خلال مواد قانوني البلدية و الولاية ليحدد بعض صور استقلالية الجماعات المحلية في مجال اختصاصاتها في التنمية المحلية، من خلال وضع الإطار القانوني التي تمارس ضمنه الجماعات المحلية هذه الاستقلالية الذي يتمثل في:

1المادة الأولى من قانون البلدية 11/10.

2المادة 05 من قانون البلدية و المادة 05 من قانون الولاية 07/12

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

- استقلالية البلدية في إعداد برامجها السنوية و المتعددة السنوات الموافقة لعهددة المجلس الشعبي البلدي الانتخابية و لكن ضمن إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية، ونفس الشيء بالنسبة للولاية¹ .
- استقلالية كل من البلدية و الولاية في عداد ميزانيتها السنوية.

من ضوء ما تقدم سوف نتعرض إلى مظاهر استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر -المتتمثلة في حرية إعداد المخططات و الميزانيات المحلية-(مبحث أول) ثم الى حدود هذه الاستقلالية على ضوء الضمانات القانونية المذكورة من جهة ، و ما سبق التوصل إليه في الفصل الأول من نتائج خاصة تتعلق باستئثار السلطة المركزية بتوزيع الموارد الجبائية، من جهة أخرى(مبحث ثاني) .

المبحث الأول : أوجه استقلالية الجماعات المحلية في مجال التنمية:

كفل المشرع الجزائري، في إطار نظام اللامركزية الإقليمية ،حق الجماعات المحلية في المبادرة بكل ما من شأنه تحفيز و بعث التنمية المحلية في جميع المجالات الاقتصادية ، الاجتماعية و الثقافية، و كرس حريتها من أجل ذلك في وضع البرامج و المخططات التنموية التي يشترط فيها فقط الانسجام مع المخطط الوطني للتنمية² . من جهة أخرى ، و لتنفيذ هذه المشاريع كرس المشرع اختصاص الجماعات المحلية بإعداد ميزانياتها السنوية وفق ما يتلاءم و إمكانياتها المالية. لهذا سوف نتعرض في هذا المبحث بالتحليل :

- في مطلب أول إلى حرية الجماعات المحلية في وضع البرامج و المخططات الخاصة بالتنمية المحلية.
- في مطلب ثاني إلى حرية الجماعات المحلية في إعداد الميزانيات السنوية لتنفيذ برامجها التنموية .

مع التنويه بأننا سوف نركز على دور البلدية في هذا المجال أي مجال وضع المخططات التنموي و إعداد الميزانيات على اعتبار أن البلدية هي القاعدة الأساسية للامركزية ، ومن جهة أخرى بالنظر إلى الطبيعة القانونية للولاية كوحدة محلية وسيطة بين السلطة المركزية و البلديات تجمع بين اللامركزية و عدم التركيز³

1انظر المادتين 107 و 80 من قانوني البلدية و الولاية على التوالي

2المادة 107 من قانون البلدية

3المادة الاولى من قانون الولاية

المطلب الأول: الحرية في إعداد برامج و مخططات التنمية المحلية:

باعتبار البلدية مكان التقاء التطلعات الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين فإنها تعتبر أنسب جهاز إداري محلي يمكنه تحقيق طموحات مواطنيها، من خلال برامج تنمية محلية تخدم المصلحة العامة لسكان البلدية، دون أن تتعارض مع المصلحة العامة لمخططات التنمية الوطنية.

حيث تنص المادة 107 من قانون البلدية 11/10 على ما يلي " يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية و المتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده و يصادق عليها و يسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المسندة له قانونا ، و في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم " و تنقسم هذه البرامج حسب مصدر تمويلها إلى برنامج ممول بواسطة الموارد المحلية الذاتية و برنامج ممول من ميزانية الدولة .

الفرع الأول: البرامج البلدية للتنمية الممولة ذاتيا:

في إطار المهام الاقتصادية الجديدة للجماعات المحلية و التي تجعل منها العنصر الأساسي و المحرك للتنمية الوطنية، تتدخل البلديات و الولايات في مجال الاستثمار و التجهيز بواسطة إيراداتها الذاتية الناتجة عن القطاع الاقتصادي المحلي نفسه.

فبالإضافة إلى الأرباح و الإيرادات الناتجة من نشاط المقاولات خاصة؛ و فوائد القروض التي تمنحها الجماعات المحلية إلى مقاولاتها؛ فرضت السلطة المركزية بواسطة المادة 195 من قانون البلدية على البلديات اقتطاع جزء من ميزانيات التسيير (ذات الأصل الجبائي) و تحويلها إلى ميزانيات التجهيز و الاستثمار. لإجبارها على التجهيز و الاستثمار في المجالات المنتجة للثروة و مناصب العمل ، وعدم الاكتفاء بصرف مواردها على نفقات التسيير¹.

بما أن الموارد المالية المحلية للبلدية تشكل بنسبة أساسية من الضرائب المباشرة وغير المباشرة تصل إلى حدود 90% من مجموع الموارد البلدية إلى جانب الرسوم والخدمات ومحاصيل الأملاك ومدخيلها والهبات و الوصايا و القروض²، و رغم ما يظهر من تنوع نظري في مصادر التمويل المحلي للبلدية ، غير أنه يبقى غير كافي حيث يخصص في معظمه لقسم التسيير، الذي تزداد نفقاته بشكل دائم، خاصة بالنسبة للنفقات الإلزامية كأجور ومرتبات المستخدمين و نفقات صيانة الطرق البلدية و نفقات صيانة الأموال المنقولة والعقارية وتسديد الحصص والأقساط المترتبة على البلديات و نفقات تسيير المصالح البلدية و فوائد الديون.

1 J.R Meunier et B. Sportisse, Op cit, p245

2 مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص.166

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

بينما يبقى قسم التجهيز والاستثمار الذي يرتبط مباشرة بالتنمية المحلية في البلدية، يعاني من ضعف الإيرادات في مواجهة الأعباء، حيث أظهر تقرير المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالسكان والتنمية "ceneap" حول إصلاح المالية و الجباية المحليتين المنجز سنة 2008 أن "عدد البلديات العاجزة ماليا في تزايد مستمر منذ الثمانينيات إلى أن وصلت سنة 2008 إلى 1100 بلدية أي ثلاثة أرباع بلديات الوطن ، حيث انتقلت ديون البلديات العاجزة من 05 مليارات سنة 1995 إلى 48 مليار دج سنة 2006".¹

أن هذه الوضعية المالية الصعبة التي تعاني منها معظم بلديات الوطن إلى يومنا هذا تدفع بالمجلس الشعبي البلدي إلى طلب المعونات الخارجية من الدولة أو الولاية بشكل خاص ، وهذا يعني زيادة المراقبة الحكومية على طريقة صرف الأموال التي تقدمها إلى الحد يمكن أن يصل حتى إلى تدخلها في نشاطات المجالس الشعبية البلدية وإعاققتها أو إفشالها في تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها.²

الفرع الثاني: البرامج البلدية للتنمية (PCD) الممولة من الميزانية العامة:

تقوم الدولة على عاتقها بالتكفل بتمويل الكثير التنموية على المستوى المحلي ضمن ما يسمى مخطط البلدي للتنمية وتمثل هذه المخططات فيما يلي

أولا: تعريف المخطط البلدي للتنمية :

المخطط البلدي للتنمية هو برنامج الدولة ذي التسيير اللامركزي الأكثر استعمالا منذ سنة أي بعد صدور المرسوم رقم 73/136 المؤرخ في 09/02/1973، المتعلق بشروط تسيير و إنجاز المخططات البلدية للتنمية 1974، ويتعلق باستثمارات التنمية لصالح البلدية في إطار التوجهات الوطنية للتنمية وقوانين المالية، الممولة من قبل الدولة ضمن ميزانية التجهيز المحددة لنفقات الدولة السنوية. تنص المادة 06 من هذا المرسوم على ما يلي "يلغ الوالي في كل سنة لأمين خزينة الولاية و رئيس البلدية و أمين خزينة البلدية ، اعتمادات الدفع المخصصة لتمويل العمليات المقيدة في المخطط البلدي للتنمية."

كما تنص المادة الثانية أن " أحكام هذا المرسوم لا تشمل العمليات المبرجة بعنوان المخطط البلدي للتنمية و الممولة مباشرة من الموارد الخاصة بالبلدية و لاسيما عن طريق الاقتطاع من نفقات التجهيز و الاستثمار "

ثانيا : طريقة تسجيله :

تتولى اللجنة التقنية للبلدية عند بداية كل سنة ميلادية، و تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، إعداد بطاقات تقنية لكل عملية مقترحة، بعد عملية إحصاء وتحديد جميع حاجيات سكان البلدية وترتيبها حسب

¹-Ceneap, la réforme des finances et de la fiscalité locales, Op cit,p7

²محمد خشمون، مشاركة المجالس البلدية في التنمية المحلية، رسالة دكتوراه علم اجتماع التنمية، جامعة قسنطينة، ص، 210

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

الأولوية. من خلال هذه البطاقة التقنية، يتم تحديد طبيعة الأشغال أو التجهيزات المراد إنجازها بالتفصيل، والكلفة المالية للمشروع.¹

تعرض الاقتراحات المضبوطة من طرف اللجنة التقنية للبلدية على اللجنة التقنية للدائرة لمناقشتها وترتيب أولوياتها تبعا لأهمية كل مشروع، حيث يتم التأهيل والمصادقة على المشاريع المقبولة واقتراح إمكانية التكفل المالي ببعضها ضمن مدونة المشاريع القطاعية (PSD) للولاية.

تنوع أشغال لجنة الدائرة بتقييد القرارات المتخذة و المتوصل إليها، ضمن محضر اجتماع يرفع إلى اللجنة التقنية بالولاية، التي يرأسها والي الولاية، وبحضور مدير التخطيط والتهيئة العمرانية (DPAT) بالولاية، وكذا رئيس المجلس الشعبي الولائي، حيث تتم عملية التحكيم (L'arbitrage) للعمليات المقترحة، المرفوعة إليها من قبل لجنة الدائرة.

تنوع أشغال اللجنة التقنية بالولاية بالمصادقة على المشاريع المقبولة وتسجيلها و قد يتم تأجيل التكفل ببعض الآخر منها لسنوات قادمة حسب أولوية وأهمية المشاريع المقترحة، وعليه يظهر من خلال ذلك أن الوالي هو المسؤول الأول عن ضبط وإعداد برامج التنمية المحلية بالبلدي.²

الفرع الثالث: مراحل إنجازها : تتم عملية اعداد هذه البرامج وفق الاجراءات التالية³ :

- * بعد أن يتم إعداد المخطط الخاص بالتنمية المحلية، وفق الإجراءات والمراحل المذكورة أعلاه، وفي حدود الموارد المالية والوسائل المتوفرة، يبلغ مقرر تسجيل العمليات إلى عن طريق رئيس الدائرة.
- * بعد استلامه للمقرر السابق الذكر، يدعو رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى عقد جلسة مداولة لأعضاء، يعلمهم من خلالها بالمشاريع المشار إليها في مقرر تسجيل العمليات التي استفادت منها البلدية خلال هذه السنة، لتتم بعد ذلك المصادقة الموافقة على إدخال العمليات الجديدة ضمن مدونة مخططات البلدية للتنمية، وذلك وفق مداولة تسمى (مداولة جدول العمليات).
- * ثم يتم ضمن مداولة أخرى تحديد كيفية تنفيذ هذه العمليات، إما عن طريق المقاوله وفق الإجراءات المنصوص عليها في قانون الصفقات العمومية أو بالوسائل الذاتية للبلدية (La régie).
- في حالة اختيار الطريقة الأولى، يتولى مكتب التجهيز بالبلدية و تحت إشراف ومتابعة أمينها العام إعداد عقد أو صفقة المشروع لفائدة المقاوله الفائزة بالصفقة (القيام بخدمات، اقتناء تجهيزات عمومية أو إنجاز أشغال).

1 المنشور « c1 » المؤرخ في 12 أوت 1972، المتعلق بتسيير مخططات التنمية الصادرة عن كتابة الدولة للتخطيط، الجزائر.

2 نفس المرجع .

3 نفس المرجع.

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

- * يودع الملف الإداري والتقني مرفقا بمدولة في الموضوع لدى مصالح الدائرة للمصادقة عليه، بعد المصادقة على مداولة العقد أو الصفقة الخاصة بالمشروع من طرف الوصاية الإدارية، يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته، ممثل للبلدية صاحبة المشروع، بإعطاء ما يسمى بالأمر بالخدمة (Ordre de service) لبدء الأشغال، تبعا لبنود صفقة المشروع.
- * بالموازاة مع تنفيذ الأشغال، يتم منح الاعتمادات المالية من طرف مدير التخطيط والتهيئة العمرانية، ممضية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي ومؤشر عليها من طرف المصالح التقنية المعنية بالمتابعة.

المطلب الثاني: الحرية في إعداد الميزانيات السنوية:

- من اجل تحقيق الأهداف المسطرة في برنامجها، تبادر البلدية بتنفيذ مشاريعها التنموية من خلال إعدادها للميزانية السنوية فما هي هذه الميزانية ؟ للإجابة على هذا السؤال سنتطرق :
- في فرع أول: إلى تعريف الميزانية وخصائصها ومكوناتها.
 - في فرع ثاني: إلى مراحل إعدادها و تنفيذها.

الفرع الأول: مفهوم ميزانية البلدية:

أولا: تعريف الميزانية البلدية: "هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص و إدارة يسمح بتسيير المصالح البلدية ، وتنفيذ برنامجها للتجهيز و الاستثمار". هكذا عرف المشرع الجزائري ميزانية البلدية في المادة 176 من قانون البلدية 11/10

ثانيا: خصائص الميزانية البلدية :

يستخلص من التعريف السابق للميزانية أن لهذه الأخيرة ثلاث خصائص هي¹:

1. الميزانية البلدية هي وحيدة لسنة معينة، و ذلك مهما كان عدد الوثائق التي قد تظهر بعد الميزانية الأولية لتعديلها مثل الميزانية التكميلية.
2. ميزانية البلدية هي عقد ترخيص: بمعنى أن المجلس الشعبي البلدي، بتصويته على الميزانية يكون قد رخص:
 - بإعداد و تحصيل الرسوم و الضرائب المحلية التي يعترف للبلدية بصلاحيه تحديد نسبتها (مثلا ما سبق ذكره في المبحث الأول من الفصل الأول من بحثنا هذا).
 - لرئيس البلدية بتسيير جميع مصالح البلدية و ممتلكاتها.
3. ميزانية البلدية هي عقد إدارة: أي بواسطتها تتم جميع الأعمال الإدارية للمجلس الشعبي البلدي.

1 J.R. Menier et B. sportisse, Opcit ,p68-69

ثالثا: أقسام الميزانية البلدية :

تنص المادة 179 من قانون البلدية "تتكون ميزانية البلدية من قسمين هما قسم التسيير و قسم التجهيز و الاستثمار، و ينقسم كل قسم إلى إيرادات و نفقات متوازنة وجوبا. يقتطع من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات التجهيز و الاستثمار." و بالرجوع إلى المادتين 195 و 198 من نفس القانون، يمكن القول بان الميزانية البلدية تتكون، شأنها شأن ميزانية الولاية من قسمين هما :

• قسم التسيير : و يشمل تقديرات الإيرادات و النفقات الدائمة و اللازمة للتسيير الحسن لمصالح البلدية فهي تضم في جانب النفقات جميع النفقات الإجبارية من أجور المستخدمين إلى صيانة الممتلكات الكهرباء و الماء و غير ذلك، و في جانب الإيرادات تضم أساسا جميع الإيرادات الجبائية وجوبا إضافة إلى بقية الموارد المتاحة للبلدية¹. كما يقتطع من هذه الإيرادات -إجباريا- جزء يوجه إلى قسم التجهيز و الاستثمار يدعى (l'autofinancement).

• قسم التجهيز و الاستثمار: ينقسم هذا القسم بدوره إلى فرعين هما²:

- فرع التجهيز العمومي : و يشمل النفقات الموجهة لصيانة وتطوير المنشآت البلدية على غرار التجهيزات الجماعية شبكة المياه..

- فرع الاستثمار الاقتصادي : و لا يشمل سوى النفقات و الإيرادات ذات الطابع المالي مثل المساهمات في رأس المال بعنوان الاستثمار و تسديد رأسمال القروض، أما من جانب الإيرادات فهو يمول عن طريق الإيرادات غير الجبائية المنصوص عليها في المادة 195 من قانون البلدية.

فيتضح مما سبق أن الإيرادات الجبائية مخصصة مسبقا إلى تغطية نفقات التسيير.

رابعا: مبادئ الميزانية البلدية:

تقوم ميزانية البلدية كميزانية عامة على نفس المبادئ التي تقوم عليها الميزانية العامة للدولة ماعدا في بعض الفروقات التي تتميز بها نتطرق لها فيما يلي³:

1. مبدأ الشمولية: أي لا بد من إظهار كل عناصر النفقات وعناصر الإيرادات بالتفصيل الكامل أي يجب إظهار كل البنود حيث لا تقبل أي مقاصة بينها.

2. مبدأ الوحدة: أي ظهور الميزانية في وثيقة واحدة، حيث يجب أن تظهر عناصر الإيرادات العامة والإنفاق العام في بيان واحد وهذا من أجل سهولة عرض الميزانية وتوضيح المركز المالي لها ككل. بالإضافة إلى ذلك يسهل على السلطة مهمة ترتيب أولويات الإنفاق العام.

1 المواد 195 و 198 من قانون البلدية 11/10

² J.R Menier et B. sportisse, Op cit , p69.

³ عادل حمودي القيسي، المرجع السابق، ص72.

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

3. مبدأ السنوية: مدة تنفيذ الميزانية هي سنة كاملة ومن مبررات هذا المبدأ المالي هو انه لو أخذت المدة أكثر من سنة فقد لا تتحقق التوقعات التي بنيت عليها نظرا للتقلبات التي تمر بها الحياة الاقتصادية والتي يصعب التكهن بها لمدة أطول من سنة.

4. مبدأ عدم التخصيص: والمقصود به هو عدم تخصيص نوع من الإيرادات لإنفاقه على نوع معين من النفقات. حيث من المفروض أن أوجه الإنفاق العام تحدد وفقا للحاجات العامة للمجتمع بغرض إشباعها ولذا يجب أن توجه جميع الإيرادات لإشباع هذه الحاجات دون تخصيص حسب درجة الأولوية. و في هذا المجال تجدر الإشارة إلى ما تتميز به الميزانية البلدية (التخصيص المسبق للإيرادات الجبائية لتغطية نفقات التسيير دون غيرها)¹.

5. مبدأ التوازن :

أي تساوي مجموع الإيرادات العامة مع مجموع النفقات العامة . و هنا يظهر الفرق الجوهرى بين ميزانية الدولة وميزانية البلدية . فالأولى تسعى إلى تحقيق التوازن الاقتصادي بالدرجة الأولى في حين الثانية تسعى إلى إحداث التوازن المالي.

الفرع الثاني مراحل إعداد و تنفيذ ميزانية البلدية:

في هذا الفرع نتطرق إلى مرحلة إعداد الميزانية في عنوان أول و إلى مرحلة تنفيذها في عنوان ثاني.

أولا :مرحلة الإعداد: وفقا لنص المادة 180 من قانون البلدية، مكلف بإعداد ميزانية البلدية هو أمين البلدية تحت إشراف و سلطة رئيس البلدية، و يتم إعداد الميزانية على مرحلتين هما مرحلة التحضير و مرحلة الاعتماد، سنتناول كل منهما على حدا كما يلي:

1. مرحلة تحضير الميزانية: لإعداد مشروع الميزانية التي يقدم إلى المجلس الشعبي البلدي تقوم الإدارة المالية للبلدية تحت إشراف الأمين العام للبلدية بجمع المعلومات الخاصة بالإيرادات المتوقعة و النفقات التي يزمع اعتمادها لتسيير المصالح البلدية و تحقيق برامجها التنموية، و في سبيل ذلك تقوم مصالح البلدية و لجنة المالية بجمع المعلومات التي على أساسها تبنى الميزانية و المتأتية من جميع المصالح التي لها علاقة بتحصيل الإيرادات البلدية (على غرار أمين خزانة البلدية و مديرية الضرائب ..) و كذلك الأمر بالنسبة للنفقات.

1-1 المعلومات الخاصة بالنفقات : و يتم ذلك من خلال إعداد بطاقة إحصاء النفقات التي يعتمد فيها على

إنجازات السنة السابقة و تقدير نسبة التطور السنوية . هذا بالنسبة لنفقات التسيير . أما بالنسبة لنفقات التجهيز و الاستثمار فيكون إحصاؤها بالعودة للبرنامج المسطر للبلدية.²

¹ عادل حمودي القيسي، المرجع السابق، ص72

2-1 المعلومات الخاصة بالإيرادات :

* بالنسبة للإيرادات غير الجبائية : و يتم الاستعانة لذلك بأمين الخزينة الذي يمدها بجميع المعلومات و الانجازات الخاصة بتحصيل هذه ديونها (من قبيل مبالغ إيجار المحلات البلدية، أرباح المؤسسات البلدية).

* بالنسبة للإيرادات الجبائية : فقد كلف مشروع الجزائري مدير الضرائب على مستوى كل ولاية، بموجب المادة 199 من قانون الضرائب المباشرة بتبليغ- سنويا- كل من الولاية و البلدية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية -من اجل تحضير ميزانياتهم- مبالغ التحصيل المنتظرة بعنوان الضرائب و الرسوم التي توزعها مصالح الضرائب حسب التخصيصات المنصوص عليها في القوانين الجبائية التي تحدد النسبة التي تعود لكل ميزانية و التي يختص قابضو الضرائب بتحصيلها . و يتم هذا التبليغ للمبالغ التحصيل المنتظر بواسطة إعداد بطاقة حساب تقديرات الميزانية للإيرادات ذات الطابع الجبائي (établissement de)
(fiche de calcul des prévisions des recettes à caractère fiscal).

مع التذكير أن المعلومات المتعلقة بالرسوم التي يختص بتحصيلها أمين خزينة البلدية، فيتم تبليغها من طرف هذا الأخير.¹

* كيفية إعداد بطاقة حساب التقدير الإيرادات الجبائية: يتم إعداد هذه البطاقة - طبقا للمنشور المتضمن النص التطبيقي لقانون المالية 1995- وفق الإجراءات التالية :

1. صدور تعليمة سنوية خلال شهر أوت من كل سنة عن المديرية العامة للضرائب، تذكر بها مصالح الضرائب المحلية المتمثلة في المديرية الولائية للضرائب ، بضرورة إعداد البطاقة المحلية و إرسالها إلى كل من الولاية و البلدية في التاريخ المحدد (قبل 10 أكتوبر) لتمكينها في إعداد مشروع الميزانية . كما تتضمن هذه التعليمة السنوية نسبة التطور التي يجب اعتمادها لتقديرات التحصيل للسنة القادمة (Taux. Dévolution).

2. مباشرة مصالح الضرائب الولائية بإعداد هذه البطاقة وفق الإجراءات التالية :

- تحديد مبالغ تحصيل الموارد الجبائية المحلية المحققة خلال فترة 9 أشهر الأولى أي إلى غاية 30 سبتمبر من السنة الجارية(2015 مثلا).
- تحويل إنجازات تحصيل فترة 9 أشهر إلى السنة كاملة (بضرب إنجازات الفترة X 12/9).
- إضافة نسبة التطور السنوية التي تحددها المديرية العامة للضرائب بواسطة تعليمة سنوية.²

1 HachemiGraba,Opcit, p29

2تم تحديد نسبة التطور الخاصة بتحصيل الجباية لسنة 2016 بواسطة التعليمة رقم 1407 المؤرخة في 16/09/2015 كما يلي :

- الرسم على النشاط المهني (tap)0. % (يرجع ذلك الى تخفيض نسبة هذا الرسم من 2% الى 1% في قانون المالية 2015)

- بقية الضرائب والرسوم المحلية.....04,60%

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

- القيام بنفس العمليات السابقة بالنسبة للرسم على النشاط المهني الخاص بنقل المحروقات عبر الأنابيب، وكذا الرسم المحصل من طرف مديرية كبريات المؤسسات "DGE" على مستوى العاصمة.
- تحرير بطاقة الحساب الخاصة بكل بلدية و الولاية.

3. تبليغ بطاقة الحساب إلى الجماعات المحلية المعنية، مع إرسال نسخة إلى كل من المديرية العامة للضرائب التي تتكفل بتجميع جميع معطيات البطاقات على المستوى الوطني ليتم تبليغها إلى مصالح وزارة الداخلية و الجماعات المحلية.

1-3 مرحلة إعداد المشروع: بعد مرحلة جمع المعلومات المبينة أعلاه يتم توزيع الاعتمادات على أقسام الميزانية حيث تعطي الأولوية لقسم التسيير، ومن ثم يتم إعداد المشروع في شكل دفتر ملاحظات يتضمن تبريرات كل عملية تسجيل نفقة و تخصيص اعتماد. هذا المشروع يقدم من طرف رئيس البلدية إلى المجلس الشعبي البلدي لاعتماده بالتصويت عليه.

2. مرحلة الاعتماد مشروع الميزانية: يتم في هذه المرحلة تقديم مشروع الميزانية للمجلس البلدي للتصويت عليه، ثم إرساله للوصاية للمصادقة و بالتالي فاعتماد مشروع الميزانية يتم على مرحلتين. مرحلة التصويت، و مرحلة المصادقة.

1-2 مرحلة التصويت على المشروع (المادة 181 قانون البلدية): يتم التصويت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسق سنة تنفيذها. ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تنفذ فيها و يتم التصويت - حسب نص المادة 182 من قانون البلدية - على الميزانية بابًا بابًا و مادة مادة باعتبار أن كل قسم من أقسام الميزانية موزع على أبواب و كل باب موزع في شكل مواد.

2-2 مرحلة المصادقة على الميزانية: حتى بعد التصويت على الميزانية من طرف المجلس الشعبي البلدي تبقى غير واجبة النفاذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية عملاً بمضمون الركن الثالث من أركان اللامركزية الإقليمية، لهذا فبعد التصويت على مشروع الميزانية من قبل المجلس البلدي يتم تحويله إلى السلطة الوصية المتمثلة في "الوالي" و يجب أن تكون مرفقة بمحضر لجنة المالية و دفتر الملاحظات و كذا مداولة التصويت.

ثانياً: مرحلة تنفيذ الميزانية: بعد المصادقة على الميزانية ترسل نسخة منها إلى الأعضاء المعنيين بالتنفيذ. و هم:

1. الأعران المكلفون بالتنفيذ :

1.1 الأمر بالصرف: هو كل شخص يأهل قانونياً لتنفيذ العمليات المتعلقة بأموال الدولة و المؤسسات العمومية و الجماعات المحلية كما يمكن للآمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين العاملين تحت سلطتهم، و طبقاً لنص المادة 81 من قانون البلدية 11/10 يكون رئيس البلدية هو الأمر بالصرف الرئيسي لميزانية البلدية و المسؤول عن تنفيذها .

1.2 المحاسب العمومي: عبارة عن عون مكلف بتنفيذ الميزانية .

يعد محاسبا عموميا كل شخص يعين قانونيا للقيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة. أو كل من يكلف قانونيا بمسك الحسابات الخاصة بالأموال العمومية كما يعتبر أمين خزينة المحاسب الرئيسي على مستوى البلدية طبقا لمضمون المادة 205 و ما بعدها من قانون البلدية ، وبممارسة مهامه وفقا لمضمون القرار 21/91 المتعلق بالمحاسبة العمومية. و يتولى المهام التالية:

- مسك محاسبة الجماعات المحلية.
- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات .
- متابعة حركة تنفيذ الميزانية.
- الحفاظ على الوثائق الإدارية "دفاتر محاسبية".
- إعداد حساب التسيير و إرساله إلى الوزارة الوصية و مجلس المحاسبة.
- لا يقبل دفع أي نفقة قبل التأكد من : مطابقة العمليات للقوانين - صفة الأمر بالصرف . - شرعية عملية تصفية النفقات - توفر الاعتمادات الكافية.

2. مراحل التنفيذ :

1.2 عملية تحصيل الإيرادات: إن عملية تحصيل الإيرادات تستوجب تحديد الإيراد من جهة و تحصيله من جهة أخرى و يجب مراعاة عدة قواعد أهمها :

- أ. أن يتم التحصيل في مواعيد و بطرق معينة وفقا للنص القانوني.
- ب. يجب تحصيل مستحقات البلدية فور نشوء حقوقها لدى الغير .
- ت. الفصل في عمليات التحصيل بين الموظفين المختصين.
- ث. يجب أن تتم العملية عن طريق الإثبات ' التصفية ' التحصيل.

1.1.2 عمليات إدارية :

- **الإثبات (la constatation)**: هو الإجراء الذي يتم بموجبه تكريس حق الدائن العمومي ' وهي المرحلة التي يثبت فيها حق البلدية و تختلف حسب نوع أو طبيعة هذا الحق. (من حق ينشئه القانون مثل الديون الجبائية من ضرائب و رسوم إلى حق تنشئه العقود التي تبرمها البلدية مثل عقود الإيجار لمخالاتها).
- **التصفية**: هي المرحلة التي تسمح بتحديد المبالغ الصحيحة للديون الواقعة على المدين لفائدة الخزينة و يترتب على كل خطأ في التصفية يكون على حساب المدين إصدار أمر بإخفاء الإيراد أو تخفيضه.
- **إصدار أمر التحصيل** : هو سند يصدره الأمر بالصرف يبين فيه أسس تصفية الإيراد، و يتضمن كل البيانات الضرورية للتعرف على المدين ' و اقتطاع الدين و يجب أن يكون مؤرخ و مرقم و ممضي من طرف الأمر بالصرف.

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

تختلف طبيعة السند المذكور بالنسبة للضرائب الذي يصدره مدير الضرائب للولاية¹ حيث تأخذ شكل جدول يحمل جميع المعلومات السابقة إضافة إلى تاريخ إدراج الجدول قيد التحصيل (date de mise en recouvrement) الذي يعتبر التاريخ الذي يحسب على أساسه تاريخ استحقاق الضريبة²

2.1.2 العمليات المحاسبية:

● **التحصيل:** هي العملية التي يقوم بها المحاسب العمومي إذ يتعين قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف التحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القانون و الأنظمة لتحصيل الإيرادات. مع ملاحظة انه بالنسبة لتحصيل الإيرادات الجبائية ، يوج من الضرائب و الرسوم ما يتكفل بتحصيله أمين خزينة البلدية مباشرة (الرسم العقاري ،رسم التطهير ..) و منها ما يتكفل بتحصيله قابض الضرائب لفائدة أمين الخزينة.

2.2 عملية تنفيذ النفقات: إن تنفيذ النفقات مقيد بقواعد و أصول هدفها مراقبة نفقات البلدية دون أي تلاعب في استعمال المال العام. و يتم تنفيذ هذه النفقات عن طريق الالتزامات التصفية الأمر بالدفع و الدفع.

1.2.2 تنفيذ إداري: بعد أن يتم التصويت على النفقات من طرف المجلس الشعبي البلدي يصبح الأمر بالصرف هو الوحيد الذي له سلطة الأمر بالتنفيذ و هو الذي بدوره يقوم بعملية التصفية .

● **الالتزام:** هو الإجراء الذي يتم بموجبه إثبات إنشاء الدين على البلدية وهو نوعين :

- **الالتزام القانوني:** مثلا كإصدار حكم قضائي ضد الدولة لتعويض موظف.

- **الالتزام المحاسبي:** كتخصيص قسط من الاعتمادات .

● **التصفية :** تعني مراقبة الخدمة المؤداة و التحقق من صحة الوثائق المحاسبية.

● **الأمر بالدفع:** يوجه الأمر بالصرف إلى المحاسب العمومي لدفع مبلغ الدين إلى صاحبه .

2.2.2 تنفيذ محاسبي: هو الإجراء الذي يتم بموجبه إبراء الدين العمومي، حيث يقوم قبل ذلك أمين الخزينة البلدية بالتدقيق من صحة النفقة، و منه يمكن القول أن أمين الخزينة له صفتين: - مدقق و دافع.

¹المادة 142 من قانون الإجراءاتالجبائية

² المواد 354 وما بعدها من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة تحدد تاريخ الاستحقاق الضريبة و تاريخ حلول اجل الدفع.

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

ما يمكن استخلاصه من عناصر هذا المبحث هو القناعة الراسخة للدولة الجزائرية بمبدأ اللامركزية الإقليمية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري (إلى جانب مبدأ عدم التركيز طبعا) ، تظهر هذه القناعة من خلال حماية المشرع الجزائري - في ظل مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال - لحق الجماعات المحلية (بلدية و ولاية) في المبادرة، التي يقصد بها حق الجماعات المحلية في اتخاذ جميع القرارات التي تراها مناسبة لخدمة سياستها التنموية دون الرجوع إلى السلطة المركزية . و تجسيدا لحق المبادرة المعترف به للجماعات المحلية ، كفل المشرع الجزائري أهم أدوات تنفيذه وهي :

- حق المجالس المحلية في وضع البرامج و الخطط التنموية المحلية بحرية لا يجد منها سوى مدى توفر الإمكانيات اللازمة لتنفيذ هذه البرامج¹، و انسجامها مع المخطط الوطني للتنمية.
- حق المجالس المحلية في وضع ميزانيتها المحلية السنوية مستقلة كل الاستقلال عن الميزانية العامة للدولة لكن إعدادها يجب أن يكون وفق مبادئ هذه الأخيرة. مع بعض الاختلافات التي تتميز بها مثل:
 - * التخصيص المسبق للإيرادات الجبائية لتغطية نفقات التسيير.
 - * تخصيص نسبة معينة من نفقات -يحددها القانون مسبقا- لتغطية مصاريف معينة مثل إعانات مخصصة للجمعيات الرياضية المحلية و المساهمة في صندوق الضمان للجماعات المحلية المشتركة.
 - * اقتطاع إجباري من قسم التسيير يوجه لقسم التجهيز و الاستثمار.
 - * يجب ضمان التوازن المالي للميزانية . (انظر الشكل 01)

المبحث الثاني: حدود لامركزية الجماعات المحلية في الجزائر:

نظام اللامركزية الفعال هو ذلك النظام الذي يحقق و يستجيب للأسباب دعت إلى الظهور الأول للامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، و يشترط فيه تأسيسه على مقومات أساسية يجب توفيرها و إلا فقدت فعاليته من أهمها التقسيم الإداري العلمي، الإمكانيات البشرية و التمويل المحلي المستقل².. و عليه و بالنظر إلى الوضعية التنموية المزرية التي تعيشها الغالبية العظمى من البلديات في الجزائر، ماهي أبرز العوائق التي حالت دون بلوغ نظام اللامركزية الفعالية المطلوبة؟؟

على ضوء ما تقدم في هذا البحث من معلومات تخص كل من الجماعات المحلية الجزائرية (من حيث التكريس القانوني لاستقلاليتها وصلاحياتها و مصادر تمويلها..) و النظام الجبائي الوطني الجزائري (من حيث أنواع

1-تنص المادة 04 من قانون البلدية 11/10 "يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء و المهام المحولة لها قانونا في كل ميدان."

2 راجع المبحث التمهيدي من هذا البحث.

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

الضرائب المطبقة و كيفية توزيع مواردها ..)، يمكن استخلاص بعض العوائق التي حالت دون قيام نظام لامركزي فعال يفضي إلى تكوين جماعات محلية مستقلة في تسيير شؤونها تقوم بدورها في التنمية الوطنية بكل فعالية. حيث يمكن تصنيفها إلى نوعين¹:

- العوائق و القيود الإدارية.
- العوائق و القيود المالية.

المطلب الأول: القيود الإدارية:

يمكن حصر جملة العوائق الإدارية في عاملين أساسيين تتمثل في: التقسيم الإداري، ضعف الموارد البشرية .

فرع أول: عدم قيام التقسيم الإداري على أسس علمية:

للتقسيمات الإقليمية التي مرت بها الجماعات المحلية في الجزائر آثار وانعكاسات متباينة على تمويل هذه الأخيرة و بالتالي على لامركزيتها و استقلاليتها في تسيير شؤونها.

أولاً: التقسيمات الإقليمية ما قبل لسنة 1984:

لقد أنشأت السلطات الفرنسية المحتلة 1535 بلدية في الجزائر، لم يكن لها أيتجانس سوى خدمة المصالح الفرنسية²، وفي سنة 1963 صدر المرسوم رقم 189/63 المؤرخ في 16 مايو 1963 المتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات في الجريدة الرسمية رقم 35 لسنة 1963 المتعلق بإعادة تنظيم الحدود الإقليمية للبلديات بحيث نص على تخفيض عددها إلى 676 بلدية، (أنظر الجدول 05).

1Ceneap, la reforme des finances et de la fiscalité locale, Op cit

2 بن شعيب نصر الدين و شريف مصطفي، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية، مجلة الباحث، جامعة تلمسان، العدد، 2012/10، ص162.

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

ثم جاء دستور 10 سبتمبر 1963 ليكرس رسميا وعلميا المكانة الهامة للبلدية في تنظيم الدولة، بحيث نصت المادة التاسعة لأول مرة على أن: " المجموعة الإقليمية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدة هي البلدية". وقد كان للتقسيم الإقليمي لسنة 1963 أكبر نتيجة إيجابية، حيث كان لإجراء تخفيض عدد البلديات وتجميعها في حدود 676 بلدية أثر جد إيجابي، بحيث أدى إلى تخفيف وبصورة محسوسة من أعباء تسيير البلديات وأقامت لها أساسا ماليا وبشريا أكثر نفعاً للجماعات المحلية التي تمكنت من استرجاع تلك الصلاحيات التي فقدتها في مرحلتها الأولى من الاستقلال، بضبط الموارد البشرية وحسن تسخيرها للمهام و الوظائف، وضبط الموارد المالية التي أصبحت تسترجعها تدريجيا وفق نسبة نمو الأنشطة التجارية والصناعية المحلية، ومن ثم بدأت تتكفل بالوظائف الاجتماعية، الثقافية والاقتصادية المنوطة بها .

إلى أن جاء التقسيم الإداري لسنة 1974 بإضافة 28 بلدية ليصبح العدد النهائي 704، غير أن هذه الزيادة لم يكن لها أي تأثير على المستوى الوظيفي لهذه البلديات، (أنظر الجدول 06).

ثانيا: التقسيم الإداري لسنة 1984:

جاء التقسيم الإداري لسنة 1984 بموجب المرسوم رقم 84/09 المؤرخ في 04 فبراير 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 06 بإضافة عدد من الولايات وعدد هام من البلديات إلى تلك الموجودة، فارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية، وعدد البلديات من 704 إلى 1541 أي بإضافة 837 بلدية جديدة .

لقد اتخذ هذا الإجراء في زمن البحبوحة المالية الناتجة عن ارتفاع سعر البترول الذي قارب 40 دولارا (سنة 1985) بحيث ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجباية العادية يعوض عن طريق الجباية البترولية الشيء الذي أدى إلى ظهور عددا من السلبيات نذكر منها²:

- ارتفاع عدد البلديات القروية عديمة الدخل التي لا تتمتع بأي حياة اقتصادية أو مالية (ثلثي 2\3 البلديات العاجزة ريفية).
- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد.
- لم يصاحب هذا الإجراء وسائل لترقية الاستثمار في هذه البلديات وبالتالي خلق العمالة.
- زيادة عدد الموظفين الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون أي مورد مالي لتغطية ذلك.
- الانخفاض الحاد لأسعار البترول الذي شاهده سنة 1986 و الذي أدى إلى انخفاض عائدات الجباية البترولية إلى 18.54 % انعكس سلبا حتى على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات المحلية.

1 Hachemi GRABA: « Les ressources fiscales des collectivités locale ». op.cits. P : 53.

2 بن شعيب نصر الدين و شرفي مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية، مرجع سابق، ص 167 .

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

- تشتيت الحصيلة الجبائية، حيث أن الحصيلة التي كانت توزع على 704 بلدية و 31 ولاية أصبحت تشارك فيها 1541 بلدية و 48 ولاية.

فهذه الإجراءات الجديدة أدت إلى بداية ظهور عدد من البلديات العاجزة ابتداء من سنة 1986، 1987 و 1988 بـ 52، 63 و 96 بلدية على التوالي (أنظر الجدول (07)).

وهكذا بدأ العجز ينمو عاما بعد عام وأعباء الصندوق المشترك للجماعات المحلية تتزايد لمواجهة هذا العجز ولكن دون جدوى بحيث بدأ يتضاعف ابتداء من سنة 1990 بـ 164 إلى 1248 بلدية سنة 1998 ليستقر في حدود 1100 بلدية أي 4/3 بلديات الوطن¹ (نظر الجدول 04)، من خلاله يظهر جليا أن عدد البلديات العاجزة تضاعفت بحوالي 07 مرات من سنة 1990 إلى 2005 بينما في نفس الفترة تضاعف مبلغ العجز إلى قرابة 45 مرة، كما أن الولايات لم تسلم أيضا من هذا العجز وإن كان بنسب أقل .

يعتبر العجز المالي لميزانيات الولايات حادث استثنائي قليلا ما يحدث فأكبر عدد مسجل كان سنتي 1997 و 1998 بسبع حالات ليتقلص إلى حالة واحدة خلال السنوات 2002، 2003 و 2005 (أنظر الجدول رقم 05).

ما كان ليحدث تزايد عدد البلديات العاجزة (حسب دراسة المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط) بهذه الكثافة لولا التقسيم الإداري الجديد الذي أحدث بلديات جديدة عاجزة بالنشأة، بلديات لا تستند إلى مورد مالي أو نشاط اقتصادي، بحيث كان القصد توسيع أجهزة الدولة لتشمل كل التراب الوطني، وتقريب الإدارة والخدمة العمومية من المواطن، حتى وإن وجد في مناطق معزولة من الوطن ؛ دون التفكير في متطلبات مثل هكذا إجراءات.

الفرع الثاني: ضعف فعالية الموارد البشرية :

إن نجاح أي مشروع مهما كانت طبيعته يتطلب توفر العنصر البشري المناسب لأنه يمثل حجر الزاوية الذي بدونه لا يكتب للمشروع أي النجاح ولو خصص له المال الوفير و التكنولوجيا المتطورة؛ فبالنسبة لنظام اللامركزية و من اجل نجاحه و بالتالي قيام الوحدات المحلية بدورها التنموي بجدارة ،يجب أن يوضع تحت تصرفها الموارد البشرية الكافية و الملائمة كما و نوعا وكذا الاعتمادات المالية اللازمة لذلك.

إذا فالموضوع الموارد البشرية تأثير كبير على درجة فعالية الجماعات الإقليمية الضعيفة في الجزائر وذلك للأسباب التالية:

- التركيبة البشرية في اغلب البلديات (خاصة) تتميز بضعف مستوى تكوين الأعوان وقلة كفاءة الإطارات المسيرة.

1Ceneap, la réforme des finances et de la fiscalité locales, Op cit , p07.

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

- من جهة أخرى ، و رغم ضعف مردودية المستخدمين إلا أن مصاريفها تبقى تشكل عبئا ثقيلا على ميزانية البلديات من حيث كونها تمثل النسبة الأكبر من اعتماداتها بل أصبحت تلتهم في اغلب البلديات كل إيراداتها الجبائية.
- نتطرق في ما يلي لهذين العنصرين.

أولا: تركيبة مستخدمي الجماعات المحلية: تتكون تركيبة مستخدمي البلديات من ثلاثة أصناف¹:

- **الإطارات:** و هم جملة الموظفين الحاملين لشهادات جامعية عالية أو ما يعادلها من شهادات الكفاءة، و الذين لهم القدرة على التصور، فهم النصوص وتفسيرها.
- **أعوان التحكم:** و هم الموظفين المؤهلين الحاملين لدرجات معاونين الإداريين (كتاب إداريين وملحقين إداريين) وتقنيين سامين.
- **أعوان التنفيذ:** وهم الأعوان الذين يمارسون نشاطات جزئية لا تتطلب أية كفاءة وهي في بعض الأحيان مجرد تمهين على المدى القصير .

حسب إحصائيات المديرية العامة للتوظيف العمومي (سنة 2009) إن العدد الإجمالي لموظفي البلديات الدائمين يقدر ب 113.201 و هو يشكل ما نسبته 11.12% من مجموع مستخدمي التوظيف العمومي موزعة على الشكل التالي:

- الإطارات 07.70%

- أعوان التحكم 06.84%

- أعوان التنفيذ 85%

يتضح جليا مما تقدم ضعف التأطير الذي يمثل 07.70%. مقابل تضخم في عدد أعوان التنفيذ والذي يمثل 85%. إن التأطير الضعيف لا يسمح أبدا بالاستجابة لمتطلبات الإدارة العمومية. وهذا يمثل الإشكال الأول للبلديات التي عليها أن تواجه الطلبات العمومية العاجلة والآجلة للمواطنين.

ومقارنة مع الإدارات الأخرى يلاحظ أن إدارة البلديات هي الأسوأ من حيث التأطير وكذا أعوان التحكم 7% في حين أن المصالح غير الممركزة يشكل فيها الإطارات نسبة 23%، أعوان التحكم 45% وأعوان التنفيذ لا تتعدى نسبتها 31%. يبقى التأطير إذا بعيدا كل البعد عن مقاييس النجاعة. (أنظر الجدول 08)

1 بن شعيب نصر الدين و شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية، مرجع سابق، ص 167.

ثانيا: ثقل أعباء المستخدمين:

رغم عيوب تركيبة المستخدمين و عدم مساهمتها في بناء النظام اللامركزي الفعال المنشود في الجزائر إلا الاعتمادات المخصصة لأجور ومرتبات الموظفين الدائمين تمثل 75% من ميزانية التسيير، وهي نسبة جد مرتفعة وحجم المبالغ التي تمثلها تشكل عبئا كبيرا على البلديات الضعيفة والمتوسطة الموارد التي غالبا ما تعجز عن تسديدها إلا بعد اللجوء إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية. تمثل نسبة حجم هذه المصاريف على مجموع الموارد المالية للبلديات غالبا المؤشر الحقيقي على الصحة المالية للمؤسسة العمومية وكذا مؤشرا عن طبيعة تسيير البلديات، كما أنه يعتبر أيضا مؤشرا على محدودية القدرة الادخارية لهذه الأخيرة، أي أن حجم هذه المصاريف يشكل مانعا للادخار، فنسبة الموارد المالية المتبقية بعد مصاريف المستخدمين التي تقل عن 30% - في اغلب الأحيان و في اغلب البلديات - مطلوب منها أن تكفي لتغطية جميع مصاريف التسيير الأخرى ، إضافة إلى الإبقاء على النسبة القانونية (10%) المقتطعة إجبارية لصالح قسم التجهيز والاستثمار العمومي (autofinancement)، الشيء الذي غالبا ما يكون مستحيلا¹.

فهذه النسبة العالية المخصصة لأجور الموظفين تحد وتضعف من قدرة البلديات على الادخار، وبالتالي قدرتها على التمويل الذاتي، وعجز أكثر من 1100 من أصل 1541 كما سبق ذكره، الشيء الذي يضطرها لطلب إعانات السلطة المركزية " المشروطة " و لو على حساب استقلاليتها.

المطلب الثاني: القيود المالية : و تتمثل في العوائق الناتجة الوضعية المالية المتأزمة التي تتميز بالعجز المستدم ، والذي ينتج اصلا عدم ملاءمة النظام الجبائي وما يتولد عنه من صعوبات تحول دون تعبئة الجماعات المحلية لمواردها المالية بالفعالية المطلوبة.

فرع أول: العوائق الخاصة بالنظام الجبائي : و يمكن حصرها فيما يلي :

أولا: حدود النظام الجبائي:

خلصت الدراسات التي قام بها المركز الوطني للدراسات والتحليل من أجل التخطيط (CENEAP) إلى أن المصادر الجبائية تشكل في الغالب أكثر من 80% من ميزانية التسيير (حسب ما هو موضح في الجدول 09) الذي وضع أن كلا من الضرائب المباشرة وغير المباشرة تحتلان أهم نسبة في هيكل الموارد المالية للبلديات بحيث أن نسبتها تتراوح بين 81 إلى 88% من مجموع الموارد .

وهذا الاعتماد شبه المطلق للبلديات على الموارد الجبائية يمثل إشكالا كبيرا و مصدر خطر على استقلالية الجماعات المحلية ، من حيث أن القانون قد أجبر البلديات على ضمان توازن ميزانيتها، ففي حالة حدوث أي خلل أو نقص في

¹ بن شعيب نصر الدين و شرفي مصطفى، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية، مرجع سابق، ص168.

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

تحصيل الموارد الجبائية التقديرية، تصعب عملية إعادة توازن الميزانية إلا بتدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية و تتجلى آثار نقص التحصيل على مستويين:

I. العجز على مستوى الجماعات المحلية: إن هيمنة المصادر الجبائية على مجموع الموارد المالية للبلديات يشكل عنصرا بالغ الأهمية من حيث هيكل النظام المالي، فالارتكاز المطلق على صنف معين من مصادر التمويل يجعل من الصعب على البلدية تفادي أي خلل مالي يكون سببه ضعف في التحصيل الجبائي .

بما أن القانون قد أجبر الجماعات المحلية على احترام مبدأ توازن الميزانية انطلاقا من مبدأ الاستقلالية الذي تقوم عليه اللامركزية ، فانه في حالة حدوث نقص في التحصيل، تحدث حالة عجز يصعب تداركه إلا بتدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية. على اعتبار أن العجز المحقق لا يمكن مواجهته عن طريق الزيادة في معدلات الضرائب أو الرسوم بسبب انعدام اللامركزية الجبائية أو على الأقل محدوديتها في الجزائر ، و لا عن طريق اللجوء إلى عملية الاقتراض على غرار ميزانية الدولة (إلا برخصة مسبقة من الوصاية)، و بالتالي فلا يبقى أمام الجماعات سوى التقليل من نشاطاتها (الممولة ذاتيا) وطلب المساعدات من السلطة .المركزية لتمويل المشاريع التنموية .

II. العجز على مستوى الصندوق المشترك للجماعات المحلية:أوكلت مهمة إعادة التوازن لميزانيات الجماعات المحلية

— كما تم التطرق إليه في الفصل من هذا البحث - إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية الممول أصلا من بعض الاقتطاعات الإجبارية من الميزانيات المحلية ونسب بعض الضرائب والرسوم. إلا أن هذا الصندوق يمكن أن يعرف هو أيضا بعض العجز لعدة أسباب نذكر منها:

- لعدد المتزايد و الكبير للبلديات العاجزة .
- تكليف الصندوق بدفع إعانات تسيير الحرس البلدي و التي تتعدى على الغالب 40% من ميزانيته.
- إلغاء ضريبة الدفع الجزائي حيث كان يستأثر بحصة الأسد (70 %)
- من سنة 1986 إلى 1993 فترة انهيار أسعار البترول و تصاعد نسبة المديونية كانت نسبة تغطية عجز الميزانيات المحلية مطلقة أي أن الصندوق كان يغطي العجز بنسبة 100% وابتداء من 1994 بدأت نسبة التغطية تتراجع إلى حدود 68% ويعزى الصندوق هذا التراجع من سنة 1994 إلى تحمله لأعباء الحرس البلدي التي أوكلت إليه بموجب التعليم الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1995 التي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي إلى أن وصلت نسبة التغطية إلى حدود 56.51 سنة 1999)

انظر الجدول (10).

لقد سبقت الإشارة إلى أن الضرائب المحصلة لفائدة الصناديق المشتركة تعتبر موارد جبائية محلية بحكم انه يعاد توزيعها على الجماعات المحلية¹، و بالتالي يمكن اعتبار أن هذه التعليم قد حولت للجماعات المحلية والبلديات

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

خاصة مهام جديدة (أمنية مكافحة الإرهاب) بدون ما يرافقها موارد مالية موازية توضع تحت تصرفها بل بالعكس . وهذا يعتبر دليل آخر على القيود التي تحيط باستقلالية الجماعات المحلية وسيطرتها على مواردها .

ثانيا تبعية النظام الجبائي للدولة:

تتمثل تبعية النظام الجبائي للعديد من الدول في عدم وجود أو الاعتراف بوجود سلطة جبائية للجماعات المحلية، فلا ضريبة إلا بموجب قانون. ولقد تبنت الجزائر هذا النظام (عدم الاعتراف باللامركزية الجبائية الواسعة) ، بحيث تنفرد الدولة بقرار إنشاء أو إلغاء الضرائب والرسوم، تحديد الوعاء والمعدلات، كما تقرر أيضا عملية تحصيل هذه الضرائب بمصالحها الخاصة، وتنفرد من ذلك بالحصة الأكبر من مبالغ الجباية.

كما أن عملية تحصيل مختلف الضرائب والرسوم هي من صلاحيات الدولة ليس للبلديات أي دخل في هذه العملية سوى استلام حصصها شهريا من مديريات الضرائب الولائية ، حيث يقوم كل قابض ضرائب بتقسيم المبالغ المحصلة من كل ضريبة أو رسم خلال الشهر المعين على الجهات المستفيدة منها (بلدية ، دولة، صناديق مشتركة) وفق النسب المحددة في قوانين المالية، ليتم تحويلها إلى ميزانية البلدية عن طريق الخزينة الولائية في الأسبوع الأول من الشهر الذي يلي شهر التحصيل دون أن يكون للبلديات أية سلطة للطعن أو الرفض .لهذه الإجراءات التي تخص مواردها المحلية .

ثالثا: هيمنة الدولة على المصادر الجبائية :

حسب التقرير النهائي للجنة الوطنية للإصلاح الجبائي المقدم سنة 1989، خلصت إلى أن نسبة العائد الجبائي للدولة يشكل 75% بينما النسبة المخصصة للجماعات المحلية لا تمثل سوى 25% من مجموع الإيرادات الجبائية قبل الإصلاح الجبائي سنة 1992. غير أنه وبعد الإصلاحات الجبائية بدأت تعرف هذه النسبة انخفاضا إلى حدود 19% سنة 2003 دون أن تتعدى بأي حال من الأحوال نسبة 24 %، سنة 2006، وعليه تبقى هيمنة الدولة على الموارد الجبائية مستقرة ودون مراجعة، فكيف يمكن للجماعات المحلية إحداث التنمية المحلية المطلوبة في ظل الإبقاء على استحواذ الدولة على المصادر المالية (أنظر الجدول 11) الشيء الذي يدل على أن التطبيق الميداني (للسلطة التنفيذية) لا يعكس الإرادة السياسية في مجال تكريس اللامركزية و العبر عنها في مختلف القوانين .

فرع ثاني: الوضعية المالية المتأزمة :

أولا عدم تكافؤ الموارد مع الأعباء :

لقد تعددت الأسباب التي أدت إلى تفاقم ظاهرة عجز أغلب البلديات غير أن التحاليل أظهرت أن الأسباب الأساسية تكمن في عدم تطابق الوسائل مع المهام الموكلة إليها، فقد لوحظ هذا التعارض بين أعباء البلدية وبين مواردها المتاحة منذ زمن بعيد، بحيث أنه قد اعتمد قانونها قبل الولايات وأسندت لها مثل هذه الصلاحيات وهي

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

لا تزال حديثة العهد بالاستقلال، واعتبارا لهذه الوضعية، كانت ندرة الموارد المالية سيدة الموقف، واضطرت الدولة والظروف هذه الاعتراف بوجود فروق بين ندرة الموارد وحجم الأعباء الملقاة على عاتقها.¹

لقد قامت اللجنة الوزارية المشتركة لأجل إصلاح الجباية و المالية المحلية سنة 1989 2 إلى إعداد بطاقة استفسارية تخص البلديات، تبرز فيها المبالغ المخصصة من مواردها المالية الذاتية المتاحة لتغطية نفقات لكل نشاط و الاحتياجات الحقيقية لكل نشاط منها، ثم استخراج الفرق بين الاعتمادات المخصصة (حسب الامكانيات المتاحة) و الاحتياجات الحقيقية بكل نشاط .ولقد تم إعداد جدول ابتداء من هذه البطاقات الاستفسارية و كانت النتيجة مذهلة أن جل القطاعات تحتاج إلى أكثر من ضعف الاعتمادات المتوفرة لديها، و بالتالي و من اجل تأمين السير الحسن لأي قطاع و مواجهة أعبائه تحتاج الجماعات المحلية إلى مساعدات كبيرة من الدولة، فعلى سبيل المثال:

- تحتاج البلديات لإنجاز الهياكل الأساسية أربعة (04) أضعاف الاعتمادات المتوفرة لديها.
- لإنجاز الطرق و جلب المياه الصالحة للشرب، التطهير و الإنارة العمومية تحتاج إلى قرابة الضعفين.
- تحتاج إلى أكثر من الضعفين للقيام بمهامها في مجال النشاط الاجتماعي.
- احتياج الى اعتمادات تفوق (05) أضعاف المتوفرة لديها في مجال الشباب و الرياضة.

هذا على سبيل المثال لا الحصر، حيث من مجموع 06 مليار دينار كاعتمادات متوفرة، يجب على الدولة توفير ما يفوق 03 مليار دينار جزائري (أنظر الجدول 12) و هذا و بالرغم من محاولات الإصلاح التي تقوم بها الدولة على مستوى قوانين البلدي و الولاية و النظام الجبائي.

ثانيا :لجوء الجماعات المحلية لإعانات الدولة³ :

أمام الوضعية المالية الصعبة والعجز المستدام في ميزانية الجماعات المحلية ،اصبحت الهيئات المحلية المنتخبة تطالب بتدخل الدولة لمساعدتها على الخروج من هذه الوضعية الخائفة الناتجة عن عدم كفاية مواردها الذاتية لتغطية النفقات التي تتطلبها مهامها المتعددة و لو على حساب استقلاليتها وحرية قرارها.معلنين بذلك عن رفع راية الاستلام البيضاء امام عجزهم على تلبية تعهداتهم الانتخابية بحيث لم يعد تدخل السلطة المركزية في تسيير الجماعات المحلية يشكل مصدر ازعاج للمنتخبين المحليين مقابل الاعانات التي تقدمها بل اصبحوا يتخذون من عجز ميزانياتهم شماعة تعفيهم من تعهداتهم امام منتخبيهم. و تقدم السلطة المركزية عدة انواع من الاعانات منها:

1Said BENAÏSSA: « L'aide de l'état aux collectivités locales ».OPCIT, P : 38.

2CENEAP : « la réforme des finances et de la fiscalité locales », Alger, 1997, document interne. Non publié, p 07.

3Bimensuel de l'économie et de la finance.L'éco, n°79 / du 1er au 15 décembre 2013

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

I. المخططات البلدية للتنمية المحلية (PC) : المخططات البلدية للتنمية هي برامج عمل تقررها السلطات المختصة في إطار المخطط الوطني ويتم إنجازها عبر مراحل حيث تكلف كل بلدية بإعداد واعتماد مشاريعها التنموية وترفعها للولاية ثم وزارة التخطيط في السابق، غير أنه ابتداء من سنة 1988 لم تعد هذه المشاريع تخضع لمصادقة وزارة التخطيط.

وتتعلق المخططات البلدية للتنمية بقطاعات تمس الحياة اليومية للمواطنين كالمياه والتطهير والمراكز الصحية وغيرها وبالتالي فهي و بالتالي فهي مشاريع يتم اعتمادها على المستوى المركزي و بعد موافقة السلطة المركزية، و تمول بواسطة اعتمادات ضمن ميزانية الدولة و تنفيذها يتم من طرف الجماعات المحلية ولكن وفق الشروط المحددة مسبقا.

II. البرامج القطاعية للتنمية (PSD) : حسب ما قضت به المادة 05 من المرسوم رقم 380 - 81، هناك نوعان من المخططات فبالإضافة إلى المخطط البلدي للتنمية، هناك مخطط ثاني يسمى البرنامج القطاعي للتنمية.

III. البرامج والصناديق المرافقة والمدعمة للإصلاحات الاقتصادية : هي برامج تستجيب لوضعيات معينة، فهي بذلك ترمي إلى التكفل بتلك الوضعيات الظرفية لتجاوزها، لاسيما في مجال خلق مناصب شغل على المستوى المحلي موسمية تتماشى حسب طبيعة البرنامج والجهة الموجهة إليها، من أهم هذه البرامج:

برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي: أنشئ هذا البرنامج سنة 2001، ويهدف إلى إنعاش الاستثمار العمومي بواسطة مشاريع مسجلة ضمن مختلف برامج التجهيز العمومي للدولة (المركزي، القطاعي غير المركز، المخططات البلدية للتنمية)، هذا البرنامج بادر به رئيس الجمهورية يمتد على مدى أربع سنوات. 2004/2001. و يتمحور حول الأنشطة المخصصة لدعم المؤسسات والأنشطة الزراعية المنتجة وغيرها، وإلى تعزيز المرافق العمومية في ميدان الري والنقل والمنشآت القاعدية، وتحسين ظروف المعيشة والتنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية.

* الأنظمة الخاصة بالتضامن والنشاط الاجتماعي: في محاولة من السلطة المركزية لضمان حد ادنى من مصداقية البلديات وتقريبها أكثر من المواطن عن طريق المساعدات التي يمكن تقديمها للفئات المحرومة والعاجزة، أنشأت الدولة في هذا الإطار أنظمة خاصة للبلديات تستفيد منها عن طريق مديرية النشاط الاجتماعي وممولة من طرف وكالة التنمية الاجتماعية.¹

برنامج صندوق الجنوب : هو برنامج يهدف إلى التكفل بالعجز في ميدان التجهيزات الأساسية بالمناطق الجنوبية بالوطن لتجاوز التخلف الذي تعانيه البلديات في هذا المجال، مقارنة ببلديات مناطق الشمال.

* صندوق الكوارث الطبيعية والأخطار الإيكولوجية الكبرى :

يوضع تحت تصرف هذا الصندوق المنشئ بموجب المرسوم رقم 402/90 المؤرخ في 15/12/1990 حساب خاص لدى الخزينة و يعتبر الوزير المكلف بالجماعات المحلية الأمر بالصرف الرئيسي له. يهتم جهاز بتسيير

¹ المرسوم رقم 232/96 المؤرخ في 29/06/1996 المتضمن انشاء الوكالة الوطنية للتنمية المحلية، جريدة رسمية، رقم 40، 1996.

الفصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية وحدود لامركزيتها في الجزائر

الكوارث الطبيعية و الأخطار التكنولوجية الكبرى التي تتعرض لها البلديات ، و في هذا الإطار تكون البلدية المعنية بالتصريح المتعلق بالمنطقة المنكوبة وفق الاجراءات القانونية السارية .

يمكن الاستخلاص مما تقدم أن النصوص التشريعية المنظمة لتسيير البلديات و الولايات في الجزائر تعكس القناعة الراسخة للنظام السياسي بأسلوب اللامركزية الإقليمية كتنظيم إداري لأجهزة الدولة إلا أن تنفيذ هذه النصوص التشريعية من اجل تجسيد اللامركزية ، يصطدم بمعوقات مختلفة تتراوح بين الشاكل الإدارية والإمكانات المادية والبشرية . و بسبب التركيز في هذا البحث على الإمكانيات المالية فقد اتضح جليا أن سبب العجز التي تعاني منه ميزانيات الجماعات المحلية يدفع الهيئات المنتخبة إلى اللجوء الى طلب المساعدات من السلطة المركزية و قبولها بكل شروطها حتى على حساب استقلاليتها.

و يرجع سبب العجز المال البلديات خاصة و عدم قدرتها على التمويل الذاتي للمشاريع، إلى ضعف مواردها المالية الذاتية التي تشكل فيها الحماية القسط الأكبر (90%)، حيث أصبحت هذه الحماية أداة في يد السلطة المركزية تتمكن من خلالها من تحديد مدى استقلالية الهيئات المحلية حسب ظروفها، و استمرار هذه الوضعية جعل الهيئات المنتخبة المحلية لا تجد في ذلك مصدر حرج او ازعاج ما دامت تستخدمها مبررا و ذريعة أمام المواطنين، وهو ما عبرت عنه الدورية الجريدة الاقتصادية و المالية «ECO»¹.

¹ Bimensuel de l'économie et de la finance ,L'éco, n°79 / du 1er au 15 décembre 2013 **(la fiscalité locale demeure une chasse gardée du pouvoir central, laissant ainsi les communes sans droit de regard sur les montants des recettes recouvrées et les élus locaux sans aucune souveraineté fiscale devant leur permettre de contrôler ou de gérer cette manne financière. Mais, ce n'est pour déplaire aux élus qui, de ce fait se trouvent exempts de tout engagement envers leurs électeurs)**

خاتمة

الخاتمة

تعرضت في دراستي لهذا الموضوع إلى الوحدات المحلية في الجزائر من خلال التعريف بها ، و بالمهام اللامركزية الضخمة التي تسأل السلطات المحلية عن القيام بها في إطار مجال اختصاصها الواسع ، ثم أطنبت بعد ذلك في الحديث عن النظام الجبائي الجزائري الحالي (le régime fiscal algérien actuel) من حيث تصنيف الضرائب التي يتشكل منها، و كيفية توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية من طرف المشرع انطلاقا من مصدرها الأول كموارد مالية عامة إلى الدور الذي تلعبه الصناديق المشتركة في هذه العملية ، ثم تطرقنا إلى الكيفية التي يتم بمقتضاها تخصيص هذه الموارد لتغطية نفقات الميزانيات المحلية.

و كان الهدف من ذلك ، هو الإلمام قدر الإمكان بجوانب الإشكالية التي وضعتها لهذا البحث في مقدمته ، و التي تظهر على غلافه كعنوان له و هي العلاقة التي تربط تأثير توزيع الموارد الجبائية على استقلالية الهيئات المحلية.

و قد حاولت من خلال هذه المنهجية فك شفرة العلاقة المذكورة من خلال إظهار أهمية الموارد الجبائية ضمن مجموع الموارد المالية المحلية ، و معرفة مدى تأثير عملية توزيع الموارد الجبائية على الوضعية المالية للجماعات المحلية التي تتميز بعجز كبير و مستدام طال معظم بلديات الوطن ، لنخلص الى علاقة ذلك باستقلالية الهيئات المحلية على اعتبار ان تعزيز الاستقلالية المالية للهيئات المحلية مرهون بوفرة الموارد المالية الذاتية والثابتة.

فوصلت الى الحقيقة التي مفادها أن الأزمة المحلية التي تعانيها جماعتنا المحلية ، ليس مرجعها إلى نقص في عدد الضرائب التي تستفيد السلطات المحلية من ناتجها فالنظام الجبائي المحلي الحالي يتكون من عدد معتبر من الضرائب، و لا إلى ضيق في مجال اختصاص هذه السلطات فهي تتمتع بالاختصاص في النظر في كل ما يهم الحياة المحلية، ولكن يرجع سببها الأساسي إلى طريقة توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية التي تختص بها السلطة المركزية و التي يظهر فيها عدم التوازن جليا بين مردودية ضرائب الدولة و الضرائب المحلية من جهة و عدم العدالة في توزيعها على الجماعات المحلية فيما بينها من جهة أخرى.

وقد أدى هذا- بإضافة إلى عدم فعالية وسائل التدخل الاقتصادية المحلية- إلى افتقار معظم الجماعات المحلية إلى الموارد المالية، و من ثم شبه شلل الأجهزة المحلية التي أتسمت في كثير من الأحيان بعجز في تحويل الاختصاص المعترف به لها نظريا إلى واقع ملموس مما أدى إلى فسح المجال أمام التدخل الحتمي للأجهزة المركزية للنهوض بالتنمية بطرق مختلفة تأخذ أشكال متعددة (اعانات ،مساعدات مباشرة وغير مباشرة ، مخططات و برامج تنمية..).

وقد ترتب على ذلك ما لم يكن ليحدث لو تم توزيع الموارد المالية بين الجماعات المحلية بطريقة أكثر عدالة و موضوعية - اضافة طبعا لتذليل العوائق الادارية الاخرى - ألا وهو **التبعية الشبه مطلقة** ، التي أصبحت في بعض

الاحيان تشكل مطلباً للسلطات المحلية، أكثر مما هي مفروضة وكل ذلك من اجل القيام بالأعباء الضخمة التي تتجاوز إمكانياتها المحلية و بالتالي المحافظة على مصداقيتها امام منتخبيها.

مما تقدم يستخلص أن الواقع المالي للجماعات المحلية يثبت خطأ الفرضية التي تم الانطلاق منها في مقدمة الموضوع. فالمتتبع يلاحظ بسهولة أن النصوص النظرية تعكس إلى حد كبير الإرادة السياسية للدولة في إرساء نظام حقيقي للامركزية ، و التي تتجلى ليس فقط فيما تتضمنه النصوص القانونية من قواعد الديمقراطية الكاملة و الاختصاص الواسع و إنما أيضا في التأكيد على منح الجماعات المحلية كل الوسائل التي تمكنها من القيام بمهامها، ولكن هذه الرغبة للدولة لم تتحقق في صورتها الكاملة بسبب النقائص السالفة الذكر، وعدم التطبيق السليم للنصوص القانونية.

فالمنادون بضرورة وجود لامركزية جبائية مرافقة للامركزية الاقليمية يعيرون على السلطة المركزية احتكارها للاختصاص بعملية توزيع الإيرادات الجبائية حسب ما تراه مناسبا لها و على أساس معايير لا تشاركها الجماعات المحلية في وضعها ، حيث يثبت الواقع أن هناك رسوم محلية تلغى من طرف السلطة المركزية لأسباب لا تعلمها إلا هي و تعويضها بحصص محددة من ضرائب الحكومة أو بإعانات مباشرة ، كما أن هناك أوعية ضريبية محلية يتم تقليصها بواسطة الإعفاءات التحفيزية مما ينتج عنها عجزا في الميزانيات المحلية فتقوم عندئذ الحكومة بمنحها تحويلات من خزينتها و كأن الأمر لا يمس حقا أصيلا للجماعات المحلية و أن ذلك لا يتعدى سوى مساعدات تمنحها الدولة للميزانيات المحلية فنزعها متى شاءت و تعويضها بأي طريقة أرادت. وبالتالي هذا ينفي كل حديث عن ارادة في تكريس لامركزية اقليمية حقيقية لأن المنطق يقول أن من يمول يحكم.

وعليه و مما تقدم من نتائج، يمكن تلخيص بعض الاقتراحات يمكن ان تساهم في تذليل العوائق التي تحول دون تمتع الجماعات المحلية في الجزائر باستقلاليتها التي يكفلها القانون فيما يلي :

- فيما يخص علاقات الحكومة المركزية بالوحدات المحلية : بعد انتهاء ورشات الاصلاح التي باشرتها الدولة عن طريق مصالح وزارة الداخلية و اصلاح الجماعات المحلية بصدور القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بقانون البلدية القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/07/21 المتعلق بقانون الولاية والذين يظهر انهما يزخران بالتدابير الايجابية التي تصب في مجال تعزيز استقلالية الجماعات المحلية ،فما علينا الا منح فرصة للتطبيق و انتظار النتائج للحكم عليهما .
- فيما يخص حث الجماعات المحلية على التوجه نحو الاستثمار لتوسيع الوعاء الضريبي للضرائب المحلية و كذا حثها على تعبئة الموارد المالية الذاتية غير الجبائية مثل تطوير ناتج استغلال املاكها المنقولة و العقارية.

الخاتمة

- فيما يخص صلاح النظام الجبائي : ليس هناك نظام جبائي - في نظري- أمثل يقترح وهو صالح لكل زمان و مكان ، ولكن هناك مبادئ أساسية يسترشد بها عند وضع هذا النظام ، كوضع معايير موضوعية ، عقلانية يتم بمقتضاها توزيع الموارد الجبائية بين الدولة و الجماعات المحلية و بين هذه الأخيرة فيما بينها. بحيث يمنح من خلالها للسلطات المحلية ضرائب يراعى فيها شروط العدالة المردودية والمرونة القابلة للتطبيق لتفادي النتائج السلبية للضرائب و الرسوم التي لا يراعى فيها مثل هذه الشروط بمعنى انه لخروج الجماعات المحلية من |أزمتهـا لا بد من التفكير في خلق نظام جبائي يتغير لا يتغير الأوعية أو النسب فقط بل وفقا للأهداف أيضا

انتهى بحمد الله

الملاحق

ملحق رقم 01

الجدول رقم 1 الفرق بين الضريبة و الرسم

الخصائص	الضريبة	الرسم
الإلزام " الإلزام "	ملزمة	اختياري
المقابل	دون مقابل خاص و مباشر	له مقابل خاص و مباشر
تحديد القيمة	بقانون " المقدرة التكلفة "	بقانون " حسب نوع الخدمة "

المصدر: محمد الصغير بعلي و يسرى ابو العلاء ، المالية العامة ، دار العلوم للنشر ، الجزائر 2003، ص 61.

ملحق رقم 02

نسبة الموارد الجبائية المحلية إلى الموارد الداخلية (الوحدة : مليون دينار)

مجموع الإيرادات الداخلية	الإيرادات غير الجبائية		الإيرادات الجبائية		السنوات
	النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	
45 906	%19.84	7 600	84.44%	38 306	1995
45570	%21.09	7 937	82.58%	37 633	1996
46693	%18.30	7 222	%84.53	39 471	1997
53351	%22.47	9 787	%81.66	43 564	1998
56 542	%18.65	8 887	%84.28	47 655	1999
59 580	%12.45	6 598	%88.93	52 982	2000
61405	13.60%	7 350	%88.03	54 055	2001
61 433	%14.97	8 000	%86.98	53 433	2002
64 730	%15.12	8 500	%86.87	56 230	2003
75 817	%13.47	9 000	%88.13	66 817	2004
85 843	%16.25	12 000	%86.02	73 843	2005

المصدر: بن شعيب نصر الدين، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث عدد 2012/10 جامعة تلمسان.

ملحق رقم 03

جدول: نسبة الجباية المحلية إلى الجباية الوطنية . (الوحدة بالمليون دينار جزائري)

الجباية المحلية		الجباية العامة	السنة
النسبة	المبلغ		
22.45%	78 562	350 00	1998
22.40%	85 157	380 100	1999
23.85%	90 737	380 750	2000
23.02%	95 722	415 840	2001
21.08%	114 102	541 350	2002
19.72%	112 352	615 390	2003
21.63%	144 023	665 800	2004
20.94%	154 304	736 830	2005
24.49%	84 133	751 920	2006

المصدر : بن شعيب نصر الدين و شريف مصطفى ، مجلة الباحث ، جامعة تلمسان، عدد 10.

ملحق رقم 04

جدول رقم (04) يبين الضرائب و الرسوم المحلية المطبقة في الجزائر و الهيئات القائمة على تصفيتها و تحصيلها و نسب توزيعها

نوع الضريبة أو الرسم	المعدل المطبق	الهيئة المكلفة بالتحصيل	كيفية التوزيع
الرسم العقاري على الملكيات المبنية وغير المبنية،	من 5 - 10% بالنسبة للملكيات المبنية وتختلف النسبة المطبقة بين المناطق العمرانية وغير العمرانية وحسب المساحة. و3% بالنسبة للأراضي الفلاحية.	أمين خزينة البلدية.	100% إلى خزينة البلدية.
رسم التطهيري	بين 500 - 1000 دج للمحلات السكنية. بين 1000 دج و 10000 دج للمحلات ذات الاستعمال مهني، تجاري أو حرفي.	الجزائرية للمياه، بواسطة فواتير المياه.	100% إلى خزينة البلدية.
الرسم الخاص على رخصة البناء.	- رخص البناء 1500-20000. - رخص التجزئة 800-80000 دج. - رخصة الهدم 100 دج. - شهادات المطابقة 500-2500 دج. - شهادات التعمير والتقسيم 500 دج	أمين خزينة البلدية.	100% إلى خزينة البلدية.
الرسم على الإعلانات الضوئية،	- رسم طابع سنوي قدره 200 دج للمتر المربع أو جزء من المتر المربع.	أمين خزينة البلدية.	100% إلى خزينة البلدية.
الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية،	- الورق العادي من 20 - 30 دج. - ورق مجهز ومحمي 40 - 80 دج. - الإعلانات المدهونة 500 - 750 دج.	أمين خزينة البلدية.	100% إلى خزينة البلدية.
الرسم على السكن	- 300 دج للمحلات ذات الطابع السكني. - 1200 دج للمحلات ذات الطابع المهني.	يحصل الرسم من خلال فاتورة الكهرباء والغاز من قبل مصالح سونلغاز ثم يدفع إلى قباضة الضرائب المختلفة.	يدفع إلى الصندوق الخاص لإعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات الولاية.
الضرائب عملاً أملاك،	- تفرض وفق جدول تصاعدي.	قابض الضرائب.	الدولة 60%، البلديات 20% للصندوق الوطني للسكن 20%.
الرسم على الأطر المطاطية الجديدة	- 10 دج إطارات السيارات الثقيلة. - 5 دج إطارات السيارات الخفيفة.	قابض الضرائب.	10% للصندوق الوطني للتراث الثقافي، 15% للدولة 25% للبلديات، 50% للصندوق الوطني لتهيئة البيئة وإزالة التلوث.
رسم على الذبائح.	- 5 دج لكل كغ.	أمين خزينة البلدية.	1,5 دج للبلديات 3,5 دج لصندوق حماية الصحة
قسمة السيارات.	- من 3000 دج إلى 15000 دج.	قابض الضرائب.	للدولة 20%، للصندوق المشترك للجماعات المحلية 80%.

تابع (ملحق رقم 04)

الرسوم المحصلة من العمليات داخل الجزائر: 80% للدولة 10% للبلديات، 10% للصندوق المشترك للجماعات المحلية، أما الرسوم من عملية الاستيراد 85% للدولة، 15% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.	قابض الضرائب.	- المعدل العادي 17%. - المعدل المنخفض 7%.	الرسم على القيمة المضافة
الدولة 50%. البلديات 45%. الصندوق المشترك 5%.	قابض الضرائب	- 6%: نشاط الشراء لأجل البيع. - 12%: قطاع الخدمات والحرف.	الضريبة الجزائرية الوحيدة.
100% للبلدية.	أمين خزانة البلدية.		الرسم على الحفلات.

المصدر : وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب - مديرية العمليات الجبائية و التحصيل - المديرية الفرعية للتحصيل 2016.

ملحق رقم 05

جدول (5) : التوزيع السكاني حسب عدد البلديات

عدد البلديات	عدد السكان
38	من 0 إلى 5000 ساكن
209	من 5000 إلى 10000 ساكن
175	من 10000 إلى 20000 ساكن
113	من 20000 إلى 40000 ساكن
34	من 40000 إلى 100000 ساكن
07	+ 100000 ساكن
676	المجموع

المصدر : مجلة الجماعات المحلية العدد الأول سنة 1967 صفحة 38

ملحق رقم 06

جدول (6) : التوزيع السكاني حسب عدد البلديات

التقسيم الإقليمي لسنة 1984 (حسب الإحصاء السكاني لسنة 1987)		التقسيم الإقليمي لسنة 1974 (حسب الإحصاء السكاني لسنة 1977)		القسم الإقليمي عدد السكان
النسبة	العدد	النسبة	العدد	
19.4%	299	40%	28	أقل من 5.000 ساكن
56%	863	43.6%	307	بين 5.000 و 15.000
24.6%	379	52.4%	369	أكثر من 15.000
100%	1541	100%	704	المجموع

المصدر: بن شعيب نصر الدين، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث عدد 2012/10 جامعة تلمسان.

ملحق رقم 07

جدول (7) : تزايد البلديات العاجزة بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 (الوحدة : ألف دينار)

نسبة البلديات العاجزة	مبلغ العجز	عدد البلديات العاجزة	السنوات
03%	31.000	52	1986
04%	76.000	63	1987
06%	108.000	96	1988

المصدر: بن شعيب نصر الدين، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث عدد 2012/10 جامعة تلمسان.

ملحق رقم 08

الجدول (08) : توزيع مستخدمي الإدارة العامة حسب مستوى الكفاءات (2009)

أعوان التنفيذ		أعوان التحكم		الإطارات		النسبة %	العدد	توزيع مستخدمي الإدارة العامة حسب قطاعات الأنشطة
النسبة %	العدد	النسبة %	العدد	النسبة %	العدد			
57,25	140.752	29,07	71474	13,68	33.640	14,81	245.866	الإدارة المركزية
31,10	254.608	45,23	370.274	23,66	193.713	49,31	818.595	المصالح غير الممركزة
85,46	171.873	6,84	13.747	7,70	15493	12,11	201.113	إدارة البلديات
48,08	156.045	32,67	106.025	19,25	62457	19,55	324.527	المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري
31,98	22.391	12,55	8.788	55,47	38836	4,22	70.015	المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي , الثقافي والمهني
44,92	745.669	34,35	570.308	20,73	344139	100	1660.116	المجموع

المصدر: بن شعيب نصر الدين، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث عدد 2012/10 جامعة تلمسان.

ملحق رقم 09

الجدول (09) نسبة الإيرادات الجبائية الى إيرادات الممتلكات المحلية (الوحدة بمليون د ج)

المجموع	إيرادات الأملاك العمومية		إيرادات جبائية		السنوات
	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	
45 906	%19,84	7 600	%83,44	38 306	1995
45 570	% 21,09	7 937	%82,58	37 633	1996
46 693	% 18 ,30	7 222	%84,53	39 471	1997
53 351	% 22 ,47	9 787	% 81,66	43 564	1998
56 542	% 18 ,65	8 887	% 84,28	47 655	1999
59 580	% 12,45	6 598	% 88,93	52 982	2000
61 405	% 13,60	7 350	% 88,03	54 055	2001
61 730	% 14,97	8 000	% 86,98	53 433	2002
64 730	% 15,12	8 500	%86,87	56 230	2001
75 817	% 13,47	9 000	% 88,13	66 817	2004
85 843	% 16,25	12 000	% 86,02	73 843	2005

المصدر: بن شعيب نصر الدين، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث عدد 2012/10 جامعة تلمسان.

ملحق رقم 10

جدول (10) : عجز البلديات ومساعدات التغطية (الوحدة بألف د ج)

السنة	عدد البلديات العاجزة	مبلغ العجز	المبلغ المساعدات	النسبة التغطية
1986	52	31 ,000	31,000	%100
1987	63	76,000	76,000	%100
1988	96	108,000	108,000	%100
1990	164	250,000	250,650	%100
1991	620	1,963,510	1,963,510	%100
1992	660	1,904,343	1,904,343	%100
1993	792	3,500,000	3,804,773	%100
1994	779	3,500,000	2,871,645	% 82.04
1995	929	6,500,000	4,900,573	% 75.40
1996	1090	8,730,000	6,711,002	% 76.87
1997	1159	11,600,000	8,000,000	% 68.96
1998	1249	16,173,000	8,968,000	% 55.45
1999	1207	15,613,000	8,824,000	% 56.51

المصدر: بن شعيب نصر الدين، الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث عدد 2012/10 جامعة تلمسان.

ملحق رقم 11

جدول (11) : نسبة الجباية المحلية الى الجباية الوطنية

السنة	الجبائية المحلية		الجبائية العامة
	النسبة	المبلغ	
1998	% 22,45	78 562	350 000
1999	% 22,40	85 157	380 100
2000	% 23,83	90 737	380 750
2001	% 23,02	95 722	415 840
2002	% 21,08	114 102	541 350
2003	% 19,72	121 352	615 390
2004	% 21,63	144 023	665 800
2005	% 20,94	154 304	736 830
2006	% 24,49	184 133	751 920

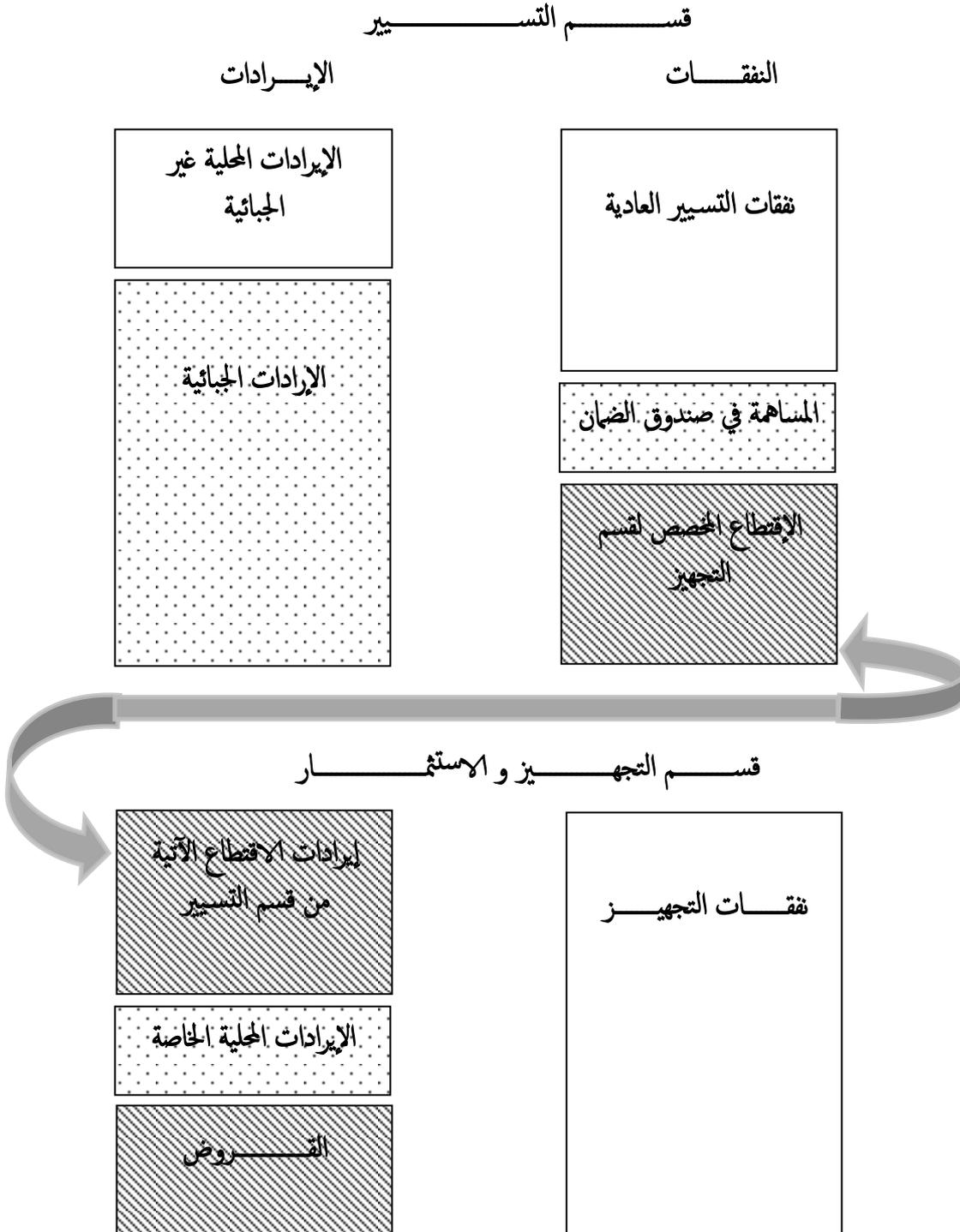
ملحق رقم 12

جدول (12) : احتياجات تمويل البلديات سنة 1985 (الوحدة ب دج)

القطاعات	إتمادات 1985	مبلغ العجز	الاحتياجات الحقيقية	الانحراف
الهياكل الأساسية	107.907.019	444.952.160	444.952.160	343.045.141
النقل	108.110.507	298.500.811	298.500.811	190.390.304
السياحة	17.404.148	169.901.083	169.901.083	150.450.935
الشؤون الدينية	142.002.791	347.028.171	347.028.171	205.025.380
النشاط الاجتماعي	220.977.185	483.858.905	483.858.905	262.881.320
الطرق، الماء، التطهير ، والإنارة	1.152.607.185	2.036.431.058	2.036.431.058	833.823.873
الشباب ، الرياضة ، الثقافة	89.133.731	513.044.222	513.044.222	423.910.481
التعليم	790.329.055	1.061.153.142	1.061.153.142	271.424.084
المستخدمين	3.564.440.132	4.100.496.286	4.100.496.286	536.056.154
أعباء أخرى	421.738.666	421.738.666	421.738.666	00
المجموع	6.610.650.808	9.877.696.504	9.844.696.504	3.267.045.696

الشكل رقم 1-

تخطيط مبسط لتوزيع الموارد الجبائية على نفقات ميزانيات البلدية



Source : J.R Mennier et B.Sportisse, finances et comptabilité des communes, imprimerie centrale, annaba, 1972,p138

مراجع و مصادر

النصوص الدستورية

1. دستور 10 سبتمبر 1963

2. دستور 22 نوفمبر 1976

3. دستور 23 فيفري 1989

4. دستور 28 نوفمبر 1996

• النصوص التشريعية

1. الا لامر رقم 24/67 المؤرخ في 18/01/1967، المتضمن قانون البلدية ،الجريدة الرسمية رقم 06/67 بتاريخ 1967/01/18.

2. الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23/05/1969، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 44/69 بتاريخ 1969/05/23.

3. قانون 09/84 المؤرخ في 04/02/1984، المتعلق بتنظيم الإقليم الوطني، الجريدة الرسمية رقم 06/84 بتاريخ 1984/02/07.

4. القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بقانون البلدية ، الجريدة الرسمية رقم 15/90 بتاريخ 1990/04/11.

5. القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بقانون الولاية ، الجريدة الرسمية رقم 15/90 بتاريخ 1990/04/11.

6. القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بقانون البلدية ، الجريدة الرسمية رقم 37/11 بتاريخ 2011/07/03.

7. القانون رقم 01/12 المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية رقم 2012/1 بتاريخ 2012/01/14.

8. القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/07/2012 المتعلق بقانون الولاية ، الجريدة الرسمية رقم 2012/12 بتاريخ 2012/02/29.

9. قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

10. قانون الرسوم على رقم الأعمال.

11. قانون الضرائب غير المباشرة.

12. قانون التسجيل.

13. قانون الطابع .

• النصوص التنظيمية :

1. المرسوم التنفيذي 134/73 ، المؤرخ في 1973/08/09 ، المتضمن قانون المالية لسنة 1974 و إحداث الأموال المشتركة للجماعات المحلية.
2. المرسوم التنفيذي 135/73 ، المؤرخ في 1973/08/09 ، المتضمن لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز و الاستثمار لفائدة الولايات.
3. المرسوم التنفيذي 36/73 ، المؤرخ في 1973/08/09 ، المتعلق بشروط تسيير و تنفيذ مخططات البلديات الخاصة بالتنمية. لامركزية اعتمادات الدولة الخاصة بالتجهيز و الاستثمار لفائدة الولايات.
4. المرسوم التنفيذي رقم 266/86 بتاريخ 1986/11/04 ، المتضمن تحويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري و وضعها تحت وزارة الداخلية.
5. المرسوم التنفيذي 81-371 ، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولائية و اختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة و الرياضة ، جريدة رسمية عدد 52 لسنة 1981.
6. المرسوم التنفيذي رقم 35/63 المؤرخ في 1963/05/16 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات ، الجريدة الرسمية رقم 35/63 بتاريخ 1963/05/31.
7. المرسوم التنفيذي رقم 4/85 المؤرخ في 1985/01/12 المتضمن التنظيم الإقليمي لمدينة الجزائر ، الجريدة الرسمية رقم 03/85 بتاريخ 1985/01/13.
8. المرسوم التنفيذي 81-372 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في القطاع السياحي ، نفس الجريدة.
9. المرسوم التنفيذي 81-373 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الفلاحة و الثروة الزراعية ، نفس الجريدة ، المعدل و المتمم.
10. المرسوم التنفيذي 81-374 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الصحة ، نفس الجريدة.
11. المرسوم التنفيذي 81-375 ، مؤرخ في 26 ديسمبر ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاعي النقل و الصيد البحري ، نفس الجريدة.
12. المرسوم التنفيذي 81-376 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاعي العمل و التكوين المهني ، نفس الجريدة.
13. المرسوم التنفيذي 81-377 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع التربية ، نفس الجريدة .

14. المرسوم التنفيذي 81-378، مؤرخ في 26 ديسمبر، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاعي الصناعة و الطاقة، نفس الجريدة.
15. المرسوم التنفيذي 81-379، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع المياه، نفس الجريدة.
16. المرسوم التنفيذي 81-380 ، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع التخطيط و التهيئة العمرانية ، نفس الجريدة.
17. المرسوم التنفيذي 81-381، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في ميدان الحماية و الترقية الاجتماعية لبعض فئات المواطنين، نفس الجريدة.
18. المرسوم التنفيذي 81-382، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الثقافة. نفس الجريدة.
19. المرسوم التنفيذي 81-383، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع التجارة، نفس الجريدة.
20. المرسوم التنفيذي 81-385، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع المنشآت الأساسية القاعدية، نفس الجريدة.
21. المرسوم التنفيذي 81-386، مؤرخ في 26 ديسمبر، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الشؤون الدينية، نفس الجريدة.
22. المرسوم التنفيذي 81-387، مؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاع الغابات و استصلاح الأراضي، نفس الجريدة.
23. المرسوم التنفيذي 82-190، مؤرخ في 29 مايو 1982، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاعي الإسكان و التعمير، الجريدة الرسمية، عدد 22 لسنة 1982.

• **التعليمات الوزارية:**

1. التعليم رقم dgaac/fl/1481 المؤرخة في 08/12/1975 المتعلقة بشروط تسيير و انجاز
2. المخططات البلدية للتنمية.
3. تعليمة وزارة الداخلية و الجماعات المحلية المؤرخة في 25/01/98 المتعلقة بشروط المساعدة على قسم التجهيز.
4. التعليمية رقم C1، المؤرخة في 01 جويلية 1971، وزير المالية، المتعلقة بتحديد طريقة مسك المحاسبة.
5. التعليم الوزارية المشتركة رقم 002 المؤرخة في 23/10/2001 المتعلقة بتنفيذ احكام المادة 17 من قانون المالية 2001 الخاصة بمساهمة البلدية و الولاية في الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب و الممارسات الرياضية.

• المؤلفات باللغة العربية

1. محيو أحمد: "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية 1979
2. شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجزائرية، سنة 1986.
3. *جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988 .
4. عوابدي عمار ، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، قالمة، سنة 1990.
5. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
6. عشي علاء الدين ، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار النهضة، عين مليلة، الجزائر، سنة 2003.
7. عشي علاء الدين ، شرح قانون البلدية 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 ، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة 2011.
8. بوضياف عمار ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، الطبعة الأولى ،الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
9. بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، بدون تاريخ للنشر.
10. بعلي محمد صغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
11. بعلي محمد صغير ، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004.
12. بعلي محمد الصغير و يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2003.
13. *طاهري حسين ،القانون الإداري و المؤسسات الإدارية "التنظيم الإداري-النشاط الإداري" الطبعة الأولى، دار الخلدونية،الجزائر،2007.
14. *صفوان المبيضين و آخرون، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، الأردن،2011.
15. *حمدي قبيلات، القانون الإداري ، الجزء الأول،الطبعة الأولى، دار وائل للنشر و التوزيع، الأردن، 2008 .
16. *جهاد سعيد الحساونة، علم المالية العامة و التشريع الضريبي بين النظرية و التطبيق، دار وائل للنشر و التوزيع،عمان،2010.
17. *عادل العلي،ا المالية العامة و القانون الضريبي، الطبعة الأولى، دار الإثراء للنشر و التوزيع، عمان، 29 .

المؤلفات باللغة الفرنسية

1. GRABA Hachemi : « Les ressources fiscales des collectivités locales » Ed : ENAG Alger 2000, p:53.
2. Said BENAÏSSA: « L'aide de l'Etat aux collectivités locales ».O. P. U, Alger 1983, P :38
3. J.R Mennier et B.Sportisse,finances et comptabilité des communes,imprimerie centrale, annaba, 972.
4. Ahmed Mahiou, cours d'institutions administratives, 2ème éd, OPU, Alger, 1990.
5. G.Vedel et p delovolve, droit administratif, pvr, paris,1984.
6. F.Benoit, droit administratif français , D, paris 1968.

ثالثا مذكرات الماجستير:

1. معمري محمد :اللامركزية الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2014.
2. رحمة نابتي، الفكر المالي المعاصر والفكر المالي الإسلامي دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير في العلوم المالية الاقتصادية، كلية علوم الاقتصاد و التسيير، جامعة قسنطينة،2014.

رابعا الدراسات و الملتقيات :

بالعربية

1. لخضر مرغاد: الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر،مجلة العلوم الإنسانية ،عدد07، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة بسكرة، فيفري 2005.
2. الاستاذ جمال يريقي ،بحث أكاديمي حول الجماعات المحلية و صندوق المشترك للجماعات المحلية، كلية الاقتصاد و التسيير ،جامعة المدية الجزائر، بدون تاريخ.
3. تقرير اللجنة الوزارية المشتركة (وزارة الداخلية، ووزارة المالية) حول إصلاح المالية المحلية.
4. منظمة الزراعة والأغذية، اللامركزية والضرائب على الملكية الريفية، منظمة الزراعة والأغذية للأمم المتحدة، روما، 2004.
5. بن شعيب نصر الدين ،الجماعات الإقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر،مجلة الباحث عدد العاشر 2012 جامعة تلمسان.
6. عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية بالجزائر،مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية،العدد الثاني، جامعة محمد خيضر بسكرة .

● باللغة الفرنسية:

1. Madjid GONTAS & Samira HELLOU, l'autonomie financière des collectivités locales /l'Algérie et la france ,les cahiers du MECAS , France,2008.
2. DR sylvain H.boko: aperçu sur la décentralisation fiscale et finances locale en Afrique. francophone, 2eme session du forum d'action pour la gouvernance locale en Afrique. francophone,24/04/2008 .
3. CENEAP:« Etude statistiques financière des communes », Alger, 1997,document interne. Non Publié,.
4. CENEAP : « la réforme des finances et de la fiscalité locales », Janvier 2008, document interne. Non publié,
5. <http://www.fallaitpasfairedudroit.fr> , l'autonomie financières des collectivités locales (cours "de droit administratif 2013).

فہرس

الفهرس

الصفحة	الموضوع
أ - د	المقدمة
01	مبحث تمهيدي: الإطار المفاهيمي للامركزية الإقليمية والنظام الضريبي.
01	المطلب الأول: مفاهيم أساسية حول اللامركزية الإقليمية.
01	الفرع الأول: مفهوم نظام اللامركزية الإقليمية.
01	اولا- تعريف اللامركزية الإقليمية:
03	ثانيا- أركان اللامركزية الإقليمية:
06	ثالثا - الأسباب الداعية للأخذ بنظام الإدارة المحلية :
08	الفرع الثاني: تقسيم المهام بين السلطة المركزية و الوحدات المحلية.
10	الفرع الثالث: مقومات النظام الفعال للإدارة المحلية
10	اولا- تقسيم إداري على أساس علمي:
11	ثانيا- مجالس محلية منتخبة تمثل الإدارة العامة لأهالي الوحدة المحلية:
11	ثالثا- توافر العنصر البشري:
11	رابعا- علاقات الحكومة المركزية بالوحدات المحلية على النحو الذي يحدده الدستور و القانون:
12	خامسا- تمويل محلي ذاتي من موارد مالية محلية :
14	المطلب ثاني: مفاهيم أساسية حول الضرائب
14	فرع أول: مفهوم الضريبة.
14	اولا تعريف الضريبة
14	ثانيا خصائص الضريبة
15	ثالثا أهداف الضريبة
18	فرع ثاني: تصنيف الضريبة.
18	اولا تقسيم الضرائب حسب معيار طبيعة الضريبة:
18	ثانيا تقسيم الضرائب حسب معيار الواقعة المنشئة للضريبة:

19	ثالثا تقسيم الضرائب حسب معيار تحمل العبء الضريبي
19	رابعا تقسيم الضرائب حسب معيار الميزانية العامة الموجه لها إيرادات هذه الضرائب
21	فصل الأول: تطبيقات اللامركزية الإقليمية في الجزائر و علاقتها باللامركزية الجبائية
21	المبحث الأول: اللامركزية الإقليمية من الجزائر.
22	المطلب الأول: الوحدات المحلية و مهامها في التشريع الجزائري
22	الفرع الأول : الوحدات المحلية في الجزائر
26	الفرع الثاني : اختصاصات الهيئات المحلية في الجزائر
31	المطلب الثاني مطلب2: مصادر تمويل الوحدات المحلية الجزائرية.
31	الفرع الأول : المصادر الخارجية.
33	الفرع الثاني : المصادر الداخلية
35	المبحث الثاني: اللامركزية الجبائية وآليات توزيع الموارد الضريبية في الجزائر.
35	المطلب الأول: اللامركزية الجبائية.
35	الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الجبائية. الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الجبائية.
38	الفرع الثاني: تطبيقات اللامركزية الجبائية في الجزائر و الأنظمة المقارنة .
43	المطلب الثاني: أنواع الموارد الجبائية و طرق توزيعها في الجزائر.
43	الفرع الأول: أنواع الموارد الجبائية
44	أولا : الضرائب التي تنظمها قوانين الضرائب "les impôts codifiés"
45	ثانيا: الضرائب و الرسوم المنصوص عليها في النصوص التشريعية المختلفة "les impôts non codifiés"
47	الفرع الثاني: كيفية توزيع الموارد الضريبية في الجزائر
47	أولا: التوزيع العمودي للضرائب في الجزائر
51	ثانيا: التوزيع الأفقي للإيرادات الجبائية في الجزائر
57	ثالثا : تخصيص الإيرادات الجبائية لتغطية النفقات
59	فصل الثاني: استقلالية الجماعات المحلية و حدود اللامركزية في الجزائر.
60	المبحث الأول: مظاهر استقلالية الجماعات المحلية.

61	المطلب الأول: الحرية في إعداد برامج و مخططات التنمية المحلية
61	الفرع الأول: البرامج البلدية للتنمية الممولة ذاتيا:
62	الفرع الثاني: البرامج البلدية للتنمية (PCD) الممولة من الميزانية العامة.
62	أولا: تعريف المخطط البلدي للتنمية
62	ثانيا: طريقة تسجيل المخطط البلدي للتنمية
63	الفرع الثالث: مراحل إنجاز المخطط البلدي للتنمية
64	المطلب الثاني: الحرية في إعداد الميزانيات السنوية.
64	الفرع الأول: مفهوم ميزانية البلدية.
64	اولا: تعريف الميزانية البلدية
64	ثانيا: خصائص الميزانية البلدية
65	ثالثا: أقسام الميزانية البلدية
65	رابعا: مبادئ الميزانية البلدية
66	الفرع الثاني: مراحل إعداد و تنفيذ ميزانية البلدية.
66	أولا: مرحلة الإعداد
68	ثانيا: مرحلة تنفيذ الميزانية
71	<u>المبحث الثاني</u> : حدود لامركزية الجماعات المحلية في الجزائر
71	المطلب الأول: القيود الإدارية :
71	الفرع الأول: عدم قيام التقسيم الإداري على أسس علمية.
71	أولا: التقسيمات الإقليمية ما قبل لسنة 1984
73	ثانيا: التقسيم الإداري لسنة 1984:
74	الفرع الثاني: ضعف فعالية الموارد البشرية .
75	أولا: تركيبة مستخدمي الجماعات المحلية
76	ثانيا : ثقل أعباء المستخدمين
76	المطلب الثاني: القيود المالية:

76	الفرع الأول: العوائق الخاصة بالنظام الجبائي :
76	أولا: حدود النظام الجبائي
78	ثانيا تبعية النظام الجبائي للدولة
78	ثالثا: هيمنة الدولة على المصادر الجبائية:
78	الفرع الثاني: الوضعية المالية المتأزمة للجماعات المحلية:
78	أولا عدم تكافؤ الموارد مع الأعباء
79	ثانيا: لجوء الجماعات المحلية لإعانات الدولة
82	الخاتمة
09-01	الملاحق
06-01	المراجع و المصادر