

دراسة نقدية لمشروع قانون الجباية المحلية

بلال فؤاد (1)

(1) طالب دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، 15000 تيزي وزو، الجزائر.
البريد الإلكتروني: fouadb1990@hotmail.com

الملخص:

يتضمن مشروع قانون الجباية المحلية العديد من الإصلاحات أبرزها تجميع النصوص القانونية المتعلقة بالجباية المحلية في إطار نص قانوني موحد، فضلا عن إعادة النظر في علاقة الجماعات الإقليمية بإدارة الضرائب، من خلال فتح قنوات التواصل بينهما عبر تبادل المعلومات المتعلقة بالمكلفين بالضريبة، إلى جانب تدعيم صلاحيات المنتخبين المحليين في مجال الجباية المحلية، كالمبادرة بتحديد نسب بعض الضرائب و الرسوم، و الرقابة على تصريحات المكلفين بالضريبة، و جعل الجماعات الإقليمية طرفا في المنازعات الجبائية، إلى جانب تثمين الأملاك المحلية.

غير أنّ حكمة التسيير المالي للجماعات الإقليمية لا يرتبط بصفة أساسية بغياب نص قانون موحد متعلق بجبايتها، بقدر ما يرتبط بمدى استعداد هذه الجماعات لتفعيل قانون الجباية المحلية. ففي ظل الوضعية الصعبة التي تمر بها الجماعات الإقليمية بفعل محدودية مواردها البشرية و المالية، ناهيك عن نقص الوسائل التنظيمية، يصبح من الصعب الجزم بنجاح مشروع قانون الجباية المحلية. تزداد هذه الوضعية تعقيدا بفعل استمرار بعض مظاهر التحكم المركزي في مالية الجماعات الإقليمية.

الكلمات المفتاحية:

جماعات إقليمية، مشروع قانون الجباية المحل، الإستقلالية المالية للجماعات الإقليمية، سلطة مركزية، الضرائب و الرسوم.

تاريخ إرسال المقال: 2018/10/29، تاريخ قبول المقال: 2020/07/31، تاريخ نشر المقال: 2020/08/31

لتهميش المقال: بلال فؤاد، "دراسة نقدية لمشروع قانون الجباية المحلية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 02 (عدد خاص)، 2020، ص ص. 63-83.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: بلال فؤاد، fouadb1990@hotmail.com

A Critical Analysis of the Draft Law on Local Taxation

Abstract:

The draft bill on local taxation includes many reforms especially fusing legal texts relating to local taxation in one unified legal text, in addition to reviewing the relationship between the local governments and the tax administration through opening communication channels and exchanging information about taxpayers. Moreover, it is necessary to consolidate the local elected representative's prerogatives in the field of local taxation through determining deduction rate of some taxes and bills, controlling the tax return submitted by taxpayers and ensuring the contribution of local governments in legal actions and valorizing the local properties.

However, the governance of financial management of territorial governments is not principally related to the absence of a unified legal text of its taxation, but it is related to the predisposition of those governments to apply the local taxation law in the way suggested by the central government.

Within the difficult situation of the territorial governments that have limited human and financial resources in addition to the lack of organization means, it becomes more difficult to ensure success of the draft law on local taxation. This situation gets more complicated because of the continuing centralized control of the local governments' finances.

Keywords:

Territorial authorities, local taxation, financial autonomy of territorial governments, centralized authority, taxes and bills.

Une étude critique du projet de loi sur la fiscalité locale

Résumé :

Le projet de loi sur la fiscalité locale comporte plusieurs réformes notamment le fusionnement des textes juridiques relatifs à la fiscalité locale dans un texte juridique unifié, en plus de la révision de la relation entre les collectivités territoriales et l'administration fiscale et ce à travers l'ouverture des canaux de communication et l'échange d'informations relatives aux contribuables. Aussi, il faut consolider les prérogatives des élus locaux dans le domaine de la fiscalité locale à travers la fixation des taux de retenues de certains impôts et taxes, le contrôle des déclarations des contribuables et assurer la participation des collectivités locales dans les litiges et valoriser les biens locaux.

Cependant, la gouvernance de la gestion financière des collectivités territoriales n'est pas principalement liée à l'absence d'un texte juridique unifié relatif à sa fiscalité, mais elle est liée à la prédisposition de ces collectivités à appliquer la loi de fiscalité locale.

Avec la situation difficile que connaissent les collectivités territoriales à cause de ses ressources humaines et financières limitées en plus du manque des moyens d'organisation, il devient encore plus difficile d'assurer la réussite du projet de loi sur la fiscalité locale. Cette situation se complique davantage en raison de l'existence de certaines images du contrôle centralisé des finances des collectivités territoriales.

Mots clés :

Collectivités territoriales, projet de loi sur la fiscalité locale, autonomie financière des collectivités territoriales, pouvoir centralisé, impôts et taxes.

مقدمة

يأتي مشروع قانون الجباية المحلية ضمن الإصلاحات التي باشرت بها الدولة على المستوى المحلي للنهوض بالتنمية المحلية¹، وهذا بالتزامن مع الأزمة المالية التي عرفتها الجزائر بداية من سنة 2014 جراء تراجع أسعار النفط في الأسواق العالمية، و لما كانت الجزائر دولة ريعية بإمتياز تعتمد أساسا على عائدات هذه المادة الحيوية فإنه كان من الطبيعي أن تمتد آثار هذه الأزمة إلى المستوى المحلي، لتمس بذلك مالية الجماعات الإقليمية.

تعاني الجماعات الإقليمية من ضعف حاد في مواردها الجبائية الذاتية² إذ تشكل هذه الأخيرة نسبة ضئيلة من ميزانيتها، الأمر الذي حتم تدخل الدولة لتمويلها عبر نظام الإعانات المالية و التي أصبحت مع مرور الوقت تشكل أهم الموارد المالية التي تعتمد عليها الجماعات الإقليمية³، مما أدى إلى غرس روح إنكالية لدى المنتخبين المحليين⁴.

عكفت وزارة الداخلية والجماعات المحلية على العمل على إعداد مشروع قانون للجباية المحلية قائم على المرتكزات التالية: مشاركة الجماعات المحلية في تحصيل الضرائب والرسوم، تثمين الممتلكات المحلية كمصدر تمويل للجماعات الإقليمية، التضامن ما بين البلديات والتعاون المشترك بين الجماعات الإقليمية، المساهمات المؤقتة كمصدر تمويل جديد للمرافق العمومية والنشاطات المنتجة للمداخيل⁵. توجت هذه الجهود بإعداد مشروع قانون الجباية المحلية الذي كان من المزمع الشروع في تطبيقه بداية من 1 يناير 2019.

¹ - يندرج مشروع الجباية المحلية في إطار توصيات رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة و ذلك في إطار مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 04 أكتوبر 2016 و الرامية إلى إصلاح المالية المحلية. أنظر عرض أسباب مشروع الجباية المحلية، ص 1.
² - تعاني البلديات الجزائرية من عدة مشاكل جعلت منها رهينة ما يقدم لها من إعانات مركزية ، حيث بلغت ديونها بنهاية سنة 1999 22 مليار دج، لتصل إلى 26 مليار دج بنهاية سنة 2000، لترتفع إلى 48 مليار دج سنة 2006، لتصل إلى 32 مليار دج سنة 2008، أنظر :

-CENAEP, La Réforme des finances et de La fiscalité Locales, Rapport final « SYNTHÈSE » , Ministère de L'intérieur et des collectivités locales , janvier, 2008 , p7.

³ - KANOUN TALEB (Nacira), La décentralisation en Algérie: Une arlésienne, *Revue critique de droit et sciences politiques* , Faculté de droit UMMTO, Tizi -Ouzou, N°02 ,2015, p36.

⁴ - أدى الإعتماد المفرط للمنتخبين المحليين على إعانات الدولة حسب الأستاذ LOIC Philipe إلى ظهور ما يسمى روح التسول لدى هؤلاء المنتخبين المحليين esprit de mendicité . راجع في ذلك :

-LOIC (Philipe), « Les finances locales et impératif de décentralisation : bilan et perspectives », in DEBBASCH Charles (dir.), La décentralisation pour la rénovation de l'Etat, 1976, pp.162.

⁵ - للتفصيل أكثر: راجع موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية: <http://www.interieur.gov.dz> تم الإطلاع عليه بتاريخ 14-09-2018.

تأتي هذه الدراسة في إطار قراءة نقدية لمضمون مشروع قانون الجباية المحلية و ذلك بتحليله من كافة جوانبه الإيجابية و السلبية، بغية التوصل للإجابة على الإشكالية التالية: مدى قدرة مشروع قانون الجباية المحلية في تفعيل أداء الجماعات الإقليمية، و تحقيق إستقلاليتها المالية قياسا بما يحمله من إصلاحات؟

المبحث الأول: مستجدات مشروع الجباية المحلية

يتضمن مشروع قانون الجباية المحلية 253 مادة مقسمة إلى سبعة أبواب: الباب الأول يتعلق بالأحكام العامة، الباب الثاني يتعلق بالضرائب و الرسوم العائدة بصفة كلية لفائدة الجماعات المحلية، الباب الثالث يتعلق بالضرائب و الرسوم العائدة بصفة جزئية لفائدة الجماعات المحلية، الباب الرابع يتعلق بالحقوق و الإتاوات العائدة لفائدة الجماعات المحلية، الباب الخامس يتعلق بالإجراءات الجبائية الخاصة بالجباية المحلية، الباب السادس يتعلق بالمرصد الوطني للجباية المحلية، الباب السابع يتعلق بالأحكام الإنتقالية.

يقترح مشروع قانون الجباية المحلية العديد من الإصلاحات الهامة في مجال المالية المحلية بداية بتجميع النصوص المتعلقة بها (أولا)، إلى جانب توطيد العلاقة بين الجماعات الإقليمية و إدارة الضرائب (ثانيا)، و تدعيم صلاحيات المنتخبين المحليين في مجال الجباية المحلية (ثالثا). بالإضافة إلى تثمين أملاك الجماعات المحلية (رابعا).

أولا/ تجميع النصوص المتعلقة بالجباية المحلية

تمثل كثرة النصوص القانونية المنظمة للمالية المحلية إحدى أهم عوائق التحصيل الجبائي المحلي، حيث يوجد حوالي 23 ضريبة و رسم تعود للجماعات المحلية منصوص عليها في قوانين متعددة، الأمر الذي أضفى نوعا من التعقيد على المالية المحلية⁶، إضافة لكثرة التعديلات التي عرفتها هذه الأخيرة و التي أثرت سلبا على مردوديتها⁷.

لا يعكس تعدد مصادر التمويل من الضرائب و الرسوم كفايتها لتمويل ميزانية الجماعات المحلية، حيث أنّ العديد منها ذات مردودية ضعيفة، ما أدى إلى عدم الإهتمام بتحصيلها من قبل الجماعات الإقليمية، الأمر الذي أكدّه وزير الداخلية و الجماعات المحلية: " يوجد 23 نوعا من الضرائب و الرسوم موجهة إلى البلدية...،

⁶ فراري محمد، "هيكلية الجباية المحلية و مردوديتها"، مداخلة ضمن أشغال اليوم الدراسي بعنوان: الجباية المحلية في الإصلاح الجبائي، المنظم من طرف لجنة المالية و الميزانية بالمجلس الشعبي الوطني يوم الإثنين 22 أبريل 2013، بمقر المجلس الشعبي الوطني، ص 56. (غير منشورة).

⁷ علو و داد، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، السنة الخامسة، المجلد 10، عدد 02، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2014، ص 276.

و لو أبدأ في عدها ستتساءلون عما إذا كانت حقا موجودة أو غير موجودة، من منكم يسمع بالرسوم على الإقامة بالفنادق المقدر ب 5 دنانير للفرد و الليلة الواحدة؟ هذا الرسم لا أحد يتابع تنفيذه⁸.

أدت هذه الوضعية إلى تعدد الجهات المسؤولة عن تحصيل المالية المحلية (حزينة البلدية، مصالح سونلغاز بالنسبة لرسم السكن، مصالح الطاقة و المناجم، مصالح بريد الجزائر، مصالح الجمارك، مديريات كبريات المؤسسات بالنسبة للضريبة على النشاط المهني و الرسم على القيمة المضافة، و حقوق التسجيل... إلخ)، الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى حرمان الجماعات الإقليمية من مستحقاتها كالرسم على السكن بالنسبة للبلدية حيث صرح وزير الداخلية و الجماعات المحلية بخصوصه: " فضريبة السكن المقدر ب 300 دينار جزائري تسدد في فاتورة الغاز و الكهرباء، و لا أدري إذا كانت شركة سونلغاز تحول مبالغ هذه الضريبة إلى البلدية أو تتركها في خزيتها"⁹.

يقتضي نجاح أي إصلاح توفر عدة شروط تجعل منها إصلاحا شاملا يجمع مختلف الأنظمة المتدخلة في تنظيم المالية المحلية، إذ لا يمكن الإحاطة بهذا الجانب في حالة تبعثر النصوص الضابطة له. لذا يتعين العمل على توحيد كافة هذه النصوص في مدونة واحدة. يمكن الاستفادة في هذا الجانب من التجربة المغربية التي عملت على إصدار قانون 45,08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الإقليمية¹⁰، أو حتى التجربة الفرنسية حيث يعتبر القانون العام لجماعاتها الإقليمية أكثر شمولا إذ يضم إضافة للقواعد العامة و المحاسبة المالية¹¹ النص على إستقلاليتها المالية¹²، و كيفية تنفيذ الميزانية المحلية¹³.

ثانيا/توطيد العلاقة بين الجماعات الإقليمية وإدارة الضرائب

يقترح مشروع قانون الجباية المحلية تصورا جديدا لعلاقة الجماعات الإقليمية بإدارة الضرائب من خلال جعلها أكثر متانة، على عكس ما هو جاري عليه الأمر حاليا، أين يطبع التعامل الروتيني و الجامد العلاقة بينهما، فهو لا يتعدى في أحسن الأحوال قيام إدارة الضرائب بإطلاع الأمرين بالصرف لدى الجماعات الإقليمية بالتوقعات الجبائية تؤخذ بالحسبان عند إعداد الميزانية و تحصيلها، إلى جانب عقد بعض اللقاءات الدورية

⁸ - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 214، بتاريخ 20 مارس 2011، ص 8.

⁹ - المرجع نفسه، ص 9.

¹⁰ - للتفصيل أكثر حول هذا القانون إرجع إلى مكايي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية: تدبير النفقات المحلية على ضوء القانون 45,08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، تقديم عبد النبي أضرير، دار إمليف، المغرب، 2011، ص 123 و ما يليها.

¹¹ - Voir les articles L1611-1 à L1611-7 du Code Général des Collectivités Territoriales. <https://www.legifrance.gouv.fr>. Consulté le 14-09-2018.

¹² - Voir les articles L1114-1 à L1114-4, Ibid.

¹³ - Voir les articles L1612-1 à L1612- 20, Ibid.

بهدف تبادل بعض المعلومات و المعطيات الخاصة بالأموال العقارية، النشاطات التجارية و الصناعية و تنقل الأموال و تحيينها، إلى جانب ضمان تمثيل الجماعات الإقليمية على مستوى لجان الطعن على مستوى الدائرة و الولاية في مجال المنازعات الضريبية¹⁴.

من ضمن مظاهر توطيد العلاقة بين الجماعات الإقليمية و إدارة الضرائب حسب ما يقترحه مشروع المالية المحلية نجد التعاون بينهما في مجال إحصاء المكلفين بالضريبة حيث جاء في نص المادة 219 من مشروع المالية المحلية: "تشارك الجماعات المحلية في عملية إحصاء المكلفين بالضريبة و مختلف النشاطات و الأملاك التي تباشرها مصالح الضرائب". كما تلتزم الجماعات المحلية بمراسلة إدارة الضرائب سنويا لتزويدها بكشف سنوي تبين فيه الرخص العقارية الصادرة خلال السنة الماضية¹⁵، فضلا عن قيام الجماعات الإقليمية بصفة تلقائية أو بناء على طلب مصالح الضرائب بإرسال أي معلومة أو وثيقة لازمة لإعداد القوائم الضريبية المتعلقة بالجباية المحلية¹⁶.

ثالثا/تدعيم صلاحيات المنتخبين المحليين في مجال الجباية المحلية

يتضمن مشروع قانون الجباية المحلية العديد من الأحكام التي تصب في إتجاه تدعيم صلاحيات المنتخبين المحليين في مجال الجباية المحلية بداية بتمكين الجماعات الإقليمية من تقديم تصوراتها حول الرفع من مردودية الجباية المحلية(1)، فضلا عن تعزيز مبدأ المبادرة لديها في مجال تحصيل الجباية المحلية(2)، إلى جانب تدعيم صلاحياتها في تحصيل الرسوم والضرائب(3).

1- تمكين الجماعات الإقليمية من تقديم تصوراتها حول الرفع من مردودية الجباية المحلية: يقترح مشروع الجباية المحلية إنشاء لجان محلية للجباية المحلية على مستوى البلديات و الولايات، يتولى رئاستها على مستوى البلدية رئيس المجلس الشعبي البلدي، و على مستوى الولاية رئيس المجلس الشعبي الولائي مهمتها طبقا لنص الماد 226 من مشروع قانون الجباية المحلية مايلي: " تكلف لجنة الجباية المحلية بمتابعة السياسة الجبائية للجماعة المحلية، لاسيما:

- المشاركة في عملية الإحصاء السنوية للمكلفين بالضريبة و مختلف الأنشطة و كذا الأملاك العقارية التي تقوم بها مصالح الضرائب، لاسيما في عملية الإحصاء الشامل.
- المشاركة في تحيين البطاقات الجبائية للمكلفين بالضريبة.

¹⁴ - صبوذة عبد الخالق، "العلاقة بين الإدارة المحلية و الإدارة الجبائية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 2، ديسمبر، 2012، ص ص. 153-154 - للتفصيل أكثر حول لجان الطعن على المستوى المحلي إرجع إلى: يامة إبراهيم، "دور المنازعات الجبائية في حماية الموارد الجبائية للبلدية في ظل القانون الجزائري"، دفاثر السياسية و القانون، العدد 15، جوان، 2016، ص ص. 496-510.

¹⁵ - أنظر المادة 222 من مشروع قانون الجباية المحلية، مرجع سابق.

¹⁶ - أنظر المادة 223 من المشروع نفسه.

- إقتراح مبالغ و تعريفات الرسوم و الحقوق و الإتاوات العائدة كليا للجماعة و عرضها على المجلس المحلي للتداول.

- المشاركة في تقييم العناصر المرجعية لتحديد القيمة الإيجارية للملكيات الخاضعة للضريبة.
- تقديم آراء حول شكاوي المكلفين بالضريبة.
- تقديم إقتراحات للمرصد الوطني للجباية المحلية".

إلى جانب ذلك يقترح مشروع الجباية المحلية إنشاء مرصد وطني للجباية المحلية¹⁷، و هو هيئة إستشارية لدى الوزير المكلف بالداخلية. تظهر مساهمة المنتخبين المحليين في إعطاء تصورهم حول تطوير الجباية المحلية من خلال تشكيلة هذا المرصد الذي يضم: منتخبين محليين ووطنيين، إطارات مركزية و محلية و خبراء و أساتذة جامعيين¹⁸. يضمن الوزير المكلف بالداخلية أمانة هذا المرصد¹⁹.

في ذات السياق يقترح مشروع قانون الجباية المحلية تمكين المنتخبين المحليين سنويا من مناقشة السياسة الضريبية المحلية، و إقتراح الآليات التي من شأنها تحيين العائدات الجباية للبلديات و الولايات²⁰،

2- مبادرة المجالس المحلية بتحديد نسب و إقتطاعات بعض الرسوم و الضرائب: تضمن مشروع قانون الجباية المحلية العديد من الآليات التي تسمح للمنتخبين المحليين بوضع تصوراتهم حول تطوير الجباية المحلية بداية بالإعتراف لهم بسلطة تحديد نسب و إقتطاعات بعض الرسوم و الضرائب (الرسم على السكن المادة 68 و ما يليها، الرسم على رفع القمامات المنزلية المادة 73 و ما يليها، رسم الإقامة المادة 81 و ما يليها، الرسم الخاص على الرخص العقارية المادة 90 و ما يليها، الرسم على الإعلانات و الصفائح المهنية المادة 99 و ما يليها، الرسم على الحفلات و الأفراح المادة 109 و ما يليها). فضلا عن سلطة كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي في تحديد القيمة المالية لبعض التراخيص المتعلقة بإستغلال و إستعمال أملاك الجماعات الإقليمية²¹.

3- تحصيل الرسوم و الضرائب من طرف الجماعات الإقليمية: تتمثل صلاحيات الجماعات الإقليمية في مجال تحصيل الرسوم و الضرائب المحلية في الرقابة على تصريحات المكلفين بالضريبة (أ)، إلى جانب صلاحياتها في تحصيل بعض الرسوم و الضرائب المحلية (ب)، فضلا عن جعل الجماعات الإقليمية طرفا في النزاعات الضريبية (ج).

¹⁷- أنظر المادة 246، من مشروع قانون الجباية المحلية، مرجع سابق.

¹⁸- أحالت المادة 248 من مشروع الجباية المحلية تشكيلة و تنظيم هذا المرصد للتنظيم.

¹⁹- أنظر المادة 249، من المشروع نفسه.

²⁰- أنظر نص المادة 4، من المشروع نفسه.

²¹- أنظر المواد: 129 إلى غاية المادة 137 من المشروع نفسه.

أ- رقابة الجماعات الإقليمية على تصريحات المكلفين بالضريبة: تضمن مشروع قانون الجباية المحلية العديد من الصلاحيات الرقابية للجماعات الإقليمية على المكلفين بالضريبة بداية من صلاحياتها في الإحصاء السنوي للمكلفين بالضريبة و ذلك بالإشتراك مع مصالح إدارة الضرائب²²، فضلا عن دور اللجان المحلية للجباية المحلية في تدعيم رقابة الجماعات المحلية على تصريحات المكلفين بالضريبة، كما تملك الجماعات المحلية حق الإطلاع و الإتصال إلى البطاقيات الجبائية للمكلفين بالضريبة²³، كما يتعين على كافة الإدارات و المؤسسات العمومية و الخاصة أن تبلغ لمصالح الولاية كل المعلومات اللازمة التي تسمح بإعداد و مراقبة وعاء الضريبة و الرسوم و الحقوق و الإتاوات العائدة كلية لفائدة الجماعات الإقليمية²⁴، كما تقوم المصالح المكلفة بالجباية المحلية بالتنسيق مع وزارة الداخلية و الجماعات المحلية بإنشاء أرضية إلكترونية توضع تحت تصرف الجماعات الإقليمية²⁵.

ب- صلاحيات الجماعات الإقليمية في تحصيل الجباية المحلية: تضمن مشروع قانون الجباية المحلية صلاحيات واسعة للمنتخبين المحليين في مجال تحصيل مختلف الضرائب و الرسوم المحلية، و هذا بالتعاون مع مصالح الضرائب، إذ يقترح مشروع قانون الجباية المحلية إعطاء صلاحيات تحصيل كل من: الرسم على السكن و رسم الإقامة، الرسم الخاص على الرخص العقارية، الرسم على الإعلانات و الصفائح المهنية، الرسم على الحفلات و الأفراح، كافة الحقوق و الإتاوات العائدة للجماعات الإقليمية، في حين تتولى مصالح الضرائب تحصيل الضريبة على النشاط المهني و الرسم العقاري، و رسم رفع القمامة المنزلية²⁶. كما تتولى مديرية كبريات المؤسسات تحصيل الرسوم و الضرائب من المكلفين بالضريبة على مستوى إختصاصها²⁷، كما يمكن إسناد مهمة التحصيل لوكالة للإيرادات²⁸.

يعتبر قابضو الضرائب و أمناء الخزينة مسؤولين عن تحصيل الضرائب و الرسوم و الحقوق و الإتاوات العائدة لفائدة الجماعات الإقليمية²⁹، مع الإشارة إلى أنّ أوامر التحصيل على مستوى الجماعات الإقليمية تصدر بناء على مداوات للمجالس المحلية المنتخبة مصادق عليها من قبل الجهة الوصية³⁰.

²² - أنظر المادة 219، من مشروع قانون الجباية المحلية، مرجع سابق.

²³ - أنظر المادة 228 من المشروع نفسه.

²⁴ - أنظر المادة 229 من المشروع نفسه.

²⁵ - أنظر المادة 233 من المشروع نفسه.

²⁶ - أنظر المادة 163 من المشروع نفسه.

²⁷ - أنظر المادة 172، من مشروع قانون الجباية المحلية، مرجع سابق.

²⁸ - لم توضح المادة 165 من المشروع المتعلق بالجباية المحلية طبيعة هذه الوكالة بل أحال ذلك للتنظيم.

²⁹ - أنظر المادة 164 من المشروع نفسه.

³⁰ - أنظر المادة 166 من المشروع نفسه.

ج- جعل الجماعات الإقليمية طرفاً في النزاعات الضريبية: ستصبح الجماعات الإقليمية إلى جانب مصالح الضرائب المختصة بالفصل في المنازعات المترتبة عن أخطاء في وعاء الضرائب أو في حسابها أو الاستفادة من حق ناتج عن حكم تشريعي أو تنظيمي³¹، وذلك بموجب إجراء الطعن الجبائي أمام الجماعة الإقليمية أو إدارة الضرائب المختصة³²، وهو ما يمثل تحولا مهما في مجال تسيير الجماعات الإقليمية لماليتها المحلية، إلى جانب كونه امتداد لسلطة الجماعات المحلية في تحديد نسب و إقتطاعات بعض الضرائب و الرسوم.

يبت رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله على مستوى البلدية في الشكاوي التي يطرحها المكلفون بالضرائب، في حين يختص الوالي أو ممثله على مستوى الولاية بالبت في الشكاوي التي تطرح من قبل المكلفين بالضرائب على مستوى الولاية³³. و في حالة عدم رضى المكلف بالضريبة بالقرار الصادر عن هذه الهيئات في موضوع شكواه يمكنه رفع تظلم أمام لجنة الطعن في أجل (04) أشهر ابتداء من تاريخ استلام القرار³⁴. و يمكن للمكلف للضريبة بعد أن تنتظر اللجنة الولائية في شكواه الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة³⁵.

رابعاً/ تثمين أملاك الجماعات الإقليمية

تعرف أملاك الجماعات الإقليمية ضعفا في مردوديتها المالية و هذه راجع لعدة أسباب، تتمثل أساسا في سوء التسيير و الإستغلال الذي يطبعها، و جهل أغلب البلديات لأملكها بفعل غياب و عدم قيامها بعمليات الجرد، مما أدى إلى ضياع العديد منها، إضافة تولى الدولة تحديد أسعار تأجير معظم أملاك الجماعات الإقليمية دون إستشارة هذه الأخيرة، ناهيك عن عدم مراجعة تلك الأسعار، إذ تؤجر هذه الممتلكات بمبالغ رمزية، بل وصل الأمر لحد عدم إلتزام المستأجرين بدفع مبالغ الإيجار مما حرم ميزانية الجماعات الإقليمية من مواردها.

³¹ - أنظر المادة 209، نفس المرجع.

³² - أنظر المادة 210، نفس المرجع.

³³ - أنظر المادة 213، نفس المرجع.

³⁴ - نص مشروع قانون الجباية المحلية على إنشاء لجنة للطعن على مستوى الولاية تحت رئاسة الوالي أو ممثله. تتشكل هذه اللجنة من ممثل عن المجلس الشعبي الولائي، ممثل عن رؤساء المجالس الشعبية البلدية، المدير الولائي للضرائب أو حسب الحالة رئيس مركز الضرائب أو رئيس المركز الجوارى للضرائب، المدير الولائي بالتجارة، المدير الولائي المكلف بالصناعة، قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، ممثل الغرفة الولائية للفلاحة و ممثل عن غرفة الصناعة و التجارة، ممثلين عن المكلفين بالضريبة، كما يمكن للجنة أن تضم على سبيل الإستشارة خبيرا موظفا. أنظر المواد من 215 إلى المادة 217، نفس المرجع.

³⁵ - أنظر المادة 218، نفس المرجع.

هذا و تعتبر مساهمة موارد الأملاك في تمويل ميزانية الجماعات الإقليمية ضعيفة جدا إذ لا تتعدى نسبة 8%³⁶. و في هذا الصدد يقترح الأستاذ يلس شاوش بشير فإنه أصبح من الضروري تثمين هذه الممتلكات عن طريق الاستثمار فيها حتى يصبح لمداخلها قيمة أكبر³⁷.

من ضمن الإيجابيات التي تضمنها مشروع قانون الجباية المحلية إهتمامه بأملاك الجماعات الإقليمية من خلال تثمينها و تقنين و ضبط إستعمالها من طرف المنتفعين بها، و هو ما يمثل تحولا مهما في مسار تسيير أملاك الجماعات الإقليمية.

ستستفيد الجماعات الإقليمية طبقا لما جاء في مشروع قانون الجباية المحلية في الباب الرابع الذي جاء تحت عنوان: الحقوق و الإتاوات العائدة للجماعات المحلية من العديد من الرسوم و الإتاوات عن كل إستغلال أو إستعمال لأملكها.

تتمثل هذه الإتاوات في رخصة الطرق التي تحصل عائداتها سنويا، و تسلم هذه الرخصة إما من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي³⁸، و تحصل عائداتها سنويا، إلى جانب حقوق المكان و التوقف التي تسلم من نفس الجهات، و تدفع حقوقها قبل إصدار الرخصة³⁹، كما يقترح المجلس الشعبي البلدي على الولاية تعريفات الإمتياز عن قطع الأراضي في المقابر من أجل المصادقة عليها⁴⁰.

³⁶ - عولمي بسمه، "تشخيص نظام الإدارة المحلية و نظام المالية المحلية"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، مخبر العولمة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، العدد 4، جوان، 2006، ص 272 .

³⁷ - Selon YELLES CHOUACHE (Bachir) : « Les collectivités locales disposent d'un patrimoine en meubles et immeubles plus ou moins importants, l'usage de ce patrimoine par les tiers à titre privatif constitue un gisement financier considérable pour les communes. » . Voir: YELLES CHOUACHE (Bachir) , Pour une revalorisation des ressources financières locales, IDARA, Alger, N°1, 1995, p 27.

³⁸ - تشمل طبقا للمادة 132 من مشروع قانون الجباية المحلية: كل تدخل على شبكة الطرق أو شغل لها أو أشغال على مستواها، كل إتلاف للطرق، وضع المواد أو الحصى أو أشياء أخرى على شبكة الطرق، بحيث يسبب ذلك عرقلة دائمة للمستعملين، غرس، تشذيب و قطع الأشجار الواقعة داخل مجال الملك العمومي للطرق، وضع أعمدة الخطوط الهاتفية أو توزيع الطاقة الكهربائية، عبور المنشآت أو القنوات لمختلف الشبكات فوق الأرض أو باطنها، مرور المركبات الألية ذات الدواليب الفرشبية أو المسطحة على الطريق، وضع اللوحات الإشهارية أو أي ترتيب إشهاري آخر، البناء، تصليح البنايات المحاذية للطرق الحضرية، مداخل أبواب المرائب، كل الأشغال بباطن الطريق العمومي بإستثناء الأشغال التي لا تتطلب حفر الطريق.

³⁹ - تشمل حقوق التوقف طبقا لأحكام المادة 142 من مشروع قانون الجباية المحلية: الشغل المؤقت للطريق العمومي قصد ممارسة نشاط ذات طابع تجاري، الوقوف المؤقت في الطريق العمومي من قبل مركبات نقل العمال أو البضائع، التركيب المؤقت للأكشاك، الوقوف في المساحات، المعارض، الأسواق، إمتياز المساحات، الرعي في المساحات المحمية، تركيب الدعامات الإشهارية، الوقوف المحفوظ.

⁴⁰ - أنظر المادة 146 من مشروع القانون محل الدراسة.

في ذات السياق و في إطار تامين أملاك الجماعات الإقليمية تضمن مشروع قانون الجباية المحلية إتوات حول الخدمات العمومية و خدمات مقدمة بمناسبة: وضع السيارات في المحاشر، رفع النفايات و الحجرة المتراكمة، الميزان و القياس العمومي، الخدمات الملحقة بالمذابح، المساعدات ذات الطابع الإداري⁴¹، و تتولى المجالس الشعبية البلدية و الولائية تحديد التعريفات المتعلقة بهذه الخدمات بموجب مداولة. هذا و يمكن إلى جانب التسيير المباشر لهذه الخدمات من طرف الجماعات الإقليمية أن تكون محل عقد إمتياز أو عقد إيجار من طرف شخص طبيعي أو معنوي⁴².

المبحث الثاني: مدى استعداد الجماعات الإقليمية لتطبيق قانون الجباية المحلية

لا تتوقف فعالية الجباية المحلية بمجرد إصدار نص قانوني خاص يعنى بتنظيمها بل لابد من مراعاة جملة من الشروط التي يتوقف عليها نجاحه و من ثم تحقيق الأهداف التي يسعى من المشرع لتحقيقها من خلال إصدار هذا النص. تتمحور هذه الشروط حول إشكالية مدى استعداد الجماعات الإقليمية لتفعيل قانون الجباية المحلية؟ رغم العديد من الإيجابيات التي حملها مشروع قانون الجباية المحلية إلا أن ذلك لا ينفي عنه بعض السلبيات التي من شأنها الحد من فعاليته، بداية بعدم توافر الجماعات الإقليمية على الوسائل الكافية لتفعيل هذا القانون (أولاً)، و كذا عجز الموارد المالية للجماعات الإقليمية عن تغطية نفقاتها المتزايدة (ثانياً)، إلى جانب غياب البعد التشاركي في مشروع هذا القانون (ثالثاً)، ناهيك عن عدم تكييف النصوص القانونية المتعلقة بالمالية المحلية مع متطلبات المرحلة الحالية (رابعاً)، و رغم الصلاحيات المتعددة التي تضمنها هذا المشروع لصالح الجماعات الإقليمية إلا أنه نلمس إستمرار التحكم المركزي في الشؤون المالية للجماعات الإقليمية (خامساً)، بالإضافة إلى إستمرار الفوارق الجبائية بين الجماعات الإقليمية (سادساً).

أولاً/عدم توافر الجماعات الإقليمية على الوسائل الكافية لتطبيق قانون الجباية المحلية

يلخص الأستاذ شيهوب مسعود حاجة الجماعات المحلية إلى وسائل لممارسة اختصاصاتها فيما يلي:
"لكي تتمكن الجماعات المحلية، و من خلالها المنتخبون المحليون من ممارسة صلاحياتها يتعين أن تتمتع بالوسائل و الضمانات القانونية أي حرية المبادرة و الاستقلال المحلي وبالوسائل و الضمانات الإدارية أي

⁴¹ - أنظر المادة 150 مشروع القانون. نشير إلى أن الخدمات الإدارية سيتم تحديدها بتعليمه من الوزير المكلف بالجماعات المحلية و هو ما نصت عليه المادة 160.

⁴² - أنظر المادتين 153 و 156 مشروع القانون.

وظيف عمومي متخصص و كفاء و بالوسائل و الضمانات المالية أي تمويل ذاتي محلي كاف لإنجاز الأشغال و تقديم الخدمات"⁴³.

لا تتوفر الجماعات الإقليمية في الجزائر على الوسائل الكافية لتنفيذ قانون الجباية المحلية إذ أنها تمارس اختصاصاتها في ظل معاناتها من افتقارها للوسائل المادية و التنظيمية (1)، و محدودية مستوى مواردها البشرية (2).

1- افتقاد الجماعات الإقليمية للوسائل المادية و التنظيمية: يمثل مشروع قانون الجباية المحلية تحولا مهما في تسيير الجماعات الإقليمية بالنظر إلى الأفق الواعدة التي يرمي لتحقيقها و المتمثلة في إصلاح المالية المحلية بما يمكن الجماعات الإقليمية من تحسين مداخيل ميزانياتها، إلا أن عملية إصلاح المالية المحلية تتطلب توافر جملة من الوسائل المادية و التنظيمية كالمكاتب و مختلف التجهيزات و أنظمة معلوماتية متطورة، ناهيك عن توفر شبكة مهمة من وسائل النقل لتسهيل تنقل الموظفين المكلفين بعملية التحصيل و إحصاء المكلفين بالضريبة،

غير أنه في ظل افتقاد أغلبية الجماعات الإقليمية نخص بالذكر البلديات التي لا تتوفر غالبيتها على أبسط ضروريات الحياة كالماء الشروب⁴⁴، لذلك يصبح من الصعب الجزم بنجاح قانون الجباية المحلية، فمما لا شك فيه أن أي إصلاح لا يمكن أن يرقى إلى النتائج المتوخاة منه إلا إذا كانت الإدارة التي تسعى إلى تطبيقه تعتمد مجموعة من التقنيات الجديدة في التسيير خاصة المعلوماتية، ولا أحد يجادل في أهمية الدور الذي تلعبه هذه الأخيرة على المستوى المحلي من حيث تسهيل و تبسيط عملية التحصيل، فضلا عن تحسين علاقات الإدارة مع المواطن، وكذا تطوير التواصل الإعلامي بين الجماعات المحلية وباقي الوحدات الإدارية الترابية، ومساعدة المسؤولين على اتخاذ القرارات على أسس ومعلومات منتظمة.

2- محدودية مستوى الموارد البشرية للجماعات الإقليمية: تعاني أغلبية البلديات من ضعف مستوى التأطير في مواردها البشرية سواء تعلق الأمر بالمنتخبين المحليين أو بموظفي البلديات، فحسب تصريحات الأمين العام لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية بخصوص مستوى المترشحين للانتخابات المحلية فإنه يبقى ضعيفا حيث أن 70% منهم دون مستوى جامعي⁴⁵.

⁴³ - شيهوب مسعود، "ضمانات ممارسة المنتخبين المحليين لصلاحياتهم- المثال الخاص بالضمانات القانونية"، مجلة الوسيط، العدد 8، 2010، ص 51.

⁴⁴ - حاجي محمد، "التمويل المحلي وإشكالية العجز في ميزانية البلدية"، مداخلة في إطار الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية يومي 01 و 02 ديسمبر 2004، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، ص 12. (غير منشورة).

⁴⁵ - أعلن الأمين العام لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية و التهيئة العمرانية صلاح الدين دحمون خلال ندوة صحفية أن عدد المترشحين للانتخابات البلدية بلغ 165.000 مترشح: 25 بالمائة منهم من ذوي المستوى الجامعي أما 59 بالمائة ذوي مستوى

كما تشير الأرقام المقدمة من المديرية العامة للوظيفة العمومية لسنة 2015 بخصوص نسب التأهيل على مستوى البلديات إلى مايلي⁴⁶ :

مستخدمي البلديات	أعوان التصميم	أعوان التطبيق	أعوان التحكم	أعوان التنفيذ
	17930 عون	15058 عون	13377 عون	265644 عون

تأثر هذه الوضعية سلبا على حسن تسيير الجماعات الإقليمية بالأخص في الجوانب المتعلقة بالرفع من مردودية الجباية المحلية، فالكفاءة تنعكس على حرية إتخاذ القرار المحلي وتساوم في تطوير الأداء المحلي⁴⁷. لا تملك الموارد البشرية للجماعات الإقليمية من الكفاءة بما يؤهلها للقيام بعمليات الرقابة و متابعة المشاريع التنموية⁴⁸، فالقوانين مهما كانت متطورة وسامية تبقى بدون فعالية إذا لم تجد من يجسدها في الميدان⁴⁹. فالمشكلة التي تعاني منها الجماعات الإقليمية ليست مشكلة نصوص قانونية بل هي مشكلة من يطبق هذه النصوص، فكما يقول الأستاذ مكاوي نصير: "الساهاون على الشأن العام اليوم أصبحوا مطالبين أكثر من أي وقت مضى بحسن تدبير المال العام بما يتناسب و منطق الشفافية و الجدية، فالحكامة المالية تفترض في المسؤول أن يتصف بالجدية و الكفاءة و الحكمة، و كلما غابت إحدى هذه العناصر تعرضت المصلحة العامة للضرر"⁵⁰.

ثانيا/عجز الموارد المالية للجماعات الإقليمية عن تغطية نفقاتها المتزايدة

أصبحت الجماعات الإقليمية بفعل التطور السريع لنفقاتها عاجزة عن تغطيتها، مما وسّع من أعباءها في جانب التسيير، في حين تتكفل الدولة بنفقات التجهيز والاستثمار، و بالتالي فإنّ الزيادة في النفقات لم تصاحبها

ثانوي، و 16 بالمائة من ذوي المستوى الابتدائي. وبشأن =المجالس الشعبية الولائية فقد "بلغ عدد المترشحين فيها 16.600 مترشح 34,5 بالمائة منهم من ذوي المستوى الجامعي و 52,5 ذوي مستوى ثانوي وأساسي و 13 بالمائة ذوي مستوى ابتدائي". أنظر الموقع الرسمي لوزارة الداخلية و الجماعات المحلية:

<http://www.interieur.gov.dz>. تم الإطلاع عليه بتاريخ 14 أكتوبر 2017.

⁴⁶ - تم نقل هذه الأرقام من الموقع الرسمي لمديرية الوظيفة العمومية : <http://www.dgfp.gov.dz>. تم الإطلاع عليه بتاريخ 2017-06-26.

⁴⁷ - LAGGOUNE (Walid), « La réforme administrative : Une approche par la décentralisation », IDARA, N° 23, 2002, pp.125-131.

⁴⁸ - GILLES (William), « Les financement altératifs des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, N°144, 2012, p. 932.

⁴⁹ - أحمد أنس قاسم جعفر، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1988، ص 84.

⁵⁰ - مكاوي نصير، تدبير مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 6.

زيادة في الإيرادات، الأمر الذي أدى إلى تخبط الجماعات المحلية في صعوبات مالية حادة⁵¹، لدرجة أن البعض منها (البلديات خصوصا) وجدت نفسها عاجزة حتى عن دفع أجور موظفيها⁵²، فما بالك بتغطية النفقات المرتبطة بالمهام المستحدثة في ظل مشروع قانون الجباية المحلية (تحصيل، رقابة، منازعات).

تزداد هذه الوضعية تعقيدا بفعل عدم تكريس مشروع قانون الجباية المحلية لمبدأ التعويض المالي للجماعات الإقليمية عن كل تحويل لمهام معينة. حيث اكتفت المادة 06 منه بالنص على ما يلي: 'تضمن الدولة دفع (12/1) من الناتج الجبائي شهريا لفائدة الجماعات المحلية و صندوق الضمان و التضامن للجماعات المحلية، محسوبة من التوقعات الجبائية لهذه الأخيرة'. تضيف المادة 08: "تضمن الدولة للجماعات المحلية تعويض نقص القيم الجبائية الناتجة عن الإعفاءات والتخفيضات للجباية المحلية التي يمنحها المشرع".

على النقيض من ذلك تلتزم الدولة كما جاء في نص المادة 10 من مشروع قانون الجباية المحلية بتعويض إدارة مصالح الضرائب بنسبة 4% كمقابل لها عن مهامها لعمليات الوعاء والتحصيل التي تقوم بها لفائدة الجماعات الإقليمية، وتقتطع هذه النسبة من ناتج التحصيل للجباية المحلية.

في ذات السياق كرّس كل من قانون البلدية 10-11 و الولاية 07-12 مبدأ التعويض المالي⁵³ إلا أنّ التجربة أثبتت عدم التزام الدولة بتنفيذه. يظهر ذلك من خلال عدم تعويض الجماعات المحلية عن التخفيض الذي مسّ الرسم على النشاط المهني وهو ما سبب خسارة تقدر بـ 50 مليار دينار أي 36% من ناتج هذا الرسم الموجه حصريا للجماعات الإقليمية⁵⁴، كما لم يتم تعويض البلديات عن تحويل ملكية المحلات التي تمّ

⁵¹ - سقلاب فريدة، "تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية المجموعات المحلية"، مداخلة ضمن المنتدى الوطني حول المجموعات المحلية و حتميات الحكم الراشد، واقع و أفاق، يومي 2 و 3 و 4 ديسمبر، 2008، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، ص 5. (غير منشورة).

⁵² - KANOUN TALEB (Nacira), *Op.cit*, p.37.

⁵³ - نصت المادة 4 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 يونيو 2001، المتعلق بالبلدية، ج. ر عدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011، على ما يلي : " يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان". تضيف المادة 5 : " يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة و يتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل". في حين نصت المادة 5 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية المؤرخ في 22 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج ر ، عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012 فجاء كالاتي: " تخصص الدولة للولاية بصفقتها الجماعة الإقليمية، الموارد المخصصة لتغطية الأعباء، و الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون. وفي إطار القانون. يرافق كل مهمة تحول من الدولة إلى الولاية توفير الموارد المالية الضرورية للتكفل بها بصفة دائمة. يجب أن يعوض كل تخفيض في الموارد الجبائية للولاية ناجم عن إجراء تتخذه الدولة و يتضمن إعفاء جبائيا أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها بمورد يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل".

⁵⁴ - و هو ما صرّح به السيد عز الدين كري (مدير المالية المحلية بوزارة الداخلية و الجماعات المحلية) ، انظر جريدة الخبر، " هذه هي الإجراءات الجديدة للرفع من الموارد المالية للبلديات"، بتاريخ 12 أكتوبر 2016، منقول من الموقع الرسمي للجريدة: <http://www.elkhabar.com>. تم الاطلاع عليه بتاريخ 03-08-2017.

بناءها في إطار مشروع 100 محل لكل بلدية الذي بادر به رئيس الجمهورية⁵⁵، رغم تكريس قانون البلدية 08-90 لمبدأ التعويض المالي في المادة 184⁵⁶. إلى جانب عدم تكفل الدولة بالنفقات المترتبة عن تحويل تسيير المطاعم المدرسية لصالح البلديات مما أدى فشلها في التكفل بها.

إنطلاقاً من هذه الأمثلة يصبح الجزم باستعداد الجماعات الإقليمية لتطبيق قانون الجباية المحلية بعيداً و هو ما يندرج بدخول الجماعات الإقليمية في صدمات مع المطالب المتزايدة للمواطنين من جهة و مطالب الدولة من جهة أخرى، فالمواطن يلح و يطالبها بتوفير مختلف الحاجيات كإصلاح الطرق و الإنارة العمومية، و الماء الصالح للشرب... إلخ، و غالباً ما تبقى الجماعات الإقليمية عاجزة عن الاستجابة لهذه المطالب⁵⁷، مما يؤدي لحدوث صدام بينها و لجوء المواطن غالباً إلى الإحتجاج و غلق مقرات البلديات هذا من جهة. من جهة أخرى تطالب الدولة الجماعات الإقليمية بضرورة التكيف مع السياسات و البرامج العمومية، و هو ما يتعارض في كثير من الأحيان مع برامج المنتخبين المحليين الذين قد تكون لهم رؤى مختلفة.

ثالثاً/ غياب البعد التشاركي في مشروع قانون الجباية المحلية

يلاحظ من خلال مضمون مشروع قانون الجباية المحلية غياب البعد التشاركي في مختلف نصوصه، إذ لم تتضمن أية مادة منه ما يفيد بإشراك المواطن على المستوى المحلي في تفعيل نصوص هذا القانون، و هو ما يندرج بوقوع صدام بين الجماعات الإقليمية باعتبارها مدعوة لتحصيل مختلف الرسوم و الضرائب و لو باللجوء إلى القضاء⁵⁸ و بين المواطن الذي يعتبر في نظر هذا المشروع مجرد مكلف بالضريبة، فالمشرع بهذا

⁵⁵ - تم إسناد تسيير هذه المحلات للبلديات إلى حين تحويل ملكيتها للجماعات المحلية وذلك بموجب المادة 9 من القانون 05-05 المؤرخ في 25 يوليو 2005، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2005، ج.ر عدد 52، الصادر بتاريخ 26 يوليو 2005، و تعود عائدات إيجار هذه المحلات للبلديات دون سواها على أن لا تكون هذه المحلات محل تنازل و هو ما أكدته الفقرة 2 من ذات المادة. ليتم التراجع عنه في إطار القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، المتضمن قانون المالية لسنة 2005، ج.ر عدد 85، الصادر بتاريخ 31 ديسمبر 2005، حيث نصت المادة 53 منه على إمكانية التنازل عنها عبر البيع بالإيجار.

⁵⁶ - نصت المادة 184 من القانون 08-90، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر، على ما يلي: " ترفق كل مهمة جديدة تمنح للبلدية بجميع الوسائل الضرورية لإنجازها".

⁵⁷ - BARAKA .Z, et BOUMEDIENE .H, « Crise des finances publiques locales algériennes, In colloque International : La décentralisation au service du développement local, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion ,Université Mouloud MAMMARI, Tizi Ouzou ,27&28 novembre , 2004 .p. 4.

⁵⁸ - يقترح مشروع قانون الجباية المحلية العديد من الآليات الردعية و العقابية للمتصلين من دفع الضرائب و الرسوم عبر عدم التصريح أو التصريح المتأخر أو التصريح الكاذب برقم الأعمال. تتراوح العقوبات المفروضة على كل صنف من هذه الأصناف ما بين الغرامات المالية و الحبس لمدة أقصاها 5 سنوات. راجع المواد من 204 إلى غاية المادة 206.

التوجه يكون قد غلب أسلوب الإكراه في تحصيل الجباية المحلية بدل أسلوب الحوار و المشاركة في وقت أصبح فيه المواطن هو محور العملية الجبائية⁵⁹.

تؤدي هذه الوضعية إلى استمرار و تفاقم ظاهرة التهرب الضريبي كون مشروع قانون الجباية المحلية في صيغته الحالية لم يعالج أسباب هذه الظاهرة بل يمكن القول أنه سيفاقم من إنتشارها بفعل إنتقاد الجماعات الإقليمية للوسائل اللازمة للقيام بمهام الرقابة و التحصيل، فضلا عن غياب البعد التشاركي في الإعداد و التعريف بهذا القانون.

لذلك ستكون الجماعات الإقليمية في مواجهة تحدي إقناع المواطن بضرورة الإنخراط في مسعى الرفع من مردودية الجباية المحلية خدمة للمصلحة العامة، و هو التحدي الذي لن يكون سهلا كون المواطن ألف سياسة الدعم الإجتماعي فضلا عن تراخي مختلف أجهزة الدولة في إستعماله و إستغلاله للملك العمومي على المستوى المحلي. لذلك فإنه كمرحلة أولى لا بد من تعريف المواطن و إطلاعهم بمضمون و أهداف هذا المشروع عبر إستغلال كافة الوسائل الممكنة في ذلك، و تهيئته نفسيا لتقبل هذا التحول في ضبط إستغلاله و إستعماله للأموال العمومية.

رابعا/ استمرار التحكم المركزي في الشؤون المالية للجماعات الإقليمية

يعدّ التكريس الدستوري و التشريعي لسلطة الجماعات الإقليمية في التحصيل و التصويت على بعض الضرائب تكريسا فعليا للبعد الحقيقي لإستقلالية الجماعات الإقليمية ماليا⁶⁰، و هو ما من شأنه تحرير المبادرات المحلية و فك مختلف العراقيل على مشاريع التنمية المحلية، إذ لا يمكن مطالبة المنتخبين المحليين بلعب أدوار إقتصادية و التحول لمفهوم المنتخب المقاول في ظل افتقاده لأدنى سلطة في مجال المالية المحلية.

⁵⁹ - حمر الراس سناء، التدبير المالي التراخي بين إكراهات الواقع و متطلبات الحكامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2016-2017، ص 82.

⁶⁰ - ميّز المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 599-2009 بين الإستقلالية المالية *Autonomie financière* و الإستقلالية الجبائية *Autonomie fiscale* حيث أكدّ على أن بالإستناد إلى نص المادة 2-72 من الدستور الفرنسي فالجماعات الإقليمية لا تتمتع بإستقلالية جبائية، حيث جاء في حيثيات هذا القرار ما يلي:

« Considérant, enfin, qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ; que, dès lors, le grief tiré de ce que les régions perdraient le pouvoir de fixer le taux d'une de leurs ressources fiscales est inopérant ». Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>. Consulté le 20-08-2017.

يعدّ النظام المالي للجماعات الإقليمية نظاما مشتقا من النظام المالي للدولة تماشيا مع وحدتها السيادية⁶¹، إلا أنّ هذا لا ينفى أن تتمتع الجماعات الإقليمية بحرية في تحديد مجال إشباع نطاق القاعدة الضريبية وتحديد معدلاتها، إذ أنّ غياب هذه السلطة يمثل إضعافا لسياسة الضرائب المحلية⁶².

طبقا لأحكام المادة 3 من مشروع قانون الجباية المحلية: " لا يمكن للجماعات المحلية أن تفرض ضريبة أو رسم أو حق أو إتاوة إلا بعد تأسيسها بقانون و التصويت عليها من قبل الهيئة التداولية و المصادقة عليها من قبل السلطة المختصة.

تحدد نسب و/أو مبالغ الإقتطاعات من الضرائب و الرسوم و الحقوق و الإتاوات بموجب مداولة للمجلس المحلي، و ذلك في إطار النطاقات المنصوص عليها قانونا".

تبقى السلطة التشريعية في الجزائر⁶³ كما هو الحال في فرنسا صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع في المجال الضريبي⁶⁴، إلى جانب كونها المتحكم في تنظيم النظام المالي للدولة و الجماعات المحلية⁶⁵، و بذلك فإنّ الجماعات المحلية لا تتمتع سوى بسلطة التصرف في مواردها المالية و ليس بسلطة إنشائها⁶⁶، و إنّ إعترف لها مشروع قانون الجباية المحلية بسلطة تحديد نسب و اقتطاعات بعض الرسوم و الضرائب إلا أنّ تلك السلطة ليس مطلقة بل هي مقيدة بالالتزام بالنسب الدنيا و العليا المحددة سلفا من قبل السلطة التشريعية، فضلا عن ذلك فإنّ مداولاتها المتعلقة بتحديد تلك نسب و الإقتطاعات و حتى الإتاوات المتعلقة برخصة الطرق و التوقف و الأماكن و الخدمات تخضع لإلزامية مصادقة السلطة الوصية عليها إنطلاقا من نص المادة 03 التي جاءت عامة " لا يمكن للجماعات المحلية أن تفرض ضريبة أو رسم أو حق أو إتاوة و المصادقة عليها من قبل السلطة المختصة، فضلا عن إلزامية المصادقة من قبل الجهات الوصية على كافة المداولات المتعلقة بتحصيل مختلف الضرائب و الرسوم المحلية. و بالتالي يمكن القول أنه بالرغم من الصلاحيات العديدة التي أتى بها مشروع قانون الجباية المحلية لفائدة المنتخبين المحليين إلا أنّ هذه الصلاحيات تبقى تمارس تحت رقابة مركزية مشددة.

⁶¹-Selon BOUVIER (Michel) : « Le pouvoir fiscal local, tout en restant un pouvoir dérivé de celui du Parlement ». Voir: BOUVIER (Michel), « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales: du quiproquo à la clarification », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, N°33, 2011, p. 57.

⁶² - يرقى جمال، مرجع سابق، ص 55.

⁶³ - تنص المادة 140 / 12 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على مايلي: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية: إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.....".

⁶⁵ PHILIP (Loïc), « Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local », *RFDA*, N° 3, Mai - Juin, 1992, p. 454.

⁶⁶ - LAFARAQUE (Frédéric), « La constitution et les finances locales », *Les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, N°42, 2014, p.20.

نشير إلى أن الإعراف للجماعات الإقليمية بصلاحيّة تحديد نسب و إقتطاعات بعض الرسوم ليس بالجديد إذ نصت القوانين الأولى للجماعات الإقليمية على سلطة كل من البلدية و الولاية على تحديد نسب بعض الضرائب و الرسوم، حيث كانت البلدية تتمتع بسلطة تأسيس رسما على مصاريف الزيادة و دمج اللحوم التي تتولى رقابتها الصحية، و الرسم على الإقامة، إضافة للرسم المفروض على ملاك الأراضي المجاورة للطرق العمومية، و الرسم على الوقوف و إيجار الأملاك العمومية⁶⁷، كما كان المجلس الشعبي الولائي يصادق على الضرائب و الرسوم لتمويل ميزانية الولاية، و يصوت على القروض الضرورية لإنجاز المشاريع⁶⁸، كما نصت المادة 12 من قانون المالية لسنة 2002 على الإشراف المباشر للمجالس المحلية في تحديد رسم إزالة القمامات المنزلية، و هذا طبقا لجدول أعمال محدد من طرف المشرع، و بعد مرور 3 سنوات بداية من سنة 2002 سمح للبلديات بالتكفل بالتصفيّة و التحصيل، وكذا التكفل بمختلف المنازعات المترتبة عنه، و هو إجراء شكّل حادثة فريدة من نوعها في النظام الضريبي الجزائري، كونه مثّل إعرافا تدريجيا بوجود نظام جبائي محلي⁶⁹، إلا أنّ هذه المساعي في تدعيم سلطات و صلاحيات المنتخبين المحليين فشلت بسبب تدني كفاءة المنتخبين المحليين و التأثير الكبير الذي أحدثته الإنتماءات السياسية لهم⁷⁰. فالمنتخب المحلي ينظر للمكافء بالضريبة على أنه ورقة إنتخابية عليه الحفاظ عليها.

67- أنظر المواد 220 إلى غاية المادة 225 الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، ج. ر عدد 6، الصادر في 18 يناير 1967.

68- أنظر المواد: 113 و 114 من الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22 مايو 1969، المتضمن قانون الولاية، ج. ر عدد 44، الصادر في 23 مايو 1969.

69- بودربالة محمد عبّو، "الإصلاح الضريبي"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 3، 2003 ص 39.

70- بركاني بوزيد، "الإصلاحات المالية و الجباية المحلية"، مداخلة ضمن اليوم الدراسي المنظم من قبل مجلس الأمة تحت عنوان الإصلاحات المالية و الجباية المحلية، 2003، ص 70.

خامسا/عدم تكييف النصوص القانونية المتعلقة بالمالية المحلية مع متطلبات المرحلة الحالية

تطرح مسألة عدم تكييف قوانين المالية المحلية مع متطلبات المرحلة الحالية مدى جدية المشرع الجزائري في إصلاح هذا الجانب، فالعديد من النصوص التي صدرت في العهد الإشتراكي لا تزال سارية إلى يومنا هذا و أبرز مثال على ذلك النصوص المنظمة لميزانية البلدية حيث لا تزال تسري عليها نصوص صادرة في 1967⁷¹، مما جعل البلديات رهينة لهذه النصوص Otages de lois archaïques⁷²، وبالرغم من صدور المرسوم التنفيذي 12-315 الذي يحدد شكل ميزانية البلدية الذي كان منتظرا أن يلغي كافة النصوص القديمة إلا أنه أبقى عليها، لئتم بعدها تجميده بموجب التعليم رقم 1040 المؤرخة 05 أكتوبر 2015، وهو ما يعيد طرح التساؤل حول إمكانية تجميد نص قانوني بموجب تعليمة؟.

⁷¹ - منها على سبيل المثال: المرسوم رقم 67-144 المؤرخ في 31 يوليو سنة 1967، يتضمن تحديد قائمة مصاريف البلديات وإيراداتها، ج.ر عدد 71، الصادر بتاريخ 31 أوت 1967، المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 68-584 المؤرخ في 15 أكتوبر 1968، ج.ر عدد 85، الصادر بتاريخ 22 أكتوبر 1968. التعليم المشتركة C 1 المتعلقة بالعمليات المالية للبلدية و التي لم يتم تعريبها، الصادرة في 1967. المرسوم رقم 84-71 المؤرخ في 17 مارس سنة 1984، يحدد قائمة مصاريف البلديات وإيراداتها، ج.ر عدد 12، الصادر بتاريخ 20 مارس 1984. طبق هذا المرسوم كمرحلة أولى على بلديات مقر الدوائر على أن يعمم على بقية البلديات تدريجيا، وهو الأمر الذي لم يحدث رغم مرور عقدين من الزمن. للتفصيل أكثر راجع: مرزوقي عمار، "تحضير و تنفيذ ميزانية البلدية"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، العدد 2، ديسمبر 2012، ص 102.

- أنظر كذلك ما جاء في جريدة الوطن الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2017 حول هذا الموضوع :

« La commune de Sétif, l'une des plus riches d'Algérie, dort sur un matelas financier de 700 milliards de centimes, selon des médias. Certains cadres des APC expliquent le faible taux de consommation des budgets par le manque d'encadrement et les retards enregistrés dans la mise à jour de la C1, une sorte de charte de 300 pages qui régit tout ce qui a trait aux finances et à la comptabilité des communes. Ce document qui date de 1967 n'a jamais été traduit en arabe, alors que la plupart des cadres des communes ont suivi des études en langue arabe. Pis, tous les documents budgétaires doivent être rédigés dans cette langue. D'où le nombre important de rejets par les contrôleurs financiers à cause des erreurs... Autre problème, la C1 renferme bizarrement des mots qui rappellent l'époque coloniale, tels que le «préfet», «indigent», «contingents», «récolte de tabac», «dancing», «combat de coqs». Les pouvoirs publics ont promulgué une autre instruction (C2) en 2012, mais les élus, les receveurs et les contrôleurs financiers se rabattent toujours sur la C1, car plus explicite, malgré son ancienneté et son odeur coloniale. La consommation des budgets est retardée aussi par les conflits d'intérêt qui minent les APC. Dans la wilaya de Bejaïa, pas moins de 22 APC ont connu des blocages durant ce mandat ». Voir : www.elwatan.com. Consulté le 11-01-2018.

⁷² - www.elwatan.com. Consulté le 11-01-2018.

سادسا/إستمرار الفوارق الجبائية بين الجماعات الإقليمية

لم يعالج مشروع قانون الجباية المحلية أزمة الفوارق الجبائية التي طالما عانت منها الجماعات المحلية إذ أنه بالرغم من تعدد و تنوع مصادر تمويل ميزانياتها إلا أنّ إستفادة الجماعات الإقليمية من عائدات مختلف الرسوم و الضرائب ميزه غياب مبدأ العدالة في الإستفادة منها بحكم تمركز الرسوم و الضرائب ذات المردودية الكبيرة في مناطق معينة دون أخرى بالأخص الرسم على النشاط المهني الذي يشكل نسبة 80% من مداخيل ميزانية الجماعات الإقليمية، ناهيك عن الرسوم على الأنشطة المنجمية و غيرها من الرسوم و الضرائب، و هي الوضعية التي أدت لظهور جماعات إقليمية غنية و أخرى فقيرة.

لجأت الدولة في هذه الحالة إلى اعتماد مبدأ إستعادة الأموال « Reconquête des finances locales »⁷³، أي تجميع كافة محاصيل الجباية المحلية و إعادة توزيعها على الجماعات الإقليمية. لتجاوز هذه الوضعية يقع على المشرع إعادة النظر في معايير توزيع الموارد المالية بين الجماعات الإقليمية و تكريس معايير موضوعية محددة، إضافة لتكريسه مبدأ المساواة الإقليمية أو المحلية في توزيع الضرائب La théorie de l'équité territoriale⁷⁴ ، مع الأخذ بعين الإعتبار ظروف كل جماعة محلية و احتياجاتها المالية.

⁷³- GOHIN (Olivie), CABANNES (Xavier), « Compétences et ressources des communes », *In Pouvoirs*, N°95, 2000, p 66.

⁷⁴ - Selon GUENGUANT (A) : «La source majeure des inégalités financières inter collectivités territoriales proviennent de l'inégale répartition de la richesse fiscale donc de potentiel fiscal sur le territoire des collectivités. Les communes riches, sont en réalité, les communes qui possèdent des bases élevées de taxe professionnelle ». Voir : GUENGUANT (A), «Équité territoriale et inégalités, le rôle de la D.G.F dans la réduction des inégalités financières entre communes», collection GRAL, N°15, éditions LITEC, Paris, 1983, p.49, Cité par : AMARI (Rezika) , Contribution à l'analyse Financière des Budgets Communaux de la wilaya de TiziOuzou : « Un instrument de maîtrise de rationalisation des finances locales » , Mémoire de magistère en sciences économiques , Option : Economie publique locale et gestion des collectivités locales , faculté des sciences économiques, de gestion et des sciences commerciales, Université Mouloud MAMMERI , Tizi-Ouzou, 2009-2010, pp. 54-55.

خاتمة

لا يمكن الحكم على إمكانية نجاح قانون الجباية المحلية المقترح بصفة قاطعة و نهائية، كون هذا الحكم سابق لأوانه، خاصة و أنّ هذا القانون لم يصدر بعد بصيغته النهائية. غير أنّ ذلك لم يكن مانعا أمام محاولة تحليل مضمونه. على هذا النحو يمكن القول أنّ من أهم النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة تتمثل فيما يلي:

لا شك أنّ مشروع قانون الجباية المحلية تضمن العديد من الإيجابيات التي من شأنها إحداث تحول مهم في مسار المالية المحلية و تطوير طرق تسييرها، كتحميل الجماعات الإقليمية مسؤولية التحصيل و الرقابة و المتابعة على أداء الضريبة المحلية، ناهيك عن الإصلاحات التي مست الجانب المتعلق بعلاقة الجماعات الإقليمية بإدارة الضرائب، مما يسهم في الرفع من مردودية الجباية المحلية، غير أنّ مسار إصلاح المالية المحلية لا يتوقف عند إصدار قانون للجباية المحلية بل يتجاوزها إلى ضرورة إصلاح شامل لكافة القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية، فضلا عن معالجة إشكالية مدى إستعداد الجماعات الإقليمية لتطبيق و تفعيل هذه القوانين، إذ أنّ العبرة ليست بإصدار النصوص بل بمن يطبقها و كيف يمكن تطبيقها؟

و في رأي الباحث فإنّ ظروف نجاح قانون الجباية المحلية بهذا المضمون غير متوفرة على الأقل على المدى القريب و المتوسط، لذلك يقع على الحكومة بالموازاة مع إقرار هذا القانون السعي نحو معالجة مختلف الإختلالات التي تطبع عملية تسيير مالية الجماعات الإقليمية، فالتحديات و الأفاق التي تنتظرها الحكومة من هذه الأخيرة كبيرة، خاصة في ظل الأزمة المالية التي تعرفها الجزائر، و التي أجبرت الحكومة على اعتماد سياسة قائمة على الحد من الإنفاق العمومي و النقش في النفقات، و هي الإجراءات التي تمس مباشرة مالية الجماعات الإقليمية نظرا للارتباط الشديد بينها وبين مالية الدولة، و هو ما يفرض الإعتراف للجماعات الإقليمية بسلطات جباية فعلية تمكنها من تحصيل مختلف الضرائب المحلية، و رفع كافة أشكال الرقابة الوصائية المشددة عنها، و التحول نحو رقابة أكثر ملائمة مع إستقلالية الجماعات الإقليمية ماليا و المتمثلة في الرقابة القضائية، إلى جانب تفعيل دور اللجان المكلفة بالمنازعات الضريبية.

و على صعيد آخر فإنه لا بد من التوجه نحو تكوين نوعي للموارد البشرية للجماعات الإقليمية لتأهيلها وظيفيا و تقنيا بهدف إعدادها للتحكم الجيد في المهام التي يقترحها مشروع قانون الجباية المحلية، ناهيك عن توفير مختلف الوسائل المادية و التقنية و التنظيمية اللازمة لذلك، إلى جانب ذلك فإنه لا بد و أن يستتبع مسار إصلاح المالية المحلية بإصلاح شامل لكافة النصوص المتعلقة بتسيير الجماعات الإقليمية بداية بتكريس حرية تسييرها في الدستور و تجسيد ذلك في مختلف النصوص التشريعية.