

الفصل الثاني

الموارد المالية للجماعات الإقليمية

إن الموارد المالية للجماعات الإقليمية تترجم وبدقة مدى قدرتها على تحقيق أهدافها، فكلما توفرت على موارد مالية معتبرة، أمكنها ذلك من أداء التزاماتها بشكل جيد وحققت اكتفاء ماليا ذاتيا، ومن ثم تمتعت بالاستقلالية المالية عن السلطة المركزية، غير انه هناك حالات وظروف تجعل الجماعات الإقليمية غير مكتفية بمواردها الذاتية فتلجأ للموارد الخارجية لتغطي العجز أو لتسديد الديون التي عليها الحاصل نتيجة عدة أسباب. من خلال هذا الفصل سيتم التطرق إلى:

المبحث الأول:

الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية

المبحث الثاني:

الموارد الخارجية للجماعات الإقليمية

المبحث الأول

الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية

إن الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية تعتبر أهم مقوم من مقومات الإدارة المحلية وركنا أصيلا لقيامها، كما أنها تشكل دعامة أساسية لتكريس الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية. ومن خلال ذلك سيتم دراسة ما يلي:

المطلب الأول: الموارد الجبائية المخصصة للجماعات الإقليمية

المطلب الثاني: الموارد الغير الجبائية المخصصة للجماعات الإقليمية

المطلب الأول

الموارد الجبائية المخصصة للجماعات الإقليمية

الموارد الجبائية المفروضة من طرف الدولة، والتي تجب لحساب الجماعات الإقليمية وتتمثل في الموارد الجبائية الغير مباشرة، ويوجد منها ما هي مخصصة كلياً و جزئياً للجماعات الإقليمية.

ومن هذا المنطلق قسّمنا المطلب كالآتي:

الفرع الأول: الموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات الإقليمية

الفرع الثاني: الموارد المخصّصة جزئياً للجماعات الإقليمية

الفرع الأول

الموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات الإقليمية

وتتشكل من مجموع الموارد الجبائية المخصصة كلياً للجماعات الإقليمية، ويعود جزء منها للصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتكون من الضرائب والرسوم التالية:

أولاً: الرسم على النشاط المهني

يعرف بأنه رسم على رقم الأعمال وهو مجموع المبيعات من السلع والخدمات، ويحدد معدله من طرف السلطة المركزية، فقد كانت النشاطات الصناعية والتجارية قبل 1996 تخضع للرسم على النشاط الصناعي والتجاري، والنشاطات غير التجارية كالمهن الحرة إلى

الرسم على النشاط غير التجاري، وقد تم توحيد هذين الرسمين ابتداء من 01/ 01/ 1996 بموجب قانون المالية لسنة 1996¹.

ويكون مجال تطبيقه حسب نص المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، على أنه يستحق الرسم على النشاط المهني على الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون بالضريبة الذين لديهم محلا دائما في الجزائر، ويمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي صنف الأرباح غير التجارية، ماعدا مداخيل الأشخاص الطبيعيين الناتجة عن استغلال الأشخاص المعنوية أو الشركات التي تخضع كذلك للرسم بموجب هذه المادة.

ويستحق الرسم على النشاط المهني أيضا، على رقم الأعمال المحقق من طرف المكلفين بالضريبة على أرباح الشركات.

ويؤسس الرسم على النشاط المهني باسم المستفيدين من الإيرادات الخاضعة للضريبة، حسب مكان ممارسة المهنة أو باسم المؤسسة الرئيسية عند الاقتضاء، كما يؤسس 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 وجودها².

وبالنسبة للشركات، فإنه يؤسس الرسم على النشاط المهني مهما كان شكل الشركة، على غرار مجموعات الشركات بالمساهمة، باسم الشركة أو المجموعة.

¹ - عيموري إيتسام، " نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم"، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الإقليم منشورة، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة(الجزائر)، 2012/2013، ص. 45.

² - يوسف نور الدين، " الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر (دراسة تقييمية للفترة 2000\ 2008 مع دراسة حالة ولاية البويرة)" مذكرة لنيل شهادة الماجستير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير وعلوم التجارة، بومرداس (الجزائر)، 2009 \ 2010، ص. 76.

1- أساس فرض الضريبة:

يؤسس الرسم على النشاط المهني على المبلغ الإجمالي للمداخيل المهنية الإجمالية، أو رقم الأعمال بدون الرسم على القيمة المضافة، عندما يتعلق الأمر بالخاضعين لهذا الرسم المحقق خلال السنة.

أ- الاستثناءات الواردة على فرض الضريبة:

- تخفيض يقدر بـ 30%: على مبلغ عمليات البيع بالتجزئة المتعلقة بمواد يشمل سعر بيعها بالتجزئة على ما يزيد عن 50% من الحقوق غير المباشرة.

- تخفيض يقدر بـ 50%: على مبلغ عمليات البيع بالجملة الخاصة بالأدوية، بشرط أن تكون مصنفة ضمن المواد الاستراتيجية كما ينص عليها المرسوم التنفيذي رقم 31-96 المؤرخ في 15 جانفي 1996.

كما يمنح تخفيض نسبة 30% من رقم الأعمال الخاضع للضريبة لتجار التجزئة الذي لهم صفة عضو جيش التحرير الوطني، سوى على السنتين الأوليتين من مزاولة النشاط والخاضع لنظام فرض الضريبة حسب الربح الحقيقي¹.

ب- الإعفاءات الواردة على فرض الضريبة:

فلقد نصت المادة 220 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على أنه يدخل ضمن رقم الأعمال المعتمد كقاعدة للرسم:

- رقم الأعمال الذي لا يتجاوز 80.000 دج، إذا تعلق الأمر بالمكلفين بالضريبة التي تتعلق نشاطاتهم بيع البضائع، المواد واللوازم والسلع المأخوذة أو المستهلكة في عين المكان و 50.000 دج بالنسبة للمكلفين بالضريبة في قطاع الخدمات، وللاستفادة من هذا الامتياز ينبغي على الأشخاص الطبيعيين أن يمارسوا بأنفسهم دون مساعدة أي شخص آخر.

¹ -مداني جميلة، "أهمية الضرائب المحلية في تمويل الجماعات المحلية في الجزائر (دراسة حالة بلدية الدار البيضاء)" مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية فرع التخطيط، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير منشورة، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص. 85.

- مبلغ عمليات البيع الخاصة بالمواد ذات الاستهلاك الواسع المدعمة من قبل ميزانية الدولة أو التي تستفيد من التعويض.
- مبلغ عمليات البيع أو النقل أو السمسرة المتعلقة بالمواد و السلع الموجهة للتصدير بما في ذلك كافة عمليات المعالجة قصد إنتاج المواد البترولية الموجهة مباشرة للتصدي.
- مبلغ عمليات البيع بالتجزئة والخاصة بالمواد الاستراتيجية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 31/96 المؤرخ في 25 جانفي 1996 المتضمن كيفية تحديد أسعار بعض المواد والخدمات الاستراتيجية عندما لا تفوق حدود الربح بالنسبة للبيع بالتجزئة بنسبة 10%¹.

2- حساب الرسم على النشاط المهني:

يحدد معدل الرسم على النشاط المهني من خلال المادة 222 من قانون الضرائب والرسوم المماثلة المعدلة بموجب المادة 08 من قانون المالية التكميلي سنة 2008، والتي حددته بمعدل 2% وذلك ابتداء من سنة 2002 بعدما كانت نسبته مقدرة، 2.55% منذ سنة 1996.

هذه النسبة (2%) رغم أنها تبدو ضعيفة، إلا أنها في الواقع تدر عائدا هاما وذلك لارتباطها بأنشطة صناعية، تجارية، حرفية وأنشطة حرة.

ثانيا: الدفع الجزافي

ويقوم بدفعه الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والمؤسسات الأجنبية المستثمرة في الجزائر، ويطبق الدفع الجزافي على الأجور والمرتببات والتعويضات.

فحصيلة الدفع الجزافي تخصص كليا للجماعات المحلية وتوزع بنسب مختلفة بين البلدية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث تعود نسبة 30% إلى البلدية والباقي 70% تقسم بين الصندوق المشترك والولاية، والتي توزع بدورها على البلدية 60%، الولاية 20%، صندوق التضامن 20%.

¹ -مداني جميلة، المرجع السابق، ص. 86.

وتحدد نسبة أو معدل الدفع الجزافي ونسبة استفادة الجماعات المحلية منه بنصوص يحددها قانون المالية أي من طرف السلطة المركزية، ونسبة هذا الرسم تعرف تراجعاً ويظهر ذلك من خلال قوانين المالية المتعاقبة إلى غاية أن أصبح المعدل 0% أي لم يعد للدفع الجزافي أي دور في ميزانية البلدية وهذا ما جاء به قانون المالية لسنة 2006¹.

ثالثاً: الرسم العقاري

يعتبر الرسم العقاري من الضرائب القديمة جداً بالنسبة للنظام الضريبي المحلي وينقسم إلى ما يلي:

1- الرسم العقاري على الأملاك المبنية:

يتم إعداد الرسم العقاري على الأملاك المبنية سنوياً:

- المنشآت الموجهة لإسكان الأشخاص واستيداع الأموال أو تخزين المواد
- المنشآت التجارية الواقعة في محيط المطارات والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الحافلات، بما في ذلك توابعها متمثلة في المخازن والمعامل اليدوية ورشات الصيانة

- أراضي البنايات بأنواعها والأراضي التي تشكل توابع مباشرة ضرورية
- الأراضي غير المزروعة المستعملة استعمالاً تجارياً أو صناعياً مثل الورشات، أماكن تخزين السلع والواضع الأخرى، حتى عندما يشغلها أصحابها بأشخاص آخرين مجاناً بعوض².

- أساس فرض الضريبة على الرسم ناجم عن محصور قيمة الإيجار الضريبة على المتر المربع للملكية المبنية مضروباً في المساحة الخاضعة للضريبة.
- يحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق نسبة اقتطاع تساوي 2% سنوياً لأخذ القدم بعين الاعتبار.

¹ - عيموري ابتسام، المرجع السابق، ص.ص. 45، 46.

² - الشريف رحمان، المرجع السابق، ص. 67.

مع ذلك لا يمكن لهذا الاقتطاع أن تتجاوز 40% كنسبة قصوى، أما في ما يخص المصانع فإن نسبة الاقتطاع محددة بصورة موحدة بـ 50%. و تهمل أجزاء المتر المربع بالنسبة لأساس الضريبة.

- إن الرسم العقاري على الأملاك يؤسس حسب القيمة الايجارية الضريبة المحددة للمتر المربع وحسب المنطقة والمنطقة الفرعية¹.

2- الرسم العقاري على الأملاك غير المبنية:

إن الأملاك الخاضعة للرسم هي:

- الأملاك غير المبنية
- الأراضي الزراعية
- الأراضي الواقعة للقطاع العمراني أو القابل للتعمير
- مناجم الملح، والملاحات
- المحاجر والمرامل والمناجم المكشوفة².

3- أساس الإخضاع للرسم:

وينجم عن محاصيل القيمة الإيجارية الضريبية، معبرا عنها بالمتر المربع أو الهكتار مضروبا في المساحة الخاضعة للضريبة.

أما نسبة الإخضاع للضريبة فهي كما يلي:

- الأملاك غير المبنية الواقعة في قطاعات غير عمرانية 5%
- الأراضي العمرانية
- 05% عندما تكون مساحتها أقل أو مساوية 500 متر مربع
- 07 % عندما تكون مساحتها أكبر من 500 واقل من 1000 متر مربع
- 10 % عندما تكون مساحتها أكبر من 1000 متر مربع

¹ - الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص.67.

² - نفس المرجع، ص. 68.

- 03 % بالنسبة للأراضي الزراعية

إن ترتيب إلى مناطق ومناطق فرعية والمنصوص عليه في المواد 257، 259، 261 من قانون الضرائب مباشرة والرسوم المتشابهة، والتي تتعلق بالمحلات ذات الاستعمال السكني أو ذات الاستعمال التجاري أو الصناعي، والتابعة للأمالك المبنية الواقعة في القطاع العمراني أو القابل للتعمير، وللأراضي العمرانية أو القابلة للتعمير، والمناجم المكشوفة، ومناجم الملح والملاحات، وللأراضي الزراعية، قد عدلت وتمت بالمادة 9 من قانون المالية لسنة 2002¹.

رابعاً: رسم التطهير

جاء هذا الرسم بموجب القانون رقم 19/83 المؤرخ في 18 ديسمبر 1983 هو الرسم على رفع القمامات المنزلية، يطبق ويحصل لصالح البلديات التي يوجد بها مصلحة لرفع القمامات المنزلية، وهو رسم سنوي بالنسبة لجميع الملكيات المبنية²، ويتم تحصيله من المالك أو المنتفعين من الملك ويطبق كذلك على عائق الكاري.

ويحدد مبلغ هذا الرسم كما يلي:

- 375 دج عن كل أسرة في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 50.000 ساكن
- 500 دج عن كل أسرة في البلديات التي يفوق عدد سكانها 50.000 ساكن
- 1000 دج عن كل محل تجاري حرفي أو غير تجاري، يقع في بلدية يقل عدد سكانها عن 50.000 ساكن
- 1200 دج عن كل محل تجاري حرفي أو غير تجاري يقع في بلدية يتجاوز عدد سكانها 50.000 ساكن³.

¹ - الشريف رحمانى، المرجع السابق، ص 68.

² - حمدي رشيد، "ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي (دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس)"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع إدارة ومالية عامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية منشورة، بن عكنون (الجزائر)، 2001/2002، ص 34.

³ - عبد الصديق شيخ، "الاستقلال المالي للجماعات المحلية (مداه وإمكانية تطويره)"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق غير منشورة، جامعة الجزائر، 2002/2003، ص 11.

أما بالنسبة للمحلات الصناعية والتجارية والريفية التي تفرز كميات أكثر من القمامات بالنسبة للفئات المذكورة آنفاً، يحدد مبلغ الرسم بقرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد المداولة والمصادقة والوصية حسب مبلغ يتراوح بين 2.500 دج و 50.000 دج.

خامساً: رسم الإقامة (السكن)

يفرض رسم الإقامة الأشخاص الذين لا يقيمون في البلديات، ولا يملكون فيها إقامة خاصة خاضعة للرسم العقاري، ويتم تحصيله عن طريق أصحاب الفنادق وأصحاب المحلات المستعملة لإيواء المعالجين أو السياح، ويدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب بعنوان مداخل الجباية المحلية البلدية.

وأعيد تأسيس رسم الإقامة بموجب الأمر رقم 95 / 27 مؤرخ 12/03 / 1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، لصالح البلديات المصنفة كمحطات سياحية ومناخية والحمامات المعدنية والبحرية ويوجه لصيانة وتحسين ظروف الاستقبال والإقامة¹.

يعني أن رسم السكن يطبق على 04 ولايات فقط (الجزائر، عنابة، قسنطينة، وهران)، إلا أنه طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 16-160 المتعلق بكيفيات تطبيق الرسم السنوي على السكن، عمم تحصيل هذا الرسم على كامل الولايات بنسب متفاوتة.

يحدد مبلغ الرسم لسنوي على السكن كما يأتي:

- 300 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني الواقعة في جميع بلديات المنطقة باستثناء البلديات مقر الدائرة.
- 600 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع السكني الواقعة في بلديات ولايات الجزائر وعنابة قسنطينة و وهران وكذا مجموع البلديات مقر الدائرة عبر التراب الوطني كله.
- 1200 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني الواقعة في جميع بلديات المنطقة، باستثناء البلديات مقر الدائرة.

¹ - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص. 12.

- 2400 دج بالنسبة للمحلات ذات الطابع المهني الواقعة في بلديات ولايات الجزائر وعنابة قسنطينة و وهران، وكذا مجموع البلديات مقر الدائرة عبر التراب الوطني كله¹. ولتجنب عدم دفع رسم السكن فقد اشترط دفعه أو تحصيله من طرف وكلاء شركات توزيع الكهرباء والغاز عن طريق فواتير الكهرباء والغاز، يجب إعادة صب المبالغ المقطوعة لدى قابضات الضرائب المختصة إقليمياً، من طرف وكلاء الشركات (الكهرباء والغاز)، قبل 20 من الشهر الذي يلي الشهر أو الشهرين أو الفصل الذي تم فيه التحصيل وذلك حسب دورية الدفع².

الفرع الثاني

الموارد الجبائية المخصصة جزئياً للجماعات المحلية

هذا النوع من الموارد الجبائية تتقاسمها الجماعات الإقليمية مع الدولة، إضافة إلى النسب التي تعود للصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتكون من الضرائب والرسوم التالية:

أولاً: الرسم على القيمة المضافة

هي من بين الرسوم الموجهة جزئياً إلى الجماعات المحلية، تطبق على عمليات بيع الأشغال العقارية والخدمات، وقد تم تعديل معدلات هذا الرسم وفقاً لقانون المالية لسنة 2002 وأصبح المعدل العادي 17 % والمعدل المنخفض 7% يمثل الرسم على القيمة المضافة نسبة 85 % من الموارد الجبائية في ميزانية الدولة، أما النسبة الباقية 15% توزع بين البلدية 5% والصندوق المشترك للجماعات المحلية 10% وهذا عندما يتعلق الأمر بالعمليات المنجزة عند الاستيراد، أما عملياً في الداخل فإن النسبة 15% تخصص كاملة للصندوق المشترك للجماعات المحلية لتكون حصة البلدية منه 60 %³.

¹ - المادة 03، من المرسوم التنفيذي رقم 16-16 المؤرخ في 30 ماي 2016، يحدد كفاءات تطبيق الرسم السنوي على السكن، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 33، لسنة 2016، ص. 23.

² - المادتين 04 و 05، المرسوم التنفيذي رقم 16-16، يحدد كفاءات تطبيق الرسم السنوي على السكن، السابق ذكره، ص. 23.

³ - شويخ عثمان، " دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، (دراسة حالة البلدية)"، مذكورة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام منشورة، جامعة الجزائر، 2010-2011، ص. 103 .

غير أن قانون المالية 2017 رفع من نسبة القيمة المضافة حيث يحدد المعدل المخفض للرسم على القيمة المضافة ب 9%، ويحصل الرسم على القيمة المضافة بالمعدل العادي 19%¹.

ثانيا: الرسم على الذبح

هو ضريبة غير مباشرة تحصل كلها لفائدة البلديات التي تتم فيها عملية الذبح، ويتم تحصيل الرسم على الذبح عن كل كيلوغرام من الوزن الصافي للـحـم الحيوانات المذبوحة، وتحدد التسعيرة عن كل كيلوغرام من طرف القانون الساري المفعول وتختلف التسعيرة حسب كون اللحم ناتجا محليا عن الذبح أو مستوردا².

ثالثا: الضريبة على الممتلكات

ويخضع لها الأشخاص الطبيعيين الذين اختاروا موطنهم الجبائي الجزائري على اعتبار أملاكهم الموجودة بالجزائر وخارج الجزائر وتحدد الضريبة بتطبيق جدول تدريجي على جميع الممتلكات وكما يتم توزيع حصيلة ضريبة الممتلكات 100% على ميزانية الدولة بمعدل 60 %، ميزانية البلدية 20 % والنسبة الباقية على الحساب الخاص رقم 050 - 302 تحت عنوان الصندوق الوطني للسكن، لكن حصيلة الضريبة على الممتلكات لا تشكل إلا نسبة 08% من موارد البلديات³.

رابعا: قسيمة السيارات

أنشأت هذه الضريبة بموجب قانون المالية لسنة 1996، وهيا تفرض على كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة خاضعة لهذه القسيمة، حيث تعفى من هذه القسيمة السيارات التي لها رقم تسجيل خاص تابعة للدولة والجماعات المحلية، أو سيارات الدبلوماسيين،

¹ - المادتين 26 و 27 من قانون رقم 14/16 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية 2017، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 77، لسنة 2016، ص 13.

² - الشريف رحمان، المرجع السابق، ص 64.

³ - بسمة عولمي، " تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد 4، جامعة عنابة (الجزائر)، ص 272.

سيارات الإسعاف، السيارات المجهزة بعتاد صحي، السيارات المجهزة بعتاد مضاد للحرائق، السيارات المجهزة والمخصصة للمعاقين.

وتتوزع حصيلة القسيمة بين الدولة بنسبة 20 % وصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 80%¹.

خامسا: رسم الدفع المسبق

يؤسس رسم يطبق على تعبئة الدفع المسبق، ويستحق هذا الرسم شهريا على متعاملي الهاتف النقال مهما تكن طريقة التعبئة.

يحدد هذا الرسم ب 5% ويطبق على مبلغ إعادة التعبئة خلال الشهر، ويدفع ناتج هذا الرسم من طرف المتعاملين المعنيين إلى قابض الضرائب المختص إقليميا خلال العشرين (20) يوما الأولى من الشهر الموالي².

وجاءت المادة 76 من قانون رقم 160/16 المتضمن بقانون المالية 2017 لتحديد معدل هذا الرسم ب 7%، ويطبق على مبلغ إعادة التعبئة خلال الشهر. يوزع حاصل 2% من الرسم على مبلغ إعادة التعبئة، كما يأتي:

- 35% لصالح البلديات
- 35% لصالح ميزانية الدولة
- 30% لصالح الصندوق الخاص للتضامن الوطني³.

سادسا: الرسم على الأطر المطاطية

يؤسس رسم على الأطر المطاطية الجديدة المستوردة و/أو المصنوعة محليا يحدد مبلغ هذا الرسم كما يأتي:

¹ - لمير عبد القادر، "الضرائب المحلية ودورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية (دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار)"، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد وإدارة أعمال منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، وهران (الجزائر)، 2014، ص. 116.

² - المادة 32 من الأمر رقم: 09/01 المؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي 2009، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية، العدد 44، لسنة 2009، ص. 10.

³ - المادة 76 من المرسوم التنفيذي رقم 160/16 المتعلق بتحديد كفاءات تطبيق الرسم السنوي، السابق ذكره، ص. 37.

- 10 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الثقيلة
 - 05 دج عن كل إطار مخصص للسيارات الخفيفة
 - وتخصص مداخل هذا الرسم كما يأتي:
 - 10% لصالح الصندوق الوطني للتراث الثقافي
 - 15% لصالح الخزينة العمومية
 - 25% لصالح البلديات
 - 50% لصالح الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث¹.
- وارتفعت نسبة هذا الرسم لصالح البلديات بعدما كانت في السابق 25% إلى 35% وهذا في سنة 2017 من خلال قانون المالية².

المطلب الثاني

الموارد الغير الجبائية للجماعات الإقليمية

تتمثل الموارد الغير جبائية أساسا في ناتج توظيف الجماعات الإقليمية لإمكاناتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثروتها العقارية. وستتم الدراسة في هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: موارد أملاك الجماعات الإقليمية

الفرع الثاني: إيرادات الاستغلال للجماعات الإقليمية

الفرع الأول

موارد أملاك الجماعات الإقليمية

وتتمثل في الإيرادات التي تحصل عليها الجماعات الإقليمية من استغلال ممتلكاتها، وهي تشكل كذلك نسبة ضئيلة (حوالي 5%) من إيرادات التسيير للبلديات، كما تختلف هذه النسبة حسب حجم البلدية وذلك وفقا لممتلكاتها. وتبرز أهمية هذه الإيرادات بشكل أساسي في

¹ - المادة 60 من القانون رقم 16/05، المؤرخ في 31 ديسمبر 2005، يتضمن قانون المالية 2006، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 85، لسنة 2005، ص. 2.

² - المادة 112، من القانون رقم 16/05، السابق ذكره، ص. 47.

أنها تتعلق بممتلكات الجماعات الإقليمية أي أنها محلية بنسبة 100%، ومن ثم يمكن تقديرها بشكل دقيق مسبقاً¹.

إلا أن الواقع يظهر عدم تحكم البلديات في ممتلكاتها وإهمالها وعدم مواكبة تلك الإيرادات للوقت الحاضر حيث مازالت الكثير من ممتلكات الجماعات الإقليمية تؤجر بمبالغ رمزية فقط، كما لا يقوم أصحابها بتسديد مستحقات الإيجار منذ فترة طويلة في حين أنها تباع بين الخواص عرفياً أو تؤجر بمبالغ كبيرة جداً نظراً لموقعها الاستراتيجي في الوقت الحاضر².

الفرع الثاني

إيرادات الاستغلال

هي الموارد الناتجة عن أملاك تعود ملكيتها للجماعات الإقليمية التي تتمتع بحرية التصرف فيها، في صورة إيجار، أو بيع، أو تكون على شكل ربح من مشروعات اقتصادية على المستوى المحلي، ولأنها تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، مما يتيح لها حرية التملك والتصرف ضمن القانون، لذا أعترف لها بمداخل الممتلكات كمورد مالي للبلدية، وللولاية أيضاً كما ورد في المادتين 170 و 151 من قانونيهما على التوالي، فيمكن بذلك إيجار العقارات المملوكة لها، وفوائد عائدات قروضها للغير، أو إيداع أموالها في البنوك، وكذا الأوراق المالية التي تملكها، فهي بذلك تجني أموالاً مقابل أموالها الخاصة كما تقدم، وكذلك من خلال إدارتها وتسييرها للأموال المملوكة ملكية عامة، كما تستفيد البلديات من نسبة من الإتاوة الناتجة عن استغلال المقالع والمحاجر بإقليمها، هذا بحسب المادة 51 من القانون رقم: 21/08 المتضمن قانون المالية لسنة 2009، ووزعت عائد هذا الرسم بين الجماعات

¹ - عبد القادر موفق، " الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، جامعة باتنة (الجزائر)، ديسمبر 2007، ص. 101.

² - نفس المرجع، ص. 102.

الإقليمية بنسبة 70% و 30% لفائدة حساب التخصيص الخاص (105/302) الذي عنوانه صندوق الأملاك العمومية المنجمية¹.

وتتمثل أيضا في نواتج الاستغلال في كل الموارد المالية الناتجة عن بيع المنتجات أو تأدية الخدمات للمواطنين والتي توفرها الجماعات الإقليمية، حيث تتسم هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفرتها بمدى ديناميكية الجماعات الإقليمية وتتكون هذه الإيرادات مما يلي:

عوائد الرسوم الجنائية ونواتج بيع السلع وتأدية الخدمات المتمثلة في فحص وخم اللحوم، ورسوم عمليات الإبادة والرقابة الصحية ومكافحة الأوبئة، حقوق الكيل والوزن والقياس، إضافة إلى حقوق التخزين والإيداع في المخازن العمومية والصناعية والتجارية، والفوائد على القروض ونواتج المصالح التجارية والصناعية.

فبالرغم أن القانون يسمح للمجالس المحلية بانفتاح على القطاع الخاص ليصبح كمتعامل اقتصادي يستثمر ويزيد من إيراداته و يثمن موارده الطبيعية، غير أنه في الواقع لم تستطع الجماعات الإقليمية بإمكانياتها المحلية خلق مشاريع استثمارية تسمح لها بتحسين مواردها الغير جبائية، لهذا السبب لم تستطع تفعيل الاستقلال المالي لها وتلجأ إلى المصادر الخارجية².

المبحث الثاني

الموارد الخارجية للجماعات الإقليمية

رغم أن الجماعات الإقليمية تتميز بتعدد وتنوع في مواردها المالية، إلا أنها تبقى ضعيفة ودون مردوديتها الحقيقية، ويعود هذا الضعف نتيجة عدم تحكمها في مواردها المالية، واعتمادها على وسائل تمويل تقليدية لم تعد تتماشى مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية، التي تعرفها مختلف المجالات والنشاطات التي يتعين على الجماعات المحلية الاضطلاع بها ولقد أدى هذا الوضع إلى لجوء الجماعات الإقليمية إلى الاعتماد على الموارد

¹ - إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الوادي (الجزائر)، 2014/2013، ص. 146.

² - يوسف نور الدين، المرجع السابق، ص. 70.

الخارجية، حيث تعتبر هذه الأخيرة تحصيل مهم في خزانة كل من الولاية والبلدية، تلجأ إليه عند عدم اكتفاء مواردها الذاتية.

وسنتناول في هذا المبحث ما يلي:

المطلب الأول: مصادر التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية

المطلب الثاني: أسباب لجوء الجماعات الإقليمية للموارد الخارجية

المطلب الأول

مصادر التمويل الخارجي للجماعات الإقليمية

إن ضعف مالية الجماعات الإقليمية ونقص مواردها الذاتية دفعها بضرورة البحث عن مصادر مالية خارجية، وتتمثل هذه المصادر في:

الفرع الأول: الإعانات الحكومية

الفرع الثاني: القروض

الفرع الثالث: التبرعات و الهبات

الفرع الأول

الإعانات الحكومية

تعتبر الإعانات الحكومية من أهم المصادر التي تخرج الجماعات الإقليمية من العجز الحاصل لميزانياتها وتتمثل في:

أولاً: صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية

هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي¹ تم استحداثها سنة 2014 تخضع للأحكام المشتركة والقواعد المحاسبة العمومية المعمول بها، أنشئت خلفا للصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي تم إيجاده منذ 1986، هذه المؤسسة

¹ - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14 المؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، منشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2014، العدد 19، ص. 04.

العمومية تسير من طرف مدير عام ويديرها مجلس توجيه يرأسه وزير الداخلية والجماعات¹.

أ- مهام صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية تتمثل في:

تجسيد التضامن ما بين الجماعات المحلية من خلال المساعدات المالية:

في هذا المجال يقوم الصندوق بدفع المخصصات لفائدة الجماعات المحلية، لتخصيص إجمالي 60% من التسيير المحلي يوجه إلى قسم تسيير ميزانيات البلديات والولايات ويتعلق الأمر بـ:

1- معادلة التوزيع بالتساوي:

وهي عبارة عن إعانة تضامنية لها أهمية كبرى من هذا التخصيص تساهم في ضمان تسيير الجماعات المحلية وتستهدف تقليص فجوة الفوارق الناتجة عن ضعف الموارد الجبائية والمالية للبلديات من جهة، ومتطلبات السكانية من جهة أخرى، والمرتبطة بالصعوبات الجغرافية وظروف حياة المواطنين، حيث يخضع تحديد الغلاف المالي لهذه الإعانة إلى معايير (السكان والموارد لكل جماعة محلية)².

2- تخصيص الخدمة العمومية:

وهي إعانة موجهة إلى تدعيم خدمات المرافق العمومية، خاصة التي تعرف صعوبات مالية وعجز في تمويلها، ومعايير هذه الإعانة هي الوضعية المالية للبلدية، طول شبكات طرق البلدية، وضعية طرق البلدية.

3- الإعانات الاستثنائية:

وهي إعانات ضمن مخصصات التسيير، تغطي الحالات الاستثنائية لمواجهة (الكوارث والأحداث الطارئة والحالات الصعبة الغير متوقعة، التي تحدث أضرار في ممتلكات في

¹ - عجلان العياشي، "آليات ترشيد الأداء التمويلي لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية لتعزيز التمويل المستدام للتنمية التشاركية المحلية"، الملتقى الوطني الأول حول التسيير المحلي بين إشكاليات التمويل وترشيد قرارات التنمية المحلية (البلديات نموذجا)، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، يومي 08-09 نوفمبر، قالمة (الجزائر)، 2016، ص.16.

² - نفس المرجع، ص.17.

الجماعات المحلية) وكذا الموجهة إلى إعادة التوازن لميزانيات البلديات والولايات، التي تعرضت لوضعيات مالية صعبة، وتجدر الإشارة في هذا الجانب إلى أن الموارد المالية المحلية وإعانات صندوق التضامن للجماعات المحلية ومساهمات ميزانية الدولة قد ساهمت بالقضاء كلياً على عجز الميزانية المحلية ابتداء من الفترة 2011 إلى 2014، إذ لم تسجل أي ميزانية عاجزة سنة 2014 بالإضافة إلى ذلك فإن هذه المخصصات تمويل أيضاً نشاط تكوين المنتخبين والموظفين المنتمين للجماعات المحلية وتحسين مستواهم¹.

4- التخصيص الموجه للتجهيز والاستثمار:

يمثل التخصيص الموجه للتجهيز والاستثمار نسبة 40 % ويوجه خاصة إلى المناطق الواجب ترقيتها في مجالات (تحسين الإطار المعيشي للسكان، انجاز المكتبة وروض الأطفال وصيانة المدارس والنقل المدرسي...).

إن هذه المساهمات قد تكون ضمن تمويل مشترك في برامج متعددة السنوات ضمن المخطط البلدي للتنمية وفي إطار الديمقراطية التشاركية، مهنا نسجل بدايات التحول في التسيير المحلي للأموال العمومية إلى مؤسسات شبه اقتصادية من خلال فتح المجال أمام الصندوق للقيام بالوساطة البنكية لفائدة الجماعات المحلية².

5- ضمان الموارد الجبائية للجماعات المحلية :

إن المختصين في ميدان المالية العمومية عموماً والمستشارين الجبائيين خصوصاً يؤكدون عدم وضوح نظام الجباية المحلية في الجزائر كونه مركب على أساس ثنائيات التناقض، في عدم الفصل بين الجباية المحلية وجباية الدولة ضمن الجباية العادية والمؤكد أن النظام الجبائي الجزائري يشمل ما يتجاوز 44 منتج جبائي متنوع، ومن صعوبة ما كان

¹ - عجلان العياشي، المرجع السابق، ص.17.

² - نفس المرجع، ص.18.

عليه، أدى بالمصالح الإدارية المحلية و المصالح الجبائية أيضا تفعيل أدائها المعبر عنه بتحسين الحصيللة الجبائية وتوسيع الوعاء الجبائي والتقليص من الضغط الجبائي¹.

وبالرغم من أن الوزارة الوصية أدخلت إجراءات موجهة لتحسين الموارد المالية للجماعات المحلية، ضمن القوانين المالية مثل (تخصيص 50 % من الضريبة على الناتج الإجمالي للضريبة على الدخل فئة والمداخيل الايجارية لصالح البلديات، وكذا الزيادات الكبرى في كل من الرسم المتعلق برخص العقار ورسم الإقامة)، وكذلك إصلاح التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية بإيجاد هذه المؤسسة العمومية للتمويل المحلي، فإن غياب نظام خاص بالجبائية المحلية يشكل أبرز العوامل المستوجبة لترشيد الموارد الجبائية، نتيجة افتقارها لوضوح الإطار المؤسسي والبعد عن الإنصاف والتهرب الجبائي كأبرز مظاهر الفساد المالي للجماعات المحلية².

ب- أهم الموارد الجبائية في حصيللة الصندوق المشترك للجماعات المحلية (2008-2011):

إن المنظومة الجبائية الجزائرية، تتسع إلى أربعة و أربعون منتج جبائي بين (ضريبة ورسم وإتاوة و ثمن عام)، تتطلب الإلمام بإجراءات وكيفيات تأسيسها وتحصيلها وتخصيصها ومن أهمها:

الرسم على القيمة المضافة والرسم على النشاط المهني وقسيمة السيارات والرسم العقاري و التطهيري والضريبة على الثروة والرسم على المساحات المنجمية ورسم السكن والضريبة الجزافية الوحيدة و الضريبة على الدخل الإجمالي فئة الدخل العقاري، وبالإضافة إلى منتجات جبائية وشبه جبائية عديدة أخرى ذات أهمية في الإيرادات المحلية العامة كحقوق التوقف وطابع الإنارة للافتات العمومية وحق عبور أنابيب المحروقات لإقليم المجموعة المحلية وعبور خطوط الكهرباء ذات الضغط العالي وامتدادات السك الحديدية... الخ، ولتقييم

¹ - عجلان العياشي، المرجع السابق، ص.18.

² - نفس المرجع، ص.19.

القدرات التمويلية لهذه المصادر الجبائية ورسم خطة عملية استشرافية ترشيد الجباية المحلية للأجيال القادمة يستلزم الإلمام والاطلاع والاستعانة بالاستشاريين الجبائيين للتحكم الجيد في هذه العلاقات غير أن الواقع الميداني لا يساير هذا التوجه¹.

ثانيا: إعانات مخططات التنمية

تتدرج المخططات التنموية في إطار سياسة التوازن الجهوي قصد إعطاء كل بلدية حضورا متساوية في التنمية وتستجيب مساعدة الدولة هذه إلى الانشغال بضمان قابلية اقتصادية نسبية للجماعات المحلية، وذلك لتكملة النشاطات في إطار المخططات القطاعية وغير الممركزة والمعتمدة من طرف الولاية وفي إطار الاستثمارات من الادخار الإجمالي الذي تقتطعه البلديات من مواردها الخاصة².

تحتوي إعانات المخططات البلدية للتنمية على مجموعتين من العمليات تخص التجهيز والاستثمار، ومن خلالها تستفيد البلديات من إيرادات غير مباشرة، تمنح في قسم التجهيز والاستثمار لميزانياتها السنوية.

ف نجد أن كل بلدية تحضر قوائم حيث تسجل بها مجموعة من العمليات الخاصة بالتجهيز والاستثمار، وذلك مهما كانت صيغتها أو مصدر تمويلها، ويوضع في هذه القوائم اسم المشروع ونوعه والمبلغ المالي المقدر له، مع الدراسات والتهيئة التقنية بحيث تكون مسايرة لما هو وارد في المخطط، وإلا يتعرض المشروع للرفض من طرف السلطة الوصية.

ويتم تمويل هذه الإعانات من طرف ميزانية الدولة، إذ وبعد موافقة السلطة الوصية على تلك القوائم والمشاريع ترسل إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والقباض البلدي، حيث يتم إشعار البلدية بواسطة رخصة برنامج مسجل عليها جميع المشاريع التي تمت الموافقة عليها، مع المبلغ المالي الإجمالي لكل عملية، بالإضافة إلى الفصل الذي تدخل فيه هذه العملية، من حيث نوع المشروع باعتبار أن هناك مواد وفصول تدخل فيها هذه العمليات، بعد ذلك

¹ - عجلان العياشي، المرجع السابق، ص. 20.

² - الشريف رحمان، المرجع السابق، ص. 81.

يستدعى المجلس الشعبي البلدي من طرف رئيسه، للتصويت على هذه الأموال التي تدخل في قسم الإيرادات وتسوى في الميزانية الإضافية لتلك السنة، وتقوم البلدية بتحضير جدول مفصل لكل عملية تتضمن الوضعية المالية والتقنية لكل مشروع¹.

أما المبالغ التي تم صرفها من طرف القابض البلدي فترسل فيما بعد إلى الجهات المختصة للمراقبة والمتابعة، وبالنسبة للأموال التي لم تستهلك فهي تعاد إلى خزينة الدولة قبل انتهاء السنة المالية².

الفرع الثاني

القروض

تعتبر القروض من الركائز الأساسية لتشكيل الجماعات الإقليمية، فهي تسجل دائما في إيرادات قسم الاستثمار، ولها الحرية في تحديد مبلغ القرض على الرغم من تقييد استعمال القرض³.

وكما تمثل القروض مورد آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية، حيث تسدد أشغال التجهيز والانجاز والدراسات من ميزانية التجهيز والاستثمار وإذا اقترضت البلدية يتم تسديد رأس مال الدين بفضل إيراداتها من الاستثمار والتمثلة في:

- معانات الدولة عن طريق تقديم مساعدات نهائية

- الاقتطاعات من ميزانية التسيير

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

عموما يكون القرض المحصل عليه من قبل البلدية يمثل القرض الإيجاري مما يساعد البلدية على تخصيص هذه الأموال للعمليات التي تحقق إيرادات من أجل تسديد الديون⁴.

¹ - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص 23.

² - نفس المرجع، ص 24.

³ - لخضر مرغاد، " الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر " مجلة العلوم الإنسانية العدد السابع ، جامعة بسكرة (الجزائر)، فيفري 2005 ، ص 09.

⁴ - بسمة عولمي، المرجع السابق، ص ص 272-273.

الفرع الثالث

التبرعات و الهبات

تعتبر التبرعات والهبات موارد من موارد الجماعات الإقليمية، وتتكون حصيلاتها مما يتبرع به المواطنين¹، إما بشكل مباشر للجماعات الإقليمية غير مباشرة عن طريق المساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده².

وتنقسم التبرعات موارد الجماعات الإقليمية إلى:

1- التبرعات المفيدة بشرط:

وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية.

2- التبرعات الأجنبية:

وهذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجنب.

3- الهبات والوصاية:

وتعد الهيئات والوصاية من موارد الجماعات الإقليمية وتنقسم إلى:

أ- الهبات والوصاية التي لا ينشأ عنها أعباء، أو يشترط لها شروط، أو تستوجب تخصيص عقارات، أو تكون دعاء للاعتراض من قبل عائلات الراهنين أو الموصين.

ب- الهبات والوصاية التي ينشأ عنها أعباء أو يشترط لها شروط، أو تقتضي تخصيص عقارات، أو تكون مدعاة للاعتراضات من قبل الراهنين أو الموصين³.

ولقد اشترط المشرع الجزائري من خلال المادة 171 من قانون البلدية خضوع الهبات والوصايا للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية⁴.

1 - شويخ بن عثمان، المرجع السابق، ص. 112.

2 - لمير عبد القادر، المرجع السابق، ص. 148.

3 - نفس المرجع، ص. 149.

4 - المادة 171 من قانون البلدية، السابق ذكره.

المطلب الثاني

أسباب لجوء الجماعات الإقليمية إلى الموارد الخارجية

على الرغم من تعدد مصادر تمويل الجماعات الإقليمية واختلاف أصناف الموارد المالية بحسب طبيعتها إلا أن الوضع المالي الحالي في الجزائر يشهد تدهورا كبيرا أمام عجز العديد من البلديات، ويعود ذلك لأسباب عديدة.

ما سيتم دراسته من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: أسباب متعلقة بالنظام

الفرع الثاني: أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة

الفرع الأول

الأسباب المتعلقة بالنظام

وستتم الدراسة في هذا الفرع حول التقسيم الإداري لإقليم الدولة (أولا)، احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية (ثانيا)، وعدم الاستقرار الضريبي واضطراب المنظومة الجبائية (ثالثا).

أولا: التقسيم الإداري الإقليم الدولة

جاء التقسيم الإداري لسنة 1984 بإضافة جملة من الولايات وعدد هام من البلديات إلى تلك الموجودة، فارتفع عدد الولايات من 31 إلى 48 ولاية، وعدد البلديات من 704 إلى 1541 أي بإضافة 837 بلدية جديدة، هذا ما تطلب تغيير أسلوب التسيير وعناصر مؤهلة إضافة إلى الموارد الجبائية والتي تعتبر المورد الأساسي للبلديات في الجزائر¹.

لقد اتخذ هذا الإجراء في الوقت الذي قارب فيه برميل النفط 40 دولار (سنة 1985) بحيث ساد الاعتقاد أن أي نقص في الجبائية العادية تعوض عن طريق الجبائية البترولية غير أن التقسيم الإداري الجديد افرز عددا من السلبيات نذكر منها:

- ازدياد في عدد البلديات القروية عديمة الدخل لا تركز على أي حياة اقتصادية أو مالية

¹ - شوقي جباري وبسمة عولمي ، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية " ، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية ، جامعة تبسة (الجزائر)، العدد 02، جوان 2015، ص.35.

- ظهور أكثر من 600 بلدية اصطناعية تحتاج إلى توظيف جديد
- لم يصاحب هذا الإجراء وسائل لترقية الاستثمار في هذه البلديات وبالتالي خلق العمالة.¹
- زيادة عدد الموظفين الذين استلزم مضاعفة ميزانيات التسيير دون أي مورد مالي لتغطية ذلك
- الانخفاض الحاد لأسعار البترول الذي شاهده سنة 1986 والذي أدى إلى انخفاض عائدات الجباية البترولية إلى 54.18 %، انعكس سلبا على المساعدات المخصصة من طرف الدولة للجماعات الإقليمية
- تشتت الحصيلة الجبائية، حيث أن الحصيلة التي كانت توزع على 704 بلدية و31 ولاية أصبحت تتشارك فيها 1541 بلدية و48 ولاية
- فهذه الإجراءات الجديدة أدت إلى بداية ظهور عدد من البلديات العاجزة ابتداء من 1986، 1987، 1988 ب: 52، 63، 96، بلدية على التوالي. وهكذا بدأ العجز ينمو عاما بعد عام.
- يعتبر العجز المالي لميزانيات الولايات حادث استثنائي قليلا ما يحدث فأكثر عدد مسجل كان سنتي 1997 و1998 بسبع حالات يتقلص إلى حالة واحدة لسنوات 2002، 2003 و2005.

ما كان ليحدث تزايد عدد البلديات العاجزة بهذه الكثافة لولا التقسيم الإداري الجديد الذي أحدث بلديات جديدة عاجزة بالنشأة، بلديات لا تستند إلى مورد مالي أو نشاط اقتصادي، بحيث كان القصد توسيع أجهزة الدولة لتشمل كل التراب الوطني، وتقريب الإدارة والخدمة العمومية من المواطن حتى وإن وجد في مناطق معزولة من الوطن، هذه الانشغالات بقدر ما كانت ذات أهداف نبيلة تغلب فكرة خدمة المواطن بقدر ما كانت مثالية تخدم أهداف

¹ - بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، عدد 10، جامعة تلمسان (الجزائر)، 2012، ص. 163.

إيديولوجية فحسب. وإلا كيف يمكننا التسليم بإنشاء أو تجسيد مؤسسة في محيط يفتقد إلى أي حياة اقتصادية كما

جاء في الدراسة الإحصائية والمالية للبلديات للمركز الوطني للدراسات¹ والتحليل من أجل التخطيط (1997) أن ما يناهز 600 بلدية أنشئت اصطلاحية لا تستند إلى أي مورد مالي تجعلها تستمر في تقديم الخدمات العمومية طول حياة وجودها. التقسيم الجديد قد ساهم بقدر كبير في تفاقم أزمة البلديات العاجزة، عدديا وماليا.

إن أعباء البلديات عديدة ومتنوعة، فزيادة على اختصاصاتها التقليدية من إنشاء وتسيير وتنظيم المصالح العمومية الإجبارية كإصلاح الطرق والأرصفة وجمع النفايات المنزلية اقتناء وتسيير التصرف في الممتلكات، واستنادا إلى وجهتها اللامركزية أسندت للبلديات عدة صلاحيات في مختلف المجالات، كالاقتصاد، التعمير، السكن، التعليم والثقافة والبيئة.

أصبحت الجماعات المحلية شبه مشلولة عن أداء هذه المهام وخاصة تلك المتعلقة بالتنمية المحلية، بحيث أنها تخضع لتنظيم موحد رغم خصوصيات كل منها، فهناك بلديات صغيرة وأخرى كبيرة، فقيرة وأخرى غنية، ساحلية وأخرى صحراوية. فكانت النتيجة هذا التباين والتفاوت وبالتالي هذه المفارقة بين الممكن والمستحيل انجازه².

ثانيا: احتكار الدولة لأهم الموارد الجبائية

إن الدولة زيادة على تحديدها الشبه الأحادي للحاجيات المحلية بصفة منفردة، ودون استشارة المنتخبين المحليين، والذين يفترض أنهم على اطلاع كافي و أوسع بهذه الحاجيات، تستحوذ على أهم الموارد الجبائية والأكثر مردودية، وتأخذ النسبة الأكبر منها عند التحصيل. ويظهر ذلك بصفة واضحة في الرسم على القيمة المضافة حيث تأخذ الدولة نسبة 85 % تاركة الرسوم المحدودة للجماعات الإقليمية، إضافة إلى إدماج الرسم على عمليات البنوك في الرسم على القيمة المضافة الذي كان يحصل قبل ذلك كاملا لصالح الصندوق المشترك

¹ - بن شعيب نصر الدين وشريف مصطفى، المرجع السابق، ص. 163.

² - نفس المرجع، ص. 164.

للجماعات المحلية وتحويل لصالحها الضريبة على الأجور التي كانت تحصل بنسبة 20% قبل سنة 1986 لفائدة الجماعات المحلية.

ورغم وجود نشاط اقتصادي هام على المستوى المحلي، إلا أن تأثير ذلك على الموارد الجبائية يبقى جد محدود بفعل احتكار الدولة بأهم الموارد الجبائية، بينما تبقى الجماعات التي تتعبد منها النشاطات الاقتصادية تعيش فقط على الإعانات.

ولقد أثار الأستاذ "جان سافيني" فكرة مساهمة البلديات في تنمية وتطوير¹ الموارد الجبائية للدولة بطريقة غير مباشرة وعلى حساب مواردها ودون مقابل مالي منها، ذلك أنه عندما تقوم بتزويد المواطنين بجميع حاجياتهم في مجال التجهيزات والخدمات الاجتماعية، فإنها تساهم في زيادة حجم الأعمال والدخول، ومن ثم التنمية الإيجابية لضريبة الدولة المؤسسة على هذه العناصر.

إن الدولة قد يفهم من استحوادها على أهم الموارد الجبائية الحجم الكبير للأعباء التي تواجهها، غير أن للجماعات الإقليمية مهام وواجبات لا تقل أهمية عن أعباء الدولة، وتتطلب موارد جبائية كافية تمكنها من الاضطلاع بمهامها، حيث تواجه مشاكل كبيرة وزاد في تعقيدها عدم تفهم المواطنين بوضعيتها المالية، وقد أصبح تعزيز الاستقلالية للجماعات المحلية أمراً ضرورياً ويسمح باختيارات سياسية حقيقية ويمكن المواطنين من مراقبة أحسن لاستعمال الضرائب التي يدفعونها².

ثالثاً: عدم الاستقرار الضريبي واضطراب المنظومة الجبائية

ويعني عدم استقلال التشريعات وغموضها في بعض الأحيان، فالمشرع يعتمد إلى تغيير التشريعات سنوياً إضافة إلى تعدد الضرائب المفروضة، وعدم استقرار معدلاتها، وعدم وجود معايير موضوعية في توزيع مواردها كما أن الدولة هي صاحبة الاختصاص في إحداث الضرائب والرسوم وإلغائها وتحديد معدلاتها وذلك عن طريق السلطة التي يمارسها

¹ - عبد الصديق شيخي، المرجع السابق، ص. 36.

² - نفس المرجع، ص. 37.

البرلمان، وتحصيلها من طرف أجهزتها ممثلة في مصالح الضرائب، ويبقى دور الجماعات الإقليمية مقتصر على الحصول على تقدير المبالغ الإجمالية المتوقعة للأسس الضريبية المحلية، ومن بين الأسباب الأخرى فيما يخص الضرائب التي تستفيد منها البلدية اتضح لنا مدى ضعف هاته النسب، مما يجعل الحاصل الجبائي ضعيفا واستحواذ الدولة واحتكارها لأهم الموارد الجبائية وأكثرها مردودية على حساب البلدية، ومن جهة أخرى في النظام الجبائي الحالي يعاني من ظاهرة خطيرة أضحت تميز مختلف بلديات الوطن وتتمثل في ظاهرة الغش والتهرب الجبائي، ويتمثل سببه في سوء سير النظام الضريبي الذي أدى إلى تخفيض الإيرادات بسبب ضعف المردودية في مجال تحصيلها¹.

الفرع الثاني

أسباب متعلقة بالمكلف بالضريبة

يلعب المكلف بالضريبة دورا كبيرا في عملية التحصيل الجبائي لأن احترامه لقواعد فرض الضريبة، الوعاء الضريبي، المعدلات الضريبية يؤثر إيجابيا على الحصيلة الجبائية ألا أن ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين حالتا دون ارتفاع حصيلة الجباية المحلية وبالتالي تقليص نسبة الديون على عاتق البلديات.

أسباب الظاهرتين تعود إلى المكلف والسلطة المركزية معا وتتمثل في:

- ثقل عبئ الضغط الجبائي الذي يتعدى في غالب الأحيان معدل 15% المتفق عليه عالميا كما نادى به العالم "لافير" مما يؤدي بالمكلف إلى التهرب من دفع المستحقات².
- عدم استقرار التشريعات وغموضها في بعض الأحيان وأمام ضعف الوعي الجبائي فالمشرع يعتمد إلى تغيير التشريعات سنويا إضافة إلى تعدد الضرائب المفروضة وعدم استقرار معدلاتها فيمكن ملاحظة انخفاض معدل ضريبة الدفع الجزافي سنويا بنسبة 1%.

¹ - لطيفة بهي، المرجع السابق، ص. 40.

² - بسمة عولمي، المرجع السابق، ص. 273.

- تفتقر الإدارة الجبائية إلى الوسائل المادية والبشرية، فارتفاع عدد الأعوان الاقتصاديين أدى إلى ارتفاع عدد المكلفين بالضريبة وبالتالي ارتفاع عدد الملفات الجبائية ومن هنا وجدت الإدارة الجبائية نفسها عاجزة عن أداء المهام المتزايدة مقابل العدد الضئيل للأعوان الإداريين القائمين على الرقابة.¹

إضافة إلى النقائص المتواجدة على مستوى النقل، أجهزة الإعلام الآلي، اللوازم والتجهيزات المكتبية وانعدام التحفيزات المالية مما أثرت سلبا على عمل الأعوان الإداريين.

- نقص الوعي الجبائي المكلف والذي يمثل حافزا للتملص من دفع الضرائب المفروضة على عاتقه ويعود السبب في ذلك لاعتبارات عديدة منها:

- الاعتقاد السائد بأن الضريبة أداة اغتصاب وسلب أموال الفرد، لهذا يرد الأفراد عليها بالتهرب لاعتباره وسيلة مقاومة.
- الاعتقاد بأن سرقة الدولة لا تعد سرقة بمعناها الحقيقي وكأن الدولة ليس لها حق على الأفراد.
- انعدام الثقة في الدولة وكأن الأشخاص القائمين على القانون والتشريعات يفرضون الضريبة لحسابهم الخاص وليس لفائدة المصلحة العامة.
- انتشار الأمية والجهل في أوساط المجتمع الجزائري، مما زاد من تفشي ظاهرة التهرب والغش الضريبيين.
- العداء الدائمة للإدارة الجبائية من قبل المكلف بالضريبة خاصة بعد تطبيق إجراءات التحصيل بالإكراه وفق قانون 1995.
- الاعتقاد الديني لبعض طبقات المجتمع بعدم شرعية الضريبة.
- نقص الإعلام في ما يخص الضريبة، وعاءوها، كيفية حسابها وطرق تحصيلها بالرغم من أن المديرية العامة للضرائب قد وفرت مطويات خاصة بكل ضريبة لكن هذه المطويات لم تصل إلى أيادي المكلفين.

¹ - بسمة عولمي، المرجع السابق، ص. 273.

- مساهمة بعض أعوان الإدارة الجبائية في تفشي نقص الوعي الضريبي وتأكد النظرة السلبية للضريبة لدى المكلفين، يتضح ذلك من خلال متابعة الأعوان للأشخاص ذوي الأنشطة التجارية قليلة المدخول بإرسال إنذارات بدفع الغرامات وإغفاله عن كبار التجار مما ولد روح الحق في أواسط المكلفين، وهذه الظاهرة معاشة يوميا على مستوى القابضات، المفتشيات وكذا المديرية الولائية للضرائب¹.

¹ - بسمّة عولمي، المرجع السابق، ص.274.