

إيرادات الجماعات الإقليمية: بين الضعف الحاصل والإصلاح المنتظر.

أ - بوبكر نادية،

المركز الجامعي تيبازة

ملخص:

تشكل الضرائب والرسوم حصة هامة ومتميزة من إيرادات الجماعات الإقليمية، بحيث يتوقف تنفيذ البرامج الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية على حجم هذه الضرائب والرسوم من ناحية، وإمكانية وفعالية تحصيلها من جهة أخرى. الأمر الذي جعل الجماعات الإقليمية ومن اجل تعظيم قدرة تحصيل الإيراد الجبائي اللجوء إلى أساليب واليات لتخفيف من درجة الضعف وذلك من خلال الإعانات المالية من الدولة، القروض وإنشاء صناديق المشتركة للجماعات الإقليمية وصولا وتوجها إلى إعمال فكرة إصلاح جباية الجماعات الإقليمية .

الكلمات المفتاحية : الجماعات الإقليمية، الإيرادات المحلية، إصلاح المالية المحلية

Abstract :

Taxes and fees are an important and distinct share of the revenues of the regional groups, so that the implementation of economic, social and even political programmers depends on the size of these taxes and fees, on the one hand, and the possibility and effectiveness of their collection, on the other. That has made the regional groups and in order to maximize their learning capacity Income fiscal the use of methods and mechanisms to reduce the degree of vulnerability spectrum through subsidies from the state, loans and the establishment of common funds for the regional groups to arrive and to work towards the idea of reforming the collection of regional groups.

Key Words: Régionale groups- Local revenue- Local Financial réform.

مقدمة

تعتبر مادة المالية العمومية فرعاً هاماً من فروع القانون العام¹، تهتم بالمسائل المالية للشخص العمومي تعمل على تكريس المبادئ التي تحقق تحصيل المال العمومي بصورة عادلة وصرفه من أجل تغطية نفقات ذات منفعة عامة دون تبذير ولا تبديد. ولأن ميدان المالية العمومية لا يقتصر على دراسة مالية الدولة فحسب بل على دراسة مالية كل الأشخاص العمومية التي نجد فيها المساهمة العمومية لاسيما ميزانية الجماعات الإقليمية التي تبني أرقامها على أساس التنبؤ بحجم كل من الإيرادات والنفقات المحلية اللازمة لتنفيذ سياسات ونشاطات ذات طابع محلي، ترمي إلى تقديم خدمات محلية وفقاً لأولويات المجتمع المحلي .

ومع تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية لهذا الأخير اتسعت معها مهام الجماعات الإقليمية وازدادت الأعباء الملقاة على عاتقها مما يؤدي إلى الزيادة في الإنفاق وبالتالي الإنفاق المتزايد الذي يفوق عن الإيرادات والذي يحدث إخلالاً في الميزانية²، الأمر الذي يستوجب على الجماعات الإقليمية البحث على سبل وحلول الممكنة لتعظيم الضعف الجبائي على المستوى المحلي .
إذن، ففي ظل هذه المعطيات تجيش بأذهاننا نقطة استفهام كبيرة وجوهرية مفادها :

إلى أي مدى يمكن للجماعات الإقليمية مجابهة ضعف الإيراد الجبائي أمام زيادة في

الإنفاق؟ وما هو السبيل لتعظيم الإيرادات الجبائية في إطار تحقيق التوازن؟

للإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا تحليل موضوعنا على ضوء الخطة التالية :

المبحث الأول : تشخيص عوامل وأسباب ضعف التحصيل الجبائي للجماعات الإقليمية

المبحث الثاني : إصلاح المالية المحلية دور جديد لتعظيم مردودية الإيرادات الجبائية .

المبحث الأول : تشخيص أسباب ضعف التحصيل الجبائي للجماعات الإقليمية.

سنتطرق في هذا المطلب إلى أهم الأسباب المؤدية إلى ضعف الإيراد الجبائي للجماعات الإقليمية وذلك من خلال تحليل النظام الجبائي للجماعات الإقليمية، أين نلمس وجود أسباب متعددة ومتشعبة تفاعلت فيما بينها وأدت إلى فتور الإيرادات الجبائية المحلية، فمنها ما يتعلق بالسلطة الإدارية وتمثل في كل من التوزيع الغير العادل للإيرادات (المطلب الأول) إلى التنظيم

الإقليمي بحد ذاته (المطلب الثاني) وأخرى تتعلق بالمكلفين بالضريبة من جراء التهرب الضريبي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: أسباب متعلقة بالسلطة الإدارية

ستتطرق في هذا القسم إلى الأسباب التي تكون السلطة الإدارية القائمة على الجماعات الإقليمية هيا المسئولة عنها وتمثل في كل من التوزيع الغير العادل للإيرادات الجبائية (الفرع الأول)، وكذا التنظيم الإقليمي وأثره (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التوزيع الغير العادل للإيراد الجبائي للجماعات الإقليمية :

فرغم كثرة الإيرادات الجبائية من ناحية النصوص القانونية³، إلا أنها لا تستجيب لمختلف المتطلبات، وهذا راجع بنسبة كبيرة للتوزيع الغير العادل للإيرادات الجبائية التي تشترك فيها الدولة والجماعات الإقليمية وهذا نتيجة عدة زوايا تتجسد في عدم وجود معيار موضوعي لتوزيع الإيرادات الجبائية، وتعتبر الدولة صاحبة الاختصاص في توزيع هذه الإيرادات الجبائية. فالدولة عند ممارسة صلاحياتها في توزيع الإيرادات الجبائية فإنها تقوم بذلك بشكل تقديري فتختار الضرائب التي تمول بها الميزانية المحلية وتلك التي تعود لفائدة ميزانياتها وفي اغلب الأحيان تقوم بتخصيص الضرائب الأكثر إنتاجية لتمويل ميزانياتها أي تفرض قاعدة أو مبدأ تتعلق بالتوزيع المسبق، لكن هذا التقدير اثبت فشله مما يستلزم ضرورة البحث عن معيار موضوعي عادل قائم على معطيات موضوعية جغرافية سكانية واقتصادية واجتماعية خاصة مع اتساع دور الجماعات المحلية والآثار السلبية لمختلف الأزمات الاقتصادية المالية والأمنية التي مرت بها الدولة الجزائرية. وبالتالي تقييد السلطة التقديرية في اختيار الإيرادات الجبائية والأخذ بعين الاعتبار الحالة المالية لكل جماعة محلية، للحد من ضعف الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية. وعليه فإن المركزية المفرطة للضرائب والرسوم المخصصة للجماعات الإقليمية والتي ورثناها عن العهد الاستعماري، ولم تتطور لحد الآن، تؤكد على عدم وجود نظام ضريبي في الجزائر على غرار البلدان الأوروبية حيث تقوم الجماعات المحلية بالتصويت على النظام الضريبي فهو يحض بأهمية نسبية أكثر من ضريبة الدولة ويوجد من جعة أخرى موارد ضريبية تقتطعها الدولة وتخصصها للجماعات الإقليمية، ولهذا السبب فإن 90% من موارد ميزانيات التسير الخاصة بالجماعات الإقليمية الأوربية تصدر من منتجات الضرائب وليس

من التمويل الذاتي الخاص بالبلديات، على هذا الأساس يجب البحث عن معيار لتوزيع الضرائب بين الدولة والجماعات الإقليمية⁴.

الفرع الثاني : احتكار الدولة للضرائب أكثر إنتاجية⁵

ما تزال الدولة تحتكر الضرائب الأكثر إنتاجية خلافا للضرائب الأقل إنتاجية كون أن الأولى تمتاز بطابع التصاعدي تزداد قيمتها الحقيقية بازدياد المنتج أو الخدمة الخاضعة للضريبة أي يتغير سعر الضريبة مع تغير قيمة الوعاء الضريبي فتزداد قيمة الضريبة عند زيادة قيمة المنتج أو الخدمة الخاضعة لها ومثال ذلك الضريبة على الدخل الإجمالي، والضريبة على رقم الأعمال والضريبة على أرباح الشركات .

الفرع الثالث: التنظيم الإقليمي

إن التطور الذي عرفه التنظيم الإقليمي للجماعات المحلية منذ 1984 جعلها مثقلة بالديون وساهم في ضعف إيراداتها المحلية، ففي سنة 1962 وجدت 1500 بلدية، وبخروج فرنسا من الجزائر توقفت أجهزة البلدية فنيا وبشريا لعدم وجود إداريين أكفاء يتكفلون بتسييرها، ليصدر مرسوم رقم : 63/189⁶ المؤرخ في 16 ماي 1963 متضمن إعادة الحدود الإقليمية للبلديات الذي قلص من عددها إلى 676 لعلاج الوضعية السيئة إلى غاية 1971 أين شهدنا صدور مرسومين الأول في 1971/01/20 والثاني في : 1972/10/05 رفع عدد البلديات إلى 705، وفي سنة 1974 صدر أمر رقم : 74/69⁷ الذي رفع عدد الولايات إلى 31، وصولا لسنة 1984 بصدور القانون 84/09⁸ المؤرخ في 14/02/1984 متضمن إعادة التنظيم الإقليمي ورفع عدد الولايات إلى 48 ولاية والبلديات إلى 1541 بلدية فكان من وراء هذا نوع من الإيجابية في شأن تقريب الإدارة من المواطن والعرض الحسن للخدمات وكذا التوزيع الحسن للسكان لكن هذا التنظيم تجاهل الآثار المالية السلبية لوضعية العدد الكبير من الجماعات الإقليمية خاصة تلك التي تفتقر للأنشطة الاقتصادية مما يحرمها من الحصول على إيرادات جبائية ومدا خيل استغلال أملاكها وبالتالي الوصول إلى جماعات إقليمية مثقلة بالديون الأمر الذي جعل السلطات المختصة يصعب عليها التحكم في حالة الجماعات الإقليمية بسبب تدهورها الناتج عن النقص الفادح في الموارد المخصصة لها بتضاعفها نتيجة التقسيم الإداري لسنة 1984. بالإضافة إلى وجود بعض

الأسباب جاءت مصاحبة لهذا التقسيم أدت بدورها لصعوبة التكفل بالمهام الجديدة للجماعات الإقليمية فمنها :

- **عدم المساواة في القدرة الجبائية :** فعند فحص الحالة المالية للبلديات والولايات نفهم انه يوجد تفاوت في الخبرات والثروات، هذه الظاهرة تترجم الفوارق المالية في مجال التنمية الاقتصادية بين مختلف جهات الوطن، وعليه فمن المفروض زيادة عدد البلديات يؤدي للتفكير في أن يجعل لها الحد الأدنى من التكاليف لتضمن تغطية النفقات الإجبارية مثلا كالأجور الموظفين، كما أن إستراتيجية التنمية المعتمدة أصلا في إنشاء أقطاب اقتصادية مرتبطة خصوصا بالنشاط البترولي والصناعات الكبرى أفضت للإخلال في التوازن توزيع الفضائي للنشاطات المنشئة للموارد الضريبية التي تعد المورد الأساسي للميزانيات المحلية، وعليه فالتجزئة المفرطة للبلديات أدى لتجزئة المداخل الجبائية لها مما تعكس سلبا على مردودها، لذا يجب الاعتماد على سياسة شاملة للتهيئة العمرانية والإعمار الإقليمي، والعودة لسياسة التوازن الجهوي التي كانت في السبعينات لإنعاش الاقتصاد⁹.

- **التداخل في الاختصاص والمهام بين الدولة والجماعات الإقليمية:** إن الحالات الاستثنائية التي عرفت الجزائر خلال العشرية السوداء تسببت في إلزام الجماعات الإقليمية في بعض المسائل الإستعجالية الطارئة بتكفل بالمهام ذات الطابع الوطني التي هيا من صلاحيات الدولة وهذا بنظر لتقربها من المواطنين فالبليات هنا قد استدعت لحمل أعباء ثقيلة لم تكن من الناحية القانونية من اختصاصها الأمر الذي جعل وسبب في تبديد مواردها المالية ووضعها في حالة عجز في أداء خدماتها العمومية المنوط بها والتي تدخل ضمن صلاحياتها

المطلب الثاني : أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة.

إن كل ممول للضريبة يبحث بطبيعة الحال لأي وسيلة أو بأخرى للتملص من دفع الواجب الضريبي، ومن هذا أصبح الغش والنهرب الضريبي ظاهرة منتشرة بشكل واسع تمس كل الدول مهما كانت درجة تطورها وتقدمها فهي تؤدي إلى اختلالات وخسائر تضر بالنظام المالي والاقتصادي والاجتماعي وتؤثر سلبا على التنمية الاقتصادية الدولية والوطنية والمحلية .

لذا سنحاول حصر ظاهرتي الغش والتهرب الجبائي من خلال تحديد تعريف كل منهما باعتبارهما ظاهرتين مختلفتين (الفرع الأول)، ثم التعرف عن الدوافع الحقيقية التي ساعدت على تناميها وتأثيرها على مردودية الموارد المالية للجماعات الإقليمية (الفرع الثاني) وكذا أهم الإجراءات المتخذة لمكافحة هذه الظاهرة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف التهرب والغش الضريبي .

نجد في تعريف الأستاذ لوسيان مهال أن¹⁰:

" التهرب الضريبي أو الجبائي ما هو إلا تحايل على القانون الجبائي بهدف رفض الضريبة أو من اجل تخفيض الوعاء الضريبي ."

أو حسب الأستاذ: **pavl-marie gaudemet**¹¹ " أن التهرب الضريبي يمثل مجمل الأعمال التي يقوم بها المكلف بالضريبة للتملص من الضريبة دون مخالفة القانون"، في حين يرى الأستاذ **André magairaze** أن التهرب الضريبي ما هو إلا محاولة التملص من أداء الضريبة في القانون

وعليه فمن خلال هذه التعاريف نستنتج أن المكلف بالضريبة في إطار التهرب الجبائي يسعى لتخفيض الكلي أو الجزئي لمبلغ الضريبة في حدود القانون، وبالتالي لا تفرض عليه أي عقوبة أو ملاحظة قانونية .

ويتخذ التهرب الضريبي أشكال عدة من بينها : التهرب عن طريق الامتناع عن أداء أو امتلاك أي شيء يرتب الخضوع للضريبة، أيضا التهرب عن طريق استغلال ثغرات التشريع الجبائي، وكذا التهرب المنظم من قبل المشرع الجبائي لفئة معينة من المكلفين.

أما فيما يخص الغش الضريبي الذي يعتبر كظاهرة ضاربة ظهرت بظهور الضريبة، لم يحض بتعريف شامل وموحد مثل التهرب الضريبي و هذا نتيجة للسرعة المبهرة في انتشارها في أوساط اقتصادية عالمية محدثة بذلك نزيفا ماليا يصعب تعويضه أو سيطرة عليه، لذلك أوجدت بعض التعاريف التي يمكن الاعتماد عليها في فهم الغش الضريبي والتي م بينها : تعريف الأستاذ الدكتور رفعت محجوب في كتابه "الإيرادات العامة" أن : الغش الجبائي هو "مخالفة نص من نصوص

القانون الجبائي وقد يتم ذلك بمناسبة تحصيل الضريبة حينما يقوم الممول بإخفاء أمواله ليفوت على الإدارة المالية استيفاء حقها منه".¹²

في حين نجد أن المشرع الجزائري لم يعطي تعريف محدد للغش الضريبي بل اكتفى بإعطاء مجموعة من الطرق التدلّيسية وذلك من خلال الفقرة الأولى من المادة 303 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

على هذا الأساس نجد أن الغش الجبائي يستند على : مخالفة الصريحة لنص الضريبي، و يتم إما بالإخفاء المادي أو المحاسبي وان يكون هدف الغش الضريبي تقليص مبلغ الواجب دفعه لمصالح الجبائية .

وعليه من خلال هذا المضمار يمكن إعطاء تعريف الغش الجبائي كما يلي : هو إخفاء عن قصد لنشاطات وممتلكات و ثروات، إيرادات ومدا خيل يسمح للقائم به بالتخفيض المبلغ الذي كان من المفروض أن يدفعه للإدارة الجبائية مخالفا بذلك أحكام ونصوص التشريع الضريبي¹³ .

الفرع الأول : أسباب تفشي ظاهرة التهرب الجبائي.

لقد تعددت أسباب التهرب الضريبي والتي ساهمت في بلورتها عوامل اقتصادية واجتماعية جعلت منها ظاهرة منتشرة في مختلف القطاعات التي تخضع للضريبة فمنها أسباب خارجية وأخرى داخلية، فبالنسبة للأولى فالظروف الصعبة للتجارة الخارجية لسنة 1971، وكذا سياسة التأمين وضعف شبكة توزيع ساعدت على انتشار ظاهرة المخالفات وتأثرت القطاعات بفقد بعض المنتجات الغذائية وقطع الغيار.... مما جعل أصحاب المضاربة يحققون أرباحا ضخمة على حساب المستهلكين والخزينة العمومية¹⁴، كما أن الإجراءات التقشفية التي كانت في هذه الفترة كانت عامل ايجابي لإنشاء وحدات إنتاجية صغيرة في قطاعات مختلفة كالمنتجات الغذائية تبعثها تصرفات المكلفين بدفع الضريبة حيث ساهموا في تدعيم ظاهرة التهرب الجبائي، إلى جانب أن نمو مداخيل المواطنين المعدة للاستهلاك بصفة هامة، وفي غياب إنتاج وطني يمتص الطلب حدث ضغط في الأثمان مما زاد رقم الأعمال والدخل مما أدى إلى ضعف مردودية الضرائب سواء على مستوى الدولة أو الجماعات المحلية .

كما أن الشروط التي يتم فيها منح دفتر التجاري كان لها تأثير على انتشار آفة التهرب الجبائي، فأحيانا تمنع، لأشخاص لا يملكون محلات تجارية، أو منح دفاتر متعددة لشخص واحد يملك محلا واحدا، أو تسجيل أنشطة متعددة في دفتر واحد، وللمصالح الجبائية دورها في هذا المجال حيث تتجاهل العقوبات المسجلة في مجال رقابة الأسعار من المصالح المعنية أو تلك الموقعة من المحاكم .

أما الأسباب الداخلية فهي مجموعة العوامل الخاصة بالإدارة الجبائية وتتمثل في التشريع الجبائي وتطوره وعدم ملائمة الوسائل البشرية والمادية لهذه الإدارة مع المهام الموكلة لها، حيث أن الوسائل لها دور كبير سواء من الناحية الكمية أو النوعية، فمن الناحية الكمية يلاحظ العدد الكبير من الملفات التي يقع دراستها على عاتق موظف واحد مما يشجع ظاهرة المخالفات ومن الناحية النوعية نجد أن معظم الموظفين يفتقدون لتكوينات متخصصة لمواكبة التطورات التكنولوجية فبدل تكوين الشباب تذهب الدولة لتكوين موظفين ما بقي لهم إلا القليل للإحالة إلى التقاعد، إلى جانب ضعف الأجهزة والمعاملة مع المكلفين بدفع الضريبة، و أحيانا صعوبات في تفسير وتطبيق النصوص الجبائية، كما أن الإدارة في حد ذاتها قد لا تعرف حقوقها فمثلا نجد أن أعوان البلدية دورهم مختفي تماما في مجال تحصيل الجباية، كونهم لا يقومون بمهامهم في جرد الأملاك والوسائل البشرية والمادية من اجل معرفة المادة الخاضعة للضريبة، كما أنهم يقومون بمنح رخص الهدم والبناء، الشغل المؤقت والدائم لأملاك البلدية دون فرض دفع ضريبة أو رسم مقابل ذلك مما ساهم كثيرا في إضعاف ميزانية وموارد البلدية¹⁵، إلا أننا نلاحظ اهتمام الدولة الجزائرية بعصرنة الإدارة الجبائية والعمل على تحسين علاقتها بالمواطنين وكذا الاهتمام بإعلامهم بضرورة المساهمة في تنمية وهذا بالإقبال على دفع الضرائب والرسوم المفروضة عليهم أو على أنشطتهم، إلا أن مفعول هذا العمل ما يزال نسبيا فالمواطن خاصة في الجزائر يفتقر لثقافة الدفع الاختياري للضريبة، وهذا لعوامل متعددة منها: سوء الخدمات وعدم ملموسية الضريبة التي يدفعونها على ارض الواقع، فكيف نتظر أن يقبل المواطن الجزائري دفع الضريبة وما تزال طرق البلديات غير معبدة وانعدام ابسط المرافق في البلديات هذه كلها عوامل تضر بمرودية الإيرادات الجبائية وتؤيد ضعفها .

الفرع الثاني : إجراءات مكافحة ظاهرة التهرب الضريبي

لقد قامت السلطات العامة بإجراءات تنظيمية خاصة تسمح بوضع الإعلام الآلي داخل المصالح الجبائية لضبط كل المعطيات التي تخص أي مؤسسة أو أي مكلف بالضريبة بسرعة وتحسين الرقابة الجبائية، وإلى جانب هذه الإجراءات الوقائية توجد وسائل جزائية، فأى مخالفة للقوانين والتنظيمات الجبائية يقابلها جزاء من غرامة مالية أو سجن أو حجز الأموال لاستيفاء كمبلغ الضريبة، وبالنسبة لتبعية الإيرادات الجبائية للدولة تعد من أخطر أسباب ضعف الإيرادات الجماعات المحلية بحيث تتجلى هذه التبعية من خلال تأسيس الضريبة وكذا قبضها، فعلى مستوى التأسيس الضريبة فإنها لا يكون إلا بموجب القانون، وعليه فكل الضرائب تدخل في اختصاص السلطة التشريعية، وهذه القوانين تكون موضوع تعليمات وتفسيرات وعليه ليس لأي جماعة محلية تأسيس أو قبض الضرائب إلا بامتنال لتلك المنصوص عليها صراحة في قانون المالية لسنة .

وعليه فتبعية الإيرادات الجبائية للدولة تجردها من كل مبادرة مالية خاصة في مجال الضرائب وتأسيسها وتحديد وعائها ونسبتها، فالدولة تحافظ على مصالحها عند إعداد مشروع قانون المالية لسنة أو أي مشروع قانون ذو آثار مالية وجبائية من قبل الجماعات المحلية لذا تفضل الهيمنة . أيضا من مظاهر هذه التبعية نجد أن قابض الضرائب المتواجد ضمن مصالح البلدية تابع للدولة أي المديرية العامة للضرائب المتواجدة على مستوى الإدارة المركزية للوزارة المالية يعني جهاز أو مصلحة خارجية تابعة لها يتبع تعليمات والقوانين الصادرة منها في مختلف صلاحياته في مجال إرغام المكلف بدفع الضريبة قهرا إن لم يدفعها اختيارا، إلا أن هذا القابض لا يستطيع التدخل لاقتراح ما يراه ضروريا لتحسين مردودية المنتج الضريبي، لذا لا بد من تحرير الجبائية المحلية من جباية الدولة وإعطاءها نوع من الاستقلالية وهذا يظهر خاصة بتمكين الجماعات المحلية من اتخاذ القرارات المناسبة¹⁶.

المبحث الثاني : إصلاح المالية المحلية دور جديد لتعظيم فعالية الإيراد الجبائي .

سنتطرق في هذا المبحث إلى أهم الإصلاحات التي لجأ إليها المشرع الجزائري وكانت كوسيلة للجماعات الإقليمية في مجال التخفيف من درجة ضعف الإيراد الجبائي المحلي (المطلب الأول

(، إلى جانب تبني إصلاحات جبائية لتحرير من تبعية الجماعات الإقليمية محلية للدولة (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: تكريس آليات ووسائل لتخفيف الضعف الجبائي .

لقد لجأ المشرع الجزائري في إطار إصلاح المالية المحلية مجموعة من الوسائل لتخفيف من شدة ضعف الإيرادات الجبائية والتي تتمثل في : الصناديق المشتركة للجماعات المحلية (الفرع الأول) ، إلى جانب الإعانات المالية الممنوحة من الدولة (الفرع الثاني) ، وكذا إبرام عقود القروض (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : الصناديق المشتركة للجماعات المحلية .

أسست الصناديق المشتركة للجماعات المحلية لتحقيق التضامن بين الجماعات المحلية، والذي يقوم بدفع تخصيصات الخدمة العمومية الإلزامية، تخصيصات التوزيع، الضرائب المتناوبة، الإعانات المالية الاستثنائية للتوازن وكذا لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة، ومن أجل هذه المهام يزود صندوق التضامن البلدي أو الولائي بموارد خاصة يحددها التشريع الجاري أن هذا التضامن بين الجماعات المحلية يستجيب لمتطلباتها لتوزيع أفضل للموارد الضريبية لأن هذا يمكنه أن يقدر الاحتياجات الحقيقية المحلية لكل جهة وبتالي عدالة في مجال توزيع الموارد¹⁷ .

الفرع الثاني: الإعانات المالية الممنوحة من الدولة¹⁸ :

الجماعات الإقليمية تعتمد مبدئيا على إيراداتها الخاصة بتمويل الانجازات والمهام التي تقوم بها إلا أن العجز الذي تعاني منها يجعلها تلجأ للدولة باستمرار عن طريق الحصول على إعانات مالية بالمجان بمعنى لا تحتاج الجماعات المحلية لتسديدها مستقبلا بحيث هذه الإعانات كانت في البداية ذات وظيفة محددة في تغطية العجز المالي للجماعات المحلية أمام النمو السريع للنفقات، أما حاليا أصبحت الإعانات المالية الممنوحة من طرف الدولة وأمام اتساع دور البلديات والولايات أصبحت الإعانات تستعمل في تنفيذ وانجاز المشاريع التنموية خاصة بعد ظهور المخططات والبرامج التنموية، فأصبحت البلديات لا تقوم بمشروع تنموي إلا بعد تأكدها من مساعدات الدولة مما جعل الجماعات المحلية تابعة للدولة ن فالدولة بهذا فرضت سلطتها المالية

على حساب الجماعات المحلية خاصة في الإعانات الخاصة المقيدة أي المخصصة في أنشطة وخدمات معينة ومن اجل التحرر تقوم الجماعات المحلية بإبرام عقود القروض.

الفرع الثاني : القروض

تسجل القروض دائما في قسم الاستثمار وليس التجهيز أو لتسديد الديون الأصلية وللجماعات المحلية حرية في تحديد مبلغ القرض مع تقيدها بتخصيص وكيفية استعمال القروض كما نجد أن المشرع الجزائري قد فرض عليها اللجوء لبنوك ومؤسسات مالية محلية، ويعتبر الصندوق الوطني للتوفي والاحتياط أهم جهة مصرفية لذلك إلى جانب البنك الجزائر للتنمية والقرض الشعبي الجزائري، إلا انه رغم دور القروض في تغطية العجز والمساهمة في التنمية إلا أنها ترهن المستقبل المالي للجماعات المحلية بالفوائد التي تفرض عليها .

المطلب الثاني : تبني إصلاحات جبائية متنوعة .

فبالنظر لضعف الإيرادات الجبائية في تمويل الجماعات الإقليمية كان من الضروري القيام بإصلاحات جبائية للتخفيف من حدة الظاهرة مثل رفع نسبة الضرائب وهذا كله في ظل قوانين المالية للسنة، ولقد كان المشرع الجزائري يرفض دائما تأسيس نظام جبائي مستقل عن الدولة وبالتالي تبعية الجماعات المحلية للدولة، فلقد قام المشرع الجزائري برفع نسبة الضرائب المفروضة، بحيث نجد في الرسم العقاري رفع مثلا من 07 إلى 10 بالمئة مما يفيد الجماعات المحلية خاصة، والرسم على الذبائح من 03 إلى 05 دج، أيضا ضريبة تنظيم الحفلات، و رسم التطهير .. إلى جانب ذلك تحسين الرقابة ومستوى المكلفين بالتحصيل، فبرغم من رفع نسبة الضرائب لتخفيف عجز الجماعات المحلية، إلا أن ذلك غير كافي أو لن يكون منتجا أن لم يدعم بتحسين أداء أجهزة الرقابة على دفع الضريبة والتطورات الحاصلة على الوعاء الضريبي، سواء على مستوى التحصيل أو متابعة المتهربين من الضريبة، إلى جانب إدخال تكنولوجيات معاصرة لمتابعة ملفات المكلفين بدفع الضريبة ومكافحة التهرب الضريبي .

أيضا نجد من الإصلاحات الجبائية إشراك المجالس الشعبية البلدية في تحديد نسبة الضريبة¹⁹ وهذا وفقا لما جاء به قانون المالية لسنة 2002 في المادة 12 هذا الإصلاح له اثار مباشرة على حرية مبادرة المنتخبين في البحث عن المادة التي يجب أن تخضع للضريبة وهذا تعزيز للتعامل

والتعاون المتبادل بين المصالح الجبائية والمصالح المحلية فيما يخص مهمة تحديد وعاء الضريبة وتحصيل الضرائب .

كما نجد إصلاح آخر وهو ترشيد النفقات المحلية وهو أن تخضع نفقات البلدية والولاية إلى الرقابة المالية و التفكير فيما يسمى بكبريات البلديات، إلى جانب ذلك تحسين عائدات الأملاك الوطنية، فيتجسد ذلك من خلال تحسين الموارد المالية غير ضريبية حيث يجب أن يهتم إصلاح الموارد المالية للجماعات المحلية بالموارد الغير الضريبية لها، وهذا عن طريق الاهتمام بمختلف القطاعات الاقتصادية، الثقافية التراثية والإيرادات التي ستدر من جرائها تعود على الجماعات المحلية كاستغلال الملاعب، الأسواق، والمراكز الترفيهية .

خاتمة :

ما يمكن استنتاجه من دراستنا هذه، انه على الجماعات الإقليمية والقائمين عليها العمل على إيجاد طرق بديلة لإعادة اعتبار الإيرادات الجبائية وذلك باللجوء إلى تحصيل الموارد الغير جبائية عن طريق تشجيع الاستثمار في المشاريع المحلية وكذا الاستغلال الأمثل للممتلكات المحلية وعدم الاتكال على الإعانات المالية الممنوحة من طرف الدولة والقروض والصناديق المشتركة للتضامن لأنها ذات فعالية مؤقتة فقط هذا من ناحية، ومن جهة أخرى تعدم روح المسير المحلي . كما يجب على الجماعات المحلية تطبيق سياسة الدفع التلقائي للضريبة لتجنب جميع النزاعات التي يمكن أن تثور مع إدارة الضرائب باعتبارها الجهة المكلفة بالتحصيل ووسيلة لمحاربة سياسة التهرب الجبائي، على هذا الأساس ورغم جل الإصلاحات المبينة في هذه الدراسة والتي جاءت لتخفيف ضعف الإيرادات الجبائية، لا بد أخذها بعين الاعتبار في ظل التشريع أولائي والبلدي أو ما يسمى بإصلاح النظام المالي المحلي .

الهوامش :

- 1- أ / ديدني يحي، المالية العامة، دار الخاليدونية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 2014 ص3.
- 2- أ/ مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس للنشر والتوزيع، بدون طبعة، الجزائر 2010 ص310.
- 3- القانون رقم : 11-10 المؤرخ في : 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر رقم : 37 المؤرخة في : 03 يوليو 2011..
- 4- القانون رقم : 12-07 المؤرخ في : 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج ر رقم : 12 المؤرخة في : 29/02/2012..
- 5- Graba Hachemi, Les Ressources Fiscales Des Collectivités Locales, Edition - Enag, Alger 2000. P31
- 6- مولود ديدان، مرجع سابق ص 313.
- 7- مولود ديدان، مرجع سابق ص 312-313.
- 8- المرسوم رقم : 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963 متضمن إعادة الحدود الإقليمية للبلديات، ج ر رقم 35 لسنة 1963 ص 36...
- 9- الأمر رقم : 74/69 المؤرخ في : المؤرخ في 02 جويلية 1974 المتعلق باصلاح التنظيم الإقليمي للبلاد جريدة رسمية رقم 55 المؤرخ في 09 جويلية 1974 .
- 10- القانون رقم : 84-09 المؤرخ في : 04 فيفري 1984 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد جريدة رسمية رقم : 6 المؤرخة في 07 فبراير 1984.
- 11- مولود ديدان، مرجع سابق ص 314.
- 12- ميدوني سيد أحمد : الإصلاح الجبائي في الجزائر ودور مصالح المراقبة في محاربة الغش والتهرب الضريبي دراسة حالة ولاية تلمسان، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان 2012/2013. ص61.
- 13- Gaudemet P.M Et Molinier J) Finances Public Paris 1992 P 34.-

- 12- رفعت محجوب، الإيرادات العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بدون طبعة، بيروت 1968 ص 161.
- 13- ميدوني سيد احمد، مرجع سابق ص 64.
- 14- بهية عمراني، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر 1992، 1، ص 90.
- 15- مولود ديدان، مرجع سابق ص 317.
- 16- بهية عمراني، مرجع سابق ص 115.116.117.118.
- 17- بهية عمراني، مرجع سابق ص 125-126.
- 18- مولود ديدان، مرجع سابق ص 320.
- 19- مولود ديدان، مرجع سابق ص 321-322.

قائمة المراجع :

اولا : كتب القانون .

- 1/ديديني يحي، المالية العامة، دار الخاليدونية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سنة 2014،، الجزائر.
- 2/مولود ديدان، أبحاث في الإصلاح المالي، دار بلقيس للنشر والتوزيع، بدون طبعة، سنة 2010، الجزائر .
- 3/رفعت محجوب، الإيرادات العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بدون طبعة، بيروت 1968.

ثانيا:

البحوث والرسائل:

- 1/ميدوني سيد أحمد : الإصلاح الجبائي في الجزائر ودور مصالح المراقبة في محاربة الغش والتهرب الضريبي دراسة حالة ولاية تلمسان، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان 2012./2013
- 2/بهية عمراني، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، رسالة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر 1، 1992،،.

ثالثا : القوانين

- 01-القانون رقم : 11-10 المؤرخ في : 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر رقم : 37 المؤرخة في : 03 يوليو 2011.

- 02- القانون رقم : 12-07 المؤرخ في : 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج ر رقم : 12 المؤرخة في : 2012/02/29.
- 03- القانون رقم : 84-09 المؤرخ في : 04 فيفري 1984 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد جريدة رسمية رقم : 6 المؤرخة في 07 فبراير 1984.
- 04/الأمر رقم : 69/74 المؤرخ في : المؤرخ في 02 جويلية 1974 المتعلق بالإصلاح التنظيم الإقليمي للبلاد جريدة رسمية رقم 55 المؤرخ في 09 جويلية 1974 .
- 05/المرسوم رقم : 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963 متضمن إعادة الحدود الإقليمية للبلديات، ج ر رقم 35 لسنة 1963 .
- قائمة المراجع باللغة الفرنسية :
- 01 /Graba Hachemi,Les Ressources Fiscales Des Collectivités Locales,Edition Enag,Alger
- .2000
- 02 /Gaudemet P.M Et Molinier J) Finances Public Paris 1992