

فعالية الجباية المحلية في الجزائر بين وحدة وتعدد النص القانوني

The effectiveness of local taxation in Algeria between unity and the multiplicity of the legal text

عصام صياف

باحث دكتوراه LMD كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1

siaf-1988@hotmail.com

تاريخ القبول: 2018/06/19

تاريخ المراجعة: 2018/06/17

تاريخ الإيداع: 2017/10/17

ملخص:

تعتبر الجباية المحلية أهم الموارد المالية للجماعات المحلية، والتي تساهم بدور كبير في تمويل ميزانياتها باعتبارها تعد أكبر نسبة في ماليتها الذاتية، من أجل القيام بالمهام والصلاحيات المنوطة بها على الوجه المطلوب، لذلك أصبحت أحد المواضيع التي لفتت اهتمام كل المسؤولين خاصة على مستوى وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية باعتبارها الوزارة الوصية، وذلك من خلال وضعها لمشروع قانون يتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية والذي من خلاله تم تجميع كل الأحكام والنصوص المنظمة للجباية المحلية بهدف تبسيط وتسهيل النظام الجبائي المحلي، في محاولة منها لتجاوز كل الاختلالات والمشاكل التي واجهتها الجباية المحلية في ظل تعدد النصوص القانونية والتنظيمية للجباية المحلية.

الكلمات المفتاحية: الجباية المحلية؛ الجماعات المحلية؛ تقييم؛ تعدد؛ وحدة؛ مقترحات؛ مشروع

Resume:

la fiscalité locale sont considérés comme des ressources financières les plus importantes pour les collectivités locales, qui contribuent un rôle important dans le financement de leur budget que la plus grande proportion dans autofinance, Pour mener à bien les tâches et les pouvoirs qui lui sont confiées de la manière requise, Ainsi il est devenu l'un des sujets qui a attiré l'attention de tous les responsables, en particulier au niveau du ministère de l'Intérieur des collectivités locales et de l'aménagement de territoire que responsable d'eux, Grâce à l'élaboration d'un Projet de loi portant code de la Fiscalité Locale , Par le biais de laquelle toutes les dispositions et textes réglementant la collecte locale ont été collectés afin de simplifier et de faciliter le système fiscal local, Pour tenter de surmonter tous les déséquilibres et les problèmes rencontrés par la fiscalité locale à la lumière de la multiplicité des textes légaux et réglementaires de la fiscalité locale.

Mots clés : fiscalité locale, collectivité locale, évaluation, multiplicité, Unité, Propositions, Project.

ولغرض معالجة الإشكالية المطروحة، والإحاطة بموضوع المقال، فقد قسمت هذه الورقة البحثية إلى العناصر التالية: تطور الجباية المحلية في الجزائر، ثم تقييم النظام الجبائي المحلي الحالي في ظل تعدد النصوص القانونية، وأخيرا قراءة في مشروع قانون الجباية المحلية تجسيدا لوحدة الإطار القانوني الجبائي المحلي.

1 تطور الجباية المحلية في الجزائر

تشمل الجباية المحلية الرسوم والضرائب التي يتحملها الأفراد مساهمة منهم في الأعباء العامة، وهي تستعمل كمورد أساسي لإيرادات الدولة والجماعات المحلية، ومن هنا تظهر أهميتها في النظام الجبائي¹ حيث شهدت عدة تطورات، كانت بدايتها الاستمرار بالنهج الذي خلفه الاستعمار الفرنسي، وبداية من سبعينات القرن الماضي حاول المشرع الجزائري التوجه نحو إصلاحات شاملة، وتعديلات كلية مست كل الضرائب والرسوم، مع الإبقاء على جزء من تلك التي كانت معتمدة، والغرض من كل هذه التطورات هو النهوض بالجباية الخاصة بالجماعات المحلية لتدعيم ماليتها، ومنحها استقلاليتها المالية.

1 مرحلة التكيف والتعديل في النظام الجبائي 1962-1973

تميزت هذه المرحلة بتكيفها مع النظام الموروث عن الفترة الاستعمارية، مع وجود بعض التعديلات التي مست بعض الضرائب والرسوم الموجودة وتأسيس ضرائب جديدة كالضريبة على النحر،² والرسم على رفع الأوساخ المنزلية والصب في المجاري³ ليدرج بعد ذلك مع الرسم الثابت على استهلاك الماء سنة 1968، والرسم البلدي على الحفلات،⁴ وغيرها من الضرائب والرسوم، إلى غاية سنة 1973 حين تم إلغاء القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، والمتعلق بتمديد العمل بالقوانين الفرنسية إلا ما يتعارض منها مع السيادة الوطنية، (الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 02 بتاريخ 11 جانفي 1963) والهادف إلى التمديد حتى إشعار آخر لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر سنة 1962، وذلك نظرا للأسباب التالية:⁵

- الاستمرار في تطبيق تشريع مفروض على الدولة الجزائرية يتنافى مع الاختيار الاشتراكي، وهذا التشريع يحمل العلامة الثابتة من الإيحاء والروح الاستعماري، وكذلك التمييز العنصري والاجتماعي.
- استمرار العمل بهذه القوانين لا يزال يقف كعقبة في سبيل السير الحسن والسريع إلى تشييد مجتمع اشتراكي.
- هذا التشريع أصبح يتنافى وأصول الحكم الثوري والأجزاء الثلاثة من الثورة: الثورة الزراعية، الثورة الصناعية والثورة الثقافية والاجتماعية.

¹ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 2002، ص: (115).

² انظر المادة 75 من القانون 65-93 المؤرخ في 06 ذي الحجة عام 1384، الموافق 08 افريل سنة 1965، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1965، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 32.

³ انظر المادة 10 من الأمر رقم 65-320 المؤرخ في 08 رمضان عام 1385، الموافق 31 ديسمبر سنة 1965، والمتضمن قانون المالية لسنة 1966، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 108.

⁴ انظر المادة 62 من الأمر رقم 67-290 المؤرخ في 29 رمضان عام 1387، الموافق 30 ديسمبر سنة 1967، المتضمن قانون المالية لسنة 1968، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 107.

⁵ راجع الأمر رقم 73-29 المؤرخ في 05 جمادى الثانية عام 1393، الموافق 05 يوليو سنة 1973 المتضمن إلغاء القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر سنة 1962 والرامي إلى التمديد، حتى إشعار آخر، لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر سنة 1962، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1973، الصفحة: (878).

● إلغاء القانون رقم 157-62 أصبح يشكل ضرورة مطلقة وواجبا حتميا ومقدسا للسلطة الثورية التي عمدت إلى ثورة اشتراكية للشعب ومن اجل الشعب.

2 المرحلة الانتقالية 1973-1976

تم إلغاء جميع النصوص السابقة لتاريخ 03 يوليو 1962 التي حدد العمل بها بموجب القانون 157-62 بموجب الأمر رقم 29-73 والذي دخل حيز التنفيذ اعتبارا من 05 يوليو سنة 1975، وجعل الدولة الجزائرية أمام مرحلة انتقالية قامت من خلالها بالتوجه نحو إنشاء واستحداث قوانين ضريبية تتماشى والنهج المتبع من طرف الدولة آنذاك.

وخلال سنة 1973 حاول المشرع الجزائري إصلاح جملة من الضرائب والرسوم، وتوجهت أساسا نحو الرسوم الجمركية والرسم الوحيد الإجمالي المترتب على الإنتاج، وإدراج بعض التدابير الخاصة بالإعفاءات الجبائية لفائدة بعض أصناف المكلفين بالضريبة ووفق شروط محددة مسبقا، كإعفاء التجار وأصحاب الحرف من الضريبة على الأرباح الصناعية والتجارية، والرسم على النشاط الصناعي والتجاري، والضريبة التكميلية على مجموع الدخل، وإعفاء المزارعون ومربي المواشي من الرسم على العقارات المبنية والعقارات غير المبنية، والرسم المترتب على الأرباح الزراعية والنشاط الزراعي، وإلزام كل من التجار وأصحاب الحرف والمزارعون ومربي المواشي من ناحية أخرى بأداء رسم الإحصائية المحصل لفائدة ميزانية البلديات التي صدرت عنها بطاقة الاعفائية وذلك مقابل الإعفاءات الممنوحة لهم.¹

وتميزت هذه المرحلة أيضا بإنشاء الضريبة الجزافية الزراعية، وذلك من خلال إعفاء أصحاب المزارع المسيرة ذاتيا والتابعة للقطاع الخاص من الرسم على العقارات المبنية وغير المبنية، على أن توضع هذه الضريبة باسم مالك المزرعة وفي البلدية التابعة لها والتي تقع فيها، مع الأخذ بعين الاعتبار في حسابها عدد الحيوانات المتواجدة بها من صنف الأحصنة والإبل والبقال والبقرة والحمير والضان والماعز والخنازير.²

3 مرحلة تدعيم الموارد الجبائية 1976-1984

خلال سنة 1976 تم إصدار جملة من القوانين ذات الطابع الجبائي، والغرض منها هو توضيح الأحكام التي تحكم وتسيّر كل الضرائب والرسوم في نصوص قانونية متعددة ومختلفة، وهذه القوانين صدرت بموجب أوامر كالتالي:

- الأمر رقم 101-76 والمتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة،
- الأمر رقم 102-76 والمتضمن قانون الرسم على رقم الأعمال،
- الأمر رقم 103-76 والمتضمن قانون الطابع،
- الأمر رقم 104-76 والمتضمن قانون الضرائب غير المباشرة،
- الأمر رقم 105-76 والمتضمن قانون التسجيل.

¹ - انظر المواد 41-48- من الأمر رقم 71-86 المؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1391، الموافق 31 ديسمبر سنة 1971، المتضمن قانون المالية لسنة 1972، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1971، الصفحة: (1878).

² - انظر المواد 61-62-63-64، المرجع نفسه.

إذن تميزت هذه المرحلة بتجميع الأحكام القانونية المنظمة للضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الدولة وهيئاتها في نصوص حسب طبعة كل ضريبة أو رسم، مع إنشاء ضرائب جديدة وإلغاء أخرى قديمة شكلت عبئا جبايا دون مردودية مالية حقيقية، كالضريبة الجزائرية الزراعية، والرسم الإحصائي.

4 مرحلة الإصلاحات الجبائية الكبرى 1984-2000

عمل المشرع الجزائري خلال هذه المرحلة على التخلي عن مجموعة من الضرائب والرسوم واستبدالها في الوقت نفسه بضريبة أو رسم يجمع بين نوعين من الضرائب والرسوم التي تم إلغائها، وغرض المشرع من هذه الخطوة هو القضاء على كثرة الجبايات التي تشكل ضغطا جبايا في مواجهة الأفراد واستبدالها بأخرى تكون أكثر فعالية وأوسع وعاءا، وتشكل في الوقت الحالي أهم الضرائب ذات المردودية المالية العالية للدولة والجماعات المحلية على حد سواء وهي:

- استحداث الرسم على القيمة المضافة (T.V.A)¹ الذي دخل حيز التنفيذ بداية من سنة 1992، وهو حل محل الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (T.U.G.P)، والرسم الوحيد الإجمالي على تقديم الخدمات (T.U.G.P.S)،
- استحداث الرسم على النشاط المهني (T.A.P)² والذي فرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا على أساس رقم الأعمال المحقق من طرفهم بغض النظر عن النتيجة المحققة من طرفهم بالبيع أو الخسارة، وهو حل محل الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (T.A.I.C)، والرسم على النشاط غير التجاري (T.A.N.C).

- استحداث الرسم على الإقامة بموجب المادة 59 من القانون رقم 97-02 والمتضمن قانون المالية لسنة 1998.

5 مرحلة مواصلة الإصلاحات في شق الجباية المحلية بداية من سنة 2000 إلى يومنا هذا

تم خلال هذه المرحلة إنشاء العديد من الضرائب والرسوم الجديدة والتي تساهم بالدرجة الأولى في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية، وهذا من أجل اعتماد هذه الأخيرة على مواردها المالية الذاتية في تمويل احتياجاتها ومتطلباتها، ومن هذه الضرائب والرسوم:

- تأسيس الرسم الخاص على الرخص العقارية³ لصالح البلديات، ويشمل:
 - رخص البناء،
 - رخص تقسيم الأراضي،
 - رخص الهدم
 - شهادات المطابقة والتجزئة العمران.

¹ - انظر المادة 65 من القانون رقم 90-36 المؤرخ في 14 جمادى الثانية عام 1411، الموافق 31 ديسمبر 1990، المتضمن قانون المالية لسنة 1991، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 57.

² - انظر المادة 21 من الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 08 شعبان عام 1416، الموافق 30 ديسمبر سنة 1995، المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82.

³ - انظر المادة 55 من القانون رقم 99-11 المؤرخ في 15 رمضان عام 1420، الموافق 23 ديسمبر سنة 1999، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 92.

- تأسيس الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية لصالح البلديات،¹ باستثناء تلك الصفائح والإعلانات المتعلقة بالدولة والجماعات المحلية والحاملة للطابع الإنساني.
 - إنشاء مجموعة من الرسوم تهدف في مجملها إلى المحافظة على البيئة، وتساهم هي الأخرى في تمويل ميزانية البلديات جزئيا، وهي:
 - رسم التشجيع على عدم التخزين النفايات الصناعية الخاصة أو الخطرة،
 - رسم التشجيع على النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية.
 - الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي على الكميات المنبعثة التي تتجاوز حدود القيم، هذه الرسوم الثلاثة تم تأسيسها على التوالي بموجب المواد 203-204-205 من القانون رقم 01-21 والمتضمن قانون المالية لسنة 2002.
 - الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي، بموجب المادة 94 من القانون رقم 02-11 والمتضمن قانون المالية لسنة 2003.
 - الرسم على الأطر المطاطية المستوردة والمصنوعة محليا، والرسم على الزيوت والشحوم وتحضيرها، المادة 60 من القانون رقم 05-16 والمتضمن قانون المالية لسنة 2006.
 - إنشاء الرسم على السكن بموجب المادة 64 من القانون رقم 02-11 والمتضمن قانون المالية لسنة 2003.
 - إلغاء الدفع الجزافي وإنشاء الضريبة الجرافية الوحيدة، وذلك بموجب أحكام المادة 02 من القانون 06-24 المتضمن قانون المالية لسنة 2007.
 - توزيع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع العقارية مناصفة بين الدولة والبلديات، والرفع من معدل الرسم على النشاط المهني لنشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب إلى 03%، بموجب المادتين 02-08 عل التوالي من الأمر رقم 08-02 والمتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008.
 - استحداث رسم تعبئة الدفع المسبق لمعاملتي الهاتف النقال.²
- الملاحظ على هذه المرحلة أنها تميزت بظهور أزيد من 12 ضريبة ورسم تساهم كلها في تدعيم الموارد المالية المحصلة لفائدة الدولة والبلديات بالدرجة الأولى، وصاحب هذه الظهور الاطراد في زيادة نسبها ومعدلاتها من سنة إلى أخرى وذلك نظرا لتدهور المستمر لقيمة العملة الوطنية، بالإضافة إلى ما تعانيه الدولة في الآونة الأخيرة وتحديدًا بداية سنة 2015 من أزمة مالية جراء تدهور أسعار المحروقات في السوق الدولية، وهو الأمر الذي دفع بها إلى الاهتمام الزائد بالجباية العادية المتكونة من الضرائب والرسوم، لسد العجز الذي خلفته الجباية البترولية.

¹ انظر المادة 56، من القانون رقم 99-11، مرجع سابق.

²² بموجب المادة 32 من الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 29 رجب 1430 الموافق 22 يوليو سنة 2009. المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009.

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 44.

إن كثرة الضرائب والرسوم المحلية يشكل إحدى الثغرات الأساسية للجبائية المحلية الشيء الذي أضفى عليها صبغة معقدة في هيكلها العام، وبالتالي فتبسيط الجباية المحلية يقتضي تخفيض عدد الرسوم والضرائب المحلية، بالإضافة إلى أن نصوص القوانين الجبائية تحتاج إلى تبسيط حتى تؤدي الغرض المطلوب من مضمونها، فتنوع وتعدد النصوص التي تنظم هذه الضرائب والرسوم والمتمثلة في أزيد من 10 نصوص وقوانين مالية مختلفة، بالإضافة إلى النصوص ذات الطابع التنظيمي المتعلقة بكيفية تسيير وحساب وتحصيل الرسوم، يؤدي إلى عدم ثباتها ما يؤدي إلى نشوء مخاطر نتيجة عدم معرفة المكلفين لهاته التعديلات أو التغييرات بسبب سرعة التغيير فيها وبالتالي صعوبة تتبعها، فالسرعة في التعديل تجعل المكلف لا يواكب التغييرات التي تطرأ على النظام الضريبي سواء من حيث تغيير المعدلات أو الاستفادة من الامتيازات، وأيضا ارتفاع معدلات الضرائب مما يؤدي إلى عرقلة التحصيل الضريبي واختلال استراتيجيته مما يشكل ضغط ضريبي على المدى الطويل، لذلك بقيت الجماعات المحلية غير متمكنة من تعبئة مواردها الجبائية بصورة كاملة، وهو الأمر الذي يحتاج إلى تقريب إدارة الجباية من المواطن، وإشراك الجماعات المحلية في تحديد الوعاء الضريبي ونسبه،¹ وكيفية تغطيته، في نص قانوني واحد يجمع كل هذه الأحكام حتى تسهل عملية التحصيل ومعرفة كل المساهمات الإلزامية في الأعباء العامة من طرف الأفراد.

III قراءة في مشروع قانون الجباية المحلية تجسيدا لوحدة الإطار القانوني الجبائي المحلي

لقد جاء مشروع القانون المتضمن الجباية المحلية من أجل تجاوز كل الاختلالات التي شهدتها الجباية المحلية في ظل تعدد القوانين والنصوص المنظمة لها، وتمكين الجماعات المحلية من فرصة النهوض بمواردها الجبائية في منظومة قانونية واحدة تكون أكثر نجاعة تضمن مساهمة مختلف التوجهات التي تخدم مهامها وصلاحياتها. ومن ناحية أخرى يشكل مشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية آلية تساهم في تقوية الدور الجبائي للجماعات المحلية وجعلها تواكب التطورات العامة لسياسة اللامركزية من خلال منحها مجموعة من الصلاحيات الجديدة التي لم تنص عليها القوانين السابقة المنظمة للجبائية المحلية، فمشروع هذا القانون جاء كضرورة أملتها الظروف الواقعية التي عاشها النظام الجبائي المحلي بمختلف مشاكله وتحدياته، وقصوره عن توفير الموارد المالية اللازمة لسير نشاط الجماعات المحلية، لذلك ومن خلال قراءة المستجدات التي جاء بها مشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية تتضح بعض السلبيات التي لا تنقص من قيمة القانون شيئا، وإنما تزيد من دقته وفعاليته أثناء التطبيق، ومن بين هذه السلبيات التي يمكن الأخذ بها عند إعداد المشروع النهائي لهذا القانون:

1- بخصوص تسمية المشروع، مضمون مشروع قانون الجباية المحلية لا يعبر عن الجباية التي تشكل اقتطاعات نقدية من الأفراد المكلفين لتغطية نفقات الجماعات المحلية وتكون على شكل ضريبة أو رسم فقط، بل تضمن كذلك إدراج مجموع الحقوق والإتاوات والمساهمات الموجهة للجماعات المحلية خاصة إتاوة الطرق وحقوق التوقف وإتاوة الخدمات، وبالإضافة إلى إمكانية إضافة بعض الحقوق والإتاوات في المستقبل والتي لا تكون ذات طابع جبائي أو ضريبي ولا تكتسي صبغة الضريبة والرسم، فهذا المشروع تفادي الاقتصار على الجباية المحلية كعنصر فريد لتمويل

¹ - خروبي وهيبية، معزز نشيدة، دور الجباية المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، الملتقى الدولي الأول حول اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية - وقع واستشراف، - 11/10 جوان 2013، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، ص: (17).

الميزانيات المحلية، بل عززها بالانفتاح على مصادر أخرى للتمويل، خاصة اللجوء إلى اعتماد التعريفات المقابلة للخدمات المقدمة، لذلك فان تسمية مشروع القانون بـ " قانون الجباية والموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية" يعبر أكثر عن مضمون هذا القانون.

2- حمل عنوان الباب الثاني من هذا المشروع: << الضرائب والرسوم العائدة بصفة كلية لفائدة الجماعات المحلي >> وباعتبار أن هذا الباب لم يخصص أي ضريبة وأي رسم لصالح الولايات وحدها أو صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لوحده، وإنما ضرائب ورسوم مخصصة للبلديات لوحدها، فالأصح في صياغة عنوان هذا الباب يكون كالتالي: "الضرائب والرسوم العائدة بصفة كلية لفائدة البلديات" ونفس الأمر بالنسبة لمضمون المادة 13 وذلك باستبدال عبارة << العائدة كليا لفائدة الجماعات المحلية >> بعبارة " العائدة كليا لفائدة البلديات".

3- إعادة النظر بإلغاء القسم الثاني المعنون بـ << مكان فرض الضريبة >> من الفرع الثالث/الباب الثاني وذلك باعتبار أن الرسم العقاري مخصص بصورة كلية للبلدية ويخص الملكيات المبنية وغير المبنية المتواجدة على إقليم كل بلدية، وعلى هذا الأساس إلغاء هذا القسم وتعديل كل من نصوص المواد التالية على النحو التالي:

المادة 38: يؤسس لصالح البلديات التي توجد بها الأملاك الخاضعة للضريبة رسم عقاري سنوي....(الباقى دون تعديل).

المادة 50: يؤسس لصالح البلديات التي توجد بها الأملاك الخاضعة للضريبة رسم عقاري سنوي....(الباقى دون تعديل).

4- من الضروري إخراج الرسم على السكن¹ من الباب الثاني المعنون بـ << الضرائب والرسوم العائدة بصفة كلية لفائدة الجماعات المحلية >> وإعادة إدراجه ضمن الباب الثالث المعنون بـ << الضرائب والرسوم العائدة بصفة جزئية لفائدة الجماعات المحلية >>، لان نسبة استفادة البلديات من نسبة هذا الرسم هو 50% في حين أن نسبة 50% الأخرى عائدة لحساب التخصيص الخاص رقم 114-302 المعنون بـ <<الصندوق الخاص لإعادة الاعتبار للحضيرة العقارية لبلديات الولاية >> وهذا الأخير لا يدخل ضمن إطار الجماعات المحلية البلديات – الولايات – صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، التي ينظم هذا القانون جبايتها، وهذا ما يجعل هذا الرسم غير محصل بصورة كلية لفائدة البلديات وإنما بصورة جزئية، وهذا ما يستلزم إعادة صياغة مضمون المادة 68 ليكون على النحو التالي:

المادة 68: يؤسس رسم على السكن يستحق (الباقى دون تعديل).

أما المستفيدين الرسم فهم موضحين عند توزيع عائداته ضمن المادة 72.²

¹ - كان الرسم على السكن يحصل فقط لصالح مجموع بلديات ولاية الجزائر - عنابة - قسنطينة - وهران، وعمت استفادة البلديات من حصيلة هذا الرسم لتشمل كل بلديات الوطن، وذلك بموجب المادة 41 من الأمر رقم 01-15 المؤرخ في 07 شوال عام 1436 الموافق 23 يوليو سنة 2015، والمتضمن المالية التكميلي لسنة 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 40.

² - تنص المادة 72 من مشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية على ما يلي: << يتم توزيع عائدات الرسم على النحو التالي:

• 50% لفائدة البلديات المعنية،

• 50% لفائدة حساب التخصيص رقم 114-302 الذي عنوانه: الصندوق الخاص لإعادة الاعتبار للحضيرة العقارية لبلديات الولاية >>

5- بالنسبة للرسم على الإقامة نجد إهمال كلي لأهم المحطات التي تعود بموارد مالية هامة لصالح البلديات وهي المحطات المناخية والهيدرو معدنية والاستحمامية والمختلطة، والتي نظمها المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 370-98،¹ والمتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في محطات مصنفة.

6- بالنسبة للرسم على الإعلانات والصفائح المهنية كل المواد المنظمة لهذا الرسم لم تحدد المدة، لذلك من الأجدر أن يكون مضمون المادة 99 على النحو التالي:

المادة 99: يؤسس لفائدة البلديات رسم سنوي على الإعلانات..... (الباقي دون تعديل).

أو تعديل نص المادة 102 لتتكون على النحو التالي:

المادة 102: يحدد مبلغ الرسم على أساس حجم الإعلان والصفائح المعروضة و مدة العرض على الإعلانات..... (الباقي دون تعديل).

7- المادة 163 في فقرتها الثانية أوكلت مهمة تحصيل الضرائب والرسوم والحقوق والإتاوات العائدة كليا للجماعات المحلية والمسيرة من طرف هذه الأخيرة إلى أمين خزينة البلدية أو أمين خزينة الولاية، وأغفلت وكالة الإيرادات والتي أوكلت لها أيضا مهمة تحصيل الضرائب والرسوم والحقوق والإتاوات العائدة كليا للجماعات المحلية حسب نص المادة 165 وإمكانية دفع الضرائب والرسوم والحقوق والإتاوات العائدة كليا للجماعات المحلية على مستواها حسب نص المادة 192 من هذا المشروع، لذلك فالصياغة الصحيحة للفقرة الثانية من نص المادة 163 تكون على النحو التالي:

المادة 163: "..... تسير من قبل مصالح الجماعات المحلية وتحصل من قبل أمين خزينة البلدية أو أمين خزينة الولاية أو وكالة الإيرادات بالنسبة ل:..... (الباقي دون تعديل)

8- بالنسبة لتسيير وتحصيل الرسم العقاري من طرف مصالح الضرائب فالملاحظ في مضمون المواد 63-64-65-66 من هذا المشروع أن عملية التسيير وأسندت للمجلس الشعبي البلدي وبقى التحصيل فقط من اختصاص مصالح الضرائب، بالإضافة إلى ذلك الرسم العقاري في الأصل هو موضوع أمر بالتحصيل من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي لخزينة البلدية وليس لمصالح الضرائب، وهو المختص بإقرار العقوبات المالية الواردة في المادة 67 من هذا المشروع عند عدم تقديم المكلف للتصريحات الخاصة بهذا الرسم إلى مصالح البلدية لذلك من الأجدر الإبقاء على الأحكام القانونية التي تقر بان خزينة البلدية هي المسؤولة على تحصيل الرسم العقاري بناء على أوامر التحصيل الصادرة من طرف رئيس المجلس الشعبي بصفته أمرا بالصرف عند تصرفه لحساب البلدية،² وهذا ما يضمن زيادة 04% التي تقتطعها مصالح الضرائب من ناتج تحصيلها إلى الذمة المالية للبلدية.

وعليه فالأصح هو إعادة إدراج الرسم العقاري ضمن الضرائب والرسوم المسيرة من قبل مصالح الجماعات المحلية والمحصلة من قبل أمين خزينة البلدية أو أمين خزينة الولاية.

¹ راجع المرسوم التنفيذي 370-98 المؤرخ في 23 نوفمبر 1998، والمتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في محطات مصنفة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 88.

² راجع المادة 07 من القرار المؤرخ في 03 شعبان عام 1426 الموافق 07 سبتمبر سنة 2005 المحدد لتنظيم خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية وصلاحياتها الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2006، العدد 33.

9- بالنسبة للرسم الخاص برفع القمامات المنزلية باعتباره تابع للرسم العقاري على كل الملكيات المبنية مهما كان نوعها والتي تستفيد من خدمات رفع القمامات المنزلية، وعليه يجب إدراج الرسم الخاص برفع القمامات المنزلية ضمن الضرائب والرسوم المسيرة من قبل مصالح الجماعات المحلية والمحصلة من قبل أمين خزينة البلدية أو أمين خزينة الولاية.

10- نصوص المواد 79 و80 من هذا المشروع والمتعلقة بالرسم الخاص برفع القمامات المنزلية جاءت بعقوبتين ماليتين خاصة بالأشخاص الطبيعيين والمعنويين، لكن مضمون هذين المادتين لم يبين إلى من يسند تطبيق هذه العقوبات، وكيفية إقرار هذه الحالات.

11- بالنسبة لمجموعة الضرائب والرسوم المحصلة جزئي لفائدة الجماعات المحلية، وباعتبار أن هذا المشروع يرمي إلى تجميع مختلف الأحكام القانونية المنظمة للضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية في نص واحد مستقل، فمن الضروري توضيح النسب الرئيسية لكل رسم وضريبة محصلة جزئيا لفائدة الجماعات المحلية ونسبة استفادتها منها دون ذكر تخصيص الباقي¹.

12- لم يعطي هذا القانون صورة واضحة للجهة المسؤولة عن تسير وتحصيل الضرائب والرسوم الموجهة جزئيا للجماعات المحلية سواء بصورة كلية أو جزئية، لذلك كان من الأفضل إدراج مجموع الضرائب والرسوم الموجهة جزئيا للجماعات المحلية في نطاق الضرائب والرسوم المسيرة والمحصلة من طرف مصالح الضرائب وجهات أخرى إن اقتضى الأمر ذلك.

إن هذه الملاحظات والتي يمكن استنتاجها من خلال قراءة لمشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية، يمكن أن يكون لهل اثر كبير على الواقع العملي للنظام الجبائي، فالمدونة القانونية الواحدة للجباية المحلية يجب أن تتضمن على كل الأحكام المتعلقة بنسب ومبالغ الضرائب والرسوم، حتى تتضح كل الأحكام القانونية، وهو الأمر الذي يجعل النص القانوني الواحد ذو فعالية كبيرة على التحصيل الجبائي ولا يبقى المكلف بالضريبة، والمكلف بالتسيير والتحصيل في نفس الإشكالات السابقة وهي كثرة التنقل بين النصوص القانونية المتعددة لمعرفة النسب والمبالغ الرئيسية كل ضريبة ورسم.

¹ على هذا الأساس يمكن أن يذكر صياغة المادة 117 المعدل العادي للرسم على القيمة المضافة بنسبة 19%، والمعدل المخفض بنسبة 9%، والمادة 121 معدل الضريبة الجزافية الوحيدة والمحدد بنسبة 5% بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع، وبنسبة 12% للنشاطات الأخرى، والمادة 123 من خلال ذكر تحديد الرسم الصحي على اللحوم على أساس 10 دج للكيلوغرام الواحد الصافي للحيوان المذبوح.

خاتمة

أخيرا، وعلى ضوء ما تقدم يمكن الوصول الى جملة من النتائج والتوصيات على النحو الآتي:

النتائج

- المشرع الجزائري منذ الاستقلال وهو يحاول جاهدا ترقية الجباية المحلية، حيث كان في كل مرحلة يؤسس موارد جبائية جديدة للجماعات المحلية، ويرفع في كل مرحلة من مبالغها ونسبها، بهدف تامين ماليتها والرفع من مواردها،
- تنوع وتعدد القوانين المنظمة للجباية المحلية هو الأمر الذي انقص نوعا ما من فعاليتها في التحصيل نظرا لغموضها وإبهامها لتناثر النصوص المنظمة لها في أزيد من عشرة نصوص قانونية،
- لاعتبارات فرضتها وحتمتها الظروف السياسية والاقتصادية، حاول المشرع الجزائري تجميع مختلف الأحكام والنصوص التنظيمية للجباية المحلية في مدونة واحدة تجعل من النظم الجبائي أكثر بساطة ووضوحا من ذي قبل، وهو الأمر الذي حتما سيرفع من مردودية التحصيل الجبائي للجماعات المحلية.

المقترحات

- ضرورة إدراج بعض التعديلات على المواد التي تم التعليق عليها، لضمان فعالية النص القانوني في تنظيم الجباية المحلية،
- إن مشروع القانون المتضمن تأسيس قانون الجباية المحلية، الذي حمل كل الضرائب والرسوم والحقوق والأتاوى المخصصة كليا أو جزئيا للجماعات المحلية، وعلى هذا الأساس فان مثل هذا المشروع أهمل بعض الحقوق التي يمكن أن تزيد من الموارد المالية للبلديات من بينها رسوم استخراج وثائق الحالة المدنية كونها تشكل مورد مالي هام على الأقل يوفر على الدولة والبلديات مداخيل نفقات المستخدمين ولو بصورة جزئية كما هو معمول به في سائر الدول،
- فيما يخص أداء المرصد الوطني للجباية المحلية المنشأ بموجب مشروع القانون، فتكليفه بإعداد تقرير سنوي حول الجباية المحلية ومساهمتها في تمويل الجماعات المحلية لن تكون له أي نتيجة على ارض الواقع، إلا إذا كلف أيضا بالبحث عن آليات تطوير هذه الجباية وإيجاد حلول للمشاكل التي تعترضها، خاصة وانه متشكل من منتخبيين محليين ووطنيين وإطارات مركزية وخبراء وأساتذة جامعيين، وحبذا لو أن تشكيلة المنتخبيين المحليين تكون بنسبة اكبر من المناطق التي تعرف عجزا في التحصيل الجبائي الكلي للوقوف عن قرب على أهم الاختلالات والنقائص التي تواجه الجباية المحلية.

(14) القانون رقم 24-06 المؤرخ في 06 ذي الحجة عام 1427 الموافق 26 ديسمبر سنة 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ع 85.

(15) المرسوم التنفيذي 370-98 المؤرخ في 23 نوفمبر 1998، والمتعلق بتصنيف البلديات أو التجمعات البلدية في محطات مصنفة. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 88.

(16) القرار المؤرخ في 03 شعبان عام 1426 الموافق 07 سبتمبر سنة 2005 المحدد لتنظيم خزائن البلديات وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الاستشفائية الجامعية وصلاحياتها الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2006، العدد 33.

الكتب

(17) سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، . الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 2002.

الملتقيات العلمية

(18) خروبي وهيبية، معزز نشيدة، دور الجباية المحلية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، الملتقي الدولي الأول حول اللامركزية الجبائية ودورها في تمويل الجماعات المحلية – وقع واستشراف-، 11/10 جوان 2013، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر.

المواقع الالكترونية

(19) الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية الجزائرية: www.interieur.gov.dz.