

تحديات المالية والجباية المحليتين في الجزائر

**Les défis de la réforme des finances
et de la fiscalité locales en Algérie**

د. يوسف مسعداوي

جامعة البليدة "2"

الملخص:

بالنظر إلى الموارد المالية المحلية الشبه منعدمة وتراكم العجز المالي الذي تعاني منه الجماعات المحلية حتمت هذه الوضعية على السلطات العمومية الجزائرية ضرورة إعادة النظر في المالية والجباية المحليتين، والتفكير في مجموعة من الإصلاحات المالية حتى تتمكن البلديات من أداء دورها الأساسي. ولقد تناولنا في هذه الورقة واقع مالية الجماعات المحلية في الجزائر وأهم التحديات التي تواجهها، من خلال التطرق إلى أهم الإجراءات المتخذة من طرف السلطات العمومية لتحسين من الوضعية المالية للجماعات المحلية.

الكلمات المفتاح : الجماعات المحلية، المالية المحلية، الجباية المحلية، إصلاح

الجباية المحلية، العجز.

Résumé :

Dans leur grande majorité, les communes Algériennes éprouvent des difficultés à subvenir aux charges financières qui leur incombent et se trouvent dans l'incapacité à couvrir des charges sans cesse croissantes, avec des revenus qui demeurent globalement limités et peu évolutifs.

Dans un tel contexte, la réforme du système des finances et de la fiscalité locale répond à des nécessités à la fois urgentes et stratégiques.

L'objet de cet article est de dresser un diagnostic général des finances et de la fiscalité locale et de tenter de définir les réformes susceptibles, de contribuer à son amélioration.

مقدمة:

تحتل الجماعات المحلية المتمثلة في البلديات والولايات المركز القاعدي، وتعتبر الخلية الأساس وحجر الزاوية التي تربط المواطن بالدولة، وهي الإدارة الأكثر قرباً من المواطن، من مشاكله وشكاويه. كما تلعب دوراً بارزاً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر، حيث يقع على عاتقها مسؤولية تنفيذ البرامج والمخططات التنموية والسهر على تلبية حاجيات المواطنين والتكفل بانشغالاتهم.

وتعتبر الجباية المحلية أحد أعمدة النظام المالي المحلي نظراً من جهة لأهمية مردوديتها مقارنة مع باقي وسائل التمويل الأخرى، ومن جهة أخرى لكونها وسيلة تدخلية لتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية داخل الجماعات المحلية. وانطلاقاً من كون الإيرادات الجبائية المحلية لم تعد تكف لتغطية نفقات الجماعات المحلية، والتي ازدادت نفقاتها بسرعة، نظراً لتوسع دورها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هذه الزيادة في النفقات لم تصاحبها نفس الزيادة في الإيرادات، مما جعلها تتخبط في صعوبات وعواقب مالية حادة وضعت أكثر البلديات والولايات في حالة عجز متراكم من سنة لأخرى، لذا وجب وضع مجموعة من الإجراءات بغية زيادة حصيلة الجباية المحلية وتفعيل أنظمتها.

وبالنظر إلى وضعية الموارد المالية المحلية الشبه منعدمة وتراكم العجز المالي الذي تعاني منه البلديات هذه الوضعية حثمت على السلطات العمومية الجزائرية ضرورة إعادة النظر في المالية المحلية، والتفكير في مجموعة من الإصلاحات المالية حتى تتمكن البلديات من أداء دورها الأساسي.

وانطلاقاً مما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية والمتمثلة في: ما هي أهم المشاكل التي تواجهها المالية والجباية المحليتين في الجزائر؟ وماهي الحلول المقترحة؟

ولمعالجة هذه الإشكالية، سنتناول في هذه الورقة البحثية النقاط التالية:

- I. ماهية المالية والجباية المحليتين؛
- II. مشاكل المالية المحلية وطرق معالجتها؛
- III. واقع المالية والجباية المحليتين في الجزائر؛
- IV. أهداف إصلاح الجباية المحلية؛
- V. مسح مديونية الجماعات المحلية العاجزة ماليا؛
- VI. الإجراءات المتخذة للإصلاح المالي والجباي.

I. ماهية المالية والجباية المحليتين

1- ماهية المالية المحلية:

يقصد بالمالية المحلية مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات و النفقات التي تخص الهيئات العامة.¹ ويتعبّر أحر، فالمالية المحلية هي عبارة عن قواعد وأطر مشتقة من المالية العامة التي تهدف إلى تحديد مصادر وأنواع الإيرادات للجماعات المحلية من جهة، وتوزيع هذه الإيرادات وأنواعها حسب ما تراه وما تقتضيه المركزية أو اللامركزية من جهة أخرى.

وتعرف المالية المحلية بأنها " مجموعة الظواهر والقواعد المتعلقة بالإيرادات والنفقات والتي تخص الهيئات المحلية ولها ميزات منها: أن الموارد المالية ذات مرونة محدودة، وذات طابع محلي... الخ".² كما تعرف المالية المحلية بأنها كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر

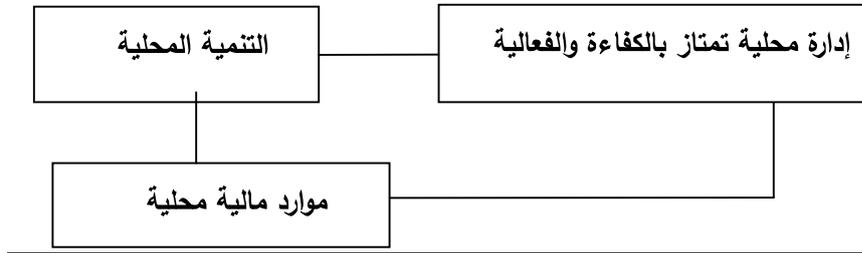
¹ عبد الرزاق إبراهيم الشخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 2001، ص 119 .

² عبد الرزاق الشخلي، الإدارة المحلية، دار المسيرة للنشر، عمان 2001، ص 119.

الزمن، وتعض استقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة.¹

يتضح من التعاريف السابقة أن هناك علاقة طردية بين المالية المحلية ومعدلات التنمية مهما كان مستواها وطنية أو محلية، وكلما زاد التمويل المحلي زادت درجة استقلالية الإدارة المحلية. ولا تحقق الإدارة المحلية مبتغاها إلا من خلال نجاح هيكلها التمويلي المحلي والذي يعمق فلسفة هذا النظام، ولن تحقق التنمية المحلية بالصورة المطلوبة إلا إذا توافر هيكل للتمويل المحلي ينطوي على موارد مالية محلية وتقل فيه إعانة الدولة إلى أقل درجة ممكنة. والشكل التالي يبين ذلك بوضوح:

الشكل رقم (01): العلاقة بين المالية المحلية والتنمية



المصدر: عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 19.

للموارد المالية المحلية شروط معينة لا بد من توافرها، وأهم هذه الشروط هي:

- **محلية المورد:** يقصد بمحلية المورد أن 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:** يقصد بذاتية المورد استقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا، وربطه وتحصيله حتى تتمكن

¹ - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 23.

من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها.¹ فمثلا الضريبة المحلية في إنجلترا "ضريبة المباني" تتمتع بدرجة كبيرة من الذاتية، حيث تقوم الهيئات المحلية بتقدير سعرها، والقيام بتحصيلها، وتقدير أوجه إنفاقها، بل ويخولها القانون سلطة تقدير سعرها كل ثلاثة أشهر بحيث يمكنها تعديل هذا السعر بالزيادة أو النقصان خلال نصف السنة الثاني.²

- **سهولة تسيير المورد:** يقصد بسهولة تسيير المورد سهولة تقديره وكيفية تحصيله وكذا تكلفة تحصيله... الخ.³

إن نجاح الجماعات المحلية في إحداث معدلات عالية من التنمية المحلية يتوقف على مدى قدرتها وكفاءتها في تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية، وهو ما يعبر عنه بالتمويل المحلي.

2- ماهية الجباية المحلية:

تعتبر الجباية المحلية بالإضافة إلى كونها ركيزة أساسية للاستقلال المالي للجماعات المحلية، إطار يمكن من خلاله إبراز مدى كفاءة المنتخبين المحليين في انتهاز أحسن الطرق وأنجح الوسائل للزيادة في المداخيل وتحسين الوضعية المالية لجماعاتهم، وكذا البحث عن مصادر جديدة للتمويل من شأنها توسيع الإمكانيات المالية للجماعات المحلية.

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

²Salman askel, « Etude de mode de financement des collectivités locales ». Rapport de recherche bibliographique, DESSI. 2003, p54.

³ محمد حاجي، "التمويل المحلي وإشكالية العجز في البلديات"، الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية المنظم بتاريخ: 01-02 ديسمبر 2004، كلية العلوم الاقتصادية جامعة باتنة، ص06.

ويقصد بالنظام الجبائي المحلي، مجموعة الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية وهيأتها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي تلك التي يرجع حق استخلاصها للجماعات المحلية بواسطة إدارتها الجبائية مباشرة من لدن الملتزمين بأدائها، أو تلك المحولة لفائدتها من طرف الدولة.

فالجباية المحلية تعتبر أحد أعمدة النظام المالي المحلي نظراً من جهة لأهمية مردوديتها مقارنة مع باقي وسائل التمويل الأخرى، ومن جهة أخرى لكونها وسيلة تدخلية لتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية داخل الجماعة. حيث تشكل الجباية المصدر الأساسي لتمويل الجماعات المحلية بالنظر إلى قصور عوائد ممتلكاتها، وهي بهذا تمثل أكثر من 90% من موارد ميزانيات البلديات.

ورغم تخصيص بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية، فإن البلديات خصوصاً تعرف عجزاً مالياً ما فتئ يتطور من سنة إلى أخرى. حيث وصل عدد البلديات العاجزة خلال سنة 2012 حسب تقرير معد من طرف خبراء ماليين لصالح رئاسة الجمهورية إلى 1249 بلدية عاجزة، رغم كل الجهود المبذولة من طرف الدولة الجزائرية في سنة 2006 من خلال شراء مديونية كل البلديات العاجزة، حيث كان عددها في سنة 2009 في حدود 417 بلدية، ليصل إلى 14 بلدية في سنة 2010.¹

وتعود أسباب العجز المالي للجماعات المحلية إلى:

- حل الكثير من المؤسسات المحلية في إطار برامج الإصلاح

الاقتصادي مما قلص من حجم الإيرادات الجبائية، كما أدى تسريح العمال بدوره إلى تقليص الدفع الجزافي؛

- المجال الواسع لتدخل البلديات باعتبارها البوابة الأولى للمواطن؛

¹-« 1249 communes déficitaires en 2012 en Algérie : Bouteflika en colère contre les maires », Réflexion quotidien national d'information, le 21 juillet 2013.

-النقص الفادح في التحصيل الجبائي، علما أن الجباية هي أساس

التمويل المحلي؛

-الإجراءات التحفيزية للاستثمار المتخذة من قبل الحكومة والتي لها

انعكاس سلبي على موارد الجماعات المحلية مثل إلغاء الرسم النوعي الإضافي

وتخفيض معدل الدفع الجزافي، والرسم على النشاط المهني؛

-ضعف التأطير البشري المتخصص للجماعات المحلية وغياب الكفاءة

والتكوين، مما أدى إلى كوارث في التسيير.¹

إن إيرادات الجباية المحلية لسنة 2011 بلغت 254.05 مليار دينار منها

147.85 مليار دينار مصدرها الضريبة على النشاط المهني أي نسبة 58.2%

وتلت الضريبة على النشاط المهني الضريبة على القيمة المضافة بنسبة

35.13% (89.25 مليار دينار) وقسيمة السيارات ب2.86% (6.8 مليار دينار)

في حين بقي منتج الضريبة الجزافية الموحدة ضئيلا جدا بأقل من 5 ملايين

دينار (1.86%). ومن جهة أخرى بلغت مداخيل الضريبة على العقار وضريبة

إزالة النفايات المنزلية 64ر1 مليار دينار أي مساهمة ب0.65%.²

وبلغت من جهتها الإيرادات الممنوحة للصندوق المشترك للجماعات المحلية

123 مليار دينار سنة 2012 مقابل 102 مليار دينار سنة 2011، أي بتسجيل

انخفاض مقارنة بسنة 2010 (130 مليار دينار) وفي سنة 2009 (116 مليار

دينار). ورغم كل جهوده المبذولة لمساعدة البلديات التي تسجل عجزا على إيجاد

¹ - سي يوسف أحمد، " تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص100.

² - محمد فراري "جباية: إرتفاع الإيرادات الموجهة للجماعات المحلية سنة 2012"، يوم برلماني حول الجباية المحلية

في الإصلاح الجبائي، المتصفح على الموقع التالي بتاريخ 2013/09/19 على الموقع التالي:

http://www.aps.dz/spip.php?page=article&id_article=98281

توازنات مالية، إلا أن الصندوق لا يقترح حلا دائما للتمويل المحلي كون دوره يقتصر على إعادة توزيع الأموال التي يجمعها.

إن النظام الجبائي المحلي المتكون من 23 رسما وضريبة متميز بتعدد الضرائب الموجهة للجماعات الإقليمية وتضاعف نصوص القوانين وخاصة تبعية الجماعات المحلية في مجال إعادة توزيع المنتج الجبائي المحلي تجاه الإدارة المركزية.

كما أن قانون البلدية 10-11 الصادر في سنة 2011 لم يتمكن من تحسين وضعية البلديات، ويعود سبب هذا العجز حسب نفس التقرير إلى ضعف تسيير رؤساء البلديات علما أن 50% منهم دون المستوى الجامعي، إضافة إلى أن 1650 رئيس بلدية ومنتخب تم متابعتهم من طرف العدالة بقضايا مرتبطة بسوء التسيير والفساد.

ونخلص إلى أن الجماعات المحلية محدودة الاستقلال المالي إن لم نقل أنها غير مستقلة ومرهونة بتبعية تامة للدولة، التي تتكفل بمسح ديونها وتقديم الإعانات الموجهة للتجهيز والتنمية.

II. مشاكل المالية المحلية وطرق معالجتها:

تعتبر مشاكل التمويل أولى العقبات التي تواجه الجماعات المحلية في كافة مراحلها منذ بداية نشأتها إلى الآن، حيث يعرف التمويل المحلي على أنه " كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق أكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية الجماعات المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة".¹

¹ عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 23.

وتمثل مشكلة التمويل المحلي أهم الصعوبات التي تواجه الإدارة المحلية في الجزائر؛ فالعجز المستمر الذي تعاني منه موازنات أغلب البلديات انعكس بشكل مباشر على مستوى التنمية المحلية. فبالإضافة إلى محدودية الإيرادات المالية المحلية، فإن الجماعات المحلية بصفة عامة مثقلة بالديون.¹

1- مشاكل المالية المحلية:

إن من بين أهم المشاكل التي تعاني منها الجماعات المحلية تتمثل في عدم كفاية مواردها المالية، الأمر الذي يحول دون أداءها الأعمال المنوطة بها لإشباع احتياجات المجتمع المحلي وتحقيق التنمية المحلية، ويجعلها في تبعية للسلطة المركزية خاصة في ما يتعلق بتمويل التدخل الاقتصادي الذي يتطلب مساعدات الدولة.²

ويعود ضعف وعدم كفاية الموارد المالية المحلية إلى العوامل التالية:

- ضعف وقلة مردودية الجباية المحلية: فنظام الجباية المحلي يتميز بضآلة عائداته للموازنات المحلية، فالجماعات المحلية على الرغم من تمتعها بمصادر مالية خاصة بها وحققها في تسيير شؤونها المالية، إلا أنها لا تملك سلطة فرض الرسوم والضرائب ، وبالتالي يعد تأسيس الضريبة وتحديد وعائها حكرا على السلطة التشريعية والتنظيمية مما يؤكد مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية والبيت تجرد البلدية من المبادرة المالية؛
- الغش والتهرب الاجتماعي؛
- نقص الإمكانيات المادية والبشرية في الإدارات الجبائية؛
- قلة المشاريع الاقتصادية على المستوى المحلي؛
- كثرة الإعفاءات على المستوى المحلي؛

¹ جمال بريقي، " الجباية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية"، مجلة دراسات إفريقية، ص68.

² مسعود شيهوب، " المجموعة المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص 55.

- مشكلة الكفاءات الإدارية ونقصها على مستوى الجماعات المحلية؛
- زيادة الاعتماد على إعانة الحكومة المركزية والقصور في الصناديق الخاصة (مثل الصندوق المشترك للجماعات المحلية)¹ الأمر الذي يفقد الإدارة المحلية من الناحية الواقعية استقلاليتها المقررة لها قانونيا؛
- زيادة النفقات المحلية التي لا تصاحبها زيادة في الإيرادات؛
- عدم وجود سلطة للجماعات المحلية في إعداد واعتماد ميزانية الإدارة المحلية؛

■ الآثار السلبية الناتجة عن الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والتي تم تطبيقها على فترات متوالية زادت من سوء الوضعية المالية للإدارة المحلية.

2- طرق معالجتها:

- انطلاقاً مما سبق يمكن تصور أهم الوسائل الممكن استعمالها لتحسين من الوضعية المالية للجماعات المحلية:
- ضرورة إعادة الاعتبار للموارد الجبائية المحلية باعتبارها الأداة الأساسية لتمويل التنمية المحلية، وهذا عن طريق إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعاء الضريبة ونسبها وكيفية تغطيتها؛
- ضرورة تخلي الدولة عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية حتى تتحسن وضعيتها المالية والعمل على رفع النسب المخصصة لها؛¹

* هو مؤسسة مالية عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أنشئت لخدمة الجماعات المحلية لمواجهة المشاكل المالية الهيكلية التي تواجهها أغلب البلديات، من خلال تبني سياسة وطنية للتضامن والتوزيع المتساوي لموارد الجماعات المحلية في إطار عمل هذا الصندوق. وتتمثل اختصاصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية والتي هي مخولة إليه قانونا في تسيير كل من صندوق التضامن وصندوق الضمان للجماعات المحلية. وتتكون موارد الصندوق من حصص الضرائب والرسوم المحددة في القوانين الجبائية والمعدلة عند الاقتضاء عن طريق قوانين المالية بالإضافة إلى مساهمة جميع البلديات في صندوق الضمان للضرائب المحلية بنسبة 2% من الإيرادات الجبائية المحلية لكل بلدية . أنشئ الصندوق بموجب المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986، وقد جعلت التعليمات الإطار رقم 1 الصادرة عن وزارة الداخلية بتاريخ 20 جانفي 1988 مهامه لامركزية في مجال التجهيز والاستثمار، وذلك بمنح تخصيصات إجمالية للولاية الذين يقومون بتوزيعها.

¹ التعليمات الإطار رقم 1 الصادرة عن وزارة الداخلية بتاريخ 1988/01/20.

■ بذل مجهودات إضافية في مجال تحصيل الضرائب؛
 ■ ترشيد الإنفاق العام المحلي وذلك بخلق أجهزة رقابة داخلية على النفقات؛

■ التأكيد على تدعيم الجماعات المحلية بكفاءات إدارية وتقنية، والعمل على تطيرها وتكوينها المستمر.

III. واقع المالية والجباية المحليتين في الجزائر:

تعاني أغلب البلديات من صعوبات في موازنة حساباتها وتغطية المصاريف الكبيرة التي تتحملها، وهذا ما يجعلها تسير في حلقة العجز "Spirale du déficit" مما يؤدي بها إلى الاستدانة. وفي هذا الإطار فإن إصلاح المالية والجباية المحليتين جاءتا للإجابة على هذه الانشغالات المستعجلة والإستراتيجية:²

فعلى مستوى **المخطط الإستعجالي** Plan d'urgence : فإن الإصلاح يهدف إلى الحد من تدهور القدرة المالية للجماعات المحلية، والتي عرفت على امتداد 15 سنة زيادة بـ 10 مرات في عدد البلديات العاجزة مالياً، والتزايد الكبير لعبيء المديونية، والتي لا يرجع سببها إلى الزيادة في الاحتياجات في الاستثمارات المنتجة بل لتغطية المصاريف أو النفقات العادية للتشغيل.

أما على مستوى **المخطط الاستراتيجي**: يهدف الإصلاح إلى إمداد البلديات بالوسائل التي تمكنها من القيام بوظائفها على أحسن وجه والوصول بها إلى تحقيق الفعالية والكفاءة في تسيير أعمالها والتكفل بتوفير الخدمات العامة للمواطنين.

¹-موسى رحمانى، وسيلة السبتي ، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية و أفاق التنمية المحلية"، مداخلة مقدمة للمشاركة في الملتقى الوطني حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، 01-02 ديسمبر 2004 . ص 06.

²-Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, « la reforme des finances et de la fiscalité locales» Synthèse du rapport final, janvier 2008, p4.

ويجب الإشارة هنا إلى أن الاهتمام بإصلاح المالية المحلية ليس وليد اليوم، حيث تم تأسيس العديد من لجان الإصلاح وذلك منذ سنة 1973، بدون أن تصل إلى نتيجة حيث أن كل ما كان يتوصل إليه هو تعديلات تدخل على مختلف قوانين المالية بدون أن يكون لها آثار حقيقية وعميقة على مستوى المواد الخاصة بالجماعات المحلية.

ففي المجال المالي قامت الدولة بعمليات مسح مديونية البلديات، فبدأت بأول عملية سنة 1991 والتي قدرت بـ 5 ملايين دينار جزائري مولت عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية * FCCL، لتقوم بثاني عملية مسح لمديونية البلديات في سنة 2000 مست ما قيمته 22 مليار دينار جزائري سجلت على عاتق ميزانية الدولة.

ورغم كل هذه العمليات، إلا أن المديونية تعود وتتكون مرة أخرى، وذلك لأن حلول الأزمة المالية للجماعات المحلية لا يمكن أن تقتصر فقط على المقاربات المالية والجبائية. وعلى سبيل المثال ففي سنة 2006 وبعد القيام بدراسة عينة مكونة من 990 بلدية تبين أن 571 بلدية مديونة بقيمة قدرت بـ 48 مليار دينار جزائري يضاف إليها عجز 617 بلدية قدر بـ 45 مليار دينار جزائري.¹

1- عجز مالي هيكلي : أغلب البلديات تعاني من مشاكل في تغطية المصاريف المالية المتزايدة بموارد محدودة. حيث انتقلت مديونية البلديات من 5 ملايين دينار جزائري في سنة 1995 إلى 22 مليار دينار جزائري لتصل إلى 48 مليار دينار جزائري سنة 2006 وهذا فيما يتعلق بـ 990 بلدية فقط.²

* le Fonds commun des collectivités locales

¹ Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, « la reforme des finances et de la fiscalité locales» Synthèse du rapport final, janvier 2008, p4.

² Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, op.cit, p7.

وتشكل البلديات الريفية 3/2 (1000 بلدية) من مجموع البلديات والتي لا تملك رصيذا جبائيا نظرا لطابعها الرعوي أو الفلاحي¹. إن أسباب هذه الوضعية متعددة ومختلفة، إلا أن أهمها هو عدم ملائمة الوسائل المتوفرة للبلديات مع المهام الموكلة لها.

2- احتياجات مالية متزايدة بوتيرة سريعة وقدرات تمويل محدودة وفي

تراجع.

3- هيمنة تكاليف أجور الموظفين في البلديات على نفقات التسيير les dépenses de fonctionnement ، حيث يحدد المعيار المرجعي المقبول على المستوى الوطني عموما بـ45% من النفقات الإجمالية للتسيير، إلا أن أغلب البلديات الجزائرية تفوق هذا المعدل للتراوح ما بين 50 و60%.

4- الارتباط القوي للبلديات في تمويلها بالدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية FCCL. ففيما يخص إيرادات التسيير، فإن الإعانات الممنوحة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية قد تصل في بعض الحالات إلى 70%. أما فيما يتعلق بإيرادات التجهيز، فهي مشكلة أساسا من الإعانات المقدمة من طرف الدولة، خاصة فيما يتعلق بمخططات التنمية المحلية Plans communaux de développement (PCD) والقليل من البلديات تعتمد على تمويل استثماراتها بمواردها الخاصة.

5- موارد صافية في نمو مستمر ولكن تبقى غير كافية بالنظر إلى الحاجات المتزايدة. وتتكون الموارد الجبائية للجماعات المحلية أساسا من المداخل الناتجة عن:²

¹ «Les élus locaux seront formés pour améliorer le rendement financier de leurs communes (responsable) », le temps d'Algerie , Quotidien national d'information, du 21-05-2013

²Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, op.cit, p8

5-1- جباية الدولة : وتتمثل في الرسم على القيمة المضافة والضريبة على الممتلكات، حيث توجه منها نسبة محددة لفائدة الجماعات المحلية، وقد شكل هذا المورد في سنة 2006 حوالي 98% من الموارد الجبائية المحلية.

5-2- الجباية المحلية: وتعود مداخيلها إلى البلديات والولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية، إلا أن نسبتها إلى الموارد المحلية تبقى هامشية.

وعلى العموم يشكل الرسم على النشاط المهني (TAP) Taxe sur

l'activité professionnelle والرسم على القيمة المضافة TVA أكثر من

90% من حصيله الجباية المحلية مثلما يوضحه الجدول أسفله. في حين أن

الرسم العقاري غير متحكم فيه جيدا، وتبقى الرسوم الأخرى هامشية وبدون أثر

حقيق على مستوى الموارد المحلية.¹

الجدول رقم (1): أهم الضرائب والرسوم المشكلة للجباية المحلية للفترة

2011-2008

الوحدة: مليون دينار جزائري

بيان	2008	2009	2010	2011
الرسم على القيمة المضافة	80154	91374	94479	104258
الرسم على النشاط المهني	113893	131508	136276	150101
المجموع I	194047	222882	230755	254359
الجباية المحلية المجموع II	209509	241277	251686	276143
النسبة I/II	92.79	92.37	91.68	92.11

المصدر: إحصائيات المديرية العامة للضرائب، مديرية العمليات الجبائية

ولقد سجلت الموارد الجبائية لصالح الجماعات المحلية تطورا ملحوظا

خلال الفترة 2011/2000، حيث انتقلت من 91.6 مليار دينار جزائري في نهاية

¹Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, op.cit, p9.

سنة 2000 وصولا إلى 276.143 مليار دينار جزائري في سنة 2011، في حين تراجعت نسبة مساهمة الجباية المحلية في الجباية العادية ويعود سبب ذلك لإلغاء الدفع الجزافي الذي كان يشكل مانسته 23% من هيكل النظام الضريبي المحلي. والجدول أسفله يبين ذلك بوضوح.

الجدول رقم (2): مكانة الجباية المحلية ضمن الجباية العادية والجباية

البترونية (الوحدة: مليون دج)

الموارد	2002	2003	2004	2005	2006	2009	2010	2011
الجبائية العادية	541.35	615.39	665.80	736.83	751.92	1171.7	1309.3	1548.5
الجبائية المحلية	114.10	121.35	144.02	154.30	184.13	241.277	251.686	276.143
نسبة الجبائية المحلية من الجبائية العادية للدولة	%21	%19	%21.5	%21	%24	%20.59	19.22%	17.83%

Source : Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, « la reforme des finances et de la fiscalité locales » Synthèse du rapport final, janvier 2008, p9.

إحصائيات المديرية العامة للضرائب ، مديرية العمليات الجبائية.

6- محدودية بعض الإجراءات الجبائية وعدم تماشيها مع الواقع:¹

- حيث نجد مثلا فيما يخص الإيرادات الجبائية لاستغلال المناجم والمحاجر تدفع للبلديات التي تحتضن المقرات الاجتماعية لهذه الشركات، في حين أن البلديات التي يقع على أرضها النشاط الإنتاجي لا تحصل على شيء، وهذا يعتبر إجحافا في حق هذه الأخيرة؛
- كما أن الإيرادات المحصلة من طرف البلديات فيما يخص الرسم على النشاط المهني TAP محددة ب 2%. وهي لا تمثل المعدل المتجمع الحقيقي

¹Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, op.cit, p10.

الناتج عن اندماج المعدلين السابقين الرسم على النشاطات الصناعية والتجارية TAIC والرسم على النشاطات غير التجارية* TANC، حيث كانت الجماعات المحلية تحصل على هذين المعدلين بالنسب التالية حسب الترتيب: 2% و6%؛

■ بالنسبة للرسم على السكن Taxe d'habitation فإن القيمة الاجبارية الجبائية والتي تتخذ كمعيار لقياس الرسم العقاري Taxe Foncière مبنية على مبادئ متنازع فيها، فهي لا تفرق بين السكنات الاجتماعية والسكنات الترقية، حيث يخضع مسكن قديم في عمارة في حي شعبي لنفس القيمة الاجبارية الجبائية (متر مربع) لمسكن فردي في حي راق؛

■ تمثل المساهمة في صندوق الشباب Fonds pour la jeunesse من طرف البلديات والولايات بـ 7% من قيمة الإيرادات الجبائية يشكل عبئاً ثقيلاً خاصة على البلديات العاجزة؛ وعموماً يمكن القول أن الوضعية المالية الحالية للبلديات تواجه مجموعة من المشاكل والتي تعود إلى أسباب متعددة، منها:

■ زيادة عجز البلديات والذي يعود في جزء منه إلى نقص وعدم كفاية الموارد مقارنة مع الاحتياجات، بالإضافة إلى سوء التسيير؛

■ التأثير السلبي للمديونية المتزايدة والمتجمعة على مصداقية الجماعات المحلية؛

■ ضعف نظام التحصيل، حيث تركز الدولة أولاً على تحصيل مواردها وهذا ما يجعل الجباية المحلية ضعيفة.

* la taxe sur l'activité industrielle et commerciale (T.A.I.C) et la taxe sur l'activité des professions non commerciales (T.A.N.C)

وانطلاقاً من دراسة النظام الجبائي المحلي المعمول به في الجزائر يمكن استنتاج أن طبيعة ومستوى الموارد البلدية ليست دائماً في مستوى وضع نظام قادر على تغطية فعالة لأعباء البلديات.

وفي هذا الإطار يذكر قانون البلدية رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 والمتعلق بالبلدية في مادته الرابعة: " يجب على البلدية أن تتأكد من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء، والمهام المخولة لها قانوناً في كل ميدان".

كما يؤكد القانون رقم 10-11 أن كل عبئ جديد أو محول من طرف الدولة للبلدية يجب أن يرفق بالموارد الضروري للتكفل بصفة دائمة، كما يجبر الدولة على تعويض كل تخفيض في الموارد ذات المصدر الجبائي المخولة للبلدية.¹ ولقد ورد في بيان السياسة العامة للحكومة المعروض على البرلمان في شهر أكتوبر من سنة 2012، أن الحكومة ستراجع على المدى المتوسط القانون المتعلق بالجباية والمالية المحليتين.²

إن الإستراتيجية المعتمدة من طرف المديرية العامة للضرائب - فيما يخص إنشاء وتنفيذ نظام ضريبي محلي خاص بالمجموعات المحلية- تعتمد على عنصرين أساسيين وهما:

- العامل الزمني الذي من شأنه السماح للجماعات المحلية بأن تجهز نفسها بالوسائل المادية والبشرية من أجل التكفل بهذه المهمة الجديدة بصفة أفضل؛

- القيام ضمن النشاط الجبائي ليس عن طريق فرض سلسلة من كتل

الضرائب والرسوم، بل بواسطة فرض ضريبة واحدة بهوادة.¹

¹-المادة 4 فقرة 1 و 2 قانون البلدية رقم 10-11، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، 3 يوليو 2011، ص 7.

²- بيان السياسة العامة للحكومة المقدم أمام البرلمان، سبتمبر 2010، ص 9.

وإذا قارنا بين الجزائر وفرنسا مثلا نجد فرقا شاسعا من حيث عدد الجماعات الإقليمية وكذا من حيث مستوياتها رغم الفرق في المساحة، فعدد البلديات في فرنسا وفق إحصائيات 2011 يبلغ 36680 بلدية أما عدد المحافظات فهو 100 محافظة تجتمع في 26 جهة أو منطقة، بينما عدد البلديات في الجزائر يقدر بـ 1541 بلدية موزعة على 48 ولاية بينما لاوجود للجهات.²

كشف مدير التشريع والتنظيم الجبائين بالمديرية العامة للضرائب مصطفى زكاره، عن القيمة الإجمالية للإيرادات التي تحصلت عليها الجماعات المحلية خلال سنة 2012، والتي تجاوزت الـ700 مليار دينار، منها إيرادات مباشرة، وأخرى غير مباشرة. مشيرا إلى أن محاصيل الضرائب التي استفادت منها الجماعات المحلية تجاوزت الـ320 مليار دينار، في حين تقدم الدولة دعما ماليا يتجاوز الـ350 مليار دينار، مؤكدا عدم وجود أية بلدية على المستوى الوطني تعاني عجزا ماليا.³

إن مجموع العائدات الجبائية للبلديات المحصلة سنة 2012 تعادل 4,4% من الناتج الداخلي الخام، وهي نسبة مرتفعة مقارنة مع الدول النامية كالمغرب أين لا تتجاوز معدل 2,9%، وتتقارب مع الدول المتطورة كفرنسا أين تقدر بـ6% من الناتج الداخلي الخام. وقد جاء هذا التطور نتيجة الإصلاح الجبائي المتبع من طرف الوزارة الوصية.

كما أنه بفضل إصلاح الجباية المحلية الذي عرف انطلاقة فعلية سنة 2005 لاسيما من خلال تفعيل دور الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي يمول

¹ - بودريالة، محمد عبدو، "الإصلاح الجبائي"، مداخلة مقدمة في ملتقى حول الإصلاحات المالية والجباية المحلية"، مجلس الأمة، 31 مارس 2003، ص42.

² - Direction Générale des Collectivités Locales , « les collectivités locales en chiffres », 2011 sur le site suivant : www.dgcl.interieur.gouv.fr

³ - زكاره مصطفى، "الإيرادات الجبائية للبلديات تجاوزت الـ700 مليار دينار في 2012"، المتصفح يوم 2013/04/22 على الساعة 17:48 على الموقع التالي:

<http://www.elahdath.net/index.php/general/20179.html>

من اقتطاع 2% من المداخيل الجبائية للبلديات كل سنة، تم تقليص عدد البلديات عاجزة.

إن الإشكال الموجود يتمثل في التحصيل الجبائي، ومن أجل تطوير الجباية المحلية لا بد من التركيز على الرسم العقاري، حيث يعتبر من الموارد الأساسية للجماعات المحلية وعاملا فعّالا في استقرار ميزانية البلديات. بالإضافة إلى أن 60% من المداخيل الجبائية للبلديات توجه لتغطية الأجور و 10% للتمويل الذاتي، 7% لصندوق الشباب والرياضة، و 2% لصندوق ضمان الجباية، و 20% فقط توجه لتسيير باقي حاجيات البلدية الأمر الذي يعتبر غير كافي. وإنطلاقا مما سبق، يجب مواصلة الإصلاحات في مجال المالية المحلية عن طريق مجموعة من التدابير كتحسين تحصيل الضرائب وتحسين النظام الحالي لصندوق التضامن ما بين البلديات¹.

IV. أهداف إصلاح الجباية المحلية

يندرج الإصلاح الضريبي الذي انتهجته الجزائر منذ سنة 1992 في سياق مختلف التحولات التي عرفت الساحة الدولية والوطنية. ولقد أسفر هذا الإصلاح عن بنية جديدة للنظام الضريبي تعتمد على الفصل بين الضرائب العائدة للدولة وتلك العائدة للجماعات المحلية. ويدخل هذا ضمن الاتجاهات العالمية السائدة الرامية إلى تعزيز لامركزية الحكم من جهة، وتمييز الجماعات المحلية بمواردها الخاصة التي يمكن توجيهها نحو جهود التنمية المحلية. تعتبر الموارد الجبائية أهم مصدر من مصادر التمويل، فبالرغم من مجهودات السلطات الحكومية في مجال إصلاح المنظومة الجبائية، إلا أن هذا الجهاز لم يرق لمستوى النظام الجبائي الفعال وهذا راجع لعدة اعتبارات منها نقائص في

¹ - زكارة مصطفى، "الإيرادات الجبائية للبلديات تجاوزت الـ 700 مليار دينار في 2012"، المتصفح يوم 2013/04/22 على الساعة 17:48 على الموقع التالي:

<http://www.elahdath.net/index.php/general/20179.html>

الموارد المالية والبشرية، كذلك أسباب متعلقة بالمكلفين وتملصهم من دفع المستحقات لإدارة الضرائب، كل هذا أثر سلبا على حصيلة الجباية المحلية مما جعل السلطات الحكومية تعمل على تعبئة الموارد العائدة للجماعات المحلية ومحاولة تحسين التسيير في الإدارة المحلية بهدف تحقيق تنمية محلية متينة ولا يتجسد ذلك إلا بتضافر الجهود الوطنية وتكامل الأجهزة لأجل الرفع من حصيلة الجباية المحلية والقضاء على العجز في ميزانية البلديات التي تعتبر خلية أساسية في المجتمع الجزائري والمحرك القاعدي لعجلة التنمية.

أدى الإصلاح الضريبي لسنة 1992 إلى الفصل بين الضرائب العائدة للدولة وتلك العائدة للجماعات المحلية، ويمكن تقسيم مصادر التمويل المحلي في الاقتصاديات المعاصرة إلى مجموعتين:

أ- المجموعة الأولى يطلق عليها الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية مثل الضرائب المحلية والرسوم المحلية وأرباح المشروعات التجارية والصناعية المملوكة للجماعات المحلية وغيرها. ويمكن تلخيصها في النقاط التالية:

وتتكون أهم الضرائب العائدة للمجموعات المحلية من:

أ-1- الرسم على النشاط المهني: وهو رسم يفرض على رقم الأعمال

الذي يحققه الأشخاص الممارسون لنشاط صناعي، تجاري أو غير تجاري (مهني)، وهذا مهما كانت نتيجة المؤسسة. وتوزع حصيلته على البلديات،

الولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية.

تحدد المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة معدل

الرسم على النشاط المهني كما يأتي¹:

¹-Article 222: modifié par l'article 8 de la loi de finances complémentaire 2008.

الرسم على النشاط المهني	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المعدل العام	0.59%	1.30%	0.11%	2%

غير أن معدل الرسم على النشاط المهني يرفع إلى 3% فيما يخص رقم الأعمال الناتج عن نشاط نقل المحروقات بواسطة الأنابيب. يتم توزيع ناتج الرسم على النشاط المهني كما يأتي¹:

الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
0,88%	1,96%	0,16%	3%

أ-2- الرسم العقاري: وهو ضريبة سنوية على الملكيات العقارية المبنية وغير المبنية على أساس القيمة الايجارية الجبائية السنوية حسب نوعية المناطق الموجودة فيها. وتوجه حصيلة هذه الضريبة لصالح ميزانية البلديات.

أ-3- رسم التطهير: وهو رسم سنوي لصالح البلديات مقابل خدمات رفع القمامة واستعمال شبكة تصريف المياه غير الصالحة للشرب.

أ-4- الرسم على القيمة المضافة (TVA): هو عبارة عن رسم غير مباشر شرع في تطبيقه ابتداء من 1992/04/01 في الجزائر وتخضع له كل العمليات التجارية والصناعية والحرفية واستثناء الزراعة والنشاطات غير التجارية، غير صناعية أو ذات الطابع الفني، وطبق هذا الرسم بأربعة معدلات في البداية ليخضع إلى نسبتين ابتداء من قانون المالية الصادر في السنة 2001 هما 17% و 7%.

وحسب المادة 161 من قانون الرسوم على رقم الأعمال يوزع ناتج الرسم

على القيمة المضافة كمايلي²:

¹-المادة 222 معدلة بموجب المادتين 6 من قانون المالية التكميلي لسنة 2001 من قانون المالية التكميلي لسنة 2008.

²المديرية العامة للضرائب، " قانون الرسوم على رقم الأعمال"، 2011، ص 440.

1) بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل:

- 80% لفائدة ميزانية الدولة؛

- 10% لفائدة البلديات مباشرة؛

- 10% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

2) بالنسبة للعمليات المحققة عند الاستيراد:

- 85% لفائدة ميزانية الدولة؛

- 15% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتوزع

الحصة المخصصة للصندوق بين الجماعات الإقليمية.

أ-5- الرسم على الذبح: تحصله البلديات عن عمليات ذبح الماشية

ويكون حسابه على أساس وزن اللحم التي يتم ذبحها بمعدل 10دج/كغ،

يخصص 1.50دج من هذه التعريفية لصندوق التخصيص الخاص رقم 070-

302 وهو صندوق حماية الصحة الحيوانية*¹.

أ-6- الضريبة على الممتلكات: يتشكل الأساس الضريبي لهذه

الضريبة من القيمة الصافية لجميع الممتلكات والحقوق والقيم الخاضعة للضريبة

عند 1 جانفي من كل سنة، وتتحدد الضريبة عن طريق جدول تدريجي يضم

جميع الممتلكات.

60% لميزانية الدولة؛

20% لميزانية البلدية؛

20% لحساب الأموال الوطنية للسكان.

* Fonds de protection zoo sanitaire

¹ - المادة 21 قانون المالية التكميلي 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44 المؤرخة بتاريخ 26 جويلية 2009، ص7.

أ-7- الضريبة الجزافية الوحيدة: تؤسس ضريبة جزافية وحيدة تحل

محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل و تعوض الضريبة على الدخل

الإجمالي والرسم على القيمة المضافة وكذا الرسم على النشاط المهني.

ويوزع ناتج الضريبة الوحيدة الجزافية كمايلي¹:

- ميزانية الدولة 48.50 %؛

- غرف التجارة و الصناعة 1%؛

- الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والحرف 0,02 %؛

- غرف الصناعة التقليدية والمهن 0,48 % ؛

- البلديات 40 %؛

- الولاية 5 %؛

- الصندوق المشترك للجماعات المحلية 5 %.

يسري مفعول الأحكام المذكورة أعلاه ابتداءً من أول يناير 2009.²

أ-8- قسيمة السيارات: يتحملها كل شخص طبيعي أو معنوي يملك

سيارة خاضعة للضريبة.

وعموما بلغت الإيرادات الجبائية للبلديات في سنة 2010 ما قيمته 251

مليار دينار جزائري بزيادة قدرت بـ 5% عن سنة 2009.

ب- وأما المجموعة الثانية من مصادر التمويل المحلي فيطلق عليها الموارد

المالية الخارجية للمحليات وأهمها الإعانات الحكومية والقروض وغيرها:

ب-1- مداخل الممتلكات : تشكل مداخل الممتلكات من إيجار وحقوق

الامتياز محدودة المدة ثان مورد مالي مهم للجماعات المحلية فهي تشكل نسبة

¹ - المادة 282 مكرر 5 معدلة بموجب المادة 14 من قانون المالية لسنة 2010.

² - المادة 282 مكرر 5: معدلة بموجب المواد 11 من ق.م.ت لسنة 2008 و 19 من ق.م. لسنة 2009 و 12 من ق م ت لسنة 2009.

18% من مداخل البلدية كمتوسط عام إلا أنها غير كافية نتيجة عدم الاستغلال التام للممتلكات.

ب-2- الإعانات: إعانات الدولة للجماعات المحلية والمتمثلة في حصتها من الريع البترولي والمساعدة في تمويل المخططات التنموية والمشاريع الكبرى داخل الولاية.

ب-3- الاقتراض: الاقتراض هو أسلوب تلجأ إليه الجماعات المحلية في حالة عدم كفاية الموارد المالية السابقة لتمويل النفقات العامة، فتلجأ البلدية أو الولاية إلى الخزينة العامة لتمويل عجزها الناتج عن النفقات الاستثنائية التي تحملتها وحفاظا على توازن الميزانية العامة أي مجموع الإيرادات يساوي مجموع نفقات الدورة.

لقد حاول المشرع الجزائري تدعيم اللامركزية الجبائية بمنح البلديات المزيد من الصلاحيات الجبائية بموجب قانون المالية لسنة 2002، وهذا ما ذهب إليه المجلس الوزاري المشترك المنعقد بتاريخ 2007/12/15¹ المخصص لدراسة مشروع إصلاح الجباية المحلية، بدعوته إلى تقاسم حصيلة الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية بشكل أكثر عدالة.

ولقد عرفت الموارد الجبائية الموجهة للبلديات والولايات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية تطورا معتبرا، حيث انتقلت من 118 مليار دينار جزائري في سنة 2007 إلى 252 مليار دينار جزائري سنة 2011، وكان ذلك كنتيجة للإجراءات المتخذة من طرف اللجنة الوزارية المكلفة بملف إصلاح المالية والجباية المحلية.

وقد عرفت موارد البلديات زيادة محسوسة سنة 2011، حيث انتقلت من 54 مليار دينار جزائري سنة 2007 لتصل إلى 107 مليار دينار جزائري. أما

¹-انظر قوانين المالية للسنوات 2005-2009 وزارة المالية - على الموقع <http://www.mf.gov.dz>

فيما يخص الموارد المحصلة من طرف الولايات فقد انتقلت من 25 مليار دينار جزائري سنة 2007 لتصل إلى 51 مليار دينار جزائري سنة 2011، في حين انتقلت موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية من 38 مليار دينار جزائري سنة 2007 لتصل إلى 93 مليار دينار جزائري سنة 2011. ويعود سبب هذه الارتفاع المحسوس في الموارد إلى دخول بعض الضرائب والرسوم الجديدة والرفع من قيمة بعضها.

إن هذه الإجراءات وإن كانت ضرورية لتمويل موازنات الجماعات المحلية، فإنها لم تنصب على تفعيل وترقية حصيلة الموارد الجبائية ذات الطابع المحلي التي تبقى حصيلتها متواضعة مقارنة بوعائها، لذلك من الضروري تدعيم اللامركزية الجبائية وفقا للنظام الإداري السائد بمنح الجماعات المحلية المزيد من الصلاحيات في مجال تسيير الموارد الجبائية ذات الطابع المحلي.

V. مسح مديونية الجماعات المحلية العاجزة ماليا:

إن عدد البلديات التي تعاني من العجز المالي على المستوى الوطني، أي إيراداتها أقل من نفقاتها في قسم التسيير، حسب الإحصائيات المعتمدة، هي موضحة في الشكل التالي:

الجدول رقم (3): البلديات العاجزة ومساعدات الصندوق المشترك للجماعات المحلية لها
الوحدة مليون دينار جزائري

السنة	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2007	2010	2012
عدد البلديات العاجزة	1184	1150	1162	1126	1129	1127	919	14	1249
المساعدات الممنوحة من طرف ص.م.ج.م	8912	10988	11119	10610	10836	11227

المصدر: المجلس الوطني والاجتماعي ووزارة الداخلية

إن مشكل العجز في ميزانيات البلديات قبل سنة 1990 لم يكن مطروحا بشدة؛ حيث إنه لم يكن يتجاوز 100 بلدية، حيث كانت المنح المقدمة لسد العجز تغطي العجز بنسبة 100%. أما بعد سنة 1990 تزايد عدد البلديات العاجزة بشكل كبير بحيث صعب من مهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية الذي أصبح يقدم للبلديات منح لسد العجز في حدود 60% إلى 90%. ومع تراكم هذه العجزات، كان من الضروري إجراء مسح للديون .

1- عملية المسح الأولي لسنة 2001: قامت الدولة مع نهاية سنة

1999 بمسح 14 مليار دينار من إجمالي 22 مليار دينار جزائري، تمثل مقدار الديون المترتبة إلى غاية 31-12-1999 على مجموع البلديات (8,7 مليار دينار جزائري ديون ناتجة عن نفقات التسيير، و 13.3 مليار دينار جزائري كديون ناتجة عن نفقات التجهيز).

2- عملية المسح الثانية لسنة 2009: تهدف بالأساس إلى التزام

السلطة المركزية بتعهدها بتغطية الخسائر المالية للبلديات نتيجة إلغاء عدد من الضرائب المحلية أهمها الدفع الجزافي حيث تقرر تخصيص منحة للبلديات في حدود 40 مليار دج في الخمس سنوات التي تلي الإلغاء وهو ما يفسر تخصيص 30.3 مليار دج كمسح لديون البلديات للفترة 2000-2007 وقد تضمنها كل من قانون المالية العادي والتكميلي لـ 2009.¹ كما قدم الصندوق المشترك للجماعات المحلية في سنة 2010 ما قيمته 135 مليون دينار جزائري لتغطية العجز في موازنات 14 بلدية.

¹ - لسلوس مبارك، "الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي"، مجلة الإدارة، العدد 40، 2010، ص 27.

VI. الإجراءات المتخذة للإصلاح المالي والجبائي:

إن التوصيات المقترحة تهدف إلى إيجاد في أقرب الآجال توازنات مالية للبلديات، بالإضافة إلى تحديد مجموعة من الإجراءات ذات الطابع المالي والجبائي من شأنها معالجة العجز المالي وتحسين مردودية الممتلكات المحلية.¹

1- برنامج تأهيل المصالح العمومية: ولتنفيذ هذا البرنامج تحتاج البلديات إلى 167 مليار دينار جزائري حسب تقديرات سنة 2007. وفي هذا الإطار، يجب وضع برنامج يهدف إلى :

أولاً- متابعة التطهير المالي للبلديات Assainissement financier

العاجزة ؛

ثانياً- التمويل من طرف الدولة لتغطية احتياجات تأهيل المصالح العمومية المقدمة لصالح المواطنين؛

ثالثاً- رصد affectation حصة إضافية مقدرة بـ 5% على الأقل من مداخيل الرسم على القيمة المضافة للبلديات للتخفيف من عجز ومديونية البلديات، وهذا ما من شأنه أن يرفع من حصة البلديات من الرسم على القيمة المضافة من 15% إلى 20%.

2- تأهيل المصالح الجبائية :

ويتم ذلك من خلال اعتماد تنظيم هيكلي لهذه المصالح الجبائية يتلائم مع التطورات التي تعرفها الجماعات المحلية بشكل عام والإدارة الجبائية بشكل خاص، ويقوم هذا التأهيل على أساس توضيح معالم اختصاصات هذه المصالح بشكل يتيح تجسيد المسؤوليات ويضمن تحسين مردودية الأعوان واستقرارهم في أداء مهامهم على أحسن وجه. كما أن أهمية المصالح الجبائية تتجلى في توشي

¹ Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, « la reforme des finances et de la fiscalité locales» Synthèse du rapport final, janvier 2008, p.17

عقلنة وترشيد عمليات التحصيل المالي لمجموع الحقوق والواجبات المستحقة للجماعات المحلية وهيأتها.

وعليه يجب دعم المصالح الجبائية المحلية ومدّها بالوسائل البشرية الكافية لتمكينها من تحقيق القفزة النوعية في مجال تحصيل الجبائية المحلية والإسهام بشكل كبير في الرفع من مستوى هذه المصالح. بالإضافة إلى ضرورة خلق ثقافة جبائية جديدة تركز على مبادئ الحوار والتشاور المستمر بين الإدارة الجبائية والمكلفين، وهذا ما من شأنه تشجيع الاستثمار المنتج الذي يساهم في التنمية المحلية.

3- إجراءات أخرى ذات طابع جبائي:

أولاً- إقامة وتأسيس مبدأ محلية الرسم على النشاط المهني Principe de localisation de l'impôt في البلدية التي تمارس بها الشركة نشاطها الإنتاجي وليس في البلدية التي يقع فيها المقر الاجتماعي.

ثانياً- تعميم الرسم على المساكن taxe d'habitation على كل البلديات؛

ثالثاً- وضع حيز التنفيذ الرسم على التنازل عن السيارات والشاحنات؛

رابعاً- إدراج اقتطاع رسم نوعي مقدر بـ 1 دينار جزائري على كل لتر من الوقود لصالح البلدية.

ومع صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2008 تم تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام الخاص بالمداخيل الإيجارية لصالح البلديات، والزيادة في الرسم الخاص المتعلقة برخص العقار ولاسيما على مستوى التجمعات الكبرى، وتوسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريف وتخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات.¹

¹ موقع وزارة الداخلية: www.interieur.gov.dz بتاريخ 2010/04/12.

4- التحويل الجبائي Recouvrement de la fiscalité :

أولاً- اللامركزية الجبائية : وتتمثل في إشراك البلديات في تحديد وتحسين أسس وقواعد احتساب الرسوم، حيث أثبتت تجارب العديد من الدول أنه كلما كانت درجة استقلالية الإدارة المحلية أكبر، ازدادت قدرتها على توفير موارد مالية ذاتية، ويعني هذا تعزيز مبدأ اللامركزية، أي استقلالية مالية الإدارة المحلية. والذي يتم بموجبها تحويل المزيد من الصلاحيات الجبائية إلى الإدارات المحلية، لتتولى صلاحيات تحديد وفرض الضرائب المحلية وتحصيلها. وتتضمن الأهداف الأساسية للامركزية في تحقيق الفعالية، الشفافية، التقيد في مجال المالية العامة، وكذا الوحدة الوطنية، والاستقرار السياسي، وتحقيق نوع من المساواة بين المواطنين في مختلف المناطق.

ثانياً- وضع ميكانزمات التحفيز المادي للأعوان المكلفين بالتحصيل؛

ثالثاً- دعم المصالح الجبائية المحلية بفرق مختلطة مختصة في محاربة

الغش والتهرب الضريبي.

5- تثمين ممتلكات الجماعات المحلية:

أولاً- إحصاء ممتلكات البلديات؛

ثانياً- إعادة تقدير ممتلكات البلديات وذلك بتحيين مبالغ الإيجار

وربطها بأسعار السوق، وخاصة السكنات والمحلات التجارية والمحلات ذات الطابع الصناعي.

الخاتمة

تكتسي المالية المحلية أهمية اقتصادية كبرى بالنسبة للجماعات المحلية نتيجة لما يصدر عن هذه الأخيرة من مشاريع وبرامج تنمية تتولى تنفيذها البلديات والولايات الأمر الذي يتطلب موارد مالية. ولقد واجهت الجماعات المحلية صعوبات مادية لكثرة الأعباء الملقاة على عاتقها مقارنة بالموارد

المتوفرة، وعدم كفاية الاعتمادات المحصلة لتنفيذ المشروعات الضرورية والحيوية، هذا ما أدى إلى الاعتماد على الإعانات التي تقدمها السلطة المركزية. ولهذا عملت الجماعات المحلية على توفير موارد مالية ذاتية تمكنها من سد النقص في التمويل، وتعتبر الجباية الأداة الأساسية لتمويل التنمية المحلية.

إن تحليل واقع الجباية المحلية في الجزائر يعطي لنا بعض الفروقات الناتجة عن عدم توزيع عادل للضرائب والرسوم المباشرة والغير مباشرة التي تحصل لفائدة الدولة. مما يستوجب إعادة الاعتبار لموارد الجباية المحلية وهذا لن يكون إلا عن طريق إشراك البلديات في الجباية المحلية بغرض رفع مردودية الضرائب الموجودة عن طريق إشراك الجماعات المحلية في تحديد وعاء الضريبة ونسبها وكيفية تغطيتها.

وعليه يجب إعادة النظر في توزيع محاصيل الضرائب والرسوم، وذلك بزيادة نسبة أكبر للجماعات المحلية فيما يخص الرسم على القيمة المضافة، الضريبة على الدخل الإجمالي، الضريبة على أرباح الشركات.

إن منح هذه الصلاحيات للجماعات المحلية يهدف إلى تقريب إدارة الجباية من المواطن للوصول إلى رفع مردودية الضرائب، وباعتبار أن الجماعات المحلية هي المستفيدة الأولى من الجباية المحلية وهي بحاجة للأموال وجب عليها البحث عنها وتحصيلها.

كذلك يمكن للدولة التخلي عن بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية إذا كانت تؤدي إلى تحسين الوضعية المالية للبلديات والولايات، وتعفى الدولة بذلك من منح إعانات التسيير والتجهيز لهذه الهيئات.

وبناء على ذلك فإن الجماعات المحلية يجب أن تبحث على موارد تمويلية ذاتية تمكنها من التكفل بمهامها في مجال الإنفاق العام من خلال استغلال عقلائي لمواردها المالية وممتلكاتها العقارية. وتطالب البلديات بإعادة تثمين مواردها

المالية المحلية وتوسيع قاعدة الخاضعين للضريبة وتشخيص دقيق لممتلكاتها واستغلال ثروتها.

وعليه على السلطات العمومية تبسيط الجباية المحلية، وذلك بإلغائها لعدد من الرسوم الضعيفة المردودية واعتماد صيغة سهلة تمكن من خلالها معرفة مجال تطبيق الرسوم وأساس فرضها وطريقة تحصيلها، أو من خلال دعمها لإطار اللامركزية بإعطاء للهيئات المحلية سلطات أكثر في مجال تحديد أسعار الرسوم.

كما أن الاهتمام بالعنصر البشري باعتباره محور العملية الإصلاحية، يشكل إحدى أهم التدابير التي يجب اتخاذها، من خلال تكوينه ودعمه ماديا ومعنويا. كما يجب على الجماعات المحلية وخاصة البلديات أن تصبح كمتعامل اقتصادي يستثمر ويعمل على إدارة إيراداته وتثمين موارده، وذلك من خلال ترشيد استعمال الإمكانيات المتاحة واستغلالها بصورة عقلانية.

وكخلاصة لما سبق يمكن تقديم بعض التوصيات التي من شأنها تفعيل دور الجباية في أحداث تنمية محلية عادلة ومتوازنة:

- إنشاء المجلس الوطني للجبائية وقانون خاص بالجبائية المحلية واعتماد نمط الشباك الوحيد في عملية التحصيل الجبائي؛
- التنسيق بين الجماعات المحلية ومصالح الضرائب والتجارة وغيرها قصد ضبط الوعاء الجبائي وإجراء إحصاء دقيق للممتلكات العقارية؛
- إنشاء صندوق مشترك للجماعات المحلية على المستوى المحلي مع تخويله منح قروض دون فوائد للبلديات؛
- ضرورة توسيع الوعاء الضريبي وتنظيم القطاع الموازي للحد من التهرب الجبائي وإحداث لامركزية القرار على المستوى المحلي أي على مستوى المديرية الولائية للضرائب بغية حل المنازعات الجبائية في آجال معقولة؛

- إعادة النظر "جزريا" في تقييم الكراء وأجور الخدمات حسب أسعار السوق لجعلها في المستوى المطبق من طرف الخواص مع ضبط وتسوية الدفتر الخاص بالحقوق والتعريفات والممتلكات المنقولة وغير المنقولة للبلديات؛
- إعادة النظر في كيفية تحديد وعاء الرسم على العقار المبنى والغير المبنى حتى يتماشى مع أسعار الكراء حسب السوق عوض حساب الوعاء على المساحات التي لا تفرق حسبهم بين الفيلات الفاخرة والسكنات في العمارات؛
- ضرورة إصلاح الجباية المحلية في سياق البحث عن نظام جبائي محلي لا مركزي فعال باعتبار أن اللامركزية الجبائية أحد الدعائم الأساسية للمركزية المالية، بحيث تساهم في تحقيق الاستقرار والاستقلال المالي للجماعات المحلية وتحسن أدائها، حيث أن اللامركزية تساهم في رفع مستوى مشاركة المواطنين ضمن المؤسسات المحلية مما سيدعم عملية اتخاذ القرار والعمل الديمقراطي؛
- تبسيط الجباية المحلية وتحسين مردوديتها عن طريق التخفيض من عدد الضرائب والرسوم وتبسيط المساطر، وتأهيل الإدارة الجبائية المحلية وهيكلتها ماديا وبشريا؛
- مطابقة الجباية المحلية لإطار اللامركزية، ويتجلى ذلك في الرغبة في تدعيم اختصاصات الجماعات المحلية في مجال تعديل نسب وأسعار الرسوم والضرائب، وأيضا في القواعد الإجرائية من إعفاء وتخفيض وإبراء الذمة، ومن ثم المراقبة والتفتيش وتطبيق الجزاءات؛
- حتى يكون النظام الجبائي المحلي فعالا في مستوى تطلعات الجماعات المحلية يجب تعبئة المنتخبين وتحسيسهم بالمسؤولية في سبيل البحث عن طريق تحصيل الضرائب والرسوم التي تعود لصالح ميزانياتهم؛

- يجب أن تكون أولى أولويات المسؤولين على البلديات أن يعملوا جاهدين على تحقيق نوع من الرشد في إنفاق الأموال البلدية هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا يقل أهمية عن ماسبق تتمين الإيرادات البلدية.

المراجع:

- 1- جمال يرقى، " الجباية المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية "، مجلة دراسات إفريقية، 2011؛
- 2- عبد الرزاق الشخلي، " الإدارة المحلية "، دار المسيرة للنشر ، عمان 2001؛
- 3- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001؛
- 4- قدي عبد المجيد، "النظام الجبائي الجزائري وتحديات الألفية الثالثة"، الملتقى الوطني الأول حول: الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، البلدة 20-21 ماي 2002؛
- 5- لسوس مبارك، "الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي"، مجلة الادارة، العدد 40، 2010؛
- 6- مسعود شيهوب، "المجموعة المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003؛
- 7- المادة 21 قانون المالية التكميلي 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44 المؤرخة بتاريخ 26 جويلية 2009؛
- 8- المديرية العامة للضرائب، " قانون الرسوم على رقم الأعمال"، 2011.
- 9- Direction Générale des Impôts , « INSTRUCTION GENERALE N°001 MF/DG/DG/ 07 DU 09 JANVIER 2007 RELATIVE A L'IMPOT FORFAITAIRE UNIQUE », Loi de Finances pour 2007.
- 10- Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, « la reforme des finances et de la fiscalité locales» Synthèse du rapport final, janvier 2008.