

ترشيد الجباية المحلية لتحقيق تنمية محلية شاملة

بوغازي إسماعيل¹

تغليسية لمين²

مقدمة

تلاقي التنمية المحلية اهتماما متزايدا سواء من قبل الدول المتقدمة أو النامية، غير أن هذا الاهتمام يتباين من دولة لأخرى بحسب تطور مؤسساتها الاجتماعية من جهة، وحجم الموارد الطبيعية والاقتصادية والمالية من جهة أخرى.

وتعتبر الضرائب إحدى أدوات السياسة المالية للدولة، وتؤدي دورا أساسيا ومهما في البرامج التي تضعها الدول بهدف تحقيق الإصلاح الاقتصادي ومعالجة الاختلالات. وتقوم الجباية المحلية بحل مشاكل تمويل برامج التنمية المحلية، وبالتالي ترشيد الجباية المحلية التي ستساهم في تحقيق تنمية محلية مستدامة.

المحور الأول: الجباية المحلية وشروط ترشيدها

تعتبر الموارد الجبائية من أهم الموارد للدولة، والتي تعتمد عليها في بناء مخططاتها التنموية والتسييرية، حيث وجب العمل على ترشيدها التحصيل الجبائي حتى تتمكن الدولة من استغلال هذه الموارد أحسن استغلال.

1. تعريف الجباية

هي مشنق اقتصادي مهم يعكس الهيكل الاقتصادي والاجتماعي لتطور المجتمع لكونها أداة مالية

¹ استاذ مساعد المدرسة العليا للتجارة الجزائر

² استاذ مساعد المدرسة العليا للتجارة الجزائر

وتدخلية لها آثارها المتعددة سواء على المستوى الكلي أو الجزئي¹.

كما تعرف الجباية أيضا على أنها: مجموع الاقتطاعات الإجبارية المفروضة من قبل الدولة والتي تنظم الضرائب و الرسوم والإتاوات والمساهمات الاجتماعية².

2. مصادر الجباية المحلية

تمثل الموارد الجبائية حوالي 90 % من مجموع مداخيل البلديات ويمكن تصنيفها إلى فئتين هما:

1.2 الضرائب والرسوم المخصصة بكاملها للجماعات المحلية ولمصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية: حيث تنقسم هذه الفئة إلى:

1.1.2 الرسم على النشاط المهني (T.A.P): والذي تنص عليه المادة 34 من قانون المالية لسنة 1996، حيث عوض الرسم على النشاط التجاري والصناعي والرسم على النشاط غير التجاري، معدله حاليا 2 %³.

2.1.2 الرسم على القمامات المنزلية: يحدد سنويا بإسم مالك السكن أو المنتفع به، توجه عائداته لصالح البلديات التي تتكفل بإزالة القمامة المنزلية بصفة منتظمة.

3.1.2 الرسم العقاري: حيث يتكون من الرسم العقاري على الملكيات المبنية والذي يحدد على أساس 3% من القيمة الإيجارية الضريبية للمتر المربع. والرسم العقاري على الممتلكات غير المبنية.

4.1.2 رسم الإقامة: يطبق هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين بالبلدية أو الذين لا يملكون تأشيرة إقامة.

5.1.2 الرسم على عقود التعمير: يدفع هذا الرسم عند إصدار الرخص والشهادات العقارية، حيث

¹ العياشي عجلان، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل 1992-2009، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005-2006،

² محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الجزائر، 2003، ص: 217.

³ لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيذر، بسكرة، الجزائر، العدد السابع، فيفري 2005، ص: 4.

يتغير هذا الرسم حسب نوع الرخصة أو الشهادة.

6.1.2 الرسم المطبق على الإعلانات: محدد حسب طبيعة ومقاييس الإعلان والملصقات وأبعادها.

7.1.2 الرسم على الحفلات: أنشأ هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996 وعدل بموجب المادة 36 من قانون المالية لسنة 2001.

2.2 الضرائب والرسوم التي يخصص جزء منها للجماعات المحلية وللصندوق المشترك للجماعات المحلية: تنقسم هذه الضرائب والرسوم إلى:

1.2.2 الرسم على رقم الأعمال: يطبق هذا الرسم على عمليات البيع والأشغال العقارية والخدمات بمعدل عادي 17% ومعدل مخفض 7%.

2.2.2 الضريبة على الممتلكات: يطبق هذا الرسم على الأشخاص الطبيعية التي تملك عنوانا ضريبيا في الجزائر¹.

3.2.2 رسم الذبح: يدفع نتيجة ذبح الأنعام والمواشي محدد حاليا بـ 5 دج للكغ².

4.2.2 أتاوة الرعي: أنشأ بموجب قانون المالية لسنة 2001.

5.2.2 الدمغة الجبائية على السيارات: يدفع هذا الرسم كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة حسب جدول يتراوح ما بين 300 دج و15000 دج، تختلف المبالغ المدفوعة حسب نوع السيارة وسنة بدأ استعمالها³.

3. شروط ترشيد الجباية

¹ عبد السلام العياضي، التنمية المحلية والفوارق المجالية في إقليم شلغوم العيد، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2008-2009، ص: 28-31.

² ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010-2011، ص: 147.

³ عبد السلام العياضي، مرجع سبق ذكره، ص: 32.

ترشيد الجباية هو تحقيق أفضل توسيع للوعاء الجبائي بما يحقق الحجم الأمثل من التحصيل، ولن يحدث ذلك إلا من خلال وعاء جبائي مؤسس بشكل سليم يضمن حصيلة جبائية جيدة.

فإذا لم يكن هناك تأسيس للوعاء الجبائي بشكل علمي وعملي ومستمد من الواقع، وفي إطار المبادئ الجوهرية للضريبة، فإنه لا يمكن تحقيق أفضل حصيلة جبائية وأن أي تقصير في أي مرحلة من مراحل تأسيس الوعاء الجبائي تتعكس بالتقصير على تحصيل الجباية، لتغطية احتياجات الدولة في المجالات المختلفة.

يتوقف ترشيد الجباية على مستويات عديدة نذكر منها:

1.3 ترشيد الدائرة القانونية: للقانون دور مهم في ضبط السلوك وتحديد الإجراءات والوسائل الكفيلة بتحقيق هذا الضبط، لا شك في أن مكانة القانون الجبائي داخل النظام القانوني تمثل السيادة لارتباطه بسيادة الدولة، ولأن القانون الجبائي يقوم بتحليل القواعد القانونية المفروضة على المكلف بالضريبة وعلى مؤسسات الدولة المتعلقة بالوعاء، التصفية والتحصيل¹.

2.3 ترشيد دائرة الإدارة الجبائية: يكون ترشيد هذه الدائرة بتطبيق منهج الجودة الشاملة انطلاقاً من مرحلة الإعداد إلى غاية مرحلة التطبيق وتحقيق النتائج²، حيث أن نجاح الضريبة يعتمد على قدرة الإدارة الجبائية من حيث الفعالية والإمام، وهذا لن يتأتى إلا من خلال تحديد:

– الأداء البشري: من خلال تحديد المهام والمسئوليات؛

– الأداء العملي: من خلال التحكم في الإجراءات، القواعد القانونية والمعلومات؛

– الأداء الجبائي الراشد: وذلك بتحصيل حقوق الخزينة، حماية حقوق المكلفين بالضريبة³.

3.3 ترشيد دائرة المكلف: إن الوعي الضريبي الفعال يؤدي على المواطنة الفعالة والتي من خلالها يتحمل المواطنون الأعباء العامة، فتصنع منهم هيئات المراقبة والمساءلة، وهيئات أخرى لإحداث

¹ محمد عباس محرز، مرجع سبق ذكره، ص: 42.

² عبد الرحمن توفيق، الجودة الشاملة، الدليل المتكامل، مركز الخبرات المهنية للإدارة، القاهرة، مصر، 2005، ص: 68.

³ العياشي عجلان، مرجع سبق ذكره، ص: 33.

وفرض الشفافية وهذا ما يحقق الحكم الراشد، من خلال هذا الوعي تتضح أهمية ترشيد دائرة المكلف في إنجاح الضريبة.

يتأثر المكلف تجاه الضريبة بعدة عوامل على سبيل المثال: البيئة التي يعيش فيها، التكوين المدني ونوعية الخدمات التي يحصل عليها من طرف الدولة، كذلك ثقافته الجبائية ودرجة ضبط القوانين الجبائية¹.

4.3 ترشيد دائرة الثقافة: أساس ثقافة المواطنة هي العلاقة الضريبية التي تنقل الفرد من حالة الرعاية فتجعله معنيا ومشاركا ومساهما، كما تبرر الحق في الرقابة والمساءلة عمليا من خلال سياق المال العام والمحافظة عليه. الرشادة تدفع الوعي الضريبي إلى توليد ثقافة جبائية، هذه الأخيرة تجعل المكلف حريصا على تقوية المال العام والحفاظ عليه².

5.3 ترشيد دائرة القيم الأخلاقية: يتحقق التطور الاقتصادي الإداري انطلاقا من القيم الأخلاقية لتحقيق التسيير الناجح والفعال، كالصدق، الإخلاص، الرشادة، الثقة وحسن التصرف، لأنه لا يمكن أن نحقق الوعاء السليم والحصيلة الوفيرة في منتهى الترشيح الجبائي إن لم تكن إدارة الضرائب وأعاونها ملتزمون بالإخلاص للوطن والصدق مع المواطن، ولعل أهم مجالات تدخل الدولة في ظل العولمة هو في مجال محاربة الفساد الاقتصادي، الذي يرتبط بالفساد الأخلاقي كالرشوة، تبييض الأموال والتجارة غير الشرعية وكلها مجالات لا يمكن إصلاحها إلا من خلال ترشيد دائرة الأخلاق كشرط لتحقيق الترشيح الجبائي³.

المحور الثاني: التنمية المحلية ووسائل تحقيقها

من خلال هذا المحور سيتم أولا دراسة مفهوم التنمية المحلية وأيضا التنمية المستدامة، ثم معالجة أهم الوسائل التي تساهم في تحقيق التنمية المحلية، وأخيرا الوقوف عند الأسباب التي تشكل

¹ علي كساب، شروط نجاح الضريبة، الجباية الجزائرية في الألفية الثالثة، ملتقى وطني، جامعة البليدة، الجزائر، 2003، ص: 181.

² أنطوان مرة، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، ندوة حول الحكم الصالح، بيروت، لبنان، 2004، ص: 484.

³ العياشي عجلان، مرجع سبق ذكره، ص: 34-35.

الاختلالات في التنمية المحلية.

1. مفهوم التنمية المحلية والتنمية المستدامة

لقد تعددت التعاريف التي مست مفهوم التنمية المحلية حسب القائمين على وضع هذه المفاهيم والزواية التي تم النظر منها إلى هذا الموضوع، فهناك من عرفها على أنها "كل مشروع تنموية إرادية وشاملة يخص إقليم محدد بمشاركة مواطنين وشركاء مستفيدين من هذا المشروع"¹.

كما عرفت الأمم المتحدة التنمية المحلية على أنها "العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية ولمساعدتها في الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر ممكن"².

أما التنمية المستدامة فتتعلق أساسا بالتنمية التي تستجيب لحاجات الأجيال الراهنة دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على الحصول على نفس الحاجيات الراهنة. ويمكن تعريف التنمية المستدامة على أنها "الإدارة المثلى للموارد الطبيعية وذلك بالتركيز على الحصول على الحد الأقصى من منافع التنمية الاقتصادية بشرط المحافظة على خدمات الموارد الطبيعية ونوعيتها كحقوق للأجيال القادمة"³.

2. وسائل تحقيق التنمية المحلية

من أجل النهوض بالتنمية المحلية يجب العمل على التوفيق بين الوسائل اللازمة لذلك، والتي تنقسم بطبيعة الحال إلى وسائل مالية وأيضاً إلى وسائل بشرية تعمل على ترشيد الاستخدام لتلك الموارد المالية، ويمكن تقديمها كما يلي:

¹ Mihoub MEZOUAGHI, Les territoires productifs en questions: Transformations occidentales et situations maghrébines, Maisonneuve & Larose, 2007, p: 70.

² السعيد فكرون، استراتيجية التصنيع والتنمية بالمجتمعات النامية حالة الجزائر دراسة نظرية، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص: 38.

³ عجلان العياشي، تفعيل دور الجباية البيئية لتحقيق التنمية المستدامة حالة الجزائر، المؤتمر العلمي الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف، 06 و07 أفريل 2008، ص ص: 3 - 4.

1.2 الوسائل المالية

تعتبر الوسائل المالية ذات أهمية بالغة بالنسبة للجماعات المحلية والتي عن طريقها تعمل على ترجمة الأهداف المسطرة إلى إنجازات محققة، وتقسّم هذه الوسائل إلى موارد مالية محلية أو ذاتية وموارد مالية خارجية.

1.1.2 الموارد المالية المحلية

تشتمل على الجباية المحلية، والتمويل الذاتي، ومداخيل الأملاك، وتحتل الجباية المحلية مكانة هامة في المصادر المالية الخاصة بالجماعات المحلية، حيث تشكل المصدر الأساسي لتمويل نشاطها. وتضم في طياتها ضرائب محصلة لفائدة الدولة وتشمل الضريبة على الدخل الإجمالي IRG والضريبة على أرباح الشركات IBS، وكذا ضرائب محصلة لفائدة الجماعات المحلية والتي تشمل مختلف الضرائب المحصلة لفائدة الولايات والبلديات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية وضرائب محصلة لفائدة البلديات دون سواها¹.

أما بالنسبة للتمويل الذاتي فهو اقتطاع تقوم به الجماعات المحلية من إيرادات التسيير لفائدة التجهيز والاستثمار، ويحدد نسبة الاقتطاع قرار وزاري مشترك بالنسبة لميزانية البلديات وقرار وزاري بالنسبة لميزانية الولاية ويتراوح عموماً بين 10% و20% من مجموع الإيرادات².

وفيما يخص مداخيل الأملاك فهي تلك الإسهامات المقدمة من الأشخاص للجماعات المحلية في مقابل الاستفادة من خدمة معينة وتشمل: تأجير العمارات والبيانات، حقوق الطرق والتوقف، ومداخيل الحاضرة العمومية³.

¹ حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012/2011، ص: 164.

² نفس المرجع أعلاه، ص: 164.

³ نفس المرجع أعلاه، ص: 165.

2.1.2 الموارد المالية الخارجية

من أجل ضمان الاستجابة اللازمة للحاجيات المحلية فيما يخص التنمية توجد عدة وسائل لتحقيق ذلك وتتمثل فيما يلي¹:

- **الصندوق المشترك للجماعات المحلية:** عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتخضع لوزارة الداخلية والجماعات المحلية، وتتولى تسبير صناديق الضمان والتضامن للبلديات والولايات، ومن أجل تدعيم الجماعات المحلية ذات الإيرادات الضعيفة بهدف تكريس التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية وتحقيق شيء من الاستقرار النسبي لموارد الميزانيات المحلية ويتكفل بالمساهمة في تمويل التنمية بتخصيص إعانات سنوية للولايات والبلديات².
- **صندوق الضمان:** يوجه أساسا للبلديات والولايات لضمان تقديرات الرسوم والضرائب المباشرة وغير المباشرة، حيث يتمثل دوره في الدافع المنتظم للبلدية عند ظهور الاختلالات في التقديرات الجبائية التي تتضمنها ميزانية البلدية، وأيضا المساعدة في تدارك تخفيضات القيم التي لم يتم تحصيلها من خلال الضرائب المباشرة خلال السنة المالية، مع العمل على تحصيل الولايات تحصيليا كليا لتقديراتها الجبائية في مجال الضرائب المباشرة المحلية.
- **صندوق التضامن:** يقع تحت مهامه دفع الضرائب المحصلة والموارد المشتركة بين الجماعات المحلية، ودفع تخصيصات استثنائية للولايات التي تعاني وضعية مالية صعبة على وجه الخصوص أو التي تواجه كوارث أو حوادث غير متوقعة، كما يساهم في تقديم إعانات تشجيعية للبحث والاتصال.
- **القروض:** يمكن للجماعات المحلية اللجوء إلى المؤسسات المالية للحصول على قروض لكن لا يتم ذلك إلا في حالة الضرورة القصوى حتى تحافظ على استقلاليتها، كما يفضل أن تكون تلك

¹ نفس المرجع أعلاه، ص: 165 - 166.

² المدرسة الوطنية للإدارة، النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة، دراسة حول الجانب النظري والواقع الجزائري، حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع الإدارة المحلية، 2007، ص: 41.

القروض للمجالات الإنتاجية لتجنب الوقوع في المديونية.

- **الإعانات:** تمثل سلطة مالية تملكها الدولة دون أي منازع لها كما تختص بالاستثنائية، وتسمح بدفع الجماعات المحلية للعمل في إطار الاختيارات الوطنية للتنمية وكذا سد الحاجيات المتعلقة بالتجهيز بصفة عامة¹.
- **الهبات والوصايا:** تعتبر من الوسائل المالية المتاحة للجماعات المحلية، حيث تتخذ بنفسها قرار قبولها أو رفضها، وتتمتع بصفة أنها غير متوقعة هذا ما جعلها لا تضمن تغذية الميزانية المحلية وكذا توازنها².

2.2 الوسائل البشرية

يعتبر المورد البشري العنصر الفعال في التنمية والمحور الذي يركز عليه العمل التنظيمي والتنمية، ونتيجة المهام والاختصاصات العديدة المسندة للجماعات المحلية في المجال الاقتصادي والاجتماعي، كان من اللازم على الدولة أن تهتم بهذا العنصر الحيوي من خلال قيام المؤسسات والإدارات العمومية بإعداد مخطط سنوي لتسيير الموارد البشرية تبعا للمناصب المالية المتوفرة، حيث يكمن الغرض من ذلك هو ضبط العمليات التي يجب القيام بها خلال السنة المالية، لا سيما ما يتعلق بالتوظيف والترقية والتكوين وتحسين المستوى وتجديد المعارف وأيضا الإحالة على التقاعد، وتشترك في عملية ضبط هذا المخطط كل من الإدارة المعنية ومصالح السلطة المكلفة بالتوظيف العمومي³.

3. آثار الضريبة في عملية التنمية

تساهم الحصيلة الضريبية في التنمية على مستوى الدولة عموما والتنمية المحلية على وجه الخصوص، حيث تتجلى آثار الضريبة في عملية التنمية من خلال عدة زوايا يمكن عرضها كما

¹ Said Benaissa, L'aid de l'état aux collectivités locales, OPU, Alger, 1983, p : 138.

² الشيخ سعدي، التنمية المحلية الشاملة في الجزائر بين النظرية والتطبيق مع التركيز على ولاية سعيدة، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، سيدي بلعباس، 1995/1996، ص: 49.

³ حسين عبد القادر، مرجع سبق ذكره، 2011/2012، ص: 167.

يلي¹:**1.3 أثر الضريبة في توجيه الاستثمار**

إن الاستثمار محور التنمية الاقتصادية الأساسي، فهو أداة لتحقيق النمو الاقتصادي بحيث يتوقف معدل النمو الاقتصادي على كمية الاستثمارات وتوزيعها بين الفروع المختلفة للنشاط الاقتصادي وتؤثر الضريبة في الميل للاستثمار، فعندما تفرض الضريبة على قطاع اقتصادي ما بمعدل منخفض أو يكون الإعفاء فيه واسع يوجه المكلفون استثماراتهم نحو هذا القطاع لأنه ذو ربحية أكبر، كذلك تكون الضريبة أداة فعالة لمنع توظيف رؤوس الأموال في القطاعات الإنتاجية الخاضعة لمعدل ضريبي مرتفع.

2.3 أثر الضريبة على الإنفاق الاستهلاكي

إذا فرضت الضريبة على الإنفاق الاستهلاكي للمكلف ذو الدخل المحدود، فإن ذلك سيؤدي به إلى التخفيض من استهلاكاته للسلع التي يتصف الطلب عليها بالمرونة العالية كالسلع الكمالية ويتحول نحو السلع التي يتصف الطلب عليها بعدم المرونة. أما ذوي الدخل المرتفع فإن الاقتطاع الضريبي لا يؤثر على نشاطهم الاستهلاكي لأنهم سيحافظون على مستوى معيشتهم، فيزداد ميلهم نحو الاستهلاك وينقص ميلهم للادخار، إذ يؤدي ذلك بهم إلى إعادة توزيع دخولهم بين الاستهلاك والادخار، وإن الضرائب ليست العامل الوحيد الذي يؤثر في الاستهلاك، وإنما هناك اعتبارات عديدة.

3.3 أثر الضريبة في الادخار

إن فرض الضريبة سيؤدي إلى تخفيض الدخل المتاحة للادخار لدى الأفراد، وهذا يعني أنه سيؤدي إلى إنقاص مدخراتهم، ولكن فرض الضرائب على الطبقات الفقيرة لا يؤثر على ادخارها لأنها لا تمتلك فائضا تدخره بل بالعكس فإن الطبقة ذات الدخل المرتفع سوف تصحي بجزء من

¹ محمود جمام، النظام الضريبي وأثاره على التنمية الاقتصادية: دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة محمود منتوري قسنطينة، 2010/2009، ص ص: 63 - 65.

مدخراتها لكي تحافظ على مستوى معيشتها.

4.3 أثر الضريبة على الإنتاج والعمالة

تؤثر الضريبة في القوة الشرائية للفرد وبالتالي في مستوى معيسته، وتؤثر في إنتاجيته، كما تؤثر الضرائب في الرغبة في العمل، يرى البعض أنها تؤدي إلى التحفيز على العمل لزيادة الإنتاج والدخل والمحافظة على مستوى معيشي معين، وهذا ما يطلق عليه "بالضريبة المحفزة" وقد تخفض الضرائب من كميات الإنتاج، إذ أنها تزيد من كلفة الإنتاج، وهذا ما يؤدي إلى التقليل من الإنفاق الاستثماري، مما يؤثر على حجم العمالة، في حين أن الإعفاء الضريبي يزيد من كمية الإنتاج ويساعد على تنشيط المجال الاقتصادي ويزيد من حجم الإنفاق الاستثماري، مما يؤدي إلى زيادة العمالة، وهذا ما تتبعه بعض الدول باتخاذ سياسة ضريبية من شأنها إعفاء أرباح بعض النشاطات من الضرائب وذلك للحد من ظاهرة البطالة.

5.3 أثر درجة النمو في الضرائب

إن صور الهيكل الضريبي تختلف من مرحلة لأخرى بسبب الظروف التي يمر بها البلد، ففي بداية التنمية حيث تكون حاجة البلاد ماسة لتمويل مشاريعها البدائية الضعيفة وإقامة البنى التحتية، وبالتالي فإن الضرائب ذات الحصيلة الوفيرة تكون مطلوبة في هذه المرحلة كضرائب الاستهلاك وضرائب الأملاك العقارية ومحاولة الابتعاد على ضرائب الأرباح وذلك قصد تشجيع الادخار والاستثمار، كما تبنته مرحلة الرأسمالية الناشئة، ولكن بعد أن تحقق الدولة نشاطات اقتصادية واسعة ومتينة، فإن ذلك يستوجب فرض الضرائب المباشرة على الدخل والثروة وإتباع أساليب التصاعد والإعفاءات للتقليل من الهوة الواسعة بين أصحاب الدخل المرتفعة وأصحاب الدخل المنخفضة، وذلك قصد تحقيق العدالة الضريبية ومن ثم يكون هناك توزيع عادل للدخل.

4. أسباب اختلالات التنمية المحلية

يمكن تقديم مختلف الأسباب التي تقف كعائق لتحقيق التنمية المحلية وتنتج عنها اختلالات في التنمية المحلية كما يلي:

1.3 أسباب تنظيمية وتقنية

من أجل تفادي هذه الأسباب يجب تبني مفهوم الحكم الراشد ضمن الإدارة العمومية، والذي يعتبر الأسلوب الأمثل الذي يسمح بتوزيع المهام بين الدولة والجماعات المحلية ويساهم في توسيع قواعد الديمقراطية المحلية¹، هذا ما يفعل مشاركة المواطنين من خلال وجود ميكانيزمات التمثيل السياسي التي تشعر المواطن بانتمائه الفعلي للدولة هذا ما يحفزها على تنميتها وتقدمها²، لكن عدم التطبيق السليم والفعال لمفهوم الحكم الراشد وأيضاً عدم وجود المشاركة الفعلية للمواطن تصبح من العوائق الرئيسية في عرقلة التنمية المحلية.

2.3 أسباب تتعلق بالموارد البشرية

لقد أدت سياسات التوظيف المحلي المتبعة والتي لم تأخذ في عين الاعتبار المستوى التأهيلي للموظفين وكذا ضعف الموارد إلى الحصول على موارد بشرية ضعيفة جداً على مستوى الجماعات المحلية، والتي جعلها تتميز بخاصيتين أساسيتين هما التضخم الكمي والنقص النوعي³.

3.3 أسباب مالية

رغم التوجه الدولي الراهن للبلدان التي اعتمدت اقتصاد السوق نحو المالية المحلية، باعتبارها طرفاً فعالاً في المالية العامة للدولة، وقدرتها على إشباع الحاجيات المحلية، إلا أنها مازالت تعاني من عدة مشاكل أهمها يرتكز أساساً في التبعية الدائمة للنظام الضريبي المحلي بالدولة، وأيضاً معضلة الغش والتهرب الضريبي التي تقلص من الإيرادات العامة للدولة بشكل عام والمحلية بشكل خاص نتيجة غياب الوعي والأخلاقيات لدى المكلف بدفعها⁴.

¹ مصطفى كامل السيد وآخرون، الحكم الرشيد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، مصر، 2006، الطبعة الأولى، ص: 71.

² المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية والتنمية المحلية، دراسة حول الجانب النظري والواقع الجزائري، حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع الإدارة المحلية، 2001/2000، ص: 49.

³ المدرسة الوطنية للإدارة، هل رئيس المجلس البلدي مسير، حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 2005/2004، ص: 115.

⁴ حسين عبد القادر، مرجع سبق ذكره، ص: 178 - 180.

المحور الثالث: واقع، تحديات وآفاق الجباية في الجزائر

من خلال هذا المحور سيتم معالجة بعض العناصر التي توضح معالم الجباية بشكل عام والجبائية المحلية بشكل خاص في الجزائر، وهذا عن طريق دراسة مختلف التحديات والعقبات التي تواجه الجباية المحلية، ثم توضيح مسار الإصلاح الضريبي ضمن الحدود الجزائرية، كل هذا يسمح بالوقوف على بعض المتطلبات التي قد تساهم في تحسين فعالية النظام الجبائي الجزائري .

1. تحديات الجباية المحلية

تتمثل الصعوبات التي تواجهها الجباية المحلية في ضعف مواردها، ومن ثمة تدهور الوضعية المالية المحلية عموما والجبائية المحلية خصوصا، ويمكن عرض بعض الأسباب لهذا التدهور والضعف كما يلي¹:

التهرب الضريبي: يمس هذا المشكل كل من الدولة والجماعات المحلية إذ تنعكس آثاره سلبا على ميزانيتها بحرمانها من الإيرادات الجبائية، الشيء الذي يؤدي إلى قصور في الإنفاق العام الذي يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة.

- **التحصيل الضريبي:** يؤدي التحصيل دور المحرك للنظام الجبائي، وتؤثر فيه عوامل عدة كانتشار الأنشطة الخفية، وكثرة الإعفاءات، ونقص الوعي الضريبي لدى المكلف والضمير المهني لدى الموظف... الخ. ورغم أن السياسة الضريبية في الجزائر يتجه نحو التخفيف من العبء الضريبي على المكلفين بتخفيض المعدلات الضريبية بغرض الدفع على التصريح الصحيح، وتوسيع الأوعية الضريبية، إلا أنه لازالت ظاهرة التهرب الضريبي متفشية، بالإضافة إلى صعوبة التحصيل، ونتج عن هذا لجوء الدولة إلى تدعيم إيرادات ميزانية الجماعات المحلية، في شكل إعانات تعويضية.

¹ بوزيدة حميد، النظام الضريبي الجزائري وتحديات الإصلاح الاقتصادي في الفترة 1992 - 2004، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص ص: 242 - 245.

- **تفاوت الموارد الجبائية:** هذا التحدي والمشكل زاد في حدته التقسيم الإقليمي لسنة 1984، الذي كان يرمي إلى تقريب المواطن من الإدارة والذي نتج عنه 48 ولاية بعدما كانت 31 ولاية، و 1451 بلدية بمقابل 704 بلديات قبل هذا التقسيم، إلا أنه يمكن أن يؤخذ عليه إغفال الجانب المالي، ذلك أن هناك مناطق تتميز بأنشطة اقتصادية وتجارية تسمح بمد ميزانية الجماعات المحلية بإيرادات جبائية وفيرة، في الوقت ذاته توجد مناطق محرومة ونائية تقل فيها الأنشطة الاقتصادية والتجارية مما يحرمها من الإيرادات المحلية ذات الطابع الجبائي الشيء الذي يعيق التنمية المحلية بهذه المناطق.

- **مركزية التشريع الضريبي:** يتم إحداث الضرائب والرسوم مركزيا، وكذا تخصيصها وتعديلها، وهذا ما قد ينعكس سلبا على ميزانيات الجماعات المحلية بإقصاء المبادرات المحلية في إحداث ضرائب ورسوم تعد مصدرا مهما لكون المسؤولين المحليين أقرب بكثير من المواطن المحلي عموما، والمكلف المحلي خصوصا، سيما وأن الموارد الجبائية المحلية غير كافية لتمويل النفقات المحلية.

2. الإصلاح الضريبي في الجزائر

1.2 أسباب الإصلاح الضريبي: يمكننا حصر أسباب الإصلاح الضريبي فيما يلي:

1.1.2 ضعف الجهد الضريبي واختلال الجهاز المالي يمكن قياس هذا الضعف من خلال انخفاض الطاقة الضريبية الفعلية عن الطاقة الضريبية المحتملة، ومن ثم يعد تحويل الطاقة الضريبية الفعلية إلى الطاقة الممكنة بمثابة الهدف الاستراتيجي لسياسات الإصلاح الضريبي المقترحة لمعالجة الاختلالات المالية العامة وعلاج عجز الموازنة العامة بصفة خاصة.

2.1.2 اختلال الهيكل الضريبي: وذلك لارتفاع النصيب النسبي للضرائب على الاستهلاك والتجارة الخارجية من إجمالي الإيرادات الضريبية في الدول النامية والعربية، على عكس الدول الصناعية المتقدمة التي تعتمد على الضرائب على الدخل من العمل، أو الربح من الملكية أو فائدة رأس المال والثروة.

3.1.2 ضعف الجهاز الإداري: يعود هذا إلى النقص في المعلومات، والبيانات المالية التي تعكس بالدرجة الأولى ضعف الجهاز الإداري القائم على تنظيم الضرائب وتحصيلها، مما يؤدي إلى تزايد التهرب الضريبي، علاوة على الفساد الإداري، وهي أمور تمثل قيدا على نجاح عملية الإصلاح في تحقيق أهدافها المسطرة¹.

2.2 أهداف الإصلاح الضريبي: يسعى الإصلاح الضريبي إلى تحقيق أهداف مختلفة تماثيا مع أهداف السياسة الاقتصادية التي تضعها الدولة. تتمثل أهداف الإصلاح الضريبي فيما يلي:

1.2.2 الأهداف الاجتماعية: العمل على تحقيق العدالة الاجتماعية بين المكلفين بدفع الضريبة وذلك من خلال الإجراءات التي تتخذها الدولة.

2.2.2 الأهداف الاقتصادية: وهذا لتشجيع الاستثمارات المحلية والأجنبية وزيادة توسيعها على مختلف ولايات الوطن بتخفيض المعدلات الضريبية وإحداث إعفاءات ضريبية، مما يجعل من الضريبة وسيلة فعالة لتمتين وتثبيت برنامج الإصلاح الاقتصادي.

3.2.2 الأهداف المالية: لرفع الحصيلة الضريبية وزيادة نسبة الجباية العادية في تمويل الميزانية العامة والعمل على إحلال الجباية العادية محل الجباية البترولية التي يعتبر مصدرها غير دائم لتعرض هذه المادة لتقلبات أسعارها في السوق العالمية، ويهدف وضع أساليب وطرق جبائية حديثة لمنع محاولات الغش والتهرب الضريبيين.

4.2.2 الأهداف التقنية: لتبسيط تعقد النظام الضريبي الجزائري من خلال: تقنين بعض الضرائب لمنع الازدواج، كذلك إقامة إدارة ضريبية فعالة وديناميكية باعتبارها حلقة وصل بين المكلفين والنظام الضريبي ورفع مستوى العاملين بالمصالح الضريبية من خلال توظيف الإطارات الجامعية الكفأة².

3.2 مجالات الإصلاح الضريبي: مس الإصلاح الضريبي المجالات التالية:

1.3.2 الضريبة على الدخل الإجمالي: تأسست الضريبة على الدخل الإجمالي من خلال قانون

¹ حميد بوزيدة، مرجع سبق ذكره، ص: 64.

² محمود جمام، مرجع سبق ذكره، ص: 111-113.

المالية لسنة 1991، وتنص المادة رقم (01) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على: تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى ضريبة الدخل، وتفرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة. تعتبر الضريبة على الدخل الإجمالي ضريبة مباشرة وتصاعدية.

2.3.2 الضريبة على أرباح الشركات: إن من أهم الأهداف التي سعى إليها الإصلاح الاقتصادي لسنة 1988 ، يتمحور في وضع المؤسسات العمومية في نفس موضع المؤسسات الخاصة وإخضاعها لمنطق وقواعد السوق، ولتكريس هذا المسعى تم تأسيس الضريبة على أرباح الشركات بموجب المادة رقم (38) من قانون المالية لسنة 1991 ، حيث تنص المادة رقم (135) من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على: تؤسس ضريبة سنوية على مجمل الأرباح أو المداخل التي تحققها الشركات وغيرها من الأشخاص المعنويين المشار إليهم في المادة 136، وتسمى هذه الضريبة، الضريبة على أرباح الشركات¹.

3.3.2 الرسم على القيم المضافة: الإصلاح الضريبي فيما يخص الرسوم على رقم الأعمال، يترجم من خلال قانون المالية لسنة 1991 من خلال إدخال الرسم على القيمة المضافة بدلا للرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج، والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات.

4.3.2 إصلاح هيكل الإدارة الضريبية: في إطار تحديث الإدارة الضريبية شرع في الانتقال من نمط إداري أفقي حسب الوظائف (التقييم الجبائي، التحصيل، المنازعات، الرقابة..)، نحو نمط إداري عمودي حسب أصناف المكلفين بإقامة مراكز الضرائب، ومديرية المؤسسات الكبرى.

يتم تسيير المكلفين الكبار من طرف مديريةية المؤسسات الكبرى، بينما تتولى مراكز الضرائب بتسيير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمهنة الحرة، بدلا من المفتشيات والقباضات، بينما المكلفين الصغار المسيرين وفق النظام الجزافي الذين قدر عددهم سنة 2003 ب 730.000 مكلف، سيلحقون بمراكز الضرائب الجوارية التي تعتمد على التدخلات في عين المكان، وتكثيف الرقاب . بالإضافة إلى هذا

¹ ناصر مراد، الإصلاحات الضريبية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، الجزائر، عدد 02، 2003، ص ص: 25-26.

سيتم تدريجياً إنشاء مفتشيات متخصصة في تسيير الجباية العقارية، التبغ والكحول، الجباية المحلية والفلاحية¹.

3. سبل تحسين فعالية النظام الجبائي الجزائري

ما زال النظام الجبائي الجزائري يعاني من عدة مشاكل ومعوقات تحد من فعاليته وكفاءة الأداء العام له، وذلك رغم الإصلاحات التي مرت به، هذا ما يستلزم إعادة النظر في عدة نقاط تساعد على تحسين فعالية هذا النظام على الساحة الميدانية من خلال الالتزام بالمقترحات التالية²:

- يعتبر تخفيف العبء الضريبي عن المكلف من خلال تخفيض معظم المعدلات الضريبية غير كاف إذ يجب أن تستند طريقة تحديد المعدلات الضريبية إلى دراسات ميدانية حتى تعكس واقع المجتمع الجزائري؛
- ضرورة إنشاء لجنة لدى المديرية العامة للضرائب توكل لها مهمة مراجعة التشريع الضريبي قصد تحديد مختلف الثغرات التي يتضمنها النظام الضريبي الجزائري ثم معالجتها؛
- إصلاح شامل للإدارة الضريبية وفق المعايير الدولية في الأداء الضريبي؛
- إعادة صياغة السلم المتصاعد الخاص بالضريبة على الدخل الإجمالي بشكل يقترب من العدالة الضريبية، إعادة النظر في تنظيم نظام الاقتطاع من المصدر وتوسيع مجال تطبيقه، فمع أهميته في محاربة التهرب الضريبي إلا أن اقتصره على بعض المداخل يطرح إشكالا حول مدى عدالته، كما أنه يشكل ضغطا على سيولة المكلف، إذ لا يراعي الوضعية المالية للمكلف المعني، كما أن مواعيد استحقاقه متقدمة جداً ولا ينتظر إلى نهاية السنة؛
- ضرورة زيادة فعالية مكافحة التهرب الضريبي من خلال توفير إرادة سياسية قوية لمكافحة التهرب ونشر الوعي الضريبي؛

¹ حميد بوزيدة، مرجع سبق ذكره، 2005-2006، ص: 109.

² ناصر مراد، تقييم الإصلاحات الضريبية في الجزائر، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا، المجلد 25، العدد الثاني، ص: 194 - 195.

- ضرورة توفير الاستقرار السياسي والاقتصادي إلى جانب تطهير الإدارة من العراقيل والبيروقراطية والمحسوبية، علاوة على ذلك يجب توفير بيئة ملائمة للاستثمار من خلال توفير جميع الهياكل القاعدية الضرورية لإقامة الاستثمار، مع ضرورة وجود مصادر للتمويل بالمواد الأولية وتوفير اليد العاملة المؤهلة؛
- العمل على تبسيط الإجراءات الإدارية المتعلقة بربط الضريبة وتحصيلها؛
- ضرورة الإعلان عن عفو ضريبي شامل يسمح للمتهربين وأصحاب النشاطات غير الشرعية بالانتظام لدى إدارة الضرائب، وإعادة جدولة الضرائب المترتبة عليهم لصالح النظام الضريبي؛
- تحسين الموارد البشرية والتقنية لإدارة الضرائب، مع العمل على تعميم الإعلام الآلي على الإدارات الضريبية جميعها؛
- تبسيط قانون الضرائب وإجراءات تنفيذه، حتى يسهل على المكلف فهم ذلك القانون ومن ثم احترامه.
- إعادة النظر في أجور موظفي مصلحة الضرائب، وذلك لتحفيزهم على رفع مردودية العمل وإبعادهم عن إغراءات الممولين؛
- رفع مستوى موظفي جهاز الضرائب، من خلال تكوين متخصص في الضرائب والذي يعمل على رفع مستوى تأهيل تلك العناصر وتدريبها، مع وضع برنامج تكوين دوري قصير المدى لتلك العناصر كلما كان جديد في الميدان الضريبي؛
- إقامة تعاون مستمر بين إدارة الضرائب ومختلف الإدارات الحكومية، وينتج عن هذا التعاون تزويد إدارة الضرائب بما تحتاجه من معلومات وتوضيحات عن نشاط المكلفين؛
- اللجوء إلى التعاون الدولي في إطار تبادل المعلومات التي تفيد في الكشف عن الوضعية المالية للمكلف ويتم ذلك من خلال عقد اتفاقات دولية لمكافحة التهرب الضريبي.

خاتمة

من خلال هذه الورقة البحثية تم الوصول إلى مجموعة من النتائج كما يلي:

- تعتبر الموارد الجبائية المحلية من أهم مصادر تمويل الجماعات المحلية، وتنقسم إلى فئتين هما: ضرائب ورسوم مخصصة بكاملها للجماعات المحلية ولمصلحة الأموال المشتركة للجماعات المحلية، والضرائب والرسوم التي يخصص جزء منها للجماعات المحلية وللصندوق المشترك للجماعات المحلية؛
 - من أجل ترشيد الجباية المحلية يجب تحقيق عدة مستويات وهي ترشيد كل من: الدائرة القانونية، دائرة الإدارة الجبائية، دائرة المكلف، دائرة الثقافة الجبائية ودائرة القيم الأخلاقية؛
 - تتحقق التنمية المحلية عن طريق توحيد جهود الأفراد والحكومة في تطوير الأحوال الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية في المجتمع؛
 - تعتبر الجباية المحلية إحدى الوسائل التي تعمل على تحقيق التنمية المحلية؛
 - توجد عدة أسباب تؤثر على التنمية المحلية منها: التنظيمية، التقنية، البشرية والمالية؛
 - تواجه الجباية المحلية عدة تحديات من بينها: التهرب الضريبي، التحصيل الضريبي، تفاوت الموارد الجبائية ومركزية التشريع الضريبي.
- و لترشيد الجباية المحلية نقترح ما يلي :
- العمل على تنمية الوعي الضريبي لدى المكلفين بدفع الضريبة؛
 - غرس أخلاقيات المهنة من صدق وأمانة وإخلاص لدى القائمين بتحصيل الجباية؛
 - العمل على توظيف الإيرادات الجبائية المحلية ضمن مشاريع استثمارية تساهم في التنمية المحلية بشكل عام والتنمية المستدامة بشكل خاص؛
 - العمل على ترشيد الجباية المحلية لضمان تحصيل جبائي فعال وأمثل.

المراجع:

- 1- أنطوان مرة، دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، ندوة حول الحكم الصالح، بيروت، لبنان، 2004.
- 2- بوزيدة حميد، النظام الضريبي الجزائري وتحديات الإصلاح الاقتصادي في الفترة 1992 - 2004، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006/2005.
- 3- حسين عبد القادر، الحكم الراشد في الجزائر وإشكالية التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2012/2011.
- 4- السعيد فكرون، استراتيجية التصنيع والتنمية بالمجتمعات النامية حالة الجزائر دراسة نظرية، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الإنسانية و العلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.
- 5- الشيخ سعدي، التنمية المحلية الشاملة في الجزائر بين النظرية والتطبيق مع التركيز على ولاية سعيدة، مذكرة ماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، سيدي بلعباس، 1996/1995.
- 6- عبد الرحمن توفيق، الجودة الشاملة، الدليل المتكامل، مركز الخبرات المهنية للإدارة، القاهرة، مصر، 2005.
- 7- عبد السلام العياضي، التنمية المحلية والفوارق المجالية في إقليم شلغوم العيد، مذكرة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2008-2009.
- 8- عجلان العياشي، تفعيل دور الجباية البيئية لتحقيق التنمية المستدامة حالة الجزائر، المؤتمر العلمي الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف، 06 و 07 أفريل 2008.
- 9- علي كساب، شروط نجاح الضريبة، الجباية الجزائرية في الألفية الثالثة، ملتقى وطني، جامعة البليدة، الجزائر، 2003.

- 10- العياشي عجلان، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل 1992-2009، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005-2006،
- 11- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيذر، بسكرة، الجزائر، العدد السابع، فيفري 2005.
- 12- محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 13- محمود جمام، النظام الضريبي وآثاره على التنمية الاقتصادية: دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة محمود منتوري قسنطينة، 2009/2010.
- 14- المدرسة الوطنية للإدارة، النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة، دراسة حول الجانب النظري والواقع الجزائري، حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع الإدارة المحلية، 2007.
- 15- المدرسة الوطنية للإدارة، هل رئيس المجلس البلدي مسير، حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 2004/2005.
- 16- مصطفى كامل السيد وآخرون، الحكم الرشيد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، القاهرة، مصر، 2006، الطبعة الأولى.
- 17- ناصر مراد، الإصلاحات الضريبية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، الجزائر، عدد 02، 2003.
- 18- ناصر مراد، تقييم الإصلاحات الضريبية في الجزائر، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا، المجلد 25، 2009، العدد الثاني.
- 19- ياقوت قديد، الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010-2011.
- 20- Mihoub MEZOUAGHI, Les territoires productifs en questions: Transformations occidentales et situations maghrébines, Maisonneuve & Larose, 2007
- 21- Said Benaissa, L'aid de l'état aux collectivités locales, OPU, Alger, 1983.