



## كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير

### رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص: تسيير المالية العامة

إيرادات الجماعات المحلية وأثر الرقابة الجبائية عليها  
واقع بلدية ندرومة

إشرافه البروفيسور

أ.د بوهنة علي

من إعداد الطالب

مجاهد بوفلجة

#### لجنة المناقشة:

رئيساً	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د. كرزابي عبد اللطيف
مشرفاً	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د. بوهنة علي
ممتحناً	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. شعيب بغداد
ممتحناً	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر	د. شليل عبد اللطيف

السنة الجامعية: 2014 - 2015

# تَشْكُرَات

الحمد لله الذي أعانني على انجاز هذا البحث  
أتقدم بالشكر والامتنان إلى الأستاذ الدكتور بوهنة علي على قبول إشرافه  
على إعداد هذه المذكرة، كما أتوجه بالشكر إلى الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة  
الذين شرفونا بقبولهم وحضورهم لمناقشة هذه المذكرة  
إلى كل عمال وإطارات بلدية ندرومة وقباضة بلدية ندرومة.  
إلى كل من وقف معنا ودعمنا من بعيد أو قريب على إنجاز هذا العمل  
المتواضع بجهده ووقته ودعائه وكل كلمة طيبة.

ب. مجاهد

# إهداء

إلى روح والديا رحمة الله عليهما

إلى رفيقة دربي التي قاسمت معي هموم المذكرة - زوجتي -

إلى إخوتي الأعزاء وأختي العزيزة

إلى كل الأهل

إلى جميع الزملاء والأصدقاء

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

**ب. مجاهد**

# قائمة الجداول

الرقم	العنوان	ص
01	معايير التمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي	13
02	القيمة الإيجارية الجبائية والمساحة الخاضعة للرسم العقاري	56
03	نسب الرسم الخاص بالرسم العقاري	57
04	معدلات توزيع الرسم على النشاط المهني	60
05	المعدلات المطبقة للضريبة على الأملاك	62
06	كيفية تحديد قسيمة السيارات	63
07	تطور معدلات الرسم على القيمة المضافة	65
08	توزيع حصيلة الجباية المحلية على الجماعات المحلية	66
09	إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وبرامج البلدية للتنمية	72
10	تطور حصيلة الجباية المحلية (1996-2011)	85
11	الأهمية المالية للجبائية المحلية في الجباية العادية (1996-2011)	85
12	عائدات ومصاريف صندوق التضامن للجماعات المحلية فترة (2003-2007)	86
13	أهم الضرائب والرسوم المشكلة للجبائية المحلية للفترة (2008-2011)	89
14	تطور مردودية التحقيق الجبائي في المحاسبة لفترة المحاسبية (2001-2006)	115
15	تطور مردودية التحقيق المعمق في الوضعية الجبائية الشاملة فترة (2001-2006)	117
16	تطور مردودية الرقابة على المعاملات العقارية للفترة (2003-2007)	118
17	الميزانية الإضافية لبلدية ندرومة من خلال الحساب الإداري لبلدية ندرومة لسنة 2011	151

152	الميزانية الإضافية لبلدية ندرومة من خلال الحساب الإداري لبلدية ندرومة لسنة 2012	18
153	الميزانية الإضافية لبلدية ندرومة من خلال الحساب الإداري لبلدية ندرومة لسنة 2013	19
154	تركيبية الموارد الجبائية التي تدخل في ميزانية بلدية ندرومة	20
156	الضرائب التي تعود كليا إلى بلدية ندرومة	21
157	نسبة مساهمة الضرائب المباشرة وغير المباشرة في مجموع الضرائب	22
158	نسبة مساهمة كل من الممتلكات والضرائب في مجموع الإيرادات	23
159	الضرائب غير المباشرة التي تعود جزئيا إلى البلدية	24
160	مقارنة الضرائب التي تعود كليا للبلدية مع تلك التي تعود لها جزئيا	25
161	الإعانات إلى مجموع الإيرادات	26
162	مجموع الإيرادات إلى مجموع النفقات	27
163	تغطية إيرادات التسيير لنفقات التسيير	28
164	مقارنة مساهمة كل من مجموع الإعانات والضرائب في مجموع إيرادات التسيير	29

# قائمة الأشكال

الرقم	العنوان	ص
01	الضرائب التي تعود كلياً إلى بلدية ندرومة سنة 2011	154
02	الضرائب التي تعود كلياً إلى بلدية ندرومة سنة 2012	155
03	الضرائب التي تعود كلياً إلى بلدية ندرومة سنة 2013	155
04	نسبة مساهمة الضرائب المباشرة وغير المباشرة في مجموع الضرائب	157
05	نسبة مساهمة كل من الممتلكات والضرائب في مجموع الإيرادات	158
06	مقارنة الضرائب التي تعود كلياً للبلدية مع تلك التي تعود جزئياً	160
07	نسبة مجموع الإعانات إلى مجموع الإيرادات	161
08	مجموع الإيرادات إلى مجموع النفقات	162
09	نسبة تغطية إيرادات التسيير لنفقات التسيير	163
10	مقارنة مساهمة كل من مجموع الإعانات والضرائب في مجموع إيرادات التسيير	164

# خطة الرسالة



## مقدمة

**الفصل الأول: مفاهيم عامة حول الإدارة المحلية**

**المبحث الأول: مدخل للإدارة المحلية**

I. المطلب الأول: تعاريف، نشأة و أهداف

II. المطلب الثاني: مكانة الإدارة المحلية في التنظيم الإداري

III. المطلب الثالث: مميزات الجماعات المحلية

**المبحث الثاني: تطبيقات الجماعات المحلية في الجزائر**

I. المطلب الأول: نظام البلدية في الجزائر

II. المطلب الثاني: نظام الولاية في الجزائر

**المبحث الثالث: الجماعات المحلية و الاستقلال المالي**

I. المطلب الأول: ميزانية الجماعات المحلية والوسائل القانونية للمالية المحلية

II. المطلب الثاني: وثائق ميزانية الجماعات المحلية وأقسامها

III. المطلب الثالث: مفهوم الاستقلال المالي و اللامركزية المحلية

## الفصل الثاني : الإيرادات وأهمية الجباية المحلية فيها

### المبحث الأول : المصادر المالية للجماعات المحلية

- I. المطلب الأول : الموارد الجبائية الموجهة كلية لصالح الجماعات المحلية و FCCL
- II. المطلب الثاني: الموارد الجبائية الموجهة جزئيا لصالح الجماعات المحلية و FCCL
- III. المطلب الثالث: كيفية تمويل الجماعات المحلية بالموارد الجبائية

### المبحث الثاني : الدور المالي والاقتصادي للجباية المحلية

- I. المطلب الأول : الجباية المحلية والتمويل المحلي
- II. المطلب الثاني : : الدور الاقتصادي للجباية المحلية

### المبحث الثالث : تطور و إصلاح الجباية المحلية في الجزائر

- I. المطلب الأول : تطور الجباية المحلية في الجزائر
- II. المطلب الثاني: تطور الحصيلة المالية للجباية المحلية

## الفصل الثالث : تحديات الجباية المحلية و أثر الرقابة الجبائية عليها

### المبحث الأول : أسباب ضعف و تدهور الجباية المحلية

- I. المطلب الأول : التهرب الضريبي
- II. المطلب الثاني : أسباب متعلقة بالنظام



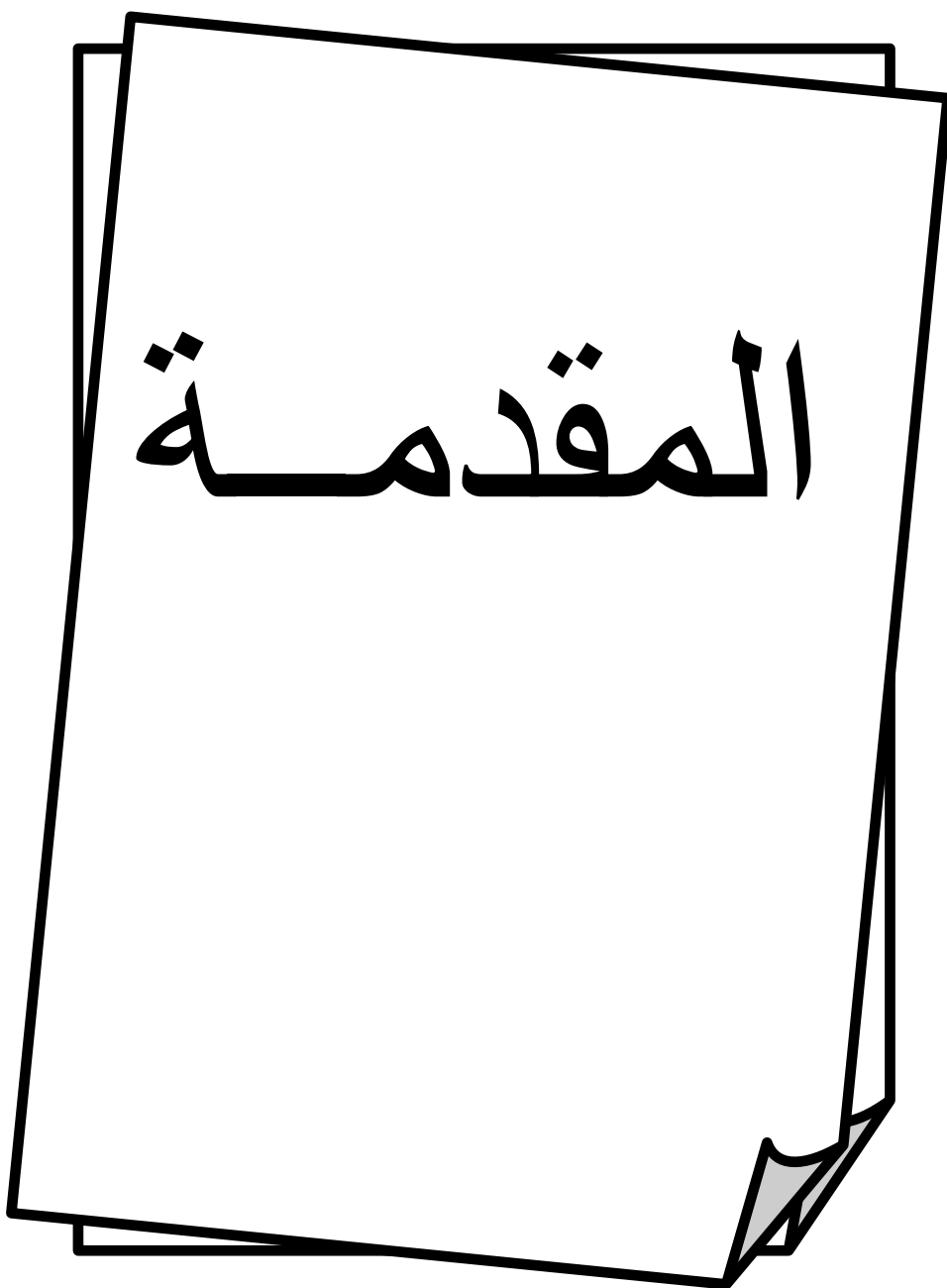
## المبحث الثاني : الرقابة الجبائية

- I. المطلب الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة الجبائية
- II. المطلب الثاني: الإطار القانوني للرقابة الجبائية
- III. المطلب الثالث: الحصيلة المالية وفعالية نظام الرقابة الجبائية

## المبحث الثالث :دراسة حالة (واقع بلدية ندرومة)

- I. المطلب الأول: تعريف بلدية ندرومة
- II. المطلب الثاني: إيرادات بلدية ندرومة

خاتمة



## ❖ مقدمة

إن تطور الانسان عبر العصور وتعدد وظائفه واستغلاله وانشغالاته خلق نوعا من الحاجة والالاحاح على تنظيم نمط الحياة في مجالات عدة أهمها العلاقات بين الحاكم والمحكوم. إن تطور وظائف الدولة واتساعها وتدخلها في مختلف المجالات، لم يعد يقتصر على القطاعات الاستراتيجية فقط كالأمن والدفاع، بل أصبحت تتدخل وتقدم العديد من الخدمات التي كانت تعتبر من اختصاص القطاع الخاص، بهدف رعاية المواطنين وتلبية حاجياتهم في كافة أنحاء الدولة تحقيقا للعدالة الاجتماعية وقد ترتب عن ذلك أنه أصبح يتعذر على الإدارة المركزية أن تستجيب لوحدها لتلك الأعباء في مختلف أرجاء الدولة، في ظل هذا الوضع عمدت الدولة إلى إقامة إدارة محلية تتولى إدارة الشأن المحلي للتخفيف المهام الملقاة على عاتق الإدارة المركزية والسماح لها بالتفرغ للقضايا الوطنية الأكثر أهمية.

قد أظهرت مختلف الأبحاث أن نجاح سياسات الدولة التنموية يتوقف بنسبة كبيرة على مدى فعالية أسلوب الإدارة المحلية المتبع في الدولة، وعليه أصبحت اللامركزية الإدارية مطلبا لا يمكن الاستغناء عنه بحيث أصبحت الإدارة المحلية تلعب دورا لا يقل أهمية عن دور السلطات المركزية. إن الهدف الأساسي من الإصلاحات الكبرى التي شملت النظام الإداري والمالي للإدارة اللامركزية هو النهوض بدور الجماعات المحلية وجعلها شريكا رئيسيا في التنمية الوطنية وهي الغاية العامة المبتغاة من هذه الإصلاحات والتي أعلنتها الجزائر منذ ان دخلت مرحلة التحولات الاقتصادية. فقد كان طموحها كبيرا في جعل الجماعات المحلية، تشكل إلى جانب الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، شريكا حقيقيا في مسلسل التنمية الشاملة في البلاد وقوة اقتراح لتفعيل مختلف الاستراتيجيات، وهي شراكة تعتبر ضرورية وتفرضها تحديات الألفية الثالثة التي فرضت العمل بمبادئ تدبير جديدة تساير السرعة في الانفتاح على المحيط الخارجي وفي تحرر المبادلات وشدة المنافسة في الانفتاح وفي استقطاب الاستثمارات الخارجية، وأنه من غير الممكن للجماعات المحلية في ظل هذا الواقع أن تكون شريكا أساسيا في التنمية من غير أن تتوفر لديها الإمكانيات المادية والبشرية والاستقلال الإداري والمالي اللازمين لمساعدتها على القيام بهذا الأمر.

ولكي تقوم الجماعات المحلية بمهامها كان من الواجب أن تكون هناك موارد مالية لتغطية نفقاتها، حيث تعتبر الإيرادات الجبائية أهم مصدر من مصادر تمويل هذه الجماعات فبالرغم من مجهودات السلطات المركزية في مجال إصلاح المنظومة الجبائية إلا أن هذا الجهاز لم يرق لمستوى النظام الجبائي الفعال خاصة فيم يتعلق بالشأن المحلي وهذا راجع لعدة اعتبارات منها نقائص في المواد المالية والبشرية وكذا أسباب متعلقة بالمكلفين وتملصهم لدفع المستحقات الضريبية بطرق مشروعة وغير مشروعة، كل هذا أثر على حصيلته الإيرادات الجبائية مما جعل السلطات تعمل على تعبئة الموارد العائدة للجماعات المحلية من خلال تظافر جهود وتكامل كل الأجهزة كما هو الحال فيما يخص تدخل الإدارة الجبائية من خلال الرقابة الجبائية وذلك من أجل الرفع من حصيلته الإيرادات الجبائية المحلية والقضاء على العجز في ميزانية الجماعات المحلية التي تعتبر خلية أساسية في المجتمع والمحرك القاعدي لعجلة التنمية.

فقد سعت الجزائر منذ الثمانينات الى تكريس اللامركزية الادارية من خلال الجماعات المحلية فكان من أهم الإجراءات إعادة النظر في التنظيم الاداري للدولة ما دفع بالسلطات إلى اعتماد تقسيم اداري جديد لإقليم الدولة متبوعا بإصلاحات اقتصادية لاحقة تمكن من مسابرة متطلبات تلك الفترة.

إن الخوض في موضوع إيرادات الجماعات المحلية و بالأخص الجبائية منها، يقتضي أولا فهم الجماعات المحلية وضعها و إطارها العام ، لأجل ذلك وقبل عرضنا للجباية المحلية كأهم مصدر ارتأينا التعرض أولا الى الجانب التنظيمي و الاداري للجماعات المحلية ثم إلى الشأن المالي المحلي فكان لا بد أولا من طرح الاشكالية الرئيسية.

## ● الإشكالية

تتمحور إشكالية البحث حول دراسة إيرادات الجماعات المحلية و أثر الرقابة الجبائية عليها، حيث تعتبر الجباية المحلية من أهم المصادر المالية و التي تعترضها عدة عوائق تحد من مردوديتها ما يستدعي معالجة الأسباب الكامنة وراء ذلك و عليه ارتأينا طرح الاشكالية التالية:

➤ ماهي إيرادات الجماعات المحلية وما أثر الرقابة الجبائية عليها؟

انطلاقا من الإشكالية الرئيسية يمكن صياغة الاسئلة الفرعية التالية:

➤ ما مفهوم الجماعات المحلية و ما هو وضعها و إطارها العام ؟

➤ ماهي مصادر تمويل الجماعات المحلية و ماهي تركيبيتها؟

- ماهي أنواع الموارد الجبائية المحلية وما هي أهم العوائق التي تحد من مردوديتها؟
- ما هو مفهوم الرقابة الجبائية وما مدى اسهامها في تحسين أدائها؟

### • الفرضيات

على ضوء ما سبق طرحه من تساؤلات حول موضوع المذكرة، وبهدف الإجابة عنها يمكن وضع الفرضيات التالية:

- تعتبر الجماعات المحلية قاعدة لتجسيد اللامركزية الإدارية.
- تعتمد الجماعات المحلية على الجباية المحلية كمورد مالي لها .
- يترتب عن التهرب الضريبي آثار مالية يصل مداها الى او تمس الجباية المحلية
- تعتبر الرقابة الجبائية آلية لمحاربة التهرب الضريبي وبالتالي آلية لتفعيل الموارد الجبائية بما فيها المحلية نظرا لنظام التوزيع المعتمد في النظام الجبائي.

### • أهمية المذكرة

تتمثل أهمية الموضوع في محاولة التعرض إلى الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية لما أصبحت تكتسيه من أهمية كمورد هام يعزز الاستقلال المالي للجماعات المحلية و يسمح لها بتحقيق اهدافها التنموية.

الاهتمام الذي لا زالت مردودية الحصيلة الجبائية للجماعات المحلية تلقاه من لدن كل الفاعلين فيها من خلال محاولة تشخيص بعض الظواهر السلبية الي تكبح أدائها ولا تشجع السير في جانب الرأي الداعي الى وجوب استقلاليتها.

### • أسباب اختيار الموضوع

من منطلق أن الموضوع محل البحث يدخل ضمن مجال التخصص المدروس و المتمثل في تسيير المالية العامة.

كون الموضوع يهم الحياة الاقتصادية للمواطن المحلي و التي تتعلق بالخدمة العمومية . نظرا للاهتمام الذي اصبحت تلقاه الجماعات المحلية كمحرك أساسي للتنمية لفائدة الساكنة المحلية واعتبار الجباية المحلية كوسيلة تساهم في تحقيق الغرض المنشود.

## • الخطة المتبعة

بهدف الإحاطة بكل جوانب الموضوع في حدود الإشكالية المطروحة تم تقسيم البحث إلى ثلاثة فصول على النحو التالي:

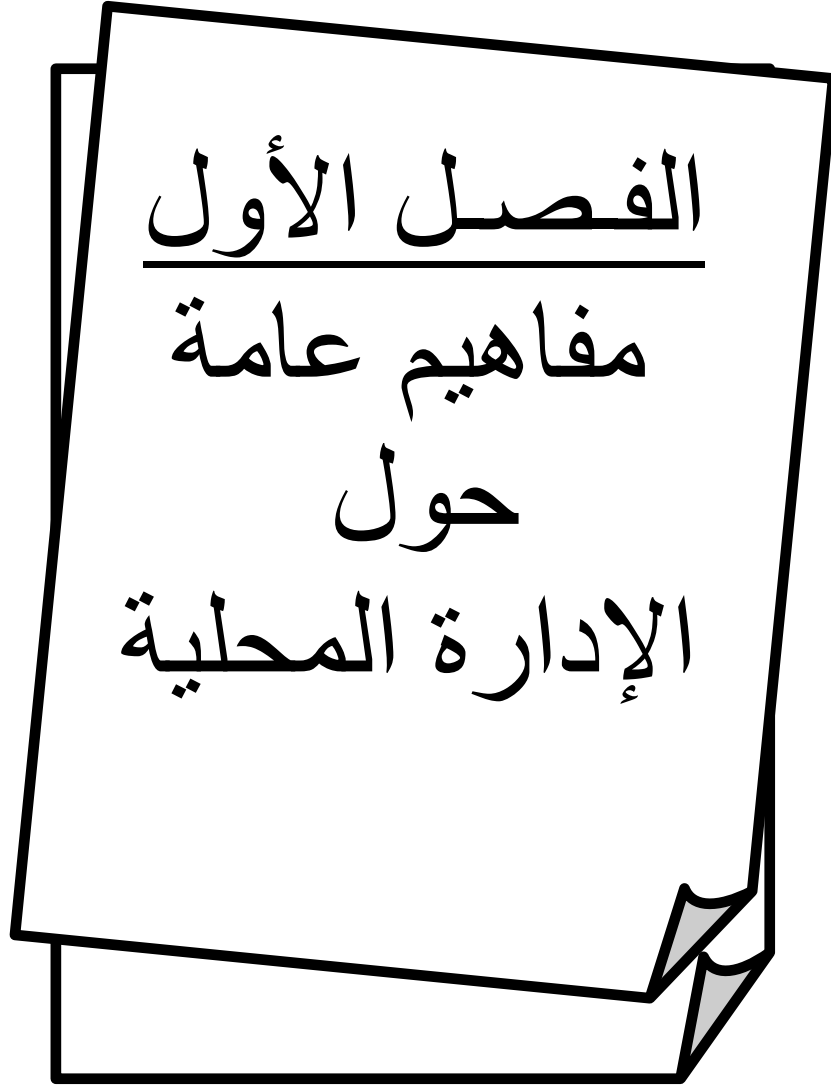
يتطرق الفصل الأول إلى مفاهيم عامة حول الإدارة المحلية في حين يتضمن الفصل الثاني واقع الجباية المحلية في الجزائر كأهم مورد للجماعات المحلية، بينما يتناول الفصل الثالث تحديات الجباية المحلية وأثر الرقابة الجبائية عليها مع دراسة حالة لبلدية ندرومة.

## • منهجية المذكرة

تم استخدام المنهج الوصفي عند تناول الجانب النظري في الموضوع بداية من التعريف بالجماعات المحلية ووصف تطبيقاتها في الجزائر كما اعتمدنا على المنهج التاريخي عند التطرق الى تطورات التي عرفتها تنظيم الجماعات المحلية في الجزائر و انتهجنا المنهج التحليلي عند التعرض لإيرادات الجماعات المحلية. أما المنهج التطبيقي فساعدنا عند تطرقنا لواقع الجباية المحلية على مستوى بلدية ندرومة.

## • الأدوات

اعتمدنا على المراجع ذات الصلة بالموضوع بالإضافة الى كون الموضوع يتضمن نوع من الجانب التقني تم الرجوع في العديد من المرات الى المدونات القانونية المتعلقة بالموضوع.



- المبحث الأول: مدخل للإدارة المحلية.
- المبحث الثاني: تطبيقات الجماعات المحلية في الجزائر.
- المبحث الثالث: الجماعات المحلية والاستقلال المالي.

## ❖ الفصل الأول : مفاهيم عامة حول الإدارة المحلية

يعرف نظام الإدارة المحلية على أنه نتاج لقيام الدولة الحديثة نظرا لتعدد مجالات تدخلها واتساع نطاقها.

إن تشعب وظائف الدولة جعلها تضطلع بدورها الأساسي و المتمثل في العمل على تحقيق الرفاهية لشعبها من خلال سياساتها التنموية في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و عليه كان من البديهي أن تصاحب هذه الأدوار، اعتماد أساليب جديدة من حيث التنظيم الإداري، فأصبحت اللامركزية الإدارية ضرورة يقتضيها تنوع النشاط الإداري للدولة، و بناء عليه تم اسناد جزء من الأنشطة الإدارية للدولة إلى وحدات محلية على مستوى إقليم الدولة، و قد تعددت المصطلحات الخاصة بهذه الوحدات من بلد إلى آخر، حيث يطلق عليها في الجزائر تسمية الجماعات المحلية.

إن تطور هذه الوحدات مع مرور الزمن وتنوع الوظائف والصلاحيات التي أسندت إليها والتي من أهمها تحقيق التنمية والقيام بالمهام التي وجدت من أجلها فكان من الضروري على الدولة أن تخصصها بالموارد والإمكانات اللازمة التي تمكنها من تحقيق أهدافها، فصارت عبارة عن هيئات محلية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

نحاول في هذا الفصل التطرق لمختلف الجوانب المتعلقة بالجماعات المحلية، من خلال المباحث التالية:

1- المبحث الأول: مدخل للإدارة المحلية

2- المبحث الثاني: تطبيقات الجماعات المحلية في الجزائر

3- الجماعات المحلية و الاستقلال المالي

## المبحث الأول : مدخل للإدارة المحلية

عرفت دول العالم الثالث متغيرات سياسية و اقتصادية و اجتماعية جعلتها تتبنى منهاج لا مركزيا في إدارة شؤون الدولة و المجتمع، فلم تعد المشروعات و البرامج المركزية قادرة على النجاح في ظل التغيرات الدراماتيكية غير المسبوقة في النظامين الحكومي و الاقتصادي فقد تعززت حركة الديمقراطية السياسية، و ساد مفهوم ممارسة التوجه نحو خيار السوق الحر لمواجهة المشكلات الاقتصادية مع ما



حملة هذا التوجه من مظاهر الخصوصية، وتنازل الحكومات عن كثير من وظائفها التقليدية لصالح المؤسسات اللامركزية و القطاع الخاص، ذلك أن مفهوم التنمية أصبح هو العنوان الجديد للأمن و السلم الدوليين، نظرا لما تعاني منه ثلاثة أرباع البشرية من تخلف موروث و معقد الحل ، بفعل ما يفرزه النظام العلمي القائم على القواعد الافتراضية من أزمات و مظاهر التبعية على أساس التقسيم الدولي الرأسمالي للعمل<sup>1</sup>، الشيء الذي جعل اتباع أي سبيل أمرا مسموحا به مادامت الغاية التي يؤدي إليها هي تحقيق التنمية.

و في وقت أصبحت موضوعات العولمة تركز على أن الدولة استنفدت دورها التاريخي في البناء الاجتماعي و الاقتصادي و القانوني، و ظهرت معالم عملية اختفاء و تنازل طوعي تجريها الدولة لحساب رأس المال ممثلا بشكل رئيسي في الشركات المتعددة الجنسيات، و أن العولمة هي الصيغة المتقدمة التي يركز عليها الخطاب اليومي لهذه الشركات حول ضرورة انتقال كل شيء من أسر الدولة القومية الضيقة و الثقافات المحلية المتعصبة إلى الأسواق المفتوحة على الاقتصاد و الثقافة الانسانية دون شروط<sup>2</sup>.

### المطلب الأول : تعاريف، النشأة و الأهداف

لعل أبرز ما يميز الانسان على الكثير من المخلوقات أنه كائن اجتماعي، بمعنى أنه لا غنى له عن العيش مع الجماعة و عن الجهد المشترك في تسهيل أمور معيشتة في حياته المتحضرة، و من هنا كانت حاجة الانسان للإدارة، و من هنا أيضا أصبحت الإدارة ذات أهمية بالغة بالنسبة للفرد و للجماعة فهي وسيلة مهمة لتنظيم الجهود الجماعية، ذلك أنها تقوم بدور العنصر المعاون الذي يتغلغل في جميع أوجه النشاط الانساني، و حسنها و كفاءتها من الخصائص المهمة التي تساهم في التمييز بين مجتمعات متقدمة و أخرى متخلفة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - عبد القادر كنير، نحو تنظيم اقتصادي دولي جديد من منظور الدول النامية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995، ص.1.

<sup>2</sup> - د. عبد الأمير سعد، العولمة مقارنة في التفكير الاقتصادي، مجلة العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، العدد 2، جامعة فرحات عباس سطيف، الجزائر، 2003، ص 155.

<sup>3</sup> - عمر وصفي عتيبي، الإدارة (أصول و أسس و مفاهيم)، دار زهران للنشر و التوزيع، الأردن، 1996، ص 18.

تعتبر الإدارة المحلية فرع من فروع الإدارة العامة فهي بمثابة القاعدة الأساسية للديمقراطية حيث تسعى مختلف الدول الحديثة بغض النظر عن طبيعة الأنظمة السائدة فيها إلى ارساء قواعدها باعتبارها الوسيلة المثلى لحسن أداء وظائفها وقيامها بواجباتها<sup>1</sup>. فهي بذلك تمثل المدرسة الابتدائية للشعب التي تخرج منها الكفاءات الإدارية المستقبلية على المستوى القومي.

### الفرع الأول : تعريف الإدارة المحلية

تعرف الإدارة المحلية على أنها : أسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة، يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة و هيئات محلية منتخبة و مستقلة تمارس ما يعهد به إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية، يستهدف نظام الإدارة المحلية تحقيق عدة أهداف من أهمها المشاركة في إدارة الإقليم المحلي و تقديم خدمات أفضل للمواطنين و النهوض بمستواهم الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي<sup>2</sup>.

كما تعبر الإدارة المحلية عن التسيير الذاتي، و هي وسيلة فعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة، و هي علامة من علامات الديمقراطية في الحكم، فكلما استعانت السلطة المركزية بالإدارة المحلية و مجالسها المنتخبة، كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية<sup>3</sup>، و لقد عرفت في بريطانيا كصورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي أوائل القرن التاسع عشر، مع أن بذورها الأولى قد تطورت بتطور المجتمعات الانسانية، التي أدركت حاجتها للتضامن و تظافر الجهود لإشباع حاجياتها و بذلك تكون قد سبقت الدولة في وجودها<sup>4</sup>.

و قد تعددت تعاريف الفقهاء للإدارة المحلية حيث عرفها الفرنسي WALINE : على أنها نقل لسلطة اصدار قرارات إدارية الى مجالس منتخبة بحرية من المعنيين<sup>5</sup>، كما اعتبرها الفقيه Gohn Cher

<sup>1</sup> - محمد حمدي باشا، المبادئ الأساسية للإدارة المحلية و تطبيقاتها على البلدية في الجزائر (دراسة مقارنة)، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، معهد الحقوق السياسية و الإدارة، جامعة الجزائر، 1977، ص 1.

<sup>2</sup> - محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم و المبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 03.

<sup>3</sup> - جعفر انس قاسم، اسس التنظيم الاداري و الادارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988، ص 03.

<sup>4</sup> - مسعودي عبد الكريم، ليات تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2012-2013، ص 04.

<sup>5</sup> - شنتاوي علي، الادارة المحلية، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2007، ص 20.

ذلك الجزء من الدولة الذي يختص بالمسائل التي تهتم سكان منطقة معينة، إضافة للأمور التي يرى البرلمان أنه من الملائم ان تديرها سلطات محلية منتخبة تكمل الحكومة المركزية<sup>1</sup>.

في حين يرى البعض الآخر أن الإدارة المحلية عبارة عن منطقة معينة لها سكان يقيمون فيها مع تنظيم مسموح به و هيئة حاكمة و شخصية قانونية مستقلة، و سلطة تقدم خدمات عامة مع درجة كبيرة من الاستقلال بما في ذلك سلطة قانونية و فعلية و ذلك من أجل جباية إيراداتها<sup>2</sup>.

و من خلال التعاريف السابقة، يمكن أن نخلص إلى أن الإدارة المحلية عبارة عن مناطق جغرافية محددة تتمتع بالشخصية المعنوية، يسهر على إدارتها مجلس محلي منتخب أو معين حسب طبيعة نظام الدولة، و تتمتع بالاستقلال المالي و الإداري، و تمارس مهامها و واجباتها تحت اشراف السلطة المركزية و رقابتها بحكم القانون.

فقد أصبحت الإدارة المحلية تمثل مركز اهتمام أي دولة من دول العالم مهما كانت طبيعة نظامها و النمط الإداري المعتمد نتيجة إلى اختلاف الظروف و المتغيرات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية. و تتوقف كفاءة النظام على قدرة وحداته على ما تحققه من أهداف و ما لديها من امكانيات متاحة في ظل نظام سياسي معين و ظروف اقتصادية و اجتماعية.

## الفرع الثاني : نشأة الإدارة المحلية

لقد تعددت الأسباب و المبررات الكامنة وراء ظهور الإدارة المحلية منذ اعتمادها كنظام للحكم المحلي و يمكن إجمال هذه الأسباب في ما يلي:

- نظرا للدور الفعال الذي تقوم به في تحقيق التنمية المحلية كونها أقرب إدارة للمواطنين و نتيجة اختياره، حيث يمكنها هذا القرب من تحديد تطلعات الساكنة المحلية و ادراك ظروفها مما يسمح لها بتعبئة مواردها و حشد طاقاتها بغية تنفيذ السياسات القومية بنجاح.
- إن التفعيل الحقيقي للامركزية يهدف إلى إشراك الشعب في إدارة و تسيير شؤونه المحلية من خلال المجالس المحلية و هو الأمر الذي من شأنه أن يساعد على تعلم المواطنين لسياسة صالحة هذا من

<sup>1</sup>- ايمن عودة، الادارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الاولى ، عمان، 2010 ، ص 18.

<sup>2</sup>- صفوان المبيضين و آخرون، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار البزوري العلمية للنشر و التوزيع، عمان، 2011، ص 21.

جهة<sup>1</sup>، و من جهة ثانية فإن النجاعة في التسيير المحلي لا يمكن تحقيقها في إطار تسيير محلي منغلق على نفسه، بل يتطلب ذلك الاصغاء إلى انشغالات المواطنين و امتداد شرعية القرارات من رضا الشعب بها<sup>2</sup>.

- كانت مهام الدولة فيما سبق تتمثل في الأمن و العدالة و الدفاع فتطورت فيما بعد إلى دولة متدخلة تعتنى بالمسائل الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و غيرها، هذا التنوع في النشاط و التعدد في المهام فرض انشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها و المتمثل في الإدارة المحلية. فقد أصبح العمل بالمركزية الإدارية لا يجدي نفعاً مع تطور عدد البلديات و تزايد المشاريع التنموية و المنشآت القاعدية.
- إن اختلاف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك المناطق الساحلية و المناطق القريبة من العاصمة و أخرى بعيدة عنها، كما تختلف من حيث كثافة السكان و اختلاف الامكانيات. إن هذا الاختلاف بين منطقة و أخرى في نفس الدولة و العامل الجغرافي و السكاني إلى جانب العامل المالي، يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، ذلك أنه لا يمكن تصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها و امكانياتها و موقها بجهاز مركزي واحد.
- تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي حيث تعتبر الإدارة المحلية وسيلة فعالة لإشراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم<sup>3</sup>.

### الفرع الثالث: أهداف الإدارة المحلية

من التعاريف السابقة للإدارة المحلية تتضح المهام و الوظائف المنوطة بهذه المؤسسات و جزءاً من عمل المسؤول الإداري، إن أخذ الإدارة بالطابع العلمي يجعلها تعتمد على النظريات و الأساليب من العلوم الأخرى كاعتماد التخطيط كوظيفة و عملية التنبؤ بوصفها آلية من آليات علم الاقتصاد و الاحصاء إضافة

<sup>1</sup> - د.علي زغدود، الإدارة المحلية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، الجزائر، 1984، ص 26.

<sup>2</sup> - LAHCENE SERIAK, Décentralisation et animation des collectivités locales, édition ENG, Alger, 1998, p 43.

<sup>3</sup> - أ. بسمه عولي، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 04، ص 259.

إلى التنظيم حيث أبانت العديد من الدراسات عن فشل المنظمة في القيام بمهامها نتيجة لاعتمادها على تنظيم سيء، و منه يمكن تلخيص أهداف الإدارة كما يلي:

- تنمية القدرات و الامكانيات البشرية من أجل تحقيق أهداف الوحدة.
- استخدام امكانيات المنظمة و تنسيقها بأفضل الطرق، بحيث تؤدي إلى أكبر مردودية ممكنة و بأقل التكاليف

الارتقاء بمستويات المعيشة للأفراد العاملين في المنظمة و تحقيق الرفاهية للمجتمع بشكل عام.

### المطلب الثاني : مكانة الإدارة المحلية في التنظيم الإداري

تعتمد الدولة الحديثة في تنظيمها الإداري على نمط يرتكز على دعامين أساسيتين هما: المركزية و اللامركزية، و إذا كان الاعتماد على المركزية وحدها أمر لا مفر منه بالنسبة للدول أو الأنظمة حديثة النشأة لما تسمح به من وضع مجموع السلطات الإدارية بأيدي الحكومة بالعاصمة درءا لمخاطر الانشقاق و ضمان لوحدة الدولة، فإن حتمية اللجوء إلى الأسلوب اللامركزي تتأكد كلما تجدرت الديمقراطية في المجتمع و ساد الفكر الداعي إلى إشراك الأفراد في تسيير شؤونهم الإدارية لا سيما على المستوى المحلي.

و لما كانت اللامركزية تستدعي نقل جزء من صلاحيات السلطة المركزية لفائدة أشخاص إدارية أخرى فإنها تتجسد بنشوء سلطات أخرى غير سلطة الدولة تملك سلطة اتخاذ القرار و تتمتع بالاستقلال اتجاه السلطة المركزية<sup>1</sup>. هذا الاستقلال النسبي، يظل الصراع بشأن نطاقه أو حدوده قائما على أشده بين أنصار دعم سلطة الإدارة المركزية الداعين إلى تضيقه عن طريق إقامة رقابة فعالة على الهيئات اللامركزية من جهة، و أنصار ديمقراطية الإدارة المنادين بترك حرية أكبر لتلك الهيئات لا سيما المحلية منها، و استبعاد أي رقابة وصائية على أنشطتها أو على الأقل التضيق منها إلى حد أقصى<sup>2</sup>.

تعتبر اللامركزية الإدارية أسلوبا جديدا منذ ظهوره في القرن التاسع عشر و بداية القرن العشرين، أين ارتبط مفهوم اللامركزية بالإدارة المحلية و الهيئات القائمة على هذا المفهوم ألا و هي الجماعات

<sup>1</sup> - شباب سهام، اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2012، ص.17.

<sup>2</sup> - د. مسعود شيبوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 194.

المحلية. فاللامركزية الإدارية تعمل على جعل الإدارة المحلية أكثر فعالية في تسيير شؤون الجماعات المحلية.

## الفرع الأول : المركزية و اللامركزية الإدارية

### أولا / المركزية الإدارية

#### • مفهومها :

يقصد بها تركيز السلطة في يد رئيسية واحدة، و يستوي في هذا أن تكون هذه الهيئة الرئيسية فردا أو لجنة أو هيئة أو مجلسا، و يوجد ثلاث مجالات للمركزية و هي المركزية السياسية، المركزية الاقتصادية و المركزية الإدارية<sup>1</sup>.

كما تعرف على أنها اقتصار الوظيفة في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية، دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة، حيث يكون لوزراء الحكومة الإشراف على مختلف نواحي النشاط الإداري في الدولة من خلال ممثليه في مختلف الأقاليم، و من ثم تقوم المركزية الإدارية على الأسس التالية :

- تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية.

- خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري

### ثانيا / اللامركزية الإدارية

#### • مفهومها :

هي ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات و الوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية و الوحدات الإدارية الإقليمية الأخرى و المستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمجرد اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقائها خاضعة جزئيا لرقابة الإدارة المركزية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - صفوان الميضي وآخرون، مرجع سابق، ص 25.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص.9.

من خلال هذا التعريف يستخلص الجانب السياسي من خلال تمكين الوحدات المحلية من تسيير شؤونها بنفسها عن طريق هيئاتها المنتخبة ترسيخاً لمبدأ الديمقراطية الإدارية من جهة، و الجانب القانوني متمثلاً في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية و المحلية من جهة أخرى.

• اعتبارات تجسيد اللامركزية الإدارية :

يتطلب تجسيد اللامركزية الإدارية على الدولة مراعاة الاعتبارات التالية :

#### - نوع الوظائف و المهام:

بالرغم من استقلالية الجماعات المحلية إلا أنه لا تخول لها السلطة المركزية كل الوظائف، إذ هناك وظائف نظراً لطابعها لا تحتاج لتفويض كالدفاع والأمن على خلاف الوظائف الأخرى المتعلقة بمجالات التجارة والفلاحة، الخ...، والتي يمكن نقلها على مستوى الإقليم.

#### - درجة النمو و الوعي الاجتماعي :

تتجسد اللامركزية الإدارية على المستوى المحلي في الإدارة المحلية والتي تخول لها صلاحية إدارة الشؤون المحلية على أكمل وجه مما يفرض كفاءة ودرجة عالية من الوعي الاجتماعي حتى تضمن نجاحاً أكبر.

#### - مدى توفر الخبراء الإداريين :

يعتبر انعدام أو نقص الخبراء الأكفاء والمختصين في مجال الإدارة مانعاً دون اتخاذ قرارات مصيرية وهذا ما ينعكس سلباً على شؤون الإقليم<sup>1</sup>.

#### • أركان اللامركزية الإدارية :

يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان، إذ يعترف بوجود مصالح محلية متميزة وبوجود هيئات محلية مستقلة، يربط هذه الأجهزة بالسلطة المركزية التي تقوم بالرقابة عليها.

#### - المصالح المحلية المتميزة :

يرتكز نظام اللامركزية الإدارية على المصالح الإدارية التي تتكفل بالإشراف والتسيير من قبل الأشخاص المعنيين والمنتخبين من قبل الشعب حتى يتسنى للسلطة المركزية إدارة المصالح العامة التي تهم الدولة ككل، فالدولة تسيطر على مرافق الأمن والقضاء والمواصلات بين الولايات والبلديات عبر

<sup>1</sup> - أ. بسمة عولي، مرجع سابق، ص. 260.

الوطن أما الوظائف الأخرى كالصحة والتعليم والكهرباء والماء تعنى بإدارتها المصالح المحلية لأن هذه الأخيرة أدري بحاجة المجتمع إليها وبالتالي تتحمل هي مسؤولية اشباعها.

فالمصالح المحلية في الجزائر وتحديدتها يعد من اختصاص المشرع إذ يتبع هذا الأخير طريقتين:

#### أ- الطريقة الأولى :

يحدد فيها المشرع اختصاص السلطة اللامركزية وما يتبقى يكون من اختصاص السلطة المركزية وبالتالي لا يمكن ممارسة أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل حتى لو توفر لديها كل الامكانيات لممارسة هذا النشاط.

#### ب- الطريقة الثانية :

يحدد فيها المشرع اختصاصات السلطة اللامركزية دون حصرها بقواعد عامة محددة إلا ما أستثني بنص خاص كالدفاع والعدالة والتمثيل الخارجي لأن هذه المرافق تتعارض في طبيعتها و مبدأ فصلها عن السلطة المركزية.

#### الهيئات المحلية المسيرة :

لا يكفي أن يعترف المشرع بأن هناك مصالح محلية متميزة فحسب، بل يلزم عليه أن يوكل إدارة وتسيير هذه المصالح لذوي الشأن أنفسهم ولما كان من المستحيل على جميع السكان المحليين أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فمن الضروري أن يقوم بذلك من ينتخبونهم عنهم أو بتعيين من السلطة المركزية.

#### رقابة السلطات المركزية :

الرقابة تعني وجود أجهزة رقابية مركزية على الهيئات أو الوحدات المحلية و العاملين بها، فقد أصطلح على الرقابة المركزية بالوصاية الإدارية لدى رجال القانون إلا أنها لا تعبر عن المقصود بها، لهذا لا بد أن تحل محلها الرقابة الإدارية نظرا للفوارق الأتية:

- يؤخذ بمبدأ الوصاية الإدارية في القانون المدني نظرا لانعدام الأهلية لكن الإدارة المحلية تتمتع بكامل الأهلية في ممارسة كل التصرفات القانونية المنوطة بها.



- الوصاية الإدارية: تقوم على فكرة إحلال شخص محل شخص آخر فاقد للأهلية أو ناقص الأهلية في رعاية شؤونه وإدارة أمواله.
- ففي نظام اللامركزية الإدارية لا يكفي أن تقوم الجماعات المحلية بالدور المنوط بها فحسب، بل تتعدى إلى قياس مدى نجاح السلطات المحلية في تمتعها باستقلالية مالية واسعة<sup>1</sup>.
- **مزايا وعيوب اللامركزية:**

يتطلب نجاح تجسيد اللامركزية الإدارية توافر جملة من العوامل، فاستقرار الدستور والاستقرار الحكومي يعد عاملا بحد ذاته إلى جانب وجود الخدمات الحكومية الضرورية و رغم ما تتميز به اللامركزية من مزايا فهي لا تخلو من العيوب أيضا.

### مزايا اللامركزية الإدارية :

- 1- تبسيط الإجراءات الإدارية و تقريب الإدارة من المواطن
- 2- نموذج من نماذج ترقية ممارسة الحريات العامة من خلال ديمقراطية الترشح و الانتخاب لدى الإدارات المحلية
- 3- العدالة الاجتماعية في توزيع الثروات
- 4- التنمية الاقتصادية السريعة
- 5- التكامل بين المركزية و اللامركزية فيما يخص مركزية التخطيط و لامركزية التنفيذ على المستوى المحلي
- 6- تخفيف العبء الإداري عن الإدارة المركزية
- 7- ترقية شعور الانتماء الإداري للإقليم
- 8- الهيئات اللامركزية أدرى بمصالحها، لأن هذه المصالح تهم السكان المحليين مباشرة فهم يعرفون مدى حاجاتهم و كيفية اشباعها، فالمجالس المحلية المنتخبة تعرف مدى حاجاتها إلى المرافق المحلية و ما ينقصها، و ما يؤدي إلى حسن سيرها أكثر من السلطة المركزية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 2002، ص. 104 ، 105.

<sup>2</sup> - سليمان الطاوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص. 83.

9- تعتبر اللامركزية عاملاً حيويًا بالدول، لأنه في ظل النظام المركزي تستحوذ السلطة المركزية على كل الموارد و الثروات، و من ثم لا يكون لأبناء الأقاليم إلا الهجرة نحو العاصمة أين يجدون الوسط و المكان المناسب لطموحهم.

10- اللامركزية تفسح المجال لتجربة النظم المستحدثة حيث تجرى التجارب في دائرة الولاية أو البلدية، فإن صادفت التجربة نجاحاً أمكن تعميمها، فإن كان الفشل فيكون محدوداً، و من ثم وجد حقلاً للتجارب لكل مستحدث<sup>1</sup>.

### عيوب اللامركزية الإدارية :

على خلاف المزايا المذكورة سابقاً يؤخذ على اللامركزية نوع من العيوب منها:

- 1- اعتبار اللامركزية الإدارية مساساً بوحدة الدولة و متانة سلطة الإدارة المركزية بسبب إمكانية اختلال المصالح و تفاضلها بين المصلحة الإقليمية و المصلحة العامة.
- 2- إن تشكيل هيئات اللامركزية الإدارية عن طريق الآليات الديمقراطية كالانتخاب حيث لا تشترط الكفاءة و الخبرة ما من شأنه أن يتسبب في تدني مستوى أداء و كفاءة الجهاز الإداري و المعرفة بأساليب العمل الإداري و تقنياته و قواعده العلمية.
- 3- يوجه لنظام اللامركزية الإدارية عيب تبديد النفقات العامة، كون تواجد أجهزة محلية و مرافق عامة تتمتع بالاستقلال المالي من شأنه أن يحمل الخزينة العمومية مبالغ معتبرة و نفقات كبيرة. و هو ما يستدعي التقليل من حدة هذه الظاهرة عن طريق أدوات الرقابة التي تمارسها السلطة الوصائية و الأجهزة المالية المختصة إلى جانب تحسيس بضرورة ترشيد استغلال الموارد المالية.

### الفرع الثاني : الإدارة المحلية و الحكم المحلي

قبل الحديث عن الإدارة المحلية و الحكم المحلي لا بد من تحديد معنى الاصطلاحين حيث اختلفت

التعاريف حسب آراء الفقهاء، حيث اعتبر بعضهم الحكم المحلي بمثابة أسلوب لتجسيد اللامركزية

<sup>1</sup>- أمين ساعاني، أصول علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008، ص.153.

السياسية في حين أن مصطلح الإدارة المحلية يعد أسلوباً من أساليب اللامركزية الإدارية، و أضاف آخرون أن الإدارة المحلية تمثل أولى الخطوات نحو الحكم المحلي.

فقد تمخضت عن هذه الاختلافات في الآراء بين مفهومي الإدارة المحلية و الحكم المحلي

الاتجاهات التالية:

### أولاً / الاتجاه الأول

يرى أصحابه أن الحكم المحلي يتحقق في الدول البسيطة عندما يتم نقل بعض سلطات التشريع إلى المجالس المحلية، بحيث يصبح لهذه الوحدات دور في صنع السياسات العامة المحلية، أما الإدارة المحلية فيقتصر دورها على السلطات التنفيذية، و يخلص هذا الاتجاه إلى القول أن الحكم المحلي يعكس التوسع في اللامركزية السياسية، أما الإدارة المحلية فهي لامركزية ذات طابع إداري<sup>1</sup>.

### ثانياً / الاتجاه الثاني

يدعو هذا الاتجاه إلى عدم التفرقة بين مصطلحي الإدارة المحلية و الحكم المحلي، فهما مدلول واحد و أنهما يشيران إلى أسلوب واحد من أساليب الإدارة، يتباين تطبيقه من دولة إلى أخرى حسب الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية<sup>2</sup>.

### ثالثاً / الاتجاه الثالث

يرى بأن الإدارة المحلية و الحكم المحلي مصطلحان غير مترادفان، رغم أنهما يمثلان أسلوب واحد من أساليب التنظيم الإداري، حيث يقتصر الخلاف حسبهم ليس فقط في الدلالة اللفظية بل يعبر كل مصطلح عن نظام مختلف عن الآخر بجملة من الخصائص و المميزات، و مع ذلك يحصر كل من النظامين في إطار التنظيم الإداري، معتبرين إياهما رغم اختلاف الأساليب يجسدان اللامركزية الإقليمية. بعد التعرض لهذه الآراء المختلفة كان لزاماً التطرق إلى التفرقة بين المصطلحين، فهناك عموماً فروق شكلية و أخرى موضوعية بين نظام الإدارة المحلية و نظام الحكم المحلي<sup>3</sup>. و تتمثل الفروق الشكلية في نوع السلطة المخولة لكل منهما، فنظام الحكم المحلي يتميز بوجود السلطات الثلاث التشريعية

<sup>1</sup> عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص. 254.

<sup>2</sup> محمد محمود الطعمنة، سمر محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005، ص. 20، 21.

<sup>3</sup> مصطفى عبد الله أبو القاسم خشم، مبادئ الإدارة العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا، 2002، ص. 324.

و التنفيذية و القضائية في كل وحدة إدارية أما نظام الإدارة المحلية فتتخصص سلطاته في الجوانب التنفيذية أو الإدارية أو المالية، في حين تختص السلطة المركزية في الدولة بالسلطات الثلاث التشريعية، التنفيذية و القضائية كما هو عليه الحال في الجزائر و فرنسا.

أما فيما يخص الفروق الموضوعية، فتتعلق بمدى التباين الموجود ما بين مكونات كل من النظامين، حيث يعتبر نظام الحكم المحلي بمثابة دولة داخل دولة بموجب اختصاصاته المحلية الواسعة، في حين أن الإدارة المحلية كنظام تمثل تقسيما جغرافيا لأقاليم الدولة. إضافة إلى اختلاف مصدر اختصاصات كل من النظامين حيث يستمد نظام الحكم المحلي من الدستور الفدرالي مباشرة في حين تمثل الحكومة المركزية مصدر سلطات الإدارة المحلية.

و لنا أن نجل الاختلافات السابقة الذكر في الجدول التالي :

**جدول 1: معايير التمييز بين الإدارة المحلية و الحكم المحلي**

أوجه الاختلاف	الإدارة المحلية	الحكم المحلي
النشوء	تنشأ بموجب القانون	ينشأ بموجب الدستور
الارتباط	ترتبط بالتنظيم الإداري للدولة و بذلك تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري	يرتبط بشكل الدولة، و يعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم السياسي
الوظيفة	تمارس جزء من وظيفة الدولة الإدارية فقط	يمارس وظائف تنفيذية و تشريعية و قضائية
الموطن	تتواجد في ظل الدولة و السلطة المركبة	يتواجد فقط في الدولة المركبة
مدى ثبات الاختصاص	اختصاصاتها قابلة للتغيير زيادة أو نقصا، كونها تحدد بموجب التشريعات العادية في الدولة	الثبات، كونها محددة بموجب الدستور
الرقابة	تخضع لرقابة و اشراف السلطة المركزية	تمارس عليه رقابة غير مباشرة من قبل السلطة المركزية
القوانين المطبقة	تخضع لجميع القوانين سارية المفعول في الدولة	يخضع لقوانين خاصة صادرة عن السلطة التشريعية

المصدر: من إعداد الطالب

## المطلب الثالث : مميزات الجماعات المحلية

حتى تضطلع هيئات الوحدات الإقليمية بالمهام و الوظائف المنوطة بها كان من الضروري على السلطة المركزية أن تتبنى مبدأ استقلالية الوحدات المحلية، و ذلك بأن يكون لممثلي هذه الهيئات حق اصدار القرارات الإدارية في حدود معينة دون أن تتقيد بصفة عامة بتوجيهات و أوامر السلطة المركزية، و الهدف من ذلك أن يسمح استقلال الوحدات المحلية بتفعيل و حسن إدارة هذه الأخيرة لأجهزتها و مراقفها.

فرغم أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات الإدارية المحلية، و لكنها احتفظت بحق الرقابة و الإشراف عليها حتى تضمن أنها تسير بالشكل الذي يتناسب مع السياسة العامة و المصلحة العامة للدولة، و من المعروف أنه عادة ما يوجد نص قانوني يبين به اختصاصات و صلاحيات الإدارة المحلية و من خلال ذلك النص يتم تحديد النوعية و الكيفية التي يتم فيها رقابة السلطة المركزية، و يرى حسن عواضة<sup>1</sup> أنه لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية ذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية و تمس جوهر اللامركزية نفسه<sup>1</sup>.

## الفرع الأول: استقلالية الإدارة المحلية

تتميز الجماعات المحلية بخاصية الاستقلالية الإدارية و المالية.

## أولا / الاستقلالية الإدارية

تعتبر نتيجة للاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية<sup>2</sup>، حيث يعني ذلك قيام هيئات محلية تتمتع بكافة السلطات الإدارية اللازمة، و التي تسمح لها بتقاسم الوظائف الإدارية مع السلطات المركزية، في إطار رقابي معتمد من طرف هذه الأخيرة.

و من إيجابيات خاصية الاستقلالية الإدارية يمكن ذكر :

1- تخفيض العبء عن السلطة المركزية نظرا لكثرة و تعدد وظائفها

<sup>1</sup> - حسن عواضة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1983، ص 80.

<sup>2</sup> - قانون البلدية رقم 10-11 مؤرخ في 2011/06/22.

- 2- تجلب التباطؤ و تحقيق الاسراع في اصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية
- 3- تحقيق مبدأ الديمقراطية من خلال المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه المحلية.
- اجمالا تتخذ الاستقلالية الإدارية جملة من المظاهر القانونية من أهمها<sup>1</sup> :
- 1- تعمل الهيئات المحلية بداءة و لا تملك السلطة المركزية إلا حق التعقيب على أعمالها دون أن يكون لها الحق في توجيه الأوامر و التعليمات السابقة على العمل كما لا تحل محلها أصلا.
- 2- لا تمارس السلطة المركزية الرقابة على الجماعات المحلية إلا في الحالات التي يوجد في شأنها نص صريح و بالشروط المحددة دون التوسيع فيها.
- 3- حفاظا على الاستقلال المحلي، فإنه لا يحق لسلطة الوصاية أن تعدل من محتوى قرارات الجماعات المحلية، فلها أن ترفضها كلية، أو تصادق عليها كلية إذا كان ذلك شرطا لازما أو أن تقرر إلغائها إذا كانت مخالفة لقانون ينص على بطلانها، كما أنه يحق للجماعات المحلية الاعتراض القانوني على تصرفات سلطة الوصاية اتجاهها، و عليه يحق لها الطعن بالإلغاء في قرارات سلطة الوصاية.

### ثانيا / الاستقلالية المالية

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية و الاستقلال الإداري أوجب لها الاعتراف بالذمة المالية المستقلة، ما يدعو إلى ضرورة توفرها على موارد مالية خاصة بها تسمح لها بالوفاء بالتزاماتها اتجاه المواطنين و أداء المهام الموكلة إليها، حيث تعتبر الجماعات المحلية مسؤولة عن تسيير وسائلها المالية الخاصة و التي تتكون من حصيلة الضرائب و الرسوم و مداخيل ممتلكاتها الخاصة، إضافة إلى الإعانات و القروض<sup>2</sup>.

إن ميزة الاستقلالية المالية تسمح للإدارة المحلية إدارة ميزانيتها بحرية في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة إلا أن هذه الاستقلالية قد تعرف نوعا من التراجع في الحالات التي تسجل فيه

<sup>1</sup> - مسعود شيبوب، مرجع سابق، ص.195.

<sup>2</sup> - المواد 157، 163، 170 و 174 من قانون البلدية 10-11.

هذه الجماعات عجزا ماليا يجعلها تعتمد أكثر على الإعانات أو اللجوء إلى القروض، مما يثقل كاهلها و يجعلها محل رقابة مركزية صارمة، ما يعد مساسا بمبدأ الاستقلالية المالية<sup>1</sup>.  
وتبنى الاستقلالية المالية على أساس<sup>2</sup>:

### • استقلالية تسيير الميزانية والممتلكات

ترتكز الاستقلالية المالية على مبدأ حرية التسيير من خلال حرية إدارة الميزانية، حيث يشترط على الجماعات المحلية أن تعتمد ميزانية متوازنة ولا يسمح لها بتسجيل عجز موازناتي على عكس ما هو معمول به في ميزانية الدولة إلا ما كان منه مؤقتا أو لقوة قاهرة.  
أما من حيث الممتلكات، فيجب على الجماعات المحلية أن تعمل على تامين ممتلكاتها عن طريق المعرفة المفصلة لها من خلال الجرد العام وتسوية وضعيتها القانونية ومن ثم السعي من أجل تطويرها و تامينها بهدف تفعيل مردوديتها.

### • استقلالية الميزانية

وتتمثل في حرية تقدير النفقات والإيرادات والتي تتكون من مجموع الجباية المحلية والإعانات والقروض.

### • الاستقلالية الجبائية

تعتبر الاستقلالية الجبائية أحد مقومات الاستقلالية المالية للجماعات المحلية وهي أحد منافذ الجماعات المحلية لتحقيق الاستقلالية المالية من خلال اللامركزية الجبائية التي تعتبر جزء من اللامركزية المالية التي تتمتع بها الأقاليم المحلية وهي تعني تقسيم الصلاحيات الضريبية والمسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة ما يعني منح الجماعات المحلية نوع من الاستقلالية في التشريع الضريبي تحت مراقبة السلطات المركزية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN014889.PDF>

<sup>2</sup> - قديد ياقت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية، علوم التسيير، جامعة تلمسان، 2012-2011، ص.78.

<sup>3</sup> - د. محمد حمو، د. منور أوسري، محاضرات في جباية المؤسسات، الشركة الجزائرية بوداوا، ط.1، 2009، ص.235.

## الفرع الثاني: الرقابة على الجماعات المحلية

- تعتبر الرقابة مبدأ ضمن أساليب تجسيد اللامركزية الإدارية حيث تمثل ركنا من أركان نظام الإدارة المحلية و مقوماتها، حيث تهدف السلطة المركزية من خلالها إلى تحقيق أهداف معينة من أهمها :
- 1- تأكيد الوحدة السياسية و الإدارية للدولة باعتبار أن الإدارة المحلية ماهي إلا نظام فرعي من النظام العام للدولة و أجهزتها.
  - 2- التأكيد على أن الإدارة المحلية تعمل وفق القوانين و الأنظمة التي تصدرها السلطات المركزية إضافة إلى أن قرارات المجالس المحلية تكون موافقة و مطابقة لهذه القوانين و الأنظمة، و ذلك حماية للجميع سلطة مركزية و إدارة محلية و المواطنين.
  - 3- التأكيد على أن الإدارة المحلية تقوم بواجباتها و وظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب و بدرجة من الكفاءة و الفعالية وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على ميزانية الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشرا أساسيا من مؤشرات أدائها العام.
  - 4- ضمان حسن سير الخدمات المحلية و جودتها.

## المبحث الثاني: تطبيقات الجماعات المحلية في الجزائر

تجسد الإدارة المحلية في الجزائر صور اللامركزية الإدارية ممثلة في الهيئات الإقليمية (البلدية و الولاية)، فقد عرف التنظيم الإداري الجزائري منذ فترة الاستعمار الفرنسي أسلوب اللامركزية الإدارية مجسدا في الوحدات الإقليمية من بلدية و ولاية، فكان من الضروري التعرف على هاتين الخليتين الأساسيتين من المجتمع المحلي الجزائري و ذلك من خلال هذين المطلبين.

### المطلب الأول: نظام البلدية في الجزائر

إن الحديث عن تطبيقات نظام الإدارة المحلية في الجزائر يفرض علينا الاطلاع على قواعد قانون البلدية طبقا للتشريع المعمول به الخاص بهاته الهيئة<sup>1</sup>.

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



## الفرع الأول: الإطار القانوني و الوظيفي للبلدية

## أولا / تعريف البلدية

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية الأساسية المشكلة للجماعات المحلية و هي الجماعة القاعدية للدولة. تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و لها اسم و مقر و تنشأ بموجب القانون.

وأول قانون خاص بالبلدية في الجزائر صدر سنة 1967 بعدما كان النظام الفرنسي لا يزال

مطبقا. و أكدت وجودها جميع الدساتير بالإضافة إلى القانون المدني . و آخر قانون متعلق بالبلدية لحد

الآن هو قانون 10-11 المؤرخ في 2011/06/22. و تجدر الإشارة إلى أن عدد البلديات غداة

الاستقلال كان 706 بلدية ثم أصبح 1541 بلدية بعد التقسيم الإداري لسنة 1984.

أصبح دور البلدية يتمثل أساسا في خدمة المرفق العام بعدما كان قبل دستور 1989 شاملا للميادين

السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية. و هذا ما كان يعكس التوجهات

الإيديولوجية للبلاد آنذاك. وتتكون البلدية من المجلس الشعبي البلدي الذي يمثل الهيئة التداولية ورئيس

المجلس الشعبي البلدي الذي يمثل الهيئة التنفيذية<sup>1</sup>.

## ثانيا / التطور التاريخي للبلدية

## 1 / البلدية غداة الاستقلال

واصلت الجزائر غداة الاستقلال تطبيق النظام البلدي الموروث عن مرحلة ما قبل الاستقلال، من

أهم العوائق التي واجهتها غياب الاطارات المؤهلة لتسيير شؤونها نتيجة المغادرة الجماعية للموظفين

الأوربيين، بالإضافة إلى العجز المالي نتيجة قلة الموارد المالية من جهة و ارتفاع النفقات من جهة أخرى

و الناجمة عن الأعباء الجديدة التي تحملتها في تلك الفترة. أمام هذه الوضعية قامت السلطات العمومية

باتخاذ اجراءات تخص الاصلاح الإقليمي و ذلك بتقليص عدد البلديات بغية تقليص حاجاتها و نفقاتها<sup>2</sup>،

أما ثاني اجراء فتمثل في انشاء جهاز للتسيير البلدي و هذا الجهاز هو المندوبية الخاصة<sup>3</sup>.

1 - المادة 15 من قانون البلدية: " تتوفر البلدية على هيئة مداولة : مجلس الشعبي البلدي و هيئة تنفيذية : يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة: الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي. تمارس هيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع و التنظيم المعمول بها".

<sup>2</sup> - د. مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص.93.

<sup>3</sup> - أ. ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، 2005، ص.105.

## 2 / في ظل الأمر 24-67

استنادا إلى ميثاق الجزائر لسنة 1964 الذي دعا إلى ضرورة منح الجماعات المحلية السلطات الحقيقية باعتبارها كقاعدة للتنظيم السياسي، الاقتصادي والاجتماعي في البلاد فقد تم وضع أول قانون للبلدية بموجب الأمر 24-67، حيث أعطيت للجماعات المحلية صلاحيات واسعة من أجل القيام بمهامها، ويسهر على إدارتها جهاز للمداولة هو المجلس الشعبي البلدي و الذي ينتخب من طرف السكان المحليين.

من أهم التعديلات التي عرفتها قوانين البلدية يمكن ذكر:

1. قانون 05-79 المؤرخ في 1979/06/23<sup>1</sup> المتعلق بتمديد عهدة المجلس الشعبي البلدي من أربع سنوات إلى خمسة سنوات.
  2. القانون 09-81 المؤرخ في 1981/07/04<sup>2</sup> و الذي تم بموجبه منح البلديات سلطة الرقابة على الأجهزة الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى المحلي.
  3. الأمر 69-74 المؤرخ في 1974 /07/02 و الذي تم بموجبه إحداث تغيير في التنظيم الإداري المحلي بتحويل مقاطعات إلى ولايات حيث ارتفع عدد الوحدات المحلية من ولايات من 17 مقاطعة إلى 31 ولاية، و رافق ذلك ارتفاع عدد البلديات من 676 بلدية إلى 704، و ذلك بهدف خلق نوع من التوازن الإقليمي و الحد من الفوارق بين البلديات و محاولة انعاش الأنشطة الاقتصادية بغية تحقيق الاكتفاء الذاتي في حدود كل الأقاليم، إلا أن الواقع التطبيقي حال دون تحقيق الغايات المرجوة من ذلك.
- تكريسا لمبدأ اللامركزية و الاستقلالية و بهدف تقريب الإدارة من المواطنين، عمدت السلطات اللامركزية إلى مضاعفة عدد البلديات إلى 1541 بلدية و الولايات إلى 48 ولاية و ذلك بموجب قانون 04 فبراير 1984<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - جريدة رسمية، العدد 26.

<sup>2</sup> - جريدة رسمية، العدد 27.

<sup>3</sup> - بن شعيب نصرالدين، اشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها، رسالة ماجستير تخصص مالية عامة، جامعة تلمسان، الجزائر، 2002، ص. 06.

**3 / في ظل القانون 08-90**

عرفت الجزائر في هذه المرحلة عدة أحداث سياسية و اقتصادية تمخض عنها تعديل دستور الدولة سنة 1989، و الذي من أهم مضامينه التعددية الحزبية و جملة من الاصلاحات الاقتصادية، ما حتم على السلطات إعادة النظر في دور البلدية و ذلك بسن قانون البلدية لسنة 1990<sup>1</sup>.

**4 / في ظل القانون 10-11**

لقد تم مراجعة و تكييف القانون المنظم للجماعات المحلية، بموجب قانون البلدية الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 بهدف اشراك المواطن في تسيير شؤون بلديته بأكثر فعالية و محاولة إيجاد صيغة للتعاون بين البلديات إضافة إلى توضيح العلاقة بين مختلف الهيئات المنتخبة بتحديد صلاحيات الهيئة التنفيذية للبلدية بما يضمن مصلحة الدولة و البلدية و المواطنين. فقد حاولت السلطات المركزية من خلال هذا القانون اطفاء الطابع المؤسستي للبلدية محاولة ارساء مبادئ الديمقراطية على التسيير المحلي، و مشاركة المواطنين في المجالس المنتخبة في تسيير الشأن المحلي بتحديد خيارات و أولويات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.

**الفرع الثاني: هيئات تسيير البلدية****أولا / المجلس الشعبي البلدي و صلاحياته****• المجلس الشعبي البلدي**

حسب المادة 84 من قانون البلدية فإن المجلس الشعبي البلدي يشكل إطار التعبير عن الديمقراطية محليا و يمثل قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية فهو الهيئة التداولية على مستوى البلدية ممثلا للمواطنين في تسيير مصالحهم عن طريق مداولاته و لجانته.

**• تشكيلة المجلس الشعبي البلدي**

هو مجلس منتخب و جهاز مداولة يشرف على إدارة شؤون البلدية، ويتكون المجلس الشعبي البلدي

<sup>1</sup>- د. عمار بوضياف، مرجع سابق، ص.274.

من أعضاء، عددهم حسب التعداد السكاني للبلدية<sup>1</sup>، منتخبون من طرف سكان البلدية المؤهلين للانتخاب عن طريق الاقتراع العام، السري و المباشر لمدة 05 سنوات. وحتى يكون المواطن مؤهلاً للترشح يجب أن تتوفر الشروط التالية<sup>2</sup>:

1. أن تكون له الأهلية للانتخاب وأن يفوق سنه 25 سنة.
  2. أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفائه منها.
  3. ألا يجمع بين عضوية مجلسين منتخبين.
  4. ألا يكون قد شغل ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل وظائف: والي رئيس دائرة، قاضي، كاتب عام للبلدية، محاسب البلدية
  5. وجود المترشح ضمن قائمة مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية أو قائمة مدعومة بتوقيع 5% على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية.
  - و تنتهي مهمة المجلس الشعبي البلدي بانتهاء عهده أو في حالة الحل و تشمل الحالات التالية:
  - 1- خرق أحكام دستورية.
  - 2- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
  - 3- إستقالة جماعية لأعضاء المجلس.
  - 4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة، تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.
  - 5- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، و في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
  - 6- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب<sup>3</sup>.
- و في هذه الحالات يعين الوالي مجلساً بلدياً مؤقتاً مكلفاً بتسيير شؤون البلدية وقد أحاط المشرع عملية حل المجلس بضمانات و حماية تتمثل أساساً في:
- 1- تقرير صادر عن وزير الداخلية كجهة وصية.

<sup>1</sup> - المادة 79 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر، ع. 01، المؤرخة 2012/01/14.

<sup>2</sup> - المادة 78 من القانون العضوي 01-12.

<sup>3</sup> - المادة 46 من قانون البلدية رقم 10-11.

2- اتخاذ مرسوم الحل في اجتماع المجلس .

### • نظام عمل المجلس الشعبي البلدي

يعقد المجلس ست دورات عادية خلال السنة تدوم كل منها 05 أيام كما يعقد دورات استثنائية بطلب من رئيسه، الوالي أو من ثلثي (3/2) أعضائه. وتكون جلساته علنية إلا في حالة دراسة مسألة تأديبية لأحد الأعضاء أو المسائل الأمنية أو المتعلقة بالنظام العام<sup>1</sup>. و يرسل رئيس المجلس الاستدعاءات إلى الأعضاء قبل 10 أيام من الاجتماع، و في حالة عدم بلوغ النصاب القانوني للحاضرين بعد استدعائين متتاليين فإن المداولات تكون قانونية بعد الاستدعاء الثالث مهما كان عدد الحاضرين. و يصادق المجلس على المداولات بالأغلبية المطلقة و في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس. و لا تعتبر نافذة المداولات الخاصة بالميزانيات، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة و التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية<sup>2</sup> إلا بعد مصادقة الوالي عليها. و تدخل حيز التنفيذ المداولات الأخرى بعد 15 يوما من إيداعها لدى الولاية . و تبطل بحكم القانون المداولات التي حددتها المادة 59 من قانون البلدية و هي كالآتي:

1- المداولات التي تخالف القانون أو التنظيم.

2- المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها

3- المداولات غير المحررة باللغة العربية

### • صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ولجانه

#### – صلاحيات المجلس الشعبي البلدي<sup>3</sup>

1- المصادقة على الميزانيات و الحسابات

2- إعداد المخططات و برامج التنمية و المصادقة عليها<sup>4</sup>.

3- دعم و تنشيط أعمال التعمير و التجهيز.

4- الإشراف على التعليم الأساسي و ما قبل المدرسي .

<sup>1</sup> - المواد 16، 17، 19 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>2</sup> - المواد 52 – 57 من قانون البلدية رقم 10-11

<sup>3</sup> - المواد 3، 4، من قانون البلدية 10-11.

<sup>4</sup> - المادة 111 من قانون البلدية 10-11.

5- ترقية الأجهزة الاجتماعية و الجماعية.

6- تنشيط و اعتماد الاستثمارات الاقتصادية.

7- توفير السكن و حفظ الصحة و النظافة<sup>1</sup>.

### - لجان المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>

يكون المجلس من بين أعضائه لجانا دائمة و أخرى مؤقتة قصد دراسة القضايا التي تهم البلدية. واللجان الدائمة بالبلدية و هي : لجنة الاقتصاد و المالية ، لجنة التهيئة العمرانية و التعمير ، لجنة الشؤون الاجتماعية و الثقافية والرياضية و الشباب. ومن بين اللجان المؤقتة بالبلدية : لجنة النقل و المرور ، لجنة التسوية الإجارية .

### ثانيا / رئيس المجلس الشعبي البلدي و صلاحياته

#### • رئيس المجلس الشعبي البلدي

يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي رئيس الهيئة التنفيذية التي تضم أيضا مساعدين له من أعضاء المجلس. و يختار رئيس المجلس الشعبي البلدي من طرف زملائه في المجلس بالأغلبية المطلقة، وفي حالة التساوي تكون الأولوية للمترشح الأصغر سنا ، كما يشترط في المترشح للرئاسة أن يكون منتميا للقائمة التي نالت الأغلبية .

يختار رئيس المجلس الشعبي البلدي نوابه و يعرضهم للمصادقة من طرف المجلس و يبلغ الوالي بنتائج الانتخاب. و يمكن للمجلس سحب الثقة من الرئيس و ذلك باقتراع علني و بأغلبية ثلث الأعضاء. تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو التخلي عن المنصب و يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي عن استقالته في اجتماع للمجلس، حيث تحرر مداولة بشأنها و ترسل إلى الوالي كما يتم إشهارها بمقر البلدية. أما في حالة مانع مؤقت فيستخلف بنائب رئيس<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 79 من قانون البلدية 10-11.

<sup>2</sup> - المادة 31 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup> - المادة 71، 73 من قانون البلدية رقم 10-11.

## • صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>

### - صلاحياته كممثل للبلدية :

- 1- تمثيل البلدية في جميع أعمال الحياة المدنية و أمام القضاء.
- 2- إدارة أملاك البلدية و حقوقها و المحافظة عليها.
- 3- ممارسة السلطة السلمية على المستخدمين.
- 4- الإشراف على تنظيم الطرق البلدية.
- 5- تعيين المستخدمين و تسييرهم.
- 6- تحضير جلسات المجلس باستدعاء الأعضاء و تبليغ جداول الأعمال.
- 7- إعلان المناقصات و إمضاء الصفقات.

### - صلاحياته كممثل للدولة :

- 1- يعتبر ضابط الحالة المدنية و المسؤول عن تسيير مصالحه
- 2- إدارة مداخيل البلدية و الأمر بصرف النفقات و متابعة تطور مالية البلدية
- 3- ضابط للشرطة القضائية.
- 4- الحفاظ على الأمن العام للأشخاص و الممتلكات.
- 5- العمل على احترام قواعد العمران و الجنائز و الدفن.
- 6- تسخير الأملاك و الأشخاص عند الضرورة.
- 7- تحضير و مراجعة القوائم الانتخابية و متابعة سير الاقتراع.

## المطلب الثاني: نظام الولاية في الجزائر

تعتبر الولاية وحدة إدارية مهمة تقوم عليها الإدارة اللامركزية الإقليمية بالجزائر، هذه الأخيرة التي تكتسي أهمية بالنسبة لكيان الدولة و قوامها فهي عادة ما تبنى على أساس دستوري، حيث نصت المادة 15 من الدستور على أن: «الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية.

<sup>1</sup> - المواد 77 - 82 من قانون البلدية 10-11

## الفرع الأول: الإطار القانوني و الوظيفي للولاية

## أولا / تعريف الولاية

وهي عبارة عن جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية بالإضافة إلى الاستقلال المالي والقانوني وهي تشكل مقاطعة إدارية لدولة وبالتالي فهي تشرف على مجموعة من الدوائر والبلديات ويشرف على تسييرها شخص يدعى الوالي، وتنشأ الولاية بموجب قانون خاص و لها اختصاصات اقتصادية واجتماعية ، وثقافية <sup>1</sup>.

كما أن للولاية أساس دستوري من خلال تعرض مختلف الدساتير لها بتعريفها على أنها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية <sup>2</sup>.

الولاية وحدة إدارية لامركزية لها جملة من الخصائص تميزها عن باقي الهيئات وهي:

- 1- مجموعة إدارية لامركزية إقليمية تتمتع بالاستقلال والشخصية المعنوية ولها جزء من سلطة الدولة على إقليمها الجغرافي وليست مصلحة فنية أو مرفقية.
- 2- تجسد اللامركزية النسبية باعتبارها حلقة وصل بين الهيئات الإدارية المحلية ونظيراتها المركزية.
- 3- كما تعتبر تأكيد للامركزية النسبية من خلال تشكلها من هيئتين، المجلس الشعبي الولائي كهيئة منتخبة والوالي معيناً من السلطة المركزية وممثلاً لها <sup>3</sup>.

## ثانيا / تطور نظام الولاية

عرف نظام الولاية عدة مراحل، و صدرت بشأنه عدة نصوص قانونية من أهمها مرحلة ما بعد الاستقلال، ثم نظام الولاية في ظل الامر 1969، وأخيرا من خلال قانون 1990 والذي تمت ترقيته بالقانون 07-12.

## 1 / وضعية الولاية غداة الاستقلال

ورثت الجزائر غداة الاستقلال أجهزة منظمة حسب المستويات الثلاثة التالية <sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 01 من القانون 90-09 المؤرخ في 07/04/1990.

<sup>2</sup> - المادة 09 من الدستور الجزائري 1963، المادة 63 من دستور 1976، المادة 15 من دستور 1989، المادة 15 من دستور 1996.

<sup>3</sup> - صدوقي غريس، متطلبات اللامركزية المالية في الجزائر، دراسة حالة بلدية سعيدة، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع المالية الدولية، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم الاجتماعية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص.108.

<sup>4</sup> - ناصر لباد، مرجع سابق، ص.181، فيما يخص وضعية المؤسسات الإدارية غداة الاستقلال.



1- مستوى الدوائر و كان عددها إلى غاية الاستقلال 91 دائرة، 76 في محافظة الشمال و 15 دائرة في محافظة الجنوب، و تعتبر هذه الدوائر مجرد تقسيم إداري داخل المحافظة بحيث لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا الاستقلال المالي.

2- المحافظات كان عددها 15 محافظة<sup>1</sup> تسير عن طريق جهاز المداولة هو المجلس العام بمساعدة لجنة و جهاز تنفيذي يمثلها المحافظ<sup>2</sup>.

3- النواحي أو المناطق، و يبلغ عددها ثلاثة مناطق و هي منطقة الجزائر، قسنطينة، وهران و لهذه المناطق نفس خصائص الدائرة.

و قد تم تمديد العمل بهذا التنظيم بعد الاستقلال إلى أجل غير محدد بموجب القانون رقم 62-157 المؤرخ في 1962/12/31 ذلك في انتظار اصلاح شامل للإدارة المحلية حيث اتخذت آنذاك بعض التدابير، تمثلت أساسا في تدعيم سلطات المحافظ، و انشاء بعض الهيئات بحثا على التنفيذ الشعبي.

## 2 / في ظل الأمر 1969

عرفت هذه المرحلة مشاريع تمهيدية تحضيريا لصدور الأمر 69-38 المؤرخ في 1969/05/23 و المتضمن قانون الولاية و الذي يعتبر ثمرة الاصلاح الذي أدخل على نظام الولاية<sup>3</sup>.

تضمن الأمر 69-38 الإطار القانوني المنظم للولاية و كيفية سير هيئاتها و وسائلها المالية و البشرية، بحيث تجسد اللامركزية الإقليمية. و تسير الولاية بواسطة جهازين، الأول المجلس الشعبي الولائي الذي يكرس مبدأ اللامركزية الإدارية و الثاني هو الجهاز التنفيذي ممثلا في شخص الوالي و الذي يمثل عدم التركيز الإداري. و من أهم صلاحيات المجلس الشعبي الولائي التصويت على الميزانيات و إدارة أموال الولاية و عقد الصفقات، إضافة إلى صلاحيات أخرى ذات طابع اقتصادي و اجتماعي و ثقافي، إلى جانب هذه النشاطات يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يشارك في نشاطات البلدية و ذلك عن طريق منحها إعانات مالية في ميادين شتى.

و يمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحياته تحت رقابة وصائية من طرف سلطة الوصاية التي يمارسها وزير الداخلية.

<sup>1</sup> - هذه المحافظات هي الجزائر، المدينة، تيزي وزو، شلف، وهران، مستغام، تيارت، سعيدة، تلمسان، قسنطينة، باتنة، عنابة، سطيف، الواحات و الساورة

<sup>2</sup> - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1990، ص.223.

<sup>3</sup> - الجريدة الرسمية، سنة 1966، العدد 44.

و جاء دستور 1976 مدعماً لدور الولاية باعتبارها هيئة إقليمية إلى جانب البلدية<sup>1</sup>.

### 3 / في ظل القانون 90-09

تطبيقاً للمبادئ التي أقرها دستور 23 فبراير 1989، صدر قانون جديد منظم للولاية هو القانون 90-09 المؤرخ في 07/09/1990 و الذي ينص في مادته الأولى، على الولاية انها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.

تشكل الولاية مقاطعة إدارية للدولة، تنشأ بموجب القانون و لها إقليم و اسم و مقر، كما نصت المادة الثامنة من نفس القانون على أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي. يظهر جلياً من هذا القانون أنه لم يشر للمجلس التنفيذي الولائي أو إلى الدائرة<sup>2</sup>.

يعتبر المجلس الشعبي الولائي جهاز مداولة للولاية و مظهراً للتعبير على اللامركزية الإقليمية. يمارس المجلس الشعبي الولائي صلاحياته التقليدية كالتصويت على الميزانية، إدارة أملاك الولاية و ابرام الصفقات، كما يمارس صلاحيات ذات الطابع الاقتصادي و الثقافي و الاجتماعي بموجب القانون 90-09.

### 4 / في ظل القانون 12-07

جاء هذا القانون تماشياً مع الحراك الذي عرفته الساحة السياسية و الاقتصادية و في خضم مجموعة من الإصلاحات التي باشرتها الدولة سواء من الناحية السياسية لإرساء قواعد الديمقراطية و تجسيدها لمبدأ الحكم الراشد من جهة و برامج الانعاش الاقتصادي بهدف تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة، كل ذلك هياً لصدور القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، قانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2002، ص.185.

<sup>2</sup> - المواد من 137-149 من الأمر 69-38 تتعلق بالهيئة التنفيذية للولاية و المواد من 150-165 من نفس الأمر تخص الوالي.

## الفرع الثاني: هيئات تسيير الولاية

## أولا / المجلس الشعبي الولائي و صلاحياته

## . المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو جهاز المداولة للولاية و ايطارا للتعبير عن اللامركزية و نظرا لأن الإصلاح الذي جاء به قانون الولاية لسنة 1990 أدخلت بعض متطلبات الديمقراطية التعددية.<sup>1</sup>

## . تشكيلة المجلس الشعبي الولائي

يتألف المجلس الشعبي الولائي من 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة إلى 55 عضوا في الولايات التي يتجاوز عدد سكانها 125000 نسمة<sup>2</sup>. ويتكون المجلس الشعبي الولائي من أعضاء منتخبين بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة من قبل

جميع سكان الولاية المؤهلين، بالاقتراع العام و المباشر و السري دون تمييز في الجنس ولكي يحق للمواطن أن يكون مرشحا يجب أن تتوفر فيه الشروط التالية:

1- أن تكون له أهلية الانتخاب و أن يفوق سنه 25 سنة.

2- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفائه منها .

3- ألا يجمع بين عضوية مجلسين منتخبين و ألا يكون قد شغل و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل وظائف : والي، رئيس دائرة ، قاضي ، كاتب عام للولاية ، محاسب الولاية .

4- وجود المترشح ضمن قائمة مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية أو قائمة مدعومة بتوقيع 5% على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية .

و ينتخب المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه رئيسا للفترة الانتخابية<sup>3</sup> و لا يشترط أن يكون الرئيس من القائمة التي نالت الأغلبية مثل ما هو معمول به تجاه رئيس المجلس الشعبي البلدي. يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي مساعدين أو أكثر من بين المنتخبين كما يعين الرئيس أحد المساعدين لإنابته في حالة غيابه. تنتهي مهمة أعضاء المجلس المنتخب في خلال 05 سنوات أو في إحدى

<sup>1</sup> - المادة 2 من القانون 07-12

<sup>2</sup> - المادة 82 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر، ع.01، المؤرخ في 14/01/2012.

<sup>3</sup> - المادة 28 من قانون الولاية 07-12.

الحالات المذكورة في المادة 38 من قانون الولاية و هي الوفاة ، الاستقالة أو الإقصاء. و يختلف العضو المنتهية مهامه في هذه الحالات بالعضو الذي يليه في نفس القائمة الانتخابية.

### . نظام عمل المجلس الشعبي الولائي

يجري عمل المجلس ضمن دوراته العادية و هي أربع دورات في السنة ، بالإضافة الى الدورات الاستثنائية التي يمكن أن تعقد بناء على طلب من الوالي أو من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو من ثلث أعضاء المجلس<sup>1</sup>. وتكون جلساته علنية مبدئياً حيث يمكن أن تعقد بصورة سرية بناء على طلب من رئيسه و في الحالتين التاليتين :

1- دراسة الحالة الانضباطية للمنتخبين.

2- دراسة المسائل المتعلقة بالأمن و الحفاظ على النظام.

يتولى رئيس المجلس الشعبي الولائي إرسال الاستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال قبل 10 أيام من المداولة حيث لا تنعقد المداولة إلى بحضور أغلبية الأعضاء إلا في حالة استدعاء ين متتاليين فإن المداولة تنعقد مهما كان عدد الحاضرين. و من المفروض أن تنفذ المداولات المصادق عليها من طرف أغلبية الأعضاء في خلال 15 يوماً . أما المداولات المتعلقة بالميزانيات وأحداث المصالح و المؤسسات العمومية فإنها لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوالي عليها. و يقوم الوالي بتنفيذ القرارات التي تسفر عنها مداولات المجلس الشعبي الولائي ، و يساعده في هذا إدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته السلمية.

أما عمل المجلس الداخلي فالمجلس من بين أعضائه لجانا دائمة و عددها ثلاثة هي : لجنة الاقتصاد و المالية ، لجنة التهيئة العمرانية ، لجنة الشؤون الاجتماعية و الثقافية<sup>2</sup> كما يمكنه انشاء لجان مؤقتة ( بناء على مداولة من طرف المجلس و باقتراح من الرئيس أو من ثلث أعضائه ) لمعالجة المسائل التي تهم الولاية، و يترأس كل لجنة عضو ينتخبه المجلس.

<sup>1</sup> - المواد من 51-55 من قنون الولاية 07-12.

<sup>2</sup> - المادة 33 من قانون الولاية 07-12

## • صلاحيات المجلس الشعبي الولائي ولجانه

### - صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

يمارس المجلس الشعبي الولائي من جهة صلاحيات تقليدية تتمثل أساسا في التصويت على الميزانيات و إدارة أملاك الدولة و إبرام الصفقات ، ومن جهة أخرى فإنه يمارس صلاحيات ذات طابع اقتصادي و اجتماعي من خلال :

- 1- تشجيع كل مبادرة من شأنها المساهمة في تنمية الولاية.
- 2- المشاركة في المشاريع الاستثمارية عن طريق الشركات القابضة العمومية ( صناديق المساهمة سابقا) و إنشاء المؤسسات العمومية .
- 3- مراقبة تنفيذ المداورات المصادق عليها و متابعتها.
- 4- تقديم اقتراحات و ملاحظات حول سير المصالح اللامركزية لوزير الداخلية.
- 5- إنشاء اللجان الولائية.

### - لجان المجلس الشعبي الولائي

خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية في مجال الاقتصاد و المالية، التهيئة العمرانية و الشؤون الاجتماعية و الثقافية.

## ثانيا / تعيين الوالي و اختصاصاته

### • تعيين الوالي

وفقا للمرسوم التنفيذي 90-230 فان الوالي وظيفة سامية تمثل منصب سياسي و إداري في نفس الوقت ،يعين بموجب مرسوم رئاسي وفقا للمادة 78 من دستور 1996 و يخضع التعيين في هذا المنصب إلى شروط نص عليها المرسوم التنفيذي 90-226 المؤرخ في 25/07/1990 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم،  
والمرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في نفس اليوم والذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية  
ولذا يقوم الوالي بدورين هامين وهما :

1- ممثل الدولة ومندوب الحكومة وبالتالي فهو الممثل المباشر لكل وزير من الوزراء على مستوى الولاية.

2- رئيس الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ، ولقد أشار القانون 90-09 في الفصل الأول من الباب الرابع إلى كون الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، هذا على عكس ما كان الأمر عليه سابقاً، حيث تنص المادة 137 من أمر 1969 على أنه: "من أجل تنفيذ قرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي يؤسس مجلس تنفيذي ولائي". هذا الأخير الذي يرأسه الوالي، والذي يساعده في تأمين تمثيل الدولة وتطبيق توجيهات الحكومة رئيس الدائرة حسب نفس الأمر.

كما تنص المادة 103 من قانون الولاية على ما يلي: "يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب". وإذا علمنا أن الفصل الأول يتعلق بسلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، والفصل الثاني يتعلق بسلطات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة اتضح لنا على الفور أن الوالي هو هيئة تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي للولاية على السواء . وقد نصت على ذلك صراحة المادة 106 من قانون الولاية: "لولاية إدارة توضع تحت الإدارة السلمية للوالي، وتكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة، ويتولى الوالي التنسيق العام للإدارة" ومن ثمة فهو يقوم على مبدأ الأزواج الوظيفي وعليه فإن اختصاصاته تقسم إلى اختصاصات بوصفه هيئة محلية واختصاصات بوصفه هيئة لعدم التركيز<sup>1</sup>.

### • اختصاصات الوالي

#### - اختصاصات الوالي بوصفه ممثلاً للمجموعة المحلية

أهم وظائفه في هذا المجال<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> - ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، منشورات دحلب، 1999، ص.131.

<sup>2</sup> - المواد من 102-123 من قانون الولاية.

1- الإعداد المسبق للميزانية ولكل القضايا التي تعرض على المجلس الشعبي الولائي، ويستطيع بذلك توضيح ما تتضمنه الملفات المتعلقة بهذه القضايا من خلال تناوله الكلمة في اجتماع المجلس الشعبي الولائي.

2- يتولى تنفيذ ميزانية الولاية بعد مصادقة المجلس الشعبي عليها، وهو الأمر بالصرف.

3- المشاركة في تحديد جدول أعمال المجلس الشعبي الولائي الذي لا يدعى للانعقاد من قبل رئيسه إلا بعد مشاورته مع الوالي.

4- تنفيذ مداورات المجلس يصدر قرارات تنفيذية ويوقع العقود والصفقات لحساب الولاية.

5- يقوم بتقديم تقرير سنوي مفصل عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي، يتبع بمناقشة، ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية.

6- يقدم عند كل دورة عادية للمجلس تقريرا حول حالة تنفيذ المداورات، وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أبدتها المجلس.

7- كما يطلع الوالي المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية، ويطلع رئيس المجلس بين دورات الانعقاد على حالة تنفيذ المداورات ومدى الاستجابة لآراء المجلس ورغباته بالإضافة إلى كل المعلومات اللازمة لأشغاله ويعتبر الوالي من زاوية هذا الاختصاص جهازا إعلاميا، غير خاضع لرقابة هيئة المداولة.

8- يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يمثلها أمام القضاء.

9- يتولى إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ثروة الولاية باسم الولاية وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي.

10- يسهر على إشهار مداورات المجلس وأشغاله .

11- يسهر على تنصيب وحسن سير المرافق العمومية للولاية ، ويتولى تنشيط الأعمال ومراقبتها.

### - صلاحياته كممثل للدولة (سلطة لعدم التركيز)

إن أساس الاختصاصات اللامركزية للوالي يقوم على مضمون المادة 92 من قانون الولاية التي

تجعل منه: "ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية. ينفذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء".

وبهذه الصفة يمارس اختصاصات عديدة هامة ومتنوعة يصعب حصرها لكونها لم يقتصر عليها قانون الولاية فقط، ونحاول عرض أهمها فيما يلي:

### الاختصاصات السياسية :

باعتباره مندوب الحكومة في الولاية وممثل هذه الأخيرة لدى الحكومة يقوم بإعلام السلطة المركزية والوزراء على انفراد بالحالة الاقتصادية والإدارية والاجتماعية والسياسية في الولاية؛ ويستعين لهذا الغرض بمصالح الأمن الموضوعة تحت تصرفه للقيام بالتحريات وإعداد التقارير اللازمة.

### الاختصاصات الإدارية:

- 1- العمل على تنفيذ القانون واحترامه وحماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين وكذلك تنفيذ تعليمات الحكومة وتوجيهاتها.
- 2- تسيير الأموال العقارية للدولة في إقليم الولاية.
- 3- الأمر بالصرف بالنسبة للعمليات المالية الخاصة بمصالح الدولة في الولاية.
- 4- تسيير معظم الجهاز الوظيفي في الولاية ما عدا أولئك الإطارات الذين يخضع تسييرهم للسلطة المركزية.
- 5- تنشيط وتنسيق ومراقبة عمل مصالح الدولة في الولاية، ويستثنى من ذلك بعض القطاعات نظرا لخصوصيتها (المادة 93 من قانون الولاية). ولذلك يخبر بتعيين ونقل رؤساء المصالح ويقدم دوريا ملاحظاته حول الرؤساء وحول كيفية خدمة هؤلاء وقطاعاتهم.

### الاختصاصات المتعلقة بالرقابة:

- 1- يمارس سلطات الوصاية على البلديات والمؤسسات العمومية المحلية المتواجدة على إقليم الولاية.
- 2- كذلك يمارس سلطات الرقابة الرئاسية على مجموع موظفي الولاية وعلى رؤساء البلديات بخصوص صلاحيتهم كممثلين للدولة وعلى مديري المصالح الخارجية للدولة بوصفه ممثلا للوزراء الذين يتبعونهم.



## الاختصاصات المتعلقة بالحماية المدنية:

- 1- الوالي هو المسؤول على إعداد وتنفيذ إجراءات الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا. كما يسهر على إعداد وإتمام وتنفيذ مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية ، ويمكنه لهذا الغرض تسخير الأشخاص والأماكن.
- 2- الوالي هو المسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية في الولاية ، ولحسن أدائه مهام الضبط الإداري توضع تحت سلطته المباشرة قوات الأمن، كما يتولى الإشراف على أعمال مصالح أمن الولاية، وتوضع تحت تصرفه تشكيلات الدرك الوطني المتمركزة في الولاية في الظروف الاستثنائية.

## المبحث الثالث: الجماعات المحلية و الاستقلال المالي

إن اتساع حجم المجتمعات و زيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة و حقيقية لاحتياجات المواطنين و تمثيلهم و نقل وجهة نظرهم و مشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع و المواطنين ، ساهمت في إنشاء و بروز مؤسسات الدولة كشريك أساسي للحكومة ، من منطلق أن الاهتمام و العناية بالأمر العامة ليست حكرا على الحكومة حيث أن هناك عناصر أخرى تشارك ليس فقط في الاهتمام بل و في أخذ الدور في طرح الأمور العامة و المساهمة في أدوار تنموية جادة

إن الاتجاهات المعاصرة في إدارة التنمية الشاملة تتطلب مشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية.

إن هذا التعبير غير شائع الاستخدام في كثير من الدول النامية لأسباب مختلفة تتعلق إما بالدور الهامشي لهذه المؤسسات أو عدم رسوخ التجربة و ممارسة هذه الإدارات في النسيج التنظيمي لتلك الدول . و يمكن تحديد مفهوم والتنظيم المالي لهذه الجماعات الذي ينحصر في إطار المالية المحلية و التي يقصد بها مجموعة الظواهر و القواعد المتعلقة بالإيرادات و النفقات، و التي تخص الهيئات المحلية، ولها ميزات منها، أن الموارد المالية ذات مرونة محدودة و طابع محلي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، ط.1، 2001، ص.197.

## المطلب الأول: ميزانية الجماعات المحلية والوسائل القانونية للمالية المحلية

جاء في المادة 176 من قانون البلدية رقم 10-11 و المادة رقم 157 من قانون الولاية رقم 12-07 فالمادة 176 من قانون البلدية تعرفها بأنها جدول التقديرات الخاصة بإيراداتها ونفقاتها السنوية، وتشكل كذلك أمرا بالإذن و الإدارة، يمكن من حسن سير المهام العمومية<sup>1</sup>. أما المادة 157 من قانون الولاية فقدعرفتها على أنها ميزانية عبارة عن جدول التقديرات الخاصة بنفقات و إيرادات الولاية السنوية تمكن من السير الحسن للمصالح العمومية<sup>2</sup>.  
وعليه تعرف الميزانية على أنها وثيقة معتمدة تتضمن تقدير الموارد المالية و النفقات المتوقعة للوحدات المحلية، خلال فترة زمنية مستقبلية تقدر بسنة<sup>3</sup>.

## الفرع الأول: خصائص الميزانية

تمتاز بجملة من الخصائص أهمها :

- 1- الميزانية عمل علني : هذا يعني أن كل مساهم في دفع الضريبة له الحق في الاطلاع على مدى استعمال المداخيل الجبائية من قبل الجماعات المحلية قصد تحقيق المنفعة العامة هذا من جهة و من جهة أخرى لا يمكن للمواطن المشاركة في النقاش عند التصويت على الميزانية .
- 2- الميزانية عمل تقديري : تقوم الجماعات المحلية بتحديد المشاريع المراد تحقيقها ، هذا العمل التقديري يحدد النفقات المتوقعة بالتفصيل، فالميزانية هي تقدير للنفقات والإيرادات المنفذة مستقبلا<sup>4</sup>.
- 3- الميزانية عمل مرخص : تسجل في الميزانية رخص الإيرادات و النفقات المقترحة وهذه قاعدة إلزامية لكل الجماعات المحلية .

<sup>1</sup> - المادة 176 من قانون البلدية رقم 10-11: " الميزانية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص و إدارة يسمح لسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار".

<sup>2</sup> - المادة 157 من قانون الولاية رقم 12-07: " الميزانية هي جدول تقديرات الإيرادات و النفقات السنوية للولاية وهي عقد ترخيص و إدارة يسمح لسير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار".

<sup>3</sup> - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعة، الإسكندرية، مصر، 2001، ص.266.

<sup>4</sup> - FRANÇOIS VALEMBOIS, Réussir son Budget Communal, éd. BERGER LEVRAULT, PARIS, 2008, P.11.

- 4- الميزانية عمل دوري : هناك ميزانية واحدة لكل سنة مالية تعد بشكل دوري .  
 5- الميزانية عمل ذو طابع إداري : يسمح بالتسيير الحسن لمصالح البلدية .

### الفرع الثاني: المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الجماعات المحلية

- 1- مبدأ السنوية : تبدأ من 1 جانفي و تنتهي في 31/12. تتخللها تعديلات بواسطة فتح ترخيصات أو اعتمادات خاصة أو قرارات معدلة<sup>1</sup> .
- 2- مبدأ الشمولية : تحدد جميع الإيرادات و النفقات بمعنى أنها تشمل المبلغ الصافي بغرض تسهيل المراقبة.
- 3- مبدأ التوازن: ينص كل من قانوني البلدية<sup>2</sup> والولاية<sup>3</sup> على إلزامية أن تتبنى كل من البلدية و الولاية ميزانية متوازنة كشرط للتصويت والمصادقة عليها حتى تكون نافذة.
- ويعتبر مبدأ التوازن من أهم قواعد التسيير البلدي للجماعات المحلية لأنه يهدف إلى المحافظة وبصورة حذرة على التسيير المستقبلي للجماعات المحلية و على أن لا يكون المستقبل المالي لها رهنا للمشاكل و العراقيل<sup>4</sup>
- 4- مبدأ تسلسل النفقات : لا بد على الجماعات المحلية أن تأخذ بعين الاعتبار مبدأ التسلسل في تسيير النفقات فتقوم بإنفاق الأموال اللازمة لذلك و المتمثلة في النفقات الإجبارية .
- 5- مبدأ عدم تخصيص الإيرادات و عدم تصرف الجماعات المحلية في المداخل التي لا يخصصها القانون: إن كل الإيرادات مخصصة للنفقات باستثناء الإيرادات المقيدة بتخصصات معينة (مثل اعانات المكفوفين والعجزة ، بناء مدرسة ...) ، فلا يمكن لرئيس البلدية مثلا تخصيص هذه الإيرادات لنفقات أخرى .

<sup>1</sup> - لعارة جال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص.85.

<sup>2</sup> - المادة 183 من قانون البلدية 10-11.

<sup>3</sup> - المادة 161 من قانون الولاية 07-12.

<sup>4</sup> - FRANÇOIS VALEMBOIS, Budget Communal, éd.SOFIAC, PARIS, 1993, P.59.

## المطلب الثاني: وثائق ميزانية الجماعات المحلية وأقسامها

تعتبر وثائق ميزانية الجماعات المحلية الوسيلة الوحيدة و الأساسية التي تبين كيفية توظيف الإيرادات و صرف النفقات، و التي تتكون من الأبواب التي لها عنوان خاص بها، تتعلق بكل قسم من أقسام الميزانية، وكل باب ينقسم إلى مواد تحمل رقما معينا.

### الفرع الأول : وثائق ميزانية الجماعات المحلية

تتكون ميزانية الجماعات المحلية من :

#### أولا / الميزانية الأولية

تعتبر الوثيقة الأساسية لكل النفقات و الإيرادات السنوية المحققة، فهي عبارة عن ملخص عام لوضعية الجماعات المحلية الاقتصادية والسياسية والمالية<sup>1</sup>.

#### ثانيا / الميزانية الإضافية

عندما تمضي الأشهر الأولى من السنة ، فإن الاحتياجات سترد بوضوح الشيء الذي يؤدي بالجماعات المحلية إلى المصادقة على الميزانية الإضافية، و المقصود بها هو تصحيح الأخطاء الناجمة عن سوء التقدير بعد تكملة مخلفات النتائج السابقة الناجمة عن وضعية الجماعات المحلية من حيث الفائض أو العجز<sup>2</sup>. و تعد كآخر أجل في شهر جوان من السنة التي ستطبق فيها ، حيث يتم التصويت عليها من قبل السلطة الوصية قبل 15 جوان. و تعرف أيضا بأنها ميزانية تعديلية للميزانية الأولية ، وتحتوي على أرصدة و بواقي الإنجازات ولها ثلاث مهام هي :

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

الموارد أو عجز في المالية .

2- ضبط الميزانية الأولية للسنة الجارية .

<sup>1</sup> - يلس شاوش، المالية العامة "المبدئ العامة وتطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر، 2007، ص.156.

<sup>2</sup> - FRANÇOIS DERIEL ET JACQUES BUISSON, FINANCES PUBLIQUES- BUDGET ET POUVOIRS FINANCIERS, MEMENTOS, DALLOZ, ED.13, PARIS, 2001, P.128.

## 3- برمجة العتاد.

## ثالثاً / الحساب الإداري

عبارة عن وثيقة إجبارية تسهل عمليات الرقابة المختلفة على الميزانية، خاصة و أن الوثائق الأخرى من ميزانية أولية و إضافية ليست إلا وثائق تنبئية وتقديرية في حين أن الحساب الإداري يعبر عن النتيجة الحقيقية المنجزة من طرف الجماعات المحلية<sup>1</sup>.

بعد انتهاء السنة المالية يكون من الضروري إعداد حصيلة العمليات التي أنجزت بالفعل خلال السنة المالية في الحساب الإداري حيث تقفل وثيقة المحاسبة في شهر أكتوبر من السنة الموالية وهي بمثابة عرض لما أنجز بها، فالحساب الإداري هو حوصلة مالية للسنة الماضية متأخرة بسنة، يعد في 31 مارس من السنة المعنية بالنسبة للسنة الماضية.

## الفرع الثاني: أقسام ميزانية الجماعات المحلية

ميزانية الجماعات المحلية تتكون من قسمين :

- قسم التسيير.

- قسم التجهيز والاستثمار.

وينقسم كل من هذين القسمين إلى نفقات وإيرادات تتوازن وجوبا.

## أولاً / النفقات

تنطوي النفقات العامة على قيام الهيئات العامة وأشخاص القانون العام من مركزية و محلية باستخدام أو إنفاق مواردها المالية بقصد إشباع الحاجات العامة<sup>2</sup> و كذا لتسيير مصالحها وتوفير الخدمات الضرورية لمجموع الأفراد، تقوم الجماعات المحلية بإنفاق الأموال اللازمة و التي تقتطع من قسم التسيير العمومي و قسم التجهيز والاستثمار على النحو التالي :

## 1 / نفقات قسم التسيير

هي تلك النفقات التي تخصص لتسيير المصالح التابعة للجماعات المحلية و تنقسم إلى:

<sup>1</sup> - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، دراسة حالة نفقات ولاية تلمسان و بلدية منصور، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص.19.

<sup>2</sup> - عبد الكريم صادق بركات، يونس أحمد البطريق، حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1986، ص.61.

- 1- نفقات إجبارية .
- 2- نفقات ضرورية .
- 3- نفقات اختيارية .

## 2 / نفقات قسم التجهيز والاستثمار<sup>1</sup>

هناك نفقات حسب طبيعتها و نفقات حسب وظيفتها ، فالنفقات حسب طبيعتها هي تلك التي تؤدي إلى زيادة أملاك الجماعات المحلية مباشرة أو تلك المتعلقة بالإعانات الممنوحة إلى الجمعيات و الهيئات وكذا تسديد قروض الجماعات المحلية ، أما بالنسبة للنفقات حسب وظيفتها فهي تلك الخاصة ببرامج التجهيز التي تصبح ملك للجماعات المحلية و منها:

- 1- البرامج التي تنجزها لحساب الغير كالجمعيات و المؤسسات العمومية .
- 2- تسديد رأسمال الدين .
- 3- اقتناء العقارات و العتاد والمعدات .
- 4- الأشغال الجديدة و التصليحات الكبرى .
- 5- إكساب القيم و السندات .
- 6- المساعدات المالية للوحدات الصناعية والتجارية .

## ثانيا / الإيرادات

تعددت مصادر الإيرادات في عصرنا الحديث و تنوعت أساليبها و اختلفت طبيعتها تبعا لنوع الخدمة التي تقوم بها الدولة و الهدف منها ، و لمواجهة النفقات التي ذكرناها سابقا، كان على الجماعات المحلية أن تحصل على الإيرادات اللازمة و الكافية لذلك، حيث أن القسم الأكبر من هذه الإيرادات يأتي من المداخل الجبائية في المرتبة الأولى ، ثم تأتي مداخل الأملاك بالإضافة إلى إعانات الهيئات المختلفة بحيث تنقسم الإيرادات بدورها إلى قسمين هما الإيرادات الجبائية وإيرادات غير جبائية .

### 1- إيرادات التسيير

تشتمل إيرادات التسيير على المداخل التي تحصل عليها الجماعات المحلية من مختلف المصادر و التي تنقسم إل نوعين إيرادات النشاط الخاص المتعلقة بالممتلكات الخاصة وإيرادات النشاط العام و التي

<sup>1</sup> - المادة 198 من قانون البلدية رقم 10-11.

تتمثل في الضرائب والرسوم والغرامات<sup>1</sup>. وحدد قانون البلدية<sup>2</sup> طبيعة إيرادات قسم التسيير بصفة دقيقة و نفس الاتجاه سار عليه قانون الولاية<sup>3</sup>.

## 2- إيرادات التجهيز والاستثمار

هي الإيرادات التي جاءت مفصلة في قانون الجماعات المحلية للبلدية<sup>4</sup> و المتمثلة في:

- الاقتطاع من إيرادات التسيير
- نتائج استغلال الامتياز للمرافق العمومية للبلدية
- الفائض المحقق على المصالح العمومية المسيرة في شكل مؤسسة ذات طابع صناعي وتجاري، و نتائج المساهمات في رأس المال
- إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية والولاية
- ناتج التمليك، الهبات والوصايا المقبولة وكل الإيرادات المؤقتة أو الظرفية
- ناتج القروض.

أما فيما يخص الولاية<sup>5</sup>، فبالإضافة إلى مواردها المالية الخاصة فبإمكانها أن تتحصل على إعانات و مخصصات تسيير في الحالات التالية:

- عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها
- عدم مساواة مداخيل الولايات
- عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية
- حالات القوة القاهرة و لاسيما منها الكوارث الطبيعية أو الأضرار
- الأهداف الرامية إلى تلبية الاحتياجات المخولة لها قانونا
- نقص قيمة الإيرادات الجبائية.

<sup>1</sup> - سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000، ص.85.

<sup>2</sup> - المادة 195 من قانون البلدية رقم 10-11.

<sup>3</sup> - المادة 151 من قانون الولاية 07-12.

<sup>4</sup> - المادة 195 من قانون البلدية 10-11.

<sup>5</sup> - المادة 154 من قانون الولاية 07-12.

### المطلب الثالث : مفهوم الاستقلال المالي و اللامركزية المحلية

المقصود باستقلال الجماعات المحلية هو أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك إلى أوامر السلطة المركزية و توجيهاتها، و عليه يترتب على استقلال الإدارة المحلية ما يلي :

- 1- حرية المبادرة و عدم تدخل السلطة المركزية إلا في الحالات المبنية على القانون .
- 2- أن لا يكون للسلطة المركزية حق تعديل قرارات الجماعات المحلية .
- 3- أن لا تسأل عن أعمالها حتى وإن كانت خاضعة للسلطة الوصائية .
- 4- حق مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء و طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية.

### الفرع الأول: مفهوم و مبادئ الرقابة المالية

#### أولا / مفهوم الرقابة المالية

إن الرقابة المالية لا تختلف عن غيرها من الصور الأخرى للرقابة على النشاط الإداري، حيث تحتوي على عدة جوانب تتميز بها عن غيرها من الصور المتعددة للرقابة. فالإدارة العامة هي التي تهدف إلى حماية المالية العامة من حيث الإيرادات و النفقات، بحيث تلعب الرقابة المالية العامة أهمية بالغة في ذلك، باعتبار أن سوء استعمال المال العام أو إهماله من شأنه أن يؤدي إلى نتائج سلبية.

فتطور الدولة أدى إلى زيادة نفقاتها ، ولما كانت ندرة الموارد المالية و الاقتصادية تعتبر من أهم المشاكل التي واجهت معظم البلدان خاصة الدول النامية ، فلا بد من القيام بعملية المراقبة لاستخدام هذه الموارد و الإمكانيات حتى تتمكن من تخصيصها و توزيعها توزيعا عادلا من أجل تحقيق التوازن الاقتصادي و الاجتماعي .

#### 1 / الهدف من عملية الرقابة المالية

تتمثل أهم المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية في انتظام ذلك النشاط و أدائه طبقا للخطط الموضوعة و في إطار السياسة المقررة لتحقيق الأهداف المحددة دون المساس بالحقوق الفردية للأفراد و



الاعتداء على الحريات العامة. كما أن أهداف الرقابة تطورت وفق تطور الدول، حيث أن هناك أهداف تقليدية و أخرى حديثة، نتعرض إليها في مايلي:

• **الأهداف التقليدية :**

تدور هذه الأهداف حول الانتظام، و هي من أقدم الأهداف التي سطرت لها الرقابة و يمكن ذكر أهمها:

- 1- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة و التحقق من صحة الدفاتر و السجلات و المستندات .
- 2- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق و حدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف و التأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد .
- 3- عملية التفتيش المالي و التي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية .

• **الأهداف الحديثة :**

- 1- التأكد من كفاية المعلومات و الأنظمة و الإجراءات المستخدمة .
- 2- مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة .
- 3- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي و اتجاهاته .
- 4- الربط بين التنفيذ و ما يتخلله من إنفاق و النتائج المترتبة عن هذا التنفيذ .

**ثانيا / المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية**

الرقابة على الميزانية أو الرقابة المالية تخضع لجملة من المبادئ و الأسس تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة و تنفرد دون سواها، ويمكن حصر هذه المبادئ فيما يلي :

- 1- خضوع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات و التي تعرف بالدورة المستندية ، و التي تسبق و تعاصر كل عملية مالية سواء كانت متصلة بالإيرادات أو النفقات .
- 2- حصر كل خطوة إلى المراجعة دون القيام بأي إجراء قبل التأكد من سلامة و صحة ما سبقها من إجراءات .
- 3- عدم تدخل جهة منفردة في إتمام هذه الإجراءات .

## الفرع الثاني: الرقابة الداخلية على ميزانية الجماعات المحلية

إن الرقابة الداخلية هي المراقبة التي تمارس من داخل التنظيم نفسه و حسب التقسيم التقليدي تم تقسيم الرقابة إلى رقابة إدارية تهدف إلى مراقبة صرف الإيرادات و تنفيذ النفقات، وهي بمثابة رقابة داخلية بالنسبة للإدارة، فتحدث لهذا الغرض هيئات ودوائر خاصة .

و من هنا فإن هذا النوع من الرقابة هو أول خطوة تخضع لها ميزانية الجماعات المحلية، وذلك عن طريق قيام الإدارة بالرقابة على أعمالها ، و يمكن الإشارة إلى الأجهزة المكلفة بالرقابة الداخلية و المتمثلة في رقابة المراقب المالي و رقابة المحاسب العمومي ، بالإضافة إلى الرقابة الشعبية الممارسة من طرف المجالس الشعبية المحلية و رقابة السلطة الوصية<sup>1</sup> .

### أولا / الرقابة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف المراقب المالي والمحاسب العمومي<sup>2</sup>

إن ميزانية الجماعات المحلية قبل تنفيذها لا بد أن تخضع إلى نوع خاص من الرقابة يطلق عليها تسمية الرقابة السابقة ، و التي تهدف إلى اكتشاف و تحليل المشاكل الممكن حدوثها و تفاديها وبالتالي معالجتها قبل حدوثها ، إن الموافقة السابقة لأجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال ، برغم من أنها تؤدي إلى كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات و يترتب عليها بطء سير المرافق العامة إلا أنها تعتبر ضرورية في تأدية الغرض الذي تهدف إلى تحقيقه، و المتمثل في تطبيق الميزانية تطبيقا سليما تراعى فيه كافة قواعد الإنفاق المقررة ، كما تهدف إلى ضمان تطبيق القوانين و القواعد التنظيمية و التحقق من الشرعية المالية لالتزامات النفقات العمومية .

إن عمليات المراجعة و الرقابة تتم قبل الصرف و لا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة قبل الصرف ، حيث أن عمليات المراجعة و الرقابة تتم على جانب النفقات فقط حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل إيرادات عامة .

و بالتالي فهي تمارس قبل تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، كما يمكن الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة قائم على أساس التوقيت الزمني الذي تمارس فيه عملية الرقابة من قبل الأجهزة المختصة، و التي

<sup>1</sup> - راجي كريمة، بركات زهية، وضع ديناميكية جديدة لتنفيذ دور الجماعات المحلية في التنمية، ملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة باتنة، 2004، ص.15.

<sup>2</sup> - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المؤرخ في 14/11/1992.

بدورها تحول دون الوقوع في الخطأ أو بالأحرى التفادي من الوقوع فيه، وقد أطلق عليها البعض اسم الرقابة الوقائية أو الرقابة المانعة.

### 1 / ممارسة الرقابة من طرف المراقب المالي

يقوم المراقب المالي بممارسة رقابته على ميزانية الولاية قبل دخولها مرحلة التنفيذ ، و بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة ، كما تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات و الإدارات التابعة للدولة و الميزانيات الملحقة ، و على الحسابات الخاصة للخزينة و ميزانيات الولاية و المؤسسات العمومية ذات طابع الإداري ، إلا أنه تبقى كل من ميزانيتي المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي خاضعتين للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها ، كما يمكن أن يتم تحديد كيفية و ملاءمة الرقابة بالنسبة لبعض القطاعات و بعض أنواع النفقات حسب كل حالة بقرار من الوزير المكلف بالميزانية و بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالميزانية و الوزير المعني تقنيا . و يدرج هذا النوع من الرقابة في إطار سياسة عدم التركيز الإداري التي تحتم على الدولة جعل الاعتمادات المالية اللازمة لتحقيق العمليات الاستثمارية على المستوى المحلي تحت تصرف الأمرين بالصرف القانونيين .

تمارس الرقابة السابقة للنفقات من طرف مراقبين ماليين بمساعدة مراقبين ماليين مساعدين ، حيث يقوم الوزير المكلف بالميزانية بتعيينهم<sup>1</sup> . و من أهم الصلاحيات الموكلة للمراقب المالي إضافة إلى اختصاصات التي يسندها له القانون الأساسي مايلي :

- 1- مسك تسجيلات تدوين التأشيرات و الرفض .
- 2- مسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة .

كما يقوم المراقب المالي إستنادا إلى المهام التي يقوم بها ، بإرسال إلى الوزير المكلف بالميزانية حالات دورية معدة لإعلام المصالح المختصة بتطور الالتزام بالنفقات و تعداد المستخدمين . و يقوم في نهاية كل سنة مالية بإرسال إلى الوزير المكلف على سبيل العرض و إلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام تقريرا يستعرض فيه الشروط التي قام عليها التنفيذ إضافة إلى الصعوبات

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 92-117 المؤرخ في 14/03/1992، الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية و تصنيفها و شروط التعيين فيها.

التي اعترضته أثناء أداء مهامه إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم و المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية و جميع الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف الميزانية ، كما تعد المصالح المختصة التابعة للوزير المكلف بالميزانية تقريراً ملخصاً عما يوزع على مجموع الإدارات المعنية و مؤسسات الرقابة .

يعتبر المراقب المالي مسؤولاً عن سير مجموع المصالح الموضوعة تحت سلطته و عن التأشيرات التي يسلمها ، أما بالنسبة للمراقب المالي المساعد فهو مسؤول في حدود الاختصاصات المفوضة له من طرف المراقب المالي عن الأعمال التي يقوم بها و عن التأشيرات التي يسلمها بعنوان الرقابة السابقة .

تخضع القرارات المتضمنة التزاماً مسبقاً بالنفقات قبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي وقد حصرت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 و المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي تلتزم بها فيما يلي:

- 1- قرارات التعيين و التثبيت و القرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين و دفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة .
- 2- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية .
- 3- الجداول الأصلية الأولية التي تعد في بداية السنة و الجداول الأصلية المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية .

## 2 / رقابة المحاسب العمومي على ميزانية البلديات :

إن المحاسب العمومي هو كل شخص يتم تعيينه بموجب القانون للقيام بالعمليات التالية :

- 1- تحصيل الإيرادات و دفع النفقات .
  - 2- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها .
  - 3- تداول الأموال و السندات و القيم و الممتلكات و العائدات و الموارد .
  - 4- حركة حسابات الموجودات .
- إضافة إلى هذه الوظائف أسندت إليه مهمة ثانية تتمثل في إعداد تحصيل الإجراء الذي يتم بموجبه إيراد الدين العمومي . ويتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالمالية، ويخضع أساساً لسلطته .

وتكمن صلاحيات المحاسب العمومي ومدى مسؤوليته في مسك حسابات حركات الأموال نقدا كانت أم قيما في مجال عمليات الخزينة والتي تكون على شكل حسابات ودائع أو في حسابات جارية دائنة أو مدينة.

كما يتولى المحاسب العمومي المعين أعمال المطالبة بباقي الحساب بتحصيله شخصيا أو يسند ذلك إلى قابض الضرائب المختلفة للقيام بالمتابعة المعتادة في مجال الضرائب المباشرة.

و يمكن حصر الهدف من ممارسة وظيفة رقابة النفقات المستعملة فيما يلي :

1- السهر على صحة توظيف النفقات وفقا للتشريع المعمول به .

2- التحقق المسبق من توفر الإعتمادات .

3- إثبات صحة النفقات بوضع تأشيرة على الوثائق الخاصة بالنفقات أو تعليل رفض التأشيرة عند

الاقتضاء وضمن الأجل المحددة عن طريق التنظيم والتي تراعى فيها طبيعة الوثيقة.

4- تقديم نصائح للأمر بالصرف في المجال المالي.

5- إعلام الوزير المكلف بالمالية شهريا بصحة توظيف النفقات و الوضعية العامة للاعتمادات

المفتوحة و النفقات الموظفة.

**المحاسبة الخاصة بالأميرين بالصرف**: الأمر بالصرف الرئيسي بالنسبة لميزانية الولاية يتمثل في

الوالي ، أما على مستوى البلدية فيتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي . و يمك الآمرون الرئيسيين في الولاية و البلدية محاسبة إدارية للإيرادات و النفقات العمومية في مجال الالتزام ، التصفية و الإذن بالدفع .

فبموجب مبدأ الفصل بين وظائف الأمر بالصرف و المحاسب العمومي فإن تنفيذ عمليات الميزانية

والخزينة تتوقف على طبيعة كل عملية حيث تدعى العمليات التي يقوم بها الأمر بالصرف بالعمليات

الإدارية والعمليات التي تعود إلى القابض البلدي بالعمليات المحاسبية حيث من فوائد هذا المبدأ<sup>1</sup>:

- تقسيم العمل

- المراقبة المتبادلة

- وحدة العملية المالية

<sup>1</sup> - د. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص.136.

- تيسير الرقابة القضائية.

## ثانيا / رقابة المجالس الشعبية و السلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية

### 1 / رقابة المجالس الشعبية

من المعلوم أن البلدية تسير من طرف مجلس منتخب يتمثل في المجلس الشعبي البلدي و الهيئة التنفيذية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي و يساعده في ذلك نائب أو أكثر ، ويعتبر هذا الأخير الجهاز الأساسي في البلدية باعتباره الأمر بصرف النفقات ، وموقع العقود ، بالإضافة عن مسؤوليته في إعداد الميزانية.

تعتبر أعمال المجلس الشعبي البلدي سارية و نافذة منذ المصادقة و التصويت عليها من الأعضاء و الرئيس و بعد مرور 15 يوما من إيداعها لدى المصالح الولائية.

تعتبر البلدية إطارا للتعبير عن الديمقراطية فهي مسؤولة على تسيير المالية المحلية و المتمثلة فيما يلي:

1- حصيلة الموارد الجبائية و الرسوم .

2- مدا خيل ممتلكاتها .

3- الإعانات .

4- الإقتراضات .

إضافة إلى ذلك فهي مسؤولة على تعبئة حصيلة هذه الإيرادات . كما أن العمليات المالية المرتبة حسب طبيعتها ( خدمات أو مشاريع ) تسمح في أي وقت للمجلس الشعبي البلدي و كذا المصالح البلدية من معرفة الوضعية المالية لكل مصلحة أو مشروع أو تجهيز. وقد أوكلت لرئيس المجلس الشعبي مهمة تمثيل البلدية فهو يقوم باسمها و تحت مراقبة المجلس بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال و الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية و إيراداتها الخاصة إذ يقوم بما يلي<sup>1</sup>:

1- تسيير إيرادات البلدية و الإذن بالاتفاق و متابعة تطور مالية البلدية .

2- إبرام عقود اقتناء الأملاك و بيعها و قبول الهبات و الوصايا و الصفقات أو الإيجارات.

3- إبرام المناقصات أو المزادات الخاصة بأشغال البلدية و مراقبة حسن تنفيذها .

<sup>1</sup> - زهير شطاح، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، مخبر المغرب الكبير، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، 2008، ص. 128.

- 4- اتخاذ كل القرارات الموافقة للتقادم و الإسقاط .
  - 5- رفع الدعاوى أمام القضاء باسم البلدية و لفائدتها .
  - 6- المحافظة على الحقوق العقارية و المنقولة التي تمتلكها البلدية بما فيها حق الشفعة .
  - 7- توظيف عمال البلدية و تعيينهم و تسييرهم وفقا للشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها .
  - 8- اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية
  - 9- السهر على صيانة المحفوظات .
- أما الحالات التي يتدخل فيها المجلس الشعبي المحلي في عملية الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية فتتمثل في التصويت عليها بعد اقتراحها من طرف رئيس البلدية وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون، إذ يتم التصويت على الاعتمادات بابا بابا و مادة مادة ، كما يجوز تحويل اعتمادات مقيدة بتخصيصات.
- و بالرجوع إلى دستور 23 فيفري 1989 نجد أنه قد نص على هذا النوع من الرقابة في المادة 149 وهي أسبق من رقابة مجلس المحاسبة نظرا لأهميتها بالنسبة للهيئة التنفيذية فيما تعلق بالجباية والإنفاق من خلال التحقق من مطابقة النتائج المتحصل عليها مع التقديرات التي وضعت في وثيقة الميزانية الأولية لتدارك الفروقات أثناء إعداد الميزانية الإضافية للسنة الجارية ، لكون الميزانية الابتدائية لا يتم مناقشتها بشكل واسع وفعال، على عكس الميزانية الإضافية التي أثناء تقديمها للمصادقة يفتح لأعضاء المجالس المحلية مجال واسع للمناقشة، ويعتبر الحساب الإداري وسيلة مراقبة يسمح للجماعات المحلية بتقويم التسيير المالي قبل أي تعديل للتوقعات المدرجة في الميزانية الأولية عن طريق الميزانية الإضافية.
- فعملية الرقابة على ميزانية البلدية تكون عن طريق المقارنة بين الإيرادات والنفقات وكذلك مقارنة المجموع المالي لقسم التسيير وقسم التجهيز و الاستثمار حسب النماذج المرفقة مع الميزانية، حيث أنه في حالة تطابقهما يتم المصادقة عليها أما في حالة وجود أخطاء فإن تصحيحها يكون على مستوى مصلحة قباضة البلدية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - د. ميلود زيدالحير، أحمد بوجلال، مداخلة، المالية المحلية وآلية الرقابة عليها، جامعة عار فليجي، الأغواط، ص.10.

## 2 / رقابة السلطة الوصية على ميزانية الجماعات المحلية

تمارس هذه الرقابة من طرف موظفين مختصين نظرا للأهمية البالغة التي تلعبها أثناء تنفيذ الميزانية، و باعتبار أن الوصاية الإدارية هي مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم قصد حماية المصلحة العامة ، لا تمارس هذه الرقابة إلا في الحالات و الأوضاع المنصوص عليها قانونا ، وبالتالي مصداقية السلطة الوصية تجرى ضمن إدارة مركزية بين سلطات الوصاية و سلطة لامركزية . فبعض قرارات الأشخاص الإدارية لا يمكن تطبيقها إلا بعد التصديق عليها من قبل السلطة الوصية ، إلا أن الطابع التنفيذي متوقف على إذن موافقة الجهاز الأعلى المختص، وتتدخل السلطة الوصية بإلغاء الأعمال إذا ما اتضح أنها غير شرعية . كما أن المراقبة هي صلاحية من صلاحيات الدولة . فهي من اختصاصات الحكومة المركزية تمارسها على الهيئة اللامركزية ، كما يجوز للهيئة اللامركزية ممارسة الرقابة على هيئة اللامركزية الأخرى كما هو الحال بالنسبة للبلديات و الولايات التي تمارس الرقابة على المرافق الإدارية العامة التابعة لها .

فالسطات الإدارية الوصائية تستخدم امتيازات و سلطات الرقابة الوصائية من أجل الحفاظ على أهداف الرقابة الوصائية<sup>1</sup> .

و هكذا تقدم السلطات الإدارية المركزية الوصية تقريرا مرفقا بالاعتمادات المالية للهيئات و الوحدات الإدارية اللامركزية إذا عجزت هذه الأخيرة عن تغطية نفقاتها الضرورية لإشباع الحاجات العامة المحلية ، إضافة إلى حق الإطلاع الدائم على الأعمال و التصرفات التي تقوم بها الهيئات الإدارية اللامركزية الخاضعة لها ، وبالتالي تكون ملزمة برفع محاضر الجلسات و المداولات إلى السلطات الإدارية المركزية الوصية من أجل الإطلاع عليها و بالتالي مراقبة مدى صحتها و عدم مخالفتها لمقتضيات القوانين و التنظيمات المعمول بها .

و تلعب السلطة الوصية دورا هاما في الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية نظرا للأهمية التي تتميز بها هذه الأخيرة في المحافظة على ميزانية متوازنة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية و

<sup>1</sup> - قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية، علوم التسيير، جامعة تلمسان، 2012-2011، ص.125.



الاجتماعية لكافة المواطنين عبر إقليم الجماعات المحلية . هذه الرقابة التي أسندت إلى موظفي الإدارة من أجل التأكد من تنفيذ البرامج المعتمدة و عدم خروج الهيئات التنفيذية عن أهداف الرقابة الوصائية .

أما الأشخاص الموكلة لهم ممارسة هذه الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية هم :

1- الوالي.

2- رئيس الدائرة .

3- المجلس الشعبي الولائي .

إن هدف الوصاية الإدارية يكمن فيما يلي :

1- أهداف إدارية تتمثل في ضمان حسن سير الإدارة و المرافق العامة التابعة للأشخاص اللامركزية و زيادة قدرتها الإنتاجية .

2- أهداف سياسية تكمن في صيانة وحدة الدولة و ضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في كافة أنحاءها و حماية مصلحة الدولة<sup>1</sup> .

### الفرع الثالث: الرقابة الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

الرقابة الخارجية هي تلك الرقابة التي تمارس خارج التنظيم من قبل الأجهزة الرقابية المختصة، وتهدف إلى ضمان مراقبة النفقات و مدى توفر الاعتمادات و مراقبة حوالات الصرف بالإضافة إلى مراجعة العمليات المالية .

كما تعرف بأنها هي تلك التي يعهد بها إلى هيئات مستقلة و غير خاضعة للسلطة التنفيذية . يستند هذا النوع من الرقابة إلى هيئتين هما مجلس المحاسبة و من جهة أخرى الرقابة الممارسة من طرف وزارة المالية بواسطة جهاز المفتشية العامة للمالية .

### أولا / الرقابة القضائية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

يعتبر هذا النوع من الرقابة أسلوبا من أساليب الرقابة في مجال تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية . فهو يعني الرقابة القائمة على أساس التوقيت الزمني ، أي يأخذ بعين الاعتبار المدة المقررة لتنفيذ الميزانية ، ويسمى بالرقابة البعدية ، و تتم بعد تنفيذ الميزانية .

<sup>1</sup> - د. ميلود زيدالجير ، أحمد بوجلال ، مرجع سابق ، ص.12.

تهدف إلى توقيح العقاب و الجزاء على مرتكبي المخالفات و الأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو خطأ، إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة بالميزانية ، وقد أوكلت هذه المهمة إلى هيئة مختصة تتمتع بالاستقلال في التسيير والمتمثلة في مجلس المحاسبة<sup>1</sup> ، وبالتالي تتولى هيئة قضائية فحص الحسابات و اكتشاف المخالفات المالية وحوادث الغش و السرقة و قد يعهد إليها محاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية و إصدار العقوبات المنصوص عليها ، أو قد تحدد مهمتها في اكتشاف هذه المخالفات و تدارك الموقف من قبل المسؤولين أو إحالتهم للقضاء الجنائي إذا استدعى الأمر ، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما تم اكتشافه من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات للحد من هذه المخالفات وتفاديها في المستقبل .

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

### ثانيا / الرقابة الإدارية اللاحقة الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية

يعهد هذا النوع من الرقابة إلى موظفين من الإدارة بعد تلقيهم تكويننا خاصا عن الرقابة التي يمارسونها إلى جانب الرقابة ووظائفهم الإدارية الأخرى و تكون هذه الرقابة موكلة إلى مفتشين عموميين تابعين لوزارة المالية ، إذ يمارسون رقابتهم على ميزانية الجماعات المحلية بعد تنفيذها، وذلك عن طريق الدفاتر المحاسبية و مستندات الصرف و التحصيل و مدى تطابق الصرف للاعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية .

كما أن الإيرادات العامة قد تم تحصيلها بطريقة سليمة بالإضافة إلى أن جميع العمليات المالية قد تمت بمستندات صحيحة محترمة للقوانين و التنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية ، وأنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة بالإضافة إلى فحص النظم المالية

<sup>1</sup> - المادة 210 من قانون البلدية رقم 10-11.

المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات التي تراها هيئة المراقبة، والتأكد من أن الموارد الاقتصادية والجبائية بمختلف أنواعها قد استخدمت من قبل الجماعات المحلية استخداما حسنا<sup>1</sup>.

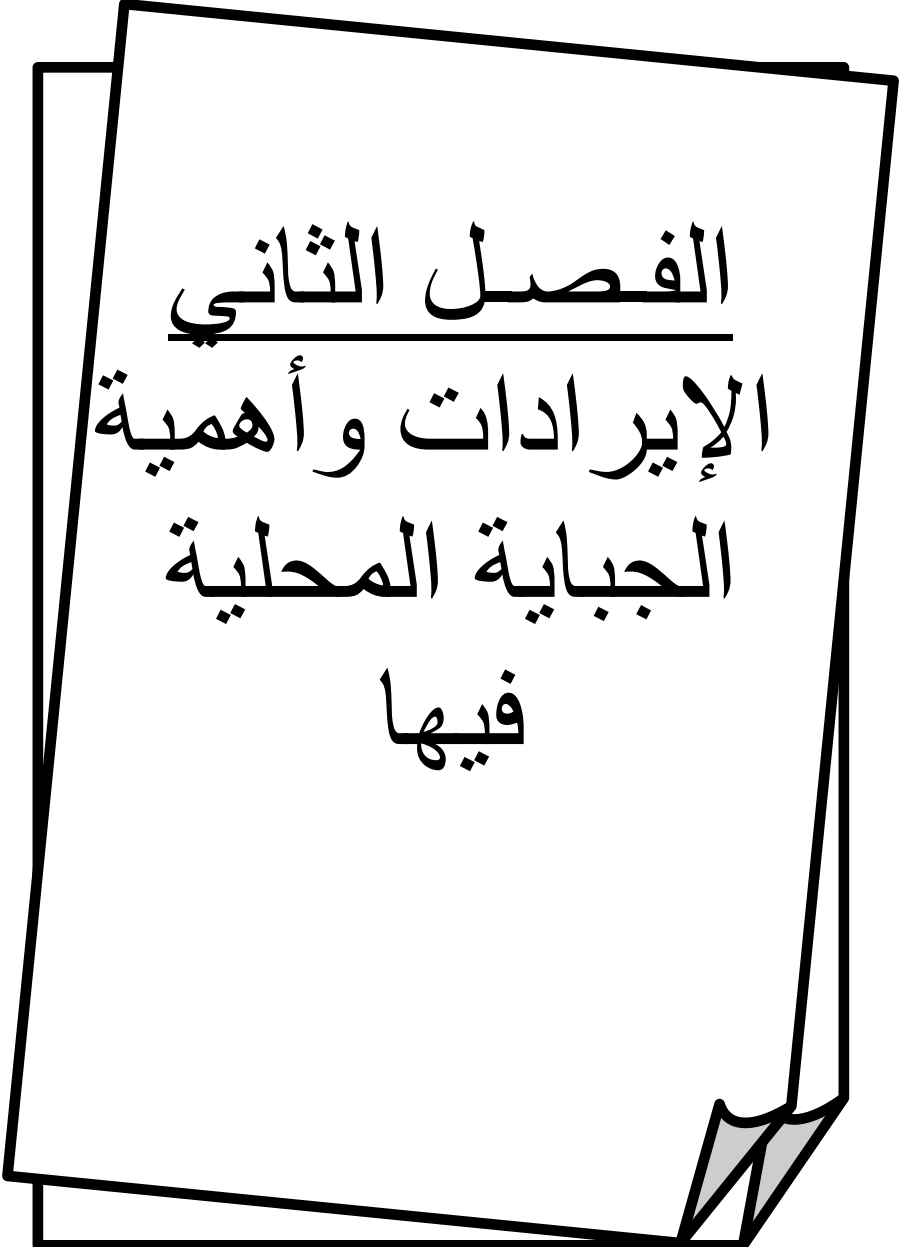
### خلاصة الفصل

إن الدولة الجزائرية قد اتخذت من اللامركزية أساسا لتطويرها وتنظيمها ووسيلة تزيل العراقيل الإدارية، وتسعى لجعل غاية أعمال الأجهزة التنفيذية القاعدية هي تحقيق الفعالية وتقريب الإدارة من المواطن، وتحرير مجموع الطاقات الخلاقة في كل المستويات لتمكين الجماهير الشعبية من حل مشاكلها بنفسها.

ولا يأتي ذلك إلا بإجراء اصلاح إداري يأخذ بعين الاعتبار واقع المجتمع الجزائري ومتطلبات التنمية، ومقتضيات العصر. و يكون هذا باعتماد اساليب ادارية حديثة و تخطيط محكم، تكوين راق، واحتيار رجال اكفاء سياسيا واداريا، و تركز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات و المهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية في اطار وحدة الدولة، فنتولى السلطة المركزية مهام التخطيط والتوجيه و التنسيق ، الرقابة، المتابعة ، تنشيط و الفصل في القضايا ذات الاهمية الوطنية في اطار الاهداف المسطرة و من خلال الرقابة الميدانية و السهر على احترام تطبيق القانون.

وتستهدف اللامركزية منح الجماعات المحلية كل الوسائل و المسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها. و بذلك يتضح ان هذه الجماعات هي الجهاز القاعدي للبناء الوطني الذي يرتبط نشاطه الخلاق بالمشاكل الملموسة التي تعيشها الجماهير الشعبية ، مما يشكل محركا قويا لعملية التنمية في البلاد. ولا تعني اللامركزية باي حال من الاحوال ان السلطة المركزية تحول جزءا من صلاحياتها للمجالس الشعبية دون ان تمنحها، في نفس الوقت الوسائل الكفيلة بأدائها . فهي لا تشكل مجرد تحويل للمشاكل من مستوى الى مستوى اخر بل هي عملية شاملة تخص كلا من الصلاحيات و الوسائل و لا يكون لها معنى اذا كانت الجماعات المحلية التي تملك حرية البث تفتقر الى الوسائل الضرورية لتحقيق إرادتها .

<sup>1</sup> - بن جيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة ولاية تيارت، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية، علوم التسيير، جامعة تلمسان، 2009-2010، ص.79.



الفصل الثاني  
الإيرادات وأهمية  
الجباية المحلية  
فيها

- المبحث الأول: المصادر المالية للجماعات المحلية
- المبحث الثاني: الدور المالي والاقتصادي للجباية المحلية
- المبحث الثالث: تطور و إصلاح الجباية المحلية في الجزائر

## ❖ الفصل الثاني : الإيرادات وأهمية الجباية المحلية فيها

يميز النظام الضريبي الجزائري بين ضرائب الدولة وضرائب الجماعات المحلية، إذ نجد في التقسيم الإداري إلى جانب الدولة ما يعرف بالجماعات المحلية – في إطار اللامركزية – هي هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي الذي يعتبر الركيزة الأساسية التي تمكن هذه الهيئات من ممارسة مهامها على مستوى إقليمها.

فباعتبار الجماعات المحلية قاعدة اللامركزية، أوكلت لها وظائف ومهام متعددة على المستوى المحلي ولتأدية هذه المهام كان لا بد من حصولها على إيرادات من أجل تغطية نفقاتها إذ تعتبر الجباية المحلية من أهم مصادر تمويلها بحيث تشكل القسم الأكبر من إيراداتها.

و عليه نتطرق في هذا الفصل إلى واقع الجباية المحلية من خلال المبحث الأول الذي تم فيه تناول المصادر المالية للجماعات المحلية بالتركيز على الجبائية منها و آليات تمويلها، أما في المبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى الدور المالي و الاقتصادي للجباية المحلية، و أخيرا و من خلال المبحث الثالث تعرضنا فيه تطور و اصلاح الجباية المحلية في الجزائر.

### المبحث الأول: المصادر المالية للجماعات المحلية

نتطرق في هذا المبحث إلى أهم مصدر من مصادر تمويل الجماعات المحلية ألا و هي الجباية المحلية التي تساهم بنسبة كبيرة في ميزانية الجماعات المحلية، إذ تمثل في الغالب على الأقل 50 % من إيراداتها، و بغية توضيح أهمية الإيرادات الجبائية نستعرض فيما يلي مختلف الضرائب و الرسوم المقتطعة لفائدة الجماعات المحلية.

## المطلب الأول: الموارد الجبائية الموجهة كلية لصالح الجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL

### الفرع الأول: الموارد الجبائية للبلديات وحدها

في هذا الإطار نلاحظ أن هذه الموارد كلها عبارة عن 3 رسوم نلخصها فيما يلي:

#### أولا / الرسم العقاري<sup>1</sup> La taxe foncière

تأسس هذا الرسم بموجب الأمر 67-83 المؤرخ في 2 جوان 1967 المتضمن قانون المالية حيث كان يضم إلى غاية 1991 قسمين وهما: الرسم العقاري على الملكيات المبنية المؤجرة، والرسم العقاري على الملكيات المبنية غير المؤجرة. لكن بمجيء قانون المالية لسنة 1992 أعيد النظر في هذا الرسم حيث تم التخلي عن الرسم العقاري على الملكيات المبنية غير المؤجرة، وتمت صياغة الرسم العقاري على الملكيات المبنية المؤجرة على شكلها الحالي أي الرسم العقاري على الملكيات المبنية، وبذلك فقد سمحت إعادة النظر هذه في إنشاء الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.

#### 1 / الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

##### • مجال التطبيق<sup>2</sup>:

هذا الرسم يطبق بصفة سنوية على جميع الملكيات المبنية عبر الإقليم الوطني باستثناء تلك المعفية صراحة من طرف القانون.

##### • الإعفاءات:

في هذا الإطار نجد نوعين من الإعفاءات هي :

<sup>1</sup> - المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المضافة.

<sup>2</sup> - المادة 248 من ق.ض.م.ر.م

- الإعفاءات الدائمة (النهائية) <sup>1</sup> :

تعنى بهذا الإعفاء العقارات التابعة للدولة وجماعاتها المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بشرط أن تخصص لمرفق عام وأن تدر ربحاً، إضافة إلى العقارات المخصصة لممارسة الشعائر الدينية.

- الإعفاءات المؤقتة (الظرفية) <sup>2</sup> :

تعني هذه الإعفاءات العقارات المستعملة من طرف الشباب المستثمر المستفيد من إعانات الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب.

2 / الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية :

• مجال التطبيق <sup>3</sup> :

يسري هذا الرسم بصفة سنوية على الملكيات غير المبنية بكل أنواعها ما عدا تلك المعفية صراحة من طرف القانون، ويعني هذا الرسم أساساً:

- الأراضي الواقعة على مناطق عمرانية أو قابلة للتعمير.
- المحاجر، مواقع استخراج الرمل.
- مناجم الملح والسيخات.
- الأراضي الفلاحية.

• الإعفاءات :

تعنى بالإعفاء من الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية، الملكيات التابعة للدولة وجماعاتها المحلية والمؤسسات العمومية الموجهة لخدمة الصالح العام والتي ليس لها طابع ربحي، وكذا الملكيات الخاضعة للرسم العقاري على الملكيات المبنية.

<sup>1</sup> - المواد 250، 251 من ق.ض.م.م.

<sup>2</sup> - المادة 252 من ق.ض.م.م.

<sup>3</sup> - المادة 261 من ق.ض.م.م.

• وعاء ومعدلات الرسم العقاري<sup>1</sup>

يتمثل وعاء الرسم العقاري في القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع من الملكية في المساحة الخاضعة للضريبة سواء كانت مبنية أو غير مبنية دون الأخذ بعين الاعتبار أجزاء المتر المربع في وعاء الرسم، أما النسب فتختلف باختلاف المنطقة التي تصنف فيها البلدية محل تواجد العقار. والجدول التالي يبين ذلك:

جدول 2 : القيمة الإيجارية الجبائية و المساحة الخاضعة للرسم العقاري

المبلغ (دج)				1/ بالنسبة للعقارات أو أجزاء العقارات ذات الاستعمال السكني			
المنطقة (4)	المنطقة (3)	المنطقة (2)	المنطقة (1)	المناطق الفرعية			
334	371	408	455	أ			
297	334	371	408	ب			
260	297	334	371	ج			
المبلغ (دج)				2/ بالنسبة للمحلات التجارية والصناعية			
المنطقة (4)	المنطقة (3)	المنطقة (2)	المنطقة (1)	المناطق الفرعية			
669	742	816	891	أ			
594	669	742	816	ب			
519	594	699	742	ج			
المبلغ (دج)				3/ بالنسبة للأراضي الملحقة بالملكيات المبنية			
المنطقة (4)	المنطقة (3)	المنطقة (2)	المنطقة (1)	المناطق الفرعية			
02	13	18	22	قطاعات عمرانية			
06	10	13	16	قطاعات قابلة للتعمير			

المصدر : المادة 257 من ق.ض.م.ر.م المعدلة بموجب المادة 09 من قانون المالية 21-01 لسنة 2002 والمواد 261 و261 مكرر من ق.ض.م.ر.م.

<sup>1</sup> - المادة 09 من قانون المالية لسنة 2002.



وانطلاقاً من الجدول السابق يحسب الرسم العقاري وذلك بتطبيق نسب محددة على وعاء الرسم

نوضحها في الجدول التالي :

**جدول 3 : نسب الرسم الخاص بالرسم العقاري**

ملكية مبنية	مشغولة	غير مشغولة	أراضي فلاحية	م 2 : 500	م 2 > 500	م 2 < 1000
	3%	10%		5%	7%	10%
ملكية غير مبنية	غير عمرانية	فلاحية	أراضي عمرانية	م 2 : 500	م 2 > 500	م 2 < 1000
	5%	3%		5%	7%	10%

المصدر: المادة 261 مكرر أ من ق.ض.م.ر.م.

## ثانيا / رسم التطهير<sup>1</sup>: La taxe d'assainissement:

عرف هذا الرسم عدة تعديلات منذ إنشائه بموجب المادة 54 من القانون 83-19 المؤرخ في 1983/12/18 المتضمن قانون المالية لسنة 1984، وقد قسم قانون المالية لسنة 1993 هذا الرسم إلى قسمين هما:

- رسم رفع القمامات المنزلية.
  - رسم التفريغ في مجاري صرف المياه.
- ليأتي فيما بعد قانون المالية لسنة 1994 عبر مادته 28 لحذف رسم التفريغ في مجاري الصرف. يعرف رسم التطهير على أنه رسم سنوي مقابل رفع القمامات المنزلية يدفع باسم المالك أو المنتفع ، وهذا الرسم لا يفرض إلا على الملكيات المستفيدة من خدمات رفع القمامات المنزلية المقدمة من طرف البلدية .

وللإشارة فإنه قبل سنة 2002، كان مبلغ الرسم يحدد من طرف القانون وفي بعض الحالات عن طريق قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي في حدود ما نص عليه القانون ثم يصادق عليه من

<sup>1</sup> - المادة 263 من ق.ض.م.ر.م.

طرف السلطة الوصية. لكن بمجيء قانون المالية لسنة 2002 وعبر مادته 11 أصبح المبلغ محدد من طرف الجماعات المحلية في ظل الحدود التي ينص عليها القانون كما يلي:

- ما بين 500 دج و 1.000 دج بالنسبة لكل محل ذات الاستعمال السكني.
- ما بين 1.000 دج و 10.000 دج بالنسبة لكل محل ذات الاستعمال المهني، التجاري، الحرفي.
- ما بين 5.000 دج و 20.000 دج بالنسبة لكل أرض مهياً للتخيم والمقطورات.
- ما بين 10.000 دج و 100.000 دج بالنسبة لكل محل ينتج فضلات تفوق ما تنتجه الأصناف السابقة الذكر أي الحالة العادية.

### ثالثاً / رسم السكن: La taxe d'habitation

تأسس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1998 ويطبق على جميع المحلات ذات الاستعمال السكني أو المهني الواقعة على مستوى بلديات مقر الدوائر إضافة إلى جميع البلديات الموجودة في ولايات الجزائر العاصمة، عنابة، قسنطينة، وهران<sup>1</sup> وقد تم تعميمه لاحقاً على جميع بلديات الوطن<sup>2</sup>. وفيما يخص مبلغ الرسم فإنه كما يلي:

- 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الاستعمال السكن.
  - 1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الاستعمال المهني.
- وتتكفل شركة سونلغاز بجمع مبلغ الرسم وذلك عن طريق كشف الكهرباء والغاز، وللإشارة فإن رسم السكن يعد كعائد جبائي يوجه كلياً لصالح البلديات.

و إضافة إلى كل ما سبق فإنه إلى جانب كل من الرسوم السابقة الذكر و التي توجه عائداً إليها إلى صالح البلديات، هناك بعض الرسوم الخاصة تحصل أيضاً لفائدة البلديات وإن كانت ذات أهمية ثانوية، ونذكر من بينها الرسم الخاص على الرخص العقارية<sup>3</sup> كرخص البناء و رخص التهديم و رخصة تقسيم الأراضي أو الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح المهنية.

<sup>1</sup> - المادة 67 من قانون المالية لسنة 2003.

<sup>2</sup> - المادة 26 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

<sup>3</sup> - المادة 25 من القانون 06-08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

## الفرع الثاني: الضرائب المشتركة بين الجماعات المحلية وFCCL

### أولا / الرسم على النشاط المهني<sup>1</sup> : La taxe sur l'activité professionnelle

تأسس هذا الرسم بموجب المادة 21 من قانون المالية 1996، وهو نتيجة جمع رسمين سابقين هما:

- الأول يمثل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TAIC)، وهذا الأخير يستحق سنويا على رقم الأعمال الذي يحققه في الجزائر الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يمارسون نشاطات تخضع أرباحها للضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات ضمن فئة المداخل الصناعية والتجارية

- أما الثاني فيتمثل في الرسم على النشاط غير التجاري (TANC) والذي يستحق سنويا على الإيرادات الإجمالية المحققة من طرف المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاطاتهم المهنية الدائمة بالجزائر والتي تخضع أرباحها للضريبة على الدخل الإجمالي.

و باستخلاف هذين الرسمين برسم وحيد هو الرسم على النشاط المهني، أصبح هذا الأخير يستحق على كل شخص يمارس نشاطا مهنيا داخل الجزائر سواء كان هذا النشاط تجاريا صناعيا، أو تجاريا، كما يخضع له كل الأشخاص الطبيعية الخاضعة للضريبة على أرباح الشركات (IBS) فقط نشير إلى أن العمليات ما بين وحدات تابعة لنفس المؤسسة لا تخضع لهذا الرسم.

#### • وعاء الرسم :

يؤسس الرسم على النشاط المهني على رقم الأعمال السنوي أو الإيرادات الإجمالية المحققة خارج الرسم على القيمة المضافة إذا تعلق الأمر بالخاضعين لها. أما عن معدل الرسم فقد تغير من 2.55% إلى 2% بداية من شهر أوت 2001، و يتم توزيعه كما يلي:

<sup>1</sup> - المادة 222 من ق.ض.م.م.

جدول 4: معدلات توزيع الرسم على النشاط المهني

الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL	البلدية	الولاية	الرسم على النشاط المهني TAP
%0,11	% 1,30	%0,59	% 2

المصدر: المادة 222 من ق.ض.م.ر.م

بصيغة أخرى فإن عائد الرسم على النشاط المهني يوزع كما يلي :

- 29,5 % لصالح الولاية .
- 65 % لصالح البلدية .
- 5,5 % لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

### ثانيا / الدفع الجزافي<sup>1</sup>: Le versement forfaitaire

عبارة عن ضريبة مباشرة تفرض على الافراد الطبيعيين و المستخدمين لمختلف الهيئات المقيمة في الجزائر و المكلفة بدفع الرواتب و الأجور للمستخدمين، و لم يعد الدفع الجزافي مطبق في الجزائر، حيث تم الغاؤه سنة 2006، مع الإشارة الى انه كان يمثل مورد هام للجماعات المحلية حيث كان يخصص محصوله و يوزع على الجماعات المحلية كما يلي:

- 30 % يوجه الى ميزانيات البلديات
- 70 % لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية والذي يعيد توزيع جزء منه على البلديات بنسبة 60 % و الولايات ب 20 %.

### ثالثا / الضريبة الجزافية الوحيدة<sup>2</sup>: Impôt forfaitaire unique

نصت عليها المادة 282 مكرر من قانون المالية 2007 على نحو: تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني.

<sup>1</sup> - د.بوعون مجاوي نصيره، الضرائب الوطنية و الدولية، دار النشر للتعليم و التكوين. الجزائر 2010. ص 106.

<sup>2</sup> - المادة 282 من القانون 06-24 المتضمن قانون المالية سنة 2007 المؤرخ في 26/12/2006، ج.ر.ع، 05، الصادرة بتاريخ 27/12/2006.

• **مجالات التطبيق:**

يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة:

- الأشخاص الطبيعيون الذين تتمثل تجارتهم الرئيسية في بيع البضائع والأشياء وكذا الحرفيين التقليديين الذين يمارسون نشاط حرفي فني على ألا يتجاوز رقم أعمالهم 10.000.000 دج.
- الأشخاص البيعيون الذين يمارسون الأنشطة الأخرى المتعلقة بالخدمات التابعة لفئة الأرباح الصناعية والتجارية والذين لا يتجاوز رقم أعمالهم 10.000.000,00 دج.

• **معدل الضريبة**

تخضع الفئتين المذكورتين سابقا إلى معدلات ضريبية 5 % و 12 % على التوالي.

**المطلب الثاني: الموارد الجبائية الموجهة جزئيا لصالح الجماعات المحلية وFCCL**

وهي عبارة عن الضرائب و الرسوم التي يقسم عائدها بين الدولة والجماعات المحلية أو بين الجماعات المحلية وبعض الصناديق ومن بينها نجد أساسا:

**الفرع الأول: الضرائب المباشرة**

**أولا / الضريبة على الأملاك<sup>1</sup> : La taxe sur le patrimoine**

• **مجالات التطبيق:**

يخضع للضريبة على الأملاك كل من :

- الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي في الجزائر بالنسبة لأملاكهم الموجودة على التراب الوطني أو خارجه.
- الأشخاص الطبيعيين الذين لا يملكون مقرا جبائيا بالجزائر بالنسبة لأملاكهم المتواجدة عبر التراب الوطني.

و للإشارة فإن هناك بعض الإعفاءات من دفع هذه الضريبة و التي نجد من بينها الأملاك المهنية أو التعويضات عن الأضرار الجسمية... إلخ.

<sup>1</sup> - المادة 282 من ق.ض.م.م.

• وعاء، حساب، وتوزيع الضريبة على الأملاك :

إن وعاء هذه الضريبة يتمثل في القيمة الصافية لمجموع الأملاك والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة في 1 جانفي من السنة المعنية المملوكة من طرف الأشخاص المذكورين أعلاه .  
أما فيما يخص حساب قيمة الضريبة فتتم بطريقة تصاعدية حسب الشرائح الموضحة في الجدول التالي:

جدول 5: المعدلات المطبقة للضريبة على الأملاك

النسبة "%" "	قسط القسمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة "دج"
0 %	أقل أو يساوي 30.000.000
0,25 %	من 30.000.001 إلى 36.000.000
0,50 %	من 36.000.001 إلى 44.000.000
0,75 %	من 44.000.001 إلى 54.000.000
1 %	من 54.000.001 إلى 68.000.000
1,5 %	أكثر من 68.000.000

المصدر: المادة 14 من قانون المالية لسنة 2006

أما بخصوص توزيع حاصل الضريبة على الأملاك فتوزع على النحو التالي:

- 60 % لصالح الدولة
- 20 % لصالح البلديات .
- 20 % لصالح الصندوق الوطني للسكن (CNL).

**ثانيا / قسيمة السيارات <sup>1</sup>: La vignette automobile**

يخضع لهذه القسيمة كل الأشخاص الطبيعية والمعنوية التي تملك سيارات خاضعة للضريبة على التراب الوطني. حيث يتم دفع قيمتها سنويا في مهلة تمتد من 1 إلى 31 مارس وفيما يخص تعريف القسيمة فهي محددة كما يلي:

<sup>1</sup> - المادة 309 من قانون الطابع

جدول 6: كيفية تحديد قسيمة السيارات

مبلغ القسيمة "دج"				تعيين السيارات
السيارات التي يقل عمرها عن 05 سنوات		السيارات التي يزيد عمرها عن 05 سنوات		
2000		5000		السيارات النفعية المخصصة للاستغلال - حتى 2.5 طن باستثناء السيارات المهيأة كسيارات نفعية. - من 2.5 طن إلى 5.5 طن . - أكثر من 5.5 طن .
4000		10.000		
7000		15.000		
2000		4000		سيارات نقل المسافرين - السيارات المهيأة لنقل الأشخاص أقل من 9 مقاعد .
3000		6000		- حافلات من 9 إلى 27 مقعد . - حافلات من 28 إلى 61 مقعد - حافلات أكثر من 62 مقعد .
5000		10.000		
7000		15.000		
أكثر من 10 سنوات	بين 6 و 10 سنوات	بين 3 و 6 سنوات	أقل من 03 سنوات	سيارات سياحية وسيارات سياحية مهيأة كسيارات خفيفة ذات قوة . - حتى 6 أحصنة بخارية. - من 6 إلى 9 أحصنة بخارية. - من 10 أحصنة بخارية فأكثر.
300	700	1000	1500	
1000	1500	2000	3000	
2000	3000	4000	8000	

المصدر: المادة 309 من قانون الطابع طبعة 2008.

أما عن الإعفاءات فهي تعني أساسا السيارات التالية (مجانية)<sup>1</sup> :

- السيارات التابعة للدولة وجماعاتها المحلية .
- السيارات التابعة للقطاع الصحي وأيضا تلك الخاصة بمكافحة الحرائق .

<sup>1</sup> المادة 302 من قانون الطابع .

- السيارات التابعة للهيئات الدبلوماسية والقنصليات.

- سيارات المعوقين .

من جهة أخرى لا تعنى بهذه القسيمة الجرارات والمعدات الفلاحية، السيارات التي لها أقل من 4

عجلات، ومعدات الأشغال العمومية.

وطبقا لما جاءت به المادة 309 من قانون الطابع، فإن حصيلة القسيمة توزع كما يلي:

- 20% لصالح الدولة.

- 80% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية .

### الفرع الثاني: الضرائب غير المباشرة

#### أولا / الرسم على القيمة المضافة<sup>1</sup> : La taxe sur la valeur ajoutée

شرع في تطبيق هذا الرسم في الجزائر عن طريق المادة 65 من القانون 90-36 المتضمن قانون

المالية لسنة 1991 و قد شرع في التطبيق الفعلي له بداية من 1 أفريل 1992. وللإشارة فإن هذا الرسم

جاء ليحل مكان رسمين سابقين هما :

- TUGP : الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج والذي يعود بنسبة 5% ل FCCL.

- TUGPS : الرسم الوحيد الإجمالي على الخدمات والذي يوجه عائده كليا لصالح البلديات.

ويستحق هذا الرسم على القيمة المضافة، هذه الأخيرة التي تمثل الفرق بين قيمة الناتج المحلي

والاستهلاكات الوسيطة (الفرق بين المداخيل والتكاليف)، ويتحمل عبأ المستهلك النهائي بصفة غير

مباشرة أي ضمن قيمة المشتريات، أما التجار والمؤسسات فيدفعون الرسم ثم يحصلونه وبالتالي فهم

يلعبون دور الوسيط في عملية التحصيل. وقد عرف الرسم على القيمة المضافة عدة تغيرات فيما يخص

معدلاته كما هو مبين في الجدول التالي:

<sup>1</sup> - المادة 161 من قانون الرسوم على رقم الأعمال.



جدول 7: تطور معدلات الرسم على القيمة المضافة

2001	1997	1995	1992	نوع المعدل / سنة التعديل
-	%7	%7	%7	المعدل المخفض الخاص
%7	%14	%13	%13	المعدل المخفض
%17	%21	%21	%17	المعدل العادي
-	-	-	%40	المعدل المضاعف

المصدر: قوانين المالية للسنوات 1992، 1995، 1997، 2001.

ويتم توزيع حاصل الرسم كما يلي :

- 80 % لصالح الدولة.

- 10 % لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- 10 % لصالح البلديات .

ما يمكن ملاحظته هنا هو ضعف استفادة البلديات من حاصل هذا الرسم بالرغم من أهميته البالغة ،

إضافة إلى ذلك فإنه ابتداء من 1 جانفي 1995 تم إخضاع عمليات البنوك والتأمين للرسم على القيمة

المضافة بدلا من الرسم على العمليات المصرفية والتأمينات (TOBA)، هذا

الأخير الذي كان موجه إلى FCCL بصفة كلية ، وإلى جانب ذلك تم تخفيض نسبة استفادة الجماعات

المحلية من حاصل الرسم على القيمة المضافة من 17 % إلى 15 % ، وكل ما سبق نتج عنه خسارة بما

يفوق 8 مليار دج بالنسبة للجماعات المحلية غير معوضة بالرغم من أن عدد البلديات العاجزة كان يفوق

1.100 بلدية .

### ثانيا / الرسم على الذبائح<sup>1</sup> : La taxe à l'abatage

تأسس هذا الرسم بموجب الأمر 107-69 المؤرخ في 30 ديسمبر 1969 المتضمن قانون المالية

لسنة 1970، وهو رسم نوعي يستحق على كل 1 كغ من اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة، ويدفع الرسم

من طرف صاحب اللحم وقت الذبح ويحصل من قبل الموظفين البلديين بواسطة تذاكر أعوان إدارة

<sup>1</sup> - المادة 452 من قانون الضرائب غير المباشرة.

الضرائب وعندما يتعلق الأمر باللحوم المستوردة فيتم التحصيل من قبل إدارة الجمارك. وقد عرف الرسم مجموعة من التعديلات ، فحتى سنة 1993 كان المعدل 2 دج للكغ الواحد من اللحم يوجه كلية (100%) لصالح البلدية التي تم الذبح على إقليمها ؛ أما بداية من سنة 1997 أصبح المعدل 5 دج يوزع حاصله على الشكل التالي:

• 8,5 دج لصالح البلدية .

• 1,5 دج لصالح صندوق حماية الصحة الحيوانية.

وتجدر الإشارة إلى وجود بعض الضرائب الثانوية والتي تحصل بصفة متساوية بين البلديات

والدولة كالحق الثابت على مداخيل الصيد، والرسم الوحيد على النقل...إلخ.

جدول 8: توزيع حصيلة الجباية المحلية على الجماعات المحلية أنظر الملاحق رقم 1-5 المتعلقة بتوزيع حصيلة الجباية المحلية

وصف	حصص مختلفة	حصلة الدولة	حصلة الولاية	حصلة البلدية	وكخلاصة لما سبق ذكره يظهر الجدول التالي كملخص لأهم الضرائب والرسوم المحلية وكيفية توزيع حاصلها وفقا للتقسيم الإداري : الموارد الجبائية
الرسم العقاري	/	/	/	100%	
رسم التطهير	/	/	/	100%	
الرسم على النشاط المهني	0,11% لـ FCCL	/	0,59%	1,30%	
الدفع الجزافي الوحيد	5% لـ FCCL و 1% غرفة التجارة و الصناعة و 0,50% الغرفة الحرفية للمهن	48,50%	5%	40%	
الضريبة على الأملاك	20% الصندوق الوطني للسكن	60%	/	20%	
قسمة السيارات	80% لـ FCCL	20%	/	/	
الرسم على القيمة المضافة	10% لـ FCCL	80%	/	10%	
الرسم على السكن	/	/	/	100%	
الرسم على الذبائح	15% لصندوق الصحة الحيوانية	/	/	85%	

المصدر : من إعداد الطالب

### المطلب الثالث: كيفية تمويل الجماعات المحلية بالموارد الجبائية

تعتبر الجباية المحلية أهم مورد في التركيبة المالية لميزانية الجماعات المحلية إذ تمثل حوالي 90 % من ميزانيتها، حيث يعرف تحصيلها المراحل التالية<sup>1</sup>:

#### الفرع الأول: تقدير الموارد الجبائية

تقوم مديرية الضرائب للولاية خلال شهر أكتوبر بإرسال إلى كل البلديات التابعة لها، بطاقة مدون فيها الضرائب و الرسوم، و تكون مرفقة بملحق لمساعدتهم في إعداد الميزانية الأولية.

#### الفرع الثاني: كيفية إعداد التقديرات

حدد قانون المالية لسنة 1995 طريقة إعداد تقديرات الموارد الجبائية للجماعات المحلية، حيث تحسب النواتج (الإيرادات) الضريبية المحققة إلى غاية 30 سبتمبر من السنة الجارية، ثم تقسم على 09 أشهر للحصول على متوسط التحصيل الضريبي خلال شهر واحد، هذا الناتج يتم ضربه في 12 شهرا لإيجاد التقديرات الخاصة بالموارد الجبائية إلى غاية 31 ديسمبر. هذه القيمة الناتجة تضرب في نسبة النمو التي تعكس التطور الاقتصادي المتوقع، حيث تأخذ بعين الاعتبار تأخر الاحصائيات لتحصيلات بعض قباضات الضرائب.

#### الفرع الثالث: تأسيس بطاقة المعلومات

تذكر المديرية العامة للضرائب جميع مصالحها المحلية بضرورة تأسيس بطاقة معلومات نموذجية، و هذا خلال شهر أوت، حيث تكون مرفقة بملحق لإرسالها في الآجال المحددة. تعطي هذه البطاقة بالتفصيل نوعية الضريبة و الرسم، مع الأخذ بعين الاعتبار ما يلي:

- تقديرات مخصصة للسنة الجارية.
- تحقيقات إلى غاية 30 سبتمبر.
- تقديرات نهائية للسنة الجارية.
- تسجيل هذه التقديرات في الميزانية الأولية للجماعات المحلية للسنة الموالية.

<sup>1</sup> - يوسف نور الدين، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر -دراسة تقييمية لولاية البويرة 2008/2000-مذكرة ما جيسترسر جامعة البويرة 2009، 2010، ص.94، 95.

و تعد هذه التقديرات في قبضة التسيير في حالة الرسم العقاري، و تكمل قباضات الضرائب لتحصيل باقي الضرائب.

عند استلام بطاقة المعلومات الخاصة بهذه التقديرات من طرف قباضات الضرائب، يقوم مدير الضرائب للولاية بمراجعة الأرقام المدونة فيها، وهذا بعد تأشير رؤساء البلديات عليها خلال تاريخ محدد و هو 20 أكتوبر، حيث ترسل نسخة منها إلى وزارة الداخلية، و نسخة ثانية إلى المديرية العامة للضرائب (وزارة المالية)، هذا في حالة البلدية.

أما في حالة الولاية، فبطاقة المعلومات الخاصة بالتقدير الضريبي، تعد على مستوى مديرية الضرائب للولاية، آخذة بعين الاعتبار الرسم على النشاط المهني المحصلة في مختلف البلديات التابعة للولاية، و ترسل الوثيقة إلى وزارة الداخلية، و المديرية العامة للضرائب. أما تقديرات الموارد الجبائية للصندوق المشترك للجماعات المحلية فهي تحدد من طرف المصالح المركزية للمديرية العامة للضرائب على أساس التحصيلات المحققة على المستوى الوطني، و بنفس المبادئ التي تعد بها تقديرات الموارد الجبائية للبلدية و الولاية.

### المبحث الثاني: الدور المالي والاقتصادي للجباية المحلية

سينتاول هذا المبحث الدور الذي تلعبه الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية من جهة ومن جهة أخرى داخل المحيط الاقتصادي أي دورها في عملية التنمية المحلية.

#### المطلب الأول: الجباية المحلية والتمويل المحلي

سيتم التطرق هنا إلى دور الجماعات المحلية وخاصة المنتخبين المحليين في تسيير الميزانية المحلية التي تشكل الجباية المحلية النسبة الأكبر فيها وذلك في ظل الاستقلالية التي أصبحت أمرا لا مفر منه إذا أردنا التكلم عن إصلاح الجماعات المحلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى سنتعرض إلى مدى مساهمة الجباية المحلية في التمويل المحلي وكيفية تقييم هذه المساهمة مع التطرق إلى المصادر الأخرى التي يمكن أن يلجأ إليها لتمويل الميزانية.

## الفرع الأول: نحو استقلالية الجماعات المحلية

كما هو معلوم وواضح أن المجالس المنتخبة تلعب دورا هاما وأساسيا في التسيير المحلي، خاصة إذا ما أثيرت مسألة استقلالية الجماعات المحلية، هذه الأخيرة التي أصبحت ضرورة حتمية وهو الأمر الذي يقتضي توفير الموارد المالية الكافية والوسائل التي تمكن هذه الجماعات من الاضطلاع بمهامها في إطار هذه الاستقلالية مع الاهتمام بمسألة المنتخبين المحليين الذين يعدون العقل المسير والمسؤول الأول عن مصير هذه الجماعات خاصة إذا تعلق الأمر بالبلديات التي تعتبر الجماعة القاعدية، وهو الأمر الذي يتوقف عليه مصير التنمية المحلية ورصد الموارد المالية الكافية لتحقيقها.

ومما سبق ذكره فإنه من الجلي والواضح أن الجباية المحلية تكتسي دورا أساسيا ورئيسيا في تمويل الميزانية المحلية، ما يستوجب الاهتمام اللازم والكامل بها كعنصر يتوقف عليه مصير التنمية المحلية، وهنا يبرز الدور الذي يجب أن يقوم به المنتخبون المحليون. لكن قبل الخوض في ذلك، ينبغي التذكير بالميزانية المحلية التي تعرف على أنها جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وهي عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار<sup>1</sup>؛ ونشير في هذا الإطار إلى أن الميزانية المحلية تنقسم إلى قسمين هما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار، وينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات تتوازن إجباريا<sup>2</sup>، كما أن الميزانية المحلية تخضع لقواعد ومبادئ<sup>3</sup> لعل أهمها مبدأ السنوية، مبدأ الوحدة، مبدأ الشمولية، مبدأ التوازن الميزاني.

ولذلك ومن أجل الاستعمال الأفضل والأمثل للموارد المالية بحيث تعتبر الجباية المحلية أهمها، ينبغي تفعيل دور المنتخبين المحليين سواء من حيث منحهم صلاحيات أكبر في إدارة وتسيير موارد الجماعات المحلية، مع ترك المجال لهم للتكيف مع خصوصيات الجماعة التي يشرفون عليها، و الاهتمام برفع نسبة التأطير المحلي الذي يعرف نقصا كبيرا و يعتبر من أهم الأسباب الكامنة وراء كبح عجلة التنمية المحلية.

و لمناقشة محل الجباية المحلية في كل ما سبق وفي إطار استقلال الجماعات المحلية، يمكن القول أن الجباية المحلية باعتبارها تمثل أهم مورد بالنسبة لتمويل ميزانية الجماعات المحلية تستوجب الاهتمام

<sup>1</sup> - المادة 176 من قانون البلدية 10-11.

<sup>2</sup> - الفصل الأول، المبحث الثالث، المطلب الأول، الفرع الثاني، ص.45.

<sup>3</sup> - الفصل الأول، المبحث الثالث، المطلب الأول، الفرع الأول، ص. 43.

اللازم والكامل بها بشكل يعطي المنتخبين المحليين القدرة على زيادة مواردها بما يتوافق ومتطلبات وخصوصيات الجماعة التي يشرفون عليها ، ويضمن الاستعمال والاستغلال العقلاني والرشيد لهذه الموارد وهو الأمر الذي سيسمح حتما بتعبيد الطريق نحو تنمية محلية دائمة تحقق الرفاهية والنمو في جميع المجالات. وبذلك يبقى أمام المنتخبين المحليين حسن التصرف في المال العام والبحث عن أنجع السبل لزيادة الموارد المالية للجماعات المحلية كالقيام مثلا بمنح عقود الامتياز وبناء الهياكل القاعدية التي تشجع الاستثمار وبالتالي المساهمة في إنعاش الميزانية المحلية وخلق ديناميكية وحركية في المسار التنموي.

### الفرع الثاني: مكانة الجباية المحلية في الميزانية المحلية

يظهر من الضروري في إطار إصلاح اللامركزية تزويد الجماعات المحلية بموارد مالية دائمة ومستقرة تسمح لها بمواجهة مختلف الأعباء والنفقات العامة التي تعنى بها في إطار ممارسة مهامها. إن التمعن في تركيبة الميزانية المحلية يسمح بملاحظة التنوع في مواردها، الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن مدى مساهمة الجباية المحلية في تمويلها والمعياري الحقيقي لقياس مكانتها في الميزانية المحلية. وهو ما سنقوم بالتعرض إليه فيما يلي لنستعرض بعده باقي الموارد التي تمول ميزانية الجماعات المحلية.

#### أولا / معيار مكانة الجباية المحلية

تقاس المكانة الحقيقية للجباية المحلية في مدى قدرتها على خلق وجلب أكبر عدد من الاستثمارات بشكل يحرك بصفة فعلية عجلة التنمية على مستوى الجماعات المحلية ، من خلال استعمال تلك الموارد من أجل جلب أكبر عدد من المستثمرين عن طريق توفير المناخ الملائم وبناء الهياكل التي تمكن المؤسسات من الاستثمار على مستوى إقليم الجماعات المحلية مما يفعل مردودية الموارد الجبائية والتي تساهم في إنعاش الميزانية المحلية من جهة وبالتالي دعم المسار التنموي بهدف تحقيق تنمية شاملة من جهة أخرى.

## ثانيا / موارد أخرى للميزانية المحلية

إن قانون كل من البلدية<sup>1</sup> والولاية يحملان الجماعات المحلية مسؤولية تسيير مواردها المالية والمتكونة أساسا من:

- مداخيل الأملاك التابعة لها.
- المساعدات والإعانات.
- القروض.

### 1 / مداخيل استغلال ممتلكات البلدية

وهي عبارة عن مجموع الإيرادات التي تحصل عليها الجماعات المحلية من خلال استغلال واستعمال الأملاك التابعة لها أي الدومين الخاص بها، بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية التي تؤهلها للتصرف في مختلف حقوقها بما فيها حق الملكية. وعادة ما يتم استغلال هذه الأملاك بصيغتي البيع أو الإيجار، غير أن هذه الموارد تبقى جد ضعيفة وتمثل نسبة ضئيلة جدا في الميزانية المحلية خاصة إذا ما قورنت بباقي الموارد، ويعود هذا الضعف بصفة خاصة إلى قانون 1981 المتعلق بالتنازل عن أملاك الدولة، وكذا التطبيق السيئ للتشريعات بخصوص عقود الامتياز... إلخ من الأسباب<sup>2</sup>.

### 2 / الإعانات والمساعدات

تتمثل في تلك الإعانات المقدمة من طرف الدولة والتي تندرج في إطار البرامج التنموية للجماعات المحلية وكذا إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية. إن الهدف من هذه الإعانات هو مساعدة هذه الجماعات في مواجهة العجز ومرافقتها في برامجها التنموية ويتعلق الأمر بصفة خاصة بالبلديات التي يعتمد معظمها على هذه الإعانات في مواجهة الأعباء والمتمثلة أساسا في نفقات التسيير على اعتبار أن نفقات التجهيز تحتل حيزا ضئيلا في ميزانية أغلب البلديات وهو الأمر الذي لا يخدم المسار التنموي بها. والجدول التالي يبين الاعانات في إطار الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكذا من خلال البرامج التنموية البلدية الموجهة للجماعات المحلية على مستوى القطر الوطني وذلك من الفترة الممتدة من 1990 إلى غاية سنة 2000 وذلك كما يلي:

<sup>1</sup> - المادة 169، 170 من قانون البلدية 10-11

<sup>2</sup> - طلحي لطفي، الجباية المحلية كأداة لتمويل الجباية المحلية، تقرير ترصص، المدرسة الوطنية للإدارة، 2003-2004، ص.21.

جدول 9: إعانات الصندوق المشترك للجماعات المحلية وبرامج البلدية للتنمية

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
FCCL	2012	4069	1290	1883	15520	3117	0	0	0	0	0
PCD	9810	9736	12297	13430	18265	18800	20900	21250	15904	18195	16600
TOT	11822	13805	13587	15313	33783	21917	20900	21250	15904	18195	16680

المصدر: وزارة المالية

تجدر الإشارة إلى أنه بعد الجمود والتوقف شبه التام الذي عرفته المساعدات والإعانات خاصة تلك المتعلقة بالصندوق المشترك للجماعات المحلية ، فقد بادرت الدولة سنة 2001 إلى إعادة النظر في هذه الإعانات خاصة تلك المتعلقة بالبرامج التنموية واحتلت نصيبا هاما من برنامج الإنعاش الاقتصادي الذي تم تطبيقه ابتداء من سنة 2001 والذي كان من أهم أهدافه إعادة بعث التنمية المحلية.

**• أهم مصادر الإعانات**

**أ- الصندوق المشترك للجماعات المحلية**

أنشئ الصندوق المشترك للجماعات المحلية سنة 1973 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 73 – 143 المؤرخ في 09 أوت 1973 تحت وصاية وزارة الداخلية بعدما كانت أمواله مسيرة من طرف صندوق التوفير و الاحتياط.

يعتبر الصندوق المشترك للجماعات المحلية مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالاستقلالية المالية و الشخصية المعنوية ، وذلك بمقتضى المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 04/11/1986 الذي يحدد كيفية تسييره و تنظيمه ، وقد تم إنشاؤه لتقليص احتياجات الجماعات المحلية من الموارد المالية<sup>1</sup>. يتولى تسيير صندوق الضمان و صندوق التضامن ، كما يسير الصندوق المشترك للجماعات المحلية من قبل مجلس التوجيه برئاسة وزير الداخلية ويضم هذا المجلس أربعة عشر عضوا ( 14 ) منهم (7) منتخبين و سبعة (7) معينين.

<sup>1</sup> - GRABA HACHEMI, LES RESSOURCES FISCALES DES COLLECTIVITES LOCALES, ENAG, ALGER, 2000, P.42.



يتمثل الأعضاء المنتخبون في رئيسين للمجلس الشعبي الولائي منتخبين من طرف نظرائهم على المستوى الوطني ، بحيث يمثل إحداهما منطقة الوسط الشرقي و الأخرى منطقة الوسط الغربي و (5) رؤساء بلديات منتخبين من قبل نظرائهم لطول مدة العهدة ، حيث يمثلون ( الشرق، الغرب ، الجنوب الشرقي ، الجنوب الغربي ) أما الأعضاء المعينون فيتمثلون في والي يعينه وزير الداخلية ، ممثل عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية ، وثلاثة ممثلين عن وزارة المالية، بالإضافة إلى مديرين عامين من الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية و بنتك التنمية المحلية BDL .

ويجتمع هذا المجلس للمصادقة على التنظيم الداخلي للصندوق المشترك للجماعات المحلية و تحديد البرنامج السنوي و الملحق ومشاريع الميزانية و الحسابات المالية .

كما يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بتسيير الموارد من خلال صندوق الضمان و

التضامن ، حيث يضمن مدير الصندوق المشترك للجماعات المحلية تسيير هذه المؤسسة<sup>1</sup>.

#### أ- 1 موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية وكيفية توزيعها

لقد خصص المشرع الجزائري جزءا هاما من الضرائب و الرسوم المحلية للصندوق ، و التي تقتطع من موارد الجماعات المحلية بموجب القانون ، و تتمثل هذه الموارد أساسا في اقتطاع جزء من الضرائب التالية : الرسم على النشاط المهني ، الدفع الجزافي سابقا ، نسبة من الرسم على القيمة المضافة وقسيمة السيارات. ويتم تسيير موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية عن طريق صندوق الضمان البلدي و الولائي و صندوق التضامن البلدي و الولائي .

فصندوق الضمان أسس لحل المشكل المتعلق بعدم تطابق التقديرات الجبائية المحلية مع التحصيل الفعلي للجماعات المحلية ، وصندوق التضامن يعتبر وجها آخر من أوجه تدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية و فيما يلي نتعرض إلى كيفية توزيع الموارد من قبل صندوق الضمان و التضامن .

#### ب- صندوق التضامن للجماعات المحلية

يقدم صندوق التضامن تخصيصات و إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية و الولاية، وتنقسم هذه الإعانات إلى نوعين من العمليات و هي : تخصيصات المعادلة و الإعانة الاستثنائية للقسم الخاص بالتسيير إضافة إلى إعانة التجهيز و الاستثمار الخاص بقسم التجهيز في الميزانية المحلية .

<sup>1</sup> - بسمه عولي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة سكيكدة، ص.301.

### ب-1 تخصيصات معادلة التوزيع péréquation

خولت المادة 09 من المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 02 نوفمبر 1986 للصندوق المشترك

للجماعات المحلية أن يقوم من خلال صندوق التضامن بتنظيم التوزيع العادل للموارد الجبائية بين الجماعات المحلية ، وذلك بتخصيص منح متساوية بناء على الوضعية المالية للجماعات المحلية وعدد سكانها .

وتهدف هذه الإعانات إلى التقليل من الفوارق المالية ما بين البلديات و الولايات، حيث تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقرا من حيث الموارد المالية ، وذلك على أساس حساب هامش الفرق بين معدل النمو المحلي و معدل النمو الوطني .

ويعتبر عدم التوزيع العادل لمنح التساوي بين الجماعات المحلية من نقائص الجباية المحلية وسوء تسيير الصندوق المشترك للجماعات المحلية للموارد الموجهة للجماعات المحلية .

و تتم عملية حساب منح التوزيع المتساوية عن طريق معدلين هما :

- معدل النمو المحلي : إجمالي موارد البلديات / عدد السكان البلدية .

- المعدل الوطني : إجمالي موارد بلديات الوطن / عدد سكان الوطن .

ويتم حسابها وفق المعادلة

$$\text{التوزيع المتساوي} = (\text{المعدل الوطني} - \text{المعدل البلدي}) \times \text{عدد سكان البلدية}$$

وبالتالي فعندما يكون معدل البلدية أقل من المعدل الوطني ، فإنها تتحصل على منح التوزيع المتساوي

، أما إذا كان المعدل البلدي أكبر من المعدل الوطني ، فإن البلدية لا تتحصل على منح التوزيع كونها بلدية غنية .

تختلف الجماعات المحلية في الجزائر فيما بينها من حيث مستوى الثراء فمنها الفقيرة و منها الغنية ،

ولقد حدد المشرع الجزائري البلديات الغنية بتلك التي تتجاوز معدل الثروة فيه

5.000 دج / الساكن ، مثل بلدية الرويبة ( ولاية الجزائر ) و بلدية أرزيو ( ولاية وهران ) ، أما

البلديات الفقيرة فهي تلك التي لا يتجاوز معدل الثروة فيها 300 دج / الساكن كما يقوم صندوق

التضامن بتخصيص ما نسبته 5 % من الموارد كتخصيصات استثنائية للجماعات المحلية التي تعاني من العجز أو تتعرض للكوارث الطبيعية ، بالإضافة إلى منحه اعتمادات توجه إلى المناطق المراد ترقيتها وخاصة مناطق السهوب و الجنوب الجزائري .

### ج- إعانات التجهيز و الاستثمار

تشكل مساعدة الصندوق المشترك المخصصة للتجهيز و الاستثمار المحليين مهمة أخرى من مهام هذا الصندوق و تمثل نسبة 40 % الباقية من ميزانيته المخصصة للتضامن بحيث يمنح الصندوق المشترك للجماعات المحلية عن طريق صندوق التضامن الإعانات المخصصة للتجهيز و الاستثمار لغرض التمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز الأساسية خاصة في ميدان التزويد بمياه الشرب و التطهير و مختلف أنواع التهيئة .

و يتم توزيع التخصيصات حسب الصيغة المركزية و الصيغة اللامركزية<sup>1</sup>.

#### - الصيغة المركزية لتوزيع الإعانات :

بموجبها توزع إعانات التجهيز و الاستثمار بالدرجة الأولى على البلديات المحرومة ، و يتم التمويل على أساس ملفات تقوم بإعدادها البلديات ، و هذه الملفات تكون متركزة على مستوى كل ولاية ، حيث يتم دراستها من قبل المجلس التنفيذي و ترسل في الأخير إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يحدد البرنامج النهائي للعمليات عن طريق مجلس التوجيه ، كما تدفع الإعانات مباشرة إلى قسم التجهيز و الاستثمار في ميزانية الجماعات المحلية المعنية بحيث تأخذ الولاية نسبة 20 % و البلدية 80 % .

#### - الصيغة اللامركزية لتوزيع الإعانات : يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بضبط

مشروع توزيع الموارد المالية المخصصة لإعانات التجهيز وذلك في شكل تخصيص إجمالي مع مراعاة عدة معايير ( السكان ، الموارد الإجمالية ، عدد البلديات في كل ولاية ، و المنطقة الجغرافية ... ) و بعد مصادقة مجلس التوجيه على المشروع يصدر الأمر بصرف الاعتمادات المخصصة للتجهيز لصالح البلديات ، حيث تقوم كل ولاية بتوزيعها على بلديتها وذلك طبقا للتعليمات الوزارية الصادرة عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية المؤرخة في 25 جانفي 1998 والتي تحدد شروط التوزيع وفق المشاريع ذات الأولوية و في البلديات المحرومة بشكل خاص .

<sup>1</sup> - بسمة عولمي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص.300.

**د- صندوق الضمان للجماعات المحلية**

تأسس هذا الصندوق بمقتضى المرسوم رقم 266 /86 و منذ سنة 1995 يسيره الصندوق المشترك للجماعات المحلية، يهدف هذا الصندوق إلى تعويض نقص القيمة الجبائية المسجل في ميزانية الجماعات المحلية بين التحصيلات و التقديرات ، كما يقوم بضمان مواجهة التخفيضات التي تقرر بموجب قوانين المالية و التي تتعلق بالضرائب و الرسوم ، كما يؤمن صندوق الضمان عملية تحصيل الضرائب من خلال تدخله في الوقت المناسب لأجل تدعيم موارد الجماعات المحلية من الجباية مستندا في ذلك إلى تعليمات المؤسسة الأم ، وتقدر نسبة تعويض العجز في حدود 90% من التقديرات<sup>1</sup>.

**3 / القروض**

لا تمثل القروض إلا نسبة ضئيلة جدا في التمويل المحلي، حتى وإن حدث ذلك فإنها غالبا ما توجه إلى الاستثمار والتجهيز؛ ولعل أهم سبب وراء ذلك هو ثقل المديونية التي ما فتئت تثقل كاهل البلديات وتعيق بذلك محاولات التنمية على مستواها. ولهذا السبب فقد شرعت الدولة ابتداء من سنة 2000 في عملية التطهير المالي للجماعات المحلية والتخفيف بذلك من عبء المديونية وهو الأمر الذي سمح للجماعات المحلية بالتفرغ لعملية التنمية.

**المطلب الثاني: الدور الاقتصادي للجباية المحلية**

لا يقتصر دور الموارد الجبائية في تمويل النفقات العمومية فحسب ، بل تساهم وبدور فاعل كأداة موضوعة تحت سلطة الدولة للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي بالتأثير على مختلف المؤشرات الاقتصادية وسنقوم فيما يلي بدراسة مدى تكيف الجباية المحلية مع المحيط الاقتصادي من جهة آخذين بعين الاعتبار مختلف المبادئ الاقتصادية التي يجب أن تخضع لها الضريبة وكذا الشروط الواجب توافرها ليتم في ظلها نجاح النظام الجبائي في دعم المسار التنموي بصفة عامة، لنقوم في ما بعد بتناول الجباية المؤسساتية نظرا لأهميتها البالغة ومختلف العراقيل التي تواجهها من خلال دراسة الواقع الذي تشهده.

<sup>1</sup> - GRABA HACHEMI, OP.CITE, P.44

## الفرع الأول: تكيف الجباية مع المحيط الاقتصادي

### أولا / المبادئ الاقتصادية للجباية<sup>1</sup>

هناك ستة (6) مبادئ رئيسية توضح المنطق الاقتصادي للجباية ووجهة نظره بخصوصها في

ظل تسيير اقتصادي رشيد، وتمثل هذه المبادئ أساسا فيما يلي:

1. مبدأ العدالة.
2. مبدأ الحياد.
3. مبدأ الفعالية.
4. مبدأ البساطة.
5. مبدأ المنافسة.
6. مراعاة النجاعة الاقتصادية.

#### 1 / مبدأ العدالة

في هذا الإطار نجد هناك رأيين لمدرستين مختلفتين بخصوص مفهوم العدالة الجبائية، فالأولى تعتبر أن الجباية يجب أن تراعي قدرة الخاضع لها على دفعها (القدرة التساهمية)، في حين تعتبرها الثانية ملزمة على كل مواطن وذلك على أساس الخدمات التي يتحصل عليها، هذه الأخيرة التي تكون تبعا لقدرة الاستهلاكية.

#### 2 / مبدأ الحياد

هذا المبدأ يعني عدم تسبب الجباية في اختلال القدرة التنافسية والتأثير على نظامها بمعنى أن عدم التقيد بهذا المبدأ من شأنه أن يؤدي إلى إعاقة الاقتصاد الوطني وتفضيل المنتجات الأجنبية على حساب المحلية. إضافة إلى ذلك فالإخلال بمبدأ الحياد يؤثر سلبا على ثقة المتعاملين المحليين ومنه فقدان القدرة التنافسية للمنتجات المحلية لصالح المنتجات الأجنبية التي تجد الطريق معبدة لترويج منتجاتها ما يعني بصورة أوضح تبعية الاقتصاد الوطني للخارج.

<sup>1</sup> - محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الجزائر، 2004، ص.42.

## 3 / مبدأ الفعالية

يعني هذا المبدأ أن الضريبة يجب أن توكل إدارتها إلى الدولة بصفة فعالة ويستجيب لها مختلف المتعاملين والخاضعين لها، كما يثير هذا المبدأ عنصر المراقبة الضريبية الذي يعكس مدى فعالية الإدارة الضريبية بحيث تبعث نوع من الثقة في المتعاملين الاقتصاديين. و للإشارة فإن هذا المبدأ يقترن بصفة كبيرة مع مبدأ البساطة الضريبية الذي يسمح بالقيام بعملية المراقبة ومنه تحقيق الفعالية في تحصيل الضريبة.

## 4 / مبدأ البساطة

بصفة مختصرة، مبدأ البساطة الجبائية يعني إلى جانب الإعلام الجيد والكامل والكافي للخاضعين للضريبة بشكل لا يترك أي ثغرات يمكن أن تؤدي لسوء التفاهم بين المتعاملين والإدارة الضريبية، التطبيق الجيد للتشريعات الجبائية. بصيغة أخرى، يقتضي هذا الأمر أن تكون هذه التشريعات سهلة الفهم حتى بالنسبة لغير المختصين في المجال الضريبي، وهو ما يمكن الخاضعين للضريبة من معرفة كامل حقوقهم وواجباتهم، بل حتى حساب ما عليهم من ضرائب بأنفسهم، وهو الأمر الذي سيمكنهم حتما من اتخاذ القرارات الاقتصادية التي يرونها مناسبة.

إن وجود نصوص جبائية واضحة، غير معقدة، وسهلة الفهم من طرف الجميع من شأنه عدم ترك الثغرات التي يمكن استغلالها للتهرب من دفع الضريبة وكذلك تقوية ثقة المتعاملين الاقتصاديين بالإدارة، كما أنه يمكن هذه الأخيرة من التأثير على سلوك مختلف المتعاملين.

## 5 / مبدأ المنافسة

يعني هذا المبدأ أن تكون نسب الضرائب المفروضة قابلة للمقارنة مع الضرائب المفروضة في الدول الأخرى، بشكل يحدد قدرتها التنافسية، حيث أنه إذا كانت الضرائب مرتفعة مقارنة بباقي الضرائب الدولية، فإن ذلك يعيق القدرة التنافسية للمؤسسات الوطنية. و على هذا الأساس فعلى الإدارة أن تأخذ بعين الاعتبار الجباية المطبقة في الدول التي لها علاقات اقتصادية معها، وتخفيض عبئها الضريبي بشكل يرفع من قدرتها التنافسية.

## الفرع الثاني: الجباية المؤسساتية

تعتبر المؤسسات الاقتصادية عصب التنمية المحلية إذ أن جلبها للاستثمار على المستوى المحلي هو أحد المهام التي يجب أن يضطلع بها المنتخبون والإطارات المحلية، وذلك بتوفير الحوافز والتسهيلات والهياكل التي من شأنها استقطاب أكبر عدد من المؤسسات الاقتصادية، ولعل أهمية المؤسسات تكمن من جهتين فهي من جهة تدعم المسار التنموي عن طريق تطوير الاقتصاد وخلق مناصب الشغل ومن جهة أخرى تسهم في رفع مردودية الموارد المالية للجماعات المحلية من خلال الجباية ما من شأنه دفع وتيرة التنمية على مستوى هذه الجماعات المحلية.

### أولا / الجباية والمؤسسات

مما لا شك فيه أن المؤسسات الاقتصادية تعتبر عصب التنمية المحلية إذ أن جلبها للاستثمار على المستوى المحلي وهي المهام التي يجب أن يضطلع بها المنتخبون والإطارات المحلية، عن طريق العمل على توفير التحفيزات والتسهيلات وكذا الهياكل التي من شأنها استقطاب أكبر عدد من المؤسسات الاقتصادية.

ولهذه الأسباب فمن الضروري الاهتمام بها نظرا لدورها الحيوي بانتهاج السبل الكفيلة التي من شأنها تفعيل الاستثمار المحلي من خلال هذه المؤسسات وهو الأمر الذي يعود حتما بالفائدة المالية والاقتصادية على الجماعات المحلية.

أما فيما يخص الآثار المترتبة عن الجباية على المؤسسات يمكن القول أن الاقتطاع الضريبي في هذا الإطار يعتبر اقتطاعا على ادخار المؤسسات وعلى القدرة الاستهلاكية والادخارية للعائلات. كما أن أشكال الصياغة السيئة والغير مدروسة للنصوص الجبائية والضريبية من شأنها التأثير على سلوك المؤسسات، أو تفضيل المتعاملين الأجانب والتوجه لسلوك اقتصادي سيء. ومجمل هذه العناصر يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار من طرف السلطات الجبائية، هذه الأخيرة التي يتوجب عليها مراقبة التأثير الفعلي للنظام الجبائي على السلوك والمنافسة المؤسساتية.

### ثانيا / الآثار السلبية لبعض الضرائب:

إن بعض الضرائب التي تفرض على المؤسسات تؤثر سلبا على هذه الأخيرة وتكبح الاستثمار والتنمية بشكل عام ولعل أهم هذه الضرائب الرسم على النشاط المهني.

فمن حيث الرسم على النشاط المهني نجد أن هذا الأخير والذي يمس رقم الأعمال له آثار جد سلبية على الإنتاج، باعتبار أنه لا يفرق بين المؤسسات التي تحقق أرباحا والتي تحقق خسائر، ولذلك فهذا الرسم غير عادل ويعيق التنمية والاستثمار ويقلل من الإنتاجية والمردودية المؤسساتية. ولعل اللجوء إلى المقارنة مع بعض الدول في هذا المجال يبين هذا الإشكال الذي يجب معالجته إذا ما أردنا استقطاب أكبر عدد من المؤسسات والمستثمرين. فنجد في ألمانيا نسبة 1.87%، وفي بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية 2.40%، و2.13% في اليابان وهنا يؤسس الرسم على أساس أرباح الشركات. ولهذا يجب إعادة النظر في هذا الرسم والعمل على استقراره من أجل كسب ثقة المستثمرين والمؤسسات وبذلك القيام بالمشاريع الاستثمارية والتنموية وتطوير عجلة الإنتاج بصفة عامة.

وبالنظر إلى ما سبق ذكره يظهر من الجلي والواضح أن إصلاح النظام الجبائي الحالي أصبح ضرورة لا يمكن التغاضي عنها إذا ما أريد تحقيق تنمية محلية حقيقية وجلب أكبر للمستثمرين والمؤسسات ودفعهم إلى الاستثمار ما من شأنه تدعيم المسار التنموي لبلوغ الأهداف المسطرة. إن هذه المهمة تقع أساسا على عاتق السلطات الجبائية و المنتخبين والإطارات المحلية خاصة في ظل التوجه نحو استقلالية الجماعات المحلية، الأمر الذي يتطلب الأخذ بعين الاعتبار المشاكل والعراقيل التي تعيق التنمية مع عدم إهمال الجانب المالي للجماعات المحلية؛ بمعنى آخر يجب إعادة النظر في النظام الجبائي الحالي بشكل يفعل الصحة المالية للميزانية المحلية عن طريق زيادة الموارد الجبائية ومن جهة أخرى يدعم مسار التنمية بها وهو ما سنحاول التطرق إليه في المبحث القادم و المتعلق بإصلاح الجباية المحلية.

### المبحث الثالث: تطور و إصلاح الجباية المحلية في الجزائر

عرفت الجباية المحلية في الجزائر تطورا هاما من حيث نظام التوزيع و حجم الإيرادات، نحاول من خلال هذا المبحث التطرق إلى وضعية الجباية المحلية في الجزائر قبل و بعد 1990 إلى يومنا هذا، بعدها نتطرق إلى تطور الإيرادات الجبائية خلال سنوات 2000-2007 و كيفية توزيعها على الجماعات المحلية، و في الأخير نحاول تقييم مردودية الضرائب المحلية في الجزائر.



### المطلب الأول: تطور الجباية المحلية في الجزائر

عرفت الجباية المحلية في الجزائر تطورا هاما من حيث نظام التوزيع و حجم الإيرادات غداة الاستقلال، بدءا بإصلاح البلديات إلى غاية الإصلاح الضريبي بعد 1990، حيث تميزت هذه الفترة بتعديلات في نظام الجماعات المحلية و توسيع الموارد المالية، و فيما يلي نتطرق إلى تطور الجباية المحلية قبل و بعد 1990 تبعا للعوامل المؤثرة.

### الفرع الأول: وضعية الجباية المحلية قبل سنة 1990

بعد الاستقلال و مغادرة الاستعمار الفرنسي الجزائر و مع رحيل الإطارات الفرنسية، وجدت الجماعات المحلية نفسها في وضعية خطيرة أثرت سلبا على تسييرها ماليا و إداريا، فقد سجلت المالية المحلية آنذاك عجزا كبيرا خاصة في الموارد الجبائية، حيث شهد الرسم على النشاط الصناعي و التجاري انخفاضا بنسبة 50 %<sup>1</sup> نتيجة الغياب شبه الكامل للموارد الجبائية الخاضعة للضرائب. وعلى هذا فقد عملت السلطة المركزية على إصلاح المنظومة المالية للبلديات عبر جملة من الإجراءات و خلال فترات<sup>2</sup>

### أولا / إصلاح البلدية و الولاية و أثره على الجباية المحلية

أدى تنظيم سير و سبل تمويل ميزانية الجماعات المحلية دورا هاما في تطور حصيلة الجباية المحلية من فترة لأخرى خاصة بإصلاح البلدية سنة 1967 و الولاية سنة 1969، فقد نص الأمر رقم 67-24 الصادر في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي على إعطاء صلاحية إعداد البرامج الخاصة بالتجهيز المحلي طبقا للمخطط الوطني للتنمية البلدية، إضافة للمهام المنوطة بها، فإن تنظيم مالية البلدية وضعت له أسس جديدة تتمثل في:

- توضيح شروط إعداد الميزانية و المحاسبة البلدية
- تحديد طبيعة الموارد و النفقات
- إنشاء صندوق بلدي للضمان يسمح للبلديات بتجنب عوارض عدم استقرار المداخيل الجبائية

<sup>1</sup> - المجلس الوطني الاقتصادي الاجتماعي: التطور الذي يجب اضافؤه على تسيير المحلية المالية في منظور اقتصاد السوق، جويلية، 2001، ص.12.

<sup>2</sup> - المجلس الوطني الاقتصادي الاجتماعي، مرجع سابق، ص.13.

و صندوق التضامن البلدي يكلف بتقديم إعانات التجهيز للبلديات المحرومة لتمكينها من إنجاز الاستثمارات. و على غرار البلديات تتوفر الولاية على صندوقين للضمان و التضامن حسب المادة 116 من الأمر رقم 69-38 الصادر بتاريخ 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، فقد أعطى هذا القانون صلاحيات واسعة خاصة في مجال تسيير الموارد المالية و البشرية، تتمثل أساسا في مصادقة المجلس الشعبي الولائي على الضرائب و الرسوم التي يجوز للولاية قانونا تحصيلها لتمويل الميزانية، كما يصوت المجلس الشعبي الولائي على القروض الضرورية لإنجاز المشاريع التنموية .

وتجدر الإشارة بخصوص صلاحيات البلدية، بأن القانون البلدي في فصله السادس الخاص بالإيرادات القسم الثاني الخاص بالضرائب و الرسوم، نص على مايلي:

- تملك البلديات صلاحية إنشاء رسم على تفتيش اللحوم و ختمها بالطابع، كما يخول لها فرض رسوم على ملاك المباني المحاذية للطرق العمومية، تخصص لبناء الأرصفة أو ترميمها.
- يخول للبلديات إنشاء رسم خاص يسمى رسم الإقامة
- يملك المجلس الشعبي البلدي صلاحية تحديد مبلغ الإتاوات المستحقة للبلديات من جراء شغل الأملاك العمومية للبلدية من كل شخص طبيعي أو معنوي يملك عقارات، و يتوفر على رخصة لشبكة الطرقات.

هذه الأحكام لم تدرج من جديد في قوانين سنة 1990 المتعلقة بالبلدية و الولاية، نظرا لعدم تلبيتها الأهداف المسطرة من السلطة المركزية.

و بالرغم من الصلاحيات التي أدرجت ضمن إصلاح البلدية و الولاية، إلا أن الإصلاح البلدي و الولائي لم يرق بمستوى الجباية المحلية إلى المستوى الذي يحد من ظاهرة عجز البلديات<sup>1</sup>.

### ثانيا / التقسيم الإداري والإصلاح الاقتصادي و أثره على الجباية المحلية

تطورت الجماعات المحلية منذ الاستقلال، حيث خضعت حدود إقليم الولايات إلى التغيير المستمر، و ذلك من خلال إصدار مراسيم مختلفة توضح إعادة التقسيم الإقليمي والإداري للبلديات

<sup>1</sup> - يوسف نور الدين، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر -دراسة تقييمية لولاية البويرة 2000/2008، ص.96-99.

و الولايات، أهمها التقسيم الإداري لسنة 1974 الذي تم بموجبه خص البلديات التي كان عددها 671 بلدية بإصلاحات إدارية و مالية، كما تم إعادة النظر في عدد الولايات الذي انتقل من 15 إلى 31 ولاية. فقد كان لهذه التعديلات الأثر الكبير على تمويل الجماعات المحلية و كيفية توزيع حصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL من الجباية المحلية على الولايات و البلديات، كما مست التعديلات السلطة الوصية للصندوق المشترك، إذ كان قبل 1973 تابعا إلى الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط وأصبح بموجب المرسوم رقم 73-134 المؤرخ في 09 أوت 1973 المتضمن تطبيق قانون المالية تابعا لوزارة الداخلية.

### 1 / التقسيم الإداري سنة 1984

عقب التقسيم الإداري لسنة 1974، الذي حدد عدد البلديات ب 671 بلدية، و نظرا لعدم استيعاب التغييرات التي أدرجت آنذاك و عدم التحكم في تأثيراتها على الجباية المحلية العائدة للبلديات بشكل خاص، قررت السلطة المركزية إعادة تنظيم إقليم الدولة و ترتب عنه ارتفاع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية و البلديات من 671 إلى 1541 بلدية، فقد خصصت الدولة مساعدات مالية معتبرة على شكل إعانات للتجهيز، الأولى لصالح الجماعات المحلية، فبموجبه استفادت 837 بلدية جديدة من إعانات الصندوق المشترك FCCL و المقدرة إجمالا 319.180.000 دج أي ما يعادل 20% من الاحتياجات المالية<sup>1</sup>.

أما بخصوص الولايات السبعة عشر الجديدة، فقد خصص لها مساعدات مالية بمبلغ 4 ملايين دج خصصت هذه المساعدات لإنجاز الهياكل الإدارية الضرورية لانطلاق مصالح الولاية. أما بالنسبة لولايات الجنوب التي لا تتوفر مقرات الولايات فيها على أدنى الهياكل القاعدية، فقد تم تخصيص مساعدات بمبلغ 4 ملايين دج لها.

### 2 / الإصلاحات الاقتصادية 1988

بعد أربع سنوات من التقسيم الإداري الجديد (1984)، شرعت السلطة المركزية بإصلاحات اقتصادية، و التي كان لها أثر على نظام التخطيط المركزي و اللامركزي، و عملت من خلال هذه الإصلاحات على التوزيع المحكم للصلاحيات بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية.

<sup>1</sup> - المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، مرجع سابق، ص.15.

فقد خولت هذه الإصلاحات للجماعات المحلية سلطة القرار في مجال التنمية من خلال إزالة الضغوطات التي تعرقل تنفيذ المخططات المحلية، و هذا التوجه الجديد لم يكن يحقق نجاعة إلا بفضل تعبئة الموارد المالية المحلية و إتاحة مختلف أنواع التمويل للتجهيز و الاستثمار و التي تستلزم إصلاح المالية المحلية و بالأخص الجباية المحلية كونها تمثل 90% من موارد البلديات. يعتبر هذا الإجراء ذو أثر إيجابي على الجباية المحلية، لكن بالمقابل و بعد انطلاق عملية الإصلاح المؤسساتي في جانفي 1988، و الذي نجم عنه استقلالية المؤسسات و حل البعض الآخر، جعل حصيلة الجباية المحلية تنقلص نتيجة توجه الاستثمار نحو الانخفاض، و بالتالي تفويت موارد جبائية على ميزانية الجماعات المحلية.

### الفرع الثاني: وضعية الجباية المحلية بعد سنة 1990

تميزت الفترة ما بعد سنة 1990 إلى يومنا هذا بتذبذبات سياسية و اقتصادية على الصعيد الوطني، فقد تميزت هذه الفترة بظهور التعددية الحزبية و انعكاساتها على الساحة الوطنية، و ظهور أزمات متكررة سببها العنف، مما ترتب عنها تأخر تسيير مختلف القطاعات على المستوى الوطني و المحلي، بالمقابل دخول الدولة في اقتصاد السوق، لكن هذا لم يحل دون تأخر التنمية المحلية نظرا لتقلص الموارد المالية المتاحة للجماعات المحلية خاصة الجبائية منها جراء انخفاض حجم الأنشطة الاقتصادية في البلديات المتضررة.

و بالرغم من أن قانون البلدية و الولاية قد أعطى صلاحيات عديدة للبلديات و الولايات، ما جعلهما تملكا حق الاختيار، فيما يخص نوع الاستثمار و تسيير الموارد الجبائية و كيفية توزيعها، إلا أن الجباية المحلية تتسم بالتبعية المطلقة للسلطة المركزية، و قد حدد كل من قانون البلدية و الولاية في المادتين 169 و 132 على التوالي، مسؤولية البلدية و الولاية عن تسيير الموارد المالية المتمثلة في مداخيل الجباية المحلية و الرسوم و مداخيل الأملاك إلى جانب الإعانات و القروض.

### المطلب الثاني: تطور الحصيلة المالية للجباية المحلية

تعكس الحصيلة المالية للجباية المحلية مدى فعالية نظام الجباية المحلية في الرفع من قدرة أداء المالية المحلية للجماعات المحلية و من ثم المجهود التنموي المحلي.

الفرع الأول: أهمية الجباية المحلية بالنسبة للجبائية العادية

أولا / تطور حصيلة الجباية المحلية<sup>1</sup>

لقد تطورت حصيلة جباية الجماعات المحلية خلال الفترة (1996-2006) بشكل إيجابي من سنة

لأخرى كما يبرزه الجدول التالي:

الوحدة مليار دج

جدول 10: تطور حصيلة الجباية المحلية (1996 - 2011)

السنوات	1996	2000	2004	2008	2009	2010	2011
الجبائية المحلية	69.94	89.05	107.96	209.509	241.277	251.686	276.143

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، مديرية العمليات الجبائية، مكتب الاحصائيات

غير أن مساهمة الجباية المحلية في إجمالي الجباية العادية كانت مفصلة في الجدول التالي:

الوحدة مليار

جدول 11: الأهمية المالية للجبائية المحلية في الجباية العادية (1996-2011)

دج

السنوات	1996	2000	2004	2008	2009	2010	2011
الجبائية العادية	293.245	373.559	603.770	983.600	1.171.7	1.309.3	1.548.5
الجبائية المحلية	69.94	89.05	107.96	209.509	241.277	251.686	276.143
نسبة الجباية المحلية إلى الجباية العادية	%23.85	%23.83	%17.88	%21.30	%20.59	%19.22	%17.83

المصدر: احصائيات وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، مديرية العمليات الجبائية، مكتب الاحصائيات

ما يمكن استخلاصه من خلال هذا الجدول تراجع نسبة مساهمة الجباية المحلية في الجباية العادية

و انخفاض تدريجي بدءا من سنة 2000 إلى غاية سنة 2011 ويعزى ذلك إلى إلغاء الدفع الجزافي الذي

كان يشكل ما نسبته 23% من إيرادات النظام الجبائي المحلي.

<sup>1</sup> - ولهي بوعلام، النظام الضريبي الفعال في ظل الدور الجديد للدولة حالة الجزائر، رسالة دكتوراه، علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 2011-2012، ص.165.

## ثانيا / تطور حصيلة عائدات و مصاريف صندوق التضامن للجماعات المحلية

لقد أنشأت السلطات العمومية طبقا للمرسوم رقم 86—266 صندوقا خاصا يسمى صندوق التضامن للجماعات المحلية تتكون معظم موارده من الضرائب والرسوم العائدة للصندوق المشترك للجماعات المحلية إضافة الى بعض الرسوم غير المباشرة الأخرى كالرسوم على الذبح، وإتاوة الاستخراج، وهو ما يبرزه الجدول التالي الذي يبين تطور عائدات ومصاريف هذا الصندوق خلال الفترة (2003-2007) :

**جدول 12 : عائدات ومصاريف صندوق التضامن للجماعات المحلية فترة (2003-2007) الوحدة: مليون دج**

السنوات	2003	2004	2005	2006	2007
الموارد	128309.2	132980.1	158495.9	204356.0	255073.7
المخرجات	104724.7	87783.9	94536.1	122673.9	119980.2
الفارق المتبقي	23584.5	45196.2	63959.8	81682.1	135093.4

المصدر: وزارة المالية، المديرية العامة للمحاسبة، كشف تقييم الحسابات الخاصة 2007، ص.28

إن أهم ما يمكن استنتاجه من هذا الجدول أن المخرجات منخفضة جدا بالمقارنة مع حجم المداخيل مما يدل على وجود فوائض مالية غير مستغلة ويحدث هذا في ظل البحث عن الأساليب الكفيلة بترقية الجباية المحلية للجماعات المحلية وهو ما يطرح الإشكالية الأساسية إلى أي مدى يمكن أن تبقى هذه المداخيل مجمدة في الصناديق الخاصة ؟

يعتبر العديد من المختصين أنه لولا وجود الصندوق المشترك بين الجماعات المحلية لا استحوذت الجماعات المحلية التي تتميز بوجود مراكز صناعية و أنشطة تجارية متعددة على حصة الأسد من الإيرادات.

وفي هذا الإطار قدمت اللجنة الوزارية المشتركة المشكلة بتاريخ 9 جويلية 2007 آراءها حول النظام المالي الجبائي المحلي وقد خلصت في تقريرها إلى النتائج التالية<sup>1</sup>:

- فسيفساء من الضرائب و الرسوم.

<sup>1</sup> - الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية في الجزائر.

- اختلافات كبيرة في مستوى مداخيل مختلف الضرائب و الرسوم.
- نظام ضريبي في صالح المناطق الصناعية و التجارية.
- مداخيل ضعيفة للضرائب الناجمة عن الأملاك
- ضعف تأهيل الموارد البشرية.

### الفرع الثاني: العوائق المرتبطة بنظام الجباية المحلية

إذا أردنا أن نعطي تصورا موضوعيا لأهم العوائق التي تحول دون تطور نظام الجباية المحلية فإننا نجد ما يلي<sup>1</sup>:

#### أولا / عوائق مرتبطة بالجماعات المحلية

من بين أهم هذه العوائق :

- وجود عدد معتبر من البلديات في حالة عجز مالي حيث انتقل العدد من 889 بلدية سنة 95 م إلى 1090 بلدية سنة 1996م إلى 1159 بلدية سنة 1998 وإلى 1242 بلدية سنة 2000، بقيمة إجمالية فاقت 22 مليار دينار جزائري<sup>2</sup>. إلا أن أحدث الإحصائيات تشير إلى أن عدد البلديات العاجزة قد انخفض إلى 1138 بلدية سنة 2006 ليصل إلى 417 بلدية عاجزة سنة 2009. بمبلغ إجمالي للعجز سنة 2009 يساوي 3.3 مليار دج<sup>3</sup>.
- غياب التعاون والتنسيق ما بين البلديات وهو ما يعني غياب التنظيم الإداري البلدي والتعاون ما بين الجماعات المحلية.
- معظم البلديات تعاني من نقص فادح في الموارد البشرية، وما هو موجود منها ضعيف التأهيل والمستوى.
- معظم البلديات وجدت نفسها في وضعية خارجة عن نطاق تسييرها خلال عشرية عدم الاستقرار السياسي والأمن الأخيرة، بل أحيانا تجبر الجماعات المحلية على تنفيذ خدمات منخفضة بأسعار أقل من تكاليفها خدمة للصالح العام.

<sup>1</sup> - ولهي بوعلام، النظام الضريبي الفعال في ظل الدور الجديد للدولة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص.167.

<sup>2</sup> - الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية في الجزائر

<sup>3</sup> - عن وزير الداخلية في معرض رده عن الأسئلة الشفوية في البرلمان ، الموقع الإلكتروني للوزارة الأولى في الجزائر.

- عدم قدرة معظم الجماعات المحلية على إقامة مناطق صناعية ومشاريع إنتاجية من أجل توسيع قاعدة الوعاء الضريبي.

- عدم اهتمام الجماعات المحلية بممتلكاتها حيث أن معظمها غير مصانة صيانة حسنة وغير مستغلة. مما نتج عنه ضعف مردودية الأملاك المحلية التي لم تتجاوز 7% من الموارد المحلية للجماعات المحلية.

**ثانيا / عوائق مرتبطة بميكانيزمات الضرائب والرسوم المحلية من حيث التأسيس والتحصيل والمردودية المالية**

من أهم هذه العوائق:

- وجود مركزية قوية في كيفية توزيع المصادر الجبائية جعل الدولة تحتكر لنفسها الضرائب ذات المردود العالي وتترك الضرائب ذات المردود المنخفض للجماعات المحلية.
- إن عملية تحصيل مجموع الضرائب المحلية تتم بواسطة الدولة من طرف إدارة الجباية وهذا إلى غاية سنة (2001) بالرغم من التدارك الذي جاء في قانون المالية لسنة 2002، حيث تم اشتراك المجالس الشعبية البلدية في تحديد رسم إزالة القمامة<sup>1</sup> من حيث التأسيس و كذلك التحصيل. وفي هذا الإطار يلاحظ ان اكثر من 90% من حصيلة الجباية المحلية مصدرها الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني مثلما يبرزه الجدول التالي:

<sup>1</sup> - المادة 1، 5 من قانون المالية لسنة 2002.



جدول 13 : أهم الضرائب والرسوم المشكلة للجبابة المحلية للفترة (2008- 2011) الوحدة : مليون دج

بيان	2008	2009	2010	2011
الرسم على القيم المضافة	80154	91374	94479	104258
الرسم على النشاط المهني	113893	131508	136276	150101
المجموع I	194047	222882	230755	254359
الجبابة المحلية المجموع II	209509	241277	251686	276143
النسبة I/II	%92.79	%92.37	% 91.68	%92.11

المصدر: احصائيات وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، مديريةية العمليات الجبائية، مكتب الاحصائيات

### ثالثا / عوائق مرتبطة بنظام المحاسبة العمومية المحلية

إن التشخيص العام لنظام المحاسبة العمومية المحلية يكشف عدة نقائص تظهر بقوة في المحاسبة البلدية ومن أهمها :

- إن النظام العام للمحاسبة العمومية يعطي أسبقية للشكل دون المضمون أي ألا تستجيب للمتطلبات النوعية للمولين بالضرائب<sup>1</sup>، بالرغم من أنها تستجيب لحاجيات المراقبة والإعلام التي يتطلبها التشريع، وبالتالي أضحت المحاسبة العمومية مجموعة من القواعد تطبق عند التصويت على تنفيذ الميزانيات لا غير.
- نظام غير محفز يقف حائلا دون تحمل الإطارات والموظفون البلديون لمسئولياتهم ويلقون بذلك كل مهام المراقبة على القابض البلدي لضمان صحة الميزانية.
- نظام مرتكز على الميزانية كوسائل بدلا من نظام يفضل الميزانية كأهداف عكس ما هو مطبق في العالم الحديث أي الاعتماد على ميزانية الأهداف "بدلا من ميزانية الوسائل".

<sup>1</sup> - الشريف رحاني ، أموال البلديات ، الاحتلال و العجز و التحكم الجيد في التسيير ، دار القصة للنشر ، الجزائر ، 2003 ، ص 163.

## رابعاً / عوائق مرتبطة بالمحيط الاقتصادي العام

إن انتشار الاقتصاد غير الرسمي تجد الدولة نفسها في مواجهة قطاعات يصعب فرض الضرائب عليها، و هي خارج سيطرة الوعاء الضريبي، باعتبار ان الاقتصاد غير الرسمي منتشر في البلدان النامية بنسبة 40% من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط و حوالي 60% في بلدان كثيرة<sup>1</sup>. ومن المعلوم أن صغار التجار و الحرفيين يتواجدون بشكل أكبر في مراكز الجماعات المحلية الأقل فقراً.

## خامساً / ضعف الرقابة و سوء الحكامة

من المعلوم أن مجلس المحاسبة يقوم بالرقابة على مصالح الدولة و الجماعات الإقليمية، و المؤسسات و المرافق، و الهيئات العمومية باختلاف أنواعها التي تسري عليها قواعد المحاسبة العمومية و تعد الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) معنية بهذه الرقابة<sup>2</sup>.

و الملاحظ أن هذا النوع من الرقابة قد طغى عليه الجانب الروتيني، و الشكلي و تأدية المهام لا غير. غير أن إخضاع البلدية للرقابة المالية القبلية يعد خطوة ايجابية في سبيل التخلص من سوء التسيير مما يؤدي إلى ترشيد النفقات العمومية المحلية ، الأمر الذي ساهم في تقليص العجز للإشارة تم تعميم هذه الرقابة بدءاً من سنة 2012.

<sup>1</sup> - صندوق النقد الدولي، تقرير تعبئة الإيرادات في البلدان النامية، يناير 2011 ، ص 10.

<sup>2</sup> - الأمر رقم 20-95 المعدل و المتمم للأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010 .

## خلاصة الفصل

بالرغم من أن الجباية المحلية تعتبر المورد الأساسي للبلديات حيث تسيطر على 90% من إيرادات ميزانية التسيير إلا أن هذه النسبة غير ثابتة بل متغيرة حسب الطبيعة الاقتصادية و العمرانية للبلديات حيث تصل هذه النسبة إلى أقل من 17% في بعض البلديات و هذا ما يفسر ارتفاع عدد البلديات العاجزة على المستوى الوطني.

و من أسباب هذا الضعف التقسيم الإداري لسنة 1984 و الذي لم يأخذ بعين الاعتبار المعايير الاقتصادية و العمرانية في إنشاء بلديات جديدة و عليه كانت النتيجة إنشاء عدة بلديات تكاد حصيلتها الجبائية تكون منعدمة نظرا لطابعها الجبلي و الريفي و بالتالي اللجوء المستمر إلى إعانات الدولة لتحقيق التوازن.

إن الرفع من مردودية الجباية المحلية يضمن مستوى من التنمية على المستوى المحلي و هذا عن طريق دفع عجلة الاستثمار و بالتالي العمل على توسيع الوعاء الجبائي المحلي، ما يسمح بتحقيق مدخول كافي للبلديات و يضمن توازنها المالي.

و عليه ينبغي إعادة الاعتبار للجماعات المحلية و هذا بضمان استقلاليتها المالية عن طريق ضمان حصيلة جبائية كافية لتغطية نفقاتها و لا يتم هذا إلا بمساهمة الجماعات المحلية في إنشاء جباية محلية و لكن مع ضمان عنصر بشري مؤهل و مسؤول و كذا محاولة القضاء على جميع المظاهر التي تقلل من مردودية الجباية المحلية كالغش و التهرب الضريبي.

الفصل الثالث  
تحديات الجباية  
المحلية و أثر  
الرقابة الجبائية  
عليها

- المبحث الأول: أسباب ضعف و تدهور الجباية المحلية
- المبحث الثاني: الرقابة الجبائية
- المبحث الثالث: دراسة حالة (واقع الجباية المحلية في بلدية ندرومة)

## ❖ الفصل الثالث: تحديات الجباية المحلية وأثر الرقابة الجبائية عليها

إن الأهمية التي تكتسبها الموارد الجبائية بالنسبة للجماعات المحلية بوصفها أكثر الموارد الذاتية من حيث المردودية ومن أهم العوامل الضامنة للاستقلالية المالية لهذه الجماعات جعل السلطة المركزية توليها عناية كبيرة بجعلها في مركز اهتماماتها الشيء الذي يجعل من متابعتها والبحث في العراقيل والعوائق التي تحد من مردوديتها من أولوياتها، كما هو عليه الحال فيما يخص ظاهرة التهرب الضريبي الذي تمس آثاره بتوازن كل مكونات الدولة بصفة عامة، ذلك ما يجعل من تدخل الدولة عن طريق الإدارة الجبائية ضرورة حتمية ومن ثم اتخاذ التدابير والوسائل الكفيلة التي من شأنها تفعيل مردودية هذه الموارد ومكافحة الظواهر السلبية ولعل من أهم هذه الوسائل الرقابة الجبائية التي أعطت نتائج إيجابية في هذا الاتجاه، من خلال هذا الفصل نتطرق إلى العوائق التي تحد من مردودية الإيرادات الجبائية وبصفة أدق التهرب الضريبي ومن ثم إلى آلية الرقابة الجبائية كوسيلة لمكافحته.

## المبحث الأول: أسباب ضعف وتدهور الجباية المحلية

من أدوات و وسائل التحكم في الاقتصاد لأي دولة، الجباية، كما تعد بالنسبة للكثير من الدول، المورد الأساسي لخزينتها العمومية و مصادر تمويل لوحداتها، و تمثل الجباية بمختلف عناصرها نظام متكامل من الطرق و الإجراءات و هي كذلك سلطة بيد الدولة تسييرها و توجيهها وفق مقتضيات اقتصادية و مالية محددة، من خلال فرض جملة من الضرائب و الرسوم بقواعد و أسس معينة. و نظرا لعدة أسباب فإن الكثير من المكلفين لا يرحبون بفرض هذه الأخيرة عليهم و هذا ما يؤدي بهم إلى البحث عن طرق و أساليب قانونية و غير قانونية للتهرب من دفعها جزئيا أو كليا و هو ما يطلق عليه بالتهرب الجبائي. و لمجابهة مثل هذه الظواهر فإن المشرع الجبائي أنشأ مجموعة من المصالح الجبائية تقوم بالعديد من الأدوار في هذا الإطار و على رأسها الرقابة الجبائية كأداة قانونية مهمتها التحقيق في مدى مصداقية التصريحات الجبائية و ما تتضمنه من معلومات محاسبية. تختلف أسباب ضعف الجباية المحلية باختلاف الجهة المتسببة في عجز الميزانية المحلية منها ما يتعلق بالمكلف و منها ما يتعلق بالإدارة الجبائية في حد ذاتها.

## المطلب الأول: التهرب الضريبي

تشكل الضريبة عبء على المكلف لذلك يعمل على التخلص منها أو نقل عبئها، و يقصد بالتهرب الضريبي ذلك السلوك الذي يلجأ إليه المكلف من أجل عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كلياً أو جزئياً دون أن ينقل عبأها إلى شخص آخر ويتبع لأجل ذلك أساليب مختلفة منها ماهي مشروعة أو غير مشروعة<sup>1</sup>. و على هذا الأساس يمكن التمييز بين شكلين من التهرب الضريبي، تهرب ضريبي بدون انتهاك القانون الضريبي أو ما يصطلح عليه بالتجنب الضريبي وتهرب ضريبي بخرق القانون الضريبي و الذي يعرف بالغش الضريبي.

## الفرع الأول: مفهوم التهرب الضريبي

### أولاً / التجنب الضريبي

يقصد به التخلص من الضريبة دون مخالفة أحكام التشريع الضريبي، على أنه يمكن التمييز بين ثلاث حالات:

#### 1 / تهرب ضريبي ناتج عن تغير سلوك المكلف

و يتمثل في:

- الامتناع من استهلاك أو انتاج السلع محل فرض ضريبة مرتفعة بغية تفاديها
- التوجه نحو النشاطات ذات الضريبة المنخفضة

#### 2 / التهرب بسبب التشريع

يعتبر هذا التهرب كأداة هامة تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها المالية، الاقتصادية والاجتماعية، لذلك ينظم المشرع هذا التهرب المشروع لتحقيق أهداف معينة كما في حالة إخضاع الأرباح المعاد استثمارها بفرض معدل منخفض قصد تشجيع الاستثمار.

#### 3 / تهرب ضريبي ناتج عن إهمال المشرع الضريبي

يكون نتيجة لوجود ثغرات في القانون الضريبي، يلجأ المكلف إلى استغلالها من أجل تجنب الضريبة.

<sup>1</sup> - حسن عواضة، قطيش عبد الرؤوف، المالية العامة، الضرائب والرسوم، دار النهضة العربية، لبنان، 1973، 219.

يتضح مما سبق أن التجنب الضريبي لا يعتبر تهرباً حقيقياً نظراً لعدم تحقق الواقعة المادية المنشئة

للضريبة ما يدفع بالمكلف إلى استغلال هذه الأساليب حتى يقلص العبء الضريبي، لكن

تجدر الإشارة أن التهرب الضريبي الناتج عن وجود ثغرات في التشريع الضريبي غير مرغوب فيه حيث

لا يهدف المشرع من خلاله تحقيق أهداف معاكسة للحالات الأخرى لذلك يستوجب سد الثغرات لتحسين

فعالية النظام الضريبي.

## ثانياً / الغش الضريبي<sup>1</sup>

الغش الضريبي عبارة عن تهرب المكلف من الضريبة بطريقة غير مشروعة، أي بمخالفة القانون

الضريبي من أجل ذلك يستعمل المكلف طرق الغش والاحتيال، مرتكباً بذلك جرائم مالية مثل:

- عدم التصريح عن النشاط الخاضع للضريبة بالاعتماد على عدم وجود مقر لنشاطه ما يمثل تهرباً كلياً.

- تقديم تصريح ضريبي مخالف للواقع من أجل خضوع للضريبة بمعدل منخفض.

- المبالغة في تقدير التكاليف الواجبة الخصم من وعاء الضريبة بهدف تقليص هامش الربح و بالتالي تخفيض الضريبة المستحقة.

- تهريب أو إخفاء أموال المكلف حتى لا يدفع الضريبة.

و حتى يعتبر سلوك المكلف كغش ضريبي لا بد من توافر عنصرين أساسيين:

النية السيئة و العنصر المادي المتمثل في تخفيض الضريبة بطريقة غير مشروعة.

و على الرغم من أن كلا الشكلين الذين يمكن أن يتخذهما التهرب يهدفان إلى بلوغ نفس الغاية و

الاختلاف بينهما يكمن في أن الغش الضريبي يؤثر سلبياً على فعالية النظام الضريبي دون أي مقابل، في

حين أن التجنب الضريبي قد يقصد به المشرع تحقيق هدف معين من خلال السياسة الاقتصادية أو

الاجتماعية أو السياسية.

<sup>1</sup> - عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، لبنان، 1972، ص.223.

## الفرع الثاني: أنواع التهرب الضريبي

## أولا / التهرب الضريبي المحلي

يحدث التهرب الضريبي المحلي داخل حدود الدولة من طرف المكلفين الخاضعين لنظامها الضريبي بغض النظر عن جنسيتهم و العبرة فيما يترتب من خسارة في الموارد و يمكن تصنيف طرق التهرب الضريبي على شكل:

## 1 / تهرب ضريبي عن طريق العمليات القانونية

و يتمثل في اتخاذ وضعية قانونية تسمح من الاستفادة من مزايا يمنحها النظام الضريبي.

## 2 / عن طريق العمليات المادية

كما هو الشأن في حالات عدم التصريح بالنشاط و إخفائه تجنباً لدفع الضريبة.

## 3 / تهرب ضريبي عن طريق عمليات محاسبية

يشمل هذا النوع من التهرب عمليات التدليس التي تمس محاسبة المكلف التي بقصد منها الاحتيال من أجل التملص من الضريبة، وتنقسم هذه العمليات إلى ثلاث أنواع:

## • تهرب بواسطة زيادة الأعباء

تتمثل في تضخيم النفقات في حسابات المكلف من خلال تسجيل نفقات وهمية من أجل التقليل من الدخل الخاضع للضريبة و بالتالي التهرب منها

## • تهرب عن طريق تخفيض الإيرادات

يكمن مضمون هذا النوع من التهرب في سعي المكلف إلى تخفيض دخله عن طريق عدم تقييد بعض العمليات الخاصة بإيراداته في دفاتره المحاسبية وهو ما يمكنه من تجنب دفع ضريبة حقيقية.

## • تهرب عن طريق التلاعب بحساب الميزانية

في هذا النوع من التهرب يلجأ المكلف إلى الزيادة أو النقصان في أصوم أو خصوم الميزانية الخاصة بنشاطه.

## ثانيا / تهرب ضريبي دولي

يتوسع مجال التهرب الضريبي على المستوى الدولي مقارنة بنظيره المحلي حيث يصل مدى العمليات التدليسية التي يقوم بها المكلف إلى أكثر من دولة، كأن يتخذ المكلف دول ذات الامتياز الجبائي



مقرا له مع تحويل أمواله إليها و قد ينشئ فروعا له خارج الوطن بهدف تحويل أرباحه الوطنية نحوها و في ظل العولمة، فقد توسع نطاق التهرب الضريبي توازيا مع زيادة حجم الاستثمارات و التجارة الدولية مع ظهور فرص جديدة للتهرب الضريبي الدولي ومن أهم هذا النوع من التهرب:

### 1 / تهرب ضريبي من خلال شركات متعددة الجنسيات

سببت المعاملات التجارية داخل الشركات المتعددة الجنسيات مشكلات لسلطات الضرائب الوطنية بسبب إمكانية إساءة استخدام أسعار التحويل من طرفها و عمليات القروض المتبادلة فيما بينها، و تحديد قيمة العلامات التجارية و براءة الاختراع عن طريق التلاعب في الأسعار بهدف تقليص الأرباح و بالتالي إخضاعها لمعدل ضريبة منخفضة.

### 2 / تهرب ضريبي عن طرق التجارة الالكترونية

قد مست المعاملات التجارية الالكترونية مختلف النشاطات ما جعل سلطات الضرائب تواجه تحديات جديدة لعل من بينها التحول من المعاملات الورقية كالفواتير إلى المعاملات الافتراضية التي تترك أثارا أقل يصعب تحديدها بالإضافة إلى شيوع تسويق بعض الخدمات كالاستشارات الطبية و المالية عن طريق الأنترنت.

### 3 / استعمال النقود الالكترونية و التسوق من الخارج

مع انتشار النقود الالكترونية و توسع استعمالها بدلا من النقود الحقيقية في مختلف العمليات اليومية جعل من الإدارة الضريبية تواجه صعوبات مراقبتها.

### 4 / زيادة الأنشطة الأجنبية

في ظل العولمة تزايدت أنشطة الأفراد خارج دول إقامتهم، وهو ما يمكنهم في الغالب من التصريح بأرباحهم الخارجية بقيمة غير حقيقية أو عدم التصريح بها أصلا.

## الفرع الثالث: أسباب التهرب الضريبي

إن وجود التهرب الضريبي في مختلف دول العالم لا يكمن في الأساس في رغبة المكلف بالاحتفاظ بأمواله و عدم التنازل عنها للدولة، بقدر ما تعود إلى أسباب مختلفة تؤثر في تصرف المكلف في سعيه إلى الوصول إلى تحقيق رغبته. و عليه فإن البحث عن هذه الأسباب يعد بحد ذاته خطوة نحو الحد من

حجم هذه الظاهرة، برغم صعوبتها نظرا للتوسع اللامحدود الذي عرفته، هذا من جهة و من جهة أخرى نتيجة لترابط الأسباب فيما بينها.

### أولا / الأسباب المتعلقة بالمكلف

غالبا ما تعود أسباب التهرب الضريبي إلى المكلف في حد ذاته سواء تلك المتعلقة بمدى الوعي الضريبي لدى المكلف أو ظروفه المادية أو نتيجة لاعتبارات نفسية و أخلاقية.

#### 1 / الوعي الضريبي

يقصد بالوعي الضريبي شعور المواطن بواجبه نحو وطنه و ما يقتضيه ذلك من تضحيات مادية تعين الدولة على مواجهة ما يلقي عليها من أعباء.<sup>1</sup>

في هذا المجال تشكل وسائل الإعلام آليات هامة للتأثير على مستوى الوعي الجبائي، و يعتبر ضعف الوعي الجبائي في المجتمع من أبرز أسباب التهرب الجبائي و ذلك يرجع في نظر العديد من المختصين إلى الانتقادات الخاطئة التالية:

- أن الشعور الأخلاقي للمكلف لاتجاه الالتزام الضريبي ما زال ضعيفا نتيجة عمومية الاعتقاد بأن سرقة الدولة لا تعد سرقة، ما دام المسروق (الدولة) هو شخص معنوي بل تعدى الأمر إلى كون اعتبار المتهرب سارق نزيه كون الدولة تعبر شيئا مجردا<sup>2</sup>.
- سوء تخصيص النفقات حيث يشعر المكلفون بتبذير أموالهم في أوجه لا تعود عليهم بالمنفعة العامة.
- الاعتقاد الديني السائد الذي يعتبر الضريبة اقتطاعا غير مطابق للشريعة الإسلامية على عكس الزكاة و بالتالي يدخل في نطاق المحرمات هذا من جهة، و من جهة ثانية أن الوعي الضريبي للمكلف أقل صرامة من الوعي المعنوي القانوني أي أنه أقل تقدما منه نظرا لأن الممول الذي يخالف القوانين الضريبية لا يشعر بارتكابه إثما في حق المجتمع كما هو عليه الحال عند ارتكاب جرائم سرقة أو قتل، فاحترام النظم الاجتماعية يتطلب دوامها و حيادتها، وهو الذي لا يتوفر في

<sup>1</sup> - ناصر مراد، أسباب التهرب الضريبي وآثاره على الاقتصاد الوطني، دراسات اقتصادية، مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات و الخدمات التعليمية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، ع.14، 2010، ص.09.

<sup>2</sup> - BRUNO TADEL, la Fraude Fiscale, paris, 1974, P.15.

النظام الضريبي، و بالتالي فإن ضمير هذا الأخير عند الكثير من الممولين أو المواطنين أقل شرفاً من الضمير الخلفي.<sup>1</sup>

## 2 / الوضعية المالية للمكلف

تؤثر الظروف الاقتصادية للمكلف على نفسيته و تجعله يميل نحو التهرب من الضريبة كلما زاد عبؤها عليه و كان مركزه المالي سيئاً.

## ثانياً / أسباب متعلقة بالظروف الاقتصادية

يختلف نطاق التهرب الضريبي باختلاف الظروف و البنية الاقتصادية العامة للدول، سواء تعلق الأمر بالوضعية الاقتصادية أو بالنمط الاقتصادي. ففي الحالة العامة لاقتصاد الدولة يزيد التهرب الضريبي في أوقات الكساد و يقل في أوقات و فترات الرخاء.<sup>2</sup> فمن المسلم به أن ارتفاع القدرة الشرائية للأفراد و زيادة دخول المكلفين في أي اقتصاد يجعل إمكانية التهرب الجبائي قليلة جداً، نظراً لإمكانية نقل العبء الضريبي من المنتجين إلى المستهلكين بكل سهولة.

كما أن عدم تنظيم الاقتصاد الوطني و انتشار الاقتصاد الموازي بسبب عدم ضبط سوق السلع و الخدمات يؤدي إلى زيادة استفحال هذه الظاهرة باعتبار أن الدخل الناتج عن هذا الاقتصاد لا يخضع إلى قانون الضرائب.

## ثالثاً / أسباب متعلقة بالإدارة الجبائية

تعتبر الإدارة الجبائية أداة لتنفيذ النظام الجبائي لذلك كلما كانت هذه الإدارة ضعيفة الكفاءة و النزاهة كلما سهل التهرب الجبائي، ويرجع عدم كفاءة الإدارة الجبائية إلى ضعف الإمكانيات والوسائل المادية بالإضافة إلى نقص الأيدي العاملة الفنية، وذلك نتيجة لضعف الأجور في الوظيف العمومي و قلة المعاهد المتخصصة في تكوين الإطارات الجبائية، بالإضافة إلى ذلك توجد ظاهرة خطيرة تهدد وجود الإدارة الجبائية و التي ترتبط بالجانب الخلفي لموظفي الإدارة الجبائية، متمثلة في الرشوة باعتبار أنها

<sup>1</sup> - محمد يسري عثمان، اقتصاديات المالية العامة، 1996، ص.22.

<sup>2</sup> - محمد يسري عثمان، مرجع سابق، ص.23.

تمس بالكفاءة و تدرج ضمن الفساد الاقتصادي و لا زالت الإدارة الجبائية الجزائرية تعاني من قلة الأداء الجبائي بسبب المشاكل الآتية:

- غياب المفاهيم الحديثة في تسيير الإدارة الجبائية كالعلاقات العامة و مبادئ التسويق و التسيير عن طريق الأهداف مما يستدعي الاهتمام بالعنصر البشري.
- غياب الجهود الفعلية للتعريف بالنظام الجبائي عبر وسائل الاتصال المختلفة بهدف نشر الوعي الجبائي للرفع من التمدن الجبائي لدى المكلفين.
- ضعف التكوين في المجال الجبائي بحيث تفتقر برامج التكوين الحالية إلى مضامين جديدة مثل أخلاقيات المهنة الضريبية، التسويق الاجتماعي و العلاقات العامة.<sup>1</sup>

### رابعا / أسباب متعلقة بالنظام الجبائي

توجد عدة عوامل تؤثر على التهرب و نطاقه و التي ترتبط بطبيعة التنظيم الفني الجبائي ومدى استقرار التشريع الجبائي.

#### 1 / التعقد و الغموض في التشريع الجبائي

إن كثرة و تعارض أحكام نصوص التشريع الجبائي التي تنظم الأوعية الجبائية تؤدي إلى فتح المجال بتأويلات و تفسيرات متضاربة بين الإدارة الضريبية و المكلف باعتبار أن التغييرات الدائمة و المستمرة التي تحدث في مجال التحسين و التشريع الضريبي تجعل النظام الضريبي غامضا بسبب الإفراط في تعديل القوانين سواء مس هذا التعديل الأحكام الضريبية أو معدلاتها، مما ينجر عن ذلك تعدد الإجراءات التي تبعث في نفسية المكلف نوع من عدم الثقة في النظام الجبائي وهذا ما يؤدي به إلى التهرب من دفع الضريبة. كما أن الصياغة المعقدة للقوانين الجبائية تجعل القانون الضريبي أقل وضوحا و تترك مجال أكبر لتدخل الإدارة في تحديد الإعفاءات و التخفيضات و هذا ما يؤدي إلى عدم قناعة المكلف بالضريبة المفروضة عليه و محاولته التهرب منها، كما أن الصياغة الرديئة تحدث في القانون ثغرات عديدة تدفع بالمكلف إلى البحث عن وسائل للتهرب من خلالها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - د. ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، 2009، ص.19.

<sup>2</sup> - خالد الخطيب، التهرب الضريبي، ع.2، مجلد.16، مجلة جامعة دمشق، سوريا، 2000، ص.168.

## 2 / عدم استقرار التشريع الضريبي

تؤدي التغييرات الدائمة في التشريع الضريبي إلى غموض النظام الضريبي بسبب تعدد القوانين و التغييرات التي تحدث عليها باستمرار بمناسبة قوانين المالية العادية و التكميلية مما يخلق نوع من تذبذب في استمرارية المنظومة التشريعية الجبائية و عدم الثقة من طرف المكلف.

## 3 / ضعف الرقابة الجبائية

عندما يشعر المكلف بضعف الرقابة الجبائية أو عدم وجودها يزيد ميله للتهرب.

## الفرع الرابع: آثار التهرب الضريبي

تعتبر الضريبة وسيلة هامة تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف مالية، اقتصادية و اجتماعية، و تعتبر ظاهرة التهرب الضريبي أحد العوامل الرئيسية التي تبين مدى تحقيق الضريبة لأهدافها، لذلك فإن الإخلال بالواجب الضريبي يؤثر على الدور المنوط بها في ظل غياب نظام ضريبي فعال يضمن التحصيل الأمثل للموارد الضريبية المقررة، و عليه تترتب على الغش و التهرب الضريبي آثارا سلبية خطيرة من النواحي المالية و الاقتصادية و الاجتماعية، و من الطبيعي أن تتناسب طرديا مع حجم التهرب الضريبي.

## أولا / الآثار المالية للتهرب الضريبي

يؤدي التهرب الضريبي إلى الإضرار بالخزينة العامة للدولة من خلال حرمانها من الحصول على دخول الحصيلة الضريبية إليها، الأمر الذي يؤدي إلى عجز الدولة على القيام بمواصلة إنفاقها على مختلف المرافق الضرورية للمجتمع فضلا عن إخلاله في توزيع الأعباء الضريبية بين المكلف تحقيقا للعدالة الاجتماعية، كما تضطر الدولة إلى البحث عن مصادر تمويلية بديلة كالإصدار

النقدي<sup>1</sup> و اللجوء إلى الاقتراض<sup>2</sup> (الدين العام)<sup>3</sup> و زيادة العبء الضريبي كل ذلك من شأنه أن يمس بالاستقلال المالي و الاقتصادي للدولة بكل مكوناتها.<sup>4</sup>

### ثانيا / الآثار الاقتصادية

تعتبر الضريبة المورد الأساسي لخدمة الأهداف التنموية لكونها أساسية ترتفع بارتفاع المداخل و المبادلات و تنخفض بانخفاضها فمن الملاحظ أن الآثار المالية تترتب عنها آثار اقتصادية تؤدي إلى ضعف الادخار و الاستثمار و بالتالي التقليل من فرص التنمية و الاخلال بمبدأ المنافسة حيث تصبح المؤسسات المتهربة أفضل من تلك التي تلتزم بواجباتها الضريبية، حيث تكون لها إمكانيات تمويلية هائلة تسمح بتحسين جهازها الإنتاجي و تقوية مكانتها في السوق. كما يضر التهرب الضريبي بإنتاجية المؤسسة بحيث يعمل ذلك التهرب إلى توجه عناصر الإنتاج إلى الأنشطة التي يسهل فيها التهرب الضريبي حتى ولو كانت هذه الأنشطة ذات إنتاجية ضعيفة.

يساهم التهرب الضريبي في الإخلال بالتوازن الجهوي للمشاريع الاستثمارية و توجيه الاقتصاد الوطني نحو إرساء اقتصاد غير رسمي.<sup>5</sup>

### ثالثا / الآثار الاجتماعية

لا يقتصر أثر التهرب الضريبي على الناحيتين الاقتصادية و المالية بل يتعداهم إلى النواحي الاجتماعية بترابط لا يمكن فصله<sup>6</sup>، حيث يؤدي إلى:

- عدم المساواة بين المكلفين في تحمل عبء الضريبة إذ يتحمل البعض الضريبة بأكملها بينما يتخلص منها المكلفين المتهربين ما يعني عدم عدالة توزيع العبء الضريبي.
- اللجوء إلى رفع معدلات الضريبة و إنشاء ضرائب جديدة مما يزيد من العبء الضريبي.

<sup>1</sup> - الإصدار النقدي هو عملية خلق نقود جديدة من عملة البلد، وهو ما يعرف بالتمويل بالتضخم دون مقابل من السلع و الخدمات في السوق وهذا بغية تعويض العجز المسجل في الميزانية العامة، نتيجة نقض الإيرادات بسبب التهرب الضريبي، حيث أن التمويل بالتضخم يؤدي إلى نتائج سلبية في الأسعار دون أن يقابله إنتاج حقيقي، انخفاض القدرة الشرائية للمواطن، تغيير نمط الاستهلاك، انخفاض الصادرات مما يؤدي إلى القصور في الحصول على العملة الوطنية.

<sup>2</sup> - محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ط.2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص.290.

<sup>3</sup> - الدين العام هو المبالغ المالية التي تحصل عليها الدولة من الغير مع التعهد بردها إليه مرة أخرى عند حلول ميعاد استحقاقها برفع فوائد مدة القرض وفقاً لشروطه.

<sup>4</sup> - عيسى بولوخ، الرقابة الجبائية كأداة لمحاربة التهرب و الغش الضريبي دراسة حالة ولاية باتنة، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة باتنة، الجزائر، 2003-2004، ص.31.

<sup>5</sup> - ناصر مراد، مرجع سابق، ص.22.

<sup>6</sup> - د.بوعون مجاوي نصيرة، مرجع سابق، ص.180.

### المطلب الثاني: أسباب متعلقة بالنظام

لا يمكن اعتبار المكلف مسؤولاً وحده أمام ضعف الإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية، و إنما لأطراف المساهمة في جباية الضريبة هي أيضا مسؤولة عن هذا العجز، و الدولة أيضا مسؤولة من جهتها عن التقسيم الإقليمي و عن وضع إجراءات ضريبية من شأنها أن تقلص من الحصيلة الجبائية.

### الفرع الأول: التنظيم الإقليمي

كان يهدف المشرع الجزائري من التقسيم الأخير إلى تقريب الإدارة من المواطن و تحسين نوعية الخدمات، كون أن البلدية تعتبر مؤسسة خدمية بالدرجة الأولى و هدفها الأساسي السهر على راحة المواطن، و لهذا وضع شعار " من الشعب و إلى الشعب " لما يحمله من مغزى تواجد سلطة البلدية بين أيادي الشعب من خلال منتخبيهم.

فقد كان يهدف القانون الصادر في 14 فيفري 1984 إلى تحقيق اللامركزية الإدارية، لكن دون مراعاة الآثار المالية التي تتجم عن التقسيم الإقليمي، و التي تنعكس سلبا على الجماعات المحلية نظرا لضعف الجانب المالي لديها، و منذ 1984 إلى اليوم تأثرت العديد من هذه البلديات من هذا التقسيم بالأخص تلك التي يندم فيها النشاط الاقتصادي و تأخذ كفايتها من الموارد الجبائية عن طريق قباضات الضرائب التابعة للدوائر أو مخصصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

لكن التقسيم الإداري وحده لا يشكل مصدر ضعف الموارد الجبائية، و إنما هناك أسباب أخرى كتبعية الإيرادات الجبائية بالدولة و سياسة التحفيز الضريبي التي شجعت سياسة الاستثمار المنتهجة من قبل الدولة و أضعفت الحصيلة الجبائية من جهة أخرى.

### الفرع الثاني: مركزية الجباية

يعتبر وضع الإيرادات الجبائية في يد السلطة المركزية من أهم الأسباب المؤدية إلى عجز الإيرادات الجبائية في ميزانية البلدية، و تتجلى تبعية تلك الإيرادات على مستوى تأسيس الضريبة و قبضها فيما يلي:

## أولا / تبعية تأسيس الضريبة للدولة

نص القانون الجزائري على أن جميع الضرائب و الرسوم تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية والتي تتمثل في المجلس الشعبي الوطني، فمهمة تأسيس وعاء الضريبة و نسبها و طرق تحصيلها أوكلت إلى السلطة التشريعية و هذا لضمان مبدأ مشروعية الضريبة.<sup>1</sup>

كما تخضع الضريبة إلى قواعد محددة و مرتبة ترتيبا صارما في إطار قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعية الضريبة، ثم يأتي دور القوانين الفرعية المتخصصة في الضريبة كقانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة، قانون الضرائب غير المباشرة، قانون التسجيل و الطابع، قانون الجمارك إلى غيرها من القوانين التي تشمل نصوص صريحة فيما يخص تأسيس الضريبة و الوعاء و النسب إلى جانب كيفية الدفع.

من خلال النصوص القانونية، يتضح أن البلدية لا يد لها في تأسيس الضريبة أو قبضها إلا التي نص عليها القانون صراحة، فالمشروع اقتصر على استعمال عبارة " الضرائب المحلية " دون إجمالها في عبارة الإيرادات الضريبية، و هذا يدل على أنه لا يسمح للبلديات أن تستوفي غير الضرائب و الإعفاءات و الرسوم المنصوص عليها في القوانين الجارية العمل بها.

من جهة أخرى كان للمجلس الشعبي البلدي الحق في تعديل نسبة الضريبة على الأنشطة الصناعية و التجارية إلى غاية 1966، و بعدها لم يصبح لها وجود نظرا لضعف الجهاز القائم على تحديد هذه الضريبة و فنياتها.

مما سبق، يمكن استخلاص أن الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية و السلطة التنظيمية في مجال تأسيس الضريبة و تحديد وعائها و نسبها، لا يفتح مجالاً للشك في مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية و التي تجرد البلديات من المبادرة المالية في مجال تأسيس الضرائب لكون لهذه الطريقة آثار سلبية على مردودية الإيرادات الجبائية.

<sup>1</sup> - المادة 151 من الدستور الجزائري 1996.



## ثانيا / تبعية القابض البلدي

صدر المرسوم رقم 86-30 في 18 فيفري 1986 و الذي يحدد أجهزة و هيئات الإدارة العامة للولاية و صلاحياتها، فالمديرية الفرعية للضرائب على مستوى الولاية و التي تقع تحت سلطة مديرية التنسيق المالي، أصبحت بموجب المادة 07 لا تدخل ضمن اختصاص المجلس التنفيذي للولاية. كما أن القرار الصادر بتاريخ 15 فيفري 1987 في مادته الأولى حدد النطاق الإقليمي لقباضات الضرائب المختلفة و تحديد قائمة المصالح المسير من قبل تلك القباضات، لكن هذه المصالح لا تعتبر تابعة للبلدية و إنما تابعة لوزارة المالية و هي مقيدة في تنفيذ مهامها بالتعليمات الصادرة عن الهيئة الوصية.

بالإضافة إلى أن وظيفة القابض أو المحاسب العمومي مقيدة هي كذلك بالمراسيم، و تعيين المكلف بالقبض لا يكون إلا بمرسوم وزاري و تحت وصاية وزير المالية.

هذا و خلال سنة 2003 صدر قرار بتبعية القابض البلدي إلى الخزينة العمومية لفترة معينة على أن ينفذ القرار في 01 جانفي 2004، و نص المرسوم 65-260 المؤرخ في 14 أكتوبر 1965 في مادته الأولى على تعيين المحاسبين العموميين الممارسين لمهامهم باسم الدولة و الجماعات المحلية و كذا المحاسبين العموميين المزاولين مهام المحاسبين للميزانيات الملحقة و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من طرف وزير المالية.

كما حدد القانون إطار صلاحيات القابض البلدي، حيث كلفه لوحده بقبض الضرائب دون تدخل أي موظف آخر، و كل تدخل غير قانوني يعرض الموظف نفسه إلى الملاحقة القانونية.<sup>1</sup>

## ثالثا / التحفيز الضريبي

بالإضافة إلى العوامل السابقة، تلعب سياسة التحفيز أو التحريض الضريبي دورا هاما في تخفيض الإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية بشكل خاص.

فقد أصبح التحفيز أو الحث الضريبي من أهم الأساليب المتبعة من قبل الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة، ذلك من خلال الامتيازات الضريبية و التسهيلات و الإعفاءات التي تحت المؤسسة على الاستثمار.

<sup>1</sup> - المادة 280 من الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967.

و قد اهتمت الدولة بسياسة التحفيز الضريبي من خلال القوانين الصادرة الخاصة بالاستثمار في المناطق الواجب ترقيتها.

و يعتبر قانون 93-12 الصادر في 1993 نقطة تحول لسياسة التحريض الضريبي لكنها أثرت على الحصيلة الضريبية العائدة للبلديات خاصة فيما يتعلق بالرسم على النشاط المهني، تشمل تلك السياسة نوعين من الإجراءات و هي الإعفاءات الضريبية و التخفيضات.

فسياسة التحفيز الضريبي تؤدي إلى تقليص الحصيلة الضريبية من جهة، و ترقية الاستثمار و توسيعه إلى المناطق المحرومة و النائية من جهة أخرى، لكنها لم تكبح الاقتصاد كما ينبغي نظرا لانتشار عامل التحايل و المخالفات القانونية للمستثمرين و تلاعبهم في ملفات الاستثمار.<sup>1</sup>

كما لا يمكن إغفال الدور الذي تلعبه الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمارات في تلك المخالفات لعدم متابعتها و قلة الرقابة المشددة و المستمرة.

إذن تدخل عدة عوامل في عجز ميزانية الجماعات المحلية من حيث الإيرادات الجبائية و كلها مرتبطة بطرفي التعامل المكلف و الإدارة الجبائية تحت سلطة الحكومة المركزية من خلال القوانين الصادرة، في خضم تلك المشاكل قامت الدولة بإجراء إصلاحات عديدة مست النظام الضريبي.

### المبحث الثاني: الرقابة الجبائية

لقد منح المشرع الجزائري لكل من المكلفين بالضريبة و الإدارة الجبائية حقوق و واجبات من أجل حماية الحقوق العامة و الخاصة، و لذلك أوجب على المكلفين إعطاء تصريحات صحيحة و دقيقة و تامة، بحيث تختلف هذه التصريحات باختلاف الأنظمة التي يخضع لها هؤلاء المكلفين إلا أن بعض المكلفين يرون أن الضريبة مجرد تقييد لنفوذهم المالي و حريتهم الاقتصادية مما يجعلهم يفكرون في مختلف الوسائل التي تمكنهم من تفادي الضريبة مما يؤثر مباشرة على مصالح الخزينة العمومية، ما جعل المشرع يثبت حقا أساسيا من حقوق الدولة في المحافظة على مصادر تمويل الخزينة العمومية و ذلك من خلال الرقابة و التحقيق الجبائي. و هي من أهم الإجراءات التي تسمح للإدارة الجبائية بالتأكد من صحة التصريحات و التطبيق الميداني للقوانين و التشريعات الجبائية، و من ثم معرفة ما مدى قيام المكلفين

<sup>1</sup> - ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر و أثره على المؤسسة و التحريض الاستثنائي، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1996 - 1997، ص.183.

بالضريبة بدفع مستحقاتهم بالإضافة الى تصحيح الأخطاء و المخالفات و التجاوزات التي تتوصل إليها من خلال التحقيق الجبائي.

سننطلق في هذا المبحث إلى: تعريف الرقابة الجبائية، مظاهرها، الإطار القانوني لها، الهيئات المخولة للرقابة الجبائية، أشكالها، أهدافها، علاقة الرقابة الجبائية بالمفاهيم الجبائية الأخرى وأخيرا صعوبات الرقابة الجبائية وآليات تفعيلها.

### المطلب الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة الجبائية

من أهم خصائص النظام الضريبي الجزائري أنه نظام يقوم على أساس التصريح كنظام عام متعارف عليه لكن لأجل التأكد من صحة ومصداقية التصريحات فإن المصالح الجبائية تباشر عمليات الرقابة الجبائية ضمن إطار واضح طبقا لمواد ونصوص قانونية يتم من خلالها تحديد مفاهيم الرقابة الجبائية و ذلك ما تتضمنه التعاريف التالية:

#### الفرع الأول: تعريف الرقابة الجبائية

##### أولا / تعريف الرقابة

لقد عرف (فايول) الرقابة بأنها التحقق ما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة و القواعد المقررة أما موضوعها، فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها و منع تكرارها.

##### ثانيا / تعريف الرقابة الجبائية

فالرقابة هي الأداة القانونية التي تعين السلطة المختصة على الوقوف على الأخطاء وتقويمها، و بما أن الإدارة الجبائية إحدى هذه السلطات المختصة فإن رقابتها حسب CLAUDE LAURENT تمثل الوسيلة التي تمكنها من التحقق بأن المكلفين ملتزمين في أداء واجباتهم الجبائية و تصحيح الأخطاء  
الملاحظة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> - أ. محمد حمو، د. منور أوسرير، محاضرات في جباية المؤسسات، الشركة الجزائرية بوداوا، 2009، ط.1، ص.201.

الرقابة الجبائية هي تشخيص محتوى الكتابات المحاسبية بما يتلاءم مع القانون الجبائي والتحقق من هذا المحتوى مع الإثباتات والتصريحات المقدمة هذا من جهة و من جهة أخرى هناك من الباحثين و المختصين من يعتبرون الرقابة الجبائية مرادف لمصطلح المراجعة الجبائية وبالتالي يعرفون المراجعة الجبائية على أنها عبارة عن فحص للوضعية الجبائية للمؤسسة بغرض تشكيل رأي، أو تقييم و الهدف منه هو تشخيص جبائي للمؤسسة<sup>1</sup>.

## الفرع الثاني: أهداف الرقابة الجبائية

من خلال التعاريف السابقة يمكننا استخلاص بعض الأهداف التي تسعى الرقابة الجبائية إلى تحقيقها منها ما هي رئيسية وأخرى ثانوية.

### أولا / الأهداف الرئيسية

ومن أهمها:

#### 1 / الهدف القانوني

ويتمثل في التأكد من مدى مطابقة ومسايرة مختلف التصرفات المالية للمكلفين للقوانين والأنظمة من طرف المكلفين، وحرصا على سلامة هذه التصرفات تركز الرقابة الجبائية على مبدأ المسؤولية والمحاسبة لمعاقبة المكلفين بالضريبة عن أي انحرافات أو مخالفات يمارسونها للتهرب من دفع مستحقاتهم الجبائية.

#### 2 / الهدف الإداري

تؤدي الرقابة الجبائية دورا هاما للإدارة الضريبية من خلال الخدمات و المعلومات التي تقدمها و التي تساهم بشكل حيوي و كبير في زيادة الفاعلية و الأداء و يمكن تحديدها في النقاط التالية:

- تساعد الرقابة الجبائية على التنبيه إلى أوجه النقص و الخلل في التشريعات المعمول بها مما يساعد الإدارة الجبائية على اتخاذ الإجراءات التصحيحية.
- تحديد الانحرافات و كشف الأخطاء يساعد الإدارة الجبائية في المعرفة و الالمام بأسبابها و تقييم آثارها، و بالتالي اتخاذ القرارات المناسبة لمواجهة المشكلات التي تنجم عن ذلك.

<sup>1</sup> - ولهي بوعلام، النظام الضريبي الفعال في ظل الدور الجديد للدولة حالة الجزائر، مرجع سابق ص.124.

- تسمح عملية الرقابة الجبائية بإعداد احصائيات و معدلات و نسب التهرب الجبائي.

### 3 / الهدف المالي و الاقتصادي

تهدف الرقابة الجبائية إلى المحافظة على الأموال العامة من التلاعب و السرقة، أي حمايتها من كل ضياع بأي شكل من الأشكال، و هذا لضمان دخول إيرادات أكبر للخزينة العمومية، و بالتالي زيادة الأموال المتاحة للإنفاق العام مما يؤدي إلى زيادة مستوى الرفاهية الاقتصادية للمجتمع كون الأهداف الاقتصادية و الرقابة الجبائية موجودة ضمن العلاقة المركبة بين الاقتصاد و الجباية.

### 4 / الهدف الاجتماعي

- منع و محاربة انحرافات الممول بمختلف صورها
- تحقيق العدالة الجبائية بين المكلفين على قدم المساواة أمام الضريبة.<sup>1</sup>

## الفرع الثالث: أشكال الرقابة الجبائية

إن المراقبة الجبائية للتصريحات الجبائية تأخذ عدة أشكال فيمكن أن تباشر بصفة عامة أو معمقة و يمكن أن تكون مختلطة أو رقابة فئوية أو مصوبة (خاصة).

### أولا / الرقابة العامة

إن الرقابة العامة تتم على مستوى مفتشية الضرائب، حيث يمكن التمييز بين كل من الرقابة العامة، الرقابة الشكلية و الرقابة على الوثائق، حيث يباشر رئيس المفتشية عملية و مراقبة التصريحات على شكل فحص تمهيدي دون التنقل أو إجراء أبحاث خاصة.

### 1 / الرقابة الشكلية

- تهدف هذه الرقابة التي تتم على مستوى مفتشية الضرائب في دائرة الاختصاص و مكان ممارسة النشاط للخاضعين للضريبة و تهدف هذه الرقابة إلى:
- التأكد من هوية و عنوان المكلف للضريبة
  - التأكد من خلو التصريحات من الأخطاء المادية
  - حصر المعلومات المهمة التي يتم اكتشافها من خلال التصريح

<sup>1</sup> - أ.محمد حمو، د. منور أوسرير، مرجع سابق، ص. 201، 202.

واقعيًا هذا النوع من الرقابة قد ينجز أحيانًا و في الغالب لا يتم إنجازها بسبب ما يلي:

- عدم وجود متابعة دقيقة من المصالح المركزية على هذا النوع من الرقابة
- التظاهر بعدم وجود الوسائل البشرية لإجراء هذا النوع من الرقابة بالرغم من أنها لا تتطلب كفاءة عالية.

## 2 / الرقابة على الوثائق

بخلاف الرقابة الشكلية فإن هذه الرقابة انتقائية و غير منتظمة و هذا الانتقاء لا يكون فقط على التصريحات الشخصية و إنما يكون على مجمل التصريحات المهنية و ذلك من أجل التوصل إلى مراقبة الأرقام و المبالغ المصرح بها، و تتمثل في الفحص النقدي للتصريحات الجبائية المكتتبه و تلاؤمها و تجانسها مع المداخيل المصرح بها و الوثائق و المعلومات التي في حوزة المصلحة و التي يتم استكمالها في حالة النقصان لإيضاحات و تبريرات المكلفين.<sup>1</sup>

ما يمكن إقراره أن هذا النوع من الرقابة نص عليه قانون الإجراءات الجبائية بحيث على الإدارة مراقبة التصريحات و الأعمال المستعملة لتحديد كل ضريبة أو حق، رسم أو إتاوة، حيث يتعين على المؤسسات و الهيئات المعنية أن تقدم للإدارة الجبائية و بناء على طلبها الدفاتر و الوثائق المحاسبية.<sup>2</sup> تهدف هذه الرقابة إلى:

- الكشف عن الأخطاء في الحسابات و المعدلات و الهوامش المختلفة للربح
- معرفة الوضعية المالية للمكلف كل سنة.
- مراقبة مصداقية التصريحات بالمقارنة مع ما هو متوفر لدى مفتشية الضرائب
- إعداد قائمة المكلفين المقترحين للرقابة المعمة

إن من أهم العوائق التي تحد من فعالية هذا النوع من الرقابة عدم كفاءة أعوان الإدارة الجبائية من جهة و كثرة تعدد التصريحات الواجب فحصها من جهة أخرى، إضافة إلى غياب المتابعة الدقيقة و الصارمة للسلطات الوصية على هذه الرقابة.

<sup>1</sup> - أ.عوادي مصطفى، الرقابة الجبائية على المكلفين بالضريبة في النظام الضريبي الجزائري، مطبعة مزوار، 2009، ط.1، ص.13.

<sup>2</sup> - المادة 01-18 من قانون الإجراءات الجبائية لسنة 2007.

• الرقابة المعمقة

الهدف الأساسي لهذا النوع من الرقابة هو استدراك التهرب الضريبي، و هو استمرار للرقابة على الوثائق، حيث تقوم مديرية البحث و المراجعات على المستوى المركزي لبرمجة المكلفين الخاضعين للرقابة بناء على اقتراحات المديريات الولائية و معلومات أخرى بحوزتها ومن ثم يتم انتقاء الملفات الواجب مراقبتها بناء على عدة مؤشرات أهمها<sup>1</sup>:

- أن تحترم المؤسسة التزاماتها الجبائية و المحاسبية
  - أهمية الأرباح و المداخل المصرح بها مقارنة مع أرقام الأعمال المحققة
  - مظاهر الثروة الخارجية للشخص المستغل، أو المسير، أو الشركاء
  - العجز المتكرر
  - طبيعة النشاط الممارس و أهمية المنتج في السوق
  - التغيير الدائم لمكان النشاط التجاري
  - التعديلات المتكررة للقوانين الأساسية
- تجدر الإشارة إلى وجوب التمييز بين ثلاثة أنواع من الرقابة تنضوي تحت لواء هذه الرقابة و هي:
- التحقيق في المحاسبة
  - التحقيق المعمق لمجمل الوضعية الجبائية للمكلف
  - التحقيق المصوب في المحاسبة

أ / التحقيق في المحاسبة

نصت المادة 20-01 من قانون الإجراءات الجبائية على أنها مجمل العمليات التي تتمثل في الفحص في عين المكان للمحاسبة و الوثائق المحاسبية الأخرى الخاصة بالمؤسسة و مواجهتها بالتصريحات المكتتبه و كشوفات الربط الخارجية و بطاقات المعلومات إن وجدت و كذا المعاينات المادية التي يجريها المحقق، هذه الرقابة يمكن أن تمس مجمل الضرائب و الرسوم أو خاصة بالتركيز على ضريبة أو رسم معين<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، مديرية التحريات و التحقيق، تعليمية رقم 1519 الصادرة بتاريخ 2000/10/30.

<sup>2</sup> - مصطفى عوادي، الرقابة الجبائية على المكلفين بالضريبة في النظام الجبائي الجزائري، الجزائر، 2010/2011، ط.2، ص.13.

### ب / التحقق المعمق في مجمل الوضعية الجبائية

نصت عليه المادة 21-01 من قانون الإجراءات الجبائية و هي مجمل عمليات البحث والتفتيش المعمق بهدف الكشف عن الفروقات المحتملة بين المداخل المصرح بها و مقارنتها مع معطيات المصالح الجبائية عنها، تخص جميع المكلفين بما فيهم مسيري المؤسسات الفردية فيما يخص النشاط المهني أو المراقبة المعمقة.

### ج / التحقيق المصوب في المحاسبة

تهدف الإدارة الجبائية من خلال هذه الرقابة إلى:

- مراقبة ضريبية واحدة أو عدة أنواع من الضرائب لمدة تقل عن سنة جبائية
- مراقبة التخفيضات الممنوحة في مجال الرسم على القيمة المضافة
- مراقبة المراكز المحاسبية المدرجة في جدول حسابات النتائج من إهلاكات و مؤونات
- الإعفاءات و العجز المتكرر، و الأرباح المعاد استثمارها
- مراقبة استرداد القروض الضريبية

يلاحظ على هذا النوع من المراقبة تباين في الأهداف نظرا لطبيعتها.

### ثانيا / الرقابة عن طريق الفرق المختلطة<sup>1</sup>

يلاحظ على هذه الرقابة منذ الشروع فيها كثرة المنازعات و يؤخذ عليها النقائص التالية:

- عدم المتابعة الدقيقة لأنشطة الفرق من قبل المصالح المركزية
- عدم فعالية التنسيق المشترك بين الهيئات الثلاثة المشكلة للفرق و عدم التأطير الجيد
- عدم تحيين المرسوم المنشئ لها.

### ثالثا / الرقابة على المعاملات العقارية

إن مراجعة أثمان المعاملات العقارية المصرح بها تشكل أحد أهم الأدوات في مكافحة التهرب

الجبائي المتعلق بالمعاملات التالية:

- العقارات المبنية

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 97-290 المؤرخ في 27/07/1997.

- المنشور رقم 293 المؤرخ ب 21/06/1999.



- العقارات غير المبنية

- الربوع العقارية

تعتمد هذه المراقبة على سعر السوق لمراجعة أثمان المعاملات العقارية وفقا لقانون العرض والطلب مع الأخذ بعين الاعتبار العناصر المادية و العوامل القانونية للعقار، و كذا المحيط الاقتصادي المتواجد فيه العقار ما يدعو إلى الدقة في متابعة هذه المعاملات مع إشراك الأطراف المتدخلين فيها و الناشطين في هذا المجال.

### المطلب الثاني: الإطار القانوني للرقابة الجبائية

لقد منح المشرع للإدارة الجبائية حقوقا وصلاحيات من شأنها أن تسمح لهذه الأخيرة من التحقق من صحة التصريحات وصدقها و قانونيتها وصولا إلى تصحيح بتقويم الأخطاء المرتكبة و من بين هذه الصلاحيات حق الإطلاع، حق الزيارة، حق الرقابة، حق إستدراك الأخطاء الإدارية.

### الفرع الأول: حق الزيارة

خول المشرع الجبائي لأعوان الضرائب حق الزيارة الميدانية لمقرات المكلفين في إطار مباشرة الرقابة المتمثلة في المعاينة المادية، فيمكنهم التحرك بحرية في المقرات المهنية و بالتالي متابعة حركة البضائع عبر مختلف مراحل التسويق و مراقبة الصفقات التي تبرم بين المنتجين وتكون هذه المراقبة عندما توجد قرائن تدل على ممارسات تدليسية ويكون الترخيص بأمر من رئيس المحكمة المختصة إقليميا أو قاضي يفوضه هذا الأخير، كما أن طلب الترخيص قد يكون من قبل مسؤول الإدارة الجبائية، تتم المعاينة وحجز الوثائق والأموال التي تشكل أدلة بحضور ضابط من الشرطة القضائية يعينه وكيل الجمهورية مرفوقا بعونين من الإدارة الجبائية.

### الفرع الثاني: حق الرقابة

التحقيق يستوجب على الإدارة الجبائية الإحاطة بوسائل تقدير مدى صحة هذه الإقرارات من بين هذه الوسائل التي تتمثل في مجمل العمليات التي من شأنها التحقق من صحة و نزاهة التصريحات المقدمة من طرف المكلف من خلال مقارنتها بعناصر ومعطيات خارجية.

### الفرع الثالث: حق إستدراك الأخطاء

هو الوسيلة الممنوحة للإدارة لإجراء تقويمات لنفس المدة و نفس الضرائب عندما يقدم المكلف لها عناصر غير كاملة أو خاطئة، يتمثل هذا الحق في إعادة النظر في الإقتطاع سواء في تعديله أو في إنشاء إقتطاع جديد، يجوز إستدراك كل خطأ يترتب سواء من نوع الضريبة أو مكان فرضها بالنسبة لأي كان من الضرائب و الرسوم في المؤسسة عن طريق الجداول. و قد حدد الأجل القانوني لإستدراك الأخطاء إلى أربع "4" سنوات وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 326 من قانون الضرائب المباشرة الرسوم المماثلة.

### الفرع الرابع: حق الاطلاع

إمكانية قانونية تسمح للإدارة الجبائية بمعرفة كل الوثائق المستعملة من طرف جميع المكلفين الخاضعين والاطلاع على تصريحاتهم المكتوبة والموجهة للإدارة الجبائية وله شكلين هما:

#### أولا / حق الإطلاع لدى الإدارة العمومية

لا يمكن في أي حال من الأحوال لإدارات الدولة، الولايات، البلديات، المؤسسات الخاضعة لمراقبة الدولة وكذلك جميع المؤسسات أو الهيئات أيا كان نوعها أن تدفع بالسر المهني أمام أعوان الإدارة الجبائية الذين هم على الأقل في رتبة مراقب عندما يطلبون منها الإطلاع على وثائق الخدمة التي توجد في حوزتها.

## ثانيا / حق الإطلاع لدى المؤسسات الخاصة

تسير المراقبة تصريحات الضرائب المكتوبة من قبل المعنيين أنفسهم و من قبل الغير، يتعين على جميع الحرفيين و المتصرفين في الأموال و غيرهم من التجار الذين تشمل مهنتهم في دفع إيرادات عن قيم منقولة أو الذين تشمل مهنتهم بصفة ثانوية القيام بمدفوع من هذا النوع وكذا جميع التجار و جميع الشركات أيا كان غرضها الخاضعة لحق الإطلاع أن يقدموا عند كل طلب من أعوان الضرائب الذين هم على الأقل من رتبة مراقب الدفاتر التي ينص على مسكها قانون التجار و كذا جميع الدفاتر و الوثائق الملحقة، مستندات الإيرادات والنفقات كما يجب على المكلفين تقديم الوثائق المحاسبية و الإثباتات الضرورية لتدقيق التصريح عند كل طلب من مفتشي الضرائب المباشرة.

المطلب الثالث: الحصيلة المالية وفعالية نظام الرقابة الجبائية<sup>1</sup>

لا يمكن معرفة مدى فعالية نظام الرقابة الجبائية في مكافحة التهرب الضريبي ، إلا من خلال معرفة الحصيلة المالية المترتبة عنها ،ومن ثم الوصول إلى أهم العوائق التي تقف دون تحقيق أهدافها ، في المقابل فإن عدم مراقبة وتقييم نظام الإعفاءات الجبائية قد يشكل هو الآخر منفاذا للتهرب الضريبي ، مما يستوجب تحليل تكلفة هذه الاعفاءات ، و إبراز تطور نوع الاستثمار إضافة إلى مداخل الصندوق الخاص لدعم الاستثمار.

<sup>1</sup> - ولهي بوعلام، النظام الضريبي الفعال في ظل الدور الجديد للدولة حالة الجزائر، مرجع سابق ص.179.

الفرع الأول: الحصيلة المالية لنظام الرقابة الجبائية

أولا / المردودية المالية للتحقيق الجبائي في المحاسبة

جدول 14 : تطور مردودية التحقيق الجبائي في المحاسبة لفترة المحاسبية (2001- 2006)

الوحدة: مليار

دج

2006		2005		2004		2003		2002		2001		بيان
المبلغ	عدد القضايا	المبلغ	عدد القضايا	المبلغ	عدد القضايا	المبلغ	عدد القضايا	المبلغ	عدد القضايا	المبلغ	عدد القضايا	
10.845	2005	6.831	2037	5.763	1895	5.407	1460	5.814	1392	5.070	142.7	DI W
3.857	180	8.216	180	4.664	223	10.115	208	11.201	275	1.1%	313	S.R V

المصدر: احصائيات المديرية العامة للضرائب، مديريةية الأبحاث والمراجعات، نيابة المديرية للبرمجة

ما يمكن استنتاجه من خلال هذا الجدول هو التطور الملحوظ من حيث عدد القضايا المبرمجة للتحقيق سواء بالنسبة للتحقيق على مستوى المديريات الولائية، أو على مستوى الفرق الجهوية، فلقد سجلت المديريات الولائية 2005 قضية مبرمجة سنة 2006 أي بنسبة تطور بلغت 75 مقارنة بسنة 2001 ، في حين سجلت فرق البحث الجهوية تراجعاً بنسبة 75 % في نفس الفترة .

أما من حيث المبالغ المترتبة عن التحقيق فلقد تضاعفت من 5.070 مليار دج سنة 2001 إلى 10.845 مليار دج سنة 2006 بينما شهدت انخفاضا محسوسا بالنسبة لفرق البحث الجهوية من 7.78 مليار دج سنة 2001 إلى 3.857 مليار دج سنة 2006 .

و ما يلاحظ أن هناك تطور إيجابي من حيث المردود في حالة دمج نتائج الهيئتين مع بعض ، و أن مرد هذا التطور الإيجابي قد يرجع إلى العوامل الموضوعية التالية :

- جهل بعض المكلفين للتشريع الضريبي الساري المفعول

- تطوير إجراءات التحقيق من حيث التشريع .
  - تدعيم مصالح الرقابة بحملة الشهادات الجامعية و المختصين .
  - تكثيف عملية التكوين و التدريب .
  - تقوية الإعلام و الاتصال عن طريق الأنترنت و الدلائل التطبيقية و المنشورات .
- في الواقع أن هذا التطور الإيجابي لا يرقى إلى المستوى المطلوب المستهدف من عملية التحقيق الجبائي في المحاسبة للحد من تنامي ظاهرة التهرب الضريبي ، مما يطرح جملة من التساؤلات حول مدى فعالية هذا النوع من الرقابة حيث قامت الحكومة في قانون المالية لسنة 2009 و القانون المالي التكميلي لنفس السنة بإنشاء مصلحة التحريات الجبائية التي تتكلف على المستوى الوطني بالقيام بتحقيقات ضد تحديد مصادر التهرب و الغش الجبائيين<sup>1</sup>
- إلا أن ما يمكن إدراجه من نقائص تقف دون تحقيق الأهداف المرجوة من هذا النوع من الرقابة يمكن ذكر ما يلي :
- برمجة المكلفين الذين لا يمتلكون خطرا جبائيا .
  - النقص في عدد المحققين و عدم تأهيل البعض منهم مما أثر على عدم تناسب توسع الأنشطة مع برامج التحقيق.
  - عدم تحديث معايير اختيار المؤسسات القابلة للتحقيق تماشيا مع تطور تقنيات التحايل القانوني من دفع الضرائب خصوصا المعاملات الإلكترونية و تطور التكنولوجيا .
  - عدم التفرة بين حالات رفض المحاسبة و حالات التغريم الفوري .
  - عدم تشجيع المؤسسات التي تبدي تعاوننا و حسن سلوك مع المحققين و المستعدة لتسديد ما ترتب عليها من حقوق من التخفيض الفوري الكلي أو الجزئي من الزيادات الإضافية .
- ثانيا / تقييم المردودية المالية للتحقيق المعمق في الوضعية الجبائية الشاملة**
- إن هذا النوع من التحقيق تم الشروع فيه ابتداء من سنة 2001 و المردود المالي له مفصلا في الجدول التالي :

<sup>1</sup> - المادة 45 من الأمر رقم 21-08 المؤرخ في 30 ديسمبر 2008 المتضمن قانون المالية لسنة 2009

جدول 15: تطور مردودية التحقيق المعمق في الوضعية الجبائية الشاملة فترة (2001-2006)

2006		2005		2004		2003		2002		2001		بيان
المبلغ	عدد القضايا	المبلغ	عدد القضايا	المبلغ	عدد القضايا	المبلغ	عدد القضايا	المبلغ	عدد القضايا	المبلغ	عدد القضايا	
742.890	239	315.416	197	496.764	207	387.215	203	284.321	148	251.529	89	DI W
242.962	39	423.522	61	318.589	31	328.356	20	511.820	17	68.680	10	S.R V

المصدر: احصائيات المديرية العامة للضرائب، مديريةية الأبحاث والمراجعات، نيابة المديرية للبرمجة

ما يمكن ملاحظته هو تطور عدد القضايا و كذلك المردود المالي لها من سنة لأخرى، و بما أن هذا النوع من التحقيق يرتبط بمداخل الشخص الطبيعي، فإن طرقا عديدة تستخدم لتأسيس هذه المداخل لعل أهمها:

- تحليل الحسابات المالية، الرصيد الدائن و الرصيد المدين للبنك
- موازنة الخزينة (الموازنة النقدية)، أي النقد المتحصل عليه مع النقد المستعمل
- الصندوق الخاص و يستعمل عندما يمارس المكلف نشاط تجاري فردي أو غير تجاري حسب نظام الربح الحقيقي أي الفرق ما بين المتاحات المستخرجة و المتاحات المستعملة.
- التقييم الجرافي الأدنى حسب عناصر المسار الجبائي<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - تبعا للمادة رقم 98 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم لسنة 2010

غير أن أهم ما يسجل من نقائص يمكن ذكر:

- قلة تعاون المصالح الجبائية فيما بينها خاصة إذا تعلق الأمر بطلب معلومات من خارج الولاية محل السكن الرئيسي للمكلف.

### ثالثا / المردودية المالية للرقابة على المعاملات العقارية

إن مراجعة أثمان المعاملات العقارية المصرح بها تشكل أحد أهم الأدوات في مكافحة التهرب الجبائي في هذا الميدان و هو يخص المعاملات التالية :

- العقارات المبنية

- العقارات الغير مبنية

مراقبة المداخل العقارية

#### جدول 16: تطور مردودية الرقابة على المعاملات العقارية للفترة (2003-2007)

السنة	عدد الملفات المراقبة	الحقوق و الغرامات (10 <sup>6</sup> دج)	معدل النمو %
2003	24.268	1813.16	/
2004	31.707	2375.83	31
2005	34.378	2546.04	7.20
2006	31.323	2478.11	2.67-
2007	33.177	2.747.56	10.85+

المصدر: ناصر مراد، واقع التهرب الضريبي في الجزائر، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ع. 03، 2009، ص.261.

يلاحظ من الجدول السابق انخفاض مردود التحقيق خلال سنة 2006 بالمقارنة مع سنة 2005

بحيث سجل معدل نمو ب -2.67% و يفسر هذا الانخفاض بحملات التوعية التي تقوم بها الغرفة

الوطنية للموثقين بضرورة التصريح بالأسعار الحقيقية للمعاملات العقارية

وما يمكن طرحه من نقائص ما يلي:

- ارتباطها بالجانب الشخصي للمكلف، مما يصعب من مهمة المحقق.

- اتساع حجم السوق الموازي.

- صعوبة مراقبة كل عقود التسجيل الخاصة بالمعاملات العقارية.<sup>1</sup>
- عدم التنسيق التام بين إدارة الضرائب و مختلف الهيئات ذات الصلة بالعقار و قطاع السكن.

## الفرع الثاني : آليات تفعيل نظام الرقابة الجبائية

### أولا : تفعيل دور الرقابة للدولة

تتحمل الدولة مسؤولية خاصة اتجاه تفعيل الرقابة بصفة عامة و الرقابة الجبائية بصفة خاصة من

أجل أن تتحقق أهداف مختلف البرامج و السياسات تماشيا مع مقتضيات إدارة الحكم الراشد ، فقد لا يحقق الجهاز الضريبي أهدافه في غياب إدارة سياسية حقيقية اتجاه النظام الرقابي العام ، ذلك أن تفعيل آليات الرقابة الجبائية ، ومعالجة النقائص المسجلة لن يكون ذا جدوى في ظل انحصار الدور الرقابي للدولة ، ولهذا الغرض ، فإن مقتضيات التفعيل يجب أن تركز على المقومات الأساسية التالية :

#### 1. تجسيد قيم المساءلة و التضمينية :

إن قيمتي المساءلة والتضمينية ركيزتان أساسيتان للحكم الجيد و الراشد ، فالمساءلة مبنية على حق الشعب لمحاسبة الدولة ووضعها تحت طائلة المسؤولية من حيث كيفية استعمالها لسلطتها ولموارد الشعب وهي تحتاج إلى الشفافية والتنافسية ، أما التضمينية فهي أن كل فرد معني بإدارة الحكم ويريد المشاركة فيها قادرا على فعل ذلك بصورة متساوية عبر الإدلاء بصوته ، عبر المساهمة بالمشاورات ، أو عبر مراقبة هيئات الخدمات العامة المحلية<sup>2</sup> ، لذلك ينبغي تجسيد هاتين القيمتين عبر المؤسسات المنتخبة و على رأسها البرلمان.

ولقد خلص بعض المحللين إلى أن هناك ارتباط بين ارتفاع الصوت السياسي وزيادة المساءلة من جهة وارتفاع الإيرادات من جهة أخرى ، بينما أشار البعض إلى أن النظم البرلمانية ترتبط بتعبئة أقوى للإيرادات مقارنة بالنظم الرئاسية<sup>3</sup> .

<sup>1</sup> - ناصر مراد ، واقع التهرب الضريبي في الجزائر ، مرجع سابق ، ص : 261

<sup>2</sup> - البنك الدولي ، تقرير الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ، تحسين التضمينية و المشاركة 2003

<sup>3</sup> - صندوق النقد الدولي ، تعبئة الإيرادات في الدول النامية ص 77



**2. إعادة بعث القيم الحضارية للمجتمع**

إن استشراف الفساد و انتشار الانحرافات و المنكرات المرتبطة به أضحى من أخطر المظاهر التي تهدد الاستقرار الاجتماعي ، والسياسي ، وتعيق مسيرة التحولات الاقتصادية لذلك بات من الضروري التفكير الإيجابي نحو إنشاء مؤسسة الحسبة كإحدى معالم الدور الجديد للدولة.

**3. تنشيط الدور الرقابي لمجلس المحاسبة :**

إن تنشيط الدور الرقابي لمجلس المحاسبة كمؤسسة دستورية من شأنه أن يساهم من خلال مهامه في مراقبة المال العام خاصة في جانب النفقات العمومية التي ما فتئت تزداد مع تزايد عديد البرامج الحكومية في كل قطاعات الاقتصاد الوطني ، وقد يكون من الضروري في الوقت الراهن أن يبسط رقابته على صندوق ضبط الموارد الذي أضحى صمام الأمان للحكومة في مواجهة الأزمة المالية و الاقتصادية العالمية ، وجدير بالملاحظة أنه قد تمت عملية تحديث الصلاحيات لمجلس المحاسبة طبقاً للأمر الرئاسي رقم 10 - 02 الصادر بتاريخ 25 أوت 2010 حيث أصبح يدقق في شروط استعمال وتسيير الموارد والوسائل المادية و الأموال العمومية التي تدخل في نطاق اختصاصه ويتأكد من مطابقة عملياتها المالية و المحاسبية للقوانين و التنظيمات المعمول بها ، كما أنه أصبح يساهم في تعزيز الرقابة ومكافحة جميع أشكال الغش و الممارسات غير القانونية ، أو غير الشرعية التي تشكل تقصيراً في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة ، أو الضارة بالأموال العمومية .

**4. تفعيل الدور الرقابي للمفتشية العامة للمالية**

بالرغم من الصلاحيات التي تتمتع بها المفتشية العامة للمالية إلا أنه ينبغي أن تتمتع بالاستقلالية كسلطة مراقبة بعيدا عن وصاية وزير المالية ، و أن تدعم بالموارد البشرية المؤهلة تماشياً مع متطلبات العمل الرقابي المتزايد . مع ضرورة أن تدعم بهيكل و مصالح جهوية وولائية .

**5. الاستغلال الأمثل لتقارير الرقابة التي يجريها مجلس النقد و القرض**

إن هذه التقارير تخص بالدرجة الأولى عمليات الرقابة على التجارة الخارجية و التحويلات وذلك بموجب الأمر رقم 01 - 07 المتعلق بالقواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج و الحسابات بالعملة الصعبة إضافة إلى التقارير المتعلقة بجهاز مكافحة تبييض الأموال و تمويل الإرهاب .

## ثانيا : المتطلبات الأخرى المرتبطة بتفعيل الرقابة الجبائية

## 1- تفعيل نظام المعلومات الجبائي :

لا يمكن تنفيذ مختلف البرامج الرقابية الجبائية دون الاستناد إلى نظام المعلومات الجبائي الذي يعتبر العمود الفقري لمصاحتي الوعاء و التحصيل ، وذلك أن وظيفته تبدأ بتجميع البيانات و أدواتها ، ومراقبتها وحمايتها و أخيرا إنتاجها ، أي ضمان وصولها إلى مستعمليها . وبغرض استدراك النقائص تم إنشاء مديرية مستقلة بالمديرية العامة للضرائب تسمى مديرية البحث عن المعلومات الجبائية<sup>1</sup> .

وحرصا منها على توفير المعلومات الجبائية أصدرت السلطات العمومية المرسوم التنفيذي المتعلق بالإحصاء الاقتصادي<sup>2</sup> و الذي يهدف إلى معالجة ونشر البيانات الخاصة بالكيانات الاقتصادية و الإدارية من غير الفلاحة مهما كانت طبيعتها القانونية مع إجراء مسح معمق يمكن الاستجابة للاحتياجات والانشغالات في مجال المعلومات الاقتصادية ولاشك أن هذا النوع من الإحصاء إن تم تنفيذه بكل شفافية يساعد الإدارة الجبائية على وضع الإطار التصوري لنظام المعلومات الجبائي .

إن الرفع من أداء هذا النظام يمكن طالبي المعلومات من تحقيق الأهداف المسطرة و لا يتأتى ذلك إلا من خلال<sup>3</sup> :

- إدخال و استعمال الإعلام الآلي في كل مصالح إدارة الضرائب .
- ربط المصالح الضريبية المركزية و المحلية بنظام الإعلام الآلي (شبكة المعلومات).

## 2- تفعيل العلاقات مع المستشارين في الضرائب و المحاسبين :

اتجهت بعض الدراسات الحديثة في مجال محاسبة الضرائب التي تناولت تحليل و اختيار أثر العوامل المرتبطة ببيئة عمل المستشار الجبائي في الرفع من كفاءة أداء المحاسبة المهنية ومدى تأثيرها على التسيير الجبائي للمؤسسة ، إن وجود مستشار جبائي لمؤسسة ما لمن شأنه أن يساهم بدرجة أكبر في تنويرها بمختلف المعلومات الجبائية ومستجدات قوانين المالية ، و التتبع المستمر ، و المراقبة للتصريحات الشهرية و السنوية وكل هذا سيساعد مصالح الرقابة الجبائية في تبني الخطط المناسبة للرقابة ومكافحة التهرب الضريبي .

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 364/07 المؤرخ في 2007/11/28

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 10 - 123 المؤرخ في 28 أبريل 2010

<sup>3</sup> - كمال رزيق فضلي عبد الحلين ، نظام المعلومات الجبائي الجزائري ، [www.drolsi](http://www.drolsi) ، cerist dz .

## 3 - تفعيل نظام الاتصال و الإعلام و ذلك عن طريق :

- فتح قنوات تعاون و اتصال مستمر بين إدارة الضرائب و الشركات المختلفة ، و أن تساعد هذه الإدارة الشركات على التحول إلى النظم الإلكترونية حتى يكون للإدارة الدور الفاعل في هذا التحول تحت مراقبتها ، وذلك لمساعدة هذه الشركات من الولوج إلى خدمة الحكومة الإلكترونية على غرار دول عديدة.
- يجب أن تشجع الإدارة الضريبية تدفق المعلومات من خلال صفحات المعلومات والخدمات المعلوماتية الأخرى و ربط جميع مراكز المعلومات و مصادرها على شبكة الانترنت<sup>1</sup> . ومن شأن هذا أن يحقق الشفافية و الوضوح .
- تطوير نظام الاتصال الدولي و التنسيق من خلال تتبع كل المؤسسات و الأفراد فيما يخص التوطين و التحويلات البنكية سواء كانت بغرض تجاري أو خاص .

## 4- التفعيل من حيث إجراء الرقابة الجبائية

## أ - من حيث عملية البرمجة :

ينبغي تفعيل إجراءات البرمجة بشكل يسمح بالانتقال من الرقابة العامة إلى الرقابة المعمقة حتى تتكامل مراحل الرقابة و ذلك عن طريق :

- تسطير برنامج الرقابة العامة و متابعته من طرف السلطة المركزية .
- الاعتماد على الأساليب الكمية في عملية البرمجة التي تؤدي إلى تحليل الخطر الجبائي من جهة و تنويع أشكال الرقابة التي تبني على مراقبة كل أنواع الأنشطة .

## ب - من حيث الوسائل المادية و البشرية المحولة بعملية الرقابة

حتى تضطلع مصالح الرقابة الجبائية بمهامها ينبغي أن تدعم بالعدد الكافي من الموظفين المؤهلين الذين يتمتعون بشروط الكفاءة و النزاهة و الالتزام طبقا لمدونة أخلاقيات المهنة ، كما يجب أن تمنح لهم الوسائل المادية و المالية الكافية لتنفيذ مختلف البرامج

<sup>1</sup> إلهام محمد الصحابي عبد العطار ، المعالجة الضريبية للصفقات التي تتم من خلال التجارة الإلكترونية ، رسالة ماجستير كلية التجارة جامعة عين شمس مصر 2004

**المبحث الثالث: دراسة حالة - بلدية ندرومة -**

تعد الجماعات المحلية في الجزائر تجسيدا للامركزية الإدارية والمالية وعلى هذا الأساس وباعتبارها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، كان من الجلي أن تمتلك كل جماعة ميزانيتها الخاصة بها وبالتالي ضرورة توفرها على المصادر المالية التي تمول بها جملة المهام المسندة إليها من خلال تغطية نفقاتها بحيث تتنوع هذه المصادر بين مصادر ذاتية أو داخلية ومن أهمها الإيرادات الجبائية واخرى خارجية. وبما أن موضوع دراستنا كان منصبا بالأخص على الموارد الجبائية، فقد ارتأينا أن نحاول من خلال الحالة التطبيقية الاطلاع على واقع هذا المورد ومكانته في التركيبة المالية لبلدية ندرومة موضوع هذه الدراسة التطبيقية ومن ثم توضيح ما رأيناه في الجانب النظري فيما يخص الموارد الجبائية من خلال تفرعها إلى حصيلة جبائية تعود كليا للبلدية وأخرى تعود لها جزئيا أو تشترك فيها مع هيئات أخرى ومن ثم معرفة مدى مساهمة كل واحدة في مجموع الإيرادات وأخيرا مقارنة مساهمة المورد وأهميته بالنسبة للبلدية مع ما تتحصل عليه من مصادر خارجية بما فيها إعانات الدولة.

**المطلب الأول: تعريف بلدية ندرومة**

سنحاول في هذا المطلب تقديم نبذة عن بلدية ندرومة من خلال التطرق إلى الموقع والمساحة والحياة الاقتصادية والاجتماعية.

**أولاً: الموقع الجغرافي**

تتميز مدينة ندرومة بموقع حصين إستراتيجي للدفاع وجميل، توجد هذه المدينة في أقصى غرب الجزائر؛ وهي غير بعيدة عن الحدود المغربية. أسست في جنوب سفح جبل فلوسن؛ وهي تمتد على أواخر منحدرات هذا الجبل في ارتفاع يتخلل بين 360م-470م ويعتبر جبل فلوسن أعلى قمم جبل ترارة؛ حيث يبلغ ارتفاعه 1136م، يقابل المدينة البحر الأبيض المتوسط؛ وتبتعد عنه على خط مستقيم بـ 6 كلم، تقع بين وادين؛ وادي الحمراء من جهة الشرق؛ ووادي الدمين من جهة الغرب.

وتشرف على سهل مزاوروا الخصيب؛ ويحدها من جهة الغرب سيدي يوشع؛ ويبعد عنها بـ 18 كلم. ومن جهة الجنوب يحدها جبل فلاوسن، ومن الجهة الشرقية مدينة تلمسان التي تبعد عنها بـ 60 كلم، ومن جهة الغرب مدينة مغنية، وتقع في شمال الطريق المؤدي من تونس إلى المغرب. ومنذ القديم كانت لها علاقات بالمدن الكبرى المجاورة سواء عن طريق البحر و البر.

### ثانيا: المساحة

تبعد بلدية ندرومة عن البحر الأبيض المتوسط على خط مستقيم 6 كلم جوا، وتبلغ مساحتها حوالي 14 ألف كلم<sup>2</sup>.

### ثالثا: عدد السكان

يتوطن على أرض بلدية ندرومة حوالي 32.498 نسمة<sup>1</sup>، وذلك حسب إحصائيات سنة 2008. يمارسون نشاطات مختلفة أهمها الصناعة التقليدية، التجارة، الفلاحة والنشاط الخدماتي، تمتلك البلدية أسواقا يومية وسوقا أسبوعيا.

### المطلب الثاني: إيرادات بلدية ندرومة

من خلال هذا المطلب سنحاول الخوض في مختلف الإيرادات الجبائية وغير الجبائية التي تعود كلية لبلدية ندرومة بهدف التعرف على مكانة كل واحدة في القدرة المالية الذاتية للبلدية من جهة وكذا متابعة مراحل تطورها خلال سنوات الدراسة الثلاثة 2011، 2012، 2013.

<sup>1</sup> - Recensement 2008 de la population algérienne, wilaya de Tlemcen, sur le site de l'ONS.

أولاً: تقديم ميزانية بلدية ندرومة

الجدول رقم 17 : الميزانية الإضافية لبلدية ندرومة من خلال الحساب الإداري للبلدية لسنة 2011

المبلغ	الإيرادات	المبلغ	النفقات	قسم التسيير
448 241,82	- منتوجات الإستغلال	8 826 510,15	- سلع و لوازم	
12 056 264,55	- ناتج الأملاك العمومية	29 072 919,26	- أشغال و خدمات	
44 308 106,70	- تحصيلات و مساهمات	4 144 257,31	- مصاريف التسيير العام	
91 234 616,00	- ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية	83 874 017,18	- مصاريف المستخدمين	
5 557 038,84	- ضرائب غير مباشرة	64 000,00	- ضرائب و رسوم	
38 331 509,07	- ضرائب مباشرة	5 894 317,42	- منح و إعانات	
7 090 624,37	- ناتج إستثنائي	2 606 953,47	- مساهمات و حصص و أداء لفائدة الغير	
56 829 925,72	- ناتج و اعباء السنوات السابقة	15 512 907,14	- أعباء إستثنائية	
		1 117 801,08	- نتائج و اعباء السنوات المالية السابقة	
		53 124 669,45	- إقطاع للتجهيز	
<b>255 856 327,07</b>	المجموع	<b>204 238 352,46</b>	المجموع	
المبلغ	الإيرادات	المبلغ	النفقات	قسم التجهيز
30 151 055,59	- العجز او الفائض المرحل	21 440 508,29	- العجز او الفائض المرحل	
94 294 571,47	- تزويدات	52 356 623,70	- تزويدات	
96 553,94	- أملاك عقارية و منقولة	-	- أملاك عقارية و منقولة	
<b>124 542 181,00</b>	المجموع	<b>73 797 131,99</b>	المجموع	
<b>380 398 508,07</b>	- مجموع النفقات و الإيرادات	<b>278 035 484,45</b>	- مجموع النفقات و الإيرادات	
53 124 669,45	- إقطاع نفقات التجهيز من إيرادات التسيير	53 124 669,45	- إقطاع نفقات التجهيز من إيرادات التسيير	
327 273 838,62	- المجموع الفعلي ( الحقيقي )	224 910 815,00	- المجموع الفعلي ( الحقيقي )	
-	- الفائض الإجمالي	102 363 023,62	- الفائض الإجمالي	
<b>327 273 838,62</b>	- مجموع متساوي في النفقات و الإيرادات	<b>327 273 838,62</b>	- مجموع متساوي في النفقات و الإيرادات	

المصدر: من إعداد الطالب

الجدول رقم 18: الميزانية الإضافية لبلدية ندرومة من خلال الحساب الإداري للبلدية لسنة 2012

المبلغ	الإيرادات	المبلغ	النفقات	قسم التسيير
460 487,28	- منتجات الإستغلال	10 990 825,18	- سلع و لوازم	
10 744 277,05	- ناتج الأملاك العمومية	28 522 642,21	- أشغال و خدمات	
114 347 934,99	- تحصيلات و مساهمات	3 814 416,15	- مصاريف التسيير العام	
94 926 409,00	- ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية	83 271 476,56	- مصاريف المستخدمين	
8 896 560,12	- ضرائب غير مباشرة	4 000,00	- ضرائب و رسوم	
38 302 402,29	- ضرائب مباشرة	9 777 470,50	- منح و إعانات	
1 715 255,77	- ناتج إستثنائي	2 700 791,27	- مساهمات و حصص و أداء لفائدة الغير	
51 716 391,65	- ناتج و اعباء السنوات السابقة	34 981 943,71	- أعباء إستثنائية	
		1 439 309,96	- نتائج و اعباء السنوات المالية السابقة	
		61 231 705,60	- إقتطاع للتجهيز	
<b>321 109 718,15</b>	المجموع	<b>236 734 581,14</b>	المجموع	
المبلغ	الإيرادات	المبلغ	النفقات	قسم التجهيز
50 745 049,01	- العجز او الفائض المرحل	25 553 373,93	- العجز او الفائض المرحل	
89 458 029,74	- تزويدات	34 313 285,17	- تزويدات	
7 965,40	- أملاك عقارية و منقولة	-	- أملاك عقارية و منقولة	
<b>140 211 044,15</b>	المجموع	<b>59 866 659,10</b>	المجموع	
<b>461 320 762,30</b>	- مجموع النفقات و الإيرادات	<b>296 601 240,24</b>	- مجموع النفقات و الإيرادات	
61 231 705,60	- إقتطاع نفقات التجهيز من إيرادات التسيير	61 231 705,60	- إقتطاع نفقات التجهيز من إيرادات التسيير	
400 089 056,70	- المجموع الفعلي ( الحقيقي )	235 369 534,68	- المجموع الفعلي ( الحقيقي )	
-	- الفائض الإجمالي	164 719 522,02	- الفائض الإجمالي	
<b>400 089 056,70</b>	- مجموع متساوي في النفقات و الإيرادات	<b>400 089 056,70</b>	- مجموع متساوي في النفقات و الإيرادات	

المصدر: من إعداد الطالب

الجدول رقم 19 : الميزانية الإضافية لبلدية ندرومة من خلال الحساب الإداري للبلدية لسنة 2013

قسم التسيير	النفقات	المبلغ	الإيرادات	المبلغ
- سلع و لوازم	14 297 060,89	- منتجات الإستغلال	1 369 255,20	
- أشغال و خدمات	24 362 069,96	- ناتج الأملاك العمومية	11 489 199,70	
- مصاريف التسيير العام	9 662 413,84	- تحصيلات و مساهمات	83 789 897,53	
- مصاريف المستخدمين	87 770 026,32	- ممنوحات الصندوق المشترك للجماعات المحلية	102 809 841,00	
- ضرائب و رسوم	14 000,00	- ضرائب غير مباشرة	4 684 541,02	
- منح و إعانات	11 750 181,86	- ضرائب مباشرة	41 271 287,71	
- مساهمات و حصص و أداء لفائدة الغير	2 738 284,00	- ناتج إستثنائي	5 302 959,02	
- أعباء إستثنائية	5 481 165,50	- ناتج و اعباء السنوات السابقة	84 482 945,53	
- نتائج و اعباء السنوات المالية السابقة				
- إقطاع للتجهيز	61 270 310,35			
المجموع	<b>217 345 512,72</b>	المجموع	<b>335 199 926,71</b>	
قسم التجهيز	النفقات	المبلغ	الإيرادات	المبلغ
- العجز او الفائض المرحل	33 431 720,09	- العجز او الفائض المرحل	80 334 385,05	
- تزويدات	87 551 284,81	- تزويدات	129 858 366,82	
- أملاك عقارية و منقولة	-	- أملاك عقارية و منقولة	4 179,24	
المجموع	<b>120 983 004,90</b>	المجموع	<b>210 196 931,11</b>	
- مجموع النفقات و الإيرادات	<b>338 328 517,62</b>	- مجموع النفقات و الإيرادات	<b>545 396 857,82</b>	
- إقطاع نفقات التجهيز من إيرادات التسيير	61 270 310,35	- إقطاع نفقات التجهيز من إيرادات التسيير	61 270 310,35	
- المجموع الفعلي ( الحقيقي )	277 639 453,32	- المجموع الفعلي ( الحقيقي )	483 351 130,75	
- الفائض الإجمالي	205 711 677,43	- الفائض الإجمالي	-	
- مجموع متساوي في النفقات و الإيرادات	<b>483 351 130,75</b>	- مجموع متساوي في النفقات و الإيرادات	<b>483 351 130,75</b>	

المصدر: من إعداد الطالب

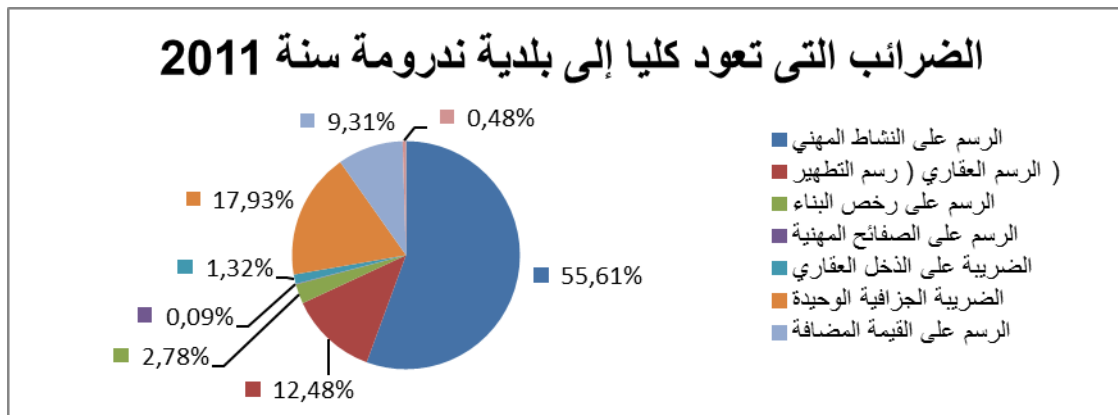
انطلاقاً من الحساب الإداري لبلدية ندرومة، قمنا بإعداد ملخص لميزانيتها الإضافية للسنوات 2011، 2012، 2013 كما هو مبين في الجداول أعلاه رقم 17، 18، 19 وذلك بهدف إعطاء صورة عن تركيبة إيرادات البلدية والتي من أهمها الإيرادات الجبائية، هذه العملية تقتضي اللجوء إلى حساب مجموعة من النسب ومن ثم محاولة مقارنتها.



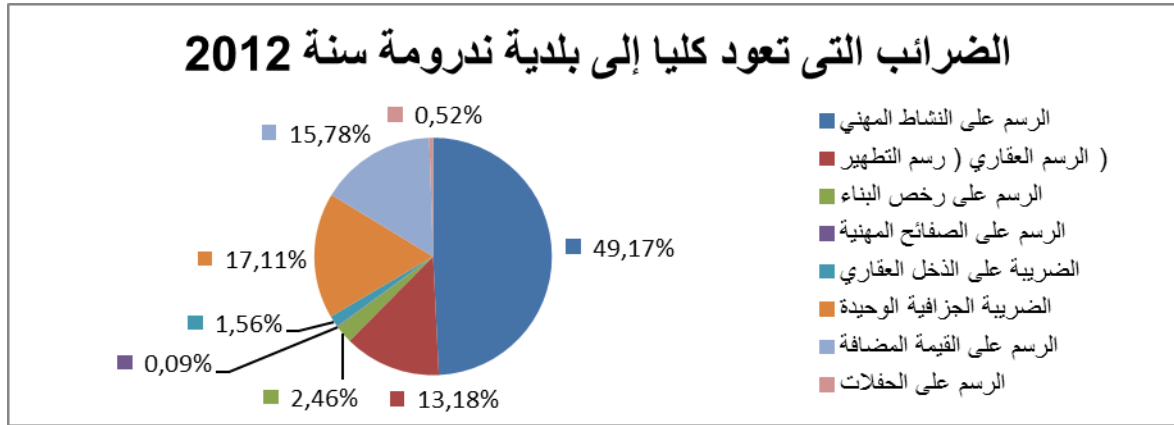
جدول 20: تركيبة الموارد الجبائية التي تدخل في ميزانية بلدية ندرومة

2013	2012	2011	الضريبة السنوية	
<b>45 955 828,73</b>	<b>47 198 962,41</b>	<b>43 888 547,91</b>	<b>مجموع الضرائب</b>	
25 544 068,26	23 205 719,77	24 407 051,27	المبلغ	الرسم على النشاط المهني
55,58%	49,17%	55,61%	الضرائب النسبة إلى مجموع	
5 293 611,06	6 219 913,00	5 475 396,90	المبلغ	الرسم العقاري ( رسم التطهير )
11,52%	13,18%	12,48%	الضرائب النسبة إلى مجموع	
1 497 980,00	1 161 205,00	1 219 980,00	المبلغ	الرسم على رخص البناء
3,26%	2,46%	2,78%	الضرائب النسبة إلى مجموع	
79 025,00	40 600,00	39 650,00	المبلغ	الرسم على الصفائح المهنية
0,17%	0,09%	0,09%	الضرائب النسبة إلى مجموع	
806 391,75	737 188,70	581 035,50	المبلغ	الضريبة على الدخل العقاري
1,75%	1,56%	1,32%	الضرائب النسبة إلى مجموع	
9 627 216,64	8 076 467,04	7 868 025,40	المبلغ	الضريبة الجزافية الوحيدة
20,95%	17,11%	17,93%	الضرائب النسبة إلى مجموع	
2 797 036,00	7 448 755,12	4 087 408,84	المبلغ	الرسم على القيمة المضافة
6,09%	15,78%	9,31%	الضرائب النسبة إلى مجموع	
310 500,00	246 000,00	210 000,00	المبلغ	الرسم على الحفلات
0,68%	0,52%	0,48%	الضرائب النسبة إلى مجموع	
<b>45 955 828,71</b>	<b>47 135 848,63</b>	<b>43 888 547,91</b>	<b>المجموع</b>	

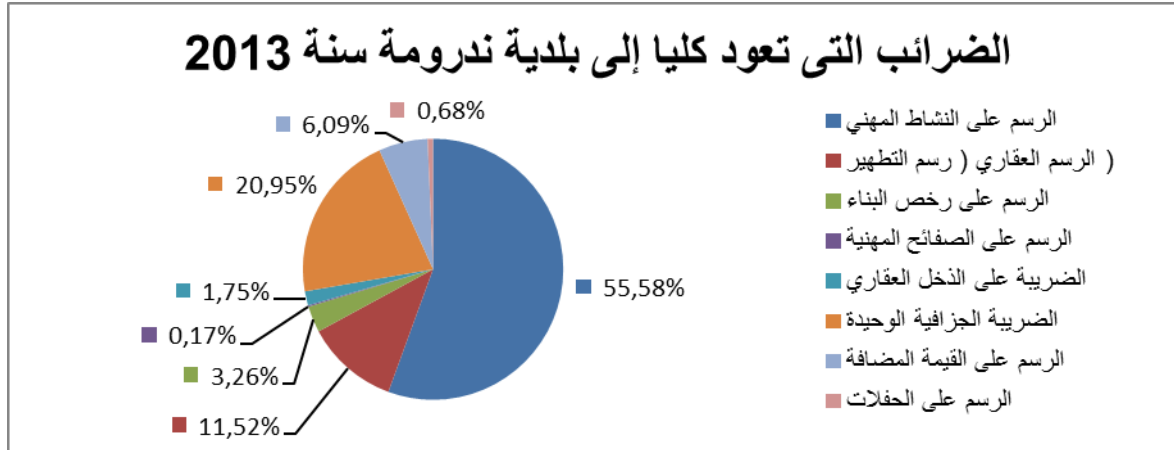
المصدر: من إعداد الطالب



الشكل رقم 01



الشكل رقم 02



الشكل رقم 03

من خلال الجدول يمكن إعطاء الملاحظات التالية على تركيبة الإيرادات الضريبية لبلدية ندرومة

- بالنسبة للرسم على النشاط المهني (TAP) فإنه يحتل المرتبة الأولى من مجموع مداخل الجباية لبلدية ندرومة، حيث سجلت أكبر نسبة منه سنة 2013، بمبلغ 25.544.068,26 دج أي نسبة 55,58% ، ما يبين أهميته بالنسبة للبلدية ومنه يمكن اعتباره المورد الرئيسي لها.

- الضريبة الجزافية الوحيدة سجلت أعلى قيمة لها سنة 2013 بمبلغ 9.627.216,64 دج ما يمثل نسبة 20,95% من مجموع الضرائب محتلة المرتبة الثانية من حيث الأهمية رغم حداثة نشأتها وبذلك يمكن القول أنه يغطي نوعاً ما النقص الذي ترتب عن إلغاء الدفع الجزافي.

- أما الرسم العقاري، فتقدر قيمته ب 6.219.913,00 دج وبنسبة 13,18% وهي أعلى حصيلة سجلت خلال الثلاث سنوات وبالتالي يمكن اعتباره يحتل المرتبة الثالثة من حيث الأهمية رغم اعتبار هذه الحصيلة متواضعة مقارنة بالأملاك العقارية المبنية وغير المبنية المتواجدة على مستوى البلدية.
- يأتي الرسم على القيمة المضافة في المرتبة الرابعة من حيث أهميته في إجمالي الحصيلة الضريبية، حيث أعلى حصيلة كانت سنة 2012 بمبلغ قدره 7.448.755,12 دج ما يعادل نسبة مساهمة 15,78% .
- أما الرسم على رخص البناء فتعتبر حصيلته متواضعة رغم تزايد وتيرته من سنة لأخرى نتيجة للتوسع العمراني للبلدية حيث سجلت أعلى قيمة له سنة 2013 بمبلغ قدره 1.497.980,00 دج وبنسبة 3,23% من مجموع الإيرادات الضريبية.
- وأخيرا تعتبر حصيلة كل من الرسم على الحفلات والرسم على الصفائح المهنية والإعلانات ضئيلة مقارنة مع باقي الرسوم.

**جدول 21: الضرائب التي تعود كليا إلى بلدية ندرومة**

السنة	الضريبة	2013	2012	2011
الرسم على النشاط المهني	24 407 051,27	23 205 719,77	25 544 068,26	
الرسم العقاري ( رسم التطهير )	5 475 396,90	6 219 913,00	5 293 611,06	
الرسم على رخص البناء	1 219 980,00	1 161 205,00	1 497 980,00	
الرسم على الصفائح المهنية	39 650,00	40 600,00	79 025,00	
رسم الإقامة	/	/	/	
رسم السكن	/	/	/	
<b>المجموع</b>	<b>31 142 078,17</b>	<b>30 627 437,77</b>	<b>32 414 684,32</b>	

المصدر: من إعداد الطالب

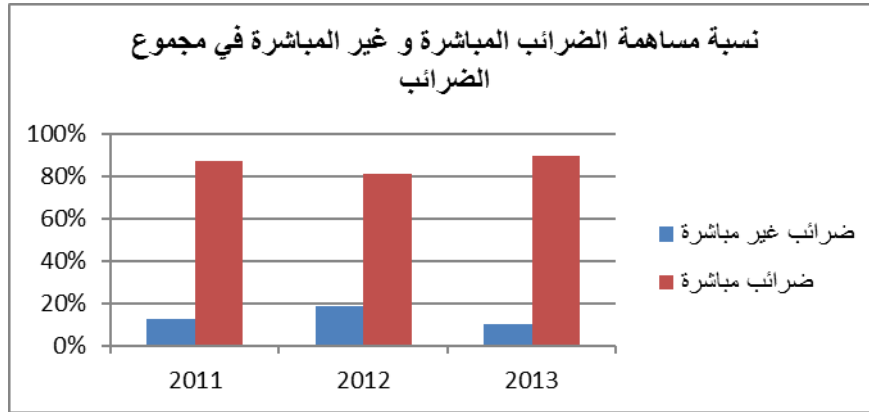
يظهر الجدول أهم الإيرادات الجبائية التي تعود كليا لبلدية ندرومة وعددها أربعة من بين مجمل الضرائب السبعة التي خصها النظام الجبائي لفائدة الجماعات المحلية، حيث نلاحظ غياب تلك الإيرادات

المتعلقة بضرائب الإقامة وضرائب السكن وهذا راجع إلى عدم توفر البلدية على هياكل متعلقة بالنشاط السياحي من فنادق ومحطات استجمام، بالإضافة إلى حداثة تعميم رسم الإقامة على كافة بلديات الوطن، مع الإشارة إلى دمج رسم التطهير مع الرسم العقاري في ميزانية البلدية.

**جدول 22: نسبة مساهمة الضرائب المباشرة و غير المباشرة في مجموع الضرائب**

السنة		2011		2012		2013	
الضريبة		الضرائب غير المباشرة		الضرائب المباشرة		المجموع	
		5 557 038,84		8 896 560,12		4 684 541,02	
		38 311 509,07		38 302 402,29		41 271 287,71	
		<b>43 868 547,91</b>		<b>47 198 962,41</b>		<b>45 955 828,73</b>	
النسبة المئوية / مجموع		مباشرة		غير مباشرة		مباشرة	
		87%		19%		90%	
		13%		81%		10%	

المصدر: من إعداد الطالب



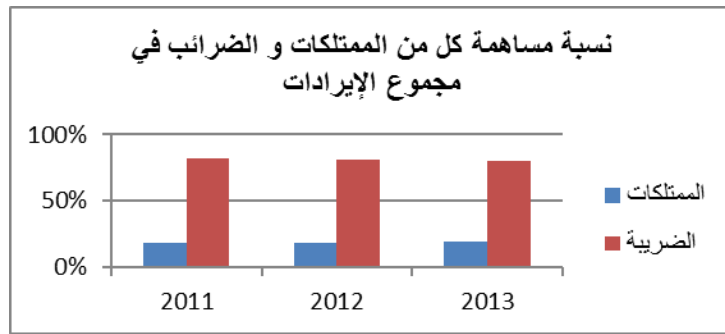
**الشكل رقم 04**

تتمثل الضرائب المباشرة في الإيرادات التي تعود كلياً للجماعات المحلية ومن أهمها الرسم على النشاط المهني، أما غير المباشرة فمن أهمها الرسم على القيمة المضافة. يمثل الجدول أعلاه تطور مساهمة كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة في إجمال الضرائب حيث نلاحظ هيمنة الضرائب المباشرة مقارنة بالضرائب غير المباشرة خلال سنوات الدراسة الثلاث بحيث عرفت أعلى نسبة لها بمعدل 90 % سنة 2013 بمبلغ يقدر ب 41.271.287,71 دج مسجلة بذلك

ارتفاع متواصل من سنة 2011 إلى 2013 مما يدل على أهميتها في التركيبة المالية لإيرادات البلدية، في حين تمثل الضرائب غير المباشرة نسبة ضئيلة من مجمل الضرائب مع تسجيل تذبذب في تطورها بارتفاعها من 5.557.038,84 دج سنة 2011 إلى 8.896.560,12 دج سنة 2012 لتتراجع سنة 2013 إلى 4.684.541,02 دج وهي أدنى نسبة (10 %).

**جدول 23: نسبة مساهمة كل من الممتلكات و الضرائب في مجموع الإيرادات**

السنة		2011		2012		2013	
الضريبة		الممتلكات		الضريبة		الممتلكات	
الممتلكات		9 670 938,00		11 000 191,80		11 225 101,90	
مجموع الضرائب		43 888 547,91		47 198 962,41		45 955 828,73	
مجموع الإيرادات		53 559 485,91		58 199 154,21		57 180 930,63	
النسبة		الضريبة		الممتلكات		الضريبة	
		82%		19%		80%	
		الممتلكات		الضريبة		الممتلكات	
		18%		81%		20%	



المصدر: من إعداد الطالب

الشكل رقم 05

يبين الجدول أعلاه نسبة مساهمة إيرادات ممتلكات البلدية في مجموع الإيرادات حيث تمثل نسبة متوسطة ب 19% من مجموع الإيرادات وهي حصيلة ضئيلة مقارنة مع الإيرادات الضريبية التي تمثل نسبة مساهمة متوسطة تقدر ب 81%، ويتضح لنا أن بلدية ندرومة تعتمد بشكل كبير على الإيرادات الضريبية في ظل محدودية إيرادات استغلال الأملاك وهذا راجع إلى قلة أسعار الإيجار المعتمدة وضعف تسخير الأملاك العمومية مما يستدعي إعطاء أهمية لهذه الممتلكات بإحصائها و ضبطها والعمل على تطوير الإيرادات المتأتية منها.

**جدول 24: الضرائب غير المباشرة التي تعود جزئيا إلى البلدية**

الضريبة	السنة	2011	2012	2013
الضريبة على الدخل العقاري		581 035,50	737 188,70	806 391,75
الضريبة على الممتلكات		/	/	/
الضريبة الجزائرية الوحيدة IFU		7 868 025,40	8 076 467,04	9 627 216,64
الرسم على القيمة المضافة TVA		4 087 408,84	7 448 755,12	2 797 036,00
الضريبة على الذبح		/	/	/
الرسم على قسيمة السيارات		/	/	/
رسم على العملات الجديدة أو المستوردة أو المحلية		/	/	/
رسم الضريبة على الزيوت البترولية		/	/	/
الرسم على التفريغ - نفايات الصناعية الخاصة أو الخطيرة		/	/	/
الرسم على تفريغ النفايات الخاصة بالنشاطات المستشفيات		/	/	/
الرسم على المياه الصناعية المستعملة		/	/	/
الرسم على البيئة تلوث الذي مصدره صناعي		/	/	/
الرسم على المساحات		/	/	/
رسم الطرح		/	/	/
رسم الجمع		/	/	/
الضريبة على أرباح المنجمية		/	/	/
<b>المجموع</b>		<b>12 536 469,74</b>	<b>16 262 410,86</b>	<b>13 230 644,39</b>

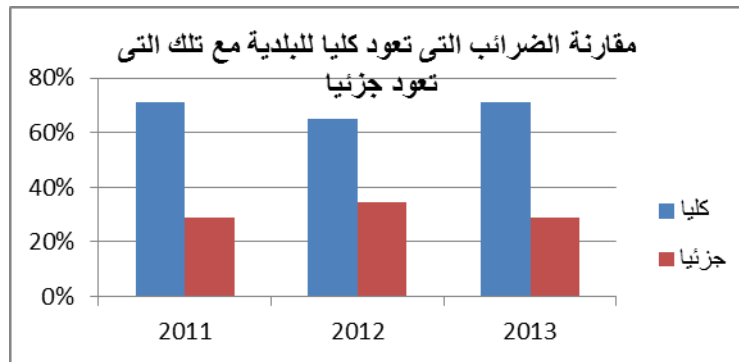
المصدر: من إعداد الطالب

يبين الجدول أعلاه أهم الضرائب غير المباشرة التي تعود جزئيا لبلدية ندرومة والمتمثلة في كل من الضريبة على الدخل العقاري والضريبة الجزائرية الوحيدة التي حلت محل الدفع الجزافي، بالإضافة إلى الرسم على القيمة المضافة حيث نلاحظ غياب أغلب الضرائب غير المباشرة في ميزانية البلدية مما يعكس تواضع حجم النشاط الاقتصادي في البلدية.

جدول 25: مقارنة الضرائب التي تعود كليا للبلدية مع تلك التي تعود جزئيا

2013		2012		2011		السنة / الضريبة
32 414 684,32		30 627 437,77		31 142 078,17		الضريبة التي تعود كليا
13 230 644,39		16 262 410,86		12 536 469,74		الضريبة التي تعود جزئيا
<b>45 645 328,71</b>		<b>46 889 848,63</b>		<b>43 678 547,91</b>		مجموع الضرائب
جزئيا	كليا	جزئيا	كليا	جزئيا	كليا	النسبة / المجموع
29%	71%	35%	65%	29%	71%	

المصدر: من إعداد الطالب



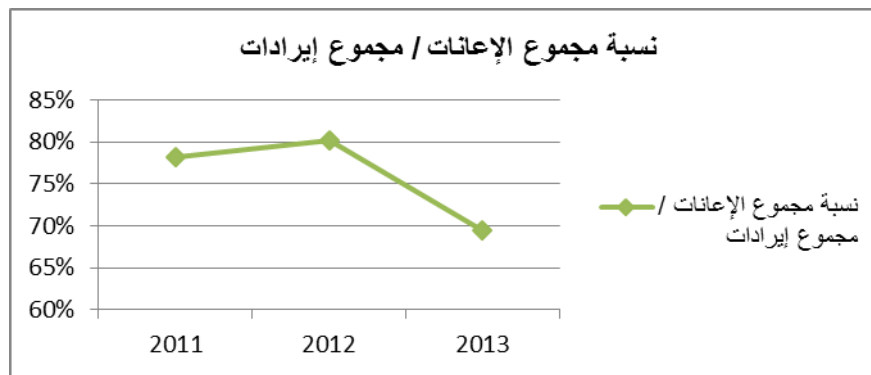
الشكل رقم 06

يبدو جليا أن البلدية تعتمد بصفة أكبر على تلك الضرائب التي تعود لها كليا على غرار الرسم العقاري مقارنة مع تلك التي تعود لها بصفة جزئية، وهو ما نلاحظه من خلال النسب المسجلة في كل سنوات الدراسة، حيث نلاحظ محافظة الضرائب التي تعود كليا على نسبة تمثيل متوسطة تقدر بـ 69 % وأعلى حصيلة سجلت سنة 2013 بمبلغ 32.414.684,32 دج، في حين تمثل الضرائب التي تعود جزئيا للبلدية في المتوسط ما نسبته 31 % من مجموع الضرائب.

الجدول 26 : الإعانات إلى مجموع الإيرادات

السنة	الضريبة	2011	2012	2013
تحصيلات و إعانات و مساهمات		44 308 106,70	114 347 934,99	83 789 897,53
ممنوحات صندوق الاموال المشتركة		91 234 616,00	94 926 409,00	102 809 841,00
التزويدات		52 356 623,70	34 313 285,17	87 551 284,81
مجموع الإعانات		255 856 327,07	321 109 718,15	334 384 509,99
مجموع إيرادات التسيير و التجهيز		<b>327 273 838,62</b>	<b>400 089 056,70</b>	<b>481 351 130,75</b>
النسبة مجموع الإعانات / مجموع إيرادات		<b>78%</b>	<b>80%</b>	<b>69%</b>

المصدر: من إعداد الطالب



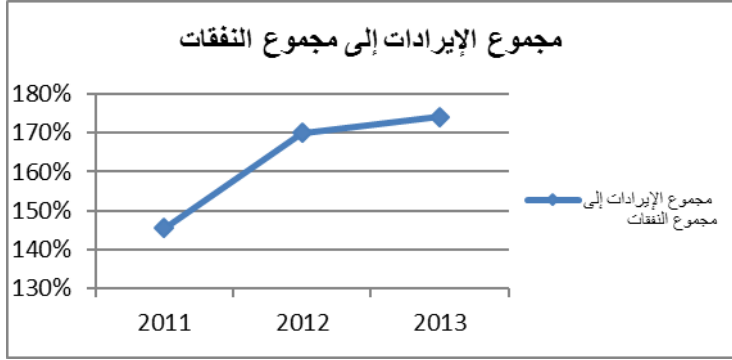
الشكل رقم 07

من بين الإيرادات التي تعتمد عليها البلدية نجد الإعانات التي ترد إليها سواء من الصندوق المشترك للجماعات المحلية بمختلف صيغته أو تلك المتأتية من الدولة في إطار البرامج التنموية للبلدية على غرار الإعانات والمساهمات والتزويدات، والملاحظ من خلال الجدول مدى أهمية هذه الإعانات في تركيبة مجموع إيرادات البلدية ومنه الاعتماد الكبير عليها من طرف البلدية في تمويل نفقاتها. نلاحظ التطور المستمر لمجموع إيرادات البلدية خلال الثلاث سنوات، حيث رافق ذلك تطور في مجموع الإعانات بنسب متفاوتة خلال ثلاث سنوات، حيث سجلت ميزانية البلدية سنة 2012 إعانات تقدر ب 321.109.718,15 دج ما يمثل 80% من مجموع إيرادات نفس السنة لترتفع هذه الإعانات سنة 2013 إلى 334.384.809,99 دج رغم تراجع نسبة مساهمتها في مجموع الإيرادات.



جدول 27: مجموع الإيرادات إلى مجموع النفقات

2013	2012	2011	الضريبة السنة
277 639 453,32	235 369 534,68	224 910 815,00	مجموع النفقات الفعلية
483 351 130,75	400 089 056,70	327 273 838,62	مجموع الإيرادات الفعلية
<b>174%</b>	<b>170%</b>	<b>146%</b>	النسبة



المصدر: من إعداد الطالب

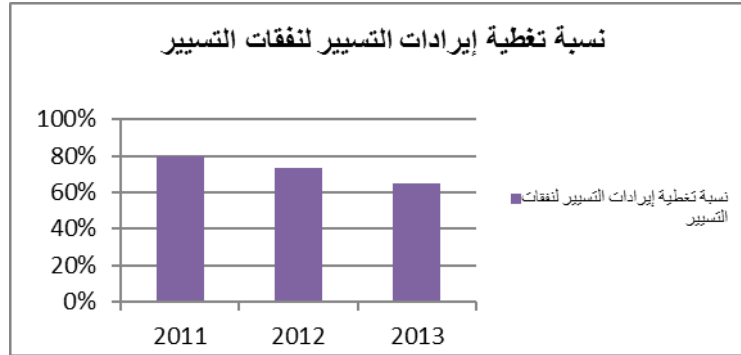
الشكل رقم 08

من خلال الجدول نلاحظ أن البلدية خلال كل فترات الدراسة استطاعت تغطية نفقاتها بواسطة مجموع الإيرادات، حيث تجاوزت نسبة التغطية معدل قدره 160% رغم التزايد المستمر لحجم النفقات وذلك دون التفصيل في تركيبة الإيرادات كون البلدية تعتمد بنسبة كبيرة على الإعانات لتمويل نفقاتها كما رأينا سابقاً.

**جدول 28: تغطية إيرادات التسيير لنفقات التسيير**

السنة	الضريبة	2011	2012	2013
إيرادات التسيير		255 856 327,07	321 109 718,15	334 384 500,99
نفقات التسيير		204 238 352,46	236 734 581,15	217 926 758,77
النسبة		80%	74%	65%

**المصدر: من إعداد الطالب**



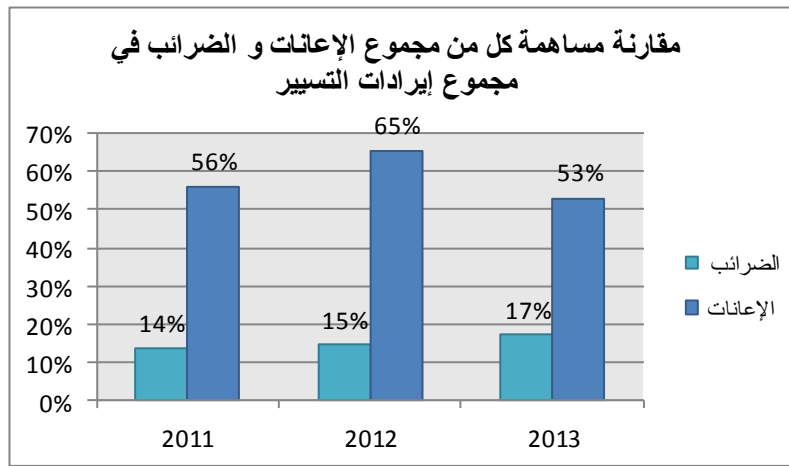
**الشكل رقم 09**

تبين معطيات الجدول تكملة للجدول السابق بنوع من التفصيل مدى تغطية إيرادات التسيير لنفقات قسم التسيير، حيث تمثل هذه النفقات نسبة كبيرة من مجمل نفقات البلدية رغم ذلك استطاعت الإيرادات تغطيتها، حيث سجلت سنة 2011 نسبة 80% ثم انخفضت في السنوات الموالية بنسبة 74% و 65% على التوالي وهذا راجع لانخفاض قيمة النفقات سنة 2013.

**جدول 29: مقارنة مساهمة كل من مجموع الإعانات و الضرائب في مجموع إيرادات التشغيل**

الضريبة	السنة	2011	2012	2013
الإعانات		135 542 722,70	209 274 343,99	186 599 738,53
مجموع الضرائب		43 888 547,91	47 198 962,41	45 955 828,73
مجموع الإيرادات التشغيل		<b>255 856 327,07</b>	<b>321 109 718,15</b>	<b>334 384 500,99</b>
النسبة إلى مجموع إيرادات التشغيل	الإعانات	53%	65%	56%
	الضرائب	17%	15%	14%

المصدر: من إعداد الطالب



**الشكل رقم 10**

إن تحليل تركيبة إيرادات التشغيل يبين لنا مساهمة كل من الإعانات والضرائب فيها، فنلاحظ أن الإعانات تمثل أكبر نسبة حيث كانت النسبة في سنة 2011 تقدر ب 53% من مجموع إيرادات التشغيل وارتفعت سنة 2012 إلى 65% في المقابل لم تسهم الإيرادات الجبائية إلا بنسبة 17% كأعلى نسبة سنة 2011 وهذا خلال كل فترات الدراسة وهو ما يؤكد استنتاجاتنا السابقة من حيث اعتماد البلدية بدرجة كبيرة على الإعانات.

## خلاصة الدراسة

تعتبر وفرة الإيرادات المالية الشغل الشاغل للجماعات المحلية نظرا للوظائف والمهام المنوطة بها والتي من أهمها العمل على تحقيق التنمية المحلية.

من خلال دراستنا لواقع إيرادات بلدية ندرومة توصلنا إلى النتائج التالية:

- التطور المتواصل لكل من نفقات وإيرادات البلدية من سنة لأخرى وهو امتداد طبيعي للتوسع العمراني والنمو السكاني المتزايد.

- تعتمد بلدية ندرومة بشكل كبير على إيراداتها الجبائية كأهم مورد لتمويل نفقاتها المختلفة.

- تعتبر الإعانات التي تتلقاها البلدية من الدولة وبالأخص تلك المتأتية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية ذات أهمية في تمويل مجموع النفقات أمام عدم كفاية الموارد الذاتية للبلدية.

- شح الإيرادات المتأتية من استغلال البلدية لممتلكاتها وتسويقها للخدمات العامة يستدعي العمل على تطويرها وإيجاد الصيغة المناسبة لتحسين مردوديتها.

- إن عدم الدقة في تقدير الإيرادات بالمقارنة مع الإنجازات خاصة ما تعلق بالإيرادات الجبائية غير المباشرة، يعود لكون هذه الموارد لا تتحكم فيها البلدية نظرا للطابع المركزي المتعلق بتنظيمها وجبايتها من جهة وكذا للظواهر المعروفة والتي تحد من مردوديتها على شاكلة التهرب الضريبي مما يستدعي إعطاء عناية أكثر لعملية التقدير أثناء إعداد الميزانية.

- تحليل التركيبة المالية لإيرادات التسيير والتجهيز ومقارنتها بنفقات التسيير والتجهيز يظهر مدى مساهمة الإعانات المركزية في تغطية نفقات التجهيز نظرا لضآلة الاقتطاعات من إيرادات التسيير وذلك لعدم كفاية الإيرادات الجبائية.

- يلاحظ الغياب التام لنفقات الأملاك العقارية ما يبرر ضعف إيرادات هذه الموارد ومحدوديتها.

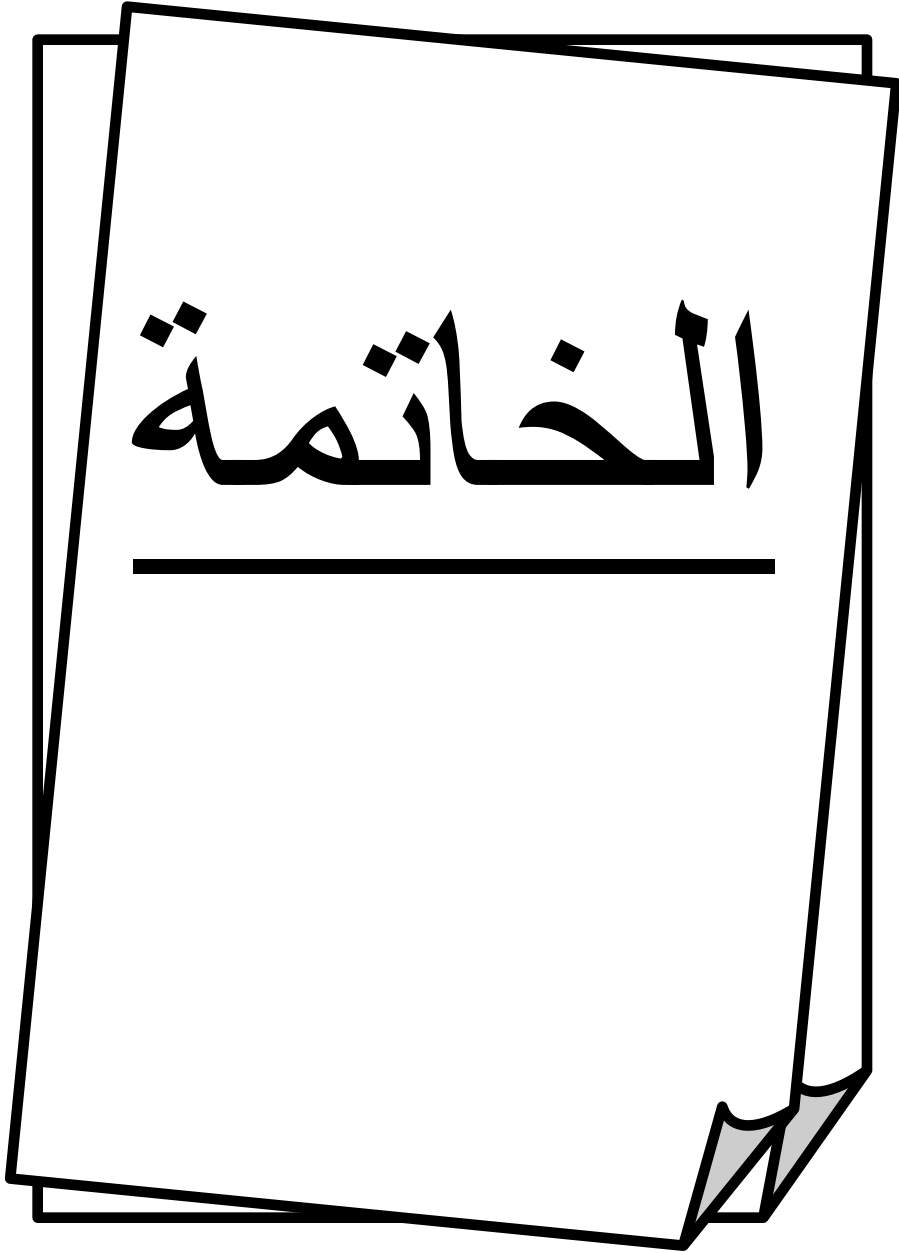
محمل القول أن الوضعية المالية للبلدية بصفة عامة تبقى متوازنة عملا بمبدأ ضرورة توازن ميزانية البلدية وهذا بوجود الميكانيزمات المعتمدة من طرف الدولة والتي تعمل على مرافقة البلديات ومساعدتها على تفادي الوقوع في العجز المالي من خلال الآليات المعتمدة والمتمثلة في الإعانات وكذا مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية وصندوق التضامن وكذا صندوق ضمان الإيرادات.

في ظل هذا الوضع يبدو من الضروري على البلدية العمل على تفعيل إيراداتها من خلال تثمين ممتلكاتها وتعزيزها بإنجازات جديدة يكون في مقدورها الزيادة من مداخيلها، بالإضافة إلى تحسين وترشيد تسييرها، ومن جهة أخرى العمل على توسيع الوعاء الجبائي للبلدية من خلال توفير مناخ اقتصادي ملائم وتسهيل الإجراءات التي بوسعها جلب مشاريع جديدة للبلدية تعود عليها بمداخيل إضافية.

## خلاصة الفصل

إن الجماعات المحلية تعتمد على الإيرادات الجبائية كأول مصدر تمويلي حيث تتوقف فعاليتها في تسيير الشأن المحلي على ذلك، غير أن هذا المصدر يتعرض لجملة من العوائق والمظاهر التي تحد من مردوديته لعل أبرزها التهرب الضريبي الذي تمتد خطورته إلى كل مكونات الدولة والتي تمثل فيها الجباية أهم مورد لخزينة الدولة، لذلك تسعى الإدارة الجبائية إلى إيجاد الحلول لهذه الظاهرة بتوظيف جميع الوسائل المتاحة لمحاربتها ومنها الرقابة الجبائية التي تعتبر من أهم الإجراءات الضرورية لمكافحته نظرا لطبيعة النظام الجبائي الجزائي بوصفه نظام تصريحي، فتكون بذلك أداة لمراقبة التصريحات المكتتبه من خلال اكتشاف الأخطاء وتصحيحها والكشف عن المخالفات، ومن ثم وضع مختلف الآليات التي من شأنها أن تؤدي إلى استرجاع الأموال الضائعة وسد الثغرات المكتشفة.

إن التمعن في التركيبة المالية لإيرادات بلدية ندرومة يظهر مدى اعتماد هذه الأخيرة على الإيرادات الجبائية في تمويل نفقاتها بالإضافة إلى الإعانات المقدمة من طرف الدولة في ضمان توازن ميزانيتها، وكذا ارتباط التنمية المحلية في هذه البلدية بهذه الإعانات نتيجة لتواضع إيرادات البلدية وبالأخص الجبائية منها.



## ❖ خاتمة

أصبحت الإدارة المحلية محل اهتمام مختلف الأنظمة السياسية بغض النظر عن مدى التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدول، وذلك باعتبارها أنسب الأساليب المعتمدة لتجسيد اللامركزية الإدارية، فنظرا لتعدد وظائف الدولة وتشعبها سعت معظم الدول إلى العمل على إقامة إدارة محلية تجسد في الغالب النمط الديمقراطي للحكم الذي صارت تتبناه معظم الدول، ومن خلاله محاولة إشراك المواطن في الشأن العام وتحمله مسؤولية التسيير المحلي، ومن ثم المساهمة في تحقيق التنمية التي تمكن من إشباع الحاجات العامة.

فيما يخص الجزائر، لم تخرج عن هذا النسق حيث كانت للتحويلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها في العشرية الأخيرة دور كبير في توجيهها نحو تكريس اللامركزية في مختلف جوانبها الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، وعليه عملت السلطات المركزية على إعادة النظر في تنظيم الجماعات المحلية ودورها السياسي والاقتصادي والاجتماعي في إطار اللامركزية الإدارية، وبالتالي وضع الآليات التي بوسعها أن تؤدي إلى تحقيق أفضل النتائج فيما يخص تسيير هذه الجماعات وتحقيقها للوظائف والمهام التي أنيطت بها ولعل أهمها التنمية المحلية، ولم يكن ليتأتى ذلك إلا من خلال امدادها بالإمكانات المادية والمالية اللازمة.

إن أبرز ما يعترض الجماعات المحلية في تجسيد أدوارها التنموية هو محدودية الإيرادات المالية وضعف مردوديتها في غالب الأحيان، ويتعلق الأمر بصفة خاصة بالموارد المالية الجبائية، هذه الأخيرة التي تتدخل أو تعمل بعض الظواهر السلبية على الحد من مردوديتها ما ينعكس سلبا على الوضعية المالية للجماعات المحلية.

هذا الواقع يفرض على السلطات المركزية التدخل بالآليات المناسبة لمكافحة كل الظواهر التي من شأنها أن تعيق أو تحد من مردودية المصادر المالية لهذه الجماعات وذلك من خلال الإدارة الجبائية عن طريق وضع الوسائل الكفيلة على غرار الرقابة الجبائية والتي بوسعها أن تحد وتخفف من الآثار المترتبة عن تلك الظواهر والتي من أبرزها التهرب الضريبي الذي تصل آثاره المالية بطبيعة الحال إلى الخزينة العمومية بدرجة أكبر ومن ثم إلى الجماعات المحلية، وذلك بالنظر إلى طبيعة النظام الجبائي من جهة ومسؤولية الإدارة الجبائية في تحصيل الإيرادات الجبائية التي تعود للجماعات المحلية، وكذا في ظل عدم



وجود نظام جبائي محلي حقيقي يكون للجماعات المحلية فيه الدور والقدرة في تفعيل الإيرادات الجبائية من جهة أخرى، بالإضافة إلى تنامي اعتماد الجماعات المحلية على الإعانات المتأتية من الدولة.

### • نتائج المذكرة

- الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يعهد إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية.
- يستهدف نظام الإدارة المحلية تحقيق عدة أهداف من أهمها المشاركة في تنظيم الإقليم المحلي، وتقديم خدمات أفضل للمواطنين المحليين والنهوض بمستواهم الاقتصادي والاجتماعي.
- لقد عرف نظام الإدارة المحلية كواقع معاش منذ زمن بعيد إلا أنه لم يحض بالتنظيم القانوني إلا بعد قيام الدولة الحديثة وازدياد أعبائها اتجاه مواطنها، مما جعل من نقل بعض هذه الأعباء إلى هيئات محلية منتخبة ضرورة ملحة.
- إن لنظام الإدارة المحلية طبيعة إدارية وتنموية واضحة، وهو نظام اجتماعي يتأثر بالقيم والعادات وتقاليده أفراد الجماعات المحلية.
- إن سياسة اللامركزية تعد الوسيلة الكفيلة لضمان استقلالية الجماعات المحلية ومبادرتها في تنفيذ مشاريع تنموية محلية.
- صاحب التحولات السياسية، الاجتماعية والاقتصادية التي عرفت الجزائر إلى إعادة النظر في دور الدولة من خلال منح لامركزية أكثر في تسيير الجماعات المحلية والتي تعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، ويتضح ذلك جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية عبر الإصلاحات المستمرة وفي كافة المجالات الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية والثقافية.
- تعتبر البلديات أكثر تجسيدا للامركزية الإدارية نظرا لطبيعة هيئتها التنفيذية المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي المنتخب خلافا للولاية التي تمثلها هيئة معينة مركزيا تتمثل في شخص الوالي.
- حتى تقوم الجماعات المحلية بمهامها كان من اللازم أن تكون هناك موارد مالية لتتمكن من تغطية نفقاتها حيث تعتبر الموارد الجبائية أهم مصدر من مصادر التمويل.

- تمثل الإيرادات الضريبية المحلية أهم مصادر التمويل التي تعتمد عليها الجماعات المحلية، غير أنها تبقى غير كافية لتجسيد الاستقلالية المالية لهذه الجماعات.
- إن مجمل الضرائب والرسوم التي تجبى لفائدة الجماعات المحلية هي عبارة عن ضرائب ورسوم ذات مردودية متواضعة.
- لا تملك الجماعات المحلية حق تأسيس الضرائب المحلية ولا تعديل القوانين الخاصة بها ولا تتدخل في توزيع الإيرادات الجبائية.
- إن عدم التوازن في انتشار النشاطات الاقتصادية نجم عنه اختلال في توزيع الوعاء الضريبي، كما أن التفاوت في توزيع حصيلة الإيرادات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية من شأنه أن يؤثر سلبا على حصيلة هذه الأخيرة من الموارد المالية بصفة عامة والجبائية بصفة خاصة.
- رغم الإصلاحات التي عرفتها المنظومة الجبائية ومحاولة الدولة تخصيص حيزا منها للجماعات المحلية إلا أن هذا الجهاز لم يرق إلى مستوى النظام الجبائي الفعال وهذا راجع لعدة اعتبارات منها نقص في الموارد المالية والبشرية وكذلك لأسباب متعلقة بالمكلفين وتملصهم من دفع المستحقات الضريبية بطرق شرعية وغير شرعية، مما يعتبر من أهم عوائق الإيرادات الجبائية المحلية.
- يخلف التهرب الضريبي أثارا سلبية على المستوى المالي والاقتصادي والاجتماعي، حيث يؤدي إلى الإضرار بالخزينة العمومية نتيجة حرمانها من جزء هام من الموارد المالية، ويترتب عن ذلك اختلال التوازن المالي للدولة بكل مكوناتها وبالأخص الجماعات المحلية بحرمانها من الإعانات التي تعتمد عليها في الغالب لضمان توازنها.
- تعتبر الرقابة الجبائية من أهم الوسائل الكفيلة بالمحافظة على الأموال العمومية ومكافحة التهرب الضريبي، فقد وضع المشرع إطارا قانونيا يتمثل في الحقوق الممنوحة لها والمتمثلة في حق الاطلاع والمعاينة وحق الرقابة والتحقيق، كما وضع لها الأجهزة والهيكل لتنفيذها على جميع المستويات المركزية والمحلية.
- تتخذ الرقابة الجبائية عدة أشكال من أهمها الرقابة المختصرة والرقابة المعمقة والتحقيق المحاسبي والتحقيق المعمق في مجمل الوضعية الجبائية الذي يعتبر أهم طرق الكشف عن التهرب الضريبي.

- إن تقييم فعالية الرقابة الجبائية في مكافحة التهرب الضريبي يتم من خلال الاحصائيات الخاصة بنتائج الرقابة بمختلف أشكالها.
  - اتسمت إيرادات ونفقات بلدية ندرومة بتطور مستمر خلال كل فترات الدراسة الثلاث وقد يعود ذلك إلى التوسع العمراني والتزايد السكاني.
  - تمكن الرقابة الجبائية من زيادة المردودية المالية للخرينة العمومية ما يسمح للسلطات المركزية بتقديم الإعانات التي تحتاجها الجماعات المحلية لتغطية نفقاتها وضمان توازن ميزانيتها.
  - تتميز الإيرادات الضريبية لبلدية ندرومة بقلة عددها وتواضع حصيلتها وهو ما يعكس تواضع حجم النشاط الاقتصادي على مستوى البلدية.
  - تبقى إيرادات البلدية من استغلال ممتلكاتها وتسويقها للخدمات العامة ضئيلة ولا ترقى إلى المستوى المطلوب الذي يتماشى والأهداف التنموية.
  - يسجل لبلدية ندرومة ضعفها في تفعيل الإيرادات المتأتية من منتوجات الاستغلال والأماك العمومية والبحث عن مصادر أخرى لتدعيم إيراداتها.
  - تعتمد بلدية ندرومة على الإيرادات المتأتية من الجباية المحلية وبصفة كبيرة على الإعانات والمساهمات المحصل عليها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
  - إن التفاوت بين التقديرات والإنجازات فيما يخص تحصيل الإيرادات الجبائية يدل على تضييع موارد كان بالإمكان جبايتها وقد يكون ذلك نتيجة لسوء التقدير من جهة وللغش والتهرب الضريبي من جهة أخرى.
- محمل القول أن الوضعية المالية لبلدية ندرومة عرفت توازن في ميزانية البلدية خلال سنوات الدراسة الثلاث مع تسجيل فوائض في جانب النفقات، ما يدل على النقص في التسيير المالي للبلدية والاقتصادي كون هذه الفوائض ناتجة عن تأخر انجاز مشاريع تنموية خاصة بالسنوات السابقة، وبالمقابل لا تسجل فوائض في جانب الإيرادات إلا ما تعلق بترحيل مخصصات نفقات السنوات السابقة.
- على ضوء ما تقدم يمكن طرح ما يلي:
- من أجل تحسين المردود المالي للجباية المحلية، والتي تعتبر عملية لا بد منها إذا أرادت السلطات المحلية الحصول على استقلاليتها المالية التامة يجب اتخاذ عدة إجراءات جبائية ومالية منها:

- مكافحة الغش والتهرب الجبائي وهذا من خلال اتخاذ مجموعة من الإجراءات التشريعية، لجعل القوانين الجبائية مرنة وأيضا تطبيق غرامات جبائية وجنائية ردعية على كل من يقوم بالغش الجبائي.
- تدعيم الإدارة الجبائية بالوسائل الحديثة، وتوفير الإمكانيات المادية والبشرية ووضع التحفيزات والكفاءات المهنية.
- التحكم في النفقات المحلية وذلك بترشيد سياسية الإنفاق، وإعادة النظر في توزيع الأعباء بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، كأن تتحمل كل وزارة النفقات والاحتياجات التابعة لقطاعها.
- تحسين مردودية الموارد الجبائية وذلك من خلال إعادة النظر في الطرق المعمول بها في توزيع الموارد الجبائية، حيث تتمتع السلطة المركزية لوحدها بسلطة فرض وتوزيع الموارد الجبائية مما جعل الدولة تستأثر لنفسها بالضرائب التي تتميز بمردودية مرتفعة على خلاف تلك التي تعود لفائدة الجماعات المحلية، كما لا بد من الاعتماد على معايير ثابتة وواضحة في طريقة توزيع الموارد الجبائية.
- تشجيع المشاريع الاقتصادية على المستوى المحلي مما يؤدي إلى تحقيق عائدات مالية معتبرة التي يتم توجيهها لصالح الجماعات المحلية.
- إبراز دور المنتخبين المحليين في البحث المستمر عن المصادر المختلفة بخلق أوعية جبائية، ومن ثم زيادة المردود المالي للضرائب المحلية.
- الاعتماد على مصادر أخرى غير الجبائية، ينبغي على الجماعات المحلية أن تهتم كثيرا بممتلكاتها والمتمثلة في الأملاك الداخلة في ذمتها وهي تشمل العقارات والمنقولات وتحسين استغلالها جيدا ويتم ذلك بإنشاء هياكل قاعدية تساعد على إنجاز بعض المشاريع الاستثمارية المنتجة كالأسواق والمذابح.
- حقوق على الخدمات التي تقدمها الجماعات المحلية للمواطنين، لأن نظام المجانية لا يتناسب مع الوظيفة المالية للجماعات المحلية، وبالتالي تأمين مورد مالي جديد للجماعات المحلية.
- إمكانية إعطاء حق تأسيس الضرائب والرسوم المحلية للجماعات المحلية.

قائمة  
المراجع  
والمصادر

## المراجع باللغة العربية

## أولاً: الكتب

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1990.
2. أمين ساعاتي، أصول علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 2008.
3. امين عودة، الادارة المحلية، دار وائل للنشر، الطبعة الاولى ، عمان، 2010.
4. بوعون يحيوي نصيره، الضرائب الوطنية و الدولية، دار النشر للتعليم و التكوين .الجزائر 2010.
5. جعفر انس قاسم، اسس التنظيم الاداري و الادارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1988.
6. حسن عواضة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في الدول العربية، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، 1983.
7. حسن عواضة، قطيش عبد الرؤوف، المالية العامة، الضرائب والرسوم، دار النهضة العربية، ، لبنان، 1973.
8. خالد الخطيب، التهرب الضريبي، ع.2، مجلد.16، مجلة جامعة دمشق، سوريا، 2000.
9. زهير شطاح، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، مخبر المغرب الكبير، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، 2008.
10. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
11. سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2000.
12. الشريف رحمانى ، أموال البلديات ، الاحتلال و العجز و التحكم الجيد في التسيير ، دار القصة للنشر ، الجزائر ، 2003.
13. شنطاوي علي، الادارة المحلية، دار وائل للنشر و التوزيع، عمان، 2007.
14. صفوان المبيضين و آخرون، المركزية و اللامركزية في تنظيم الإدارة المحلية، دار اليزوري العلمية للنشر و التوزيع، عمان، 2011.
15. عبد الأمير سعد، العولمة مقارنة في التفكير الاقتصادي، مجلة العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، العدد 2، جامعة فرحات عباس سطيف، الجزائر، 2003.

16. عبد الرزاق الشخيلي، الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، ط.1، 2001.
17. عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، 2009.
18. عبد القادر كشير، نحو تنظيم اقتصادي دولي جديد من منظور الدول النامية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1995
19. عبد الكريم صادق بركات، يونس أحمد البطريق، حامد عبد المجيد دراز، المالية العامة، الدار الجامعية، بيروت، 1986.
20. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2001.
21. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، لبنان، 1972.
22. علي زغدود، الإدارة المحلية في الجمهورية الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الطبعة الثانية، الجزائر، 1984.
23. علي زغدود، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
24. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريجانة، الجزائر، 2002.
25. عمر وصفي عقيلي، الإدارة (أصول و أسس و مفاهيم)، دار زهران للنشر و التوزيع، الأردن، 1996.
26. عوادى مصطفى، الرقابة الجبائية على المكلفين بالضريبة في النظام الضريبي الجزائري، مطبعة مزوار، 2009، ط.1.
27. لعامرة جمال، منهجية الميزانية العامة للدولة في الجزائر، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.
28. محرزى محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ط.2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
29. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
30. محمد الصغير بعلي، قانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2002.
31. محمد بدران، الإدارة المحلية، دراسات في المفاهيم و المبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
32. محمد حمدي باشا، المبادئ الأساسية للإدارة المحلية و تطبيقاتها على البلدية في الجزائر (دراسة مقارنة)، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، معهد الحقوق السياسية و الإدارة، جامعة الجزائر، 1977.
33. محمد حمو، د. منور أوسرير، محاضرات في جباية المؤسسات، الشركة الجزائرية بودواو، ط.1، 2009.
34. محمد عباس محرزى، اقتصاديات الجباية و الضرائب، دار هومة، الجزائر، 2004.
35. محمد محمود الطعامنة، سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في الوطن العربي و اتجاهات التطوير، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2005.
36. محمد يسري عثمان، اقتصاديات المالية العامة، 1996.

37. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
38. مصطفى عبد الله أبو القاسم خشم، مبادئ الإدارة العامة، الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا، 2002.
39. مصطفى عوادي، الرقابة الجبائية على المكلفين بالضريبة في النظام الجبائي الجزائري، الجزائر، 2010/2011، ط.2.
40. ميلود زيداخير، أحمد بوجلال، مداخلة، المالية المحلية وآلية الرقابة عليها، جامعة عمار فليجي، الأغواط.
41. ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، منشورات دحلب، 1999.
42. ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، 2005.
43. ناصر مراد، أسباب التهرب الضريبي وآثاره على الاقتصاد الوطني، دراسات اقتصادية، مركز البصيرة للبحوث
44. والاستشارات و الخدمات التعليمية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، ع.14، 2010.
45. ناصر مراد، التهرب والغش الضريبي في الجزائر، دار قرطبة، 2009.
46. يلس شاوش، المالية العامة "المبدئ العامة و تطبيقاتها في القانون الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، وهران، الجزائر، 2007.

### ثانيا: المجالات، المنشورات و الملتقيات

1. بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، عدد 04.
2. بسمة عولمي، تقييم الجباية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة سكيكدة.
3. راجي كريمة، بركات زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، ملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة باتنة، 2004.

### ثالثا: الرسائل و المذكرات الجامعية

1. إلهام محمد الصحابي عبد العقار ، المعالجة الضريبية للصفقات التي تتم من خلال التجارة الإلكترونية ، رسالة ماجستير كلية التجارة جامعة عين شمس مصر 2004.



2. بن جيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة ولاية تيارت، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية، علوم التسيير، جامعة تلمسان، 2009-2010.
3. بن شعيب نصرالدين، اشكالية تمويل البلديات و سبل ترقيتها، رسالة ماجستير تخصص مالية عامة، جامعة تلمسان، الجزائر، 2002.
4. شباب سهام، اشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2012.
5. صدوقي غريس، متطلبات اللامركزية المالية في الجزائر، دراسة حالة بلدية سعيدة، رسالة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع المالية الدولية، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم الاجتماعية وعلوم التسيير، جامعة تلمسان، 2010-2011.
6. طلحي لطفي، الجباية المحلية كأداة لتمويل الجباية المحلية، تقرير تربص، المدرسة الوطنية للإدارة، 2003-2004.
7. عيسى بولخوخ، الرقابة الجبائية كأداة لمحاربة التهرب و الغش الضريبي دراسة حالة ولاية باتنة، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة باتنة، الجزائر، 2003-2004.
8. قديد ياقوت، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، دراسة حالة ثلاث بلديات، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية، علوم التسيير، جامعة تلمسان، 2011-2012.
9. مسعودي عبد الكريم، اليات تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2012-2013.
10. ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر و أثره على المؤسسة و التحريض الاستثماري، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1996 – 1997.
11. ولهي بوعلام، النظام الضريبي الفعال في ظل الدور الجديد للدولة حالة الجزائر، رسالة دكتوراه، علوم اقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التجارية و التسيير، جامعة فرحات عباس، سطيف، الجزائر، 2011-2012.
12. يو سفي نور الدين، الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر –دراسة تقييمية لولاية البويرة 2000/2008.

## رابعا: القوانين، المراسيم، الأوامر

1. القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر، ع.01، المؤرخ في 14/01/2012.

2. القانون 01-21 المتضمن لقانون المالية لسنة 2001 المؤرخ في 2001/12/22، ج.ر.ع، 79، الصادرة بتاريخ 2001/12/23.
3. القانون 02-11 المتضمن لقانون المالية لسنة 2003 المؤرخ في 2002/12/24، ج.ر.ع، 86، الصادرة بتاريخ 2002/12/26.
4. القانون 06-24 المتضمن لقانون المالية لسنة 2007 المؤرخ في 2006/12/26، ج.ر.ع، 05، الصادرة بتاريخ 2006/12/27.
5. القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.
6. القانون 09-90 المؤرخ في 07/04/1990.
7. قانون البلدية رقم 10-11 مؤرخ في 2011/06/22.
8. قانون الرسوم على رقم الأعمال.
9. قانون الضرائب المباشرة و الرسوم الماثلة.
10. القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ع، 01، المؤرخة في 2012/01/14.
11. المرسوم التنفيذي رقم 92-117 المؤرخ في 14/03/1992، الذي يحدد قائمة قائمة المناصب العليا في المصالح الخارجية التابعة للمديرية العامة للميزانية و تصنيفها و شروط التعيين فيها.
12. المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، المؤرخ في 14/11/1992.
13. المرسوم التنفيذي رقم 97-290 المؤرخ في 27/07/1997 المتضمن تأسيس لجان التنسيق والفرق المختلطة للرقابة بين مصالح وزارة المالية ووزارة التجارة، ج.ر.ع، 50.
14. المنشور رقم 293 المؤرخ ب 21/06/1999.
15. الأمر 02-08 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 المؤرخ في 24/07/2008، ج.ر.ع، 42، الصادرة بتاريخ 2008/07/27.
16. الأمر 38-69 تتعلق بالهيئة التنفيذية للولاية.
17. الأمر رقم 08-21 المؤرخ في 30 ديسمبر 2008 المتضمن قانون المالية لسنة 2009.
18. الأمر رقم 95-20 المعدل و المتمم للأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010.
19. الدستور الجزائري 1963، المادة 63 من دستور 1976، المادة 15 من دستور 1989، المدة 15 من دستور 1996.

## المراجع باللغة الأجنبية

## أولاً: الكتب

1. Bruno Tadel, La Fraude Fiscale, Paris, 1974.
2. François Deriel Et Jacques Buisson, Finances Publiques- Budget Et Pouvoirs Financiers, Mementos, Dalloz, Ed.13, Paris, 2001.
3. François Valembois, Budget Communal, Ed.Sofiac, Paris, 1993.
4. François Valembois, Réussir Son Budget Communal, Ed. Berger Levrault, Paris, 2008.
5. Graba Hachemi, Les Ressources Fiscales Des Collectivités Locales, ENAG, Alger, 2000.
6. Lahcene Seriak, Décentralisation Et Animation Des Collectivités Locales, Edition Eng, Alger, 1998

## المواقع الإلكترونية:

1. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN014889.PDF>
2. Recensement 2008 de la population algérienne, wilaya de Tlemcen, sur le site de l'ONS
3. كمال رزيق فضلي عبد الحلين ، نظام المعلومات الجبائي الجزائري ، cerist dz www.drolsi .
4. الموقع الإلكتروني لوزارة الداخلية في الجزائر .

الفهرس

الصفحة	المحتويات
	الإهداء
	تشكرات
	خطة الرسالة
	قائمة الجداول
	قائمة الأشكال
أ	مقدمة
01	الفصل الأول : مفاهيم عامة حول الإدارة المحلية
02	المبحث الأول: مدخل للإدارة المحلية
02	المطلب الأول : تعاريف، النشأة و الأهداف
03	الفرع الأول: تعريف الإدارة المحلية
04	الفرع الثاني: نشأة الإدارة المحلية
05	الفرع الثالث: أهداف الإدارة المحلية
06	المطلب الثاني: مكانة الإدارة المحلية في التنظيم الإداري
07	الفرع الأول : المركزية و اللامركزية الإدارية
11	الفرع الثاني : الإدارة المحلية و الحكم المحلي
14	المطلب الثالث: مميزات الجماعات المحلية
14	الفرع الأول: استقلالية الإدارة المحلية
17	الفرع الثاني: الرقابة على الجماعات المحلية
17	المبحث الثاني: تطبيقات الجماعات المحلية في الجزائر
17	المطلب الأول: نظام البلدية في الجزائر
18	الفرع الأول: الإطار القانوني و الوظيفي للبلدية

20	الفرع الثاني: هيئات تسيير البلدية
24	المطلب الثاني: نظام الولاية في الجزائر
25	الفرع الأول: الإطار القانوني والوظيفي للولاية
28	الفرع الثاني: هيئات تسيير الولاية
34	المبحث الثالث: الجماعات المحلية و الاستقلال المالي
35	المطلب الأول: ميزانية الجماعات المحلية والوسائل القانونية للمالية المحلية
35	الفرع الأول : خصائص الميزانية
36	الفرع الثاني: المبادئ التي تقوم عليها ميزانية الجماعات المحلية
37	المطلب الثاني: وثائق ميزانية الجماعات المحلية وأقسامها
37	الفرع الأول : وثائق ميزانية الجماعات المحلية
38	الفرع الثاني: أقسام ميزانية الجماعات المحلية
41	المطلب الثالث: مفهوم الاستقلال المالي و اللامركزية المحلية
41	الفرع الأول: مفهوم و مبادئ الرقابة المالية
43	الفرع الثاني: الرقابة الداخلية على ميزانية الجماعات المحلية
50	الفرع الثالث: الرقابة الخارجية الممارسة على ميزانية الجماعات المحلية
53	<b>الفصل الثاني: الجباية المحلية في الجزائر</b>
53	المبحث الأول: المصادر المالية للجماعات المحلية
54	المطلب الأول : الموارد الجبائية الموجهة كلية لصالح الجماعات المحلية و FCCL
54	الفرع الأول: الموارد الجبائية للبلديات وحدها
59	الفرع الثاني: الضرائب المشتركة بين الجماعات المحلية و FCCL
61	المطلب الثاني: الموارد الجبائية الموجهة جزئيا لصالح الجماعات المحلية و FCCL
61	الفرع الأول: الضرائب المباشرة

64	الفرع الثاني: الضرائب غير المباشرة
67	المطلب الثالث: كيفية تمويل الجماعات المحلية بالموارد الجبائية
67	الفرع الأول: تقدير الموارد الجبائية
67	الفرع الثاني: كيفية إعداد التقديرات
67	الفرع الثالث: تأسيس بطاقة المعلومات
68	المبحث الثاني: الدور المالي والاقتصادي للجبائية المحلية
68	المطلب الأول: الجبائية المحلية والتمويل المحلي
69	الفرع الأول: نحو استقلالية الجماعات المحلية
70	الفرع الثاني: مكانة الجبائية المحلية في الميزانية المحلية
76	المطلب الثاني: الدور الاقتصادي للجبائية المحلية
77	الفرع الأول: تكيف الجبائية مع المحيط الاقتصادي
79	الفرع الثاني: الجبائية المؤسساتية
80	المبحث الثالث: تطور و إصلاح الجبائية المحلية في الجزائر
81	المطلب الأول: تطور الجبائية المحلية في الجزائر
81	الفرع الأول: وضعية الجبائية المحلية قبل سنة 1990
84	الفرع الثاني: وضعية الجبائية المحلية بعد سنة 1990
84	المطلب الثاني: تطور الحصيلة المالية للجبائية المحلية
85	الفرع الأول: أهمية الجبائية المحلية بالنسبة للجبائية العادية
87	الفرع الثاني: العوائق المرتبطة بنظام الجبائية المحلية
92	<b>الفصل الثالث: تحديات الجبائية المحلية و أثر الرقابة الجبائية عليها</b>
92	المبحث الأول: أسباب ضعف وتدهور الجبائية المحلية
93	المطلب الأول: التهرب الضريبي

93	الفرع الأول: مفهوم التهرب الضريبي
95	الفرع الثاني: أنواع التهرب الضريبي
96	الفرع الثالث: أسباب التهرب الضريبي
100	الفرع الرابع: آثار التهرب الضريبي
102	المطلب الثاني: أسباب متعلقة بالنظام
102	الفرع الأول: التنظيم الإقليمي
102	الفرع الثاني: مركزية الجباية
105	المبحث الثاني: الرقابة الجبائية
106	المطلب الأول: مفاهيم عامة حول الرقابة الجبائية
106	الفرع الأول: تعريف الرقابة الجبائية
107	الفرع الثاني: أهداف الرقابة الجبائية
107	الفرع الثالث: أشكال الرقابة الجبائية
112	المطلب الثاني: الإطار القانوني للرقابة الجبائية
112	الفرع الأول: حق الزيارة
113	الفرع الثاني: حق الرقابة
113	الفرع الثالث: حق إستدراك الأخطاء
113	الفرع الرابع: حق الاطلاع
114	المطلب الثالث: الحصيلة المالية لنظام الرقابة الجبائية
115	الفرع الأول: الحصيلة المالية لنظام الرقابة الجبائية
119	الفرع الثاني : آليات تفعيل نظام الرقابة الجبائية
149	المبحث الثالث :دراسة حالة (واقع الجباية المحلية في بلدية ندرومة)
149	المطلب الأول: تعريف بلدية ندرومة



150	المطلب الثاني: إيرادات بلدية ندرومة
168	خاتمة
173	قائمة المراجع

## ملخص:

تعتبر الجماعات المحلية الخلية الأساسية لتجسيد اللامركزية وتحتاج لتعدد وتشعب وظائف الدولة، أوكلت مهام تسيير الشأن المحلي وأُنيطت بها مسؤولية تحقيق التنمية المحلية فكان من الضروري الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لأجل ذلك كان من الواجب امدادها بالإمكانات المادية والمالية التي تمكنها من أداء مهامها.

تتمتع الجماعات المحلية بمصادر تمويل مختلفة من أهمها الإيرادات الجبائية التي تعتمد عليها بصفة أساسية لتغطية نفقاتها ومن ثم كان موضوع هذه الدراسة تناول هذه الإيرادات والتي أمام تزايد حجم المهام ومسؤوليات هذه الجماعات لم تعد كافية بالإضافة إلى تداخل عدة عوامل أدت إلى الحد من مردوديتها والتي منها ما هو متعلق بالنظام الجبائي كمحدودية الوعاء الجبائي بالإضافة إلى الغش والتهرب الضريبي الذي تمتد آثاره إلى كل مكونات الدولة، وعليه كان من الضروري التطرق إلى الرقابة الجبائية كوسيلة كفيلة بمكافحته.

## Résumé :

Les collectivités locales sont considérées comme cellules de base reflétant la décentralisation et le résultat de la multiplicité et complexité des fonctions de l'Etat, elles sont chargées de la gestion des affaires et du développement local.

A cet effet, il était nécessaire de leur reconnaître le statut juridique et l'indépendance financière et de les doter des moyens matériels et financiers leur permettant d'accomplir leurs fonctions.

Les collectivités locales jouissent de différentes sources de financement dont les ressources fiscales représentent les moyens les plus importants et les plus utilisés pour couvrir leurs dépenses.

Notre étude s'est basée sur la composante de ces recettes, qui devant l'accroissement des tâches et responsabilités des collectivités locales, sont devenues insuffisantes, en plus de la superposition de plusieurs facteurs qui ont conduit à la réduction du rendement de ces recettes et qui sont liés au système fiscal, tel que la limite de la base fiscale et la manière de la distribution de ces ressources, et ce en plus du phénomène de l'évasion et la fraude fiscale dont l'effet s'étend à toutes les composantes de l'Etat d'où la nécessité d'instaurer le contrôle fiscal comme étant le moyen le plus adéquat de lutter contre ce phénomène.

## Abstract :

Local authorities are considered basic cells reflecting decentralization and the result of the multiplicity and complexity of the functions of the state, they are responsible for business management and local development.

For this purpose, it was necessary to recognize their legal status and financial independence and to provide the material and financial means to fulfill their duties.

Local governments have different sources of financing fiscal resources represent the most important and most used means to cover their expenses.

Our study is based on the component of these revenues, before the increase in local government duties and responsibilities have become insufficient, in addition to the superposition of several factors that led to the reduction in the yield of these revenues and which are related to the tax system, such as the limit of the tax base and how the distribution of these resources, and in addition to the phenomenon of tax evasion and fraud, the effect extends to all components of the State in which the need for fiscal control as the most appropriate way to fight against this phenomenon.