صندوق الضمان آلية لإعادة توازن الإيرادات الجبائية المحلية

من إعداد
الأستاذة عديد أمينة
أستاذة مساعدة قسم أ
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة جيجل

صندوق الضمان آلية لإعادة توازن الإيرادات الجبائية المحلية

من إعداد الأستاذة عديد أمينة
أستاذة مساعدة قسم أ
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد الصديق بن يحي/ جيجل

الملخص:
إن النظام المالي للجماعات الإقليمة يرتكز على موارد تشكل في مجملها مجموع خاص و معقد بالنظر إلى الإستقلالية المالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية و المضمونة دستورا ، و التي تتشكل من نوعين من الموارد موارد خاصة داخلية و موارد خارجية ، إذ تمثل الجباية موردا جد هام في مزانية الجماعات الإقليمية
فالجماعات الُمحلية ملزمة شأنها شأن باقي الأشخاص العامة باحترام مبدأ توازن الميزانية، وهذا الإلتزام يبرر على أساس الرغبة في حماية الوضعية المالية للجماعات المحلية ، لكل قد يحصل أن تتعرض ميزانية هده الهيئات المحلية لإختلالات تؤدي إلى المساس بتوازنها المالي لاسيما فيما يتعلق بالموارد الجبائية الأمر الذي يستوجب الإستعانة بصندوق التضامن و الضمان من أجل الحصول على التحويلات والتعويضات المالية لسد هذا العجز ومن ثم تعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات.
الكلمات المفتاحية: إختلال، الميزانية، الجماعات المحلية، إعادة التوازن.

Resumé
Le régime financier des collectivites locales se basé sur des ressources forment un ensemble particulierement complexe qui, du point de vue de l'autonomie financiére constitutionnellement garntie aux collectivités locales , peut cependant etre scindè en deux catégorier , les roussources propres et les roussources externes , la fiscalitè représente une roussource très important pour les collectivites locales .
Mais par fois le budjet des collectivites localles connait das désiquilibres financiers notament en matier des roussources fiscal , et dans ce cas la les transferts de componsation de la caisse de garanties des collectivites localles c'est la solution applicable pour componser les moins-values sur les imposition fiscales au montant des provisions des ces impositions .
Mots clés : Désiquilibre , Budget , Collectivites locales , Rétablir l'équilibre

مقدمة:

يعتبر التمويل المحلي من الضروريات اللازمة والأساسية لقيام التنمية المحلية ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة من إيرادات ذاتية و خارجية لميزانية الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) لتحقيق التنمية المنشودة(عبد المطلب عبد المجيد ، 2001، التمويل المحلي و التنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية ص 63)(1). ، فالهيئات المحلية مسؤولة عن تسيير مواردها المالية الخاصة.

ورغم أن الموارد المالية للهيئات المحلية محددة بموجب القانون إلا أنه قد تصادفها أحيانا ظروف إستثنائية تؤدي إلى إختلال توازنها المالي وهو ما ينجم عنه عرقلة قيام هذه الأخيرة بوظائفها على أكمل وجه لاسيما ما تعلق منها بالتسيير الإداري، تحقيق برامجها التنموية ، خلق ظروف ملائمة للتنمية وتقليص الفوارق

المتعلقة بالموارد الجبائية الموجودة بين هذه الجماعات المحلية (فراري محمد ، تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديموقراطية و الإنشغالات المركزية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، جامعة الجزائر ،2012-2013 ص127)(2)، ومن هذا المنطلق تسعى الدولة لخلق مصادر تمويلية تتسم بالإستقرار و الدوام من أجل إعانة وإعادة التوازن للإيرادات المحلية خاصة تلك الإختلالات الناجمة عن نقص في الحصيلة الجبائية المحلية، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف كان لا بدا من خلق أجهزة و هياكل تعمل على ضمان التوازن المالي لميزانية الجماعات المحلية والتي يعتبر صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية أبرز مظهر لهذه الأجهزة.

ومن هذا المنطلق فإن إشكاليـــــة المداخلة تتمحور حول **إلى أي مدى يمكن لصندوق الضمان المساهمة في إعادة التوازن للإيرادات الجبائية المحلية بالنظر إلى الإستقلالية الإداريـــــة و الماليـــــة التي يتمتع بها هذا الصندوق؟ .**

و ستتم معالجة موضوع صندوق الضمان آلية لإعادة التوازن للإيرادات الجبائية المحلية بالتطرق إلى مرحلة إستحداث مؤسسة عمومية إدارية تتجسد في صندوق التضامن و الضمان و هذا من خلال**(مبحث أول)** ثم نتناول وظيفة هذا الصندوق في إطار تدعيم الجباية المحلية و هذا من خلال **(مبحث ثاني)**.

المبحث الأول : إستحداث مؤسسة عمومية إدارية تتجسد في صندوق التضامن و الضمان

عرفت الجمـــــاعات الإقليميـــــة الجزائريـــــــــــة التضامن المالي فيما بينها منذ الإستقـــــــلال و قـــــد تم تجسيد هذا التضامن في استحداث مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالإستقلال المالي تتمثل في الصندوق المشترك للجماعات المحلية(مرسوم تنفيذي رقم 86-266 يتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، ج ر عدد 45 مؤرخ في 1986/11/05(ملغى)(3) و الذي عدلت تسميتـــــــــه و حل محله صنـــــدوق التضامن و الضمان للجمـــــاعات المحلية ، المستحدث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 (تنص المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس2014 على " يهدف هذا المرسوم إلى إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية الذي يدعى في صلب النص الصندوق ...")(4)،إذ يعتبر إنشاء هذا الصندوق مرحلة إصلاح و إعادة هيكلة و تنظيم للصندوق المشترك للجماعات المحلية الملغى ، وسنتطرق للهياكل المشكلة لصندوق التضامن و الضمان و طريقة عمله في **(مطلب أول)** ثم نتناول حدود الإستقلالية الوظيفية و المالية لصندوق التضامن و الضمان المستحدث و هذا من خلال **(مطلب ثاني)** .

المطلب الأول : هيكلة و عمل صندوق التضامن و الضمان

إن إستحداث صندوق التضامن و الضمان يعتبر كمرحلة إصلاح و إعادة هيكلة و تنظيم للصندوق القديم المشترك للجماعات المحلية من ثم فإنه من الضروري الوقوف على الهياكل التي تدير و تسير هذا الصندوق و هذا في **(فرع أول)** ثم التطرق إلى طريقة عمل هذا الصندوق في **(فرع ثاني) .**

الفرع الأول : هيكلة صندوق التضامن و الضمان

يتكون الصندوق من الهياكل التالية:

- قسم الإدارة العامة يكلف بتسيير الصندوق.

قسم برامج التسيير يكلف بتوزيع التخصيص الإجمالي للتجهيز و الإستثمار و ضمان الموارد الجبائية التي سجلت ناقص قيمة جبائية.

قسم الإحصاء و الإعلام الآلي يكلف بالبرمجة و جمع المعطيات الإحصائية و المالية، و يساعد رؤساء الأقسام في مهامهم رؤساء مكاتب (المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 يتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره ، ج ر عدد 19 مؤرخ في 02 أفريل 2014)(5).

بالإضافة إلى هذه الأقسام يدير صندوق التضامن و الضمان الذي يديره مجلس التوجية هذا المجلس يرأسه الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله إضافة إلى :

- 07 سبعة رؤساء مجالس شعبية بلدية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم .
- 03 ثلاثة رؤساء مجالس شعبية ولائية ينتخبهم زملاؤهم مدة عضويتهم .
- والبين(02) .
- أربعة ممثليين عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية .
- ثلاثة(03) ممثلين عن وزارة المالية .
- ممثل عن الوزارة المكلفة بالتهيئة العمرانية .

بالإضافة إلى المدير العام للصندوق الذي يشارك في إجتماعات مجلس التوجيه و يتولى أمانة مجلس التوجيه، كما يمكن توجيه دعوى لحضور اجتماعات مجلس التوجيه لأي شخص بحكم وظائفه أو كفائته يمكن أن يساعده في المناقشات (المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق)(6) ..

ويتم تعيين أعضاء مجلس التوجيه لمدة 05 سنوات بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية في حين يتم تعيين ممثلوا الوزارات في مجلس التوجيه بناء على اقتراح من السلطة التي ينتمون إليها(المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق)(7)،أما ممثلي المنتخبين فتحدد كيفيات انتخابهم بقرار من الوزير المكلف بالداخلية (المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق)(8) .

إلا أن الملاحظ على تشكيلة مجلس التوجيه باعتباره الهيئة المكلفة بإدارة الصندوق أن عدد الأعضاء المنتخبين الممثلين للجماعات المحلية قليل، إذ يبلغ مجموعهم 10 منتخبين موزعين بين المجالس البلدية و الولائية، و طالما أن الحاجات و المصالح المحلية للمواطنين داخل إقليم الدولة تختلف من إقليم إلى آخر فهناك حاجات محلية باعتبارها قضايا خاصة (فريجة حسين ، 2010 ، شرح القانون الإداري : دراسة مقارنة ،الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ص 133)(9) .

وباعتبار الإدارة اللامركزية الإقليمية بالجزائر أو ما يسمى بالإدارة المحلية تقوم على وحدتين هما البلدية و الولاية (محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر ، الجزائر ، 2002 ، ص 132) (10) و في ظل وجود مصالح محلية متميزة لسكان الإقليم و من ثم فإن إدارة هذه المصالح يعهد إلى هيئات منتخبة من السكان المحليين(فريجة حسين ، شرح القانون الإداري : دراسة مقارنة ، مرجع سابق ، ص 169)(11) لكونهم أدرى باحتياجات المنطقة و من هذا المنطلق كان يتعين رفع تمثيل الأعضاء المنتخبة في هذا الصندوق.

كما يتولى تسيير الصندوق مدير عام يعين بموجب مرسوم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالداخلية و تصنف وظيفة المدير العام للصندوق و يدفع راتبه إستنادا إلى وظيفة مدير في الإدارة المركزية (المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق) (12) و يساعد المدير العام في أداء مهامه أربعة رؤساء أقسام يعينون بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية(المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق)(13) و تتمثل أهم صلاحيات المدير العام في تنفيذ مداولات مجلس التوجيه ، إعداد تقديرات الميزانية و حسابات الصندوق و يعد سندات الإيرادات كما يلتزم بالنفقات و يأمر بصرفها في حدود الإعتمادات المخصصة.

و يضم صندوق التضامن و الضمان لجنة تقنية تتكون من 09 أعضاء يرأسها المدير العام للصندوق إضافة إلى 05 ممثلين عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية و رؤساء المجالس الشعبية الولائية يتم اختيارهم على أساس مؤهلاتهم و خبرتهم من غير أعضاء مجلس التوجيه بالإضافة إلى ثلاث ممثلين عن الوزير المكلف بالجماعات المحلية من غير أعضاء مجلس التوجيه ، و يتم تعيين أعضاء اللجنة التقنية بموجب قرار من وزير الداخلية لمدة 05 سنوات و تتولى مصالح الصندوق أمانة اللجنة التقنية و يمكن لها أن تستعين بأي شخص من شأنه أن يساعدها في مهمتها بحكم وظائفه و اختصاصه (المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق) (14) .

و تختص اللجنة التقنية بممارسة رقابة لاحقة على تنفيذ برامج و مشاريع الصندوق لحساب مجلس التوجيه بالإضافة إلى متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير و متابعة وضعيات تعويض نقص القيمة الجبائية من طرف الصندوق و كذا متابعة وضعيات تنفيذ التخصيص الإجمالي للتسيير ، و تجتمع اللجنة التقنية برئاسة المدير العام في نهاية كل ثلاثي أو عند الحاجة بطلب من المدير العام أو على الأقل ثلثي(3/2) أعضائها (المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق)(15).

الفرع الثاني : طريقة عمل صندوق التضامن و الضمان

يدير صندوق التضامن و الضمان مجلس التوجيه الذي يجتمع في دورة عادية مرتين في السنة على الأقل بناء على استدعاء الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله و ينبغي قبل إنعقاد دورات مجلس التوجيه إرسال إستدعاءات مرفقة بجدول الأعمال إلى أعضاء مجلس التوجيه قبل 15 يوما على الأقل من تاريخ الإجتماع يقوم رئيس مجلس التوجيه بإعداد جدول أعمال الدورة المحددة بناء على اقتراح من المدير العام للصندوق (المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق)(16) .

إذ يتم عرض المسائل المتعلقة بمشروع النظام الداخلي والبرامج السنوية و المتعددة السنوات للصندوق مشاريع الميزانية التقديرية ، مشاريع إقتناء الأملاك المنقولة والعقارية والتنازل عنها، الهبات والوصايا وتقرير النشاط السنوي و الحسابات الإدارية (المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق) (17)، و لا تصح مداولات مجلس التوجيه إلا بحضور ثلثي(3/2) أعضائه على الأقل و إذا لم يجتمع مجلس التوجيه بعد الإستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني فإن المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام(05) على الأقل تعتبر صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين و تتخذ مداولات مجلس التوجيه

بالأغلبية البسيطة لأصوات الأعضاء الحاضرين و في حالة تساوي عدد الأصوات يرجح صوت الرئيس(المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق) (18) . و في اختتام الدورة يتم تدوين مداولات مجلس التوجيه في محاضر يوقعها رئيس المجلس و كاتب الجلسة و تسجل في دفتر خاص مرقم و مؤشر عليه و يتم إرسالها إلى السلطة الوصية (وزارة الداخلية) و تكون مداولات مجلس التوجيه نافذة بعد ثلاثين يوما(30) يوما من تاريخ إرسال المحاضر إلى السلطة الوصية ماعدا في حالة الإعتراض الصريح الذي يبلغ في الآجال (المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق)(19).

المطلب الثاني: حدود الإستقلالية الوظيفية و المالية لصندوق التضامن والضمان

تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 على أن صندوق التضامن و الضمان هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، و من خلال استقراء نص المادة 02 سنتطرق إلى حدود الإستقلالية الوظيفية التي يتمتع بها هذا الصندوق و هذا من خلال **(فرع أول)** ثم نتناول حدود الإستقلال المالي لهذا الصندوق وهذا من خلال الأحكام المتعلقة بميزانية الصندوق و مصدر إيراداته المالية و هذا في **(فرع ثاني)**.

الفرع الأول: حدود الإستقلالية الوظيفية لصندوق التضامن و الضمان

نص القانون المدني في المادة 50 منه على عدة نتائج يمكن أن تترتب على منح الشخصية المعنوية من بين هذه النتائج التمتع بالإستقلال الإداري لهيئة ما ، و هذا ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية (فريجة حسين ، مرجع سابق ، ص 102) (20) .

إلا أن تمتع هذه الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية لا يعني أنها مستقلة إستقلالا كاملا و كليا إذ أن صندوق التضامن و الضمان يوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالداخلية (المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق) (21) كما أن تمثيل الهيئات المحلية في مجلس التوجيه المكلف بإدارة الصندوق يعتبر قليلا إذا ما نضرنا من زاوية كون هذا الصندوق مخصص للجماعات المحلية ، إذ يمثل كل من الولايات و البلديات ما مجموعه 10 منتخبين 07 منهم يمثلون البلديات و 03 منهم يمثلون الولايات في حين يقابل هذه الفئة المنتخبة 10 أعضاء معينين ، و نفس الملاحظة تنطبق على اللجنة التقنية المكلفة بممارسة الرقابة اللاحقة على تنفيذ برامج الصندوق لحساب مجلس التوجيه فكل أعضاء اللجنة التقنية هم أعضاء معينون من قبل وزير الداخلية و الجماعات المحلية في مقدمتهم المدير العام للصندوق الذي يرأس هذه اللجنة إضافة إلى خمس ممثلين عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية و رؤساء المجالس الشعبية الولائية و الذين يخضعون هم الآخرين للتعيين على أساس معيار المؤهلات و الخبرة دون تحديد شروط و ظوابط أخرى لهذا التعيين الذي يبقى خاضعا لسلطة وزير الداخلية، إضافة إلى ثلاث (03) ممثلين لوزير الداخلية .

ولعل أهم ما يلاحظ على الهيكلة الوظيفية أو التنظيم الإداري لهذا الصندوق هو التبعية الكبيرة (شبه مطلقة) لوزارة الداخلية و هو ما يبرز أيضا من خلال وجوب إرسال المحاضر المتضمنة مداولات مجلس التوجيه إلى وزارة الداخلية و كذا عدم تنفيذ هذه المداولات في حالة الإعتراض الصادر عن وزارة الداخلية، ومن هنا تبرز محدودية إستقلالية صندوق التضامن و الضمان و الذي يبقى خاضعا خضوعا كبيرا لسلطة وزارة الداخلية باعتبارها الهيئة الوصية

الفرع الثاني: الإستقلال المالي لصندوق التضامن و الضمان

تنص المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 على " تشتمل ميزانية الصندوق بعنوان الإيرادات على الإعانات السنوية الممنوحة من طرف ميزانية الدولة لتسيير الصندوق، الهبات و الوصايا و كل مورد آخر مرتبط بنشاط الصندوق ، فمن خلال استقراء نص المادة 38 يتضح جليا أن هذا الصندوق يعتمد بنسبة كبيرة على المساهمات السنوية التي تقدمها الدولة و هذه الإعانات تختلف قيمتها من سنة لأخرى و من ثم فإن هذا الصندوق ليس له مورد يتسم بالثبات و الإستقرار خاصة و أن الهبات و الوصايا ليست بمورد يتسم بالديمومة

ويُمولُ صندوق التضامن و الضمان بالمساهمات الإجبارية للجماعات المحلية التي يتم تحديد نسبتها عن طريق التنظيم (المادة 214 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية ، ج ر عدد 37 ، مؤرخ في 7 يوليو 2011)(22) ،إذ تحدد نسب مساهمة كل من البلديات و الولايات في صندوق الضمان كل سنة بقرار مشترك بين وزير الداخلية و وزير المالية بناء على التقديرات الجبائية للبلديات و الولايات (المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق) (23) .

ويعتبر الرسم على النشاط المهني هو المبلغ الإجمالي لرقم الأعمال و الإيرادات المهنية خارج الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للمؤسسات و المهن الخاضعة لهذا الرسم المحقق خلال السنة (خلاصي رضا ، 2006 ، النظام الجبائي الجزائري الحديث: جباية الأشخاص الطبيعيين و المعنويين ، الجزء

الأول، دار هومة، الجزائر ، ص170)(24).و يخضع للرسم على النشاط المهني أصحاب الأرباح غير التجارية مثل وكالات الأعمال الوسطاء التجاريين الغير خاضعيين للضريبة على أرباح الشركات و الذين يقومون بتوظيف عمال لديهم (Patrik georges, 2009, Droit fiscal , édition foucher , vanves ,France, p 123) (25).

إذ يخصص جزء من عائدات الرسم على النشاط المهني للصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 0,11% و يرتفع معدل الرسم علي المهني فيما يخص النشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب إذ يرتفع إلى 03 % من رقم الأعمال و يتم تخصيص نسبة 0,16 % للصندوق المشترك للجماعات المحلية أما بالنسبة لنشاطات الإنتاج فيخفض معدل الرسم على النشاط المهني إلى 01 % ويخصص للصندوق 0,05 %(المادة 222 من أمر رقم 101/76 المؤرخ في 9 ديسمبر 1976 يتضمن قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة ، المعدل و المتمم ، ج ر عدد 102 لسنة 1976)(26).،كما تساهم عائدات تحصيل الضريبة الجزافية الوحيدة في تمويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 5% (المادة 282 مكرر 5 من قانون الضرائب المباشرة ، مرجع سابق)(27) .

وقد كان صندوق التضامن و الضمان أو كما كان يسمى سابقا الصندوق المشترك للجماعات المحلية يستفيد بنسبة كبيرة من عائدات الدفع الجزافي و الذي هو عبارة عن عائدات يدفعها الأشخاص الطبيعيين و المعنويين و المؤسسات المستثمرة في الجزائر أو التي تمارس نشاطا و تدفع مرتبات و أجور و تعويضات ، إلا أن الدفع الجزافي لم يعد مطبقا في الجزائر إذ كان يخصص نسبة 20 % من عائدات الدفع الجزافي إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية (بوعون يحياوي نصيرة ، 2010 ،الضرائب الوطنية و الدولية ، دار النشر للتعليم و التكوين ، الجزائر ، ص 106) (28).

ومن خلال الإطلاع على مختلف المصادر المتنوعة التي تشكل ميزانية الصندوق و التي يعد مشروعها المدير العام و يعرضه على مجلس التوجيه للمداولة بشأنه ثم يُرسل إلى السلطة الوصية للمصادقة عليه و إلى وزير المالية للموافقة عليه (المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق) (29) يتضح لنا أمرين أن مسألة التمتع بالإستقلال المالي الذي كرسه المشرع لهذا الصندوق بموجب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 يبقى محدودا و هذا راجع من جهة أولى إلى اعتماد هذا الصندوق بالدرجة الأولى على إعانة الدولة و كذا الجزء العائد لها من من الضرائب و الرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية خاصة إذا ما علمنا أن المداخيل المتأتية من الجباية المحلية تتسم بضعف مردوديتها فهي لا تساهم إلا بنسب ضعيفة في مجموع الموارد المالية المحلية، و الأكثر من هذا أن مشروع الميزانية الخاصة بهذا الصندوق يعدها المدير العام للصندوق و يتم عرضها لإصدار مداولة بشأنها على مجلس التوجيه ولا تدخل هذه المداولة حيز التنفيذ إلا بعد إرسالها لكل من وزارة الداخلية ووزارة المالية للموافقة عليها وهذا ما يتنافى مع فكرة الإستقلال المالي ويزيد من حدة تدخل السلطة المركزية ممثلة في الوزارة الوصية في شؤون هذا الصندوق و يحد من استقلاليته.

المبحث الثاني: وظيفة صندوق الضمان في إطار تدعيم الجباية المحلية

إن موارد الجماعات المحلية (بلديات أو ولايات) تتشكل من مجموع معقد و هذا بالنظر إلى الإستقلال المالي المضمون دستورا لهذه الجماعات المحلية (Jean – luc albert , Luc saidj, 2009, finances publiques 6eme édition ,dalloz ,France, ,p496) (30) .

فالبرغم من تعدد و تنوع مصادر تمويل الجماعات المحلية و إختلاف أصناف الموارد بين مصادر التمويل الداخلية و أخرى خارجية ، إذ أن الإعتماد على الموارد الخارجية يأتي كعملية مرحلية أحيانا أو كمرحلة إستثنائية تلجأ إليها الجماعات المحلية إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقاتها.

إذ أن معظم المداخيل المالية لميزانية الهيئات المحلية هي ذات طابع جبائي، وأمام ضعف إيرادات البلدية التي أصبحت تشهد عجزا سنويا أدى إلى إعلان إفلاس عدد كبير منها (عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 04، ص 273)(31) كان لا بدا من إيجاد آلية لإعادة توازن الموارد الجبائية المحلية باعتبارها مصدر تمويل رئيسي و قد تم إسناد هذه المهمة لصندوق الضمان وسنتطرق لنطاق اختصاص هذا الصندوق في مجال الجباية المحلية و هذا من خلال**(مطلب أول)** ثم نتناول حجم التعويضات الممنوحة من طرف صندوق الضمان وهذا في **(مطلب ثاني)**.

المطلب الأول: نطاق تدخل صندوق الضمان في مجال الجباية المحلية

إن نطاق إختصاص صندوق الضمان في مجال إعادة التوازن المالي للإيرادات الجبائية المحلية يشمل البلدية **(فرع أول)** ولا يقف عند البلدية فقط وإنما يمتد إختصاصه في الضمان إلى الولاية**(فرع ثاني)**.

الفرع الأول: إختصاص صندوق الضمان بتعويض ناقص القيمة الجبائية للبلديات

نصت المادة 213 من قانون البلدية على أنه يخصص صندوق الجماعات المحلية للضمان لتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله (المادة 213 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية ، مرجع سابق)(32) .

إذ يعمل صندوق الضمان على تحصيل موارده المتمثلة في اشتراكات البلديات بنسبة 02% من الموارد الجبائية لكل بلدية (قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2 ديسمبر 2014 يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية ، ج ر عدد 77 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014) (33). ويقوم هذا الصندوق بالتدخل في مالية البلديات وتمويلها عن طريق تقديمه لما يعرف بناقص القيمة الجبائية ويقصد بهذه الإعانة الفارق بين التقديرات والتحصيلات الجبائية الفعلية، ففي مجال ضمان التقديرات الجبائية يوجه صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات (المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق)(34).

فالبنسبة للضرائب والرسوم التي يخضع لها الفرد و المقررة لفائدة قباضة البلدية مقابل تقديم خدمة من طرف مصالح البلدية تتمثل في الرسم العقاري الذي شهد هذا النوع من الضرائب و الرسوم العقارية إصلاحات جديدة خاصة بالملكية العقارية كما شمل التغيير الرسم العقاري المحصل لفائدة البلديات ورسم التطهير ترتب عنها إتساع وعاء الضريبة العقارية بحيث أصبحت ميزة الوفرة بارزة الأمر الذي يجعل هذا النوع من الضرائب محلا للتطور من أجل مسايرة التغيير الحاصل في نظام الملكية العقارية فبقدر ما يكون النظام الضريبي فعال بقدر ما يكون له إنعكاسات إيجابية على الإقتصاد (برحماني محفوظ، 2009، الضريبة العقارية في القانون الجزائري : دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، ص 50)(35).

إلا أنه بالنظر إلى نوع الرسوم و الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية على سبيل المثال الرسم العقاري ورسم التطهير نجد أن مجمل هذه الضرائب و الرسوم هي رسوم غير منتجة بقدر كاف وذات مردود ضعيف مقارنة بالضرائب المحصلة لفائدة الدولة كالضريبة على أرباح الشركات والضريبة على الدخل الإجمالي.

ونظرا لضعف الموارد الجبائية المحلية فإن إحتمال تدخل صندوق الضمان من أجل تعويض الفارق بين التقديرات والتحصيلات الفعلية يبقى قائما.

الفرع الثاني: إختصاص صندوق الضمان بتعويض ناقص القيمة الجبائية للولايات

تنص المادة 178 من قانون الولاية على أنه يخصص صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض نواقص القيمة على تقديرات الإيرادات الجبائية المحلية المقيدة في ميزانية الولاية (المادة 178 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية ، ج ر عدد 12 مؤرخ في 29 فيفري 2012)(36) فتعويض ناقص القيمة الجبائية هو بمثابة تعويض عن التأمين التي تدفع سنويا من طرف الولايات و المقدرة بنسبة 2% (قرار وزاري مشترك المؤرخ في 02 ديسمبر 2014 يحدد نسبة مساهمة الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، ج ر عدد 77 مؤرخ في 30 ديسمبر2014) (37) لفائدة صندوق الضمان تحت حساب التخصيص رقم 130-302.

فمهمة صندوق الضمان تتمثل أساسا في تعويض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية للولاية الناتج مثلا عن إجراء تتخذه الدولة كالإعفاء الجبائي أو التخفيض في قيمة الضريبة أو إلغائها على غرار إلغاء الدفع الجزافي.

المطلب الثاني: حجم التعويضات الممنوحة من طرف صندوق الضمان

يتدخل صندوق الضمان لسد العجز و الثغرات التي تواجه الإيرادات الجبائية المحلية إلا أن حجم و نسبة هذا التدخل تقتضي منا الوقوف على كيفية حساب تعويضات صندوق الضمان و هذا من خلال **(فرع أول)** ثم نتطرق إلى كيفية التصرف في الأرصدة الدائنة بعد قفل نقص القيمة الجبائية و هذا من خلال **(فرع ثاني)**.

الفرع الأول: كيفية حساب تعويضات صندوق الضمان

إن الهدف الرئيسي من وراء إستحداث صندوق الضمان هو تحقيق التوازن المالي لميزانية الجماعات المحلية بالنسبة لتوقعاتها الجبائية بضمان على الأقل 90% من تقديراتها ، فإذا كانت التقديرات التي قدمتها البلدية مثلا حول الحصيلة المتوقعة من إيرادات الجباية المباشرة و غير المباشرة تقدر مثلا ب(80.000.000 دج) في حين أن التحصيل الفعلي من طرف البلدية قدر بمبلغ (60.000.000 دج) فتعويض صندوق الضمان يكون في حدود 90% من التقديرات الجبائية و من ثم يحتسب تعويض ناقص القيمة الذي يقدمه صندوق الضمان كمايلي : 80.000.000 دج × 90% = 90.000.000 دج.

الفرع الثاني: التصرف في الأرصدة الدائنة بعد قفل نقص القيمة الجبائية

نصت المادة 214 من قانون البلدية على أنه " يدفع الرصيد الدائن لصندوق الجماعات المحلية للضمان المستخلص من كل سنة مالية إلى الصندوق البلدي للتضامن ، كما نصت المادة 178 من قانون الولاية على أنه يدفع الرصيد الدائن لصندوق ضمان الجماعات المحلية المستخلص من كل سنة مالية إلى صندوق ضمان الجماعات المحلية و من ثم تعاد إلى صندوق التضامن للجماعات المحلية الأرصدة الدائنة لصندوق الضمان التي تستخلص في كل سنة مالية بعد تصفية وقفل تقص القيمة الجبائية العائدة للجماعات المحلية(المادة 22 من الرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق)(38).

خاتمة:

إن مسألة التمويل المحلي للهيئات اللامركزية (البلديات والولايات) يعد ركيزة أساسية لقيام التنمية المحلية والحديث عن التنمية المحلية يقودنا إلى التركيز على أهم الإستراتيجيات التي وضعتها الدولة في سبيل تأطير وتنظيم هذه الهيئات اللامركزية المحلية فنجاح التنمية المحلية هو مرهون بتوفير الوسائل والآليات القانونية اللازمة لتسيير الشؤون المحلية لاسيما ما تعلق منها بالوفرة المالية.

إلا أن الواقع يظهر أن العديد من الهيئات اللامركزية المحلية تعاني من عدم التوازن المالي و هو ما يقتضي التذخل من أجل تدعيم ميزانيات الهيئات العاجزة ماليا سواء عن طريق إعانة الدولة مباشرة أو عن طريق صندوق الضمان الذي استحدث بهدف إعادة التوازن للإيرادات الجبائية المحلية ، إلا أن الدور المنوط بهذا الصندوق تواجهه عدة معوقات و ثغرات تتعلق بالدرجة الأولى بحدود إستقلالية هذه المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري من الناحية الوظيفية إذ أن جزء كبير من أعضائها يخضعون للتعين من طرف وزارة الخارجية أو الوزارات ذات الصلة كما أن هناك نقص في تمثيل الهيئات المحلية بواسطة منتخبين خاصة في مجلس التوجيه.

كما أن اللجنة التقنية باعتبارها الهيئة المكلفة بالرقابة اللاحقة على أعمال مجلس التوجيه كل أعضائها معينيين مما يعني التبعية للوزارة الوصية ، ضف إلى ذلك فإن ميزانية هذا الصندوق تعتمد بالدرجة الأولى على إعانات الدولة بنسبة كبيرة، وكذا على الجزء المحصل من طرف الجماعات المحلية خاصة و أن المداخيل المتأتية من الجباية المحلية تتسم بضعف مردوديتها فهي لا تساهم إلا بنسب ضعيفة والأكثر من ذلك فإن المداولات المتعلقة بميزانية صندوق التضامن والضمان الصادرة عن مجلس التوجيه لا تدخل حيز النفاد إلا بعد المصادقة عليها من طرف وزير الداخلية ووزير المالية، و هو ما يجعل صندوق التضامن والضمان يتمتع بمحدودية إستقلاليته الإدارية والمالية و من ثم يبقى تابعا للهيئات المركزية.

ومن قبيل التوصيات التي يمكن تقديمها بصدد هذه الدراسة:

إن أغلب النصوص القانونية لازالت تستعمل مصطلح الصندوق المشترك للجماعات المحلية رغم صدور المرسوم التنفيذي رقم 14-116 و الذي أعاد هيكلة و تسمية هذا الصندوق إلى صندوق التضامن والضمان وهذا بالنظر إلى المهام المسندة إلية مما يتعين تحيين مختلف النصوص القانونية وهذا تجنبا لأي لبس أو خلط لكون الصندوق المشترك للجماعات المحلية قد تم إلغاؤه و حل محله صندوق التضامن والضمان.

البحث عن وسائل تمويلية تتميز بالإستقرار و الدوام مما يضمن الإستقلالية التامة لهذا الصندوق ويجسد فكرة الهياكل اللامركزية ومن ثم عدم الخضوع للهيئات المركزية لأن الدولة لا تنفق إلا إذا تحكمت.

إن عدم كفاية الموارد الجبائية أدى بمعظم البلديات إلى الإعتماد على ما يقدمه صندوق التضامن والضمان من إعانات وهو ما أدى إلى فقدان الجماعات المحلية لسلطة التقرير والتخطيط وإخضاعها للإدارة المركزية مما يتعين فصل الصندوق عن وزارة الداخلية ومنحه استقلال أكبر.

التوزيع العادل للعائدات الجبائية بين الدولة و الجماعات المحلية حيث أن الرسوم و الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية تتسم بالضغف في حين أن الضريبة على الدخل الإجمالي أو الضريبة على أرباح الشركات تعتبر ضرائب مرتفعة مقارنة بباقي الرسوم المحصلة لفائدة الهيئات المحلية و التي يستفيد صندوق التضامن والضمان بجزء منها.

إجراء دراسة معمقة حول الإعفاءات و التخفيضات الجبائية المقرر تطبيقها لا سيما في مجال الجباية المحلية و هذا تفاديا لتكريس إعفاءات ضريبية في غير محلها يمكن أن ينجم عنها إختلال في إيرادات الجماعات المحلية.

الزيادة في تمثيل الهيئات المنتخبة في مجلس التوجيه باعتباره هيئة الإدارة في صندوق التضامن والضمان إذ أن 07 منتخبين يمثلون البلديات و 03 يمثلون الولايات فهذا العدد يعتبر قليلا خاصة و أن هذا

الصندوق يعنى بشؤون الجماعات المحلية ، كما أنه يتعين إشراك المنتخبين في اللجنة التقنية المكلفة بالرقابة على أعمال مجلس التوجيه و لا نكتفي فقط بالأعضاء المعينين.

الهوامش:

(1) عبد المطلب عبد المجيد ، التمويل المحلي و التنمية المحلية ،(مصر: الدار الجامعية، 2001)، ص 63 .

(2) فراري محمد ،" تمويل التنمية المحلية في الجزائر بين مقتضيات الديموقراطية و الإنشغالات المركزية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ،غير منشورة، جامعة الجزائر ،2012-2013 ، ص 127.

(3) مرسوم تنفيذي رقم 86-266 يتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، ج ر عدد 45 مؤرخ في 1986/11/05(ملغى).

(4) تنص المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس2014 على " يهدف هذا المرسوم إلى إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الذي يدعى في صلب النص الصندوق ..."

(5) المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس 2014 يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 19 مؤرخ في 02 أفريل 2014.

(6) المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

(7) المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، نفس المرجع.

(8) المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، نفس المرجع.

(9) فريجة حسين ، شرح القانون الإداري : دراسة مقارنة ،الطبعة الثانية ،(الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2010)، ص 133.

(10) محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر ، الجزائر ، 2002 ، ص 132 .

(11) فريجة حسين ، مرجع سابق ، ص 169 .

(12) المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

(13) المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

(14) المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

(15) المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

(16) المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

(17) المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

(18) المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

(19) المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

(20) فريجة حسين، مرجع سابق، ص 102.

(21) المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق.

(22) المادة 214 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 37، مؤرخ في 7 يوليو 2011.

(23) المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق.

(24) خلاصي رضا ، النظام الجبائي الجزائري الحديث: جباية الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، الجزء الأول،(الجزائر: دار هومة ، 2006)، ص170.

(25) Patrik georges , Droit fiscal ,(France: édition foucher, 2009) , p 123.

(26) المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة.

(27) المادة 282 مكرر 5 من قانون الضرائب المباشرة.

(28) بوعون يحياوي نصيرة ، الضرائب الوطنية و الدولية ، دار النشر للتعليم و التكوين ، الجزائر ، 2010 ، ص 106.
(29) المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 ، مرجع سابق.

(30) Jean – luc albert , Luc saidj , financces publiques , 6eme édition ,(France : dalloz ,2009),p496 .

(31) عولمي بسمة ، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية في الجزائر ، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 04 ، ص 273.

(32) المادة 213 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
(33) قرار وزاري مشترك مؤرخ في 2 ديسمبر 2014 يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية، ج ر عدد 77 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014.

(34) المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

(35) برحماني محفوظ ، الضريبة العقارية في القانون الجزائري : دراسة مقارنة ،(مصر: دار الجامعة الجديدة، 2009)، ص 50 .

(36) المادة 178 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 مؤرخ في 29 فيفري 2012 .

(37) قرار وزاري مشترك المؤرخ في 02 ديسمبر 2014 يحدد نسبة مساهمة الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية ، ج ر عدد 77 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 .

(38) المادة 22 من الرسوم التنفيذي رقم 14-116، مرجع سابق.

قائمة المراجع

المراجع بالغة العربية

أولا : الكتب

1 – برحماني محفوظ ، الضريبة العقارية في القانون الجزائري: دراسة مقارنة،(مصر: دار الجامعة الجديدة، 2009).
2- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري : التنظيم الإداري ، (الجزائر:دار العلوم ، الجزائر ، 2002).
3– بوعون يحياوي نصيرة ،الضرائب الوطنية و الدولية ،(الجزائر: دار النشر للتعليم و التكوين ، 2010).
4– خلاصي رضا ، النضام الجبائي الجزائري الحديث : جباية الأشخاص الطبيعيين و المعنويين ، الجزء الأول ،(الجزائر دار هومة ، 2006).
5 - عبد المطلب عبد المجيد ، التمويل المحلي و التنمية المحلية ،(مصر: الدار الجامعية، 2001)
6– فريجة حسين ، شرح القانون الإداري : دراسة مقارنة ، (الجزائر :ديوان المطبوعات الجامعية ، 2010).

ثانيا : المذكرات الجامعية

فراري محمد ، تمويل التنمية المحلية في الجزائربين مقتضيات الديموقراطية و الإنشغالات المركزية ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، غير منشورة، جامعة الجزائر ، 2012-2013 .

ثالثا : المقالات

عولمي بسمة ،" تشخيص نظام الإدارة المحلية في الجزائر ، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا ، عدد 04 ، ص ص 257- 280 .

رابعا : النصوص القانونية

دستور الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-483 مؤرخ في 07 فيفري 1996 المعدل و المتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ، ج ر عدد 14 مؤرخ في 07 مارس 2016 .

النصوص التشريعية

1 – أمر رقم 76-101 مؤرخ في 9 ديسمبر 1976 ، معدل و متمم ، يتضمن قانون الضرائب المباشرة ، ج ر عدد 102 لسنة 1976 .

2– أمر رقم 76-102 مؤرخ في 9 ديسمبر 1976 ، معدل و متمم ، يتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال ج ر عدد 103 لسنة 1976 .

3– قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية ، ج ر عدد 37 مؤرخ في 03 يوليو 2011

4– قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية ، ج ر عدد 12 مؤرخ في 29 فيفري2012

5- قانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016 يتضمن قانون المالية لسنة 2017 ، ج ر عدد 77 مؤرخ في 29 ديسمبر 2016 .

النصوص التنظيمية

1-مرسوم تنفيذي رقم 86-266 يتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية ، ج ر عدد 45 ، مؤرخ في 1986/11/05 (ملغى) .

2- مرسوم تنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 24 مارس2014 يتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره ، ج ر عدد 19 مؤرخ في 02 أفريل 2014 .

3 – قرار وزاري مشترك مؤرخ في 29 ديسمبر 2014 يحدد نسبة مساهمة الولايات في صندوق الضمان للجماعات المحلية ، ج ر عدد 77 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 .

4– قرار وزاري مشترك مؤرخ في 29 ديسمبر 2014 يحدد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للجماعات المحلية ، ج ر عدد 77 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 .

المراجع باللغة الأجنبية

Ouvrages

1 – Jean-luc Albert , luc saidj , Finances publiques,(France : Dalloz, 6eme édition , 2009) .

2 – patrick Georges , Droit fiscal ,(, France :édtion foucher, 2009) .