

تشخيص النظام المالي والجبائي للجماعات المحلية

من إعداد

الدكتور بن عزوق منير

أستاذ مساعد مؤقت بالملحقة الجامعية قصر الشلالة

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

جامعة ابن خلدون تيارت

تشخيص النظام المالي والجبايي للجماعات المحلية

من إعداد الدكتور بن عزوق منير

أستاذ مساعد مؤقت

بالمحلقة الجامعية قصر الشلالة

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

جامعة ابن خلدون/ ولاية تيارت

ملخص:

إن المنظومة الجبائية الحالية في الجزائر مختلطة، إذ تصب فيها كل من الضرائب المحلية وضرائب الدولة ثم يعاد توزيعها في نسب معينة و هذه النسب لا تكفي لتغطية اتساع الحاجيات للجماعات المحلية وندره مواردها فأصبحت تواجه صعوبات في الاقتطاع ولها أفاق للتحويل من أجل تحقيق تنمية محلية تنعكس بدورها على التنمية الشاملة للبلاد و تخرجها من هاجس العجز. وتهدف هذه الدراسة لكشف وتشخيص مشاكل النظام المالي و الجبايي للجماعات المحلية مع اقتراح سبل إصلاحها و البحث في حلول عملية وصولا إلى فكرة اقتراحها المشرع الجزائري ومازالت لم تجسد بعد وهي قانون جبائي محلي يعتبر كخيار مستقبلي للجزائر.

الكلمات المفتاحية: الضرائب، الجباية المحلية، الجماعات المحلية، الوعي الضريبي، اللامركزية الجبائية.

Résumé:

Le système actuel de la fiscalité en Algérie est un système mixte, qui partage les taxes locales et ceux centrale, puis ces derniers sont redistribués par des pourcentages, mais qui ne sont pas suffisants pour couvrir tout les besoins d'expansion des collectivités locales, ces dernière souffrent de la rareté des ressources, qui pose des difficultés de collecte, qui a toucher le développement durable, Ce qui à son tour reflète le développement global du pays.

Cette étude vise à diagnostiquer les problèmes du système financier et fiscale des collectivités locales, avec la proposition et suggestion des moyens et solutions pratiques qui réparent ce problème, conduisant à l'idée proposée par le législateur algérien, qui est la loi fiscale locale comme future choix fiscal pour l'Algérie.

Mots clés : Les impôts., fiscalité locale, collectivités locales, conscience fiscale, décentralisations fiscale.

مقدمة:

تسعى الجزائر كغيرها من دول العالم سواء المتقدمة أو المتخلفة إلى زيادة معدلات التنمية و تطوير اقتصادها تماشيا مع ما تشهده الساحة الدولية من تطورات، و قد صاحب انتقال الاقتصاد الجزائري من اقتصاد موجه إلى اقتصاد السوق إعادة النظر في دور الدولة من خلال منح لا مركزية أكثر في تسيير الجماعات المحلية (التعديل الدستوري لسنة 2016) (1) على اعتبار أن هذه الأخيرة مسؤولة على الاستجابة لاحتياجات المواطنين مع الأخذ بعين الاعتبار الخصوصية السياسية و الاجتماعية للبلاد.

ولكي تلعب الجماعات المحلية دورا بارزا في حياة المجتمع وتسيير شؤونه، وفرت الدولة الإمكانيات المادية و البشرية الضرورية للقيام بذلك، حيث عملت على توفير مصادر تمويل تمكنها من القيام بعملية التنمية المحلية إذ خصها المشرع الجزائري بميزانية خاصة بها وعلى إثر ذلك تعتبر المالية المحلية معيارا ومؤشرا فاعلا والذي من خلاله يظهر عمل الهيئات المحلية وقدرتها على التسيير ولقد تنبتهت الدولة لأهمية الموارد المالية المحلية وخاصة الموارد الجبائية المحلية لذا عملت على تثمينها وترشيدها بإدخال إصلاحات دورية

عليها و من خلال هذا المنطلق تثار الإشكالية التالية : ما هي أبرز مشاكل ومعوقات النظام المالي و الجبائي للجماعات المحلية؟

و الإجابة عن هذه الإشكالية تكون مندرجة ضمن المحاور التالية:

المحور الأول: مدخل مفاهيمي للنظام المالي و الجبائي للجماعات المحلية

المحور الثاني: معوقات النظام المالي و الجبائي للجماعات المحلية

المحور الثالث: سبل إصلاح النظام المالي و الجبائي للجماعات المحلية

المحور الأول: مدخل مفاهيمي للنظام المالي و الجبائي للجماعات المحلية

يتضمن هذا المحور مفهوم الجباية المحلية و الأساس الذي بموجبه يتم الاقتطاع الجبائي المحلي إضافة إلى أبرز مقومات النظام المالي المحلي .

أولاً: مفهوم الجباية المحلية

المقصود بالجباية المحلية أن تكون للجماعات المحلية (البلديات و الولايات) نظام جباية مخصص و منفصل عن النظام الجبائي للدولة تخصص إيراداته و توزع بحصص معينة ما بينها (زيرمي نعيمة و سنوسي بن عومر، 2013، صفحة 212) (2).

ثانياً: أسس الاقتطاع الجبائي المحلي

يخضع الاقتطاع الجبائي المحلي لنفس الشروط و القواعد العامة للجباية التي تعتمد عليها الدولة لتمويل نفقاتها العامة، لذلك لا بد من وضع قواعد و مبادئ أساسية لتحقيق التوازن و تعود هذه القواعد إلى الاقتصادي "أدم سميث".

قاعدة العدالة:

على مواطني كل دولة أن يساهموا في نفقات الحكومة قدر ما يمكن مع قدراتهم التكاليفية، بمعنى تناسباً مع الدخل الذين يتمتعون به تحت حماية الدولة (محرزي محمد عباس، 2013، صفحة 24) (3)، أما الفكر المالي الحديث فيقسمها على أساس " المقدرّة التكاليفية الضريبية التصاعديّة " .

1- قاعدة اليقين:

يقصد بهذه القاعدة أن تكون الضريبة واضحة المعالم من مختلف الجوانب : القيمة ، ميعاد الدفع الوعاء ، الجهة الإدارية المختصة بالتحصيل و طرق الطعن الإداري و القضائي، كل هذا يجب أن يكون دقيقاً و ليس عشوائياً بالنسبة للمكلف بالضريبة (محرزي محمد عباس، 2013، صفحة 24) (4).

2- قاعدة الملائمة:

يجب أن تحصل الضريبة في الفترة و حسب النمط الذي يمكن أن نراه الأكثر ملائمة للمكلف بالضريبة.

3- قاعدة الاقتصاد:

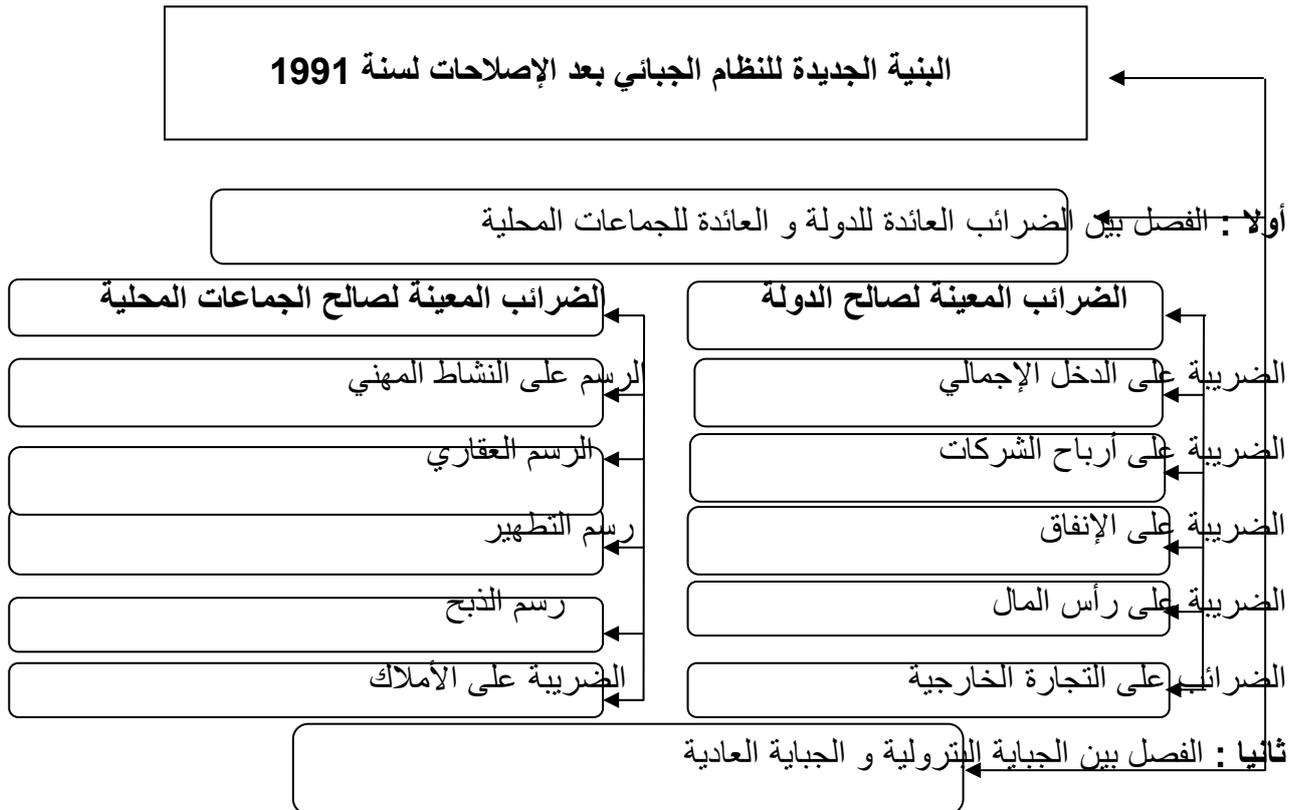
و معناه يجب أن تكون الموارد المالية التي تجنيها الدولة من الضريبة أكبر من تلك التي استعملت في تحصيلها من جهة و تجنب إخراج نقود أكثر من اللازم من جيوب المكلفين بالضريبة (محرزي محمد عباس، 2013، صفحة 25) (5).

إذ تتجلى أهمية الاقتطاع الجبائي المحلي في أنه يسمح بالحصول على إيرادات مقابل الخدمات العمومية الممنوحة من طرف الجماعات المحلية، بذلك فهو يمول حاجات الاستهلاك الجماعية التي يطلبها السكان المحليون، و عليه فإن الإدارات اللامركزية تحتوي على مجموعة معتبرة من الإيرادات، وعلى هذا الأساس فإن أهمية الجباية تزداد يوما بعد يوم.

ثالثا: مقومات النظام الجبائي المحلي في الجزائر

تمثل الجباية المحلية المحرك القاعدي للتنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، كما تعنى بالهيئة اللامركزية في الدولة الجزائرية ألا وهي الجماعات المحلية بشقيها البلدية و الولاية، اللتان تعتبران كخلية أساسية في المجتمع لاقتربها من المواطن، فالجباية المحلية لا تعتبر نظام قائم بحد ذاته وإنما هي جملة من الأحكام و أصناف من الضرائب تختلف باختلاف الجهة المستفيدة، و الممولة بالإضافة إلى اختلاف الوعاء الضريبي. و قد أدخلت الجزائر تعديلات على نظامها الجبائي، وفق سلسلة إصلاحات ابتداء من 1991، حيث تم تعويض بعض الضرائب و إلغاء البعض الأخر، مع تغيير المعدلات الضريبية، إضافة إلى توسيع الوعاء الضريبي الشكل التالي يبين أهم الضرائب التي أسفر عنها الإصلاح الضريبي بعد أن تم فصل الضرائب العائدة للدولة و العائدة للجماعات المحلية، إضافة إلى الفصل بين الجباية البترولية و الجباية العادية، في إطار السعي إلى إحلال الجباية البترولية محل الجباية العادية.

الشكل 01 : البنية الجديدة للنظام الجبائي بعد الإصلاحات لسنة 1991 (قانون رقم 90-36) (6)



المصدر: زيرمي نعيمة و سنوسي بن عومر، مرجع سابق، ص 214.

أما بالنسبة لأهم الضرائب المعينة للجماعات المحلية فيما بينها في تقسم حسب الجدول الآتي:

الضرائب المحصلة لفائدة البلديات	الضرائب المحصلة لفائدة البلديات والولايات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية	الضرائب المحصلة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية	أنواع الضرائب
- الرسم العقاري - رسم التطهير - الرسم على الذبح	- الرسم على النشاط المهني	- الرسم على القيمة المضافة - الضريبة على الأملاك - قسيمة السيارات	

المصدر: زيرمي نعيمة و سنوسي بن عومر، مرجع سابق، ص 215.

من خلال الجدول السابق نلاحظ أن الجباية المحلية موزعة بضرائب مخصصة كليا للبلديات مثل الرسم العقاري، رسم التطهير، الرسم على الذبح، و هناك ضرائب تشترك فيها هذه البلديات مع الولايات و الصندوق المشترك للجماعات المحلية، و أخرى مخصصة جزئيا لكل من البلدية و الولاية، أي تشترك معها الدولة في هذه الضرائب مثل الرسم على القيمة المضافة.

المحور الثاني: معوقات النظام المالي و الجبائي للجماعات المحلية

من خلال ما سبق ذكره أعلاه بخصوص مفهوم الجباية المحلية و تحديد أسس الاقتطاع الخاصة بها و ذكر أهم مقوماتها سيتم من خلال هذا المحور تشخيص أهم المشاكل و المعوقات التي تشوب النظام المالي و الجبائي للجماعات المحلية من خلال النقاط التالية :

أولا: الجباية المحلية بين صعوبات الاقتطاع و أفاق التحصيل

رغم كل الإصلاحات التي قام بها المشرع الجزائري في مجال الجباية المحلية إلا أن هناك عوائق مالية تقف في وجه تحقيق مساعي الجماعات المحلية يمكن تلخيصها فيما يلي :

1- احتكار الدولة للضرائب أكثر مردودية :

تعتبر الضرائب و الرسوم لمالية مصدرا أساسيا لتمويل ميزانية الجماعات المحلية، إلا أنه رغم تعددها فهي لا تزال قاصرة عن تلبية حاجاتها المتزايدة باستمرار و هذا راجع إلى استحواد الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية في حين يبقى مردود الضرائب المخصصة للجماعات المحلية ضعيفا (علو و داد، 2014، الصفحات 41 - 42) (7). و تأخذ النسبة الأكبر منها عند التحصيل، و يظهر ذلك جليا من خلال الرسم على القيمة المضافة التي تستحوذ عليه الدولة بنسبة 85 % من عائداته مقابل 5 % فقط للبلديات، و بالتالي احتكار السلطة المركزية للموارد الجبائية تنظيما و تحصيليا من أهم أسباب المؤدية إلى عجز الجماعات المحلية.

و ما يمكن فهمه من استحواد الدولة لأهم الموارد الجبائية عائد للحجم الكبير من الأعباء العامة التي تواجهها غير أن هذا ليس بعذر كاف، لأن للجماعات المحلية أعباء كثيرة لا تقل عن أهمية أعباء الدولة تتطلب موارد مالية للقيام بمهامها، و يظهر استحواد الدولة لأهم الموارد الجبائية من خلال هذا الجدول الآتي:

	طبيعة الضريبة		الدولة	الولاية	البلدية	ص.م.ج.م
	الرسم على القيمة المضافة	المحقة داخل الوطن				
	المحقة عند الإسترداد	%85	-	-	% 10	%15
	الضريبة على الممتلكات	%60	-	-	% 20	-
	الضريبة الجزائرية الوحيدة	%50	%15	%40	%5	
	الضريبة على الأطر المطاطية الجيدة	%35	-	%35	-	%30
						الوطنى للسكن
						الخاص بالتضامن الوطنى

المصدر: زيرمي نعيمة و سنوسي بن عومر، مرجع سابق، توزيع الرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والدولة بالجزائر إلى غاية 2012 بالنسب المئوية.

بتحليل معطيات الجدول نلاحظ أن الدولة تشارك الجماعات المحلية في نسب الضرائب و الرسوم، حيث تحتفظ بحصة الأسد كالرسم على القيمة المضافة (75 % - 85 %) بينما الجماعات المحلية تستفيد بجزء من الكل و هذا ما يشكل عائقا يقف في وجه مسار التنمية المحلية لفائدة الجماعات المحلية .

2- غياب معيار موضوعي في توزيع الجباية

إضافة لاحتكار الدولة لأهم الضرائب و الرسوم فهي التي تحدد و توزع الموارد الجبائية دون مراعاة التوزيع العادل فهي بذلك تمارس اختصاص احتكاري، و بما أنها هي التي تفرض الضريبة بموجب القوانين يفترض فيها أن تكون عادلة في توزيع محصول و عائدات هذه الجباية، و أن تمارس في ذلك اختصاصا تقديريا لا احتكاريًا تسيطر به على أهم الموارد الجبائية، فإن وضع قواعد عامة في توزيع الجباية تطبق على كافة الولايات و جميع البلديات بنسب متساوية لا تتماشى مع المعطيات الاقتصادية و الاجتماعية التي تميز الجماعات المحلية، نظرا للاختلاف في الإمكانيات الجبائية من جماعة إقليمية إلى أخرى لوجود تفاوت من حيث درجة الغنى، من جماعات غنية و أخرى فقيرة عديمة الموارد، لذلك أصبح من الضروري تأسيس معيار موضوعي عادل في توزيع الموارد الجبائية قائم على معطيات اقتصادية و اجتماعية ضرورة ملحة (تسمبال رمضان، 2009، صفحة 109) (8).

3- ضعف المردودية الجبائية المخصصة كليا للجماعات المحلية

بالرغم من تعدد و تنوع الموارد الجبائية المخصصة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية فهي تجلب دخلا ضعيفا و محدودا، نظرا لرمزية النسب الضريبية كرسوم التطهير، رسم الإقامة و ضعف إيرادات الرسم العقاري و التطهير اللذان يجلبان معا سوى 2.236 مليار دينار جزائري بنسبة لا تتجاوز (3.5%) من قيمة المداخيل (تسمبال رمضان، 2009، صفحة 109) (9).

4- مركزية الضريبة

لا يمكن للجماعات المحلية إحداث إيرادات جبائية بنفسها لتمويل ميزانيتها فالقانون وحده من يمكن له فرض الضريبة، و هذا ما نص عليه الدستور¹⁰ الجزائري، إذ يتوقف النظام الجبائي المحلي حصريا على البرلمان فلا يحق للبلدية أو لأية جماعة محلية تأسيس أو قبض أي ضريبة إلا المنصوص عليها صراحة، و هذا ما نصت عليه المادة 196 من (قانون 10-11 المتعلق بالبلدية) (11) بنصها: " لا يسمح للبلدية إلا بتحصيل الضرائب و المساهمات و الرسوم و الأتاوى المحددة عن طريق التشريع و التنظيم المعمول بهما".

5- التهرب الضريبي

يقصد بالتهرب الضريبي ذلك السلوك الذي يحاول من خلاله المكلف القانوني عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كلياً أو جزئياً دون أن تنتقل عبئها إلى شخص آخر، وقد يكون التملص مشروع إذ يقوم المكلف بالضريبة الاستفادة من الإعفاءات الضريبية و ثغرات القانون و النقص الذي يكتسي نصوصه و يكون غير مشروع باستخدام طرق احتيالية و تدليسية من أجل التخلص من عبء الضريبة (ناصر مراد، 2012، صفحة 56) (12) و عليه نستنتج مجموعة من الأسباب التي تؤدي إلى قيام المكلف بالضريبة باستعمال مثل هذه الطرق للتهرب من دفع التزاماته الجبائية و هي :

- عدم استقرار التشريعات الجبائية، الأمر الذي يفتح مجالاً واسعاً للتهرب و الغش الضريبي .
- إخفاء المكلف بالضريبة للمادة المفروضة الخاضعة للضريبة، أو التصريح بأقل من قيمتها .
- غياب الوعي الضريبي، لدى المكلف بالضريبة الذي يقصد به شعور المواطن بواجبه نحو وطنه و ما تقتضيه من تضحيات مادية تعين الدولة على مواجهة ما يبقى عليها من أعباء .

ثانياً: سوء التنظيم و التسيير للجباية المحلية:

إضافة لما سبق ذكره من معوقات النظام الجبائي المحلي الذي يعطل عجلة التنمية المحلية و التنمية الشاملة للبلاد يعاني النظام المالي و الجبائي للجماعات المحلية مشاكل متعلقة أساساً بسوء التسيير و التنظيم و عدم ترشيد النفقات و غياب الرقابة .

1- عدم ترشيد النفقات

يعد عدم ترشيد النفقات سبب من أسباب سوء التنظيم و التسيير الذي يؤثر على مالية الجماعات المحلية

لأن ارتفاع حجم النفقات بصفة مستمرة أدى إلى بروز ظاهرة عجز الميزانية، فعمليات التحكم في النفقات على المستوى المحلي أمر مهم للغاية أثناء إعداد الميزانية الأولية، فهذا الإجراء يعمل في اتجاه تقليص نفقات و ديون الجماعات المحلية، التي أصبحت صعبة التحمل نظراً لتزايد الأعباء المتعلقة بصلاحيات هذه الجماعة، حيث نجدها تتحمل مصاريف و أعباء هيئات لا تدخل في نطاق المرفق العام و هذا صورة معبرة على سوء الإنفاق على مستوى العديد من بلديات الوطن (تسمبال رمضان، 2009، صفحة 118) (13).

2- سوء تسيير الموارد الغير جبائية للجماعات المحلية

إضافة إلى الموارد الجبائية فإن للجماعات المحلية موارد أخرى غير جبائية و رغم وجودها فإنها ضعيفة المردودية و هذا راجع لعدة أسباب نذكر منها:

- **عدم حصر الأملاك العمومية :** معظم المجالس المنتخبة المحلية لا تقوم بجرد أملاكها، الأمر الذي أدى إلى ضياع العديد من الممتلكات و بالتالي ضياع موارد مالية هامة.
- **عدم وجود فهرس عقاري:** معظم البلديات تقريباً تفتقر لفهرس عقاري، لجرد و إحصاء كل الممتلكات بكل أنواعها حتى و إن توفرت هذه الفهارس فهي ناقصة و لا تبرز كل الممتلكات (بلجيلالي أحمد، 2010، الصفحات 104 - 105) (14).
- **عدم مراجعة أسعار الإيجار:** العديد من ممتلكات الجماعات المحلية مستأجرة بأسعار رمزية لا تغطي تكاليف صيانتها و منها ما هو مؤجر بدون مقابل، و هنا يطرح مشكل عدم تضمين الجماعات المحلية لممتلكاتها خاصة و هي مهددة بالعجز في ظل الأوضاع الصعبة الراهنة للاقتصاد الوطني.

3- اعتماد الجباية المحلية على إعانات السلطة المركزية

إن استفادة الجماعات المحلية من إعانات السلطة المركزية بسبب الضعف الواضح في مداخيل أملاكها و عدم كفاية الموارد الجبائية المخصصة لها، مما أدى بها الإفراط نحو الاعتماد على الإعانات التي تقدمها

الدولة، و قد يتحول الاعتماد على هذه الإعانات كوسيلة تؤدي إلى فرض النظام المركزي في هذا يرى الأستاذان (Déloubadère André et Gaudement Yves) على أن: "الإعانات التي تقدمها الدولة للجماعات المحلية تأخذ مكانة هامة جدا في ميزانيتها، و من الطبيعي أن تجر هذه الإعانات الجماعات المحلية إلى التبعية اتجاه الدولة التي مولتها"، إلا أن الجماعات المحلية تعتمد على الإعانات المقدمة من طرف الدولة بنسبة كبيرة لا تقل عن (80 %)، و كما يمكن الإشارة أن هذه الإعانات المقدمة من طرف الدولة تساعد على الاستمرار و بقاء الجماعات المحلية عديمة الكفاءة و كما تهدد في نفس الوقت الاستقلال المحلي و خرق مبادئ اللامركزية تطبيقا لقاعدة " من يدفع يقود" (تسمبال رمضان، 2009، الصفحات 112 - 113) (115).

المحور الثالث: سبل إصلاح النظام المالي و الجبائي للجماعات المحلية

بعد أن قمنا بتشخيص و تقييم النظام المالي و الجبائي للجماعات المحلية، سنحاول إعطاء بعض الحلول التي من شأنها القضاء على المعوقات التي تعرقل التنمية المحلية .

أولا : إصلاح الجباية المحلية "دراسة نظرية"

يرجع نقص الموارد المالية المحلية المتاحة إلى اختلال النظام الجبائي الحالي في حد ذاته، بالإضافة إلى إهمال الجماعات المحلية لبعض الموارد التي بإمكانها إحداث توازن في ميزانيتها، و يرجع عدم فعالية الجباية المحلية لكونها محددة من طرف الدولة، و لذلك نحاول إيجاد الحلول لإصلاح الجباية المحلية التي نذكر منها ما يلي:

1- تنازل الدولة عن بعض الضرائب لفائدة الجماعات المحلية

أصبح من الضروري جدا على الدولة أن تتنازل عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية التي ستؤدي إلى تحسين الوضعية المالية للبلديات و الولايات، و يعفي الدولة من تقديم إعانات التسيير و التجهيز لهذه الجماعات.

و من بين الضرائب الكفيلة بتحقيق هذا الشرط نجد الضريبة على الرواتب و الأجور التي يمكن تحويلها لصالح الجماعات المحلية باعتبارها ضريبة سهلة الحصر و بالتالي يمكن التخلي عنها بسهولة.

2- إعادة توزيع النسب المطبقة بين الدولة و الجماعات المحلية

من سبل الإصلاح إعادة توزيع الجباية بين الجماعات المحلية و الدولة أو مع هيئات أخرى، و ذلك بإعادة النظر في تقسيم النسب أي مراجعة نسب الضرائب و الرسوم المخصصة للجماعات المحلية و رفعها للمستوى المطلوب، لأن معدل أكبر عائدات الجباية المحلية قد خصص للدولة مع تهميش نصيب الجماعات المحلية الذي أصبح في بعض الضرائب رمزيا (علو و داد، 2014، صفحة 280) (16) و لتمكين الجماعات المحلية من القيام بمهامها لا بد من إعادة توزيع للنسب في إطار الشفافية المطلقة، الذي لا يعود بالفائدة فقط على مالية الجماعات المحلية فحسب، و إنما يعتبر كضمانة لها تجاه السلطة المركزية و أن ارتفاع ناتج الموارد الذاتية للجماعات المحلية يغنيها من اللجوء إلى الإعانات المركزية.

3- ترقية الموارد الغير جبائية للجماعات المحلية

بالإضافة إلى الإصلاح الجبائي فعلى الهيئات المحلية القيام بتنمين نواتج ممتلكاتها باعتبارها ضعيفة تتراوح من 1 % إلى 10 % ، عن طريق إعادة الاعتبار بالتحكم في تسييرها نظرا لتوافرها على أملاك عقارية

و منقولة معتبرة يمثل استعمالها بصفة عقلانية مصدرا معتبرا يجب تنميته و الرفع من مردوده، و بالتالي فإن تثمين هذه الممتلكات المحلية هو إصلاح ذاتي على الهيئات المحلية القيام به من خلال ترميمها و تهيئتها و استعمالها بصفة لائقة من خلال تثمين أسعارها لتعود بالنفع على الهيئات المحلية و منه تحسين وضعها المالي (خنفري خيضر، 2011، صفحة 165) (17).

4- مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي

إن ظاهرة التهرب الضريبي تمس بالاقتصاد الوطني و تؤثر سلبا في الجباية المحلية للجماعات المحلية فهي من الظواهر المسببة في عرقلة و استنزاف كبير لموارد الميزانية و يجعل تقديرها خاطئ، فرغم الجهود المبذولة إلا أنها و مازالت متفشية و تكلف الخزينة خسائر بالملايير الدينارات، و في هذا الإطار يستحسن التنسيق بين الأطراف و تحسين طرق مكافحتها، الحد من ظاهرة التهرب الضريبي لكونها إحدى المعوقات الأساسية للتنمية و يجب القيام بعدة إجراءات منها :

- إنشاء ضرائب بسيطة وواضحة المعالم يسهل متابعتها.
- توسيع تقنية الاقتطاع من المصدر للحد من ظاهرة الغش و التهرب الضريبي .
- نشر الوعي الضريبي لدى المكلفين بالضريبة .
- تدعيم المراقبة الفعالة لتجنب التصريحات الكاذبة مع ضرورة متابعة المتهربين من أداء الواجب و فرض عقوبات صارمة (علو و داد، 2014، صفحة 27) (18).

5- تشجيع الاستثمار المحلي

إن الهدف الأساسي للاستثمار المحلي يتمثل في دفع عجلة التنمية المحلية من خلال خلق فرص أكثر من مناصب عمل و تراكم الثروات مما يخدم أهداف التنمية و يرقئها و يحقق مكاسب و موارد مالية تمكن الجماعات المحلية من تحقيق برامجها التنموية.

ثانيا: توجيهات الوزارة الوصية من أجل إصلاح المالية و الجباية المحلية "دراسة تطبيقية"

في إطار إصلاح المالية و الجباية المحليتين، و طبقاً لتوجيهات و تعليمات الحكومة، تمّ 2007 بتاريخ 09 جويلية

إنشاء لجنة وزارية مشتركة مكلفة بإصلاح المالية و الجباية المحليتين.

يندرج هذا الإصلاح ضمن رؤيا متعددة السنوات مؤسسة على تشخيص للنظام الحالي و تفكير معمق يُشرك كافة القطاعات المعنية و ينفذ تدريجيا مع احترام مستلزمات توفير الوسائل الضرورية.

وفي هذا الإطار، قدمت هذه اللجنة اقتراحات تتضمن أعمالا يجب القيام بها فورا و ورقة عمل على المدى القصير و المدى الطويل من أجل تنفيذ إصلاح عميق قصد تصحيح النقائص و الاختلالات المسجلة على مستوى مالية الجماعات المحلية.

من أجل تحسين الوضعية المالية للجماعات المحلية و التي تجسدت من خلال الإجراءات التالية

(www.interieur.gov.dz, 2018) (19):

1- الإجراءات الموجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية

من أجل رفع مستوى الإيرادات الضريبية للجماعات المحلية لا سيما الخاصة بالبلديات فقد تم إدراج الإجراءات التالية ضمن قوانين المالية و تتمثل فيما يلي:

- تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام IRG الخاص بالمداخيل الإيجارية لصالح البلديات.
- الزيادة في الرسم الخاص المتعلقة برخص العقار و لا سيما على مستوى التجمعات الكبرى.
- توسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريف بصفة متزنة حسب تصنيف مراكز الإيواء المعنية.
- الزيادة في الضريبة المستحقة للدولة، الولاية أو البلدية بعنوان البناء في الأملاك العمومية بناء على ترخيص الطرقات لصالح الأشخاص المعنويين أو الطبيعيين الخاضع للقانون العام أو الخاص.
- تخصيص 50% من الضريبة الجزافية الوحيدة لفائدة الجماعات المحلية.
- تخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.
- إصلاح نظام التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية.
- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح الجماعات المحلية للتكفل بأعباء الأثر المالي الناتج عن الزيادة في أجور موظفي الجماعات المحلية.
- منح تخصيص سنوي من ميزانية الدولة لصالح البلديات للتكفل بنفقات تسيير وحراسة المدارس الابتدائية.

2- إجراءات موجهة لتأسيس عقلنة تسيير الجماعات المحلية وعصرنتها (www.interieur.gov.dz) (2018)(20)

- لترخيص للبلديات للقيام خلال الثلاثي الأول من كل سنة بدفع النفقات ذات الطابع الإجباري بدون كشوفات (المادة 16 من قانون المالية لسنة 2009)؛
- تحسين تأطير المصالح المالية للجماعات المحلية بفتح 13000 منصب مالي ممول من ميزانية الدولة 2596 منصب مالي ممول من ميزانية البلديات؛
- المعالجة المعلوماتية للمعطيات المادية والمالية للميزانيات المحلية؛
- ضبط تكاليف النفقات لبعض الخدمات العمومية المحلية (رفع النفقات المنزلية- الطرق البلدية)؛
- الإدخال التدريجي للميزانية الإلكترونية على مستوى الجماعات المحلية ؛
- وضع الرقابة القبلية على النفقات الملتمزم بها على مستوى البلديات؛
- الترخيص للبلديات بدفع نفقاتها الإجبارية على المكشوف خلال الفصل الأول من كل سنة (المادة 16 من قانون المالية لسنة 2009).

3- إجراءات موجهة لتحسين التسيير الميزانياتي للجماعات المحلية

تطبيقاً لأحكام قانون المالية لسنة 2011، شرعت وزارة الداخلية والجماعات المحلية في عمليات عصرنة التسيير المالي للجماعات المحلية لاسيما إعداد ميزانية جديدة للبلديات : المرسوم التنفيذي رقم 12-315 المؤرخ في 21 أوت 2012، المتضمن شكل ومضمون ميزانية البلدية.

في هذا الإطار، تم تنظيم أيام دراسية من طرف وزارة الداخلية والجماعات المحلية حول الميزانية الجديدة للبلديات لفائدة الإطارات المحلية (المفتشين العامين للولايات، مديري الإدارة المحلية، رؤساء الدوائر، الأمناء العامين للدوائر ، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، الأمناء العامين للبلديات، أمناء خزينة البلديات وما بين البلديات، و المراقبين الماليين للبلديات)، بمشاركة ممثلين عن مجلس المحاسبة ووزارة المالية.

برنامج تكوين والتأهيل:

وضع برنامج تكوين حول الميزانية الجديدة في شكل تربص مغلق لفائدة الأمناء العامين للبلديات و المسؤولين الماليين وكذا رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

الجانب المعلوماتي:

إعداد برنامج إعلام آلي موجه للأمرين بالصرف حول تحضير وإعداد وتنفيذ الميزانية الجديدة للبلديات.

و في الأخير، و في إطار مواصلة أشغال التجسيد التدريجي للإصلاح المقرر للمالية و الجباية المحلية، توجد مجالات أخرى موضع الدراسة و يتعلق الأمر أساسا بما يلي:

- تحسين مردودية الجباية المحلية عن طريق تبسيط النظام الضريبي المحلي؛
- تعاون أفضل ما بين المصالح الضريبية و مصالح الإدارات المحلية.

خاتمة:

من خلال دراسة و تشخيص النظام المالي و الجبائي للجماعات المحلية الذي تبين أنه يعتمد على عدة موارد مالية و مصادر داخلية و خارجية، و رغم كل هذه الموارد المسخرة لها لازالت تعاني من عدة نقائص و من إشكالية التمويل و هذا راجع أساسا لضعف مواردها المالية إضافة إلى سوء التنظيم اللذان تقطن لهما المشرع الجزائري و سارع في إرسال تعليمات و توجيهات عن طريق الوزارة الوصية من أجل الحد من هذه المشاكل التي تعرقل عجلة التنمية المحلية و التنمية الشاملة للبلاد و في ختام هذه الدراسة اقترحنا ما يلي :

نحو قانون الجباية المحلية " دراسة استشرافية"

من خلال الحلول المقترحة لمشاكل النظام المالي و الجبائي للجماعات المحلية و التي انقسمت بين حلول من الجانب النظري و حلول من الجانب التطبيقي و العملي من طرف الوزارة الوصية، يبقى المسعى الوحيد الذي لم تتضح ملامحه و هو مازال قيد الدراسة و التمحيص و هو قانون جبائي مستقل و خاص بالجماعات المحلية الذي يمنحها بعض الصلاحيات المهمة التي سنذكر بعضا منها التي جاءت في مسودة هذا القانون :

- تأسيس صلاحيات جبائية لفائدة البلديات و الولايات، حيث يمكن للمجالس المنتخبة اتخاذ مداولات لتحديد التعريفات و الرسوم، كما يمكنه أيضا دراسة و مناقشة السياسة الجبائية المحلية كل سنة؛
- يمكن للبلديات التي لها موارد مالية معتبرة أن تمنح إعانات لفائدة بلديات أخرى بموجب مداولة و عبر ميزانية الولاية؛
- تأسيس مبدأ استرجاع الرسم على القيمة المضافة لفائدة الجماعات المحلية؛
- إنشاء و لأول مرة ميكانيزم التضامن المالي لتمويل التنمية المحلية و تكريس التعاون ما بين الجماعات المحلية و المصالح الجبائية؛
- إنشاء لجان محلية للجباية المحلية على مستوى كل بلدية و كل ولاية مكلفة بمتابعة السياسة الجبائية؛
- تشارك الجماعات المحلية في عمليات الإحصاء الدوري للمكلفين بالضريبة التي تباشرها مصالح الضرائب؛
- تأسيس مرصد وطني للجباية المحلية يكلف بإعداد التقارير سنويا حول وضعية الجباية المحلية و مساهمتها في تمويل الجماعات المحلية؛
- تقنين الحقوق و الإتاوات للجماعات المحلية بما في ذلك إتاوة الطرق و حقوق التوقف و إتاوة الخدمات.

الهوامش:

- (1) دستور 1996 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 ، مؤرخ في 1996/12/7، ج.ر.ج.د.ش عدد76، صادر بتاريخ 8/12/1996 ، معدل بموجب القانون رقم 02-03 ، مؤرخ في 2002/04/10 ، ج.ر.ج.د.ش عدد 25 ، صادر بتاريخ 2002-04-14 ، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 2008/11/15 ، ج.ر.ج.د.ش عدد 63 ، صادر بتاريخ 2008-11-16 ، معدل بموجب القانون رقم 01-16 ، مؤرخ في 2016/03/6 ، ج.ر.ج.د.ش عدد 14 ، صادر بتاريخ 2016-03-17. المادة 16: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".
- (2) زيرمي نعيمة و سنوسي بن عومر، مقال بعنوان : "الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات" ، مجلة الإستراتيجية و التنمية، جامعة ابن باديس مستغانم ، العدد 05، سنة 2013، ص 212.
- (3) محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية و الضرائب، دار هومة، بوزريعة الجزائر، طبعة سنة 2013، ص 24.
- (4) محمد عباس محرز، المرجع نفسه، ص 24.
- (5) محمد عباس محرز، مرجع سابق، ص 25.
- (6) قانون رقم 90-36، مؤرخ في 31/12/1990، يتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر.ج.د.ش عدد57، صادرة في سنة 1990.
- (7) علو و داد، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني مجلة سداسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد2 ، سنة 2014 ، ص 41-42.
- (8) تسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2009، ص 109 .
- (9) تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 109 .
- (10) المادة 3/78 من الدستور، مصدر سابق، نصت " لا يجوز أن تحدث أي ضريبة إلا بمقتضى القانون"
- (11) قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 ، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 37 ، صادر بتاريخ 2011-07-03.
- (12) ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي بين النظرية و التطبيق، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 56.
- (13) تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 118 .
- (14) بلجيلالي أحمد، اشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات (جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 104 ، ص 105.
- (15) تسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 112، ص 113.
- (16) علو و داد، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني مجلة سداسية، عدد2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 280 .
- (17) خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر، واقع و آفاق، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، فرع التحليل الاقتصادي العلوم التجارية و علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، سنة 2011، ص 165.
- (18) علو و داد، مرجع سابق، ص 27.
- (19) إصلاح المالية و الجباية المحليتين، موضوع متاح على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية، <http://www.interieur.gov.dz>، تاريخ الإطلاع : 04-02-2018م ، على الساعة : 1800.
- (20) إصلاح المالية و الجباية المحليتين، مرجع سابق.

قائمة المصادر و المراجع:

1- المصادر

- **دستور 1996 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية**، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 438-96 ، مؤرخ في 1996/12/7، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد76، صادر بتاريخ 8/12/1996 ، معدل بموجب القانون رقم 02-03 ، مؤرخ في 2002/04/10 ، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 25، صادر بتاريخ 14-04-2002 ، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 2008/11/15 ، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 63، صادر بتاريخ 2008-11-16 ، معدل بموجب القانون رقم 16-01، مؤرخ في 2016/03/6 ، ج.ر.ج.ج.د.ش عدد 14 ، صادر بتاريخ 2016-03-17.
- **قانون رقم 90-36**، مؤرخ في 31/12/1990، **يتضمن قانون المالية لسنة 1991**، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد57، صادر سنة 1990.
- **قانون رقم 10-11**، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، **يتعلق بالبلدية**، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 37 ، صادر بتاريخ 2011-07-03.

2- المراجع

بالنسبة للكتب:

- محرز محمد عباس، اقتصاديات الجباية والضرائب، (دار هومة، الجزائر، 2013).
- ناصر مراد، فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق، (ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012).

بالنسبة للمقالات العلمية:

- زيرمي نعيمة و سنوسي بن عومر، الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع و التحديات، مجلة الإستراتيجية و التنمية، جامعة ابن باديس مستغانم ، العدد 05، سنة 2013.
- علو و داد، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 2 ، سنة 2014.

بالنسبة للرسائل الجامعية:

- تسلمال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، سنة 2009.
- بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، دراسة تطبيقية للبلديات (جيلالي بن عمار، سيدي علي ملال، قرطوفة بولاية تيارت)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير و العلوم التجارية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، سنة 2010.
- خنفري خيضر، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع و آفاق، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، سنة 2011.

بالنسبة للمواقع الالكترونية: