

## الجماعات المحلية بين مواردها الجبائية ومفارقات التنمية

شتاتحة وفاء أحلام

أستاذ محاضر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الجلفة

الملخص : تحتاج الجماعات المحلية لأجل تغطية حاجياتها المختلفة إلى موارد مالية تضمن لها تدعيم دورها التنموي المحلي في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وكلما زادت هذه الموارد المحلية ووجهت للمجال التنموي برزت أهمية وجود الجماعات المحلية وبرزت فعالية دورها في تلبية الحاجيات المختلفة للمواطنين .

Résumé : les collectivités locales ont besoin des ressources financières pour couvrir leurs différents rôles principaux et également pour garantir une croissance économique sociale, et culturelle.

Dans ce là en trouve qu'il y a une relation entre la croissance locale et les ressources locale.

Mais en Algérie, le financement local pose plusieurs de déficit surtout au niveau de la fiscalité locale.

A partir de ce là nous essayant de faire éclaircir les ressources des collectivités locales en Algérie et leurs rôles dans le cadre de la croissance locale.

الجماعات المحلية بين مواردها الجبائية ومفارقات التنمية

مقدمة:

ان تحقيق التنمية بمختلف ابعادها اضحى غاية كل المجتمعات والتي تسعى الى تحسين مستوي معيشتها وضمان استمرارها، وبهذا فتدخل الدولة لتحقيق ذلك يقتضي عملها الدائم لإشباع الحاجات العامة.

ولأن موضوع التنمية نال خيرا واسعا وهاما من الدراسة خلال السنوات الاخيرة، اين عرفت نظريات التنمية تطورا بالغا جعل اهتمامها يتجاوز التنمية الاقتصادية بحثا عن التنمية المستدامة.

وفي ظل تطور نظريات المالية الحديثة والتي اثبتت ان الدولة لا يمكنها ان تتكفل لوحدها بمحور التنمية ظهرت الدعوة الى الاسهامات المحلية من خلال اشراك الجماعات المحلية في هذا المجال.

وكما هو معلوم، فان التنظيم الاداري في أي دولة يقوم على اساليب فنية تتجسد في المركزية واللامركزية كآليات لتوزيع ممارسة النشاط الاداري داخل الدولة حفاظا و تحقيقا للتنمية والتطور على كل الاصعدة.

فمهما كان نظام الحكم السائد او طبيعة النظام السياسي و الاقتصادي المنتهج والمتبع من طرف الدولة فالتنظيم الاداري لا يكاد يخرج عن اللامركزية و المركزية، غير ان الاخذ بهما يختلف من دولة لاخرى كل حسب ايدولوجيتها و اهدافها في شتى المجالات.

وتقوم اللامركزية كتنظيم اداري على صورتين الاولى لامركزية اقليمية محلية و الاخرى مرفقية مصلحة، و تاخذ اللامركزية الاقليمية الاهمية القصوى و المكانة الرفيعة و الهامة في النظام الاداري الشيء الذي جعلها تاخذ اساسها من الدستور اين يعلن عن وجودها بشكل ادارة محلية مثل ما هو معمول به في الجزائر.

تقوم الادارة المحلية في الجزائر على اركان اللامركزية الاقليمية ، والتي تظهر من خلال وجود البلدية و الولاية ، يمثلان الهيئات الادارية محليا والتي تعمل على تنفيذ خطط و برامج التنمية وفق ما ينص عليه التشريع وما تتيحه لها الموارد المالية و البشرية خاصة منها الموارد الجبائية .

وتجسيدا لما سبق تنص المادة 16 من دستور 1996 المعدل بموجب قانون رقم 16-01 مؤرخ في 62 جمادى الاول عام 1437 الموافق ل 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري

على ما يلي : الجماعات الاقليمية للدولة هي البلدية و الولاية

بلدية هي الجماعة القاعدية .

في حين نصت م 17 منه على ما يلي : يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

ولاجل الوصول الى اهداف الادارة المحلية ، فقد سعت الدولة الجزائرية منذ الاستقلال الى اتباع انجع الطرق من اجل دفع عجلة التنمية و الوصول الى التنمية محليا .

فكان عليها بعد الاستقلال مباشرة مواصلة تسيير الادارة المحلية بنفس الاسلوب الذي شهدته اiban الاستعمار الى غاية 1976 اين تم سن اول قانون ينظم الادارة المحلية ، ثم تلاه قانون 1996 و اللذان كرسا على حد سواء نموذج التنمية على المستوى المحلي و الوطني .

وكما هو معلوم ، فان الادارة المحلية تتمتع بكامل الصلاحيات في اعداد ميزانية سنوية تكون مستقلة عن ميزانية الدولة وهذا من اجل ان تقوم الجماعات المحلية بمهامها ، الامر الذي يستوجب البحث عن موارد مالية لتغطية نفقاتها بنفسها ، و تعتبر الموارد الجبائية اهم مصدر من مصادر التمويل ، اذ تشكل في الغالب اكثر من 05% من اجمالي الموارد.

ولاجل تفعيل دور الجماعات المحلية خاصة في ميدان التنمية المحلية ، فقد صدر سنة 0991 قانون البلدية و الولاية المعدلين ب قانون رقم 11-10 الخاص بقانون البلدية بتاريخ 22\07\2011 و المرسوم الرئاسي رقم 12-07 المؤرخ في 21\03\2012 المتعلق بعمل و تسيير الولاية .

بالاضافة الى اتباع سياسة الفصل بين الضرائب العائدة للدولة و تلك العائدة للجماعات المحلية و ذلك لاجل تمييز الجماعات المحلية بموادها الخاصة التي سوف توجهها نحو التنمية محليا .

من خلال ما تقدم و بغية الوقوف عند معالم الجبائية المحلية و دورها في عملية التنمية محليا ، اردنا البحث من اجل الاجابة عن الاشكالية التالية: ما مدى فعالية الدور الذي تلعبه الجبائية المحلية لاجل الوصول الى تحقيق التنمية محليا؟.

ولدراسة هذا الموضوع و الوقوف عند مختلف جوانبه ، فقد قسمنا العمل الى قسمين اساسين :

القسم الاول : الجبائية المحلية كمقوم لاستقلال الادارة المحلية

القسم الثاني: أهمية الجباية المحلية في دفع عجلة التنمية محليا

أولا : الجباية المحلية كأساس لاستقلال الإدارة المحلية:

إن لوجود الإدارة في حياة الفرد والجماعة أهمية بالغة ذلك أنها الوسيلة المناط لها عملية تنظيم وتفعيل وكذا خلق التوازن بين جميع الأنشطة التي يمارسها الفرد باعتباره جزء من الجماعة.

كما أن خطط التنمية الاقتصادية في أي بلد لن تحقق أهدافها في غياب إدارة فعالة يناط لها إدارة عجلة النمو الاقتصادي والاجتماعي عن طريق تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لهذا سوف نتناول هنا :

1- مفهوم الجماعات المحلية.

2- هيئات الإدارة المحلية في الجزائر.

1/- مفهوم الجماعات المحلية : لكل دولة أسلوبها في التنظيم الإداري حسب ما تختاره ، غير أن أغلبها تتبنى في بداية نشأتها الأسلوب المركزي أي تركيز السلطة تجميع كل الصلاحيات واتخاذ القرارات بيد الإدارة المركزية الموجودة في العاصمة ، هذا التنظيم الذي ساعد الكثير من الدول على ضمان وحدة إقليمها والقضاء على كل أنواع التوجهات والنزعات الانفصالية.

غير أن التحول والميل للتوجه الديمقراطي واتساع مجال الدول أوجد معه حاليا نظام الإدارة المحلية الذي أضحي من بين ركائز النظام الإداري الذي تطبقه الدول.

وعليه فنستطيع القول ان الجماعات المحلية ماهي الا وحدات جغرافية مقسمة من اقليم الدولة ،وهي عبارة عن هيئات مستقلة ،تتولى شؤونها وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

المطلب الأول: تعريف الإدارة المحلية :

تعرف الإدارة المحلية على أنها أسلوب إداري يكفل توفير قدر من الاستقلال للهيئات المحلية لما تباشره من اختصاصات محدودة في مجال الوظيفة الإدارية التي تضطلع بها السلطة المركزية في الدول أساسا بهدف تنمية مجتمعاتها وإشباع حاجات أفرادها مع خضوع هذه الهيئات لقدر من الرقابة من قبل السلطة المركزية.

كما تعرف على أنها أسلوب إداري يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة وتعمل على الاستغلال الأمثل لمواردها الذاتية وترتبط في ذلك بالحكومة المركزية من خلال السياسة العامة للدولة والعلاقات المحددة في الدستور والقانون<sup>1</sup>.

وعرفها الفقه الفرنسي على أنها نقل سلطة إصدار القرارات الادارية إلى مجالس منتخبة بحرية من المعينين<sup>2</sup>.

وعليه فالإدارة المحلية كنظام هي أسلوب من أساليب التنظيم الاداري يراد به توزيع الوظيفة الادارية بين الأجهزة المركزية و أخرى محلية لما من شأنه تمكين هذه الأجهزة من إدارة مرافقها في النطاق المرسوم قانونا وتحت رقابة السلطة المركزية.

كل هذا بما يتوافق وظروف الدولة سياسيا واجتماعيا وكذا اقتصاديا ،ذلك أن وجود الأسلوب الإداري بحد ذاته ليس هو الهدف بقدر ما لهذه الأساليب من قدرة لتحقيق الأهداف الإيجابية للدولة في المجالين السياسي والاقتصادي من ناحية ،كما أنها ضرورة حتمية وأسلوب لرفع الكفاءة الادارية والانتاجية من ناحية أخرى.

\* الفرع الأول: التمييز بين نظام الادارة المحلية والأنظمة المشابهة لها: إن دراسة الادارة المحلية يستدعي بالضرورة تمييزها عن

النظم القانونية المشابهة لها كنظام الحكم الملكي ونظام عدم التركيز الاداري.

1- الفرق بين الادارة المحلية ونظام الحكم المحلي: اختلفت آراء الفقهاء في هذا ، فهناك من يرى أن الادارة المحلية أسلوب معين من أساليب اللامركزية الادارية بينما نظام الحكم المحلي فهو أسلوب من أساليب الحكم أو اللامركزية السياسية.

أما البعض الآخر ، فيرى أنهما مصطلحين مترادفين ويشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الادارة.

إلا أنه يمكن عرض أهم الفروق بين النظامين:

- من باب الصلاحيات التي تمارسها السلطات المحلية ، فالنظام الانجليزي يوسع فيها في مقابل النظام الفرنسي الذي يضيق فيها.

- يختلفان من حيث نوع السلطات المخولة لكل منهما ، فنظام الحكم المحلي يتميز بوجود ثلاث سلطات : تشريعية ، تنفيذية و قضائية في كل وحدة إدارية ، أما نظام الادارة المحلية فتتخصص سلطاتها في الجوانب التنفيذية «الادارية والمالية» .

- يعبر نظام الحكم المحلي على وجود دولة داخل دولة أما الادارة المحلية فتعبر عن وجود تقسيم جغرافي معين لإقليم الدولة من أجل تفعيل ممارسة الوظيفة الادارية.

- تستمد هيئات نظام الحكم المحلي اختصاصاتها من الدستور الفدرالي ، بينما تستمد هيئات الادارة المحلية اختصاصاتها من سلطاتها في الحكومة المركزية

- من حيث ممارسة أو مجال الرقابة : فيضيق في نظام الحكم المحلي ، بينما يتسع نطاقها على أجهزة الادارة المحلية

2- الفرق بين الإدارة المحلية وعدم التركيز الإداري: يرى البعض أن الإدارة المحلية من أنواع عدم التركيز الإداري وإن الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري قد يكون مقدمة لتطبيق أسلوب اللامركزية الإدارية الإقليمية أو الإدارة المحلية لأنه يخفف العبء عن السلطة المركزية ويخفف السرعة المطلوبة في انجاز الوظيفة الادارية.

إلا أن ذلك مردود عليه ، إذ لا يجب الخلط بين النظامين ، ذلك أن اتباع أسلوب عدم التركيز الاداري يعبر عن ممارسة الصلاحيات في نطاق السلطة الرئاسية للوزراء وتحت هيمنتهم و اشرافهم أين تتوزع الاختصاصات بين السلطة المركزية بالعاصمة وفروعها في الاقاليم في اطار سلطة واحدة و عي السلطة المركزية.

في حين تمنح الشخصية المعنوية لهيئات الادارة المحلية والتي تؤكد على استقلالها عن السلطة المركزية.

الفرع الثاني : خصائص الإدارة المحلية في الجزائر : ترتكز نظام الإدارة المحلية على مبادئ أساسية أهمها : مبدأ استقلال الهيئات المحلية إداريا وماليا ومبدأ الرقابة الإدارية .

1-الاستقلال الإداري: يتحقق استقلال الهيئات المحلية بتوزيع السلطات والامتيازات في الدولة بين الإدارة المركزية والسلطات الإدارية و اللامركزية<sup>3</sup> .

هذه الأخيرة التي تناط لها عملية ادارة المصالح المحلية الاقليمية او المصلحية ، ويتحقق الاستقلال الاداري بوجود نظام قانوني يتمثل في منحها الشخصية المعنوية ، سلطة البت في اتخاذ القرارات المحلية، والانتخاب تجسيدا للديمقراطية الادارية<sup>4</sup> .

-وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية : يرجع سبب وجود نظام اللامركزية الى وجود مصالح محلية تعبر عن احتياجات سكان اقليم معينمن الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح والشؤون الوطنية العامة.

-وجود اجهزة محلية مستقلة ومنتخبة يرتكز النظام الاداري اللامركزي على وجود مجالس محلية منتخبة تتولى ادارة شؤون اقليمها محليا وتتمتع باستقلالية محدودة في مواجهة الادارة المركزية.

هذه الاستقلالية تمنح للمجالس المنتخبة حرية ممارسة اختصاصاته في الحدود التي رسمها له القانون وكذا في انشاء وادارة و تسيير المرافق محليا وذلك بممارسة سلطة اتخاذ القرار وفق الشروط والنصوص القانونية ذات العلاقة .

هذه الاستقلالية مرتبطة بوجود رقابة ممارسة من طرف الادارة المركزية وترجم ذلك الارتباط والامتداد للادارة المركزية محليا ، وتهدف أساسا إلى ضمان وحدة الدولة اداريا وسياسيا، باعتبار أن السلطة المركزية تسعى لتغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية عند تعارضهما، وصولا إلى تحقيق المصلحة العامة ، إضافة إلى التأكد من موافقة نشاطاتها لخطط التنمية على المستويين القومي والمحلي وحماية المواطنين من تعسف السلطات الادارية اتجاههم بأعباء مالية كبيرة او المساس بحقوقهم و حرياتهم<sup>5</sup>.

وتأخذ الرقابة على الوحدات المحلية عدة اشكال فتكون الرقابة

ادارية وصائية : من اختصاص السلطة المركزية – السلطة التنفيذية وتكون بشكل :

أ-رقابة ذاتية: أين تملك السلطة المركزية سلطة التوقيف والحل او الانهاء الدائم لهيئة من هيئات الادارة المحلية .

ب-رقابة على الاشخاص : وتكون اما : بتوقيف عضو الادارة المحلية لمدة محدودة عن ممارسة مهامه.

-الاقالة لاسباب وظيفية كتولي العضو وظيفة ادارية اخرى.

- العزل او الفصل بسبب الادانة بجرم او اعمال مخالفة للقانون.

ج- الرقابة على الاعمال : وتكون بالتصديق الالغاء او الحلول.

تشريعية : يمارس البرلمان فمثلا للسلطة التشريعية الرقابة على هيئات الادارة المحلية قصد التأكد من أن الاجهزة المحلية تمارس اختصاصاتها في الحدود القانونية.

ويستخدم في ذلك مختلف الوسائل التي يملكها كتشكيل لجان للبحث وتقصي الحقائق حول موضوع معين. توجيه الاسئلة و الاستجابات للوزير المنتقص فيما يتعلق بمشكلات النظام المحلي وتجاوزات الهيئات المحلة و مواطن القصور.

قضائية : تلتزم الهيئات المحلية بممارسة اعمالها وفقا للقوانين فلا تسيء استعمال السلطة او تتجاوز حدودها .

وإلا كانت تصرفاتها غير مشروعة وعرضة للطعن فيها أما القضاء

2-الاستقلال المالي :تمتع الادارة المحلية بالاستقلال المالي كنتيجة لتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري وهذا يعني توفرها على موارد مالية خاصة بالجماعات المحلية لتمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها ، وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة.

هذه الاستقلالية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي<sup>6</sup>.

المطلب الثاني : تطبيقات الادارة المحلية في الجزائر : تمثل الادارة المحلية محور اللامركزية الادارية الاقليمية ،بالإضافة إلى وجود أخرى مرفقية أو مصلحة تضم : المؤسسات العمومية ،الشركات الوطنية ،الدواوين العامة... إلخ ،وما يهمننا بالدراسة هي البلدية والولاية كخليتين أساسيتين محليا.

وقد عرفت الادارة المحلية في الجزائر تطورا سنتناوله بإيجاز.

- الفرع الأول :الجماعات المحلية أثناء فترة الاحتلال الفرنسي :خضعت الجزائر كمقاطعة فرنسية للقانون الفرنسي ،وصدر

أول نص تنظيمي يتضمن إنشاء لجنة تسيير الأملاك والمصالح والمرافق المركزية بالعاصمة بموجب قرار المارشال «دوبرمول» المؤرخ في 06 جويلية 1830، ثم تم تحديد قواعد للنظام الاداري المحلي في الجزائر.

وقد عرفت هذه المرحلة عدة تطورات :

أ- قسمت البلاد إداريا سنة 1845 إلى ثلاث أقاليم :

- مدنية : هي تلك التي يقيم بها الأوربيون وتخضع لنفس النظام المعمول به في فرنسا.

- مختلطة : يقيم بها الأوربيون وعدد قليل من الجزائريين فيخضع فيها الأوربيون للإدارة المدنية والجزائريون للإدارة العسكرية<sup>7</sup>

- العسكرية : وهي المناطق التي يسكنها الجزائريون وطبق فيها الفرنسيون النظام العسكري.

ب - بعد صدور قانون 1847/12/20 والذي أعلن عن ضم الجزائر إلى فرنسا باعتبارها ملحقة فرنسية ، تم تقسيم البلاد إلى ثلاث ولايات تتمثل في الجزائر ، قسنطينة ، وهران ، لكل ولاية والي ومجلس الولاية ينتخب نصفه من الجزائريين والنصف الآخر من الأوربيين وبلغ عدد أعضائه 021 عضوا.

ج - بعد صدور قانون 1937/02/08 والذي يقضي بإنشاء بلديات وتلاه إصدار مرسوم 1955/08/07 يقر ولاية « عنابة » بونة كولاية ، وتلته عدة مراسيم إلى أن وصل عدد الولايات 15 .

الفرع الثاني : الجماعات المحلية بعد الاستقلال : شهد النظام الاداري في الجزائر بعد الاستقلال عدة تطورات و عدة إصلاحات تناسبا ومختلف الأوضاع التي مرت بها البلاد وتماشيا مع الفكر الايديولوجي المنتهج وتطابقا والأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وكذا السياسية في البلاد.

فكان أول إصلاح سنة 1967 ، ثم يليه آخر سنة 1969 بموجب الأمر 69-38 في 28/05/1969 المتضمن قانون الولاية وانتخابات المجالس الشعبية الولائية ، وتم بموجبه خفض عدد البلديات من 1535 بلدية إلى 676 بلدية وفي سنة 1917 تضاعف عدد الولايات إلى 31 ولاية و 160 دائرة و 196 بلدية .

وصل عدد 48 ولاية و 583 دائرة و 1541 بلدية بموجب التقسيم الاداري لسنة 1984.

وصدر لسنة 1990 قانون رقم 90-08 المتضمن تنظيم عمل وسير البلدية وقانون 90-09 المتضمن عمل وسير الولاية.

اللدان عدلا بموجب قانون 11-01 الخاص بقانون البلدية والقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

الفرع الثالث : الجماعات المحلية في الجزائر بين الاستقلال والتقييد

ان تحديد حجم ومضمون الاستقلال المحلي ، هو مسألة دستورية تتعلق في نهاية الامر بنية الدولة المتأثرة بعدة عوامل :

- تقنية ترتبط بمدى وانتشار وسائل اتصال بين المراكز والاقاليم .

- سياسية تتعلق بحجم وبنية الارادة السياسية في بسط اللامركزية واحترامها.

- مالية تتعلق بسبل توزيع الاعباء في الدولة والمجموعات المحلية لصالح احدهما<sup>8</sup> .

انطلاقا من ذلك يمكننا الوقوف على عدة مظاهر للاستقلال :

المظهر الاول : يتعلق اساسا بتكريس وجودها المادي دستوريا، فالدستور الجزائري سنة 1963 تبني اللامركزية الاقليمية وان اكتفى بالإشارة الى البلدية وحدها كقاعدة للجماعات الاقليمية ، بينما اشارت الدساتير اللاحقة الى نوعين من الجماعات

المحلية وهي البلدية والولاية مع التأكيد ان البلدية هي الجماعة القاعدية. ان هذا الاعتراف الدستوري يعتبر اول مظهر من مظاهر استقلال تلك الجماعات كأجهزة منفصلة عن الجهاز المركزي ، فلا يمكن الغاء واحدة منها او كلها الا بتعديل دستوري .

المظهر الثاني: يتعلق بوسيلة انشاء البلدية والولاية : فالأداة الوحيدة التي تنشأ بها البلديات والولايات هي القانون، وهذه ضمانات كافية لاستقلال الجماعات المحلية ، حتى لا تبقى عرضة لتدخلات الحكومات المتعاقبة.

المظهر الثالث : تولى ادارة الشؤون المحلية واشباع حاجات المواطنين وهذا اهم هدف وحدث من اجله الجماعات المحلية وهو هدف اللامركزية تخفيف الثقل والاعباء على الادارة المركزية فهي الاجدر في مواجهة الازمات المحلية لغرسها من عناصر صنع القرارات المحلية والاقرب للمواطنين وبالتالي الوقوف عند مشاكلهم وتحديد حاجياتهم والوصول بعد البحث لحلها ومعالجتها .

هذا كله يتطلب موارد مالية لتغطية كل هذا ، وقد منحت لها موارد مالية خاصة بها بالاضافة لتلك الممنوحة من الدولة .

وتعتبر الجباية المحلية اهم مورد مالي تركز عليه الجماعات المحلية قصد تحقيق ذلك وتجسيد بذلك لاهم مظهر من مظاهر الاستقلالية .

### القسم الثاني : اهمية الجباية المحلية في دفع عجلة التنمية محليا

ان التمويل المالي اداة حقيقية لدفع عجلة التنمية ، اذ تترجم الموارد المالية المتاحة مدى القدرة والتحكم في تحقيق الاهداف واداء الالتزامات.

وتحضى الجباية في جميع السياسات المالية بأهمية بالغة ، باعتبارها الممول الرئيسي لنفقات ميزانية الدولة .وهي تشمل كل انواع الضرائب والرسوم وجميع الاقتطاعات المالية الاخرى .

1-عناصر الجباية المحلية في الجزائر : يعتبر التمويل المحلي اداة تحقيق التنمية المحلية وتسيير مصالح الادارة المحلية ، فالتمويل المحلي يضم كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة .

وتعد الجباية المورد الرئيسي في ميزانية الجماعات المحلية كونها تمثل ثلاثة ارباع من الارادات المالية المحلية ، وقد حدد المشرع الجبائي اصناف الضرائب العائدة للجماعات المحلية<sup>9</sup> .

ووفقا لقانون البلدية 10-11 في مادته 169 وقانون الولاية 07-12 في مادته 152 فان البلدية والولاية مسؤولتان عن تسيير مواردها المالية الخاصة ، ومسؤولتان ايضا عن تعبئة مواردها ، والتي تتالف من طبقا مادة 170 والمادة 151 من قانون البلدية وقانون الولاية على التوالي من : مداخيل الجباية والرسوم ، الاعانات ، الهيئات ، القروض ،... الخ.

انطلاقا من الموارد المالية الداخلية والخارجية التي تتوفر عليها الجماعات المحلية المنصوص عليها يمكن تقسيمها ودراستها فيما يلي :

الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية : يقصد بالارادات الذاتية المحلية الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الاصلية والمضافة على الضرائب والرسوم الوطنية ، اضافة الى الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية التي تختلف في تنوعها من بلد الى اخر بحكم الامكانيات المالية والنظام الاقتصادي<sup>10</sup>.

على ان اهم هذه الموارد هي :

الضرائب ونقصدها الضريبة المحلية والتي تدفع في نطاق الوحدة او الاقليم المحلي الى المجالس المحلية من قبل افراد الوحدة المحلية عكس الضريبة العامة التي تدفع الى الهيئات العامة للدولة . من قبل جميع المواطنين مساهمة منهم في التكفل بالاعباء العامة .

وعليه ، تتوفر الضريبة المحلية على المبادئ العامة للضريبة من ضرورة تحقيق العدالة واليقين و الملائمة بالاضافة الى خصوصيتها من حيث محلية الوعاء الضريبي وسهولة تقديرها وتحصيلها لتتمكن المجالس المحلية من التحكم فيها وتوجيهها وفقا لمخططاتها ومشاريعها التنموية والمحلية.

وتنقسم بدورها الى تلك الموجهة كليا للجماعات المحلية والآخرى الموجهة جزئيا فقط.

اما بالنسبة للموجهة كليا للجماعات المحلية وللصندوق المشترك للجماعات المحلية lccf فتشمل<sup>11</sup> :

الرسم على النشاط المني: احدث بموجب قانون المالية لسنة 6991 ويحصل الرسم على النشاط المني وفق المعدل 2% حسب قانون المالية 2002 حيث توزع على الولاية بنسبة 0.59% البلدية 1.30% الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.11%.

الدفع الجزافي هي ضريبة مباشرة تدفع على مجموعة من المستخدمين وتخضع المبالغ المدفوعة في مرتبات واجور وعلاوات بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية للدفع الجزافي الذي يقع على عاتق الاشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة في الجزائر وتمارس نشاطها فيها والتي تدفع اجور ومرتبات وتعويضات غير انه الغي مع سنة 2007.

الرسم العقاري : و الذي يمثل ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية و يؤسس هذا الرسم على الملكيات المبنية و غير المبنية المتواجدة على التراب الوطني ، وهو يحسب على أساس القيمة الإيجارية الجبائية للمساحة المتواجدة فيها الملكيات المبنية وهي محددة حسب التنظيم المعمول به لكل متر مربع أما الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية فيحسب على الملكيات غير المبنية على أساس القيمة الإيجارية و المحددة بالمتر مربع للأراضي غير الزراعية و الهكتار للأراضي الزراعية .

الرسم التطهير : يؤسس سنويا على الملكيات المبنية المتواجدة بالبلديات والتي تتوفر على مصالح لإزالة القمامات المنزلية ، حيث اصطلح عليه برسم رفع القمامات المنزلية وفق قانون المالية لسنة 2002 و يفرض على المالك و المستأجرين للملك و يؤسس لفائدة البلديات التي تعمل بها مصلحة رفع القمامات المنزلية و يتحدد هذا الرسم من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداوات المجلس الشعبي بقرار من رئيسته مهما كان عدد سكان البلدية المعنية .

الرسم الاقامة : و أعيد تأسيسه في سنة 1996 لصالح البلديات المصنفة كمناطق سياحية و الحمامات المعدنية و البحرية بفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية ولا يملكون فيها إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري و يتم حسابه عن كل شخص ولكل يوم على أن لا يقل عن 10 دج ولا يتعدى 20 دج لليوم الواحد وكما يتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق و المحلات المستعملة لإيواء السواح أو المعالجين بالحمامات المعدنية و يدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابضة الضرائب خزينة البلدية بعنوان مداخيل الجباية المحلية البلدية .

اما تلك الموجهة جزئيا الى الجماعات المحلية : تتمثل مختلف الضرائب و الرسوم المحلية المخصصة جزئيا للجماعات المحلية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية فيمايلي<sup>12</sup> :

- الرسم على القيمة المضافة : و يطبق على عمليات بيع الأشغال العقارية و الخدمات و قد تم تعديل معدلات الرسم على القيمة المضافة وفق قانون المالية لسنة 2002 و أصبح المعدل العادي 17 بالمائة و المعدل المخفض 7 بالمائة يمثل الرسم على القيمة المضافة نسبة 85 بالمائة من الموارد الجبائية في ميزانية الدولة و يعد ثاني مورد بعد الجباية البترولية أما النسبة الباقية 51 بالمائة توزع بين البلدية 5 بالمائة و الصندوق المشترك للجماعات المحلية 10 بالمائة و هذا عندما يتعلق الأمر بالعمليات المنجزة عند الاستيراد أما العمليات في الداخل فإن النسبة 15 بالمائة تخصص كاملة للصندوق المشترك للجماعات المحلية .

- رسم الذبح : تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات و يكون حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات المذبوحة بمعدل 5 دج للكيلوغرام و يتوزع بين البلدية بمعدل 3.5 دج للكغ و الصندوق الخاص رقم 30270 و المعروف بصندوق حماية الصحة الحيوانية بمعدل 1.5 دج للكغ .

الضريبة على الممتلكات : ويخضع لها الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا موطنهم الجبائي في الجزائر على اعتبار أملاكهم الموجودة بالجزائر وخارج الجزائر وتحدد الضريبة بتطبيق جدول تدريجي على جميع الممتلكات وكما يتم توزيع حصيلة ضريبة الممتلكات 100 بالمائة على ميزانية الدولة بمعدل 60 بالمائة ميزانية البلدية 20 بالمائة والنسبة الباقية على الحساب الخاص رقم 050-302 تحت عنوان الصندوق الوطني للسكن وحصيلة الضريبة على الممتلكات لا تشكل إلا نسبة 8 بالمائة من موارد البلديات .

قسمة السيارات : يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة للضريبة وتوزع حصيلة القسمة بين الدولة بنسبة 20 بالمائة والصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80 بالمائة .

هذا إلى جانب الموارد الخارجية والمتمثلة في القروض والإعانات المالية فهي تلعب دورا تمويليا في تمويل ميزانية البلدية .

## 2- معوقات التنمية للجماعات المحلية

عمدت الجماعات المحلية ومنذ نشأتها لأشباع الحاجات العامة للفرد محليا وتخفيف العبء على السلطات المركزية وبهذا أصبحت لها اعباء عديدة متنوعة بدءا بإنشاء وتسيير المصالح العمومية كاصلاح الطرقة والارصفة وجمع النفايات المنزلية ، اقتناء وتسيير والتصرف في الممتلكات واخيرا اسندت مهام التعمير والسكن والتعليم والثقافة والبيئة .

غير ان الملاحظ على معظم هيئات الجماعات المحلية خاصة البلديات عجزها عن اداء مهامها خاصة تلك المتعلقة بالتنمية المحلية ، ولعل الاسباب الاساسية في ذلك ترجع الى:

وحدة تنظيم الذي تخضع له كل الهيئات رغم خصوصية كل منها فهناك بلديات صغيرة واخرى كبيرة فقيرة وغنية، ساحلية واخرى صحراوية وبهذا فالتباين والتفاوت هو السمة المميزة لهيئات الادارة المحلية هذه الصفة التي لم تاخذ بالحسبان والتي انعكست سلبا على التنمية المحلية.

حدود النظام الجبائي : ترتكز مالية البلديات بشكل اساسي على المداخيل الجبائية، هذه الاخيرة التي تشكل اكثر من 09 % من ميزانيات البلديات، بينما لا تتعدى ارادات املاكها 10%.

هذا الاعتماد الكلي على مصدر واحد للتمويل يجعل من الصعب على البلديات تفادي أي خلل او الخروج من أي ازمة في حالة نقص المواد الجبائية واعادة التوازن للميزانية عند وجود أي خلل لولا تدخل الصندوق المشترك، وتنعكس اثار نقص التحصيل على مستويين:

عجز على مستوى الجماعات المحلية : ان هيمنة الموارد الجبائية على مجموع الموارد المالية للبلديات يشكل عنصرا بالغ الاهمية من حيث هيكل النظام المالي ، فالارتكاز المطلق على مصادر من صنف واحد صحيح يعكس الاستقلالية لكنه في ذات الوقت يفرض اولوية احترام قاعدة التوازن في ميزانية الجماعات المحلية على اعتبار ان العجز لا يمكن تداركه عن طريق زيادة في معدلات الضرائب او الرسوم او اللجوء الى عملية الاقتراض على غرار الدولة وهذا ما ينعكس سلبا على التنمية محليا وهذه اول اصابة تسجل على نسبة وحجم التنمية.

عجز على مستوى الصندوق المشترك للجماعات المحلية : اوكلت له مهمة اعادة التوازن في ميزانيات البلديات للصندوق المشترك للجماعات المحلية والممول اساسا من بعض الاقطاعات الجبائية من الميزانيات المحلية وبعض الضرائب والرسوم، غير انه سجل هو ايضا عجزا لعدة اسباب<sup>13</sup>:

-التزايد في عدد البلديات العاجزة

-توليد عملية دفع اعانات وتسيير الحرس البلدي والتي تتعدى في الغالب 40 % من ميزانيتها

-الغاء ضريبة الدفع الجزافي حيث كان يستأثر فيها بحصة 70%

مركزية النظام الجبائي: ويظهر ذلك من خلال :

-عدم وجود سلطة جبائية للجماعات المحلية اي تنفرد الدولة بسلطة اتخاذ القرار الضريبي من حيث الانشاء -الالغاء-الزيادة- الانخفاض في معدلات الضريبة وكذا الوعاء الضريبي وسعر الضريبة، تحديد اجراءات التحصيل... الخ، فلا تملك الجماعات المحلية أي سلطة ازاء ذلك رغم الاعتراف لها بالاستقلال المالي، فوحدة القرار هنا تنعكس سلبا على الايرادات هذه الجماعات خصوصا مع وجود التباين والتفاوت من منطقة الى اخرى .

احتكار الدولة لعملية التحصيل لمختلف الضرائب والرسوم وليس للبلديات أي صلاحية الا استلام حصصها سنويا من مديريات الضرائب دون وجود حق للطعن في عملية التوزيع .

التباين والتفاوت بين الاعباء والموارد المحلية: ان عدم التطابق بين الوسائل المادية المتاحة والمهام الموكلة للجماعات المحلية كانت السبب الاساسي لتفاقم ظاهرة عجز اغلب البلديات وابتعادها عن مجال التنمية ووصولها الى العجز .

هذا التباين الذي ادى الى وجود عدة اصلاحات في قوانين البلدية والولاية، الا ان هذه الاصلاحات لم تمس ابدا بالمجال الجبائي ولم يحل اشكالية النظام الجبائي فيبقى الحال كما هو ان لم يزد تدهورا.

اضافة لما سبق فيمكن اضافة سبب اخر اعاق عملية التنمية هو التركيب البشرية للادارة المحلية حيث تتكون الجماعات المحلية من جهاز اداري يتم تعيينه بطرق التوظيف العادي وجهاز تسييري يتم تعيينه عن طريق الانتخاب.

هذا الكم من المستخدمين يشكل عبئا ثقيلا على ميزانية البلديات اذا يمثل الاعتماد المخصص لاجور ومرتبات الموظفين 57 من ميزانية التسيير .

كل هذا سوف يؤثر على قدرة البلدية في تسيير مشاريعها التنموية وكذا على حجم قدرتها الادخارية الموجهة اساسا للاستثمار .

وكخلاصة لما سبق، يمكن القول ان النصوص القانونية بكل فروعها كبلت البلديات وامكانياتها و اضعفت تطايرها وادخلتها في عجز تام، فقد تطورت ديونها من 05 ملايين دينار سنة 1995 الى 22مليار 1999 لتصل الى 48 مليار سنة 2006 ولجل تخفيف من هذه الديون لجأت الدولة الى تطهير جزء منها عبر قوانين المالية .

غير ان هذا الحل هو حل ظرفي غير فعال لا يقضي على مسببات العجز الحقيقي فالعيب هو عيب النظام ككل ولهذا يجب مراجعة اول الصلاحيات الممنوحة للبلديات ومن ثم نوازنها.

وطريقة تنظيم الجبائية كمورد اساسي في التمويل المالي، مع بعض الاجراءات الوقائية والاحترازية تدعيما للاستقلالية .

-تفعيل النشاط التنموي للجماعات المحلية: لاجل تفعيل النشاط التنموي للجماعات المحلية والوقوف عند مظاهر التنمية المحلية يجب اولا :

-اصلاح المنظومة الجبائية: ويتم من خلال

انشاء نظام جبائي محلي :لاحظنا ان النظام الجبائي يتسم بالمحدودية وهيمنة واحتكار الدولة عليه تحت ظل الاستقلالية المالية للجماعات المحلية لهذا ولان الجبائية اصبحت اليوم تشكل العنصر الهام والفعال لتطوير الجماعات المحلية ماليا يجب احداث نظام جبائي محليا يدعم ويعزز الاستقلالية المالية.

الاخذ بعين الاعتبار خصوصية البلديات من حيث المساحة مواردها المالية موقعها عدد سكانها... الخ و اثر ذلك على مداخيلها

وتوجيهها نحو التنمية .

تفعيل نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية.

-إعادة النظر في اختصاصات الجماعات المحلية لأجل تفعيل دورها التنموي: فنظرا هنا لدور الجماعات المحلية من أجل القضاء على تلك التفاوتات الموجودة والملاحظة ما بين الامكانيات المالية المتوفرة والاحتياجات الحقيقية الواجبة الاداء وعليه يجب إعادة النظر في الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة للجماعات المحلية وتوازنها مع المصادر المالية المتاحة محليا لأجل تحقيق اهداف التنمية المحلية .

-تأمين تمويل الدولة لآعباء ذات النفع العمومي

-تدخل كل وزارة محليا لأجل التكفل بقطاعها وتطويره ماديا وماليا تحت عنوان اسناد المهام ذات البعد الوطني للدولة .

-اعداد برامج تتقاسم فهم البلدية مع الوزارة المعنية انجاز وصيانة وتمويل المشاريع المشتركة .

#### الخاتمة

ان الجزائر بحاجة الى استراتيجية بديلة لتنمية الادارة المحلية وبناء قدرتها وهذا لا يتأتى الا باصلاحات ادارية مستمرة ومتجددة مواكبة للتغيرات والتحولات الاجتماعية الكبرى .

وحتى تحقق التنمية الادارية فعاليتها ومسيرتها للاوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية لآبد من انتماج سياسات جديدة في عملية الاصلاح الاداري مع الاخذ بعين الاعتبار:

- اصلاح يمس بالدرجة الاولى النصوص القانونية المنظمة للنظام الجبائي ككل لأجل الوصول الى توجيه الجباية المحلية نحو التنمية المحلية وبهذا يكون البعد هنا بعد محلي .

- الاخذ بعين الاعتبار عند وضع النظام الجبائي المحلي العوامل المؤثرة التي لها صلة مباشرة بالجماعات المحلية البلدية والولائية.

- تحديد الاهداف ضمن القدرات المتوفرة وتنفيذ المخططات بتفعيل الطاقات والكفاءات والمهارات .

#### الهوامش

1- أحمد بالجيلالي، إشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة ماجستير، قسم تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية، جامعة تلمسان، 2010، ص 17.

2- محمد وليد العبادي، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة، عمان، 1998، ص 03.

3- فريدة مزياني، المجالس المحلية في ظل التعددية السابقة في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 09.

4- محمد الصغير بعلي، القانون الاداري والتنظيم الاداري للنشاط الاداري، دارالعلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 63.

5- وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية في اطار صندوق الجنوب، دراسة واقع التنمية في بسكرة، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005، ص 16. بتصرف.

6- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية، مجلة العلوم الانسانية، عدد 07، جامعة محمد خيضر، بسكرة

، فيفري 2005، ص 03.

7- حسين مصطفى حسين ، الادارة المحلية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982 ، ص 130.

8 - شهبوب مسعود ، اسس الادارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان مطبوعات الجامعية 1982، ص 124.

9 - سمية عولمي ، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية في الجزائر ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، عدد 40، جامعة باجي مختار ، عنابة ص 072.

10 - لخضر مرغاد ، الازدات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة العلوم الانسانية ، عدد 70، جامعة محمد خيضر بسكرة ، فيفري 5002.

11 - مقالة بعنوان: نظام الادارة المحلية والمالية في الجزائر، بدون اسم الناشر ، نقلا عن موقع قضايا الساعة :

<http://kanz-redha.blogspot.com>

12 - نظام الادارة المحلية والمالية في الجزائر، مرجع سابق.

13 - بن شعيب نصرالدين شريف مصطفى ، الجماعات المحلية ومفارات التنمية في الجزائر ، مجلة الباحث عدد 01، جامعة ورقلة 2012، ص 164-165

قائمة المراجع :

1- حسين مصطفى حسين ، الادارة المحلية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1982.

2- محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري والتنظيم الاداري للنشاط الاداري ، دارالعلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2002.

3- محمد وليد العبادي ، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، مكتبة دار الثقافة ، عمان ، 1998.

4- شهبوب مسعود ، اسس الادارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان مطبوعات الجامعية 1982.

المذكرات والرسائل :

5- فريدة مزباني ، المجالس المحلية في ظل التعددية السابقة في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2005.

6- أحمد بالجيلالي ، إشكالية عجز ميزانية البلديات ، مذكرة ماجستير ، قسم تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية ، جامعة تلمسان ، 2010.

7- وسيلة السبتي، تمويل التنمية المحلية في اطار صندوق الجنوب، دراسة واقع التنمية في بسكرة، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2005.

المقالات:

8- سمية عولمي ، تشخيص نظام الادارة المحلية والمالية في الجزائر ، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا ، عدد 40، جامعة باجي مختار.

9- بن شعيب نصر الدين شريف مصطفى، الجماعات المحلية ومفازقات التنمية في الجزائر، مجلة الباحث عدد10، جامعة ورقلة 2012.

10- مقالة بعنوان: نظام الادارة المحلية و المالية في الجزائر، بدون اسم الناشر، نقلا عن موقع قضايا الساعة :

<http://kanz-redha.blogspot.com>

11- لخضر مرغاد، الارادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، عدد70، جامعة محمد خيضر بسكرة، فيفري 2005.

النصوص القانونية:

-دستور 6991 المعدل ب ق 10-16 المؤرخ في 60 مارس 6102.

-قانون البلدية 80/09 المعدل ب ق 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011

-قانون الولاية 90/09 المعدل ب ق 07-12 المؤرخ في 12 فبراير 2012