

مقدمة:

تعتمد غالبية الدول في سبيل النهوض بوظائفها والقيام بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها، بإتباع أحد أسلوبي التنظيم الإداري، وقد تمزج بينها، إما المركزية الإدارية، والتي تقوم على تركيز جميع الوظائف الإدارية بيد الحكومة المركزية في العاصمة، وإما اللامركزية الإدارية التي تستند على توزيع الوظائف الإدارية فيما بين السلطة المركزية، وهيئات أخرى محلية "إقليمية" أو مرفقية "مصلحية" مستقلة قانونا عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها الشخصية المعنوية مع بقاءها خاضعة بقدر معين من رقابة تلك الإدارة¹.

والنوع الأول من اللامركزية الإدارية، هو الذي له صلة بموضوع دراستنا، ذلك أن قيام هيئات محلية بإدارة شؤون السكان في وحدة إدارية أو منطقة من مناطق الدولة هو المقصود بنظام اللامركزية الإقليمية أو ما يطلق عليه الإدارة المحلية².

ولقد أصبح دور اللامركزية الإقليمية في الوقت الحاضر يتزايد يوما بعد يوم في البناء الديمقراطي العام. فأمام تشعب مهام الدولة وتكاثر مسؤولياتها أدى بها إلى ترك جزء من وظائفها الإدارية إلى وحدات إقليمية منتخبة تنوب عن سكانها في تسيير شؤونهم المحلية.

و هذا الاتجاه ما اختارته الدولة الجزائرية، حيث يتضح ذلك من خلال تخلي السلطة المركزية عن بعض الاختصاصات للجماعات المحلية لاسيما البلديات باعتبارها الجماعة القاعدية، وهو ما المادة

¹-لمزيد من التفاصيل حول مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية أنظر في ذلك: عبد الغني عبدالله بسيوني، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1987، ص 109؛ أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، طبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، 2010، ص 28-29؛ حسن مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، د.م.ج، الجزائر، 1982، ص 14 وما بعدها.

²-لمزيد من التفاصيل حول مفهوم الإدارة المحلية راجع في ذلك: هاني على الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 23 وما بعدها.

16 من دستور سنة 1996 المعدل سنة 2016¹، و المادة 15 منه بنصها على: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية". كما أضافت المادة 17 منه بنصها على: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية". إلا أن نجاح هذه المجالس المنتخبة بتسيير الشؤون المحلية مرهون بمنحها الإمكانيات المالية اللازمة للقيام بالمهام المنوطة بها على أكمل وجه، الأمر الذي يتطلب موارد مالية تتسم بالوفرة والديمومة، ولهذا تعتبر مشكلة التمويل المالي هي أولى العقبات التي تواجه الجماعات المحلية في كافة مراحلها من بداية نشأتها إلى الآن، وهذا ما يظهر بوضوح في ارتفاع عدد البلديات العاجزة، والذي مرده إلى ضعف مردودية إيراداتها الداخلية لاسيما المتعلقة بمداخيل الأملاك و نواتج الاستغلال، والتي لا تساهم إلا بنسب ضئيلة في مجموع الموارد المالية للبلديات، وبالرغم من أنها تشكل موارد دائمة للبلديات إلا أنها تعاني التهميش والإهمال، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف موارد التمويل المحلي، ويجعله يرتبط أساسا بعائدات الضرائب والرسوم المحلية، والمساعدات التي تتلقاها الجماعات المحلية من الإدارة المركزية أو الصندوق المشترك للجماعات المحلية والتي لا تمنح لها إلا في إطار سلسلة من الشروط تحد من سلطاتها وهو ما يتنافى مع مبدئي الاستقلال الإداري و الاستقلال المالي.

وبالرغم من الإصلاحات المتعددة التي قامت بها الدولة الجزائرية في سبيل حل مشاكل التمويل المحلي للجماعات المحلية بدءا من التعديلات الجبائية على فترات زمنية متعددة مرورا بتأسيس

¹ -القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري الصادر في ج.ر.ج. ج. العدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016، ص 03.

الصندوق المشترك للجماعات المحلية ،وصولاً إلى إصدار القانون الجديد للجماعات المحلية رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية¹، والقانون 07/12² المتعلق بالولاية

وبالرغم من أن هذين القانونين صدرا حديثا، فإن مشكلة التمويل المحلي لن ترى الحل في القريب ما دامت الوحدات المحلية تعاني من ضعف الموارد المالية المخصصة لها، وهذه المشكلة هي الأخرى مرتبطة بعدم الاستقلال الفعلي والحقيقي للوحدات المحلية في الحصول على الموارد المالية حيث تتقيد حريتها برقابة السلطة المركزية في الحصول على القروض ،وعلى أوجه الصرف الخاصة بإيراداتها المختلفة ، كما تتقيد حريتها بالرقابة على ميزانيتها، وفي فرض الضرائب والرسوم المحلية لاسيما وأن هذه الأخيرة تعتبر - الجباية المحلية- أهم مورد خصصته الدولة لتمويل الجماعات المحلية من خلال وضعها لمجموعة من التشريعات تحدد كيفية تحصيل الضرائب والرسوم لصالح هذه الأخيرة ، كما يظهر اهتمام الدولة بموضوع الجباية المحلية من خلال تنويع مصادره والبحث عن أوعية ضريبية متنوعة من خلال إدخال مجموعة من الإصلاحات على المنظومة الجبائية ، وازداد اهتمام السلطات المركزية بموضوع الجباية المحلية - لاسيما بعد ظهور أزمة النفط- لما لها أهمية من تقليص العجز المسجل في ميزانية البلديات حيث انتقل العجز من 1138 بلدية عاجزة في 2006 إلى 417 بلدية في 2009 ومن ثمة انتقل العجز من 10.5 مليار إلى 3.3 مليار دينار في نفس الفترة³. ولهذا

¹ - القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية الصادر في 22/جوان /2011 ، ج.ر.ج.ج. العدد 37 المؤرخة 03 جويلية 2011، ص 04.

² - القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية الصادر في 21 فبراير 2012 ، ج.ر.ج.ج. العدد 12 المؤرخة في 29/02/2012، ص 05.

³ - بناء على تصريح لوزير الداخلية والجماعات المحلية "دحو ولد قابلية" لووكالة الأنباء الجزائرية بتاريخ 14-10-2010، المصدر من الموقع الإلكتروني التالي : تاريخ الإطلاع 2016/08/04 ساعة 08-36د
<http://www.djazairess.com/aps/91034>

يعتبر مورد الحماية المحلية من المواضيع التي لا تزال تحضاً باهتمام السلطات المركزية لأنه أهم مورد تمويلي للمالية المحلية، و يساهم بذلك في تحقيق الاستقلال المالي للجماعات المحلية عن السلطة المركزية، ومن هنا يتجلى أسباب اختياري لدراسة هذا الموضوع فيمايلي:

- اعتبار الحماية المحلية أهم مورد لتمويل المالية المحلية؟

- إدراك دور وأهمية الحماية المحلية في تخفيف العجز المالي للجماعات المحلية.

- إثراء مجال البحث القانوني في مجال الحماية المحلية.

- يندرج موضوع الحماية المحلية ضمن التخصص الذي أدرس فيه - إدارة جماعات محلية -

ونظراً لهذه الأسباب المتعلقة باختيار الموضوع تهدف هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:

- معرفة دور الموارد الجبائية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، ومدى مساهمتها في تحقيق استقلاليتها المالية.

- معرفة مدى اعتماد الجماعات المحلية على الموارد الجبائية في تغطية نفقاتها الضرورية.

- معرفة ما حدود سلطات الجماعات المحلية في فرض وتحصيل مختلف الضرائب والرسوم المحلية في ظل التشريعات الجبائية الحالية، ومدى تدعيمها لاستقلالها المالي.

- معرفة مدى فعالية الموارد الجبائية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، والوقوف عن أهم الأسباب والعوامل التي قد تؤدي إلى ضعف مردوديتها.

- محاولة إيجاد بعض الحلول لتفعيل الحماية المحلية باعتبارها أهم مورد في تمويل المالية المحلية.

ومن أجل الوصول إلى أهداف هذه الدراسة سوف يتم استخدام المنهج الوصفي التحليلي المقارن من أجل دراسة المفاهيم العامة حول الجماعات المحلية والموارد الجبائية المحلية وتعريف كل منها. كما سيتم الاعتماد المنهج التحليلي المقارن لمعرفة الإطار العام للجباية المحلية في الجزائر وأهم المنازعات المتعلقة بها وذلك من خلال الاعتماد على التشريعات والقوانين المعمول بها.

ولكن من الصعوبات التي واجهتنا في تحقيق هذه الأهداف مايلي:

-نقص الدراسات القانونية التي تتناول موضوع الجباية المحلية.

-صعوبة الحصول على البيانات و الإحصائيات التي تخص الموضوع.

- كثرة التشريعات الضريبية وتناقضها وغموضها في بعض الأحيان.

وعلى أساس الدور الذي تقوم به الجباية المحلية من خلال تأثيرها بشكل مباشر وفعال في تمويل ميزانية الجماعات المحلية تطرقنا لهذا الموضوع ،وسيتم معالجته من خلال طرح الإشكالية الأساسية التالية: **مامدى مساهمة الجباية المحلية في تمويل المالية المحلية ؟؟** وعلى أساس هذه الإشكالية يمكننا طرح الأسئلة الفرعية التالية:

- ما المقصود بالمالية المحلية ،وما هي أهم مواردها ؟

- ما المقصود بالجباية المحلية وما هو تركيبها في الجزائر؟

- ما هي حدود سلطات الجماعات المحلية في فرض الضرائب والرسوم المحلية؟ وهل التشريعات الحالية تمكنها من تفعيل الجباية المحلية؟

ولإحاطة بجميع إشكاليات هذا الموضوع تم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين يتم التطرق في المبحث الأول إلى مفهوم الجباية المحلية ومدى أهميتها في التمويل المحلي. أما المبحث الثاني فيخصص لدراسة تركيب الجباية المحلية في الجزائر.

المبحث الأول: مفهوم الجباية المحلية ومدى أهميتها في التمويل المحلي.

تقوم الإدارة المحلية على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين أجهزتها المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة ومستقلة تمارس ما يعهد إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية¹، وبالتالي هي أسلوب للتنظيم الإداري الذي يسعى لتحقيق اللامركزية التي تقوم على وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح الوطنية يسعى لتحقيقها ضمن المنطقة المحلية وفي حدود الاختصاصات التي حددها القانون تحت رقابة وإشراف من السلطة المركزية، وبهذا يكون مصطلح اللامركزية الإقليمية مرادفاً لمفهوم الإدارة المحلية².

وهناك عدة أسباب إدارية وسياسية و اقتصادية وتنموية لظهور الإدارة المحلية ومن بين أهم الأسباب الاقتصادية والتنموية لقيامها مايلي³:

- أن في اتخاذ القرارات محلياً بدلاً من صدورها عن الإدارة المركزية توفيراً للوقت، والكلفة

و الإنفاق، ويحسن إنجاز العمل.

- تشجيع مواطني المناطق المحلية على المساهمة في مشروعات استثمارية تعود عليها بالفائدة والخير.

¹- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص35؛ محمد بدران، الإدارة المحلية "دراسات ومفاهيم ومبادئ عامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص03.

²- لمزيد من التفصيل حول مفهوم الإدارة المحلية راجع في ذلك: أيمن عودة، المرجع نفسه، ص18.؛ عبد الرزاق الشبخي، الإدارة المحلية "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص17.

³- أيمن عودة المعاني، المرجع السابق، ص21.

- كما أن قيام الإدارة المحلية على إشراك المواطنين والهيئات المحلية في تقدير الحاجات ورسم الخطط وتنفيذها يساهم في تسارع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- أنها تؤدي لتوفير التمويل المحلي يساهم في سد جزء من كلفة المشروعات والأعمال المحلية، ويدعم الدولة ولا يثقل الحزينة المركزية.

وما يستفاد من هذه الأسباب أن الهدف النهائي لقيام الإدارة المحلية في أي دولة من الدول التي تطبقه هو تحقيق التنمية المحلية¹ التي تعتمد بالدرجة الأولى على التمويل المحلي، حيث أن تحقيق برامج ومشروعات التنمية المحلية يتطلب تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية التي تختلف باختلاف الدولة وطبيعة أنظمتها السياسية والاقتصادية، ومن تلك الموارد إيرادات الأملاك العامة، والإعانات الحكومية والقروض، والموارد الجبائية المحلية، ولمعرفة مدى أهمية هذه الأخيرة في التمويل المحلي في الجزائر، سيتم التطرق إلى الموارد المالية للتمويل المحلي مع محاولة تحديد دور الجباية المحلية كأهم مورد للمالية المحلية.

ويقصد بالتمويل المحلي بأنه "كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات تلك التنمية وتدعم استقلالية الوحدات المحلية عن الحكومة المركزية"².

وما يستفاد من هذا التعريف أن القاعدة الأساسية في التمويل المحلي أن تكون المصادر نابعة في الأساس من الإقليم المحلي، وهو ما يعبر عنه بذاتية المورد، وهذا لتدعيم استقلالية القرار المحلي، وهذا

¹-علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة البستان للمعرفة والطباعة والنشر، مصر، 2008، ص 09.

²-عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، دار الجامعة، الإسكندرية، 2001، ص 22.

مرتبطة بأن يكون للوحدة المحلية قدر من الموارد الذاتية لتغطية جانب كبير من نفقاتها لتمكين المجلس المنتخب من القيام بمهامه بالمستوى الذي يرضي الناخبين، وإلا اضطر المجلس الاعتماد على الإعانات الحكومية مما قد يشكل تهديد على استقلال الوحدة المحلية، فعامل نجاح أي وحدة محلية في القيام بوظائفها مرتبط بدرجة اعتمادها على نفسها في تدبير مواردها المالية حيث أن وفرة هذه الأخيرة هي أساس تدعيم استقلالها المالي.

ولكي يحدث التمويل المحلي أثره لا بد من تمييزه عن التمويل المركزي من حيث موارده بمايلي¹:

- محلية المورد وهي بأن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة المحلية التي تستفيد من حصيلة هذا الوعاء، وأن يكون هذا الوعاء متميزا بقدر الإمكان عن أوعية الموارد المركزية.

- ذاتية المورد حيث يقصد بذاتية المورد استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا، وربطه وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية و حصيلة الموارد المتاحة لها.

- سهولة تسيير المورد: يقصد بسهولة تسيير المورد سهولة تقديره وكيفية تحصيله وكذا تكلفة تحصيله.....الخ.

و لمعرفة واقع التمويل المحلي للجماعات المحلية في الجزائر وتحديد درجة استقلاله عن التمويل المركزي، لا بد من الوقوف على أهم موارده المالية الداخلية والخارجية، والتي نص عليها قانون الجماعات المحلية حتى يمكن التعرف على طبيعتها، ومدى أهمية الموارد الجبائية كأهم مورد لتمويل المحلي، لهذا سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتم التطرق في المطلب الأول الموارد الداخلية

¹- خالد سمارة الزغبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1985، ص12.

والخارجية لتمويل المحلي. أما المطلب الثاني فيخصص لدراسة مدى أهمية الجباية المحلية كأهم مورد لتمويل المحلي.

المطلب الأول: الموارد الداخلية والخارجية لتمويل المحلي

حدد المشرع الجزائري الموارد المالية للجماعات المحلية في المادتين 170 و151 من قانوني 10/11 و07/12 المتعلقان بالجماعات المحلية، وحتى تتكفل الجماعات المحلية بالأعباء والمهام المحولة لها قانونا فهي يجب أن تتأكد من توافر الموارد المالية اللازمة لذلك¹، باعتبار أن كل من البلدية والولاية مسؤوليتين عن تسيير وتعبئة مواردهما الخاصة²، والتي تتكون من مدا خيل الضرائب والرسوم، ومدا خيل أملاكها، والإعانات والقروض، حيث يمكن تقسيم هذه الموارد إلى موارد داخلية- فرع الأول- وموارد خارجية- الفرع الثاني-

الفرع الأول: الموارد الداخلية- الذاتية- للتمويل المحلي:

تنقسم الموارد الداخلية- الذاتية- إلى عدد من الموارد الذاتية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية في التمويل المحلي، ومن ضمن هذه الموارد موارد غير جبائية وموارد جبائية، وذلك على الشكل التالي:

أولا: موارد غير جبائية:

تتمثل الموارد غير الجبائية للتمويل المحلي في الموارد الناتجة عن توظيف الجماعات المحلية لمواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها، والتي تتمثل فيما يلي:

¹- أنظر المادتين 04 و05 من القانوني 10/11 و07/12 المتعلق بالجماعات المحلية سابق الإشارة لهما.

²- أنظر المادتين 169 و152 من القانوني 10/11 و07/12 المتعلق بالجماعات المحلية سابق الإشارة إليهما.

1- التمويل الذاتي: ينص قانون البلدية والولاية من خلال المادتين 179 و158 على التوالي على ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير وتحويلها لقسم التجهيز والاستثمار، ويستهدف هذا الإجراء ضمان التحويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق حد أدنى من الاستثمار لفائدة ذمتها، ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10% و20%.

2- مداخيل الأملاك: تتوفر الجماعات المحلية على إيرادات أملاك متنوعة، وهي تنتج عن الاستغلال

أو استعمال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها باعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام، وأهمها إيرادات بيع المحاصيل الزراعية، وحقوق الإيجار، وحقوق استغلال الأماكن كالمعارض والأسواق.

3- إيرادات الاستغلال المالي: تشكل إيرادات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات

أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية، وتتكون من عوائد الوزن الكيل والقياس، وعوائد الرسوم عن الذبح الإضافية المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها، بالإضافة إلى الإيرادات التي توفرها مصالح التخزين العمومي، والمتاحف العمومية، والحظائر العمومية.

وما يلاحظ في الواقع على أن عائدات كل من التمويل الذاتي ومداخيل الأملاك وإيرادات الاستغلال المالي تتعدى نسبتها 10 بالمائة من مجموع المداخيل المحلية للبلديات¹ لكونها تعاني من الإهمال وسوء التسيير، حيث لم تستطع البلديات استغلال امكانياتها المحلية من أجل إيجاد

¹-بوشامي نجلاء،صلاحيات البلدية بين فعالية الأداء ونقص الوسائل،الملتقى الوطني حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر،جامعة زباني عاشور،الجلفة،يومي 27/28/2010، ص12.

مشاريع استثمارية تسمح لها بتحسين مواردها غير الجبائية، ولذلك أصبح من الضروري على الجماعات المحلية تامين ممتلكاتها من أجل جعل عائداتها أكثر مردودية في التمويل المحلي، وهذا ما أكده المشرع الجزائري في المادة 163 من قانون 10/11 بنصها على: "يتعين على المجلس الشعبي البلدي القيام بصفة دورية باتخاذ التدابير اللازمة من أجل تامين الأملاك البلدية المنتجة للمداخيل وجعلها أكثر مردودية".

لذلك لا بد من توفير العوامل القانونية والبشرية والتنظيمية المناسبة للجماعات المحلية لتعبئة مواردها الذاتية نظرا لوجود علاقة تبعية بين درجة استقلالها من الناحية الإدارية، وبين توافر مواردها المحلية الذاتية لاسيما مواردها الجبائية.

ثانيا: الموارد الجبائية للتمويل المحلي:

تندرج الجباية المحلية في الجزائر في إطار النظام الجبائي العام بمعنى أنها جزء لا يتجزأ منه، ولا يستقل عنه بحيث لا تخضع لنظام قانوني مستقل¹ وإنما تحكمها مجموعة من النصوص القانونية المتناثرة على مستوى القوانين الجبائية العامة، لهذا فمسألة التعرف على النظام الجبائي العام هي مسألة في غاية الأهمية قبل التطرق الجباية المحلية ومكوناتها، وذلك على الشكل التالي:

¹ - لا تخضع الجباية المحلية في الجزائر لنظام قانوني مستقل عن النظام الجبائي العام على غرار بعض الدول كالمغرب مثلا حيث تخضع الجباية المحلية لقانون خاص بما هو القانون رقم 06-47 الصادر في 30 نوفمبر 2007 في ج.ر.م.م. العدد 5583 المؤرخة في 2007/12/03.

1-النظام الجبائي العام ومكوناته: يعرف النظام الجبائي العام على أنه الإطار الذي ينظم مجموعة الضرائب والرسوم المتكاملة والمتناسقة، ويتم تحديدها استنادا إلى أسس اقتصادية ومالية وفنية في ضوء اعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية¹.

ويتكون النظام الجبائي العام من صورتين هما الضرائب والرسوم، حيث تعرف الضرائب بأنها اقتطاع مالي تفرضه الدولة وفقا لقواعد قانونية مقدرة بصفة إلزامية ونهائية، تفرض على المكلفين وفقا لمقدرتهم التكليفية بقصد تغطية النفقات العامة للدولة والهادفة لخدمة المجتمع وتطويره من جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية وغيرها بما يعود على كل أفراد المجتمع بالنفع العام².

أما بالنسبة للرسوم فيمكن تعريفها بأنها اقتطاع نقدي يدفعه الفرد للدولة أو غيرها مقابل الانتفاع بخدمة معينة تؤديها له، يترتب عليه نفع خاص³.

2-الجبائية المحلية ومكوناتها:

أ-تعريف الجبائية المحلية: إذا كانت تعرف الضريبة العامة بأنها فريضة مالية يدفعها الفرد جبرا إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية مساهمة منه في التكاليف والأعباء دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة⁴.

¹-سعيد عبد القادر عثمان،النظم الضريبية،مدخل تحليلي مقارنة،الدار الجامعية،الإسكندرية،2000،ص13.

²-صلاح زين الدين،الإصلاح الضريبي،دار النهضة العربية،القاهرة،2000،ص46.

³-بوزايدة حميد،النظام الضريبي الجزائري وتحديات الإصلاح الاقتصادي في الفترة 1992-2004،رسالة دكتوراه،كلية العلوم الاقتصادية،جامعة الجزائر،2006،ص25.

⁴-سوزي عدلي ناشد،المالية العامة،منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت،2003،ص115.

أما مصطلح الجباية فيقصد به مجموع الاقتطاعات التي تقوم بها الدولة سواء كانت في شكل ضرائب ورسوم، أو في شكل اقتطاعات أخرى، لذا فالجباية أوسع مفهوم من مصطلح الضريبة¹.

ولهذا يقصد بالنظام الجبائي مجموعة الضرائب والرسوم التي يلتزم بأدائها رعايا الدولة في زمن محدد للسلطة العامة سواء كانت مركزية أو محلية، وبهذا يتمثل النظام الجبائي المحلي في مجموع الضرائب والرسوم التي تستفيد من حصيلتها الجماعات المحلية سواء كانت محصلة عن طريق هيئاتها أو من خلال التابعة للدولة ولها نسبة فيها، ومن المبادئ التي يقوم عليها النظام الجبائي بصفة عامة سواء كان عام أو محلي المبادئ التالية²:

- **مبدأ المساواة أو العدالة:** حيث يؤسس هذا المبدأ على أساس خضوع كل فئات المجتمع للضريبة على أساس أنه لا يوجد مبرر لعدم إخضاع فئة دون الأخرى للضريبة، وأن كل امتياز ممنوح لفئة معينة هو نتيجة لثقل العبء الضريبي لفئات المجتمع الأخرى.

ويعتبر مبدأ العدالة والمساواة مبدأ دستوري تضمنه الدستور الجزائري في المادة 78 منه بنصها: "كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة".

- **مبدأ اليقين:** ويقصد به أن تتكفل النصوص القانونية بضرورة تحديد الضريبة بصورة واضحة سواء من حيث معدلاتها، ومجالات تطبيقها حتى يتمكن المكلف بها من معرفة التزاماته الضريبية مسبقاً.

¹ - محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 73.

² - عبد الفتاح العامري، نظرية الضريبة، دار وائل للنشر، عمان، 2007، ص 25 وما بعدها.

-مبدأ الملائمة في التحصيل: ويقصد بهذا المبدأ ضرورة التنظيم المحكم لقواعد تحصيل الضريبة خاصة من حيث موعد التحصيل وإجراءاته حتى تكون تتماشى أكثر مع ظروف المكلفين بها.

-مبدأ الاقتصاد في النفقة: ويقصد بهذا المبدأ ضرورة أن تراعي الإدارة الضريبية طرق مثلى في تحصيل الضرائب حتى لا تكلفها مبالغ قد تتجاوز حصيلة المبالغ المحصلة من الضرائب مما يؤثر بذلك على فعالية الموارد الضريبية باعتبارها أهم مورد لميزانية الدولة.

ب-مكونات الجباية المحلية:تتكون الجباية المحلية من مختلف الرسوم والضرائب،وذلك على الشكل التالي:

-الضرائب المحلية فهي كل فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة¹.

وبالتالي يتضح أن الضريبة المحلية تدفع في نطاق الوحدة المحلية إلى المجالس المحلية من قبل أفراد الوحدة المحلية أو المجتمع المحلي على عكس الضريبة العامة التي تدفع إلى الهيئات العامة للدولة من قبل جميع مواطني وأفراد الدولة مساهمة في الأعباء العامة، وبهذا فإن مواصفات الضريبة المحلية تتلخص في ضرورة أن تتحقق القواعد العامة للضريبة التي من أهمها تحقيق العدالة والمساواة في التضحية بالإضافة إلى محلية الوعاء وسهولة تقدير الضريبة المحلية لتتمكن المجالس المحلية من تخطيط مشروعاتها ووضع موازنتها تبعا للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقدرة لها².

¹-مراد محمد حلمي،مالية الهيئات العامة المحلية،دار النهضة العربية،مصر،1962،ص63.

²-عبد المطلب عبد الحميد،المرجع السابق،ص73.

-**الرسوم المحلية:** يتم تحصيل الرسوم المحلية مقابل خدمات تؤديها الإدارة المحلية للمواطنين حيث تعود بالنفع والفائدة على دافعي هذه الرسوم، وتشكل حصيلة هذه الرسوم موارد عامة للإدارات المحلية¹.

للوحدات المحلية حق تحصيل نوعين من الرسوم: رسوم محلية عامة وهي رسوم تفرض بقوانين وقرارات وزارية وليست محلية، ورسوم ذات طابع محلي وتفرض بقرارات محلية يصدرها المجلس الشعبي المحلي ويوافق عليها مجلس الوزراء. ويتمثل النوع الأول في رسوم التراخيص للمحال الصناعية والتجارية والعامة ورسوم التفتيش المقررة عليها ورسوم النظافة، أما النوع الثاني فيتمثل في رسوم رخص المحاجر وحصيلة رسومات مبيعات الرمل ومختلف الأحجار المستخرجة من المحاجر والمناجم ورسومات استهلاك المياه والكهرباء والغاز.....الخ².

ولهذا تشمل الجباية المحلية على كافة الضرائب والرسوم التي تحصل لفائدة البلديات والولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وبالرغم من الإصلاحات المتتالية التي كان أولها الإصلاح الذي تضمنه القانون 90-36 المتضمن القانون المالية لسنة 1991، والذي دخل حيز التنفيذ في 01-01-1992³، وتبعتها إصلاحات في مختلف قوانين المالية الأخرى سواء السنوية أو التكميلية كان آخرها قانون المالية لسنة 2016، إلا أن حصيلة الجباية المحلية تبقى ضعيفة، وهذا نتيجة لعدة أسباب منها ما يتعلق بالنظام الجبائي في حد ذاته، ومنها ما يتعلق بالمكلف، ومنها ما يتعلق بالإدارة الضريبية (هذا ما سيتم تفصيله لاحقاً).

¹ - خالد سمارة الزغي، المرجع السابق، ص22.

² - سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، دار الجلال للطباعة والنشر، القاهرة، 2003، ص252.

³ - أنظر القانون 90-36 المؤرخ في 31-12-1991 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ج.ج. رقم، 57 المؤرخة في 31-12-1990.

وأمام ضعف مردودية الموارد الداخلية الذاتية للتمويل المحلي يجعلها غير كافية للسير العادي للجماعات المحلية، ولتغطية هذا العجز تلجأ إلى الموارد الخارجية وهذا ما سيتم تفصيله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: الموارد الخارجية للتمويل المحلي:

الأصل أن يتم الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة استثنائية تلجأ إليها الجماعات المحلية عند الضرورة، في حال كانت الموارد الداخلية غير كافية لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية أحيانا، ولكن قد يكون هذا الاعتماد مقصود من الحكومة المركزية كما يحدث في حالة الإعانات المركزية، وذلك لإخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية، وذلك لتحقيق القدر اللازم من التنمية المحلية من وحدة محلية إلى أخرى¹، وتتفرع الموارد المالية الخارجية وفقا للتنظيم المعمول به في الجزائر إلى مايلي:

أولا: الإعانات الحكومية:

غالبا ما تضطر الدولة إلى منح مساعدات مالية إلى الهيئات العمومية والوحدات المحلية والهيئات الخاصة، وفي بعض الأحيان بدون أن تحصل الدولة على مقابل أي بدون أن تلزم المستفيدين برد هذه المساعدات لا نقديا ولا عينييا. وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية نفقات التنمية المحلية بالإعانات²، وتتلقى الجماعات المحلية هذه الإعانات لاسيما في حالة عدم كفاية مداخيلها مقارنة بمهامها وصلاحياتها المحددة قانونا أو نقص القيمة للإيرادات الجبائية للجماعات المحلية في

¹ - يوسف نور الدين، الجباية المحلية ودورها في تنمية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس، 2008، ص 70.

² - حسين صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 1999، ص 47.

إطار تشجيع الاستثمار أو عدم كفاية التغطية المالية للنفقات الإجبارية، وهذه من ضمن الحالات المنصوص عليها في المادتين 172 و154 من قانون 10/11 و07/12 على التوالي.

و توجه الإعانات الممنوحة للجماعات المحلية من الدولة للغرض الذي منحت من أجله¹، لهذا غالبا ما تتضمن هذه الإعانات شروطا تقيد حرية واستقلال المجالس المحلية إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها للإعانات الحكومية إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية، مما قد تمس باستقلاليتها المحلية وتجعلها في حالة تبعية للسلطات المركزية².

ثانيا: القروض:

تستعمل القروض في تمويل المشروعات الاستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجأ إلى عقد قروض دون إذن من الحكومة. وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه³.

ورخص المشرع الجزائري للجماعات المحلية إمكانية اللجوء إلى القرض البنكي قصد الحصول على التمويل المناسب لإنجاز مشاريع تساهم في تدعيم مدا خيلها، وذلك بموجب المادتين

¹ - أنظر للمادتين 172 و154 من القانوني 10/11 و07/12 السابق الإشارة لهما.

² - سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، رسالة دكتوراه، جامعة سيدي بلعباس، سنة 2006/2007، ص 198.

³ - حياة بن اسماعين/وسيلة السبتي، التمويل المحلي للتنمية المحلية، الملتقى الدولي حول سياسة التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات -دراسة حالة الجزائر- كلية الاقتصاد، جامعة بسكرة، يومي 21/22/11/2006، ص 05.

174 و156 من القانون 11/10 و12/07 على التوالي، وفي حال لجوء البلدية إلى الاقتراض فيتم تسديد رأسمال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار، والمتمثلة فيما يلي¹:

- مساهمات المتعهدين في نفقات التجهيز العمومية عن طريق رسوم محلية للتجهيز والتي تتراوح بين 1 إلى 05 بالمائة من قيمة العقار والأرض المعدة للبناء.

- إعانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية.

- الاقتطاعات من ميزانية التسيير.

- القروض المحتملة لدى مؤسسات مالية من الدولة عن طريق مساعدات مؤقتة.

وعموماً يكون القرض المحصل عليه من قبل البلدية يمثل القرض الاجباري مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من أجل تسديد الديون.

إلا أن الجماعات المحلية ليست حرة في اللجوء إلى سياسة الاقتراض لأنها مقيدة بجملة من الشروط في هذا المجال، وذلك حتى لا تثقل ميزانيتها في حالة زادت عن حدها المعقول، ومن ضمن هذه الشروط ما يلي²:

- لا بد على الجماعات المحلية عند الاقتراض أن تستشير الدولة أو الجهاز الحكومي خاصة إذا كان المشروع المراد إنجازه غير وارد في الخطة الوطنية.

- أن تحدد نسبة معينة للاقتراض من المجموع السنوي للإيرادات الجماعات المحلية.

¹ -بسمه عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، عدد 04، ص 272-273.

² -عبدالجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، مصر، 1990، ص 98.

وإضافة على هذه القيود المفروضة على القروض المحلية فإنه يشترط فيها كذلك ضرورة تسجيلها في قسم التسيير، ولا تستعمل لتسديد الديون الأصلية، ولا يمكن استعمالها لتغطية نفقات التجهيز العمومية، وكانت الجماعات المحلية تلجأ الى الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط لإبرام عقود الاقتراض قبل إنشاء بنك التنمية المحلية¹.

لكن بالرغم من اعتبار القروض المحلية مورد مالي للميزانية الجماعات المحلية، إلا أن أهميته في تمويل هذه الأخيرة مرتبط بنجاح المشاريع الاستثمارية التي تم الاقتراض من أجلها، لأنه في حالة فشلها يصبح هذا المورد يشكل تهديد جديد على ميزانية الجماعات المحلية، لذلك ينبغي على الجماعات المحلية الحرص على استغلال هذا المورد بشكل ايجابي حتى لا يؤثر سلبا على ميزانياتها.

ثالثا: التبرعات والهبات:

تعتبر التبرعات والهبات موردا من موارد المجالس المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنون إما مباشرة إلى المجالس المحلية أو بشكل غير مباشر للمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وكذلك قد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته في حالة انعدام الورثة، أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده². وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة مداولة المجلس الشعبي البلدي³، وتبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بالموافقة المسبقة لوزير الداخلية⁴ سواء أكانت من هيئات أو أشخاص أجنبية.

¹- لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة بسكرة، العدد 07-2005، ص 09.

²- مرغاد لخضر، واقع المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001، ص 66.

³- أنظر المادة 166 من قانون 11/10 السابق الإشارة إليه.

⁴- أنظر المادة 171 من القانون 11/10 السابق الإشارة إليه.

وما يمكن الإشارة إليه، إلى أن عائدات التبرعات والهبات محدودة لذلك يعتبر هذا المورد مورد استثنائي لا يعتمد عليه في تمويل الجماعات المحلية.

رابعاً: مساعدات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية (الصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقاً):

يعتبر هذا الصندوق مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي أنشئ بداية سنة 1973¹. بعدها صدر المرسوم 86-266 يتضمن تنظيم الصندوق وعمله²، وبعدها صدر المرسوم التنفيذي رقم 14-116 وغير تسميته إلى صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية³، والذي يحتوي على صندوقين من أجل التضامن المالي بين الجماعات المحلية، وهما صندوق للتضامن و صندوق للضمان المنصوص عليهما في المادتين 211 و 176 من قانون البلدية والولاية 11/10 و 12/07 على التوالي، وتمثل المهمة الرئيسية التي أسندت للصندوق في إرساء التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال تعبئة الموارد المالية وتوزيعها. ويكلف الصندوق في هذا الإطار، بما يلي⁴ :

1. العمل على تعاضد الوسائل المالية للجماعات المحلية الموضوعة تحت تصرفها بموجب القانون والتنظيمات المعمول بها؛
2. توزيع المخصصات المالية المدفوعة من قبل الدولة لفائدة الجماعات المحلية؛

¹- أنظر المرسوم 73-134 المؤرخ في 09/08/1973 المتضمن انشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج.ر.ج. العدد 67 لسنة 1973.

²- المرسوم رقم 86-266 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج.ر.ج. العدد 45 لسنة 1986.

³- المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتعلق بانشاء صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، الصادر بتاريخ 24-03-2014 ج.ر.ج. العدد 19 المؤرخة 02 أبريل 2014، ص 04.

⁴- أنظر المادتين 05 و 06 من المرسوم 14-116 السابق الإشارة إليه.

3. توزيع تخصيص إجمالي للتسيير فيما بين الجماعات المحلية سنويا لتغطية النفقات الإجبارية ذات الأولوية؛
4. تقديم مساهمات مالية لفائدة الجماعات المحلية التي يتعين عليها أن تجابه أحداث كوارث و/أو طوارئ وكذا تلك التي تواجه وضعية مالية صعبة؛
5. تقديم مساهمات مؤقتة أو نهائية للجماعات المحلية ومؤسساتها لإنجاز مشاريع تجهيز واستثمار في الإطار المحلي أو في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛
6. الوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية؛
7. منح إعانات مالية لفائدة البلديات لإعادة تأهيل المرفق العام المحلي؛
8. القيام بكل الدراسات و التحقيقات و الأبحاث التي ترتبط بترقية الجماعات المحلية وإنجازها والعمل على نشرها؛
9. المساهمة في تمويل أعمال تكوين المنتخبين و الموظفين المنتمين لإدارة الجماعات المحلية وتحسين مستواهم؛
10. المشاركة في أعمال الإعلام و تبادل الخبرات واللقاءات لا سيما في إطار التعاون المشترك بين البلديات؛
11. مباشرة وإنجاز كل عمل مرتبط بهدفه أو مخرولها صراحة بموجب القانونين و التنظيمات المعمول بها .

وفي مجال التضامن ما بين الجماعات المحلية، يكلف الصندوق في إطار مهامه، بدفع المخصصات الآتية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية:

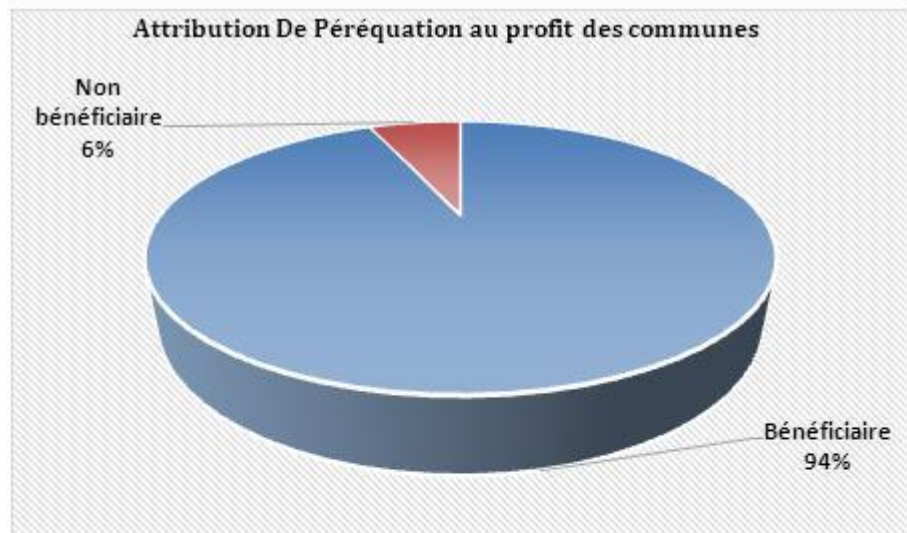
أ- تخصيص إجمالي للتسيير بنسبة 60%:

يوجه هذا التخصيص إلى قسم التسيير لميزانيات البلديات و الولايات. ويتضمن هذا التخصيص :

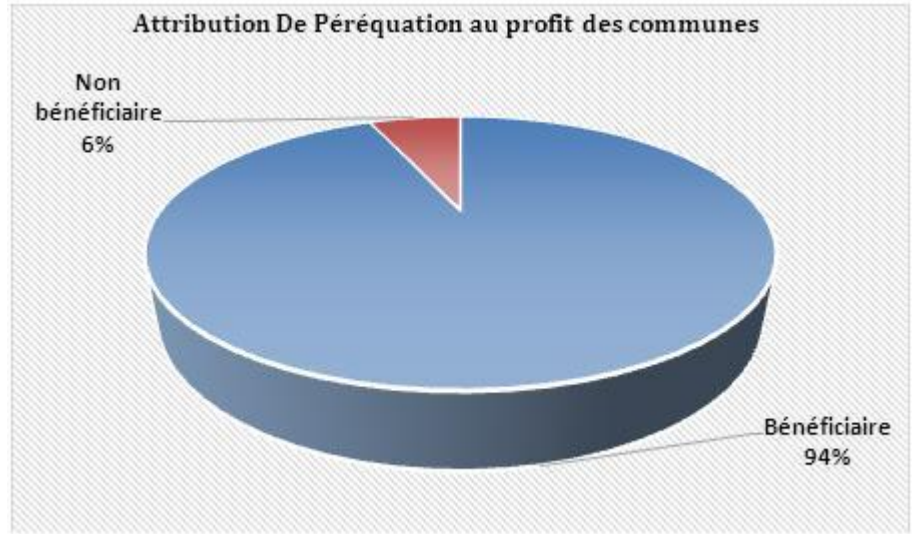
*منح معادلة التوزيع بالتساوي: توجه لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات. لحساب معادلة التوزيع بالتساوي، تؤخذ بعين الاعتبار المعيار الديموغرافي من جهة و المعيار المالي من جهة أخرى. كما يمكن لمجلس التوجيه أن يعتمد على معايير أخرى.

وخلال سنة 2015، خصص الصندوق المشترك للجماعات المحلية منحة معادلة التوزيع بالتساوي المقدرة ب : 82 مليار دج، وزعت كما يلي¹:
72مليار دينار لفائدة 1442 بلدية

¹- أنظر الموقع الرسمي لوزارة الداخلية: تاريخ الإطلاع 2016/08/15
<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar/html/الجماعات-الإقليمية/برنامج-دعم-الجماعات-الإقليمية>



10 مليار دينار لفائدة 36 ولاية



-تخصيص الخدمة العمومية: يمنح تخصيص الخدمة العمومية للجماعات المحلية التي تعرف صعوبات في تغطية النفقات الإجبارية المرتبطة بتسيير المرافق العامة .

ويدفع هذا التخصيص للجماعات المحلية بهدف تلبية الاحتياجات ذات الصلة بالمهام المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات .

تحدد المعايير المتبعة لحساب تخصيص الخدمة العمومية بقرار من الوزير المكلف بالداخلية. مُنح هذا التخصيص لسنة 2015 بقيمة تُقدر بـ 6 مليار دج لفائدة جميع الولايات للتكفل بنفقات صيانة و كراء حافلات النقل المدرسي على مستوى البلديات.

-إعانات استثنائية: يمكن أن تمنح الجماعات المحلية إعانات استثنائية لمواجهة الكوارث والأحداث الطارئة أو وضعية مالية صعبة جدا .

تحدد المعايير المقررة لتحديد هذه الإعانات الاستثنائية بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية. خلال سنة 2015¹، لم يسجل أي عجز في ميزانيات البلديات.



-إعانات التكوين والدراسات و البحوث:

ب-تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار بنسبة 40 بالمائة: يسمح هذا التخصيص بإنجاز برامج تجهيز واستثمار بهدف المساعدة في تطويرها وخاصة تطوير المناطق الواجب ترقيتها. يتضمن التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار:

1. إعانات التجهيز؛

2. مساهمات مؤقتة أو نهائية موجهة لتمويل المشاريع المنتجة للمداخيل.

في مجال ضمان التقديرات الجبائية، يوجه صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعويض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة لمبلغ التقديرات.

¹-المصدر الموقع الرسمي لوزارة الداخلية، الموقع الإلكتروني السابق الإشارة إليه.

يمول صندوق الضمان للجماعات المحلية بالمساهمات الإجبارية للبلديات والولايات.

وبلغ تخصيص تعويض نقص القيمة الجبائية الذي خصص كتخصيص سنوي لتعويض مقابل إلغاء الدفع الجزائي و تخفيض نسبة الرسم على النشاط المهني، حيث يقدر مبلغ هذا التخصيص لسنة 2014 بـ 94,8 مليار دج موزع كما يلي¹ :

57,16 مليار دج لفائدة البلديات

1,10 مليار دج لفائدة الولايات

6,7 مليار دج لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

وبالرغم أن مهمة إعادة التوازن لميزانيات الجماعات المحلية أسندت للصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقا الممول أصلا من بعض الاقتطاعات الاجبارية من الميزانيات المحلية، ونسب بعض الضرائب والرسوم، إلا أن هذا الصندوق بدأ يعرف هو أيضا بعض العجز في الآونة الأخيرة، الامر الذي أدى إلى تعديله بموجب المرسوم 14-116 سابق الإشارة إليه، ومن أسباب عجزه في تأدية مهامه مايلي² :

-العدد المتزايد والكبير للبلديات العاجزة.

-تكليف الصندوق بدفع إعانات تسيير الحرس البلدي، والتي تتعدى على الغالب 40 بالمائة من ميزانيته.

-إلغاء ضريبة الدفع الجزائي حيث كان يستأثر بحصة الأسد 70 بالمائة.

¹-الموقع الرسمي لوزارة الداخلية، السابق الإشارة إليه.

²-بن شعيب نصرالدين/شريف مصطفى، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، جامعة الأغواط، العدد 10/2012، ص 164-165.

ونظرا لهذه الأسباب وأخرى بدأت نسبة التغطية تتراجع من 100 بالمائة إلى 68 بالمائة سنة 1994 إلى 56,5 سنة 1999 مما جعل الإعانات الممنوحة من قبل الصندوق لا تغطي سوى نسبة 06 بالمائة من هذا العجز نتيجة ضخامة العجز المالي للبلديات¹، ولهذا يطرح التساؤل التالي: ماهي أسباب العجز المالي للبلديات؟ وما مدى أهمية دور الجباية المحلية لتغطية هذا العجز؟ هذا ما سيتم الإجابة عنه في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: مدى أهمية الجباية المحلية للتمويل المحلي.

ترتكز مالية البلديات بشكل أساسي على مداخيل الجبائية، حيث أن هذه الأخيرة تشكل أكثر من 90 بالمائة من ميزانيات البلديات، بينما لا تتعدى إيرادات أملاكها 10 بالمائة². فأهمية الموارد الجبائية تتحدد بحجم نسبتها في ميزانية الجماعات المحلية، ولتحديد ذلك لا بد من تسليط الضوء

أولا عن الوضعية المالية للجماعات المحلية لاسيما البلديات في الجزائر، ثم معرفة حدود مساهمة الجباية المحلية في تمويل المالية المحلية. لهذا سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين يتم التطرق في الفرع الأول إلى الوضعية المالية للجماعات المحلية في الجزائر. أما الفرع الثاني فيخصص لدراسة مدى مساهمة الجباية المحلية في تمويل المالية المحلية والصعوبات التي تواجهها.

الفرع الأول: الوضعية المالية للجماعات المحلية في الجزائر

تعتبر الجماعات الإقليمية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة أسندت لها جملة من الصلاحيات بهدف إشباع الحاجات العامة المحلية في كل إقليم محلي، ولتجسيد هذا الدور أرفقت هذه المهام بمصادر تمويل مختلفة من ضرائب ورسوم وحقوق ومداخيل أملاك وغيرها، غير انه في الواقع أصبح حجم هذه الموارد لا يتوافق وحجم الأعباء المتزايدة التي تتسع بشكل مستمر، مما أدى

¹- شوقي جباري/بسة عولمي، تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، عدد 2015/02، ص 29.

²- بن شعيب نور الدين/شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 164.

إلى ظهور مشكلة عجز المالية المحلية عن تأدية مهامها، وهذا ما سيتم معالجته من خلال تسليط الضوء على واقع عجز المالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر، والأسباب المؤدية لذلك، وذلك على الشكل التالي:

أولاً: واقع عجز المالية المحلية للجماعات المحلية في الجزائر:

تعرف المالية المحلية بأنها وثيقة مالية رسمية تبني أرقامها على أساس التنبؤ بحجم كل من الإيرادات والنفقات المحلية اللازمة لتنفيذ سياسات ونشاطات ذات طابع محلي تهدف إلى تقديم

خدمات محلية وفقاً لأولويات المجتمع المحلي¹. وبناء على هذا التعريف فإن مشكلة العجز المالي للجماعات المحلية تظهر في حالة وجود اختلال بين حجم النفقات ونقص في حجم الإيرادات، وفي الحقيقة ترجع هذه المشكلة إلى عدم تطابق الموارد مع المهام الموكلة إلى الجماعات المحلية، ولوحظ هذا التعارض بين أعباء البلدية وبين مواردها المتاحة منذ زمن بعيد، حيث أعتمد قانونها قبل الولاية وأسندت لها عدة صلاحيات وهي لا تزال حديثة العهد بالاستقلال²، ومن المعلوم أن الجزائر ورثت عن الاستعمار الفرنسي أكثر من 1500 بلدية كانت معظمها تعاني من العجز والنقص في جميع الوسائل، وتسير وفق لنظام يتصف باللاتوازن بين البلديات من حيث طريقة التمويل خاصة عن طريق الضرائب المحلية³.

وفي الحقيقة عندما نتصفح في ميزانية الكثير من البلديات نجد أن النفقات المسجلة أكثر بكثير من الإيرادات الحقيقية المسجلة في الميزانية⁴، مما يدفع بالبلدية إلى تقديم طلب لمنح الإعانة لإعادة

¹- خالد سمارة الزغي، المرجع السابق، ص 09.

²- بن شعيب نورالدي/ شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 165.

³- الطيب ماتلو، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، 2009، ص 101.

⁴- بلجيلالي أحمد، إشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2009/2010، ص 185-186.

التوازن للميزانية، إذ أن التوازن المالي يقتضي تساوي الإيرادات والنفقات والإخلال بذلك يؤدي إلى العجز المالي الذي أصبح أهم المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية، حيث أصبحت البلديات عاجزة عن تغطية معظم القطاعات بمبالغ مختلفة مجموعها يتعدى 17 مليار دينار سنة 1999¹، و منذ نهاية الثمانينات وعدد البلديات العاجزة في تطور مستمر سنة بعد سنة، حيث كان عدد البلديات العاجزة سنة 1986 يقدر بـ 52 بلدية من مجموع 1541 ليرتفع في التسعينيات من سنة 1990-1999 من 164-1207، أما في 2000 إلى 2012 من 1280 إلى 1090².

ولقد حاول المشرع الجزائري عبر جملة من الإصلاحات إصلاح المالية المحلية للجماعات المحلية لاسيما البلديات، عن طريق وضع جملة من الآليات لتطويرها وتحسين مردوديتها خاصة بعد التحول الذي شهدته الجزائر في نظامها السياسي والاقتصادي، وبناء على هذه الإصلاحات لا سيما المتعلقة بالجانب الجبائي صرح وزير الداخلية أنه انخفض عدد البلديات العاجزة من 1184 بلدية عاجزة من أصل 1541 في سنة 2000 إلى 417 بلدية عاجزة سنة 2009، وبلغ هذا العدد 14 بلدية خلال 2010 بإعانة قدرت 134 مليون و 00 خلال 2011 و 2012³.

كما صرح مدير المالية المحلية بوزارة الداخلية والجماعات المحلية "نور الدين كروي" بأنه لا يوجد أي عجز مالي في تسيير ميزانيات البلديات على مستوى الوطن⁴.

ولكن هذه التصريحات لا يمكن التقييد بها نظرا لتغير الوضع المالي للجزائر بعد انخفاض أسعار البترول، ولذلك أصبح الخيار الوحيد للبلديات تثمين مواردها الذاتية لتغطية نفقاتها أمام

¹- لمزيد من التفاصيل حول هذه النسب أنظر إلى المرجع: بن شعيب نور الدين/شريف مصطفى، المرجع أعلاه، ص 166 و 172.

²- بن شعيب نور الدين/شريف مصطفى، المرجع السابق، ص 172؛ شوقي جباري /عولمي بسمة، المرجع السابق، ص 31.

³- حسب تصريح لوزير الداخلية دحو ولد قابلية، التصريح السابق الإشارة إليه.

⁴- تصريح وارد في جريدة الشروق اليومي بتاريخ 2013/12/05.

انخفاض الإيرادات العامة للدولة، والتي تعتمد في مجملها على الجباية البترولية، وهذا ما دعا إليه وزير الداخلية في اجتماعه مع الولاية حيث حثهم على ضرورة تامين الممتلكات المحلية وتحسين الاستثمار نظرا لعدم وجود أموال، وذلك نتيجة زيادة التحصيل الضريبي المتأتي من الممتلكات المحلية ب 20 بالمائة لسنة 2016¹. ولهذا على البلديات تامين مواردها الخاصة لاسيما الجباية منها من أجل تجاوز مشكلة ظاهرة العجز المالي لميزانياتها.

ثانيا: الأسباب المؤدية للعجز المالي للبلديات:

رغم التدابير في مجال إصلاح المالية العامة وتعبئة الموارد من خلال إصدار التشريعات في مجال المالية والجباية بشكل خاص، إلا أن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من مشكلة العجز المالي المسجل والمتراكم على مستوى الميزانيات المحلية² مما تولد عنه مشكل آخر مشكل المديونية والتي كثيرا ما دفعت الدولة للتدخل لمسح هذه الديون، وعليه هناك علاقة تبعية بين ظاهرتي العجز المالي لميزانيات الجماعات المحلية وظاهرة المديونية، لهذا سيتم معالجة ذلك على الشكل التالي:

1- أسباب ظاهرة العجز المالي لميزانيات البلديات:

إن المقصود بعدم توازن الميزانية هو عدم تعادل الإيرادات مع النفقات، وتتحقق حالة العجز في الميزانية عند ارتفاع النفقات عن الإيرادات³، ويعود عدم توازن قسم يميزانيات البلديات، ولاسيما التي تفتقر بعضها إلى أدنى نشاط اقتصادي يدر موارد جبائية لتدعيم ميزانية البلدية، إلى عدة أسباب منها ما يتعلق بالمكلف أو الخاضع للضريبة ومنها ما يتعلق بالنظام لهذا يمكن تصنيف هذه الأسباب إلى أسباب داخلية وأخرى خارجية، وذلك على الشكل التالي:

¹ - جريدة النصر، يوم 2016/07/27.

² - شوقي جباري/بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 02.

³ - صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة 04، د.م.ج، الجزائر، 1992، ص 54.

أ- الأسباب الداخلية: تتعدد هذه الأسباب هي الأخرى إلى عدة أنواع أهمها:

أ/1- عدم التطابق بين الموارد والأعباء: تعتبر ظاهرة عدم التطابق بين الموارد والأعباء من الظواهر

العامّة التي أضحت كصفة أساسية ملازمة لجميع بلديات الوطن على إختلاف حجمها

وإمكانياتها، حيث ترجع ظاهرة النمو المتزايد لأعباء البلديات إلى الوضعية المالية التي عرفتھا

البلدية الجزائرية منذ القوانين الأولى (1967) التي أظهرت انخفاض خطير في الموارد

متبوع بارتفاع كبير للنفقات، وهذا نتيجة لوضعية البلاد في تلك الفترة¹. لتعرف هذه الظاهرة

انتشار أكثر بعد صدور قانون البلدية 08/90 الذي أضاف على عاتق البلدية عدة صلاحيات

ترتب عنها الزيادة في أعبائها، وذلك نظرا لما تميزت به هذه الفترة من دخول الجزائر في إطار

التعددية السياسية و اقتصاد السوق، والعشرية السوداء التي دفعت الصندوق المشترك للجماعات

المحلية إلى توجيه إعاناته إلى التكفل بأجور الحرس البلدي.

وتوسيع مجالات تدخل البلدية في جميع الميادين تقريبا بموجب القوانين المتعلقة بها بما فيها

القانون 11/10 زاد من العبء الانفاقي دون مقابل مالي كاف، واعتبارا لهذه الوضعية كانت ندرة

الموارد المالية سيّدة الموقف مما جعل السلطات المحلية تصنف الديون تحت بند نفقات التسيير خارج

الميزانية نظرا لنقص مواردها².

أ/2- ضعف الموارد البشرية: يعتبر من العوامل المساعدة على نجاح اللامركزية الإدارية وجود

مسؤولين محليين قادرين على تسيير الشؤون الوحيدة المحلية، لهذا لا بد من حسن اختيار مسؤولوا

الوحدات المحلية سواء كانوا منتخبين أو موظفين لأنه يؤدي بالضرورة إلى التحكم في تسيير

ميزانيات هذه الوحدات، إلا أن الواقع اثبت أن طرق وإجراءات التي تحيط بعملية اختيار وتعيين

¹- بن شعيب نصر الدين/شريف مصطفى، المرجع السابق، ص165؛ بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص101.

²- شوقي جباري/بسمة عولمي، المرجع السابق، ص32.

الممثلين المحليين أصبحت لا تتجاوب مع متطلبات عصرنة الإدارة المحلية، فبالإضافة إلى غياب انتقاء صفات التأهيل في فئة كثيرة من المنتخبين المحليين فإن الشروط التي تحيط بعملية التعيين الأعوان الإداريين، والإطارات بالرغم من خضوعها لشروط التوظيف العادي من إعلان ومسابقات وتعيين إلا أن جل البلديات تعاني من ضعف مستوى التأطير الذي تبلغ نسبته 2.06 بالمائة¹، و ضعف التأطير على مستوى البلديات مرتبط بانسداد أبواب الترقية

وغياب المحفزات المالية التشجيعية نظرا لعدم وفرة الموارد المالية للجماعات المحلية تمكنها من توظيف مؤهلين للتحكم في تسيير الاختصاصات المسندة إليهم². فضعف التأطير يشكل الإشكال الأول للبلديات فعلى مستوى 1541 بلدية هناك 15493 إطار يحمل شهادة التعليم العالي، وهناك 800 بلدية لا تتوفر على إطار جامعي بسبب نقص مواردها أو بُعدها³.

وبالمقابل تشكل الاعتمادات المخصصة لأجور الموظفين 75 بالمائة من ميزانية التسيير فهذه النسبة تشكل عبء كبير على البلديات المحدودة الموارد، والتي غالبا ما تعجز عن تسديدها إلا بعد اللجوء إلى الصندوق الضمان للجماعات المحلية⁴، وهذا من دون مقابل في الأداء.

وما يستشف مما سبق، أنه أصبح من الضروري على البلديات تعبئة مواردها المالية لاسيما الذاتية من أجل التحكم في عملية التوظيف من أجل اختيار موظفين قادرين على التحكم في تسيير شؤونها المحلية لاسيما المالية منها.

¹- بلجيجالي أحمد، المرجع السابق، ص102.

²- تابتى بوحانة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2014/2015، ص72-73.

³- بن شعيب نصر الدين/ شريف مصطفى، المرجع السابق، ص166.

⁴- بن شعيب نصر الدين، المرجع نفسه، ص166.

ب- الأسباب الخارجية: من الأسباب الخارجية التي أدت إلى العجز المالي للبلديات مايلي:

ب/1- عشوائية التقسيم الإداري في الجزائر: عرفت الجماعات المحلية في الجزائر ولاسيما البلديات تطورا ملحوظا منذ الاستقلال ففي سنة 1962 وجدت 1536 بلدية مورثة عن العهد الاستعماري كانت أغلبها تعاني من ضعف في الإمكانيات البشرية والموارد المالية، وبصدور المرسوم رقم 189/63 تقلص عدد البلديات ليصبح 676 بلدية حيث كان لهذا الإجراء أثر إيجابي على البلديات بالتخفيف من أعباء تسييرها عن طريق ضبط مواردها البشرية والمالية¹.

ولكن عرفت الجماعات المحلية تقسيمات أخرى كان لها تأثيرات سلبية على تمويلها المالي بدءا من سنة 1974 و1984 و2015، وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي:

1-1- التقسيم الإداري لسنة 1974: الذي بموجبه عدد البلديات بإضافة 28 بلدية كما تم الرفع من عدد الولايات من 15 إلى 31، إلا أن وإن ترتب عليه عدم استيعاب التغييرات التي أدرجت آنذاك، وعدم التحكم في تأثيراتها على الجباية المحلية العائدة للبلديات بشكل خاص². إلا أن هذا التقسيم لم يكن له تأثير كبير على المالية المحلية³.

1-2- التقسيم الإداري لسنة 1984: الذي ترتب عنه رفع عدد البلديات إلى 1541 بلدية

ورفع عدد الولايات إلى 48 ولاية مما دفع بالدولة إلى تخصيص مساعدات مالية معتبرة على شكل إعانات تجهيز لصالح الجماعات المحلية، حيث استفادت 837 بلدية من مساعدات مالية قدرت

¹- بن شعيب نصر الدين،/شريف مصطفى، المرجع السابق، ص163.

²- يوسف نورالدين، الجباية المحلية ودورها في تنمية الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس، 2010/2009، ص119.

³- بن شعيب نصر الدين، المرجع نفسه، ص164.

ب20 بالمائة من الاحتياجات العامة. أما الولايات 17 الجديدة فاستفادت من 04 ملايين دج التي خصصت لانجاز الهياكل الضرورية لانطلاق مصالح الولاية¹.

لكن كان لهذا التقسيم عدة سلبيات على الجماعات المحلية في الجزائر يمكن ذكر منها مايلي²:

- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد.

- لم يصاحب هذا الإجراء وسائل لترقية الاستثمار في هذه البلديات وبالتالي قلة العمالة.

- زيادة عدد الموظفين الذي استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون مورد مالي لتغطية ذلك.

- تشتت الحصيلة الجبائية التي كانت توزع على 704 بلدية و31 ولاية ليرتفع هذا العدد إلى 1541 بلدية و48 ولاية .

فنتج عن هذا التقسيم الجديد 19 بلدية من أصل 837 تقع مقراتها العامة في المناطق الحضرية بمعنى أن 89.2 بالمائة من هذه البلديات ذات طابع ريفي مما يجعلها تعتمد في تمويلها على إعانات الدولة نظرا لانعدام إيراداتها الذاتية³، وهو الأمر الذي ساهم في إحداث 600 بلدية عاجزة بالمنشأ لا تستند على أي مورد مالي مما أدى إلى ظهور ظاهرة عجز البلديات التي كانت بوادرها انطلاقا من سنة 1986 والتي تزايدت سنة بعد سنة.

لهذا كان من المفروض على السلطات المركزية التفكير في تقليص حجم عدد الجماعات المحلية، وذلك عن طريق دمج البلديات المتشابهة من حيث الخصائص على مستوى الوطن مع مراعاة حجم السكان والمساحة الجغرافية بهدف التقليل من نفقات التسيير والحفاظ على الموارد المالية

¹-يوسف نوالدين، المرجع السابق، ص119.

²-بن شعيب نصر الدين، المرجع السابق، ص164.

³-بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص113.

للوحدة المحلية لاسيما الموارد الجبائية، غير أن تفكير السلطات المركزية لا يزال في الاتجاه المعاكس فعوض التفكير في فكرة التجميع من أجل خلق وحدات محلية قادرة على التكفل بذاتها من الناحية التنظيمية والمالية والبشرية، لا تزال مستمرة في خلق وحدات إدارية اصطناعية عاجزة منذ نشأتها، وهذا ما تم من خلال المرسوم الرئاسي رقم 140/15 المؤرخ في 27 ماي 2015 الذي يهدف إلى إنشاء مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة بتنظيمها وكذلك مهام الوالي المنتدب¹، وبغض النظر عن البحث في مدى دستورية هذا المرسوم من عدمه، فإن السبب في تنامي ظاهرة البلديات العاجزة بالمنشأ أو الوحدات المحلية الاصطناعية يرجع بالدرجة الأولى إلى عدم مراعاة السلطات المركزية عند إنشاء هذه الوحدات المحلية إلى مقومات اللامركزية، والدليل على ذلك إحداث وحدات محلية تفتقر حتى على مقرات إدارية حتى لتنصيبها مما تضطر الحكومة المركزية إلى تخصيص إعانات لتجهيزها إداريا، وتمويلها مستقبلا لتسيير مهامها في غياب مواردها المالية الذاتية، ولهذا يرجع السبب الأساسي في الضعف المالي للجماعات المحلية إلى التقسيم الإداري العشوائي الذي لا يركز على مراعاة أبسط مقومات اللامركزية الإدارية.

ب/2- الإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988: إن انطلاق عملية الإصلاح المؤسساتي في جانفي 1988 والذي نجم عنه استقلالية المؤسسات، وحل البعض الآخر جعل حصيلة الجباية المحلية تتقلص نتيجة انخفاض الاستثمار، مما ترتب على ذلك تفويت موارد جبائية على ميزانية الجماعات المحلية². ولهذا كان للإصلاحات الاقتصادية أثر سلبي على المالية والجباية المحليتين وارتفاع في نسبة البطالة نتيجة التسريح الجماعي للعمال.

¹-أنظر المادة 01 من المرسوم 140/15 المتضمن إحداث مقاطعات ادارية داخل بعض الولايات المؤرخ في 27/5/2015 الصادر في ج.ج.ر.ج العدد 29 المؤرخة في 31/05/2015، ص.03.

²-يوسف نوالدين، المرجع السابق، ص.120.

ب/3- إشكالية النظام الجبائي في الجزائر¹: يتميز النظام الجبائي بعدة إختلالات، وذلك نظرا لهيمنة الدولة عليه في عدة جوانب سواء من حيث إنشاء وتأسيس الضرائب الذي هو من اختصاص البرلمان وحده دون وجود أي سلطة للجماعات المحلية في هذا المجال. أما الجانب الثاني فيتعلق بإسناد عملية تحصيل و توزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية فإن عملية تحصيل مختلف الضرائب هي من صلاحيات الدولة التي تنفرد هي الأخرى بعملية توزيع حصيلة الموارد الجبائية على الجماعات المحلية التي تنتظر حصصها السنوية من مديرات الضرائب. أما الجانب الثالث فيرتبط بهيمنة الدولة على الموارد الجبائية المنتجة أمام ضعف مردودية الضرائب المخصصة للجماعات المحلية التي يقدر حصتها من العائدات الجبائية ب24 بالمائة بينما النسبة المخصصة للدولة 76 بالمائة، وعليه يظهر واضحا مدى هيمنة الدولة على النظام الجبائي سواء من حيث التأسيس أو التحصيل أو التوزيع أو من حيث الاستفادة من العائدات، وفي ظل غياب أي دور للجماعات المحلية في المجال الجبائي فكيف يمكن تطوير الجباية المحلية؟

وبالإضافة إلى ما سبق، يتميز النظام الجبائي في الجزائر بكثرة التشريعات وعدم استقرارها مما كان عامل مساعد لتفشي ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي (هذا ما سيتم تفصيله لاحقا)

2- ظاهرة المديونية للجماعات المحلية في الجزائر: شهدت ظاهرة مديونية البلديات تطورا مستمرا إذ بلغت مجموع ديونها سنة 2000 ستة وعشرون 26 مليار دينار²، وهذه المديونية لها عدة أسباب لكن في الغالب ما تعتبر مؤشر على حسن أو سوء التسيير من طرف مسؤولي الجماعات المحلية³ الذين لا يحترمون في الغالب الاعتمادات المالية المفتوحة انطلاقا من فكرة أن

¹-لمزيد من التفصيل أنظر: بن شعيب نصر الدين، المرجع السابق، ص165؛ بلجيلالي أحمد، المرجع السابق، ص114، جباري شوقي/عولمي بسمة، المرجع السابق، ص33.

²- أحمد بلجيلالي، المرجع السابق، ص118.

³-مراد محامد، عجز المسؤولين المحليين عن التسيير يكلف الدولة 18 ألف مليار، الشروق اليومي، الجزائر، بتاريخ 2008/07/29؛ بلال خروفي، الفساد في المجالس المنتخبة كعقبة في وجه التنمية المحلية في الجزائر، المجلة الإفريقية للعلوم السياسية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي: تاريخ الاطلاع 2016/09/08

الدولة سوف تتكفل بمسح هذه الديون، وفي هذا الإطار تكفلت خزينة الدولة بمسح ديون بعض البلديات الفقيرة مع تخفيض ديون أخرى بمبلغ مالي قدره 44.5 مليار دج لتطهير البلديات من ديونها المتراكمة بين سنوات 1991 و2007، وبالرغم من أن هذا الإجراء استفادت منه عدة بلديات إلا أن له تأثيرات سلبية على الاستقلال الإداري للبلديات في تسيير شؤونها المحلية، وإجراءات وقائية لمنع تراكم ديون البلديات، ومنع هذه الأخيرة من انجاز في حدود إمكانياتها المالية الفعلية تم إخضاع نفقات البلدية لرقابة قبلية يشرف عليها المراقبين الماليين للمديرية العامة للميزانية، وإنشاء الصندوق الوطني للتجهيز من أجل التنمية وتكليفه بمراقبة نوعية الدراسات التقنية للمشاريع التي يفوق مبلغها أو يعادل 20 مليار دج، وكنتيجة لهذه الإجراءات تم المعالجة التدريجية لظاهرة العجز المسجل في ميزانيات البلديات، وهذا ما يظهر من النتائج التي صرحت بها وزارة الداخلية بعدم تسجيل أي عجز على مستوى البلديات انطلاقاً من سنة 2012¹، والوصول إلى هذه النتيجة حسب تصريحات نفس الوزارة كان بفضل إعانات الصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، والإصلاحات الجبائية التي قامت بها الدولة لتنفيذ المالية المحلية.

الفرع الثاني: مدى مساهمة الجباية المحلية في تمويل المالية المحلية والعراقيل التي تواجهها.

تعتبر الجباية المحلية من أهم مصادر تمويل المالية المحلية بحيث تشكل القسم الأكبر من إيرادات ميزانيتها بنسبة 90 بالمائة، ولكن بالرغم من سلسلة الإصلاحات التي قامت بها الدولة لاسيما خلال فترة 1997/1997 والتي نجم عنها تعويض بعض الضرائب والغاء البعض الآخر مع تقليص المعدلات الضريبية وتوسيع الوعاء الضريبي، إلا أنه لا تزال الجباية المحلية تعاني من مجموعة من العراقيل التي تحد من فعاليتها في تمويل المالية المحلية، ولهذا أصبح من الضروري إعادة الاعتبار للموارد الجبائية المحلية باعتبارها الأداة الأساسية لتمويل المالية المحلية وتحقيق التنمية المحلية، وهذا

<http://www.maspolitiques.com/mas/index.php?option=com>

¹- أنظر الموقع الرسمي لوزارة الداخلية الجزائري، سابق الإشارة إليه، تاريخ الإطلاع 2016/09/21.

يتجسد من خلال الأدوار التي تقوم بها الجباية المحلية في هذا المجال (أولاً)، والتي تواجه عدة عوائق تحد من فعاليتها فيه (ثانياً). وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي:

أولاً: دور الجباية المحلية في مجال المالية المحلية:

تشكل المالية المحلية العصب الرئيسي في حياة الجماعات المحلية، إذ تمكنها من أداء مهامها والوظائف الموكلة لها قانوناً، وتحقيق متطلبات التنمية المحلية، ولكن هذا لا يكون إلا من خلال توافر موارد مالية لازمة لذلك، ومن هنا يتضح الارتباط القوي بين تحقيق التنمية المحلية ومدى موارد المالية لاسيما الداخلية، وباعتبار مرد ودية الموارد الداخلية غير الجبائية محدودة وضعيفة تبقى الموارد الجبائية أهم هذه الموارد ولتوضيح دورها في تحقيق التنمية المحلية يكون من خلال إبراز دورها فيما يلي:

1- دور الجباية المحلية في تشجيع الاستثمار المحلي: تعمل الجباية المحلية على تشجيع الاستثمار المحلي من خلال الحوافز الضريبية، والإعفاءات المطبقة خصوصاً في الأنشطة الاقتصادية التي يمارسها الشباب المستثمر، أو الممارسة في المناطق المراد ترقيتها مما يجعلها تساهم بذلك بتوفير مناصب الشغل جديدة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى تفرض على المشاريع الاستثمارية ضرائب ورسوم تساهم في الزيادة في الموارد المالية للجماعات المحلية¹.

وبهذا يتضح أنه هناك علاقة تأثير وتأثر بين الضريبة و الاستثمار، ولذلك لا بد من إتباع سياسة ضريبية تكون قادرة على تحفيز الاستثمار من أجل خلق مناصب شغل جديدة، والزيادة في الموارد الجبائية للجماعات المحلية.

2- دور الجباية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي: تعتبر الجباية الوسيلة الأساسية التي تملكها الدولة للتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، لكن هذه الوسيلة ليست حقيقة مستقلة، ولكنها

¹- يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص 172.

مجال متعدد الجوانب لإدراج الحماية ضمن النظام الاقتصادي لتحقيق أهداف النمو الاقتصادي يفسر التفاعل المستمر بين الميدان المالي والميدان الاقتصادي، فنجاح السياسة الضريبية يرجع أساسا إلى بنية النظام الجبائي وإلى بنية الاقتصاد الذي ينتمي إليه. والنظام الجبائي عامة يؤثر في النظام الاقتصادي ويتأثر به، لهذا فإن نجاح أي نظام ضريبي يكون بذلك متعلق بالمحيط الداخلي والخارجي لهذا النظام¹.

وبالنظر لهذه العلاقة الموجودة بين النظام الاقتصادي والنظام الجبائي، والذي تعتبر الحماية المحلية جزء منه فقد تتدخل هذه الأخيرة لمعالجة بعض التقلبات الاقتصادية، وذلك من خلال تدخل الدولة برفع الرسم على النشاط المهني في حالة الكساد² من أجل التخفيض من صافي رقم الأعمال الذي يجعل الأفراد يحجمون عن الاستثمار والقيام بالنشاطات المهنية، وبالتالي يقومون بتحويل هذه الأموال لتمويل الطلب الاستهلاكي، مما يترتب عن تحريك الطلب على السلع، وبالتالي المساهمة نوعا ما في القضاء على ظاهرة الكساد.

3- دور الحماية المحلية في تحقيق التنمية المحلية: يعتبر عنصر التنمية المحلية من أهم المهام المسندة للجماعات الإقليمية، ولتمكين هذه الأخيرة من القيام بمهامه منحت لها مصادر مالية مختلفة من ضرائب ورسوم ومداحيل الأملاك وغيرها..، غير أن حجم هذه الموارد أصبح لا يتوافق وحجم المهام المتنامية للجماعات الإقليمية لاسيما أمام ضعف مردودية الموارد الداخلية غير الجبائية التي لا تتعدى نتيجتها 10 بالمائة، ولهذا ارتبط تحقيق التنمية المحلية بالاعتماد بالدرجة الأولى على الموارد الجبائية، ولكن نتيجة وجود عدة عوائق أدت إلى ضعف مردوديتها هي الأخرى

¹- قليل نسمة، السياسة الجبائية والإصلاحات في الجزائر، بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي: تاريخ الإطلاع 2016/09/28 :

²- ويقصد بالكساد الوضعية المترتبة عن نقص السيولة لتلبية حاجات الأفراد نتيجة تعطل لكافة القوى الإنتاجية بسبب انخفاض مستوى الإنفاق أو الطلب الفعلي أو القدرة الشرائية. أنظر في ذلك: يوسف نورالدين، المرجع السابق، ص173.

في المساهمة في الفشل في تحقيق التنمية المحلية، وذلك إلى جانب عدة عوامل أخرى كسوء التسيير الذي ترتب عليه عدم الاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة¹.

ثانيا: عوائق الجباية المحلية:

إن المشاكل التي عانى منها النظام الجبائي العام، أدت إلى ضعف مردوديته بصفة عامة، وذلك كان نتيجة مجموعة من العوائق التي يرتبط بعضها بالنظام الجبائي العام والتي انعكست بدورها على مردودية الجباية المحلية بالإضافة إلى عوائق خاصة بها، وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي:

1-العوائق العامة: وتتمثل في مجموعة من العوائق وهذا على الشكل التالي:

أ- إعطاء الأولوية للجباية البترولية على حساب الجباية العادية: تعتبر الجباية البترولية جزءا هاما من مجمل إيرادات الميزانية العامة للدولة، حيث أن معظم الصادرات تركز أساسا حول المحروقات التي تسيطر على الاقتصاد الوطني على حساب الجباية العادية التي اعتبر تطويرها إحدى المبررات الأساسية في الإصلاح الجبائي الجزائري من أجل المحاولة للقضاء على التبعية العمياء لقطاع المحروقات، و التي ترتب عنها عدم بذل أي مجهود لتطوير القطاعات الأخرى².

ب- ضعف القطاعات الاقتصادية الأخرى: إن بقاء استمرار الجزائر على قطاع المحروقات كان نتيجة عجز القطاعات الأخرى على خلق نمو معتبر، حيث أن الصادرات خارج المحروقات ضعيفة، لهذا وجب تطوير القطاع الزراعي والقطاع الصناعي لاسيما الخاص الذي كان مهماشا

¹- شعيب نصر الدين، المرجع السابق؛ يوسف نورالدين، المرجع السابق، ص174.

²- قليل بسمه، المرجع السابق، ص08.

نتيجة سيطرة القطاع العمومي على السوق الجزائرية لمدة طويلة بسبب خطط التنمية المرتكزة على الأسس الاشتراكية، و لكن التحول نحو اقتصاد السوق ترتب عنه عدة آثار على القطاع العمومي نتيجة تطهير المؤسسات العمومية الذي أدى إلى إغلاق 1040 مؤسسة و طرد 380000 عامل¹.

ج- الغش والتهرب الضريبي: فبالنسبة للغش الضريبي هي عملية يقوم بها المكلف بهدف تخفيض الضريبة المستحقة عليه إما بصورة كلية أو جزئية من خلال إخفاء كل أو بعض العناصر الخاصة للضريبة، فهي عملية غير قانونية تتحقق بمخالفة القواعد القانونية الضريبية السائدة يترتب عنها تعرضه للمساءلة القانونية على ضوء ما تقرره القوانين السائدة من عقوبات مالية وجنائية². أما التهرب الضريبي فهو عمل مشروع يكون من خلال استغلال المكلف للثغرات القانونية والتعارض الموجود على مستوى بعض النصوص التشريعية الضريبية من أجل تجنب الواقعة المنشأة للضريبة.

وكلا الظاهرتين لها آثار سلبية على الحصيلة الجبائية مما يؤثر بدوره على الاقتصاد الوطني.

وهناك أسباب عديدة تدفع المكلفين على الغش والتهرب الضريبي أهمها عدم وجود ثقافة ضريبية وعدم عدالة تطبيقاتها خاصة في ظل وجود بعض الممارسات ألا أخلاقية من طرف العاملين على مستوى الإدارة الجبائية الذين يحصرن تطبيقاتها في بعض الحالات على صغار التجار فقط، كما قد يستخدمونها وسيلة للضغط و الابتزاز هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، هناك فئة من المكلفين ينتابهم شعور بثقل وعبء الضغط الضريبي أو يكونون ممن لا يحترمون القانون بغض النظر عن طبيعته.

¹- قليل بسمه، المرجع السابق، ص 10.

²- سعيد عبد العزيز عثمان / شكري رجب العشماوي، اقتصاديات الضرائب، الدار الجامعية، القاهرة، 2006، ص 151.

د- ظاهرة الإقتصاد غير الرسمي (الموازي): وذلك عن طريق تملص بعض الفئات من دفع الضريبة عن بعض النشاطات الاقتصادية التي تعمل في الخفاء دون التصريح بها لدى السلطات المختصة، ولقد انتشرت ظاهرة السوق الموازي في الجزائر لاسيما خلال الثمانينات نتيجة ارتفاع معدلات البطالة و عدم وجود إطار ملائم للقوانين الجبائية¹.

ه- ضعف الإدارة الجبائية: إن نجاح النظام الجبائي مرتبط جزء كبير منه بمدى فعالية تنظيم وتسيير الإدارة الجبائية، والتي عانت من عدة مشاكل أعاقت تطور النظام الجبائي، فقد تميزت بتنظيم غير ملائم، ونقص في الإمكانيات المادية والبشرية وقلة التحفيزات المالية لموظفيها أمام كثرة المهام الملقة على عاتقهم، وحتى بعد الدخول في مرحلة الإصلاح لا تزال الإدارة الجبائية تعاني من بعض المشاكل نتيجة التأخر في إنشاء بعض الهياكل الإدارية التابعة لها كمراكز الضرائب والمراكز الجوارية للضرائب، بالإضافة إلى النقص في تجهيزها من حيث الوسائل المادية والتكنولوجية بما فيها العنصر البشري المختص من أجل ضمان تنظيم أفضل للإدارة الضريبية.

2- العوائق الخاصة بالجبائية المحلية: على الرغم من أن الجبائية المحلية تمثل أهم مورد في المالية المحلية، إلا أن حصيلتها لازالت دون المستوى المطلوب للمساهمة في التنمية المحلية، وذلك راجع إلى عدة عوائق أهمها مايلي:

أ- تبعية النظام الجبائي المحلي للدولة: وذلك من عدة نواحي، وهي كالتالي:

أ/ 1- عدم وجود نظام جبائي محلي: والمقصود بهذا أن تكون للجماعات المحلية نظام جبائي مخصص ومفصل عن النظام الجبائي العام للدولة، تخصص إيراداته وتوزع بحصص معينة بين الولاية

¹- قليل بسمة، المرجع السابق، ص12.

والببلدية وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية¹، وبالرجوع إلى النصوص القانونية يتضح انه ليست للجماعات المحلية دور في تأسيس الضريبة أو تحصيلها إلا في الحالات التي نص عليها القانون الذي يعتبر وسيلة في يد السلطة التشريعية مما ترتب على ذلك مركزية تأسيس الضرائب، وتحصيلها بيد الدولة وليس للجماعات الإقليمية أي دخل في هذه العملية سوى استلام حصتها سنويا من مديريات الضرائب.

أ/2- احتكار الدولة لتوزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية تتم عن طريق المصالح المالية التابعة للدولة وليس للجماعات المحلية أي دور في هذا المجال، وهناك عدة مبررات لاحتكار الدولة لتوزيع الموارد الجبائية أهمها مايلي²:

- الكفاية الإدارية في تحديد إيرادات الممولين أمام عدم كفاءة المجالس المنتخبة في تحديدها، والذي يجد أساسه في النشاط الممارس من قبل الممولين قد يمتد لأكثر من ولاية أو بلدية، ولهذا فان ترك الجباية في يد السلطة المركزية يحقق كفاية إدارية أكبر.

- إن الاختلاف في التوزيع بين مختلف الولايات قد يؤدي إلى الهجرة العمل ورأس المال بين مختلف المناطق، وبالتالي يترتب عنه تمركز بعض الأنشطة الاقتصادية في الولايات التي تقل فيها أنواع الضرائب عن الولايات التي يكون فيها الثقل الضريبي، وهذا من شأنه أن يؤثر على المردود الاقتصادي.

¹- بن شعيب نصر الدين، المرجع السابق، ص 169.

²- شوقي جباري/بسمة عولمي، المرجع السابق، ص 33.

-عدم مراعاة التخصيص الإقليمي للضريبة وذلك بعدم تخصيص إيرادات منطقة معينة لنفقات تلك المنطقة، بحيث لو كان هناك تخصص إقليمي لزادت المناطق الغنية غنا والفقيرة فقرا، ومن أجل تجسيد هذا المبدأ تركت مهمة توزيع الجباية للسلطة المركزية.

ولكن ترتب عن محدودية دور الجماعات المحلية في المجال الجبائي نتائج سلبية أثرت على تسييرها لمهامها بسبب عدم التوازن بين النفقات المحلية والموارد الجبائية التي تعتبر المورد الأساسي للمالية المحلية مما يصعب على الجماعات المحلية تفادي أي خلل في التحصيل أمام ضعف حصيلة مواردها الذاتية، ولهذا لا يبقى لها سوى اللجوء إلى الإعانات الحكومية أو إعانات صندوق الضمان والتضامن لتغطية عجزها المالي.

أ/3-هيمنة الدولة على المصادر الجبائية: تستفيد الدولة من حصة الأسد من الموارد الجبائية العادية، والتي تشمل خاصة الموارد المنتجة والثابتة كالضريبة على الدخل، بخلاف نقص نسبة الموارد الجبائية المخصصة للجماعات المحلية وانتمائها لطائفة الضرائب غير المنتجة¹.

ب- سياسة التحفيز الضريبي: وذلك من خلال الامتيازات الضريبية والإعفاءات التي تمنحها الدولة لبعض المؤسسات من أجل حثها على الاستثمار، وهذا في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق ترقية الاستثمار وتوسيعه خاصة في المناطق النائية²، إلا إن سياسة التحفيز الضريبي التي انتهجتها الدولة دون منح تعويض مالي للجماعات الإقليمية أثرت على الحصيلة الضريبية العائدة لهذه الأخيرة لاسيما البلديات كإلغاء ضريبة الدفع الجزائي التي كانت لها مردود مهم على الجماعات الإقليمية والصندوق المشترك

¹ - مسعودي عبد الكريم، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2012/2013، ص124.

² - يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص149.

للجماعات الإقليمية سابقا دون تعويض مالي مقابله من طرف الدولة، ولعل ذلك ما حاول المشرع الجزائري تداركه في المادة 05 من قانون البلدية 10/11 بنصها على مايلي: "يجب أن يعوض كل تخفيض في الإيرادات الجبائية البلدية ينجم عن إجراء تتخذه الدولة ويتضمن إعفاء جبائي أو تخفيضا في نسب الضريبة أو إلغائها، بناتج جبائي يساوي على الأقل مبلغ الفارق عند التحصيل"

وبالنظر إلى ما سبق، يتضح أن هناك عدة أسباب متشعبة ومرتبطة ببعضها البعض أدت إلى ضعف المالية والجباية المحليتين، مما يصعب بتحديد أولوية الأسباب التي أدت إلى تخبط الجماعات المحلية في هذه الوضعية المالية وعجزها بذلك عن تحقيق التنمية المحلية التي تعتبر القاعدة الأساسية في تحقيق التنمية الوطنية.

المبحث الثاني: تركيب الجباية المحلية في الجزائر

لقد سبق القول أنه، لا يوجد للجماعات المحلية في الجزائر قانون جبائي محلي يحدد أهم الضرائب والرسوم التي تجبى لهذه الأخيرة، وتوزع حصيلتها بين البلدية والولاية والصندوق الضمان والتضامن، بحيث تخضع الجباية المحلية في الجزائر إلى أحكام القانون الجبائية العامة التي طرأت عليها عدة تعديلات ترتب عنها الزيادة أو النقصان سواء من حيث النسب أو العدد في الضرائب والرسوم المشكلة للجباية المحلية، ومن خلال هذه النصوص يمكن تحديد تركيب الجباية المحلية إلى ضرائب ورسوم تجبى لفائدة الجماعات المحلية، وضرائب ورسوم تجبى لفائدة الدولة والجماعات المحلية، وضرائب ورسوم تجبى لفائدة البلديات، وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي:

المطلب الأول: ضرائب والرسوم تجبى لفائدة الجماعات المحلية والجماعات المحلية والدولة:

تشارك الجماعات المحلية في حصيلة بعض الضرائب والرسوم مع صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية هذا من ناحية ومن ناحية أخرى تشارك في حصيلة بعض الضرائب والرسوم مع الدولة، وهذا ما سيتم التطرق إليه على الشكل التالي:

الفرع الأول: الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية:

تتمثل الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية وصندوق الضمان والتضامن في الرسم على النشاط المهني فقط وفقا للمادة 1/197 من قانون الضرائب المباشرة والرسم المماثلة¹، وهذا بعد إلغاء ضريبة الدفع الجزائي بموجب قانون المالية لسنة 2006².

أولا- الرسم على النشاط المهني: تم إحداث هذا الرسم بموجب المادة 21 من قانون المالية لسنة 1996³، حيث عوض كل من الرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري، وتم تحديد أهم الأحكام المتعلقة بمجال تطبيق الرسم وأساس فرضه و

¹ - قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدل بموجب القانون رقم 15-18 بتاريخ 30 ديسمبر 2015 المتضمن قانون المالية لسنة 2016، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 72 المؤرخة 2015/12/31 .

² - ملغى بموجب المادة 13 من قانون المالية لسنة 2006.

³ - أنظر المواد من 21-39، من القانون 95-27 المؤرخ في 30/12/1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 82، المؤرخة في 31/12/1995.

كيفية حسابه والأشخاص المكلفين به في المواد من 217 إلى 223 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، وذلك على الشكل التالي:

1- مجال تطبيق الرسم على النشاط المهني:

يستحق الرسم على النشاط المهني على الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم محل دائم في الجزائر، ويمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي صنف الأرباح غير التجارية، ما عدا مداخيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنوية أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم بموجب المادة 217 ق.ض.م.و.م.

ويستحق الرسم على النشاط المهني كذلك على رقم الأعمال المحقق من طرف المكلفين بالضريبة الذين يمارسون نشاط تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي في صنف الأرباح الصناعية والتجارية، أو الضريبة على أرباح الشركات.

ويقصد برقم الأعمال مبلغ الإيرادات المحققة على جميع عمليات البيع أو الخدمات،

أو غيرها والتي تدخل في النشاط المذكور أعلاه، غير أنه تستثنى العمليات التي تنجزها وحدات من نفس المؤسسة فيما بينها¹.

أ- أساس فرض الرسم على النشاط المهني: حددته المادة 219 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة بأنه يؤسس الرسم على النشاط المهني على المبلغ الإجمالي للمداخيل المهنية الإجمالية، أو رقم الأعمال بدون الرسم على القيمة المضافة، عندما يتعلق الأمر بالخاضعين لهذا

¹ - أنظر المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

الرسم المحقق خلال السنة، غير أنه توجد بعض التخفيضات والإعفاءات على هذا الأساس تتمثل في مايلي:

أ/- بالنسبة للتخفيضات¹: يستفيد من تخفيض قدره 30 بالمائة على مبلغ عمليات البيع بالجملة، ومبلغ عمليات البيع بالتجزئة المتعلقة بمواد يشتمل سعر بيعها بالتجزئة على ما يزيد عن 50 بالمائة غير المباشرة، وقد تم تمديد مجال تطبيق هذه التخفيضات كعامل محفز لعمليات البيع المحققة من طرف المنتجين والتجار بالجملة المتعلقة بالأدوية المنتجة محليا بموجب قانون المالية 2010².

كما يستفيد من تخفيض قدره 50 بالمائة على مبلغ عمليات البيع بالجملة الخاصة بالمواد التي يتضمن سعر بيعها بالتجزئة أكثر من 50 بالمائة من الحقوق غير المباشرة، كما يستفيد من نفس التخفيض مبلغ عمليات البيع بالتجزئة الخاصة بالأدوية، بشرط أن تكون مصنفة ضمن المواد الإستراتيجية كما ينص عليها المرسوم التنفيذي رقم 96/31 المؤرخ في 15/01/1996، وأن يكون معدل الربح للبيع بالتجزئة يتراوح بين 10 و30 بالمائة.

أما بالنسبة للتخفيض بنسبة 75 بالمائة على مبلغ عمليات البيع بالتجزئة للبنزين الممتاز والعاذي والغازوال.

كما يمنح تخفيض نسبة 30 بالمائة من رقم الأعمال الخاضع للضريبة لتجار التجزئة الذين لهم صفة عضو جيش الوطني، سوى على السنتين الأوليتين من مزاولة النشاط، والخاضع لنظام فرض الضريبة حسب الربح الحقيقي.

¹-أنظر المادة 219 فقرة 02 ومايليها من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

²-أنظر المادة 08 من قانون المالية 2010.

وما يلاحظ على كيفية إقرار هذه التخفيضات أنها منحت بصفة دائمة لبعض الأنشطة من أجل تشجيع تسويق أو إنتاج بعض المواد كالأدوية أو منحت بصفة مؤقتة لتشجيع فئة من المجتمع بالنسبة لتجار التجزئة الذين لهم صفة الجيش الوطني.

ولكن ربط المشرع الاستفادة بهذه التخفيضات إلا بالنسبة لرقم الأعمال غير المحقق نقداً، وفي حالة عدم وجود مخالفات لان في هذه الحالة يترتب على ذلك تسديد مبلغ الرسم

المستحق الدفع، والتي توافق التخفيض الممنوح¹.

ب- بالنسبة للإعفاءات: فلقد نصت عليها المادة 220 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم

المماثلة على أنه لا يدخل ضمن رقم الأعمال المعتمد كقاعدة للرسم:

- رقم الأعمال الذي لا يتجاوز 80000 ألف دج، إذا تعلق الأمر بالمكلفين بالضريبة التي

تتعلق نشاطاتهم ببيع البضائع، للمواد واللوازم والسلع المأخوذة أو المستهلكة في عين

المكان، و50000 ألف دج بالنسبة للمكلفين بالضريبة في قطاع الخدمات، وللإستفادة من هذا

الامتياز ينبغي على الشخص الطبيعي أن يمارسوا بأنفسهم دون مساعدة أي شخص آخر.

- مبلغ عمليات البيع الخاصة بالمواد ذات الاستهلاك الواسعة المدعمة من قبل ميزانية الدولة

أو التي تستفيد من التعويض.

- مبلغ عمليات البيع أو النقل أو السمسرة المتعلقة بالمواد والسلع الموجهة للتصدير بما في ذلك

كافة عمليات المعالجة قصد إنتاج المواد البترولية الموجهة مباشرة للتصدير.

¹- أنظر المادة 219 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

-مبلغ عمليات البيع بالتجزئة والخاصة بالمواد الإستراتيجية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 31/96 المؤرخ في 25/01/1996،المتضمن كيفية تحديد أسعار بعض المواد والخدمات الإستراتيجية عندما لاتتفوق حدود الربح بالنسبة للبيع بالتجزئة بنسبة 10 بالمائة.

-الجزء المتعلق بتصدير القروض في إطار عقد الاعتماد الايجاري المالي.

-العمليات المنجزة بين الشركات الأعضاء التابعة لنفس المجموعة.

-المبلغ المحقق بالعملة الصعبة في النشاطات السياحية، والفندقية والحمامات والإطعام المصنف والأسعار.

2-الأشخاص المكلفين بالرسم على النشاط المهني ومكان فرضها: يؤسس الرسم على النشاط المهني باسم المستفيدين من الإيرادات الخاضعة للضريبة ،حسب مكان ممارسة المهنة أو باسم المؤسسة الرئيسية عند الاقتضاء،كما يؤسس الرسم باسم كل مؤسسة على أساس رقم الأعمال المحقق من طرف كل مؤسسة فرعية من مؤسساتها الفرعية،أو وحدة من وحداتها في كل بلدية من بلديات مكان وجودها،أما بالنسبة للشركات فيؤسس فيها الرسم مهما كان شكلها¹.

ويستوجب على كل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للرسم على النشاط المهني،أن يصرح سنويا لدى مفتش الضرائب المباشرة التابعة لمكان فرض الضريبة،تصريحا بمبلغ رقم الأعمال المحقق، أو الإيرادات المهنية الإجمالية حسب الحالة في الفترة الخاضعة للضريبة².

¹-أنظر المادة 223 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة،السابق الإشارة إليه.

²-أنظر المادة 224 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة،السابق الإشارة إليه.

3- كيفية حساب الرسم على النشاط المهني¹: تحدد معدل الرسم على النشاط المهني ب2 بالمائة موزعة على كل من الولاية بنسبة 0.59 بالمائة والبلدية ب1.30 بالمائة والصندوق الضمان والتضامن ب0.11 بالمائة.

غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3 بالمائة فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط لنقل المحروقات بواسطة الأنايب حيث يتم توزيع الرسم في هذه الحالة بين الولاية بنسبة 0.88 والبلدية ب1.96 بالمائة و الصندوق بنسبة 0.16 بالمائة.

ويخفض الرسم إلى 1 بالمائة بدون الاستفادة من التخفيضات بالنسبة لنشاطات الإنتاج، ويتم التوزيع الرسم في هذه الحالة على الولاية ب0.29 والبلدية ب0.66 والصندوق ب0.05.

وما يلاحظ على نسبة معدل الرسم على النشاط المهني تبدو ضعيفة، غير أنه في الواقع تعتبر عائد هام للجماعات المحلية، وذلك لارتباطها بأنشطة صناعية، وتجارية و حرفية وأنشطة حرة²، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى تمت مراعاة أولية استفادة البلدية بأكبر نسبة من هذا الرسم باعتبارها الإطار المؤسسي لتسيير المحلي الجوّاري.

غير أن ما يلاحظ على المشرع الجزائري في القانون المالية لسنة 2016 قد خصص نسبة 50 بالمائة من معدل هذا الرسم إلى البلديات التي تشكل دوائر حضرية داخل ولاية الجزائر، وتخصص نسبة 50 بالمائة الأخرى للبلديات المتبقية لنفس الولاية³، وهو الأمر الذي

¹-أنظر المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

²-بن صغير عبدالمؤمن، واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر، مجلة ندوة للدراسات القانونية، العدد 2013/01، ص99.

³-أنظر المادة 222 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

يدفع إلى التساؤل عن إقدام المشرع على هذا التخصيص وحصره فقط على ولاية الجزائر دون الولايات الأخرى.

ثانيا-الدفع الجزافي: كان يمثل قبل إلغائه موردا هاما في ميزانية البلدية لا يقل أهمية على الرسم على النشاط المهني ،حيث كان يدفعه الأشخاص الطبيعيون والمعنويون والمؤسسات الأجنبية المستقرة بالجزائر،وتقوم بدفع أجور ومرتببات وتعويضات،وأتعاب بما فيها الامتيازات العينية¹،وكانت حصيلة الدفع الجزافي توزع بنسبة 30 بالمائة لفائدة البلديات، و70 بالمائة للصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقا،و هذه النسبة تقسم بدورها على البلدية بنسبة60 بالمائة،و20 بالمائة للولاية،و20 بالمائة لصندوق الضمان².

ولقد ترتب عن إلغاء الدفع الجزافي فراغ مالي على ميزانية الجماعات المحلية ،والزيادة في عجزها نظرا للدور الذي كان يساهم به في تمويلها مما دفع بالدولة إلى التدخل لتغطية هذا العجز المترتب عن إلغائه.

الفرع الثاني:الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية:

هناك مجموعة من الضرائب والرسوم تشترك كل من الدولة والجماعات المحلية في حصيلتها أهمها مايلي:

¹-يوسف نور الدين،المرجع السابق،ص79.

²- طبقا للمادة 211 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة قبل إلغائها بموجب قانون المالية لسنة 2006 .

أولاً: الرسم على القيمة المضافة: تم إدراج الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991 لتعويض الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج، والرسم الوحيد على إنتاج الخدمات، ودخل حيز التطبيق في سنة 1992¹.

يطبق الرسم على القيمة المضافة على عمليات البيع والأشغال العقارية والخدمات غير التي تخضع إلى الرسوم الخاصة، وعلى عمليات الاستيراد، ويطبق الرسم على هذه العمليات سواء كانت اعتيادية أو استثنائية بالجزائر، أما إذا كانت عمليات الاستيراد هذه تتعلق ببعض المنتجات أو الخدمات المعدة للخارج فإنها بحكم الإقليمية تعتبر خارج مجال تطبيق الرسم على القيمة المضافة²، وتضمن قانون الرسوم على رقم الأعمال أهم الأحكام المتعلقة بالرسم على القيمة المضافة، وذلك على الشكل التالي:

1- أساس فرض الرسم على القيمة المضافة: يتمثل الأساس الخاضع للرسم على القيمة المضافة في رقم الأعمال، الذي يتكون من سعر السلعة أو الشكل أو الخدمات بما فيها كل المصاريف والحقوق والرسوم باستثناء الرسم على القيمة المضافة ذاته³.

وتتمثل المصاريف الواجب إضافتها في الأساس الخاضع للرسم في كل مصاريف النقل ومصاريف التغليف في حالة بيع السلع بغلافات غير قابلة للاسترجاع، كما يضاف إلى ذلك العمولات والسمسرات ومنح التأمين وكل المصاريف المدفوعة من طرف البائع وتفوتر على الزبون، وتخصم من الأساس الخاضع للرسم جميع التخفيضات والاستردادات ولا تدخل فيه

¹-مير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة وهران، 2014، ص112.

²-يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص102.

³-المادة 15 من قانون الرسوم على رقم الأعمال المعدل بموجب قانون المالية لسنة 2016، السابق الإشارة إليه.

حقوق الطابع الجبائية، إضافة إلى التسيقات على الغلافات المسترجعة، وكذا المصروفات المترتبة على النقل التي قام بها المدين نفسه لتسليم البضاعة الخاضعة للرسم على القيمة المضافة، الخاص بها عندما تكون مفوترة على حدا¹.

فبالنسبة لعمليات البيع التي تتم في الداخل مثلا فيتم تحديد أساس الرسم من المبلغ الإجمالي للمبيعات، أما بالنسبة لعمليات التبادل البضائع أو المواد الخاضعة للرسم من قيمة المواد أو البضائع المسلمة مقابل تلك المستلمة، بزيادة معدل الفرق عند الاقتضاء، وتدخل في كلتا الحالتين حقوق الاستهلاك المفروضة على البضائع².

أما عند الاستيراد فيحدد الأساس الخاضع للضريبة من القيمة المحددة لدى الجمارك بما فيها الحقوق والرسوم. أما في حالة التصدير فيحدد الأساس الخاضع للضريبة بالنسبة للمنتجات الخاضعة للرسم، من قيمة البضائع عند التصدير بما فيها الحقوق والرسوم، ويستثنى في كلتا الحالتين الرسم على القيمة المضافة³.

ويستثنى من مجال تطبيق الرسم على القيمة المضافة لبعض العمليات التي تتم في الداخل والتي نصت عليها المادة 08 و09 من قانون الرسم على رقم الأعمال، كعمليات البيع المتعلقة بالمنتجات الخاضعة للرسم الصحي على اللحوم باستثناء اللحوم الحمراء المجمدة، وكذلك

¹-يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص103.

²-أنظر المادة 15/فقرة 02 ومايلها من قانون الرسوم على رقم الأعمال التي جاءت مفصلة لكيفية اعتماد أساس الرسم على القيمة المضافة في جميع الحالات المتعلقة بمجال تطبيقه.

³-أنظر المادة 19 و20 من قانون الرسم على رقم الأعمال، السابق الإشارة إليه.

العمليات التي يقوم بها الأشخاص الذين يقل رقم أعمالهم عن 3000000 دج أو يساويه، كما تعفى عمليات بيع الخبز والدقيق الاختباز المستعمل في صنعه...

كما تعفى من الرسم على القيمة المضافة عند استيرادها المنتوجات المعفى بيعها في الداخل من الرسم، كما تعفى من الرسم على القيمة المضافة بعض البضائع عند الاستيراد مثل الطائرات المخصصة لمؤسسات الملاحة الجوية¹....

2- مجال تطبيق الرسم على القيمة المضافة: تنقسم العمليات الخاضعة للرسم على القيمة المضافة إلى عمليات تخضع إليه وجوبا، وأخرى اختياريا²:

أ- العمليات الخاضعة للضريبة وجوبا: من بيع العمليات الخاضعة للرسم على القيمة المضافة وجوبا مايلي:

- المبيعات والتسليمات التي يقوم بها المنتجون، والمحددة في المادة 04 من نفس القانون.

- الإشغال العقارية.

- المبيعات والتسليمات على الحال الأصلي، من المنتوجات أو البضائع الخاضعة للضريبة والمستوردة والمنجزة وفقا لشروط البيع بالجملة من قبل التجار المستوردين.

- المبيعات التي يقوم بها تجار الجملة، والمحددة في المادة 05 من نفس القانون.

¹-أنظر المادة 10 و11 و13 من قانون الرسم على رقم الأعمال، السابق الإشارة إليه.

²-أنظر المادة 02 من قانون الرسم على رقم الأعمال المعدل سنة 2016، السابق الإشارة إليه.

-عمليات الإيجار وأداء الخدمات وأشغال الخدمات والبحث وجميع عمليات من غير المبيعات والأشغال العقارية.

-بيوع العقارات أو المحلات التجارية التي يمارسها الأشخاص الذين يشترون هذه الأملاك باسمهم، وذلك بصفة اعتيادية أو عرضية قصد إعادة بيعها.....

ب-العمليات الخاضعة للرسم على القيمة المضافة اختياريا¹: يجوز للأشخاص الطبيعيين

أو الاعتباريين الذين يقع نشاطهم خارج مجال تطبيق الرسم، أن يختاروا، بناء على تصريح منهم، لاكتساب صفة المكلفين بالرسم على القيمة المضافة، على أن يزودوا بسلع أو الخدمات للتصدير، أو للشركات البترولية، أو للمكلفين بالرسم الآخرين، ويمكن طلب الاختيار في أي وقت من السنة، ويجب أن ينهي الاختيار إلى علم مفتشية الرسوم على رقم الأعمال التي يتبع لها مكان فرض الضريبة، ويصبح بذلك نافذا انطلاقا من اليوم الأول من الشهر الذي يلي الشهر الذي يكتب فيه الاختيار الذي يمكن أن يشمل كل العمليات أو جزء منها، و ما لم يتنازل، أو يتوقف عن النشاط يغطي اختياره للخضوع للرسم وجوبا فترة تنتهي حتى 31 ديسمبر من السنة الثالثة التي تلي السنة التي بدأ فيها سريانه، ويقدم طلب الاختيار في ظرف ثلاثة أشهر قبل انقضاء كل فترة.

3-الخاضعين للرسم على القيمة المضافة²: الأشخاص والشركات الذين يقومون بصفة رئيسية أو، ثانوية باستخراج أو صناعة المنتوجات ويتعهدونها بالتصنيع، أو التحويل بصفتهن صناعا أو مقاولين في التصنيع قصد اعطائها شكلها النهائي، أو العرض التجاري الذي تقدم

¹-أنظر المادة 03 من قانون الرسم على رقم الأعمال المعدل سنة 2016، السابق الإشارة إليه.

²-أنظر المادتين 04 و05 من قانون الرسم على رقم الأعمال المعدل بموجب قانون المالية لسنة 2016، السابق الإشارة إليه.

فيه للمستهلك لكي يستعملها أو يستهلكها، وذلك سواء استلزمت عمليات التصنيع أو التحويل استخدام مواد أخرى أو لا.

كما يخضع للرسم على القيمة المضافة الأشخاص أو الشركات التي تحمل فعلا محل الصانع للقيام في مصنعها أو حتى خارجها بكل الأعمال المتعلقة بصنع المنتجات، أو توكيها التجاري النهائي مثل التعليب وإرسال وإيداع هذه المنتجات، وذلك سواء بيعت تحت علامة أو باسم من يقومون بهذه العمليات.

ويخضع للرسم على القيمة المضافة الأشخاص، أو الشركات الذين يقومون بهذه العمليات سواء قاموا بها بأنفسهم، أو يسندوها للغير.

كما يخضع للرسم على القيمة المضافة عمليات الجملة لعمليات التسليم المتضمنة أشياء لا يستعملها الأشخاص العاديون عادة نظرا لطبيعتها أو لاستخدامها، وعمليات تسليم سلع تتم بأسعار مماثلة سواء أنجزت بالجملة أو التجزئة، وعمليات تسليم منتجات موجهة لإعادة بيعها مهما يكن حجم الكمية المسلمة.

4- معدلات الرسم على القيمة المضافة: خضعت معدلات الرسم على القيمة المضافة لعدة تعديلات منذ نشأته بداية سنة 1992 حيث كانت تتحدد بأربع مستويات معدل منخفض خاص ب7 بالمائة، والمعدل المنخفض 13 بالمائة، والمعدل العادي 21 بالمائة، والمعدل المضاعف 40 بالمائة هذه المعدلات تم تعديلها بموجب قوانين المالية لسنوات 1995 و1997 و2001 و 2016¹ لتصبح بمعدلين فقط، وذلك على الشكل التالي¹:

¹- يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص174.

يُحصل الرسم على القيمة المضافة بمعدل 17 بالمائة، كما يحصل بمعدل منخفض حدد ب7 بالمائة.

ولقد حدد المشرع العمليات تدرج في مجال الرسم على القيمة المضافة بمعدل المنخفض في المادة 23 من قانون الرسم على رقم الأعمال، بعدة مجالات تتمثل أهمها في عمليات البيع المتعلقة بالمنتجات أو مشتقاتها منها مثلاً زيت الزيتون ومشتقاته والتي لم يطرأ عليها تغيير كيميائي....

ولكن وإن تم حصر معدلات الرسم على القيمة المضافة بمعدلين فقط مقارنة عما كان عليه في السابق، إلا أنه بالرغم من ذلك يصعب تحديد المواد التي تخضع لهما من الناحية العملية.

ويتم توزيع ناتج الرسم على القيمة المضافة بالنسبة للأعمال المحققة في الداخل بين الدولة بنسبة 85 بالمائة و6 بالمائة لفائدة البلدية و9 بالمائة لفائدة الصندوق الجماعات المحلية.

أما بالنسبة للأعمال المحققة ضمن الصادرات فتستفيد الدولة منها بنسبة 85 بالمائة وصندوق الجماعات المحلية بنسبة 15 بالمائة.

وما يلاحظ من هذه النسب أن الدولة تستحوذ على الحصة الكبرى مقارنة بحصة البلدية،

ومع ذلك تمثل عائدات هذا الرسم موردا هاما في ميزانية البلدية.

¹ -أنظر المادة 22 و23 من قانون الرسم على رقم الأعمال السابق الإشارة إليه.

ثانيا: الضريبة الجزافية الوحيدة:

تأسست هذه الضريبة بموجب المادة 02 من القانون 06/24 المؤرخ في 26/12/2006 المتضمن قانون المالية لسنة 2007¹، وجاءت هذه الضريبة تعويضا للنظام الجزافي للضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات، وتغطي بالإضافة إليهما الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني².

ولقد نظم قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة الأحكام المتعلقة بالضريبة الجزافية الوحيدة سواء ما تعلق بمجال تطبيقها أو من حيث الأشخاص الخاضعين لها، أو من حيث نسب توزيعها، وذلك على الشكل التالي:

1- مجال تطبيق الضريبة الجزافية الوحيدة³: يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة

الأشخاص الطبيعيين، أو المعنويين والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا،

أو تجاريا أو حرفيا مهنية غير تجارية، الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار جزائري، بحيث يبقى نظام الضريبة مطبقا من اجل تأسيس الضريبة المستحقة بعنوان السنة الأولى التي تم من خلالها تجاوز سقف رقم الأعمال المنصوص عليه بالنسبة لهذه النظام، كما يخضع للضريبة الجزافية الوحيدة، المستثمرون الذين يمارسون أنشطة،

¹- قانون المالية 2007 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 85 المؤرخة في 26/12/2006.

²- أنظر المادة 282 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

³- أنظر المادة 282 مكرر 1 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

أو ينجزون مشاريع، والمؤهلون للاستفادة من دعم الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، أو الصندوق الوطني للدعم القرض المصغر، أو الصندوق الوطني للتأمين على البطالة.

2-تحديد الخاضعين للضريبة الجزافية الوحيدة: يتم من خلال قيام المكلفين بها بالتصريح لدى الإدارة الجبائية من اجل حساب الضريبة المستحقة وإعادة تسديدها، مع اکتتاب تصريح تكميلي بين 15 و30 يناير من السنة الثانية، وودفع الضريبة المتعلقة بها، في حالة تحقيق رقم الأعمال يتجاوز ذلك الذي صرحوا به بعنوان السنة المعنية، ويمكن للإدارة الجبائية أن تصرح الأسس المصرح بها، عن طريق جدول شخصي في حالة امتلاك عناصر تكشف عن تصريح غير مكتمل، ولا يمكن إجراء هذا التصحيح إلا بعد انقضاء الأجل الضروري للاكتتاب التصريح التصحيحي، وفي حالة التشكيك في الأسس المعتمدة، يمكن للمكلف بالضريبة أن يوجه طعنا للإدارة الجبائية¹.

ولكن عندما يقوم المكلف بالضريبة في آن واحد، وفي نفس المنطقة، أو في مناطق مختلفة باستغلال عدة مؤسسات، أو دكاكين، أو متاجر، أو ورشات، أو أماكن أخرى لممارسة نشاط ما، تعتبر كل واحدة منها بمثابة مؤسسة مستغلة بصورة مغايرة، وتكون في كل الحالات خاضعة للضريبة بصفة منفصلة مادام رقم الأعمال المحقق بمجموع الأنشطة لا يتجاوز ثلاثين مليون².

ولقد أوردت المادة 282 مكرر 6 عدة مجالات تعفى من مجال الضريبة الجزافية الوحيدة كالمؤسسات التابعة لجمعيات الأشخاص المعوقين المعتمدة، وكذلك المصالح الملحقة بها، مبالغ الإيرادات المحققة من قبل الفرق المسرحية، الحرفيون التقليديون، وكذلك الأشخاص الذين يمارسون نشاطا حرفيا فنيا، والمقيدين في دفتر الشروط.

¹-282 مكرر2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

²-282 مكرر3 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة السابق الإشارة إليه.

كما تستفيد الأنشطة التي يمارسها الشباب ذو المشاريع الاستثمارية، أو الأنشطة المؤهلون من دعم الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، أو الوكالة الوطنية لدعم القرض المصغر، أو الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة من إعفاء كامل من الضريبة الجزافية الوحيدة لمدة 3 سنوات ابتداء من تاريخ الاستغلال، وتمدد هذه المدة إلى 06 سنوات عندما تتواجد في مناطق يراد ترفيتها، وتمدد هذه المدة إلى 02 سنتين عندما يتعهد المستثمرون بتوظيف مستخدمين على الأقل لمدة غير محدودة.

غير أن المستثمرين يقعون مدنيين بدفع الحد الأدنى للضريبة المقدر بنسبة 50 بالمائة من المبلغ المنصوص عليه في المادة 365 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

3- معدلات الضريبة الجزافية الوحيدة وكيفية توزيعها: يحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة

بنسبة 5 بالمائة بالنسبة لأنشطة الإنتاج وبيع السلع، و12 بالمائة بالنسبة للأنشطة الأخرى¹.

وتوزع حصيلة الضريبة الجزافية الوحيدة بين الدولة بنسبة 49 بالمائة وغرف التجارة والصناعة بنسبة 0.5 بالمائة، الغرف الوطنية للصناعة التقليدية، 0.01 بالمائة، غرف الصناعة التقليدية والمهن بنسبة 0.24 بالمائة، والبلديات بنسبة 40.25 بالمائة، والولاية 5 بالمائة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5 بالمائة.

وما يلاحظ على هذه النسب أن الدولة والبلدية تحضا بنسبة معتبرة من حصيلة الضريبة الجزافية الوحيدة، ولكن ربط تطبيقها بتقديم تصريح من طرف المكلف بها الذي لا يتجاوز رقم أعماله 30 مليون يؤثر على مردودية هذه الضريبة نظرا للطابع التصريحي الذي يساعد على المكلفين بها على تجنب الخضوع لها.

¹ - أنظر المادة 282 مكرر 4 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

ثالثا: الضريبة على الأملاك:

الضريبة على الأملاك، هي ضريبة مباشرة مخصصة جزئيا للجماعات المحلية وجزئيا للدولة، أنشأت بموجب المادة 27 من قانون المالية لسنة 1993، وهي ضريبة سنوية تصريحية يقوم بها المكلف في بداية كل سنة بتقديم تصريح حسب النماذج المقدمة من طرف مصلحة الضرائب، ويخضع للضريبة على الأملاك الأشخاص الطبيعيون الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر، بالنسبة لألاكهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر، والأشخاص الطبيعيون الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر، بالنسبة لألاكهم الموجودة بالجزائر حيث تقدر شروط الخضوع للضريبة في أول يناير من كل سنة¹.

ولقد حدد قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة أساس الضريبة والتزامات المكلفين بها، وكيفية تقييم الأملاك وحسابها، وذلك على الشكل التالي:

1- أساس الضريبة على الأملاك: يتشكل وعاء الضريبة على الأملاك من القيمة الصافية، في أول يناير من كل سنة، لمجموع الأملاك والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة التي يملكها المكلفين بها، وتخضع المرأة المتزوجة للضريبة بصفة منفردة على مجموع الأملاك والحقوق والقيم التي تشكل منها أملاكها².

ومن بين الأملاك التي تخضع للتصريح نذكر منها مايلي³:

- الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية.

¹- أنظر المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السابق الإشارة إليه.

²- أنظر المادة 275 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

³- أنظر المادة 276 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

-الحقوق العينية العقارية،الأموال المنقولة مثل السيارات الخاصة التي تفوق سعر أسطوانتها 2000 سم3 بنزين و2200 سم3 غاز ،خيول السباق.....

ومن بين عناصر الأملاك التي لا تخضع للتصريح الإجباري مثلا المنقولات المخصصة للتأثيث،المجوهرات،والذهب....

ومن بين الأملاك المعفاة من الضريبة على الأملاك¹ منها الأملاك المهنية الضرورية لتأدية نشاط صناعي وتجاري أو حرفي أو فلاحى أو نشاط حر، والتعويضات الممنوحة لتعويض الأضرار المادية...

2-التزامات المكلفين بالضريبة على الأملاك:يقع على المكلفين الخاضعين للضريبة التزام بالاكنتاب كل أربع سنوات حتى 31 مارس من السنة الرابعة كآخر أجل،لتقديم تصريحهم لدى مفتشية الضرائب التي يتبعها مقر سكنهم،ويجب أن يكتب التصريح بالنسبة للمرة الأولى في 31 ماي كحد أقصى لسنة 1995 بالنسبة للمكلفين بالضريبة مهما تكن القيمة الصافية لأموالهم باستثناء المكلفين بالضريبة الذين لا يتوافرون إلا على مداخيل ناتجة عن الأجور فقط،وفي حالة وفاة المدين بالضريبة،يؤخر تاريخ التصريح إلى ستة أشهر إبتداء من تاريخ الوفاة².

¹-أنظر المواد 278و279و280 من القانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة،السالف الذكر.

²-أنظر المادة 281 مكرر 12 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة،السالف الذكر.

3- كيفية تقييم الأملاك وحسابها وتوزيعها: يتم تقييم الأملاك العقارية مهما كانت طبيعتها حسب قيمتها التجارية الحقيقية، أما الأملاك المنقولة فيتم تقييمها حسب التصريح التقديري للأطراف¹.

وقد حدد المشرع الجزائري كيفية حساب الضريبة على الأملاك من خلال تحديد السقف المالي لحساب قيمة الأملاك يتراوح حده الأدنى من 50.000.000 دج وما دونها لا يخضع للضريبة أما فوق هذا المعامل إلى 10000000 دج فقد حدد نسبة خضوعها ب 0.25 بالمائة، و10000001 إلى 20000000 بنسبة 0.5 بالمائة، و20000001 إلى 30000000 بنسبة 0.75 بالمائة، ومن

30000001 إلى 40000000 بنسبة 1 بالمائة، أما ما فوق هذا المقدار فقد حدده ب1.5 بالمائة².

ويتم توزيع حصيلة الضريبة على الأملاك على الدولة بنسبة 60 بالمائة للدولة، و20 بالمائة للبلديات، و20 للصندوق الوطني للسكن³.

رابعاً: الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع العقارية:

تم إدراج هذه الضريبة على الدخل الإجمالي بموجب إصلاح 1992، وهي ضريبة عامة تفرض على مداخيل الأشخاص الطبيعيين، وهي سنوية وحيدة تصريحية تفرض على الدخل الإجمالي الصافي

¹- أنظر المادة 281 مكرر و281 مكرر 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

²- أنظر المادة 281 مكرر 8 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

³- أنظر المادة 282 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

للمكلف، ويخضع لهذه الضريبة الأشخاص على كافة مداخيلهم وفي محل إقامة جبائية في الجزائر، أو الذين تكون مداخيلهم من مصدر جزائري حتى وإن كان مصدر تكليفهم خارج الجزائر، ويعفى من الضريبة على الدخل الإجمالي، الأشخاص الذين يساوي دخلهم الإجمالي الصافي السنوي أو يقل عن الحد الأدنى للإخضاع الجبائي المنصوص عليه في جدول الضريبة على الدخل الإجمالي، وكذا السفراء والأعوان الدبلوماسيين والقناصل من جنسية أجنبية وذلك على أساس المعاملة بالمثل¹.

ولقد حددت المادة 02 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة مجموع الدخل الصافي الإجمالي الذي قد يتكون من عدة أصناف منها الإيرادات المحققة من إيجار الملكيات المبنية وغير المبنية، والريوع العقارية المنصوص عليها في المادة 42 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة. وتوزع حصيلة الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الريوع العقارية بين الدولة بنسبة 50 بالمائة، و50 بالمائة لفائدة البلديات².

المطلب الثاني: الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة البلديات:

تستفيد البلديات من رسوم وضرائب تحصل لفائدتها دون سواها، ومن ضرائب ورسوم أخرى تحصل لفائدتها بالاشتراك مع بعض الصناديق الخاصة، وهذا ما سيتم تفصيله فيما يلي:

¹- يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص 176.

²- أنظر المادة 42 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

الفرع الأول: الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة البلديات دون سواها:

تضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ضرائب ورسوم تحصل لفائدة البلديات دون سواها¹، وبالإضافة إلى ذلك هناك رسوم أخرى تحصل لفائدة البلديات، وعليه سوف يتم التطرق إلى ذلك على الشكل التالي:

أولاً: الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة البلديات دون سواها بموجب قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة:

حدد الباب الخامس من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة البلديات دون سواها، والتي تتمثل في الرسم العقاري والرسم التطهيري، وذلك على الشكل التالي:

أ- الرسم العقاري: أسس هذا الرسم بموجب الأمر 83/67 المؤرخ في 1967/6/02 والمتضمن القانون المعدل لقانون المالية لسنة 1967، وخضع لعدة تعديلات بموجب 25/91 المؤرخ في 1991 المتضمن لقانون المالية لسنة 1992، وأدرجت عليه عدة تعديلات هامة بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2015².

ويعتبر الرسم العقاري ضريبة عينية تتعلق بالعقارات المبنية وغير المبنية الموجودة في التراب الوطني، ولهذا تنقسم إلى قسمين هما كالتالي:

¹-أنظر المادة 197 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

²-أنظر الأمر 01/15 المؤرخ في 23 يوليو 2015، الجريدة الرسمية العدد 40 المؤرخة في 23 يوليو 2015، ص 06.

أ/1- الرسم العقاري على الملكيات المبنية: هو ضريبة سنوية تصريحية تفرض على جميع الملكيات المبنية الموجودة في التراب الوطني مهما كانت وضعيتها القانونية، باستثناء تلك المعفية من الضريبة صراحة¹، وحددت المادة 249 من قانون الضرائب والرسوم المماثلة طائفة الملكيات المبنية التي يشملها الرسم العقاري بعدة أملاك مبنية أهمها:

- المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو لتخزين المنتجات.

- المنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية، ومحطات الطرقات، بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات وورشات للصيانة.

- أراضي البناءات بجميع أنواعها والقطع الأرضية التي تشكل ملحقا مباشرا لها ولا يمكن الإستغناء عنها.

- الأراضي غير المزروعة والمستخدمة للاستعمال التجاري أو الصناعي كالورشات وأماكن إيداع البضائع، وغيرها من الأماكن من نفس النوع سواء كان يشغلها المالك، أو يشغلها آخرون مجانا أو بمقابل.

غير أن هناك بعض الملكيات تعفى بصفة دائمة من الرسم العقاري بشرط أن تكون مخصصة لمرفق عام ذي منفعة عامة وأن لا تدر دخلا، كالعقارات التابعة للدولة والولايات والبلديات، والمؤسسات ذات الطابع الإداري التي تمارس نشاط في ميدان التعليم والبحث العلمي، والحماية الصحية والاجتماعية، وفي الميدان الثقافي والرياضي².

¹- أنظر المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

²- أنظر المادة 250 و251 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

كما أن هناك ملكيات مبنية معفاة من الرسم بصفة مؤقتة كالعقارات أو أجزاء العقارات المصرح بأنها غير صحيحة أو التي هي على وشك الانهيار والتي أبطل تخصيصها، والملكيات المبنية التي تشكل الملكية الوحيدة أو السكن الرئيسي لمالكها شريطة توفر شرطين أساسيين أولهما أن لا يتجاوز المبلغ السنوي للضريبة 1400 دج بعدما كان قبل التعديل يقدر ب400، والثاني ألا يتجاوز الدخل الشهري للمستفيدين الخاضعين للرسم مرتين الأجر الوطني الأدنى المضمون، وكذلك من بين الملكيات المعفاة مؤقتا الملكيات الجديدة وإعادة البناء حيث ينتهي الإعفاء في أول يناير من السنة التي سنة الإنجاز بعدما كانت تحدد مدة الإعفاء ب 07 سنوات، كما أنه في حالة الشغل الجزئي للأموال يستحق الرسم على الجزء المشغول من تاريخ ذلك¹.

ومن البنائيات كذلك التي كانت تخضنا بالإعفاء المؤقت من الرسم العقاري البنائيات المستعملة في النشاطات المحققة من قبل الشباب المستثمر المستفيدين من إعانة الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب، والصندوق الوطني لدعم القرض المصغر، والصندوق الوطني لدعم البطالة لمدة ثلاث سنوات من تاريخ إنجازها، وتمدد هذه المدة إلى 06 سنوات إذا تعلقت هذه المشاريع في مناطق يراد ترقيتها، حيث تمدد هذه المدة كذلك إلى 10 سنوات إذا كانت تلك البنائيات المرتبطة بتلك المشاريع المقامة في مناطق تستفيد من إعانة الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب بينما تستفيد البنائيات المرتبطة بمشاريع الشباب في نفس الإطار بإعفاء لمدة ستة 06 سنوات إذا كانت مقامة في مناطق تستفيد من إعانة الصندوق الخاص لتطوير الهضاب العليا. وقد عدل المشرع الجزائري الأحكام المتعلقة بالإعفاء الخاص بهذه الحالة بعدما كانت

¹-أنظر المادة 252 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

محصورة فقط بين حدين فقط 03 سنوات، و06 سنوات دون التفصيل في طبيعة المناطق المراد ترقيتها، ولعل سبب ذلك هو محاولة بعث سبل التنمية في هذه المناطق.

ومن بين الملكيات المعفاة مؤقتا من دفع الرسم العقاري أيضا السكن الاجتماعي تابع للقطاع العام لكن في هذه الحالة لا يمنع أن يدفع أصحاب المستفيدين من هذه السكنات رسم عقاري قدره 500 دج¹.

ولقد حدد قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة أهم الأحكام المتعلقة بأساس فرض الرسم العقاري على الملكيات المبنية، والقيمة الإيجارية الجبائية، والمساحة الخاضعة للرسم، وكيفية حسابه على الشكل التالي:

أ/1-1-أساس فرض الرسم العقاري على الملكيات المبنية: يؤسس أساس فرض الضريبة على الرسم العقاري في الملكيات المبنية من ناتج القيمة الإيجارية لكل متر مربع للملكية المبنية في المساحة الخاضعة للضريبة، وذلك بعد تطبيق معدل تخفيض يساوي 2 بالمائة سنويا مراعاة لقدم الملكية المبنية، غي أن لا يمكن أن يتجاوز هذا التخفيض حد أقصى قدره 25 بالمائة بعد ما كانت 40 بالمائة².

أ/1-2-القيمة الإيجارية الجبائية والمساحة الخاضعة للرسم: يؤسس الرسم العقاري على الأملاك المبنية تبعا للقيمة الإيجارية الجبائية المحددة حسب المتر المربع، وحسب المنطقة التي تنتمي إليها البلدية، والتي تصنف بدورها إلى مناطق فرعية أ، ب، ج، د، وتحدد القيمة الجبائية

¹-أنظر المادة 252 من قانون الضرائب والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

²-أنظر المادة 254 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

حسب طبيعة العقار سواء كان ذا استعمال سكني أو ذو طابع المحلات تجارية وصناعية، أو الأراضي الملحقه بالملكيات المبنية¹.

أ/1-3- حساب الرسم العقاري على الملكيات المبنية: يحسب الرسم بتطبيق معدلين على الأساس الخاضع للضريبة، وذلك على الشكل التالي²:

- الملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة تخضع لرسم بنسبة 3 بالمائة. أما الملكيات المبنية ذات الاستعمال السكني المملوكة من طرف الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين، وغير المشغولة بصفة شخصية أو عائلية عن طريق الكراء تخضع للرسم بمعدل 10 بالمائة.

- أما فيما يخص الأراضي التي تشكل ملحقا للملكيات المبنية، فتخضع للمعدلات التالية:

5- بالمائة عندما تقل مساحتها أو تساوي 500 م².

7- بالمائة عندما تفوق مساحتها 500 م² وتقل مساحتها أو تساوي 1000 م².

10- بالمائة عندما تفوق مساحتها 1000 م².

حيث يحسب الرسم الخاص بالمبنى بتحديد القيمة الإيجارية في المساحة، ولقد كان قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة يتضمن عدة تخفيضات خاصة مثل حالة تغيير تخصيص العقار بقرار من السلطة الإدارية لأسباب مرتبطة بأمن الأشخاص والأموال غير أن هذه الحالة، وحالات أخرى تم إلغاؤها بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2015 حيث تضمن

¹-أنظر المواد من 257 إلى 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

²-أنظر المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

هذا الأخير عدة تعديلات بخصوص الرسم العقاري، لا سيما فيما يتعلق بالرفع من القيمة الجبائية للمتر المربع حسب كل منطقة وتفرعاتها، وذلك راجع للنسب الضعيفة التي كان يسجلها هذا الرسم في ميزانية البلدية بالرغم من أنه أهم رسم تستفيد منه البلدية من حصيلته بنسبة 100 بالمائة.

أ/2- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية: هو ضريبة سنوية تصريحية يفرض على جميع الملكيات غير المبنية بجميع أنواعه، باستثناء تلك المعفية من الضريبة صراحة، حيث يشمل الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير، والمهاجر، ومواقع استخراج الرمل، والمناجم في الهواء الطلق، مناجم الملح والسبخات، الأراضي الفلاحية¹.

غير أنه أورد المشرع الجزائري على مجال تطبيق هذا الرسم بعض الاعفاءات كالمملكيات غير المبنية التابعة للدولة والولاية، والبلدية، والمؤسسات العمومية عندما تكون ذات طابع علمي أو تعليمي، أو إسعافي، وكذلك الأراضي التي تشغلها السكن الحديدي، والأماك غير المبنية التابعة للأوقاف...²

أ/2-1- أساس الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية: يؤسس الرسم من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للممتلكات غير المبنية المعبر عنها بالمتر المربع أو الهكتار الواحد، وحسب الحالة تبعا للمساحة الخاضعة للضريبة، وفي هذه الحالة نجد أن القيمة الإيجارية الجبائية تكون في جداول يحددها القانون حسب المناطق فقط دون الأخذ بعين الاعتبار الفروع، وذلك حسب طبيعة العقار غير المبني سواء كان عبارة عن أراضي موجودة في قطاعات

¹-أنظر المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

²-أنظر المادة 261/هـ من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

عمرانية أو في قطاعات عمرانية معدة للتعمير في المدى المتوسط، وقطاع التعمير المستقبلي، أو المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم الملح، والسبخات، أو الأراضي الفلاحية حسب ما إذا كانت مسقية أو يابسة¹.

أ/2-2-2- كيفية حساب الرسم²: يحسب الرسم بعد أن يطبق على أساس الضريبة بنسبة 5 بالمائة بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في مناطق غير العمرانية، حيث تحدد نسبة الرسم كمايلي:

5- بالمائة عندما تكون المساحة أقل من 2م500 أو يساويها.

7- بالمائة عندما تكون المساحة من 2م500 وتقل أو تساوي 2م1000.

10- بالمائة عندما تفوق 2م1000.

3- بالمائة بالنسبة للأراضي الفلاحية.

إلا أنه بالنسبة للملكيات غير المبنية المتواجدة في مناطق عمرانية أو الواجب تعميمها، والتي لم تنشأ عليها بنايات منذ 03 سنوات ابتداء من تاريخ الحصول على رخصة البناء أو صدور رخصة التجزئة، وفي هذه الحالة فإن الحقوق المتعلقة بالرسم العقاري ترفع إلى 04 أضعاف.

ويستحق الرسم العقاري بصفة عامة لسنة كاملة على المساحة الخاضعة لها، والقائمة عند تاريخ أول يناير من السنة من صاحب حق الملكية أو حق مماثل للملكيات المبنية أو غير المبنية عند

¹-أنظر المادة 261/و من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

²-أنظر المادة 261/ز من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

هذا التاريخ، وفي حالة غياب أي حق للملكية أو حق مماثل فإنه يتعين على شاغل الملكية السعي لدفع الرسم، وفي حالة وجود رخصة أو حق امتياز لشغل الأملاك العامة للدولة، يسدد المستفيد من الترخيص أو صاحب حق الامتياز الرسم المستحق.

أما بالنسبة لسكنات البيع بالايجار فيسدد المستفيد من السكن الرسم المستحق، وبالنسبة لسكنات العمومية الايجارية التابعة للقطاع العام، يسدد المستأجر مبلغ ثلث الرسم العقاري المحدد بموجب المادة 252 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة¹.

ب- الرسم التطهيري: يؤسس هذا الرسم على لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية، وذلك على الملكيات المبنية²، ولهذا يربط الرسم التطهيري بالرسم العقاري على الملكيات المبنية نظرا لاستفادة هذه الأخيرة من خدمات مصلحة رفع القمامات المنزلية، وأسس هذا الرسم بموجب قانون رقم 12/80 الصادر المتضمن قانون المالية لسنة 1981، وخضع هذا الرسم لعدة تعديلات أهمها تعديل قانون المالية التكميلي لسنة 2015.

ب/2-1- أساس الرسم التطهيري³: يؤسس الرسم التطهيري سنويا باسم المالك

أو المنتفع، ويتحمل المستأجر الذي يمكن أن يكلف مع المالك بدفع الرسم بصفة تضامنية، ويحدد مبلغ الرسم في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وبعد

استطلاع السلطة الوصية، وهذا في الحدود المالية التي حددها المشرع، والتي تتمثل فيمايلي¹:

¹- أنظر المادة 261 / ط من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

²- أنظر المادة 263 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

³- أنظر المادة 263 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

- ما بين 1000 و1500 دج على كل محل ذو استعمال سكني.

- ما بين 3000 و12000 دج على كل محل ذو استعمال مهني أو تجاري أو حرفي، أو ما شابه.

- ما بين 8000 و23000 دج على كل أرض مهنية معدة للتخميم أو المقطورات.

- ما بين 20000 و130000 دج على كل محل ذو استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي

أو ما شابه ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة.

ب2/2- تعويضات والإعفاءات من الرسم التطهيري: يتم تعويض البلديات التي تمارس عملية الفرز في حدود 15 بالمائة من مبلغ الرسم المطبق بالنسبة لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسميد أو قابلة للاسترجاع للمنشأة المعالجة²، وتعفى من مجال تطبيق الرسم التطهيري الملكيات التي لا تستفيد من خدمات رفع القمامات المنزلية³.

وما يمكن ملاحظته في الأخير على كل من الرسم العقاري والرسم التطهيري أنهما يعتبران من بين الرسوم التي تحصل لفائدة البلديات دون سواها بنسبة 100 بالمائة، إلا أن حصيلة هذين الرسمين ضعيفة جدا في إجمالي موارد الجباية المحلية، حيث بلغ متوسط مساهمتهما في الفترة 2000-2007 نسبة 1.39 بالمائة وهي نسبة ضعيفة، وهذا ما يدل على وجود خلل في

¹-أنظر المادة 263 مكرر2، من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

²-أنظر المادة 263 مكرر4 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

³-أنظر المادة 265 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، السالف الذكر.

جباية وتحصيل هذين الرسمين، لاسيما في ظل التطور العمراني الذي تعرفه الجزائر في السنوات الأخيرة، ومن أهم الأسباب التي أدت إلى ضعف مردودية هذين الرسمين مايلي¹:

-نقص الوسائل المادية والبشرية الضرورية لعملية التحصيل.

-صعوبة عمليات التحصيل، وذلك لانتشار العقود العرفية في البيع والشراء، وتغيير الملاك و

انتشار البيوت الفوضاوية.

-عدم التجديد في إحصاء السكنات الخاضعة للرسمين.

ونظرا لمحاولة الرفع من حصيلة هذين الرسمين في الجباية المحلية حاول المشرع إدراج عدة تعديلات على الرسم العقاري والرسم المالي، وذلك من خلال قانون المالية التكميلي لسنة 2015 لاسيما التي تتعلق برفع القيمة الجبائية للرسم العقاري التي كانت منخفضة، ولا تتماشى مع القيمة السائدة في السوق، وتخفيف من مجالات الإعفاءات ومعدلاتها، ونفس الأمر بالنسبة للرسم التطهيري الذي شهد هو الآخر تعديل في الحدود المالية للرسم.

ثانيا: الضرائب والرسوم الأخرى المحصلة لفائدة البلديات:

هناك رسوم أخرى تحصل لفائدة البلديات أهمها مايلي:

1- الرسم على رخص العقارات: يؤسس لفائدة البلديات رسم على رخص العقارات، حيث

تخضع هذه الرخص عند تسليمها إلى هذا الرسم، وتتمثل هذه الرخص فيمايلي:

¹-يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص130.

رخصة البناء، رخصة تقسيم الأراضي، رخص التهديم، رخص شهادات المطابقة والتجزئة والتعمير، حيث يحدد مبلغ الرسم على رخص العقارات لكل صنف، حسب قيمة البناية أو طبقاً لعدد القطع، ويعتبر الأساس القانوني لهذا الرسم المادة 55 من القانون 11/99 المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 بنصها على مايلي: "يؤسس لصالح البلديات رسم خاص على رخص العقارات.... تخضع عند تسليمها للرسم... الشهادات التالية: رخص البناء، رخص تقسيم الأراضي...."

2- الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية: كان يؤسس هذا الرسم لفائدة البلديات¹، وتعفى من مجال تطبيقه الإعلانات والصفائح المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني، ويؤسس هذا الرسم على الإعلانات الموجودة على الأوراق العادية والمطبوعة والمخطوطة باليد، الإعلانات التي تعرضت للتجهيز كأن تغطي بالزجاج، الإعلانات المدهونة المعلقة في مكان عمومي، الإعلانات المضئية، الصفائح المهنية المخصصة للتعريف بالنشاط ومكان ممارسة العمل.

وكان يسدد الرسم بموجب قسيمة إلى القابض البلدي بالنسبة للإعلانات المدهونة في الشهر الذي تبدأ فيه كل فترة سنوية. أما بالنسبة للإعلانات المضئية فيدفع الرسم مسبقاً في أجل 60 يوم ابتداء من يوم تشغيلها.

3- الرسم الإقامة: أسس هذا الرسم بموجب القانون رقم 02/97 المتضمن قانون المالية لسنة 1998، وهو رسم يؤسس لفائدة البلديات المصنفة كمحطات سياحية أو مناخية أو حمامات

¹- أسس هذا الرسم بموجب المادة 56 من قانون المالية لسنة 1994، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 92 المؤرخة في 17 رمضان عام 1420، ص 25. ولكن تم إلغاؤه بموجب المادة 33 من قانون المالية لسنة 2000.

معدنية سياحية ، يطبق هذا الرسم على الأشخاص غير المقيمين داخل البلدية وعلى الذين لا يملكون تأشيرة إقامة، إذ يجب عليهم دفع رسم عقاري للبلدية المعنية¹ .

4- الرسم على السكن: يستحق هذا الرسم السنوي على المحلات ذات الطابع السكني أو المهني، حيث يحدد مبلغ الرسم كالتالي:

-300دج و1200 دج على التوالي بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني والمهني الواقعة في جميع البلديات باستثناء تلك المذكورة في النقطة

-600دج و2400 دج على التوالي بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني والمهني الواقعة في البلديات مقر الدائرة، وكذلك مجموع بلديات وولايات الجزائر، وعنابة، وقسنطينة، وهران.

حيث يحصل هذا الرسم من طرف مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز حسب دورية الدفع².

الفرع الثاني: الرسوم والضرائب المحصلة لفائدة البلديات وبعض الصناديق الخاصة.

تشارك البلديات مع بعض الصناديق الخاصة في حصيلة بعض الرسوم أهمها الرسم على الذبح والرسوم البيئية، وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي:

أولا: الرسم على الذبح:

الرسم على الذبح هو ضريبة غير مباشرة تستفيد منها البلدية التي يقع على إقليمها المذبح.

¹- أنظر يوسف نورالدين، المرجع السابق، ص78.

²- أنظر المادة 41 من قانون المالية التكميلي لسنة 2015 .

و يخضع للرسم ذبح الحيوانات التالية¹ :

- الخيليات : الحصان والفرس والبغل والبغلة والعيير والحمار والأتان والعيير الفحل،

- الجمليات : الجمل والناقة والفصيل،

- البقرات : الثور المخصي والثور الفحل والبقرة والعجل والعجل الصغير والعجولة،

- الضأنات : الكبش الفحل والضأن والنعجة والخروف والخروف الرضيع،

- العنزيات : التيس والماعز والجدي.

و يكون الرسم واجب الأداء على مالك اللحم أثناء الذبح، وإذا كان هذا المالك ليس بتاجر وقام بالذبح بواسطة تاجر، فإن هذا الأخير يكون مسؤولاً تضامنياً مع المالك على دفع الرسم.

1-أساس الرسم على الذبح²: يفرض الرسم على وزن اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة.

غير أنه عندما يعطي الأمر بالذبح لسبب المرض من قبل بيطري صحي، فإن الرسم لا يترتب إلا على اللحم المخصص للاستهلاك البشري أو الحيواني.

و الوزن الصافي الذي يتخذ أساساً لحساب الرسم في المذابح التي يتم وزن الحيوانات فيها قبل الذبح فقط، يحدد بتطبيق النسب المئوية الآتية على الوزن الحي :

- 50٪، عن الضأنات والخيليات والجمليات،

- 50 ٪، عن الثيران المخصية والثيران الفحول،

- 55 ٪ عن العجول.

بينما يحدد الوزن الصافي الخاضع للضريبة، في القرى التي لا توجد بها مذابح أو وسائل للوزن، عن

¹-أنظر المادة 446 و 447 من قانون الضرائب غير المباشرة الصادر بموجب الأمر 104/76 المؤرخ في 1976/12/09، المعدل بقانون المالية لسنة 2016، السالف الذكر.

²-أنظر المادة 448 من قانون الضرائب غير المباشرة. السالف الذكر

طريق الأوزان المتوسطة التالية :

- البقرات الأخرى غير العجول 120 كغ،
- العجول 44 كغ ،
- الضأنات والعنزيات 12 كغ،
- الخيليات الأخرى غير الحمير 110 كغ،
- الحمير 30 كغ ،
- الجمليات 110 كغ.

2- مبلغ الرسم¹: يحدد مبلغ الرسم كما يأتي:

تعريف الرسم/كغ	تعيين المنتجات
10 دج.	-اللحوم الطازجة أو المبردة أو المطبوخة أو المملحة أو المصنعة التي مصدرها الحيوانات الآتية: الخيول، الإبل، الماعز، الأغنام، البقر

- يخص مبلغ 1.50 دج من هذا المبلغ لصندوق التخصيص الخاص رقم 070 - 302 "صندوق حماية الصحة الحيوانية. و يعتبر تحصيل الرسم إلزامي بالنسبة لكل البلديات².

3-إلتزامات الخاضعين للرسم: يجب على الملاكين الذين يذبحون أو يقومون بذبح الحيوانات المشار إليها في المادة 446 أعلاه بصفة عرضية ، يجب عليهم أن يقدموا تصريحاً بذلك خلال

¹-أنظر المادة 452 من قانون الضرائب غير المباشرة، السالف الذكر.

²-أنظر المادة 452 و453 من قانون الضرائب غير المباشرة، السالف الذكر.

24 ساعة إلى قباضة الضرائب المختلفة محل إقامتهم ويسددون مبلغ الرسم الواجب الأداء وقت تقديم هذا التصريح¹.

4- كيفية التحصيل الرسم على الذبح وتوزيعه²:

يتم تحصيل الرسم الصحي على اللحوم من طرف مندوبين بلديين بواسطة وصولات أو تذاكر تحت مراقبة أعوان الضرائب الذين هم مؤهلون للقيام بجميع التحقيقات اللازمة سواء في المذبح، أو لدى المصالح البلدية .

وتوزع حصيلة الرسم الذبح³ إلى البلدية التي تم في تراها الذبح، ولكن عندما يتم الذبح في مسلخ بلدي مشترك تستوفي حصيلة الرسم وتدرج في حساب يقيّد خارج ميزانية البلدية التي يوجد على تراها هذا المسلخ لكي توزع فيما بين البلديات المعنية.

و يتم التوزيع بين هذه البلديات تبعا للكيفيات الخاصة المنصوص عليها في الإتفاقيات المبرمة فيما بينها ، إن وجدت.

وإن لم تكن هناك اتفاقيات صريحة و عندما يتم الذبح في مسلخ يخدم في الواقع عدة بلديات ، فإن نصف حصيلة الرسم يخصص للبلدية التي تملك المسلخ المذكور، أما النصف الباقي فيستوفي و يدرج في حساب يقيّد خارج ميزانية هذه البلدية ذاتها.

وتطبق التدابير السابقة الذكر يقرر بموجب قرار من الوالي يتخذ نظرا للمداولات المشتركة للمجالس الشعبية البلدية المعنية، و في حالة عدم التفاهم بين تلك المجالس، و إذا كان واضحا بالفعل بأن المذبح يخدم البلديات المجاورة فإن كيفية التوزيع المشار إليها يمكن تطبيقها بموجب

¹-أنظر المادة 456 من قانون الضرائب غير المباشرة، السالف الذكر.

²-أنظر المادة 462 من قانون الضرائب غير المباشرة، السالف الذكر.

³-أنظر المادة 466 من قانون الضرائب غير المباشرة، السالف ذكر.

قرار من الوالي بناء على اقتراح رئيس الدائرة.¹

و يدفع الرسم الصحي على اللحوم إلى مصلحة الصندوق المشترك للجماعات المحلية :

- لما يتم تحصيله في مؤسسات التبريد أو التخزين لامتلاكها البلدية والتي توجد على ترابها،

- لما يتم تحصيله عند الاستيراد بمقتضى أحكام المادة 464 من قانون الضرائب غير المباشرة.²

ثانيا: الرسوم البيئية: تتمثل الرسوم البيئية مختلف الرسوم التي تندرج في إطار الحماية البيئية، والتي تشمل مختلف الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة على الأشخاص المعنويين والطبيعيين الملوئين للبيئة، بالإضافة إلى أن الحماية البيئية قد تشمل مختلف الإعفاءات والتحفيزات الجبائية للأطراف المعنية الذين يستخدمون في نشاطاتهم الاقتصادية تقنيات صديقة للبيئة¹.

وقد حدد المشرع الجزائري مجموعة من الضرائب والرسوم للحد من تلوث البيئة، وتوزع حصيلتها بين البلدية والصندوق الوطني لحماية البيئة، ومن بين أهم هذه الرسوم:

1-الرسوم المفروضة على الانبعاثات الملوثة: التي تهدف إلى تقليل الآثار الناجمة عن المشاريع الملوثة منها مايلي:

أ-الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذو المصدر الصناعي: يتمثل وعاء هذا الرسم في كميات الأدخنة والأبخرة والجزيئات السائلة، والصلبة المنبعثة في الهواء، والتي تتجاوز القيم القصوى المحددة في المرسوم التنفيذي 138-06². وقد تم إحداث هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة

¹-أنظر المادة 467 من قانون الضرائب غير المباشرة، السالف الذكر.

²-أنظر المادة 468 من قانون الضرائب غير المباشرة، السالف الذكر.

¹-فارس مسدور، أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الحماية البيئية، مجلة الباحث، جامعة ورقلة، العدد 2009/07-2010، ص384.

²-المرسوم التنفيذي 138/06، المؤرخ في 2005/5/31 المتعلق بتنظيم انبعاث الغاز، والدخان والبخار والجزيئات السائلة والصلبة في الجو، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24.

2002¹ المتعمم بموجب المرسوم التنفيذي 299/07²، حيث بين هذا الأخير كيفية تحديد وعاء هذا الرسم من خلال تطبيق المعامل المضاعف للكميات المنبعثة وفقا لسلم تدريجي للمعاملات من 01 إلى 05 حسب نسبة الانبعاث المحدد من القيمة 10 بالمائة كحد أدنى إلى 100 بالمائة كحد أقصى للمؤسسات المصنفة .

ويحصل هذا الرسم عن طريق قابضة الضرائب المتعددة، ويوزع حصيلته 75 بالمائة للصندوق الوطني للبيئة، 15 بالمائة لفائدة الخزينة العمومية، 10 بالمائة لفائدة البلديات.

وتحدد كميات التلوث المنبعثة بهدف تحديد المعامل المضاعف المطبق على أساس تحاليل الانبعاث الجوي ذو المصدر الصناعي التي يقوم بها المرصد الوطني للبيئة، والتنمية المستدامة حيث ترسل مصالح البيئة المعنية المضاعف المطبق على كل مؤسسة مصنفة إلى قابض الضرائب المختلفة للولاية³.

ب- الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي: يتمثل وعاء هذا الرسم في كمية المياه المستعملة من مصدر صناعي، والتي تتجاوز نسبة تلوثها القيم القصى المحددة في أحكام المرسوم التنفيذي 06-141⁴. وقد تم تأسيس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة

¹- المادة 205 من القانون رقم 01-21، المؤرخ في 22-12-2001، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79.

²- المرسوم التنفيذي 299/07 المؤرخ في 27/09/2007، المحدد لكيفيات تطبيق الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذو المصدر الصناعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 36.

³- أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي 299/07، السالف الذكر.

⁴- المرسوم التنفيذي 141/06، المؤرخ في 19/04/2006، المؤرخ في 19/04/2006، الذي يضبط القيم القصى للمصبات الصناعية السائلة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26.

2003¹، والذي تم بموجب المرسوم التنفيذي 300/07²، حيث تم تطبيقه بنفس معايير الرسم على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي باستثناء نسب التوزيع حيث يوزع 50 بالمائة لصالح الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، 20 بالمائة لفائدة خزينة الدولة، و30 بالمائة لفائدة البلديات.

وتحدد كميات التلوث المنبعثة بهدف تحديد المعامل المضاعف المطبق على أساس تحاليل مصبات المياه ذات المصدر الصناعي، التي يقوم بها المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة.

ترسل مصالح البيئة للولاية المعنية المعامل المضاعف المطبق على كل مؤسسة مصنفة إلى قابض الضرائب المختلفة للولاية³.

ج- الرسم على الوقود: تم إحداث هذا الرسم بموجب المادة 38 من قانون المالية لسنة 2002 حيث تم تأسيس هذا الرسم بقيمة 01 دج على كل لتر مربع بنزين يقتطع من المصدر- نפטال-، ويوزع 50 بالمائة للصندوق الوطني للبيئة، و50 بالمائة للصندوق الوطني للطرق والطرقة السريعة.

د- الرسم على النفايات الحضرية: والذي يتمثل في الرسم التطهيري والذي يحصل لفائدة البلديات بنسبة 100 بالمائة.

2- الرسوم المفروضة على المنتوجات: هناك مجموعة من الرسوم التي أقرها المشرع على المنتوجات أهمها مايلي:

أ- الرسم على الإطارات المطاطية الجديدة والمستوردة أو المنتجة محليا: يحصل هذا الرسم بالنسبة للإطارات المصنعة محليا عند خروجها من المصنع من طرف مصنعي هذه المواد، أما

¹- أنظر المادة 94 من القانون رقم 11/02، المؤرخ في 2002/12/24، المتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد 86.

²- المرسوم التنفيذي 300/07، المؤرخ في 2007/09/27 المحدد لكيفيات تطبيق الرسم التكميلي على المياه ذات المصدر الصناعي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 63.

³- أنظر المادة 04 من المرسوم 300/07، السالف الذكر.

بالنسبة للإطارات المستوردة فيحصل هذا الرسم عند الاستيراد من طرف مصالح إدارة الجمارك على أساس قيمة خالص الثمن وأجرة الشحن وقيمة التأمين للكميات المستوردة¹، حيث يتعين على المنتجين والخاضعين لهذا الرسم أن يودعوا خلال 20 يوما الموالية لشهر التحصيل لدى قابض الضرائب المختص إقليميا كاشفا بين كميات الإطارات المطاطية المسلمة للتوزيع، ويقومون في نفس الوقت بدفع المبلغ الكلي المحصل².

وتوزع حصيلة هذا الرسم على الصندوق الوطني للتراث الثقافي بنسبة 10 بالمائة، والخزينة العمومية بنسبة 15 بالمائة، والبلديات بنسبة 25 بالمائة، و50 بالمائة لفائدة الصندوق الوطني للبيئة³.

ب- الرسم على الزيوت والشحوم المستوردة أو المصنعة محليا: يحصل هذا الرسم فيما يخص الزيوت والشحوم المصنعة داخل التراب الوطني عند خروجها من المصنع من طرف منتجي هذه المواد، أما عند استيراد من طرف مصالح إدارة الجمارك على أساس قيمة خالص الثمن و أجرة الشحن وقيمة التأمين للكميات المستوردة⁴، إذ يتعين على المنتجين والخاضعين لهذا الرسم

أن يودعوا خلال 20 يوما الموالية لشهر التحصيل لدى قابض الضرائب المختص إقليميا كاشفا يبين كميات المنتجات المسلمة للتوزيع، ويقومون في نفس الوقت بدفع المبلغ الكلي المحصل⁵.

ويتم توزيع حصيلة هذا الرسم بين خزينة الدولة بنسبة 25 بالمائة، و25 للبلديات، و50 بالمائة لفائدة

¹-أنظر المادة 09 من المرسوم التنفيذي 117/07 المؤرخ في 2007/04/21، المحدد لكيفيات اقتطاع وإعادة دفع الرسم على الإطارات الجديدة والمستوردة أو المصنعة محليا، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26.

²-أنظر المادة 04 من المرسوم 117/07، السالف الذكر.

³-أنظر المادة 60 من القانون 16/05 المؤرخ في 2005/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 85.

⁴-أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 118/07 المؤرخ في 2007/04/21، المحدد لكيفيات اقتطاع وإعادة دفع الرسم على الزيوت والشحوم المستوردة أو المصنعة محليا، الجريدة الرسمية، العدد 26.

⁵-أنظر المادة 06 من المرسوم 118/07، السالف الذكر.

الصندوق الوطني للبيئة¹.

3- الضرائب المفروضة لحماية جودة الحياة واستغلال الموارد الطبيعية: يهدف هذا النوع من

الضرائب لحماية الصحة العامة من الآثار السلبية لبعض النفايات جراء عمليات تخزينها، بحيث يكون الغرض منها التشجيع على معالجة هذه النفايات بالطرق الصحيحة، وتتمثل أهم هذه الرسوم التي تستفيد منها ميزانية البلدية فيما يلي:

أ- الرسم التحفيزي للتشجيع على عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في

المستشفيات والعيادات الطبية: تم إحداث هذا الرسم بموجب المادة 204 من قانون المالية لسنة 2002، حيث يعتمد في تحديد وعائه على حجم النفايات المخزنة، وذلك بتسديد 24000 دج على كل طن من هذه النفايات، ويتم توزيع حصيلة هذا الرسم بين البلديات بنسبة 10 بالمائة و15 بالمائة لصالح الدولة، و75 بالمائة لصالح الصندوق الوطني للبيئة².

ب- الرسم التحفيزي للتشجيع على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة أو الخطيرة:

تم تأسيس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 2002، حيث يعتمد في تحديد وعائه على حجم النفايات الصناعية ويحدد قيمة هذا الرسم ب10500 دج على كل طن من هذه النفايات، وتوزع

¹- أنظر المادة 61 من القانون 16/05 المؤرخ في 2005/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 85.

²- أنظر المادة 204 من القانون رقم 21/01 المؤرخ في 2001/12/22، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79.

حصيلة هذا الرسم على الدولة ب15 بالمائة، والبلدية 10 بالمائة، و75 بالمائة لفائدة الصندوق الوطني للبيئة¹.

¹- أنظر المادة 203 من القانون رقم 21/01، السالف الذكر.

خاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع الجباية المحلية ومدى علاقتها بالجماعات المحلية تبين أنه، وباعتبار هذه الأخيرة المحرك الأساسي لعملية التنمية المحلية، وذلك من خلال قيامها بمختلف الاختصاصات المحددة لها قانونا إلا أن ذلك يتطلب أن تكون هناك موارد مالية كافية لتجسيدها على أرض الواقع، ولكن أمام هشاشة وضعف الموارد المالية الذاتية غير الجبائية تعتبر الموارد الجبائية السبيل الوحيد لتجسيدها، ولكن حتى هذه الأخيرة تعتبر حصيلتها غير كافية للجماعات المحلية مما تضطر للحوء للمساعدات الحكومية وإعانات صندوق الجماعات المحلية حيث تمنح هذه الإعانات ضمن شروط معينة تقيد من استقلال المالي والإداري لها، وذلك كله مرتبط بالعجز المالي الذي شهدته أغلب البلديات الجزائرية، وإن كانت هذه الوضعية حاولت الدولة معالجتها بموجب مجموعة من الإصلاحات لاسيما المتعلقة بالجانب الجبائي الأمر الذي ساعد على التخفيف من هذه الوضعية ابتداء من سنة 2012، ولكن ظاهرة العجز المالي التي شهدتها جل البلديات الجزائرية مرتبطة بعدة أسباب منها ما يتعلق بالنظام الجزائري لاسيما التقسيمات الإدارية، وعدم مراعاة متطلبات اللامركزية فيها مما أثر على الموارد المالية الداخلية للجماعات المحلية، والإصلاحات الاقتصادية نتيجة التوجهات الإيديولوجية للدولة وتأخرها في الدخول في اقتصاد السوق، كما ترتب عن ضعف الموارد المالية ضعف مستوى التأطير البشري بالنسبة للجماعات المحلية بالإضافة إلى ضعف كفاءة المجالس المنتخبة نتيجة انتخابهم دون مراعاة مؤهلات العلمية، أما الأسباب الأخرى والتي تتمثل في الدرجة الأولى بتبعية النظام الجبائي للدولة سواء من حيث تأسيس الضرائب وتحصيلها دون أن يكون للجماعات المحلية أي سلطة في هذا المجال خاصة في ظل عدم العدالة في التوزيع الموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية التي تستحوذ الدولة فيها على حصة الأسد وهذا ما يظهر من خلال توزيع جل الضرائب والرسوم المحددة قانونا لاسيما الرسم على القيمة المضافة والرسم المهني والضريبة الجزائرية الوحيدة... كما أنه من ناحية أخرى فإن الموارد المالية الجبائية المخصصة

للجماعات المحلية تعتبر حصيلتها جد ضعيفة، وذلك يرتبط بالدرجة الأولى إلى صعوبة تحصيلها وتعد إجراءاته بالإضافة إلى ظاهرة الغش والتهرب الضريبي والتي ساهم فيها بدرجة كبيرة غموض وتعارض في القوانين الجبائية، إلى جانب سياسة التحفيز الضريبي التي انتهجتها الدولة لتدعيم الاستثمار، ولكن هناك أسباب أخرى مرتبطة بالإدارة الضريبية بحد ذاتها، والتي تعاني من نقص في الهياكل والإمكانات المادية والبشرية لتسهيل مهامها في التحصيل وفي الرقابة الجبائية .

وبناء على ما سبق، لا بد من إعادة الاعتبار للجماعات المحلية وذلك باعتبارها القاعدة الأساسية الدنيا التي تنطلق منها عملية التنمية، ولتجسيد ذلك لا بد من مراجعة النصوص القانونية المتعلقة بتشكيل الجهاز الإداري المسير لها سواء العنصر المنتخب وهذا بمراجعة قانون الانتخاب، أو العنصر المعين وهذا بوضع شروط وامتيازات مالية تساهم في توظيف العنصر البشري الفعال لفهم وتسيير الجماعات الإقليمية من الناحية المالية والإدارية.

أما من الناحية المالية فلا بد على الجماعات المحلية من تامين مواردها المالية الداخلية غير الجبائية بالإضافة إلى ضرورة تحصيل مواردها الجبائية لأنها السبيل الوحيد لتمكينها من استقلالها الإداري ولو نسبيا، وذلك في انتظار وضع الإطار القانوني الملائم لتجسيد استقلالية المجالس المحلية.

وما يدعم استقلالية الجماعات المحلية من الناحية المالية ضرورة منحها سلطات في مجال تأسيس الضرائب، وتحديد الطرق المناسبة لتحصيلها، وذلك من خلال وجود قانون مستقل للنظام الجبائي المحلي عن النظام الجبائي العام للدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة تعديل مكونات الجباية المحلية ونسبها حتى تحض الجماعات المحلية بحصيلة مالية مناسبة لالتزاماتها واختصاصاتها القانونية.

وحتى لا تظهر جماعات مالية ضعيفة من حيث الموارد المالية مما يترتب على ذلك تصنيف البلديات إلى بلديات غنية وفقيرة فلا بد من مراعاة مقومات اللامركزية الإدارية في كل تقسيم

إداري، وهو ما اتسمت به التقسيمات الإدارية التي عرفتتها الجزائر، ولذلك لا بد من إعادة النظر في المعايير الإقليمية والسكانية والمالية التي تمت خلالها هذه التقسيمات، وهذا بضم الجماعات الإقليمية المتشابهة مع بعضها من أجل حصر الموارد المالية في عدد محدود من الوحدات الإدارية المحلية بدلا من التوجه إلى الزيادة في عددها بناء على ظروف سياسية ثم اللجوء إلى محاولة إصلاح جانبها الإداري والمالي.

وفي انتظار تجسيد تغيير السلطة المركزية نظرتها للجماعات المحلية على أرض الواقع لاسيما من خلال وضع الإطار القانوني العام الملائم لتكوينها من الناحية الإدارية والمالية تبقى فعالية الجماعات الإقليمية دون المستوى المطلوب في مجال تحقيق التنمية المحلية والوصول بذلك إلى تنمية وطنية شاملة.

-قائمة المراجع:

-أولاً: المراجع العامة:

- أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2010 .
- عبد الرزاق الشبخي، الإدارة المحلية "دراسة مقارنة" ، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 2001.
- علي أنور العسكري، الفساد في الإدارة المحلية، مكتبة البستان للمعرفة والطباعة والنشر، مصر، 2008.
- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية ،دار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- محمد بدران، الإدارة المحلية "دراسات ومفاهيم ومبادئ عامة"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.

-ثانياً: المراجع المتخصصة:

- حسين صغير، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، دار المحمدية العامة، الجزائر، 1999.
- خالد سمارة الزغبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1985.
- عبد الفتاح العامري، نظرية الضريبة، دار وائل للنشر، عمان، 2007.
- عبدالجليل هويدي ،المالية العامة للحكم المحلي "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، مصر، 1990.
- سوزي عدلي ناشد،المالية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- سمير محمد عبد الوهاب، الحكم ال سعيدي عبد القادر عثمان، النظم الضريبية، مدخل تحليلي مقارنة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2000، .

- سعيد عبد العزيز عثمان/شكري رجب العشماوي، اقتصاديات الضرائب، الدار الجامعية، القاهرة، 2006،

- صلاح زين الدين، الإصلاح الضريبي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، محلي في ضوء التطبيقات المعاصرة، دار الجلال للطباعة والنشر، القاهرة، 2003.

- صالح الرويلي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة 04، د.م.ج، الجزائر، 1992.

- محمد عباس محرز، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

- مراد محمد حلمي، مالية الهيئات العامة المحلية، دار النهضة العربية، مصر، 1962.

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية:

- رسائل الدكتوراه:

- بوزيدة حميد، النظام الضريبي الجزائري وتحديات الإصلاح الاقتصادي في الفترة 1992-2004 رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006.

- تابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابة، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2015/2014.

- سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، رسالة دكتوراه، جامعة سيدي بلعباس، سنة 2006/2007.

- مذكرات الماجستير:

- بلجيلالي أحمد، اشكالية عجز ميزانية البلديات، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2010/2009.

- مرغاد لخضر، واقع المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001.

- يوسف نورالدين، الجباية المحلية ودورها في تنمية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس، 2008.

- لمير عبد القادر، الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة وهران، 2014.

- مسعودي عبد الكريم، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2013/2012.

رابعا-المقالات العلمية:

- الطيب ماتلو، مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، 2009.

- بوشامي نجلاء، صلاحيات البلدية بين فعالية الأداء ونقص الوسائل، الملتقى الوطني حول واقع الإدارة المحلية بالجزائر، جامعة زياني عاشور، الجلفة، يومي 2010/10/28/27 .

- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 04.

- بن صغير عبدالمؤمن، واقع إشكالية تطبيق الجباية المحلية في الجزائر، مجلة ندوة للدراسات القانونية، العدد 2013/01

- حياة بن اسماعين/وسيلة السبت، التمويل المحلي للتنمية المحلية، الملتقى الدولي حول سياسة التمويل وأثرها على الاقتصاديات والمؤسسات -دراسة حالة الجزائر- كلية الاقتصاد، جامعة بسكرة، يومي 2006/11/ 22/21.

-لخضر مرغاد،الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر،مجلة العلوم الإنسانية،جامعة بسكرة،العدد07-2005.

- بن شعيب نصرالدين/شريف مصطفى،الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر،مجلة الباحث،جامعة الأغواط،العدد2012/10.

-شوقي جباري/بسمة عولمي،تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات،المجلة الجزائرية للتنمية الإقتصادية،عدد2015/02.

خامسا-النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية:

-القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري الصادر في ج.ر.ج.ج.العدد14 المؤرخة في 07 مارس 2016،ص03.

- القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية الصادر في 22/جوان /2011، ج.ر.ج.ج.العدد 37 المؤرخة 03 جويلية2011،ص04.

-القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية الصادر في 21 فبراير 2012، ج.ر.ج.ج.العدد 12 المؤرخة في 29/02/2012،ص05.

- القانون 36-90 المؤرخ في 31-12-1991 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، ج.ر.ج.ج.رقم،57 المؤرخة في 31-12-1990.

-قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة المعدل بموجب القانون رقم 15-18 بتاريخ 30 ديسمبر 2015 المتضمن قانون المالية لسنة 2016،الصادر في الجريدة الرسمية العدد 72 المؤرخة 2015/12/31.

-القانون 95-27 المؤرخ في 30/12/1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996،الجريدة الرسمية رقم 82،المؤرخة في 31-12-1995.

-الأمر 01/15 المؤرخ في 23 يوليو 2015،الجريدة الرسمية العدد 40المؤرخة في 23 يوليو 2015،ص06.

-قانون المالية لسنة 1994،الصادر في الجريدة الرسمية رقم 92 المؤرخة في 17 رمضان عام 1420،ص25.ولكن تم إلغاؤه بموجب المادة 33 من قانون المالية لسنة2000.

-قانون الرسم على رقم الأعمال المعدل بموجب قانون المالية لسنة 2016.

-قانون المالية 2007 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 85 المؤرخة في 26/12/2006.

- المرسوم 73-134 المؤرخ في 09/08/1973 المتضمن انشاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية،ج.ر.ج.ج.ج.ج العدد 67 لسنة 1973.

-المرسوم رقم 86-266 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية،ج.ر.ج.ج.ج.ج،العدد 45 لسنة1986.

-المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المتعلق بإنشاء صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية،الصادر بتاريخ24-03 2014،ج.ر.ج.ج.ج.ج،العدد 19 المؤرخة 02 أبريل 2014،ص04 .

-المرسوم15/140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات المؤرخ في 27/5/2015 الصادر في ج.ر.ج.ج.ج العدد 29 المؤرخة في 31/05/2015،ص03.

-القانون رقم 02/11،المؤرخ في 24/12/2002،المتضمن قانون المالية،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،عدد 86.

-المرسوم التنفيذي 07/300،المؤرخ في 27/09/2007المحدد لكفايات تطبيق الرسم التكميلي على المياه ذات المصدر الصناعي،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،العدد 63.

-المادة 09 من المرسوم التنفيذي 117/07 المؤرخ في 2007/04/21، المحدد لكيفيات اقتطاع وإعادة دفع الرسم على الإطارات الجديدة والمستوردة أو المصنعة محليا، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26.

-المادة 60 من القانون 16/05 المؤرخ في 2005/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 85.

-المرسوم التنفيذي 118/07 المؤرخ في 2007/04/21، المحدد لكيفيات اقتطاع وإعادة دفع الرسم على الزيوت الشحوم المستوردة أو المصنعة محليا، الجريدة الرسمية، العدد 26.

-القانون 16/05 المؤرخ في 2005/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 85.

-أنظر المادة 204 من القانون رقم 21/01 المؤرخ في 2001/12/22، المتضمن قانون المالية لسنة 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79.

سادسا-المواقع الإلكترونية:

- تصريح لوزير الداخلية والجماعات المحلية "دحو ولد قابلية" لوكالة الأنباء الجزائرية بتاريخ 14-10-2010، المصدر من الموقع الإلكتروني التالي: تاريخ الإطلاع 2016/08/04 ساعة 08-36 د <http://www.djazairss.com/aps/91034>

-الموقع الرسمي لوزارة الداخلية: تاريخ الإطلاع 2016/08/15
دعم-الجماعات-الإقليمية.html/<http://www.interieur.gov.dz/index.php/ar>/الجماعات-الإقليمية/برنامج-

الفهرس

مقدمة.....	ص01
المبحث الأول: مفهوم الجباية المحلية ومدى أهميتها في التمويل المحلي....	ص07
المطلب الأول: الموارد الداخلية والخارجية للتمويل المحلي.....	ص10
الفرع الأول: الموارد الذاتية للتمويل المحلي.....	ص10
أولا الموارد غير الجبائية.....	ص10
ثانيا: الموارد الجبائية للتمويل المحلي.....	ص12
الفرع الثاني: الموارد الخارجية للتمويل المحلي.....	ص17
أولا: الإعانات الحكومية.....	ص17
ثانيا: القروض.....	ص18
ثالثا: التبرعات والهبات.....	ص20
رابعا: مساعدات صندوق الجماعات المحلية.....	ص21
المطلب الثاني: مدى أهمية الجباية المحلية في التمويل المحلي.....	ص28
الفرع الأول: الوضعية المالية للجماعات المحلية.....	ص28
أولا: واقع عجز المالية المحلية.....	ص29

- ثانيا: الأسباب المؤدية للعجز المالي للبلديات.....ص38
- الفرع الثاني:مدى مساهمة الجباية المحلية في تمويل المالية المحلية والعراقيل التي تواجهها.....ص38
- أولا:دور الجباية المحلية في مجال المالية المحلية.....ص39
- ثانيا:عوائق الجباية المحلية.....ص47
- المبحث الثاني:تركيب الجباية المحلية في الجزائر.....ص47
- المطلب الأول:الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والدولة والجماعات المحلية وصندوق الجماعات المحلية.....ص47
- الفرع الأول:الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والصندوق.....ص47
- أولا:الرسم على النشاط المهني.....ص47
- ثانيا:الدفع الجزافي.....ص53
- الفرع الثاني:الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية.....ص53
- أولا:الرسم على القيمة المضافة.....ص54
- ثانيا:الضريبة الجزافية.....ص60
- ثالثا:الضريبة على الأملاك.....ص63

رابعاً:الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع العقارية.....	ص65
المطلب الثاني:الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة البلديات.....	ص66
الفرع الأول:الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها.....	ص67
أولاً:المحصلة بموجب قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.....	ص67
ثانياً:الضرائب والرسوم الأخرى المحصلة لفائدة البلديات.....	ص77
الفرع الثاني:الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة البلديات وبعض الصناديق الخاصة	
.....	ص78
أولاً:الرسم على الذبح.....	ص78
ثانياً:الرسوم البيئية.....	ص82
الخاتمة.....	ص89
قائمة المراجع.....	ص91