

الجباية المحلية وإشكالية تعزيز مالية الجماعات الإقليمية بالجزائر

Local Collection and the Problem of Strengthening the Finances of Algeria's Regional Communities

تاريخ استلام المقال: 2021/09/18 تاريخ قبول المقال للنشر: 2021/10/20 تاريخ نشر المقال: 2021/12/30

د. ط/ حفصة جعفري*¹، أ.د/ محمد المهدي بن السبحو²

1- مخبر القانون و المجتمع، جامعة أحمد دراية- أدرار (الجزائر)، hafsadjaafri@univ-adrar.dz

2- مخبر القانون و المجتمع، جامعة أحمد دراية- أدرار (الجزائر)، Bensihamou81@univ-adrar.dz

ملخص:

تعتمد الجزائر كغيرها من الدول في تنظيمها الإداري على اللامركزية الإدارية سعياً منها إلى تحقيق التنمية المحلية، إذ يمكن ملاحظة ذلك من خلال الصلاحيات الواسعة الموكلة للجماعات الإقليمية في المجال الاقتصادي و الاجتماعي لتلبية الاحتياجات العمومية المحلية لسكانها، الأمر الذي يستدعي بضرورة توافر وتنوع الموارد المالية لتغطية نفقاتها ممارسة اختصاصاتها و ضمان تمويل مستدام لتنمية المحلية، والجباية المحلية تعبر من بين أهم الموارد المالية للجماعات الإقليمية لدفع عجلة التنمية محلية و ضمان استدامتها إذا ما تم استغلالها بشكل فعال من جميع الجوانب. من هذه الورقة البحثية نحاول تسليط الضوء على دور الجباية المحلية وفقاً لهيكلها في تعزيز التمويل المحلي للجماعات الإقليمية بالجزائر. الكلمات المفتاحية: الجباية المحلية، التنمية المحلية، التمويل المحلي، الجماعات الإقليمية.

Abstract:

Algeria, like other countries in its administrative organization, depends on administrative decentralization in order to achieve local development. This can be seen through the broad powers assigned to regional groups in the economic and social sphere to meet the local public needs of its population, which requires the availability and diversity of financial resources to cover its expenses, the exercise of its powers, and the guarantee of sustainable financing for local development. The local collection is among the most important financial resources of regional groups to promote local development and ensure its sustainability if it is effectively exploited.

Keywords: Local collection, Local development, Local funding, Regional groups.

* جعفري حفصة

مقدمة:

تحتل مالية الجماعات الإقليمية مكانة هامة على مستوى التنظيم الإداري اللامركزية الجزائري، كونها الآلية الأساسية لتجسيد المشاريع التي تلبي الاحتياجات العامة المحلية للمواطنين، وحتى تتمكن

الجماعات الإقليمية من ممارسة المهام الملقاة على عاتقها كان لا بد من توافر موارد مالية متنوعة تمكنها من تحديد إيراداتها و نفقاتها وفقا بما يتناسب مع صلاحيتها لتجسيد الأهداف المرجوة منها و المتمثلة في تحقيق تنمية محلية مستدامة تشبع حاجات السكان المحليين.

و تتكون مالية الجماعات الإقليمية مجموعة من الموارد المالية يمكن تقسيمها إلي موارد خارجية أو غير ذاتية تشمل كل من الإعانات المالية المقدمة من طرف الحكومة و من طرف صندوق الضمان و التضامن وإعانات مخططات البلدية لتنمية، الهبات و الوصايا، و القروض، و موارد داخلية أو ذاتية تتمثل في نواتج أملاك الجماعات الإقليمية وإيرادات الاستغلال المال، والموارد الجبائية التي تعتبر أهم مصادر ميزانية الجماعات الإقليمية.

بحيث يحظى موضوع الجباية المحلية باهتمام كبيرة من طرف الباحثين؛ نظرا لفاعليتها في تمويل مالية الجماعات الإقليمية، وبالتالي ضمان سير عجلة التنمية المحلية و ديمومتها إذا ما حسن استغلالها، وعليه عرفت الجباية المحلية في الجزائر عدة إصلاحات على المستوى الهيكلي من خلال قوانين المالية لكل سنة سعى من خلالها المشرع إلي معالجة الاختلالات المالية لميزانية الجماعات الإقليمية، ومواكبة التطورات الاقتصادية و متطلبات التنمية، كما مست الإصلاحات الإجراءات تحصيلها و محاربة الغش والتهرب من أدائها من طرف المكلف بها، لكن رغم هذا نجد أن الواقع التنمية المحلية في الجزائر لم ترقى للمستوى المطلوب نتيجة حالة عجز في الميزانية المالية للجماعات الإقليمية خاصة البلدية المستمرة، مما يستدعي تدخل الدولة لتغطية هذا العجز الأمر الذي يؤثر على استقلال المالي للجماعات الإقليمية و بالتالي عدم تحقق التنمية المحلية المنشودة.

و بناء على ما سبق سنحاول من خلال هذه الورقة البحثية الإجابة على الإشكالية التي تتمحور حول مدى فاعلية نظام الجباية المحلية في تعزيز مالية الجماعات الإقليمية بالجزائر، وما طبيعة العقبات أو العراقيل التي تعترض النظام الجبائي المحلي التي تحول دون تحقيق مردودية فعالة لميزانية الجماعات الإقليمية؟

للإجابة عن التساؤل المطروح اعتمدنا على المنهج التحليلي لاستقراء النصوص القانونية المعنية بموضوع الدراسة، مع الاعتماد على المنهج الوصفي في بعض من جوانب الدراسة المتطلبه لذلك، و في خطة بحث قائمة على مبحثين سنحاول من خلال **المبحث الأول** الاطلاع على نظام الجباية المحلية من خلال التركيز هيكل و مكونات الجباية المحلية و النظام الإجرائي المعتمد غي تحصيلها، أما **المبحث الثاني** سنتطرق من خلاله إلى العوامل المؤدية لضعف مردودية الموارد الجبائية المحلية والتدابير الاستراتيجية لمواجهةها للوصول الى نظام جباية محلية ذا مردودية فعالة.

المبحث الأول: نظام الجباية المحلية في التشريع الجزائري

إن الوقوف على حقيقة هذا النوع من الجباية يقتضي منا التطرق إلى الهيكل الذي يقوم عليه نظام الجباية المحلية الجزائري و تقييم فعاليته في تمويل مالية الجماعات الإقليمية (مطلب أول)، بالإضافة إلى سبل والآليات تفعيل الجباية المحلية لتعزيز التمويل المحلي (مطلب ثان).

المطلب الأول: هيكل الموارد الجبائية لميزانية الجماعات الإقليمية

تقسم عائدات الجباية المحلية للجماعات الإقليمية إلى مجموعتين المجموعة الأولى تتعلق محصلة الجباية المحلية العائدة كليا لميزانية الجماعات الإقليمية دون سواها و مقرر التطرق إليها في (الفرع الأول)، أما المجموعة الثانية فهي تتعلق بالعائدات الجزئية من الحصيلة الجبائية لميزانية الجماعات الإقليمية والتي سنتطرق إليها في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الموارد الجبائية العائدة كليا لميزانية الجماعات الإقليمية

تقسم هذه الموارد إلى الضرائب و الرسوم مباشرة و غير مباشرة و التي تشمل كل صنف منها على أولاً: الضرائب و الرسوم المباشر

أ- الرسم على النشاط المهني: يرفض هذا الرسم على الأشخاص الذين يمارسون نشاط صناعي أو تجاري أو غير تجاري سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين التي يكون أساسها ووعاؤها رقم الأعمال؛ وهو رسم يُستحق بصدد رقم الأعمال الذي يحققه المكلفون بالضريبة الذين يمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات.

ويقصد برقم الأعمال مبلغ الإيرادات المحققة على جميع عمليات البيع أو الخدمات؛ غير أنه يستفيد من تخفيض قدره % 30 مبلغ عمليات البيع بالجملة، % 50 مبلغ عمليات البيع بالتجزئة الخاصة بالأدوية و % 75 مبلغ عمليات البيع بالتجزئة للبنزين الممتاز والغاز، ويحدد معدل الرسم ب % 2 ويرفع إلى % 3 فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب.¹

و تستفيد البلدية بالنسبة 66 % من ناتج حصيلة الرسم على المهني، في حين تستفيد الولاية من ناتج الرسم ب 29 %، أما 05 % من ناتج الرسم فيصب في ميزانية صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية و هذا طبقا للمادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.²

ب- الرسم العقاري: عبارة عن ضريبة مباشرة تفرض سنويا على الأملاك المبنية و غير المبنية، حيث تستفيد البلديات من عائدات الرسم العقاري بنسبة 100 % إلا ما استثني بموجب القانون، و يتم حساب قيمة الرسم العقاري بضرب القيمة الايجارية الجبائية حسب المنطقة في المساحة الجمالية في المعدل

¹ - يامة براهيم، مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، مقال مجلة العلوم الإنسانية، العدد 06، ديسمبر 2016، الجزائر، ص 256.

² - الأمر (76-101) المؤرخ في 09/02/1976 المتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة المعدل و المتمم بموجب القانون رقم (20-16) المؤرخ في 31/12/2020 المتضمن قانون المالية لسنة 2021

المخصص و الذي يتراوح ما بين 3% إلى 10 %، كما يمكن أن يرفع قيمة الرسم إلى أربعة أضعاف بالنسبة للأماكن غير مبنية المتواجدة في المناطق العمرانية.¹

ج- رسم التطهير: يؤسس هذا الرسم لصالح البلديات بحيث تحدد قيمة الرسم بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي و بعد إطلاع رأي الجهات الوصية اذ تتراوح قيمة الرسم بالنسبة للمحلات ذات الاستعمال السكني ما بين 1500 دج و 2000 دج، و تتراوح قيمة الرسم 4000 دج و 14000 دج على كل محل ذات استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو مشابهه، و ما بين 10000 دج و 25000 دج على كل أرض مخصصة لتخيم والمقصورات، و ما بين 22000 دج إلي 132000 دج على المحلات ذات الاستعمال الصناعي أو التجاري أو الحرفي ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.²

ثانيا: الضرائب و الرسوم غير المباشرة

أ- رسم الإقامة: يفرض هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلدية و لا يملكون إقامة دائمة خاضعة للرسم العقاري، و تحدد قيمة هذا الرسم على الشخص و على اليوم الواحد من الإقامة بحيث لا تقل عن 50 دج ولا تتجاوز 100 دج على العائلة هذا فيما يخص الفنادق ذات التقييم الذي يقل عن ثلاث نجوم و محلات الإيواء السياح و رواد الحمامات المعدنية، أما بالنسبة للفنادق ذات التقييم ثلاث نجوم و ما فوق فتحدد تعريفه الرسم طبقا لنفس المعايير ب 200 دج للفنادق ذات ثلاث نجوم ، و ب 400 دج للفنادق ذات أربع نجوم و ب 600 دج للفنادق ذات الخمس نجوم.³

أما فيما يخص تحصيل قيمة هذا الرسم فهو يقع على مسؤولية أصحاب المؤسسات الفندقية و محلات الإيواء إلى خزينة البلدية.

ب- رسم الحفلات: يدفع من قبل المواطنين مقابل السماح لهم بإقامة الأفراح والمناسبات العائلية، بحيث تحدد تعريفه الرسم من 500 دج إلى 800 دج لليوم الواحد عند الساعة السابعة مساء، أما إذا تجاوزت مدة الحفل الساعة السابعة مساء فان تعريفه الرسم لليوم الواحد تصبح من 1000 دج إلى 1500 دج.⁴

ج- رسم الإعلانات و الصفائح المهنية: يفرض على مختلف الإعلانات الصفائح باستثناء ما تعلق بالدولة و الجماعات الإقليمية و الحملات الإنسانية، و تحدد قيمة الرسم حسب قيمة عدد الإعلانات والحجم، فإذا كانت الإعلانات على الورق العادي مطبوعة أو مخططة فان قيمة الرسم تتراوح ما بين 20

¹ - يامة براهيم، المرجع السابق، ص 258.

² - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة و المالية في الجزائر، مقال منشور في مجلة اقتصاديات شمال أفريقيا، العدد 04، تصدر عن جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، ص 271.

³ - حمدي معمر، إصلاحات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز الجماعات المحلية (الإشارة الى حالة ميزانية البلديات)، مقال منشور في مجلة الاقتصاد و المالية، المجلد 04، العدد 02، ص 88 .

⁴ - شريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، دار القصبة لنشر، الجزائر، طبعة 2003، ص 65 .

دج إلى 30 دج حسب الحجم، أما الإعلانات على ورق مجهزة أو محمية فا من 40 إلى 80 دج حسب الحجم، أما اللافتات المرسومة فما بين 100 دج إلى 150 دج أما المضيئة 200 دج للمتر المربع، وتحدد تعريفه الرسم من 500 دج إلى 750 دج للوحات المهنية.¹

د-الرسم على رخص التعمير و كل الرخص و الشهادات المتعلقة بها: يفرض هذا الرسم مقابل الحصول على رخصة البناء أو الحصول على شهادة المطابقة تحدد تعريفه الرسم حسب القيمة التجارية للبناءية أو حسب عدد الحصص، أما تعريفه رسم رخصة التهديم ب 300 دج للمتر المربع للمساحة الأرضية لكل بناءة معنية بهدم و تحدد قيمة الرسم تسليم شهادة التقسيم و شهادة التعمير ب 3000 دج.²

هـ-رسم الصحي على اللحوم: تحصله البلديات كليا لفائدتها بمناسبة ذبح الحيوانات، ويتم حسابه على أساس وزن لحوم الحيوانات الطازجة أو المبردة أو المطبوخة أو المملحة أو المصنعة التي مصدرها الحيوانات المتمثلة في الخيول، الإبل، الماعز، الأغنام، البقر، بمعدل 10 دج للكيلو غرام من اللحوم الحمراء.³

الفرع الثاني: الموارد الجبائية العائدة جزئيا لميزانية الجماعات الإقليمية

أولاً: الضرائب و الرسوم المباشرة

أ-الضريبة على الدخل الإجمالي: تؤسس ضريبة سنوية وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين تسمى الضريبة على الدخل الإجمالي، وتفرض هذه الضريبة على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف بالضريبة، وتشمل المداخل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها، وكذا إيجار كل المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة بعقارها، إذا لم تكن مدرجة في أرباح مؤسسة صناعية أو تجارية أو حرفية أو مستثمرة فلاحية أو مهنة غير تجارية، وكذا تلك الناتجة عن عقد العارية في تحديد الدخل الإجمالي المعتمد كأساس في تحديد الضريبة على الدخل الإجمالي في صنف المداخل العقارية.⁴

حيث تحصل الدولة على 50% من عائدات الضريبة على الدخل الإجمالي في حين تحصل البلدية على نفس النسبة من عائداتها بموجب المادة 42 مكرر من الضرائب و الرسوم المماثلة.

ب-الضريبة على الأملاك: يخضع للضريبة على الأملاك الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لأملكهم الموجودة في الجزائر أو خارج الجزائر، و الأشخاص الطبيعيين الذين

¹ -مراد كواشي و جمعة شرقي، دور إيرادات الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية (دراسة حالة ولاية تبسة)، مقال منشور في مجلة دراسات محاسبية و مالية، المجلد 12، العدد 38، سنة 2017، ص 200 .

² -يامة براهيم، مرجع سابق، ص 262 .

³ -مراد كواشي و جمعة شرقي، مرجع سابق، ص 199.

⁴ -عابد عبد الكريم غريسي و بن سعيد محمد، هيكل و مردودية الجباية المحلية ، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للاقتصاد و الإدارة ، العدد 08، أبريل 2016، ص 61.

ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة للذين توجد أملاكهم في الجزائر، و الأشخاص الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر ولا يحوزون أملاكاً بحسب عناصر مستوى معيشتهم،¹ و توزع عائدات الضريبة على الدولة و البلدية، حيث تحصل الدولة على 70% من حصيلتها و تحصل البلدية على نسبة 30 %.²

ج- الضريبة الجزافية الوحيدة: تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة و الرسم على النشاط المهني، بحيث تقع على عاتق الأشخاص المعنوية و الطبيعية؛ والتي تمارس نشاطاً صناعياً أو تجارياً أو حرفياً أو مهنة غير تجارية و الدين لا يتجاوز رقم أعمالهم خمسة عشر مليون دينار جزائري.³

و تحسب الضريبة بنسبة 5 % على الأنشطة الإنتاج و بيع السلع و بنسبة 12 % بالنسبة على باقي الأنشطة حسب المادة 282 مكرر 04، أما حسب المادة 282 مكرر 05 توزيع عائدات الضريبة بنسبة 49 % تحصل لفائدة الدولة، و تحصل الجماعات الإقليمية على نسبة 50.25 % للبلدية 40.25% وللولاية بنسبة 05% و لصندوق الضمان و التضامن نفس النسبة المقررة للولاية.

د- الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذو المصدر الصناعي: يفرض الرسم على تجاوز كميات التلوث الجوي ذو المصدر الصناعي للقيم المحدد سنوياً طبقاً لأحكام المادة 117 من القانون (91-25) المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 والمتضمن قانون المالية لسنة 1992، و يخصص حاصل الرسم لفائدة الدولة بنسبة 50 %، و لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث بنسبة 33 %، و نسبة 17 % مخصصة لفائدة البلديات.

هـ- الرسم التشجيع عدم تخزين النفايات: يفرض الرسم لتشجيع على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة أو الخطيرة، و تحدد قيمة الرسم ب 30000 دج للطن من مخزن النفايات الصناعية الخاصة والخطيرة، و يوزع حاصل الرسم بين البلدية التي تحصل على 16 % من مداخله و نسبة 46% من حاصل الرسم تعود للخزينة العمومية لدولة، و الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث بنسبة 38 %.⁴

و- الرسم الحث على التخلص من مخزون النفايات الناجمة على العلاج الطبي أو البيطري: أنشئ الرسم التحفيزي على النفايات المرتبطة بنشاطات العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية بسعر مرجعي يقر ب 60000 دج للطن ويضبط الوزن المعني وفقاً لقدرات العلاج و أنماطه في كل مؤسسة معينة أو عن

¹ - المادة 274 من الأمر (76-101) المؤرخ في 09/02/1976 المتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة المعدل و المتمم بموجب القانون رقم (20-16) المؤرخ في 31/12/2020 المتضمن قانون المالية لسنة 2021.

² - المادة 282، المرجع السابق.

³ - عابد عبد الكريم غريسي و بن سعيد محمد، مرجع سابق، ص 60 .

⁴ - بزة صالح، اغصلاح الحماية المحلية و متطلبات التنمية المحلية، مقال منشور بمجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، العدد الاقتصادي 34 (02)، جامعة زيان عاشور بالجلفة، ص 381 .

تدبير مباشر، ويوزع ناتج هذا الرسم بين البلدية التي تحصل على 10 % من مداخيله و تحصل الدولة على نسبة 15 % و الصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث بنسبة 75 %¹.

ز- **الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي:** يفرض على استعمال المياه ذات المصدر الصناعي في المؤسسة وفقا لحجم المياه المنتجة و عبء التلوث الناجم عن النشاط الذي يتجاوز حدود القيم بموجب التنظيم الساري المفعول، و يوزع ناتج هذا الرسم بين الدولة بنسبة 34 % من مداخيله والبلدية التي تحصل على 34 % من مداخيله، والصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث بنسبة 16% وصندوق الوطني للمياه بنسبة 16% أيضا.²

ك- **رسم على تعبئة الدفع المسبق:** يفرض رسم على متعاملي الهاتف النقال مهما تكن طريق التعبئة، ويحدد معدل الرسم ب 07 % على مبلغ إعادة التعبئة خلال الشهر، ويدفع ناتج هذا الرسم من طرف المتعاملين المعنيين إلى قابض الضرائب المختص إقليميا خلال 20 يوم الأولى من الشهر الموالي، ويوزع حاصل الرسم على مبلغ إعادة التعبئة بين الدولة بنسبة 98 %، وبين صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية، وصندوق الخاص لضمان الوطني ب نسبة 01 % لكل منهما.³

ل- **رسم الاستفادة من الأراضي ذات الاستعمال الصناعي:** يفرض الرسم على عاتق كل مستفيد من قطعة أرض مهنية ذات استعمال صناعي متواجد على مستوى المناطق الصناعية أو مناطق النشاط المعروضة في السوق على طريف التنازل من طرف الجهات المكلفة بالتهيئة العمومية و التي بقيت غير مستعملة لمدة ما يفوق 03 سنوات ابتداء من تاريخ تخصيصها المثبت قانونا بموجب محضر تعده مصالح الصناعة المختصة إقليميا، و تحدد قيمة الرسم ب 05 % من قيمة التجارية للأرض، وتوزع عوائد الرسم بين البلدية مكان تواجد الأرض بنسبة 60%، وبين الصندوق الوطني لدعم تطوير المؤسسات الصغيرة والمتوسطة و دعم الاستثمار و ترقية التنافسية الصناعية.⁴

ثانيا: الضرائب و الرسوم غير المباشرة

أ- **الرسم على القيمة المضافة:** يعتبر الرسم على القيمة المضافة أهم مورد جبائي، حيث يتم تطبيق الرسم على القيمة المضافة على كل العمليات المتعلقة بالمبيعات والتسليمات التي يقوم بها المنتجون والمبيعات والتسليمات على حالتها الأصلية من المنتجات والبضائع المستوردة والمنجزة والمبيعات التي

¹ - حمدي معمر، مرجع سابق، ص 89.

² - يامنة إبراهيم، مرجع سابق، ص 258.

³ - المادة 32 من الأمر (01-09) المؤرخ في 22 يوليو 2009 المتضمن القانون المالي التكميلي لسنة 2009 و المعدلة

بموجب المادة 70 من القانون رقم (17-11) و 27 ديسمبر 2017 المؤرخ في و المتضمن قانون المالية لسنة 2018

⁴ - المادة 76 من قانون رقم (15-01) المؤرخ في 23 يوليو 2015 و المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015

المعدلة بموجب المادة 104 من القانون رقم (17-11) المؤرخ في 27 ديسمبر 2017 والمتضمن قانون المالية لسنة

2018 .

يقوم بها كل من تجار الجملة والتجزئة وعمليات الإيجار وأداء الخدمات، إلى جانب كل الأشغال العقارية والمتاجرة،¹ ويحسب الرسم على القيمة المضافة بتطبيقه بمعدلين هما في حالة المعدل العادي ب 19% وحالة المعدل المنخفض لرسم ب 09 %،² ويتم توزيع حصيلة الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل بين الدولة بنسبة 75% و البلدية بنسبة 10% والصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بنسبة 15 % من عائداته، أما بالنسبة إلى العمليات المحققة عند الاستيراد فتوزع عائدات الرسم بين الدولة بنسبة 85% و نسبة 15% مخصصة لفائدة صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية و التي توزعها بين الجماعات الإقليمية حسب الضوابط و المعايير التوزيع المحددة عن طريق التنظيم.³

أما فيما يخص العمليات التي تنجزها المكاتب الحدودية البرية تخصص الحصة العائدة لصندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية مباشرة للبلديات التي يقع فيها المكتب.⁴

ب-الرسم على الأطر المطاطية الجديدة: يفرض على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة أو المصنوعة محليا، ويحدد مبلغ هذا الرسم ب 750 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة 450 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الخفيفة، و تقسم مداخيل هذا الرسم بين الدولة بنسبة 34%، وبين صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية بنسبة 35 %، و بنسبة 34% لصالح الصندوق الوطني الخاص لتضامن الوطني، أما نسبة 01 % في مخصصة لفائدة الصندوق الوطني للبيئة و الساحل.⁵

ج-الرسم على الزيوت و الشحوم و تحضير الشحوم: يفرض على كل الشحوم والزيوت وعمليات تحضير الشحوم المستوردة أو المصنوعة داخل الجزائر والتي ينتج عن استعمالها زيوت مستعملة، حيث يتحدد ب 37000 دج عن كل طن مستورد أو مصنع داخل التراب الوطني، وتقسّم مداخيل هذا الرسم بين الدولة بنسبة 42%، وبين البلديات التي تحصل على 34% من عائدات رسم الزيوت و الشحوم و تحضير الشحوم المصنوعة داخل التراب الوطني، أما عائدات الرسم على الزيوت و الشحوم و تحضير

¹ - خلاصي رضا، النظام الجبائي الجزائري الحديث (جباية الأشخاص الطبيعيين و المعنويين)، دار هومة، الجزائر، طبعة 2006 ، ص 123 و 124

² -المادة 21 و المادة 23 من القانون رقم (76-102) المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المعدل و المتمم بموجب قانون رقم (20-16) المؤرخ في 31 ديسمبر 2020 المتضمن قانون المالية لسنة 2021 .

³ - المادة 161 من القانون رقم (76-102) المرجع السابق .

⁴ -المادة 161 الفقرة الثانية المرجع السابق .

⁵ - بوزيد حميد، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2007، الجزائر، ص 175 .

الشحوم المستوردة مخصصة لفائدة التضامن والضمان للجماعات المحلية بنسبة 34 %، في حين يتحصل الصندوق الوطني و الساحل على نسبة 24% من عائداته.¹

المطلب الثاني: نظام تحصيل موارد الجباية المحلية

يعتبر التحصيل العملية التنفيذية لتوريد الأموال الناتجة عن الفرائض المالية للجباية المحلية إلى الخزينة العمومية أو لميزانية الجماعات الإقليمية، بعبارة أخرى التحصيل هو إخراج أموال الضريبة والرسوم المستحقة من المكلفين بها للخزينة العمومية أو لخزينة الجماعات الإقليمية.

وعليه يمكن القول أن التحصيل الجبائي عبارة عن مجموعة العمليات أو الإجراءات التي تهدف إلى نقل مبلغ من ذمة المكلف بدفعها إلي الخزينة العمومية،² عن طريق الهيئات المكلفة بالتحصيل (الفرع الأول)، وفقا للإجراءات المقررة قانونا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الهيئات المكلفة بتحصيل الموارد الجباية المحلية

تتمثل الهيئات المكلفة بالتحصيل الفرائض المالية للجباية أساسا في قابضة الضرائب للتحصيل، والتي تعمل على تحصيل جميع الضرائب والرسوم التابعة للدولة والجماعات المحلية أو الجماعات المحلية باستثناء الضرائب والرسوم التابعة للبلديات وحدها دون سواها، بعد عمليات التحصيل تقوم بتحويل القسط المتعلق بالولاية إلى أمين الخزينة الولائي، أما القسط المتعلق بالبلدية فتقوم بتحويله إلى أمين الخزينة البلدي، أما قسط الصندوق التضامن والضمان للجماعات الإقليمية يقوم بتحويله إلى الحساب الخاص به. أما الرسوم و الضرائب المتعلقة بالبلدية فقط على سبيل المثال الرسم العقاري ورسم التطهير فيتم تحصيلها مباشرة من طرف أمين الخزينة بالبلدية.

في حين يتمثل دور المديرية الفرعية للتحصيل في مراقبة وضعية التحصيل الجبائي الغرامات والعقوبات المالية، وكذا محاصيل البلدية بصفة عامة و كل محصول تتكفل بتغطيته قانونا قابضات الضرائب كما تقوم بتسجيل النقائص و التأخيرات المحتملة.³

وعليه فان الهيئات الموكلة لها تحصيل الموارد الجباية المحلية تتمثل في مديرية الضرائب على مستوى كل ولاية التي لها التزام ضمان تغطية جميع الضرائب و الرسوم الموجودة على إقليمها باستثناء الرسم العقاري ورسم التطهير، وفي الأمناء العامون على مستوى البلديات الدين يتم تعيينهم من طرف وزير المالي، والمكلفون بتحصيل الرسم العقاري و الرسم التطهير الموجود على مستوى الإقليمي لكل بلدية.

¹ - لمير عبد القادر، الضرائب المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، أطروحة ماجستير ،مدرسة دكتوراه و إدارة الأعمال، جامعة وهران، 2014، ص 117 .

² - منير الحميش، دراسات في المالية العامة و اتجاهاتها الحديثة، مؤسسة الوحدة للصحافة و الطباعة والنشر، دمشق 1986، ص 167 .

³ - لمير عبد القادر، مرجع سابق، ص 113.

ومما سبق فإن الجماعات الإقليمية لا تملك إدارة ذاتية تتكفل بتحصيل مواردها الجبائية، فالإدارة التي تتولى تحصيل الموارد الجبائية لدولة هي نفسها التي تتولى تحصيل الموارد الجبائية للجماعات الإقليمية العائدة جزئياً لها، أما الأمناء العامون على مستوى البلديات فهم يتولون تحصيل الرسم العقاري و رسم التطهير فقط و تحت رقابة قباضات التحصيل على مستوى مديرية الضرائب.¹

الفرع الثاني: إجراءات التحصيل الجبائية المحلية

أما فيما يتعلق بإجراءات تحصيل الجباية المحلية العائدة جزئياً للجماعات الإقليمية فإنها تتم بنفس طرق التحصيل لمختلف الرسوم والضرائب من طرف قباضات التحصيل على مستوى مديرية الضرائب والتي تمر مرحلتين تتمثل في:

المرحلة الأولى يتم من خلالها تحديد الوعاء الضريبي ثم قيمة الضرائب والرسوم الواجب دفعها وإثبات حق الدائن العمومي و تحديد المبلغ الحقيقي الواجب دفعه من طرف المكلف بالفرائض الجبائية لصالح الدولة أو الجماعات الإقليمية أو إحدى المؤسسات العمومية و تعرف هذه المرحلة بالمرحلة الإدارية. أما المرحلة الثانية من إجراءات تحصيل الفرائض الجبائية و التي تعرف بالمرحلة المحاسبية و التي من خلالها يتم إبراء الدين وهي من اختصاص قابض التحصيل،² هذا بالنسبة إلي الموارد الجبائية العائد جزئياً لميزانية الجماعات الإقليمية.

وبالنسبة للرسم العقاري و رسم التطهير فإن إعداد المرحلة الإدارية الخاصة بهما، يتم إعدادها من طرف قباضات التحصيل، حيث أنها من يتولى تحديد الوعاء الضريبي واستخراج قيمة الضريبة الواجب دفعها من طرف المكلف بها في كل سنة، في حين يتولى الأمناء العامون المرحلة الثانية من عملية التحصيل والمتمثلة في المرحلة المحاسبية و التزام بإرسال تقارير شهرية حول العملية إلي قابض التحصيل أي أن سير هذه المرحلة تتم من طرف الأمناء العامون تكون تحت رقابة قابض التحصيل.

المبحث الثاني: عوامل ضعف مردودية الموارد الجبائية المحلية و التدابير الإستراتيجية لتفعيلها

لضعف مردودية الموارد الجبائية المحلية عدة أسباب نوجزها من خلال (المطلب الأول)، أما من خلال (المطلب الثاني) سنحاول التطرق الى مجموعة من الحلول لتدارك هذا الضعف.

المطلب الأول: عوامل ضعف الموارد الجبائية في تعزيز مالية الجماعات الإقليمية في الجزائر

¹ -خير الدين خوخة، حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات و الإيرادات في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، 2018، (ص 476 - ص 487)، ص 485 .

² -رحماني موسى و السبتي وسلية، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التنمية المحلية، مداخلة مشاركة في الملتقى الوطني حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، يومي 02/01 ديسمبر، 2004، ص 08

بالرغم من تنوع الضرائب و الرسوم العائدة كليا أو جزئيا لميزانية الجماعات إقليمية، إلا أن الوضعية المالية لهذه الجماعات تبقى متأزمة نظرا لضعفها و عدم قدرتها على تغطية نفقاتها، وهذا عائد لعدة أسباب منها ما هو متعلق بمنظومة الجباية المحلية في الجزائر (الفرع الأول)، و منها ما هو متعلق بالمكلف بالجباية المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الأسباب المتعلقة بمنظومة الجباية المحلية في الجزائر

أولاً: الأسباب المتعلقة بالتشريع الجبائي في الجزائر

أ- عدم استقرار التشريع الجبائي و تعقده

يعد التشريع الجبائي في الجزائر من أكثر التشريعات التي تشهد كثافة في التعديل نصوصه لتماشي مع الوضع الاقتصادي و الاجتماعي الذي تعرفه الدولة بموجب قوانين المالية المتعاقبة، وتتمثل أبرز التعديلات في استحداث أو إلغاء الضريبة و الرسوم أو التعديل في معدلاتها و توزيع ناتج تحصيلها، الأمر الذي أثر على التشريع الجبائي بشكل سلبي حيث جعلت هذه التعديلات من التشريع الجبائي يتميز بعدم ترابطه و تناسقه مع النصوص التشريعية الأخرى،¹ بالإضافة إلى صعوبة تطبيق و تنفيذ أحكامه بالنسبة للموظفين أو للمكلفين بدفع الضرائب و الرسوم نتجه للغموض و عدم الوضوح والارتجالية في إصدار النصوص.

وتعد انتشار ظاهرة الغش الضريبي هي إحدى الآثار السلبية لعدم استقرار التشريع الجبائي نظرا لتعدد وتنوع الضرائب و الرسوم و التعديل المستمر في معدلاتها، جعل المكلف بها يشعر بحالة ضغط جبائي يمس بحقوقه يدفعه إلى الامتناع عن الدفع و التهرب منها من جهة، و من جهة أخرى حالة الضياع و الغموض و عدم قدرة المكلف بالضريبة من الإلمام و التحكم بالإجراءات سير المنازعة الجبائية موضوع التعديلات في قانون المالية لكل سنة.²

ب- التحفيز الجبائي للاستثمار

يتمثل التحفيز الجبائي للاستثمار في مجموعة الإجراءات الجبائية التسهيلية أو التخفيضية أو الإعفاية المتخذة من طرف الدولة بشكل مؤقت أو دائم عن طريق النصوص القانونية، لصالح فئة معينة

¹ -ناصر مراد، تقييم الإصلاحات الضريبية في الجزائر، مقال منشور بمجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، العدد الثاني، المجلد الخامس و العشرين، سوريا، 2009، ص 193 .

² -علو و داد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية و مقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، سنة 2016، ص 153.

من الأعراف الاقتصادية بغرض تشجيعهم للاستثمار في مجالات و ميادين معينة، وفقا لسياسة العامة التي تنتهجها الدولة لتنمية الاقتصاد.¹

غير أن هذا الأسلوب المعتمد من طرف الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية يؤثر على مالية الجماعات الإقليمية بشكل يؤدي إلى اختلال ميزانيتها و ميزانية الدولة على حد سواء، خاصة إذا ما مست إجراءات التحفيز الجبائي الضرائب و الرسوم الأكثر إنتاجية للموارد المالية كالرسم على النشاط المهني مثلا، فبرغم من تعهد الدولة بتعويض أي انخفاض في إيرادات الجماعات الإقليمية بسبب إجراءات التحفيز الجبائي على الاستثمار، إلا أن هذا التعويض لن يكون بحجم المبالغ المالية التي كانت ستحصل لولا إجراءات التحفيز الجبائي على الاستثمار، لأن هذا التعهد سيثقل كاهل الدولة كون ميزانيتها ستعرض كذلك للاختلال توازنها بسبب هذه الإجراءات كما سبق القول.²

ثانيا: الأسباب المتعلقة بمركزية الجبائية المحلية في الجزائر

أ- مركزية إحداث و توزيع الموارد الجبائية المحلية

يقوم النظام الجبائي الجزائري على مبدأ عدم استقلالية الضريبية، حيث منح الدستور 2016 بموجب المادة 78 / 3 للسلطة التشريعية صلاحيات تأسيس و تحديد الوعاء الضريبي و النسب المقدرة للجماعات الإقليمية من عائدات الضرائب دون ما تكون للجماعات الإقليمية أي سلطة أو حرية في تحديد الوعاء الضريبي المحلي، أي أنه اختصاص حصري لدولة تعبر من خلاله عن سيادتها، بالإضافة إلي احتفاظ الدولة بصلاحيات تحديد كيفية توزيع عوائد الموارد الجبائية المحلية.³

ويري بعض الباحثين أن المشرع الجزائري أعطى للمجالس المحلية سلطة في تحديد تعريفه رسم رفع القمامة المنزلية بموجب قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع السلطة الوصية، لكن بالاطلاع على المادة 263 مكرر 02 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة نجد أن المشرع قام بوضع حدود لتعريفه الرسم حسب كل حالة من الحالات الواردة؛ فعلى سبيل المثال حدود قيمة الرسم في المجالات ذات الاستعمال السكني يجب أن لا يقل مبلغ الرسم عن 1500 دج وأن لا يتجاوز 2000 دج، وعلية يمكن القول إن اشتراك المجالس البلدية في تحديد تعريفه رسم الإزالة تكون حدود النطاقات المنصوص عليها مسبقا من طرف المشرع الجزائري و هذا ما تؤكدته الفقرة الثانية من المادة 196 من قانون البلدية.

¹ -ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر و آثاره على المؤسسة و التحرير الضريبي، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع التسيير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، سنة 1997، ص 177 .

² -توفيق بن الشيخ / الدارجي لعفيفي، الحماية المحلية و التنمية المحلية للبلديات في الجزائر، مقال منشور بمجلة أفاق علوم الإدارة والاقتصاد، جامعة محمد بوضياف المسيلة، العدد الرابع، سنة 2018، (من ص 54 الى ص 74)، ص 62 .

³ -عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 1990، ص 104 .

بعودة إلى نسب و معدلات توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات الإقليمية و الدولة بالجزائر، نجد أن الدولة تخصص لنفسها نسبة مرتفعة من الضرائب و الرسوم التي تتميز بمردودية عالية، مثل الرسم على القيمة المضافة بمقدار 75% فهي تأخذ حصة الأسد بالنسبة، الضريبة على الأملاك بنسبة 70 %،¹ و تتفرد البلدية بمجموعة من الرسوم بنسبة 100 % التي تعتبر ضعيفة الحصيلة و تتمثل هذه الرسوم في كل من الرسم العقاري و رسم التطهير و الرسم الخاص برخص البناء الرسم على الإقامة و الرسم الخاص برخص الإعلانات و الصفائح.

قد يكون لهذه الهيمنة المركزية في إحداث و توزيع عائدات الجباية المحلية هدف تسعى الدولة من خلاله إلى تجنب الوقوع في ازدواجية الضريبة و التحكم في النفقات المحلية، غير أنه ما يؤخذ على هذه الهيمنة هو عدم وجود معيار موضوعي و عادل في تحديد نسبة الضريبة و توزيع عوائدها بين الدولة و الجماعات الإقليمية،² ما ينتج عن إعدامه تمتع الدولة بحصة الأسد من عوائد الضرائب الرسوم المحلية ذات المردودية العالية، و تخصيص الضرائب و الرسوم المحلية الموسومة بضعف مردوديتها كلياً لميزانية الجماعات الإقليمية، مما يجعل هذا الأمر من أهم الأسباب ضعف و عجز ميزانية الجماعات الإقليمية كونه يتعلق أساساً بمبدأ استقلاليتها المالية.

ت- مركزية تحصيل الموارد الجبائية المحلية

أوكل المشرع الجزائري مهمة تحصيل إيرادات الجباية المحلية العائدة كلياً لميزانية الجماعات الإقليمية إلى المحاسب العمومي، المتمثل في أمين خزينة البلدية و أمين خزينة الولاية بموجب المادة 33 من القانون رقم (90-21) المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

و المحاسب العمومي يعتبر موظفاً تابعاً للدولة و ليس للجماعات الإقليمية، و هو ما يتضح من خلال نص المادة 34 من القانون رقم (90-21) المتعلق بالمحاسبة العمومية الذي تضمن: "يتم تعيين المحاسبين العموميين من قبل الوزير المكلف بالمالية و يخضعون أساساً لسلطته....."، و عليه فإن كل من أمين خزينة البلدية و أمين خزينة الولاية يخضعان للسلطة الرئاسية لوزير المكلف بالمالية، في حين تتولى قابضة الضرائب تحصيل جميع الضرائب و الرسوم التابعة للدولة و الجماعات الإقليمية كما سبق الذكر.

وفقاً لما سبق فإن الجماعات الإقليمية ليس لها أي سلطة في مجال تحصيل موارد الجباية المحلية سواء كانت العائدة لها كلياً أو جزئياً و محتكر من قبل السلطة المركزية.

¹ - بسمه عمومي و شوقي جباري، الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، مقال منشور بالمجلة الجزائرية لتنمية الاقتصادية، عدد 02، الجزائر، 2015، ص 31 و 31 .

² - Boumoula Samir, La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales de la wilaya de Béjaia, Mémoire de magistère en science économique, Université Abde Arahmane Mira, Béjaia, 2002, p97.

ثالثا: الأسباب المتعلقة بالتنظيم الإقليمي في الجزائر

أ- عدم ملائمة التقسيم الإقليمي في الجزائر

يعد هذا السبب نتيجة لعشوائية المشرع الجزائري في التقسيم الإقليمي لدولة¹ بموجب القانون رقم (84-09) المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد دون مراعاة الإمكانيات المادية والبشرية للجماعات الإقليمية، وظلت هذه العشوائية حتى بعد التعديل الأخير لهذا القانون بموجب القانون رقم (19-12) المؤرخ في 11 ديسمبر 2019، حيث أصبحت الدولة الجزائرية تتكون من 58 ولاية و1541 بلدية، الأمر الذي إلى خلق جماعات إقليمية فقيرة و بإمكانيات محدودة تجعلها عاجزة عن تأدية دورها في تلبية احتياجات مواطنيها، و أخرى غنية نتيجة وجودها ضمن مناطق صناعية، و هو ما أحدث فارق في توزيع الموارد المالية فيما بينها.

و عليه يمكن القول أن التقسيم الإقليمي في الجزائر لم يتم على أسس و مبادئ قانونية عادلة، الأمر الذي جعل ظاهرة العجز المالي للجماعات الإقليمية تتفاقم واعتماد أغليبتها على الإعانات و المساعدات المقدمة لها خاصة من طرف الدولة على حساب الموارد الجبائية، وهو ما يؤثر على استقلالية المالية للجماعات الإقليمية و سلطة فاتخاذ القرار لديها.

ب- عدم التوازن في توزيع الموارد المالية للجبابة المحلية

نظرا لعشوائية التقسيم الإقليمي في الجزائر كما سبق القول، يساهم الموقع الجغرافي لبعض الهيئات الإقليمية في تدهور مردودية الجبابة المحلية بسبب تواجدها في موقع يتميز بضعف أو انعدام النشاط الاقتصادي به الذي يعد أهم مجال لفرض الضريبة، على عكس الوضع بالنسبة للهيئات الإقليمية التي تتواجد في مناطق تتميز بنشاط البترولي أو الصناعي أو البحري....إلى غير ذلك من الأنشطة الاقتصادية، والتي تعد جماعات إقليمية غنية نظرا للمردودية العالية للجبابة المحلية الخاصة بها.

حاول المشرع الجزائري تدارك هذا الاختلال من خلال إنشاء صندوق التضامن و الضمان لتقليص الفوارق المالية بين الجماعات الإقليمية فيما بينها، من خلال تخصيص إجمالي للتسيير يقدر ب 60 % من ميزانيته توجه إلى قسم التسيير من ميزانية البلدية وهو يضم أربع أنواع من الإعانات تتمثل في إعانات التوزيع بالتساوي، تخصيص الخدمة العمومية، الإعانات الاستثنائية، إعانات التكوين و الدراسات والبحوث، بينما 40 % من ميزانية الصندوق فتخصص إلى التجهيز والاستثمار وتوجه إلى قسم التجهيز والاستثمار ميزانية البلدية، وتقسم هذه الإعانات إلى إعانات التجهيز ومساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخل، يتم توزيع هذه الإعانات حسب مداوات مجلس التوجيه الذي يترأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية.

¹ -رمضان تيمسبال، استقلالية الجماعات المحلية حقيقية ام وهم ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2009 ص 117 .

الفرع الثاني: الأسباب المتعلقة بالمكلف

أولاً: نقص الوعي الضريبي

يتمثل الوعي الضريبي في أدراك المكلف بالضرائب و الرسوم لدوره في المشاركة في تحمل الأعباء العامة، و فهم ضرورة تضامنه لتحقيق التنمية على مستوى الوطني و المحلي، إلا أنه و للأسف فإن إدراك المكلف الجزائري لدوره ناقص أن لم نقل معدوم، نظرا لعدم ثقته في الدولة واعتبارها مغتصبة لأمواله دون وجه حق، ولعدم تحقق المنفعة العامة مقابل دفعه لضرائب و تدني جودة الخدمات المقدمة مقابل الرسوم المدفوعة من طرفه، مما يدفعه إلى اعتماد أسلوب الغش و التهرب من دفع الضريبة.

ثانياً: الغش الضريبي

يقصد به الخرق المباشر للقوانين الجبائية باستخدام طرق غير مشروعة قصد التملص الكلي أو الجزئي من المساهمة في الأعباء العامة، فهذا الفعل قائم عن قصد وهو مجرم لمخالفته المباشرة للقانون الجبائي بالتحايل والتدليس، كعدم تصريح التجار برقم أعمالهم الحقيقي تحت غطاء فواتير وسندات تسليم غير حقيقية، أو ممارسة نشاط غير مصرح به، أو تقديم وثائق مزورة أو غير صحيحة للاستفادة من الامتيازات الجبائية المخصصة لصالح بعض الفئات و غيرها من الممارسات التدليسية.¹

ثالثاً: التهرب الضريبي

يتمثل في قيام المكلف بتجنب دفع الضريبة كلياً أو جزئياً دون مخالفة نصوص التشريع الجبائي، وذلك باستغلال الثغرات أو النقائص أو الغموض التي تعترى التشريع الجبائي في الجزائر، الأمر الذي يجنبه تلقي أي عقوبة لعدم دفعه لضريبة.²

وهو الأمر الذي يضعف من مردودية الضريبة للخرينة العمومية لدولة بشكل عام و على ميزانية الجماعات الإقليمية بشكل خاص، باعتبارها أداة للتنمية الاقتصادية و إيراد تسير به الهيئات المحلية وتعمل من خلاله على تحقيق سياستها التنموية.

المطلب الثاني: التدابير الإستراتيجية لتفعيل مردودية الموارد الجبائية المحلية

في المطلب الأول من هذا المبحث حولنا حصر أهم الأسباب في نظرنا التي لها أثر مباشر في ضعف مردودية الجبائية المحلية، و من خلال هذا المطلب التطرق الي أهم الوسائل و آليات التي يمكن من خلال تفعيلها أن تؤدي إلي إرساء منظومة فعالة للجبائية المحلية من خلال زيادة و ضمان مردوديتها.

الفرع الأول: إصلاح منظومة الجبائية في الجزائر

¹-صياغ عصام، أثر الجبائية المحلية على مالية البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة 1، الجزائر، (2017/2018)، ص 179 .

²-حميد بوزايدة، النظام الضريبي الجزائري و تحديات الإصلاح الاقتصادي في فترة (1992-2004)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، (2005 - 2006) ص 67.

وذلك من خلال

أولاً: وضع تشريع جبائي محلي مستقل

سبق القول أن من بين الأسباب ضعف مردودية الجباية المحلية في الجزائر هو غموض و تعقد منظومة الجباية المحلية في إحداثها و آليات تحصيلها، إذ يتم النص على جميع الضرائب المحلية والوطنية في نص تشريعي واحد، و تحصيلها من طرف جهاز واحد وتوزيع الحاصل منها بين الميزانية العامة و الميزانية المحلية وفقاً لنسب المحددة مسبقاً من طرف المشرع باستثناء بعض الضرائب المحلية والمحدود التي يتم تحصيلها من طرف البلدية عن طريق أمين خزينة البلدية.

وعليه فإن إنشاء منظومة جبائية محلية مستقلة عن جباية الدولة، و التركيز الفعلي للمركزية في هذا المجال أصبح ضروري عن طريق تحقيق فصل قانوني و ميداني بينهما، وتمكين الجماعات الإقليمية من سلطة اتخاذ القرار في تكييف الضرائب و الرسوم على المستوي المحلي من إحداث و إلغاء و تعديل نسبتها كلما كانت الضريبة تتصف بالطابع المحلي، مع الأخذ بعين الاعتبار جميع المؤشرات الاقتصادية و الطبيعة الاقتصادية لكل جماعة من الجماعات الإقليمية، والتي تشكل نوع من الضمان الحق للمواطن المحلي و آلية من آليات الرقابة في يد السلطة المركزية.¹

وعليه فإن التركيز الفعلي للمركزية في مجال الجباية المحلية من شأنها أن تساهم في تبسيط النظام الجبائي و تامين المواد الجبائية للجماعات الإقليمية وزيادة مداخيلها و تحقيق توازن في ميزانيتها؛ نظراً لكون هذه الأخيرة الأقرب للواقع المحلي عن طريق إسقاط الضوء على مجموعة من الإمكانيات الجبائية المحلية وطرق التحصيل الأفضل لها.²

ثانياً: إعادة النظر في التقسيم الإقليمي في الجزائر

ساهم التقسيم العشوائي للإقليم في الجزائر في خلق جماعات الإقليمية عاجزة مالياً و بالإمكانيات محدودة كما سبق القول لقيامه على أسس غير عقلانية، و كان من الأجدر على المشرع الجزائري الاعتماد مدى توفر الموارد المالية لميزانية الجماعات الإقليمية عند تأسيسها التي تمكنها من تأدية مهامها.

وعليه على المشرع الجزائري إعادة النظر في التقسيم الإقليمي للجماعات الإقليمية والاعتماد على معيار توفر الموارد المالية بشكل عام، وعلى توفر الموارد الجبائية بشكل خاص وفقاً لما يتمشى مع

¹ -موسى رحمانى، وسيلة النسبي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و أفاق التنمية المحلية، مداخلة المشاركة في الملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، المنعقد يومي 23-24 مارس 2010 بجامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، ص 04 .

² -زين العابدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال و نظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الموسم الجامعي (2016-2017)، ص 122.

طبيعتها الاقتصادية، وهو ما شأن أن يقضي على وجود بلديات عاجزة و فقيرة، و تحقيق العدالة فيما بينها في توفير الموارد المالية التي تمكنها من تحقيق التنمية و الهام المنوطة بها دون الحاجة إلى مساعدة الدولة .

ثالثا: إعادة النظر في نسب توزيع الموارد الجبائية

يمكن الإقرار بصعوبة تطبيق المقترح الأول و الثاني من هذا الفرع، إذ يتطلب الأمر دراسات إستراتيجية من جميع الجوانب مع إعطاء الجانب الاقتصادي و المالي للجماعات الإقليمية الأهمية الأكبر في الدراسة، و الإمام بجميع الصعوبات و العراقيل لتجنبها و حلها لتكريس المقترحين على أرض الواقع. غير أنه بإمكان المشرع الجزائري تدارك وضعية العجز المالي للجماعات الإقليمية من خلال إعادة النظر في نسب توزيع إيرادات الموارد الجبائية بين ميزانية الجماعات الإقليمية و ميزانية الدولة، و ذلك من خلال تنازل الدولة عن الضرائب ذات الوصف المحلي لصالح ميزانية الجماعات الإقليمية، و أن يحدد معدل الضرائب حسب الأنشطة الاقتصادية و الإمكانيات الجبائية المميز لكل جماعة من الجماعات الإقليمية.

أن أقدم المشرع الجزائري على هذه الخطوة من شأنها أن تعزز مالية الجماعات الإقليمية و زيادة في مردودية الإيرادات الجبائية التي تمكنها من تغطية نفقاتها في كل من قسم التسيير و التجهيز، و تأدية مهامها وصلاحياتها دون الحاجة إلى أي إعانة من إعانات الدولة.

الفرع الثاني: آليات لمواجهة التهرب و الغش الضريبي

يمكن التقليل من انتشار ظاهرتي الغش و التهرب الضريبي من خلال:

أولا: تنمية الوعي بالواجب الضريبي لدى المكلف

يعد التهرب و الغش الضريبي من أهم الأسباب المؤدية إلى ضعف مردودية الموارد الجبائية بشكل عام و الموارد المحلية بشكل خاص، و يعد نشر الوعي بضرورة التزام تأدية الواجب الجبائي بين المواطنين أهم آلية لتقليص من انتشار الظاهرتين و محاربتهما.

أن التنمية الوعي الضريبي لدى المكلف بمختلف الوسائل المتاحة سواء عن طريق الملتقيات أو الأيام الدراسية أو عن طريق ترسيخها أكثر في المناهج التعليمية الأساسية، على ضرورة مشاركة المواطنين في تحمل الأعباء العامة للوصول إلى تنمية فعالة في المجال الاقتصادي والاجتماعي على المستوى الوطني والمحلي، و إبراز الآثار السلبية لظاهرتي الغش و التهرب الضريبي، من شأنها المساهمة في رفع مردودية الموارد الجبائية من خلال التحصيل الجيد لها، وهذا كنتيجة لانتشار الوعي الجبائي بين المكلفين بها و تنامي الحرص التلقائي على دفعها.

ثانيا: تنمية الثقة بين الإدارة الجبائية و المكلف

لتعزيز الحس الجبائي لدى المكلفين يتطلب الأمر تحسين العلاقة و تنمية الثقة بين المكلف و الإدارة الجبائية، و ذلك من خلال توحيد و تبسيط النصوص القانونية و الإجرائية للمواد الجبائية، و حماية حقوق

المكلف من التغيير المستمر في قيمة الضرائب و الرسوم، و العمل على مكافحة جميع أشكال الفساد المالي و الإداري و تكريس مبادئ النزاهة و الشفافية، و تحسين جودة الخدمات المقدمة من طرف المرافق العامة كإحدى نتائج المشاركة في تحمل الأعباء العامة.

ثالثا: عصنة الإدارة الجبائية

تعد الإدارة الجبائية الإلكترونية إحدى أهم الآليات التي من شأنها تعزيز مردودية الموارد الجبائية الوطنية و المحلية على حد سواء من خلال توفير الوقت و الجهد المبذول في عملية التحصيل الجبائي و تبسيط إجراءاتها، و من أهم الطرق لمكافحة ظاهرتي الغش و التهرب الضريبي من خلال اعتماد الرقابة الإلكترونية من طرف الإدارة الجبائية، و مكافحة جميع صور الفساد المالي و الإداري و إرساء مبادئ النزاهة و الشفافية من خلال نفس أداة الرقابة الإلكترونية من طرف المواطنين.

وعلى الرغم من تبني المشرع الجزائري للإدارة الجبائية الإلكترونية من خلال وضع عدة أبواب إلكترونية تسمح للمكلفين بالاطلاع على جميع النصوص القانونية و الإجرائية و التعليمات التنظيمية للجبائية، و تمكينهم من التصريح بالتزاماتهم و الحصول على التقييم الجبائي عن بعد، إلا أن وضعية الإدارة الجبائية الإلكترونية ما زلت لم ترتقي لتحقيق الأهداف المرجوة منها نظرا لضعف الموارد الجبائية و تقشي التهرب و الغش الضريبي في الوقت الرهان، مما يتوجب على المشرع الجزائري العمل أكثر على توفير الوسائل الأساسية لإرساء إدارة جبائية إلكترونية فعالة و مواكبة جميع التطورات التكنولوجية المتعلقة بها.

خاتمة:

تطرقنا من خلال هذه الورقة البحثية إلى موضوع الجبائية المحلية الذي يعد أهم الموضوعات التي تخص الجماعات الإقليمية خاصة في ظل الأوضاع الاقتصادية الرهان و تزايد المتطلبات الاجتماعية للمجتمعات المحلية، بحيث تعتبر أهم موارد الذاتية للجماعات الإقليمية التي تقيها من عجز ميزانيتها، و تمكنها من تأدية مهامها خاصة المهام التنموية منها.

بناء عليه حاول المشرع الجزائري إدخال مجموعة من الإصلاحات على الجبائية المحلية من خلال قوانين المالية من كل سنة لتأقلم مع الأوضاع الاقتصادية و الاجتماعية، تمثلت في تعديل النسب تقسيم العوائد الجبائية المخصصة لميزانية الجماعات الإقليمية أو بإضافة نوع آخر من موارد الجبائية إليها. إلا أنه في الواقع نجد أن العجز المالي لأغلبية الجماعات الإقليمية ما يزال قائم، نظرا لعدم عمق الإصلاحات المتخذة في هذا الشأن، بالإضافة إلى كون الجبائية المحلية ليست منظومة قائمة بذاتها و سيطرة السلطة المركزية على كل يتعلق بها بداية من إحداثها إلى غاية تحصيلها و توزيعها، و كنتيجة لهذه السيطرة استحوذت الدولة على الضرائب الرسوم ذات المردودية العالية، و اتخذها كعامل لتشجيع الاستثمار عن طريق تخفيض معدلها أو إلغائها.

و من خلال دارستنا للموضوع توصلنا لمجموعة من التوصيات من شأنها تفعيل و ترشيد الجبابة المحلية لتعزيز ميزانية الجماعات الإقليمية تتمثل فيما يلي:

- ✓ العمل تكريس اللامركزية في مجال الجبابة المحلية من خلال تأسيس منظومة جبائية محلية على مستوى النصوص القانونية و على المستوى العملي الميداني
 - ✓ اعتراف بسلطة الجماعات الإقليمية في مجال الجبابة المحلية من حيث الإحداث و التحصيل
 - ✓ رفع ثقافة الوعي الجبائي لدى المكلف
 - ✓ تعزيز قيم النزاهة و الشفافية من خلال اعتماد و تكريس الإدارة الالكترونية على مستوى الإدارة الجبائية
 - ✓ الاعتماد على المعايير و المؤشرات الاقتصادية في إحداث أو خلق الجماعات الإقليمية
 - ✓ تحديد الأوعية الضريبية حسب النشاط الاقتصادي الغالب على مستوى كل جماعة من الجماعات الإقليمية
- و قبل كل هذا لابد من أن تتوفر إرادة حقيقية من طرف المشرع الجزائري إرساء اللامركزية حقيقية في كافة المجالات التي تعنى بها الجماعات الإقليمية و ذلك من خلال إعطاء سلطة أكبر في تحديد مواردها المالية و مجالات إنفاقها.

المصادر والمراجع:

الكتب:

- بوزيد حميد، التقنيات الجبائية، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2007، الجزائر.
- خلاصي رضا، النظام الجبائي الجزائري الحديث (جبابة الأشخاص الطبيعيين و المعنويين)، دار هومة، الجزائر، طبعة 2006 .
- شريف رحمان، أموال البلديات الجزائرية، دار القصة لنشر، الجزائر، طبعة 2003.
- منير الحميش، دراسات في المالية العامة واتجاهاتها الحديثة، مؤسسة الوحدة للصحافة و الطباعة والنشر، دمشق، 1986 .

مذكرات دكتوراه و ماجستير :

- حميد بوزيدة، النظام الضريبي الجزائري و تحديات الإصلاح الاقتصادي في فترة (1992-2004)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية تخصص قسم العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، (2005 - 2006).
- رمضان تيمسبال، استقلالية الجماعات المحلية حقيقية أم وهم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2009.
- زين العابدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال و نظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الموسم الجامعي (2016-2017).
- صياف عصام، أثر الجبابة المحلية على مالية البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، (2017/2018) .
- علو و داد، إشكالية تمويل الجماعات الإقليمية و مقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، سنة 2016.

- عمراني بهية، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 1990 .
- لمير عبد القادر، الضرائب المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، أطروحة ماجستير، مدرسة دكتوراه و إدارة الأعمال، جامعة وهران، 2014 .
- ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر و آثار على المؤسسة و التحرير الضريبي، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع التسيير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، سنة 1997.
- Boumoula Samir, La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales de la wilaya de Béjaia, Mémoire de magistère en science économique, Université Abde Arahmane Mira, Béjaia, 2002.

المقالات:

- أبد عبد الكريم غريسي و بن سعيد محمد، هيكل و مردودية الجباية المحلية، مقال منشور بالمجلة الجزائرية للاقتصاد و الإدارة، العدد 08، افريل 2016.
- بزة صالح، إصلاح الجباية المحلية و متطلبات التنمية المحلية، مقال منشور بمجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، العدد الاقتصادي 34 (02)، جامعة زيان عاشور بالجلفة .
- بسمة عمومي و شوقي جباري، الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، مقال منشور بالمجلة الجزائرية لتنمية الاقتصادية، عدد 02، الجزائر، 2015.
- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة و المالية في الجزائر، مقال منشور في مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 04، تصدر عن جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر .
- توفيق بن الشيخ، الدارجي لعفيفي، الجباية المحلية و التنمية المحلية للبلديات في الجزائر، مقال منشور بمجلة آفاق علوم الإدارة و الاقتصاد، جامعة محمد بوضياف المسيلة، العدد الرابع، سنة 2018، (من ص 54 إلى ص 74).
- حمدي معمر، إصلاحات المالية المحلية في الجزائر كآلية لتصحيح عجز الجماعات المحلية (الإشارة إلى حالة ميزانية البلديات)، مقال منشور في مجلة الاقتصاد و المالية، المجلد 04، العدد 02.
- خير الدين خوخة، حرية الجماعات الإقليمية في مادة النفقات و الإيرادات في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، 2018، (ص 476 - ص 487) .
- مراد كواشي و جمعة شرقي، دور إيرادات الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية (دراسة حالة ولاية تبسة)، مقال منشور في مجلة دراسات محاسبية و مالية، المجلد 12، العدد 38، سنة 2017.
- ناصر مراد، تقييم الإصلاحات الضريبية في الجزائر، مقال منشور بمجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، العدد الثاني، المجلة الخامس و العشرين، سوريا، 2009 .
- يامة براهيم، مدى فاعلية مصادر مالية ميزانية البلديات في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، مقال مجلة العلوم الإنسانية، العدد 06، ديسمبر 2016، الجزائر .

الملتقيات:

- رحمان موسى و السبتي وسليمة، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التنمية المحلية، مداخلة مشاركة في الملتقى الوطني حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، يومي 02/01 ديسمبر، 2004 .

- موسى رحمانى، وسيلة النسبي، واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و آفاق التنمية المحلية، مداخلة المشاركة في الملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، المنعقد يومي 23-24 مارس 2010 بجامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر .

القوانين:

- القانون رقم (01-15) المؤرخ في 23 يوليو 2015 و المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015 المعدلة بموجب المادة 104 من القانون رقم (11-17) المؤرخ في 27 ديسمبر 2017 والمتضمن قانون المالية لسنة 2018.
- الأمر (101-76) المؤرخ في 09/02/1976 المتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة المعدل و المتمم بموجب القانون رقم (16-20) المؤرخ في 31/12/2020 المتضمن قانون المالية لسنة 2021.
- الأمر (01-09) المؤرخ في 22 يوليو 2009 المتضمن القانون المالية التكميلي لسنة 2009 و المعدلة بموجب المادة 70 من القانون رقم (11-17) و 27 ديسمبر 2017 المؤرخ في و المتضمن قانون المالية لسنة 2018.
- القانون رقم (102-76) المؤرخ في 09 ديسمبر 1976 المعدل و المتمم بموجب قانون رقم (16-20) المؤرخ في 31 ديسمبر 2020 المتضمن قانون المالية لسنة 2021 .