



جامعة مولود معمري - تيزي وزو -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم العلوم السياسية



الإصلاح الجبائي آلية لتدعيم التمويل المحلي في الجزائر دراسة حالة بلدية فريحة (2008-2018)

مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم السياسية
تخصص: سياسات عامة و إدارة محلية

إشراف الأستاذة:

أ.د نبيلة بن يوسف

إعداد الطالبين:

- ماسنسن حدادي

- دليلة عوى

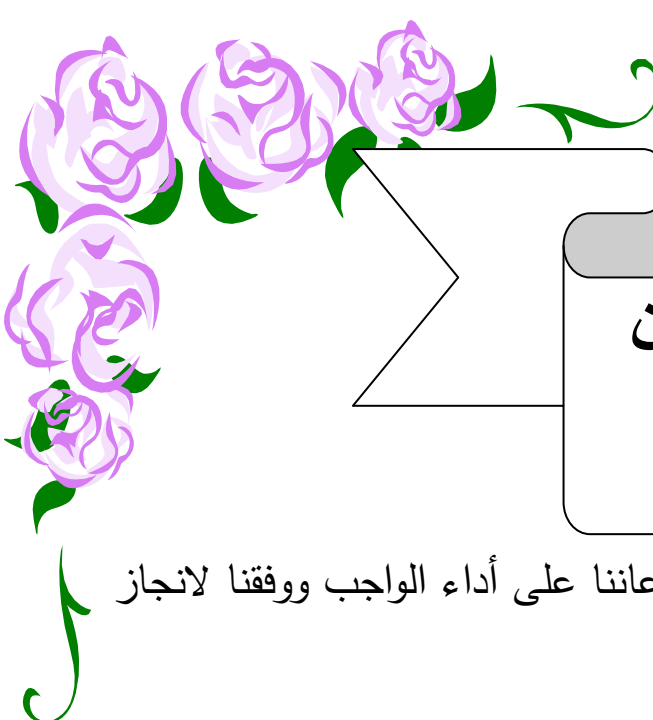
لجنة المناقشة:

- د/ كريمة لعراي رئيسا

- أ.د/ نبيلة بن يوسف مشرفا ومقررا

- أ. مليكة سايل ممتحنا ومناقشا

السنة الجامعية: 2017م / 2018م



شكر و عرفان

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء الواجب ووفقنا لإنجاز هذه الدراسة العلمية .

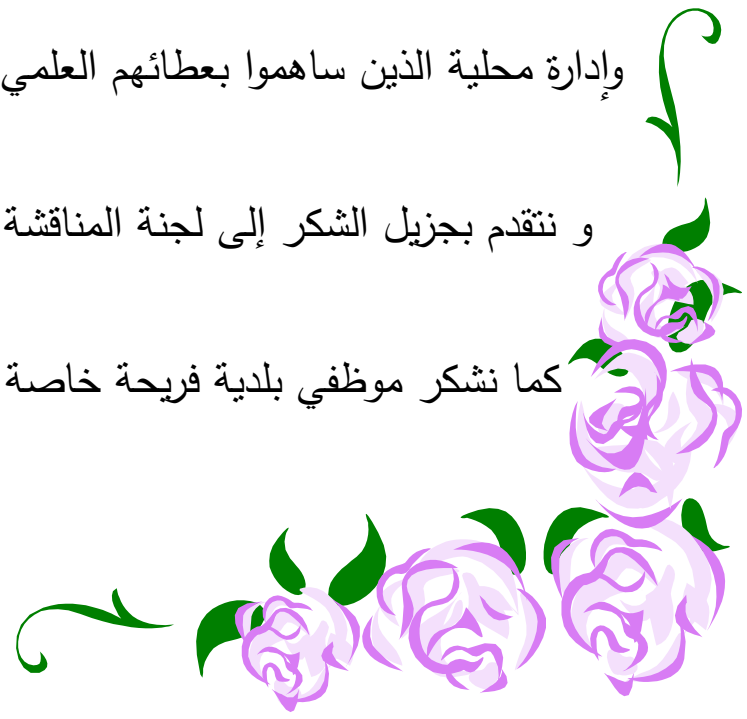
نتوجه بجزيل الشكر و الإمتنان الى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد،

نتقدم بالشكر الخالص للأستاذة الدكتورة " نبيلة بن يوسف " التي لم تبخل علينا بنصائحها القيمة، وتوجيهاتها وإرشاداتها لإنجاز هذا العمل .

و إلى كل أستاذة قسم العلوم السياسية لاسيما أستاذة تخصص سياسات عامة وإدارة محلية الذين ساهموا بعطائهم العلمي في نجاحنا.

و نتقدم بجزيل الشكر إلى لجنة المناقشة.

كما نشكر موظفي بلدية فريجة خاصة مسؤول مكتب مصلحة المحاسبة.





إهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى:

من علمني معنى الحياة و الصبر و الصمود في أوقات الصعاب، إلى والدي الغالي.

إلى ينبوع الأمل و التفاؤل، إلى من الجنة تحت أقدامها، إلى كل من لي في الوجود

بعد الله و رسول، إلى أمي الغالية.

إلى من أظهروا لي ما هو أجمل من الحياة ، و من تذوقت معهم أجمل اللحظات،

إلى إخوتي و أختي الصغيرة.

إلى روح جدي الطاهرة رحمة الله عليه و أسكنه فسيح جنانه. والأحياء منهم أطال الله

في عمرهم.

إلى كل العائلة الكريمة.

إلى كل الأصدقاء والأصحاب، خاصة من كانوا بمثابة العائلة الثانية معهم تشاركت

أحلى الاوقات (B.12) .

ماسنسن





إهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى:

من سعى و شقى لأنعم بالراحة و الهناء الذي لم يبخل بشيء من أجلي الذي علمني
الحكمة و الصبر، إلى والدي العزيز.

إلى ملاكي في الحياة، إلى معنى الحنان و سر الوجود، إلى من كان دعائها سر نجاحي،
إلى أُمي الحبيبة.

إلى من أرى التفاؤل بعينهم و السعادة في ضحكتهم و رفاق دربي، إلى أخوي بوزيد و فارح.

إلى روح جدي الطاهرة رحمه الله و أسكنه فسيح جنانه.

إلى جدتي أطل الله في عمرها.

إلى كل أحوالي.

إلى الأخوات اللواتي لم تلهن أُمي رمز الصداقة والمحبة والوفاء دليلة و صبرينة.

إلى زميلي في إنجاز هذا العمل ماسنسن.

إلى كل الصديقات والزميلات خاصة غانية، كاهنة، سيلية، نادية، كاتية.

دليلة



مقدمة

لقد اختارت الدولة الجزائرية غداة إستقلالها وفي إطار إستراتيجيتها التنموية سياسة اللامركزية الإدارية، حتى تضمن وجود فاعل آخر أو شريك لها في تحمل أعباء التنمية، وهو ما تجسد فعلا من خلال تخلي السلطة المركزية عن العديد من الاختصاصات والمهام للجماعات المحلية، والتي تمخض وجودها من جراء السياسات اللامركزية ولاسيما البلديات، فأبقت الدولة لنفسها مسك زمام السيادة والقوة العمومية وضبط الوتيرة التي يجب أن تبقى مقصورة على الدولة كمخطط استراتيجي، فوجدت البلديات الجزائرية نفسها أمام وضعية تلزمها بتوفير وتأمين حاجات لا متناهية كالسكن، تهيئة المحيط وأهمها تحقيق التنمية المحلية، الأمر الذي يتطلب موارد مالية تتسم بالوفرة والديمومة، فأضحى مشكل التمويل أولى العقبات التي تقابل الجماعات المحلية في كافة مراحلها من بداية نشأتها الى غاية كتابة هذه الدراسة.

وتتمثل الجماعات المحلية في الجزائر في كل من الولاية والدائرة والبلدية، حيث تسير الولاية من قبل إدارة تنفيذية (الوالي) تعينها السلطة المركزية، أما البلدية فهي تسير من خلال هيئة منتخبة من طرف الشعب (رئيس البلدية والمجلس الشعبي البلدي) ما يجعلها أكثر تجسيدا للامركزية الإدارية مقارنة بالولاية. إلا أنه رغم تمتع الجماعات المحلية بنوع من الاستقلالية فهي لا تعد استقلالية مطلقة؛ لأنها تخضع لرقابة الإدارة المركزية وتدخل تحت سيطرتها لضمان سير أحسن للمصالح العامة، وتطبيقا للقرارات السيادية للدولة وذلك كي يكتمل هذا الاستقلال يلزم الجماعات المحلية بموارد ذاتية تمكنها من تسير شؤونها، فهذا الإلزام يتطلب مالية محلية تغطي نفقاتها، والواقع الجزائري يبين لنا أن الإيرادات المالية للبلديات الجزائرية لا تساهم إلا بنسب ضئيلة في مجموع الموارد المالية الإجمالية للبلديات، وبصفة عامة تبقى موارد البلدية محدودة ومرتبطة بالمساعدات والإمدادات التي تأتيها من الإدارة المركزية وبحصتها من الضرائب والرسوم المحلية وهذا ما يظهر بوضوح وجود عدد من البلديات العاجزة، الأمر الذي يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤونها، حيث لا

تمنح المساعدات المالية للجماعات المحلية سواء المساعدات التي تأتيها من طرف الدولة أو تلك التي تأتيها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلا بسلسلة من الشروط التي تقلص من حريتها وإستقلاليته عن المركز، وهو ما يتنافى مع مبدأ الإستقلال المالي، فإن تحصيل إيرادات الجماعات المحلية تبقى متعلقة بالدعم المركز لها.

وفي هذا السياق اتخذت الدولة الجزائرية مجموعة من الإجراءات لإصلاح المنظومة الجبائية المحلية، على اعتبار أن هذه الأخيرة هي عصب المالي المحلي. وهذا ما ما نسعى لإبرازه في النموذج التطبيقي لبلدية فريحة من خلال دراسة مختلف الضرائب العائدة إليها خلال الفترة الممتدة من سنة 2008 إلى غاية سنة 2018م.

أهمية الدراسة:

- تتجلى أهمية الدراسة من خلال تناولها لموضوع إشكالية العجز المالي في البلديات على المستوى الوطني ولاسيما على مستوى البلديات التي تفتقر إلى الأنشطة التي تساعدها في تدعيم ميزانيتها ، وتعود أيضا لعدة أسباب أخرى منها الغش والتهرب الضريبيين، فحل هذه الإشكالية أصبح ضرورة لازمة يجب القيام بها.
- تتجلى أهمية الدراسة أيضا في كونها تعالج موضوع السياسة الجبائية والدور الذي تلعبه في حل مشكل التمويل المحلي، خاصة أن الجزائر عرفت منذ سنة 2014م ظروفًا إقتصادية ومالية صعبة في ظل تقلبات أسعار النفط التي تطلبت تعبئة مصادر التمويل المحلي بصفة خاصة، وذلك لتمويل التنمية المحلية كما استدعت دراسة كيفية تسيير مرحلة ما بعد البترول.

أهداف الدراسة: تسعى الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف مجملها ما هو آت:

- تشخيص الإطار النظري للمنظومة الجبائية والتمويل المحلي.

- تقييم واقع تسيير المنظومة الجبائية الجزائرية وآفاق تطويرها مع متطلبات البيئة المحلية والدولية.
- العمل على إظهار مدى تأثير السياسة الجبائية المعتمدة على فعالية تحصيل موارد الجماعات المحلية الجزائرية.

أسباب اختيار الموضوع:

تتمثل أسباب اختيار الموضوع في أسباب ذاتية، وأخرى موضوعية نوضحها فيما هو يأتي:

- أ - أسباب ذاتية: تتمثل الأسباب الذاتية الكامنة وراء اختيار موضوع الدراسة فيما يلي:
- الميل الشخصي لدراسة المواضيع التي تدخل ضمن نطاق تخصصنا الجامعي، نظرا لإمكانية تحليلها أحسن من المواضيع الخارجة عنه.
 - توسيع معارفنا حول الواقع المالي للبلديات الجزائرية باعتبارها الشريك الإستراتيجي للدولة في تحقيق التنمية المحلية.
 - الرغبة في اكتساب فكرة واضحة عن كيفية تعبئة الوعاء الجبائي المحلي في الجزائر، نظرا لأهميته في المالية المحلية للجماعات المحلية.
- ب - أسباب موضوعية: تتمثل عامة فيما يلي:
- تفشي ظاهرة التهرب الضريبي وضرورة البحث عن سبل للحد منها من قبل السلطات المختصة، وهذا على المستويين المحلي والوطني.
 - بناءا على المشاكل التي يعيشها المواطن في مجتمعه المحلي بسبب نقص الامكانيات التي تعود بالدرجة الأولى للأزمة المالية التي تعاني منها الهيئات المحلية، دفعتنا تلك

الأحوال باعتبارنا جزء من المجتمع المحلي لاختيار الموضوع، ورغبة منا في تطوير المجتمع المحلي والقضاء على مشاكله دفعنا إلى دراسة واقع التمويل المحلي في الجزائر، حتى نتعرف على مشاكله وعراقيله عن قرب، مع اقتراح الحلول لتدعيمه، والذي يمثل تحديا للسلطات العليا، خاصة مع الأزمة الاقتصادية التي ضربت البلاد لما انخفضت أسعار البترول في السوق العالمية بداية من صائفة 2014 والتي رافقتها العديد من الإصلاحات الضريبية.

سنقوم بدراسة هيكلية هذه الإصلاحات لنؤكد أو نعارض وجهة نظر السلطات العليا في الإصلاح الضريبي الجديد، لنقوم بعدها بإجراء دراسة حالة على إحدى البلديات الجزائرية حتى نقارن بين الإصلاحات المتبناة في جانبها النظري وبين تطبيقها في الواقع العملي.

- نظرا لمساهمة الإيرادات الجبائية بنسبة 90% من مجمل الإيرادات المحلية الإجمالية، يقتضي هذا ضرورة البحث عن سبل تتميتها من خلال استحداث نظام ضريبي محلي قادر على مواكبة التطورات، وهو لب وصميم مطلبنا من خلال الحلول التي تقترحها الدراسة.

الدراسات السابقة:

تعتبر الدراسات السابقة انطلاقة للباحث كونها تحتوي على معارف يستفيد منها في مختلف مراحل بحثه، ومن بين الدراسات السابقة التي تناولت موضوع التمويل المحلي والسياسات الجبائية في الجزائر، والتي تعتبر الأساس والركيزة في بناء خطة أولية للدراسة، ومحتواها لاسيما في جانبها المفاهيمي والنظري، وهي كالاتي:

1- دراسة الباحث عبد الكريم مسعودي بعنوان " تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية أدرار"¹، تناولت هذه الدراسة الموارد المالية للجماعات المحلية وكيفية معالجة الاختلالات والمشاكل المالية التي تعاني منها هذه الأخيرة، مع توضيح آليات

¹ - عبد الكريم مسعودي، تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة حالة بلدية أدرار، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة تلمسان: كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2012/2013.

تفعيل هذه الموارد، إضافة إلى دراسة تطبيقية لتحليل الموارد المالية لبلدية أدرار كدراسة حالة بهدف الوقوف على واقع مالية الجماعات المحلية في الجزائر.

بينما تركز دراستنا على المشاكل التي تعاني منها البلديات وكيفية تحصيل مواردها مع الإصلاحات الجبائية المتبناة من سنة 2008 إلى غاية سنة 2018، وتحديدًا في بلدية فريجة بولاية تيزي وزو.

دراسة الباحثة عواطف خلوط بعنوان "إشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية"¹، تناولت هذه الدراسة نظام الإدارة المحلية بالجزائر والموارد الجبائية المحلية وأثرها على المالية المحلية.

في حين تركز دراستنا على موارد الجماعات المحلية ومصادرها، وأهم الإصلاحات التي مست المنظومة الجبائية في الجزائر.

2- دراسة الباحث مراد ناصر الموسومة بـ "فعالية النظام الضريبي وإشكالية التهرب الضريبي"²، تناولت الدراسة أساسيات السياسة الضريبية وأهم محاور الإصلاح الجبائي في الجزائر.

في حين من خلال دراستنا نعمل على إظهار تأثير السياسة الجبائية على الموارد المحلية وكيفية تحصيل هذه الموارد لصالح الجماعات المحلية.

إشكالية الدراسة:

تعاني الجماعات المحلية في الجزائر من مشكل عدم تجانس مواردها والأعباء والمهام الموكلة لها، هذا المشكل أفرز آثارا عديدة منها:

¹ - عواطف خلوط، إشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية دراسة حالة بلدية تلمسان، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة تلمسان: كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2009/2008.

² - مراد ناصر، فعالية النظام الضريبي وإشكالية التهرب الضريبي، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الجزائر: كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، 2002.

عدم فعالية أداء المرفق العمومي الموكل له تسيير شؤون الجماعات المحلية، والناجمة أساسا عن عدم منح الدولة لإنشاء الهياكل الاجتماعية كالتعليم والصحة وتفاقم أعباء التسيير، إضافة الى الازمة الاقتصادية التي عرفتھا البلاد سنة 1986 والتي أدت إلى التوجه لإقتصاد السوق كخيار اقتصادي جديد، اعتبر كحل للمشكلة وهذا التوجه يحمل في بذوره تغيير المبادئ الأساسية لتمويل التنمية المحلية، بعد أن كان يعتمد على مركزية التمويل للجماعات المحلية، وعدم تخصيص موارد مالية لهذه الجماعات، ما دفع إلى إصلاح المنظومة الجبائية وذلك لأول مرة سنة 1992، لما تمت التفرقة بين الإيرادات الجبائية العائدة للدولة والإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية.

وبالتالي النظام الجديد لتمويل التنمية المحلية يدخل في إطار تغيير يتميز بالحرية الإقتصادية وإنسحاب الدولة، وتوسيع مجال المبادرات المحلية سواء عمومية أو خاصة. بناء على ما تقدم ذكره فإن إشكالية الدراسة تبحث في نسب نجاح أم اخفاق الإصلاح الجبائي في الجزائر خلال فترة زمنية محددة، وعليه تطرح الاشكالية على الصيغة الآتية؛ إلى أي مدى نجحت الإصلاحات الجبائية في عملية دعم تمويل الجماعات المحلية الجزائرية وتخليصها من أزماتها المالية، لاسيما في بلدية فريحة بتيزي وزو؟ ولمعالجة هذه الاشكالية تم طرح مجموعة من الأسئلة الفرعية والمتمثلة فيما يلي:

- 1- ما المقصود بالتمويل المحلي والجباية المحلية؟
- 2- هل تساهم الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية وتغطية نفقاتها المالية ؟
- 3- ما هي أسباب ضعف التمويل المحلي و نقص العوائد الجباية المحلية في الجزائر؟
- 4- ما هي الحلول والإصلاحات الواجب تبنيها من قبل الدولة الجزائرية، وكذا الهيئات المحلية لتفعيل النظام الجبائي أكثر؟

فرضيات الدراسة: لقد تمت صياغة جملة من الفرضيات، وتتمثل فيما يلي :

الفرضية الرئيسية: لعبت عملية الإصلاح الجبائي دورا فعالا في نجاعة قواعد التأسيس والتحصيل الضريبي على المستوى المحلي في الجزائر.

والفرضيات الفرعية:

- تعتبر ميزانية الجماعات المحلية الصورة العاكسة لنشاط الجماعات المحلية، وسياساتها المنتهجة بإعتبارها تظهر في جانبيها أوجه الإيرادات والنفقات.

- كلما ضعف التحصيل الضريبي، كلما سجلت ميزانية الجماعات المحلية تراجعا معتبرا قد يصل الى العجز.

حدود الدراسة:

أ- الحدود الزمانية:

تم تحديد فترة الدراسة من سنة 2008 الى غاية سنة 2018 . عشرية . وذلك بناء على جملة من الاعتبارات، حيث تمثل سنة 2008 بداية تعزيز ميزانية البلديات بمورد ضريبي جديد، لما تم توزيع حاصل الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع العقارية بالتساوي بين الدولة والبلديات، لتحمل بعد ذلك قوانين المالية المتعاقبة العديد من الإصلاحات بناء على الظروف الداخلية للجزائر وصولا لقانون المالية لسنة 2018.

ب- الحدود المكانية:

ستتم دراسة موضوع الإصلاح الجبائي كآلية لتدعيم التمويل المحلي للجماعات المحلية الجزائرية بصفة عامة، ليتم بعدها إسقاط الجانب النظري على إحدى البلديات، حيث ارتأينا ان اعتماد بلدية فريحة بدائرة عزازقة التابعة إداريا لولاية تيزي وزو، لقربها الجغرافي لموقع اقامتنا وبالتالي سهولة التنقل اليها وزيارتها في عديد المرات، مع امكانية الوصول للمعلومة من خلال معرفتنا الشخصية ببعض الموظفين فيها.

مناهج الدراسة: تتطلب الدراسة وطبيعة البحث استخدام المناهج التالية :

1- المنهج الوصفي التحليلي: طريقة من طرق التحليل والتفسير بشكل عملي منظم، وهذا بالاعتماد على جمع المعلومات عن الظاهرة المدروسة¹، والمتمثلة في دراسة مفاهيم حول الجماعات المحلية والضرائب المحلية من خلال الوصف، الذي يساعدنا في تقديم نظرة تحليلية للظاهرة قيد الدراسة.

2- منهج دراسة الحالة: هو منهج يتجه الى جمع البيانات العلمية المتعلقة بأي وحدة أو مؤسسة أو نظاما إجتماعيا أو مجتمعا محليا أو مجتمعا عاما.

ومنهج دراسة الحالة يقتضي التعمق في دراسة الوحدة سواء كانت هذه الوحدة فردا أو منظمة ادارية أو دولة وذلك قصد الإحاطة بها وإدراك خفاياها ومعرفة أهم العوامل المؤثرة فيها². ولقد اعتمدنا هذا المنهج لدراسة حالة بلدية فريجة دائرة عزازقة في ولاية تيزي وزو، وذلك اعتمادا على المعطيات المقدمة من طرف المصلحة المختصة.

ب- الاقتربات : تتمثل الاقتربات التي تم توظيفها في هذه الدراسة فيما يلي :

1- الاقترب القانوني: هو الاقترب الذي يسمح لنا بمقارنة محتوى النصوص القانونية ومدى مطابقتها للممارسات الواقعية والتغطية لمحتوى هذه النصوص القانونية³.

فقد تم الاستعانة بهذا المقرب في الفصل الثاني من خلال تشخيص الجباية المحلية في الجزائر بالاعتماد على قانون المالية 2018.

2- الاقترب المؤسسي(المؤسساتي): " يركز هذا الاقترب على دراسة المؤسسات من عدة زوايا، منها الغرض من تكوين الهيئة (البلدية)، بنيتها واختصاصاتها"¹.

¹-محمد شلبي، المنهجية في التحليل السياسي: المفاهيم، المناهج، الاقتربات والأدوات، الجزائر: دار هومة 2002، ص 71.

². عمار بوحوش، دليل الباحث في المنهجية وكتابة الرسائل الجامعية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1998، ص 130

³. مصطفى حميد الطاني، مناهج البحث وتطبيقاته في الإعلام والعلوم السياسية، الإسكندرية: دار الوفاء، 2007، ص 146.

وفي دراستنا وظفنا هذا الاقتراب في الفصل الثالث في دراستنا في تطبيق ما جاء في الاصلاح الجبائي بلدية فريجة التابعة اداريا إلى ولاية تيزي وزو.

ج- أدوات جمع البيانات: تتمثل مجمل الأدوات التي استخدمناها في جمع البيانات فيما يلي:

1- الملاحظة: تعرف بأنها: "عملية مراقبة أو مشاهدة لسلوك الظواهر والأحداث ومكوناتها المادية والبيئة ومتابعة سيرها واتجاهاتها وعلاقتها بأسلوبها علمي منظم ومخطط وهادف يقصد التفسير وتحديد العلاقة بين المتغيرات والتنبؤ بسلوك الظاهرة وتوجيهها لخدمة أغراض الإنسان وتلبية احتياجاتها"². وكانت الملاحظة المباشرة هي المعتمدة في زيارتنا المتكررة للبلدية قيد الدراسة لاسيما في مصلحة المحاسبة لبلدية فريجة.

2. المقابلة: هي "حوار لفظي بين باحث و مبحوث أو بين شخص ومجموعة من الأشخاص بغرض الحصول على معلومات دقيقة يتعذر الحصول عليها بالأدوات أو التقنيات الأخرى ويتم تقييده بالكتابة أو المسجل الصوتي"³.

وقد تم استخدام هذه الأداة في إطار الحصول على المعلومات المتعلقة ببلدية فريجة، دائرة عزازقة التابعة اداريا لولاية تيزي وزو. من خلال مقابلة شخصية (مباشرة) مع رئيس مصلحة المحاسبة لهذه البلدية غرض الحصول على معلومات وبيانات وتفسير أمور عالقة لم نفهم فحواها في المراجع المكتوبة.

¹- محمد شلبي، مرجع سابق، ص 119.

²- محمد السادات وآخرون، منهجية البحث العلمي القواعد والمراحل والتطبيقات، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 1999، ص73.

³- نبيل حميدشة، "المقابلة في البحث الاجتماعي"، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، ع 8، جوان 2002، ص99.

تقسيم الدراسة:

للإجابة على التسؤلات الفرعية المندرجة تحت إشكالية الدراسة، ولتأكيد الفرضيات أو نفيها، بغية الوصول إلى الأهداف المراد تحقيقها من موضوع الدراسة، تم تقسيم هذه الأخيرة إلى ثلاثة فصول محاولين إقامة توازن على المستوى الشكل والمضمون؛ وقدما لكل فصل تمهيد وخلاصة.

تضمن الفصل الأول الإطار المفاهيمي للدراسة، حيث تم تخصيص المبحث الأول المصطلحات المتعلقة بالتمويل المحلي والإصلاح الجبائي، أما المبحث الثاني فقد تضمن تعريف الإصلاح الجبائي، والظروف التي جاء لأجلها، ومعاييره ومراحل تطبيقه، في حين تناول المبحث الثالث لتعريف التمويل المحلي في الجزائر والتي تتباين بين مصادر داخلية وخارجية .

أما الفصل الثاني فقد خصص لدراسة الجباية المحلية في التشريع الجزائري، حيث تم تقسيمها إلى مبحثين؛ تم التطرق في المبحث الأول إلى مصادر التمويل المحلي في الجزائر، التي تتراوح بين مصادر داخلية وأخرى خارجية، أما المبحث الثاني فقد تضمن تشخيص نظام الجباية المحلية في الجزائر من خلال تقسيمه إلى الضرائب العائدة للجماعات المحلية، والضرائب العائدة للبلديات، والضرائب العائدة للدولة والجماعات المحلية.

اعتمد الفصل الثالث دراسة آثار الإصلاح الجبائي على التمويل المحلي ببلدية فريحة، وقد تم تقسيمه إلى أربعة مباحث، المبحث الأول تناول تعريف بلدية فريحة وهياكلها، أما المبحث الثاني تم إستعراض ميزانيته من سنة 2008م إلى غاية سنة 2018م، وفي المبحث الثالث تم التطرق لأسباب ضعف المالية والجباية المحليتين، أما المبحث الرابع فقد قمنا باقتراح بعض الحلول التي ارتأيناها ناجعة وهامة في عملية تفعيل المنظومة الجبائية المحلية في الجزائر.

وكانت خاتمة الدراسة عبارة عن تلخيص لأهم نتائج البحث مع الإجابة على الإشكالية وتقديم مقترحات حلول.

صعوبات البحث: لا يخلو بحث علمي من الصعوبات لاسيما ان اعتمد دراسة ميدانية .
تطبيقية، وتتخلص صعوبات البحث فيما يلي:

- صعوبة الحصول على الإحصائيات بحجة أن الموظف المسؤول ملزم بالحفاظ على سرية الوثائق الإدارية.

- قلة الدراسات السابقة ذات الطابع الكلي التي تهتم بالقضايا الضريبية.

- صعوبة متابعة التعديلات الضريبية التي تحدث بشكل مستمر في قوانين المالية الرئيسية وقوانين المالية التكميلية، بل وصعوبة تحليلها وتقييمها، وإن اعتمدنا ذلك في جانب تخصصنا، إلا أن الامر كان يتطلب حضور تخصص آخر في إطار العلوم الاقتصادية والتجارية.

الفصل الأول:
الإطار المفاهيمي
للدراسة

تسعى الدول النامية إلى تطوير إقتصادها تماشياً مع ما تشهده الساحة الدولية من تطورات، وهذا يستدعي إحداث تغييرات في تسيير هيئاتها الإدارية وذلك من خلال منح لامركزية إدارية في تسيير الصناعات المحلية في جانب اتخاذ القرارات، وإعداد البرامج التنموية، كما أن هذه الهيئات مسؤولة عن الإستجابة لإحتياجات المواطنين مع الأخذ بعين الإعتبار الخصوصية السياسية والإجتماعية والإقتصادية للبلاد.

ولكي تؤدي الهيئات المحلية الدور المنوط لها؛ لاسيما مسؤوليتها اتجاه المواطنين، لابد من توفير الإمكانيات المالية والبشرية للقيام بذلك، حيث عملت على توفير مصادر تمويل تمكنها من القيام بعملية التنمية المحلية، ومن بين هذه الموارد نجد الموارد الضريبية، ولقد اهتمت الدول النامية بموضوع الضرائب المحلية من خلال تنويع مصادره، ويتم ذلك بواسطة تشريعات تحدد كيفية تحصيل الضرائب سواء من طرف الدولة أو الجماعات المحلية.

وفي هذا الفصل سنعرض ماهية التمويل المحلي وماهية النظام الجبائي وماهية الإصلاح الجبائي أيضاً، على أساس أنها أهم المتغيرات التي يهتم بها موضوع بحثنا.

المبحث الأول : المفاهيم المتعلقة بالإصلاح الجبائي

لا يمكن دراسة الإصلاح الجبائي في دولة ما دون الرجوع لسياستها الجبائية التي هي بدورها تكون في نفس خط سير السياسات العامة التي تنتهجها الدولة، لاسيما في اطار أهداف السياسات الاجتماعية والاقتصادية للبلاد.

المطلب الأول : تعريف السياسة الجبائية ومبادئها

من السياسات المالية التي تعتمد عليها أية دولة لتحقيق أهدافها وتنفيذ برامجها ومشاريعها خاصة الاقتصادية نجد الجباية المحلية والسياسة الجبائية التي كثرت التعاريف حولها نظرا للأهمية التي تمتلكها، وهذا ما سنتطرق إليه في مطلبنا من خلال تعريف الجباية المحلية والسياسة الجبائية وأهم مبادئها.

أ. الجباية المحلية.

قبل تعريف الجباية المحلية لابد من تعريف مصطلح الجباية.

تعريف الجباية؛ La Fiscalité

إن الجباية لغة تعني: جبَّ يَجْبِي، جَبَّيًّا وجِبَايَةً، أي جمع الضريبة، فجبى الماء في الحوض: جمعه فيه. جبَّى الضَّرَائِبَ، جمعها من المكَلَّفِينَ، أو حصَّلَهَا، أو استوفأها⁽¹⁾.

أما اصطلاحا فهي تعرف الجباية على أنها اقتطاعات مالية تقوم بها الدولة على الأفراد لتغطية نفقاتها وتكون على شكل ضرائب أو رسوم، الجباية واجبة على الدولة وهي نوعان جباية عامة وجباية محلية⁽²⁾، وفيما يلي تفصيل لهما:

- **الجباية العامة:** هي ذلك النظام التشريعي الموضوع حيز التطبيق لضمان إجراءات من أجل تحصيل إيرادات لتغطية نفقات الدولة بصفة مباشرة، وهي تحتل مكانة بارزة لثباتها والزاميتها.

¹- أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصر، القاهرة: عالم الكتاب، 2008، ص345.

²- محمد سعد فرهود، مبادئ المالية العامة، سوريا: منشورات جامعة حلب، 1996، ص140.

- **الجباية المحلية:** هي جملة من الأحكام الضريبية وأصناف من الضرائب تختلف باختلاف الجهة المستفيدة والممولة، بالإضافة إلى اختلاف الوعاء الضريبي، هي أيضا ذلك النظام التي يقتضي بحتمية استقلالية موارد ومصادر التمويل المحلي، واستقلالية محلية لضمان تحقيق الأهداف السياسية والاجتماعية، والاقتصادية والقانونية والإدارية لنظام اللامركزية المحلية في نطاق مبدأ الاستقلالية⁽¹⁾.

والمقصود الجباية المحلية أن تكون للجماعات المحلية (الولايات أو البلديات)، نظام جباية مخصص ومنفصل عن المركز.

ب- السياسة الجبائية:

1. تعريفها:

تعرف على أنها:

- مجموعة البرامج التي تضعها الدولة مستحدثة كافة مصادرها الجبائية الفعلية والمحتملة، لأحداث آثار إقتصادية، إجتماعية وسياسية، فهي تسخير كل ما يحيط بالبيئة الجبائية من أدوات ووسائل، وإستخدامها بشكل ممنهج وهادف ومنسجم مع الأهداف الكلية للسياسة الاقتصادية العامة للدولة⁽²⁾.

- هي عملية تحديد للإجراءات الجبائية التي تسمح بتطبيق النظام الجبائي، وتسهل عملية دراسة النشاط المالي لتحقيق الأهداف التي ترغب الدولة بتحقيقها، بناء على رغبات أفراد المجتمع، ولها علاقة مباشرة مع باقي السياسات الأخرى.

³- عائشة بوشیخي، هاجر ديلمي، "مصادر الجباية المحلية وسبل تفعيلها"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة تلمسان، عدد2، صادرة سنة 2012، ص32.

¹- محمد شريف، السياسة الجبائية ودورها في تحقيق التوازن الإقتصادي، مذكرة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2010، ص13.

وتعرف أيضا بأنها جزء مدمج في السياسة الاقتصادية للدولة، تحتوي على مجموعة من الأفكار والإستراتيجيات، يتم صياغتها في تشريعات قانونية تتعلق بضمان الطرق الفعالة لإعداد وتحصيل إيرادات الميزانية⁽¹⁾.

ومن هذه التعاريف يتضح لنا أنّ للسياسة الجبائية سمات وهي:

- تعد السياسة الجبائية تشكيلة متكاملة من البرامج بغية تحقيق أهداف معينة،
- تركز على أدوات ضريبية فعلية ومحملة تتناسق بالبرامج الموضوعية ومنها الاعفاءات والتخفيضات.
- تعد جزءاً من السياسة المالية للدولة والتي بدورها تعتبر جزءاً من السياسة الاقتصادية حيث تسعى إلى تحقيق أهدافها.
- تهدف السياسة الجبائية إلى جذب وتحفيز الاستثمار ودفع عجلة التنمية الاقتصادية وذلك باستخدام وسائلها المختلفة، ويتمثل هذا التحفيز في التدابير والإجراءات المعنية التي تتخذها السلطة الجبائية المختصة وفق سياسة جبائية معينة بقصد منح مزايا وإعتمادات ضريبية لتحقيق أهداف معينة⁽²⁾.

ثانيا : مبادئ السياسة الجبائية

قسم علماء المالية مبادئ السياسة الجبائية إلى قسمين: الأول يتعلق بالكفاءة، والثاني يتعلق بالعدالة، وعند تعارض أهداف الكفاءة وأهداف العدالة يجب إصدار أحكام معيارية إعتبارية على الأولويات الجبائية الواجب إتباعها.

- (1) - عبد السلام فنغور، تحليل السياسة الجبائية في الجزائر منذ إصلاحات 1992: تقييم وآفاق، أطروحة دكتوراه،

جامعة باتنة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم العلوم الاقتصادية، 2016/2017، ص 67.

²- محمد شريف، مرجع سابق، ص 14.

1- مبدأ العدالة:

يعتبر مبدأ العدالة الضريبية من أهم القضايا التي تناولها الكتاب منذ زمن طويل، وقد ساد نقاش وجدال حول مفهومها وأدواتها، باعتبار أنّ العدالة من القضايا التي يصعب الإتياف حولها لكونها ذات بعد سياسي وإجتماعي، وتشكل العدالة الضريبية أهم القواعد الضريبية التي تناولها المهتمون بالجباية، وتتصدر مجموعة القواعد الأربعة لأدم سميث (العدالة، الملائمة، اليقين، والوفرة) وهي قواعد تحاول التوفيق بين الأطراف ذات العلاقة (المكلف، الدولة، والمجتمع).

أ- مبدأ الانتفاع:

يقتضي هذا المبدأ أن الأفراد المنتفعين من الإنتفاع أو الإنتاج أو الخدمات الحكومية مسؤولون عن دفع تكاليف هذا الإنتفاع، من خلال تحملهم للضرائب المباشرة المفروضة عليهم، في حين أنهم غير مجبرين على تحمل تكاليف الخدمات التي لا يستفيدون منها مباشرة، فتقتضي العدالة هنا مقابلة العبء الجبائي لما يتلقاه المكلف من منفعة شخصية، وما يعاب على هذا المبدأ أنه؛

- يخالف مفهوم الضريبة وطبيعتها القانونية، فالمكلف يدفع الضريبة من باب التضامن الاجتماعي.

- صعوبة تحديد المنفعة التي يحصل عليها الفرد نتيجة قيام الدولة بمهامها⁽¹⁾.

ب- مبدأ القدرة على الدفع:

يقتضي عدم تحصيل الأفراد ضرائب تفوق قدرتهم على الدفع، أي المشاركة في الأعباء العامة على أساس المساواة في التضحية وبمعنى آخر أن يتصف النظام بعدم المغالاة والإفراط في الضرائب (عددها) أو أسعارها (معدلاتها) فيراعي القدرة السالبة للممولين وحالتهم الاقتصادية في تحمل العبء الجبائي.

¹ - عبد السلام فنغور، مرجع سابق، ص ص 70.72.

تعتبر الخاصة الاخيرة مهمة في تصميم السياسة الجبائية، فكل مخالفة لقاعدة العدالة تشكل استهانة بشعور الممولين وتلوث مصدر إضراب في الكيان الاجتماعي.

2- مبدأ الكفاءة:

تكون غالبا أكثر وضوحًا ومباشرة، لأنها تتكامل مع الحقائق الموضوعية المتعلقة بآثار الضرائب، فالضريبة تنتم بالكفاءة العالية وهي تعمل على تقليل وتدنية العبء الإضافي الزائد للضريبة، وتنتم بسهولة إدارتها وممارسة الرقابة عليها. فمعيار الكفاءة يقتضي قيام السلطات العامة باختيار أقل الضرائب سلبية في تأثيرها على الاقتصاد القومي، ذلك لأن الضريبة تستهدف أغراضا متنوعة، فهي تفرض أحيانا أغراضا اجتماعية واقتصادية وسياسية⁽¹⁾

المطلب الثاني: السياسة الضريبية

أولا: تعريف السياسة الضريبية

لقد تعددت تعاريف السياسة الضريبية باختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية، ومن بينها نذكر الآتي:

- السياسة الضريبية تعني الظواهر الضريبية وتحليل أوجه النشاط المالي على مختلف المستويات، وهي تسعى إلى تحديد وتكييف حجم الإيرادات الكافي لتغطية احتياجات الاقتصاد الوطني، وكذا إحداث التوازن الإقتصادي بقدر الإمكان، وتحقيق العدالة الاجتماعية بتوزيع أعبائهم حسب قدرتهم والإستفادة من جميع الخدمات على السواء.

¹ - محمد شريف، مرجع سابق، ص17.

كما تعبر أيضا عن مجموعة البرامج المتكاملة التي تخططها وتنفذها الدولة مستخدمة كافة مصادرها الضريبية الفعلية والمحتملة لإحداث آثار إقتصادية وإجتماعية وسياسية مرغوبة وتجنب آثار غير مرغوبة للمساهمة في تحقيق أهداف المجتمع⁽¹⁾.

- وعرفت أيضا على أنها تعبر عن مجموع التدابير ذات الطابع الضريبي المتعلق بتنظيم التحصيل الضريبي قصد تغطية النفقات العمومية من جهة والتأثير على الوضع الإقتصادي والإجتماعي حسب التوجهات العامة للإقتصاد من جهة أخرى⁽²⁾.

من خلال هذه التعاريف المذكورة يتبين أن الدولة هي من تقرر السياسات الضريبية، وذلك وفقا لتوجهاتها الاقتصادية ومراعاة للأوضاع الإجتماعية.

ومما جاء يتضح أيضا:

أن السياسة الضريبية تقوم بتحليل الأنشطة المالية والإجتماعية في كل مستوياته، كما تهدف إلى تغطية النفقات العمومية وإحداث التوازن الإقتصادي مع تحقيق العدالة الإجتماعية في توزيع الضرائب بحيث أنها تراعي قدرة المواطنين اتجاه هذه الضرائب.

ثانيا : خصائص السياسة الضريبية

تتسم السياسة الضريبية بمجموعة من الخصائص، نوجزها فيما يلي من خلال ما تمخضت عنه التعاريف السابقة:

- السياسة الضريبية ينظر إليها على أنها مجموعة متكاملة من البرامج وليست مجموعة متناثرة من الإجراءات، وبالتالي فإن المفهوم الصحيح يسمح بوضع وتصميم مكونات السياسة الضريبية في ضوء علاقات التناسق والترابط بين أجزائها حتى لا يتم النظر إلى مكون وحده، بل ينظر إليه على أنه جزء من مكونات السياسة الضريبية بخاصة والسياسة

¹- مبروكة حجار، أثر السياسة الضريبية على إستراتيجية الإستثمار في المؤسسة- حالة مؤسسة بن حمادي لصناعة أكياس التغليف POLYBEN، مذكرة ماجستير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية قسم العلوم التجارية، 2006/2005، ص44.

²- عبد المجيد قدي، السياسة الضريبية في الجزائر: محاولة للتقييم، الملتقى الوطني الأول حول: السياسات الإقتصادية في الجزائر: محاولة للتقييم، 13 ماي 2013، ص128.

المالية بصفة عامة في تحقيق أهداف المجتمع، فإن النظرة المتكاملة لمكونات السياسة الضريبية سوف تساهم مساهمة فعالة في مواجهة التناقضات التي قد تظهر في الأهداف المراد تحقيقها⁽¹⁾.

- ومن ناحية أخرى فإن تصميم المكونات المختلفة للسياسة الضريبية بعيداً عن علاقات التكامل والتناسق، يؤدي إلى وجود تعارض في الأهداف، وفي وسائل وأساليب تحقيق هذه الأهداف، ما ينعكس في النهاية بآثار سلبية على فعالية السياسة الضريبية.

- يسمح مفهوم السياسة الضريبية أن يمتد نطاقها ليشمل الإيرادات الضريبية الفعلية والمحتملة ليشمل الحوافز الضريبية التي تمنحها الدولة الأنشطة الاقتصادية معينة، ترغب الدولة في تشجيعها وذلك باعتبار تلك الحوافز إيرادات ضريبية محتملة مضحى بها في الفترة القصيرة محتمل تعويضها في الفترة الطويلة.

- نجد أن السياسة الضريبية توضح لنا أنها في الواقع ما هي إلا أداة من أدوات السياسة الاقتصادية التي تساهم في تحقيق أهداف المجتمع، كما أن الأهداف التي يمكن أن تضمنها الدولة لسياستها الضريبية في الواقع هي أهداف فرعية تنبثق من الأهداف العامة للمجتمع.

تهدف السياسة الضريبية الحديثة لتحقيق التوازن بين مختلف القطاعات بما يتماشى مع السياسة الاقتصادية، كما أن الأهداف التي يسعى إليها النظام الضريبي لتجسيدها سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية تخضع لنظام الأولويات بالنسبة لمختلف الجوانب الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية.

³ - نصيرة بوعون يحيوي، الضرائب الوطنية والدولية دروس وتطبيقات محلولة، الجزائر: الصفحة الزرقاء، 2010، ص 12-13.

ثالثاً : الفرق بين النظام الضريبي والسياسة الضريبية:

إنّ النظام الضريبي هو مجموعة من الضرائب والفرائض التي يلتزم رعايا دولة معينة في زمن محدد بأدائها للسلطة العامة على إختلاف مستويات من مركزية إلى محلية، وتختلف ملامح النظام الضريبي بين الرأسمالي والنظام الاشتراكي، كما تختلف صورته في الدول المتقدمة عن صورته في الدول المتخلفة. أما السياسة الضريبية فهي تعبر عن مجموع التدابير ذات الطابع الضريبي المتعلق بتنظيم التحصيل الضريبي قصد تغطية النفقات العامة من جهة، والتأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي حسب التوجهات العامة للاقتصاد من جهة ثانية(1).

ويجب التنويه إلى أن السياسة الضريبية عدة نظم سياسية لذا فإن إختلاف النظم الضريبية بين الدول قد لا يعن إختلاف السياسة الضريبية لهذه الدول من جهة، ومن جهة أخرى فإن النظام الضريبي الذي يصلح لتحقيق أهداف نفس سياسة ضريبية معينة في مجتمع ما، قد لا يصلح لتحقيق أهداف سياسة الضريبة في مجتمع آخر، حيث رغم تشابه الأهداف الاقتصادية والسياسات الضريبية بين الدول، إلا أننا قد نجد إختلافات جوهرية في مستويات التقدم الاقتصادي والهياكل الاقتصادية(2).

¹ - نقلا عن محافظ حسابات وخبير المحاسبة:

http://m.facebook.com/story.php?story_fpid=1639293992995237&id=1417248681866437 (2018/05/20)

² - سعيد عبد العزيز عثمان، النظم الضريبية مدخل تحليلي مقارن، الإسكندرية: دار الجامعية للنشر والطبع والتوزيع، دون سنة النشر، ص ص. 11-13.

المطلب الثالث: مفهوم الضريبة والرسم

إن السياسة الجبائية هي إحدى أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة تهدف إلى توجيه النفقات العمومية والإيرادات العمومية في ميزانيتها العامة لبلوغ أهداف معينة، ومن بين أدواتها نجد الضريبة والرسم ويقصد بكل منهما ما يلي:

أولاً : مفهوم الضريبة

للضريبة تعاريف عديدة، ونذكر منها:

هي فريضة إلزامية تحسّل من الأشخاص بحسب مقدرتهم على الدفع، وليست بقدر استفادتهم من الخدمات التي تقدمها الحكومة لأفراد الشعب، وبذلك يتضح أنه لا توجد أي علاقة بين ما يدفعه الشخص من ضرائب ومقدار ما يحصل عليه من الخدمات العامة. كما تعرف على أنها اقتطاع نقدي إجباري دون مقابل لفائدة الدولة، يتم فرضه على المكلفين من أجل تغطية النفقات العامة وتنفيذ السياسات المالية⁽¹⁾.

-وتعتبر أيضاً على أنها مبلغ من النقود تجبرها الدولة والهيئات العامة المحلية للفرد على دفعه إليها بصفة نهائية، ليس فيها مقابل إنتفاعه من خدمة معينة وإنما لتمكنها من تحقيق منافع عامة.

ويقصد بها فريضة مالية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية، بصورة نهائية، مساهمة منه في التكاليف والأعباء العامة، دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة⁽²⁾.

ومن خلال التعاريف المقدمة أعلاه يمكن القول، أن جل التعاريف تتفق على معنى واحد للضريبة، على أنها مساهمة نقدية من طرف الأفراد يدفعونها بصفة إجبارية إلى الدولة وبذلك يساهمون في تغطية نفقاتها.

¹ محمد لعلوي، دراسة تحليلية لقواعد تأسيس وتحصيل الضرائب بالجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة بسكرة: كلية العلوم الإقتصادية 2014/2015، صص 5-6.

² محمد عباس محرز، اقتصاديات الجبائية والضرائب، ط1، الجزائر: دار هومة، ص 14.

ومن خلال هذه التعاريف يمكن استخلاص بعض خصائص الضريبة، وهي كالتالي:

- **الضريبة فريضة نقدية:** هي اقتطاع نقدي يستهدف ثروة أو دخل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، ففي النظم الإقتصادية القديمة كانت الضريبة تفرض وتحصل في صور عينية، ومع التطور أصبحت النقود وسيلة وأداة التعامل الأساسية مما أدى إلى دفع الضرائب بصورة حتمية بشكل نقدي.

الضريبة تدفع دون مقابل: يعني أن المكلف بالضريبة لا يتمتع بمقابل أو منفعة خاصة من جانب الدولة، وإذا كان هذا لا ينفي أن الفرد ينتفع بالخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة بإعتباره فرداً من الجماعة وليس باعتباره ممولاً للضرائب. ويترتب على هذه أنه لا يجوز، ولا يمكن النظر إلى مدى انتفاعه بالخدمات العامة لتقدير مقدار الضريبة التي يدفعها بل على قدرته على تحمل الأعباء العامة لتقدير هذه المقدرة.

الضريبة تدفع بصفة نهائية: الفرد يدفع الضريبة للدولة بصفة نهائية فلا تلتزم الدولة برد قيمتها إليه بعد ذلك، وبهذا تختلف الضريبة عن القرض العام الذي يلتزم برده إلى المكتتبين في سندات وتدفق فوائده عن المبالغ المكتتب بها في أغلب الأحيان.

الضريبة فريضة إجبارية: ليس للفرد خيار في دفع الضريبة، فهو مجبر على دفعها للدولة، فلا يمكن له التهرب أو الإمتناع عن دفعها⁽¹⁾.

حصيلة الضرائب تمكن الدولة من تحقيق النفع العام: الدولة تلتزم بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص إلى المكلف بدفع الضريبة، بل إنها تحصل على حصيلة الضرائب بالإضافة إلى غيرها من الإيرادات العامة من أجل القيام بإستخدامها في مصاريف الإنفاق العام الذي يترتب عنه تحقيق منافع عامة للمجتمع⁽²⁾.

¹ - محمد لعلاوي، مرجع سابق، ص 31.

² - خديجة ثابتي، دراسة تحليلية حول الضريبة والقطاع الخاص، دراسة حالة تلمسان، مذكرة ماجستير، تخصص تسيير المالية العامة، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص 11.

لقد أصبحت الضريبة في الآونة الأخيرة تستخدم كأداة للتدخل الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وذلك لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية مختلفة.

ثانيا : تعريف الرسم وخصائصه

أ.تعريف الرسم:

-إنَّ الرسم عبارة عن مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبرا إلى الدولة أو إلى مؤسساتها العمومية مقابل منفعة خاصة يحصل عليها الفرد إلى جانب منفعة عامة تعود على المجتمع ككل.

ويعرف أيضا على أنه مبلغ نقدي تتقاضاه الدولة جبرا من بعض الأفراد في مقابل ما تقدمه لهم من خدمة أو منفعة خاصة، مثل الرسوم البريدية والقضائية.⁽¹⁾ ويتضح لنا من هذه التعاريف أنَّ الرسم يدفعه الفرد نتيجة خدمة أو منفعة تقدم له من طرف الدولة، وهذه الأخيرة لا تقدم خدمة للفرد بالمجان فهي تفرض رسوم على الخدمات التي تقدمها.

ب.خصائص الرسم:

بعد تعريفنا للرسم تبيننا لنا بعض الخصائص وهي كالتالي:²

-الصفة النقدية للرسم: الرسم يدفع بصفة نقدية من طرف الأفراد مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط إحدى الإدارات والمرافق العامة تماشيا مع الأوضاع الاقتصادية العامة التي تقوم على استخدام النقود في التعامل والمبادلات.

¹- نبيل قطاف، دور الضرائب والرسوم في تمويل البلديات دراسة ميدانية لبلدية بسكرة الفترة 2006/2000، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتسيير، قسم العلوم الاقتصادية، 2008/2007، ص43.

²- مرجع ذاته، ص43. -

-صفة الإجبار للرسم: يقوم الفرد بدفع مبلغ الرسم جبرا للهيئة التي تؤدي له الخدمة ويظهر عنصر الجبر فيه واضحا في إستقلال تلك الهيئة في وضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره وطريقة تحصيله و سبل الإستفادة بالخدمة المقدمة كمقابل له.

- صفة المقابل للرسم: يدفع الفرد للرسم مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها من جانب الدولة، وقد تكون هذه الخدمة عملا تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد.

ثالثا: الفرق بين الضريبة والرسم:

إن الضريبة والرسم مصطلحان متشابهان على العموم، ولكن بعد تعريفهما تظهر أوجه تشابه واختلاف تؤدي إلى وجود فرق بينهما وهو كالاتي:

- الضريبة والرسم يتشابهان في كونهما يفرضان بشكل إجباري، فالضريبة ملزمة للمكلف بالدفع كذلك الرسم ملزم بالدفع لمن يطلب الخدمة.

- إنّ الضرائب تفرض من دون مقابل حيث تعتبر مساهمة من الشخص في تغطية جزء من النفقات العامة، ولا يجوز للمكلف المطالبة بنفع خاص مقابل خدمة معينة يطلبها الشخص ويحصل من خلالها على نفع خاص بالإضافة إلى النفع العام الذي يعود على المجتمع.

- الضريبة تدفع بشكل نهائي فلا يجوز للمكلف المطالبة باسترجاعها بينما الرسم يمكن استرجاعه أو جزء منه عند العدول عن طلب الخدمة مثل رسوم جواز السفر.

- الضريبة لا تفرض إلا بقانون يصدر عن السلطة التشريعية نظرا لحساسية هذا المصدر التمويلي أما الرسم فإنه يفرض بناء على قانون في صورة قرارات إدارية.

- تحديد مقدار الضريبة يتم على أساس المقدرة التكاليفية للمكلف للضريبة، بينما تحديد قيمة الرسم يتم عادة على أساس قيمة الخدمة¹.

¹ - مرجع ذاته، ص46. -

المبحث الثاني: ماهية الإصلاح الجبائي وخصائصه

تعد قضية الإصلاح الجبائي إحدى القضايا التي تهم جميع الدول عامة والدول النامية خاصة، حيث يلح كافة الخبراء على ضرورة الإصلاح الجبائي، واستحداث ضرائب جديدة لتواكب التطورات والبيئة المحيطة بها، لما لذلك من أهمية في زيادة معدلات التنمية الاقتصادية وتشجيع الاستثمارات الأجنبية والمحلية. وفي هذا السياق سنتناول ماهية الإصلاح الجبائي.

المطلب الأول: تعريف وخصائص الإصلاح الجبائي

يعتبر الإصلاح الجبائي من أهم مكونات برنامج الإصلاح في كل الدول، فقد يكون من المفيد في هذا السياق، أن نتطرق إلى تعريف الإصلاح الجبائي، لكن قبله سنعرّف الإصلاح لغة واصطلاحاً.

أولاً: تعريف الإصلاح

أ- لغة: من فعل أصْلَحَ، يصلح إصلاحاً، أي تقويم و تغيير وتحسين⁽¹⁾. فالإصلاح هو التغيير إلى إستقامة الحال أو الوضع المرغوب فيه.

ب - اصطلاحاً:

عرف الإصلاح على أنه تغيير أو تبديل نحو الأفضل في حالة الأشياء ذات النقائص وخاصة في المؤسسات والممارسات السياسية الفاسدة. وهو إزالة بعض التعسف أو الخطأ، فالإصلاح يوازي فكرة التقدم وينطوي جوهرياً على فكرة التغيير نحو الأفضل وخاصة التغيير الأكثر ملاءمة من أجل تحقيق الأهداف الموضوعة من قبل أصحاب القرار في حقل معين من حقول النشاط الإنساني.

¹ - مسعود ببران، مرجع سابق، ص 243.

وهو أيضا التبدل الذي تتعرض مختلف البنى الاجتماعية، والذي يمس جميع أنواع
الفعاليات، وما يرتبط بها من التزامات تقتضي إعادة النظر في الوسائل والإمكانات وكيفية
استعمالها وتوظيفها(1).

ومنه نستخلص أنّ الإصلاح هو رد الشيء الفاسد صالحًا، ويكون إما بالتطوير؛ أي
تطوير عناصر الصلح، وإما بالتغيير؛ أي بإقتلاع عناصر الفساد واجتثاثها من الجذور وهو
أقوى من التطوير وأبعد أثرا منه.

وكنا قد قدمنا في المبحث السابق تعريفا لمدلول الجباية، وعلى اثر ما ذكر نعرف
المصطلح المركب الاصلاح الجبائي

- ويقصد به إدخال تغييرات نحو الأحسن؛ أي هو العمل على سد الفراغات والثغرات
القانونية الموجودة بالنظام الجبائي السابق، من أجل الرفع من مردوده ومحاولة زيادة فعاليته،
مما يخدم الاقتصاد الوطني العام والخاص.

وعرف على أنه: "التغيرات التي تطرأ على النظام الضريبي في الدولة لمواكبة
التطورات الاقتصادية والاجتماعية، أو لتحقيق خطط التنمية في مرحلة من المراحل".
فالتعريف الثاني أضاف على الأسباب الاولى المنحصرة في الثغرات القانونية المتفطن لها،
والرغبة في زيادة المردودية لتحقيق اقتصاد نشيط وناجح، سببا مرده لمواكبة تطورات البيئة
المحيطة، ولتحقيق المخططات المرسومة.

وفي موضع آخر عرف على أنه التغيير المقصود للنظام الضريبي القائم بهدف التكفل
بالحاجات الجديدة أو المعدلة أو الاستجابة لقيود المحيط الجديدة، فالإصلاح الضريبي
الحقيقي لابد أن يأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية
الخاصة بكل بلد.

وقد جمع الدكتور "عماد عبد الوهاب السباطي في تعريف مقدم للمصطلح مجمل ما
جاء في التعريفين أعلاه لما كتب:

1. عبد المجيد قدرى، مرجع سابق، ص249.

«إنه الآليات التي يمكن من خلالها حل المشكلات والعيوب ومعالجة أوجه القصور وسد الثغرات الموجودة في النظم الضريبية لتؤدي دورها في تحقيق الأهداف التي وضعت لأجلها والنهوض بالسياسة المالية والاقتصادية للدول»⁽¹⁾.

وهذا التعريف ينطبق على الدولة الجزائرية بحكم أنها تطبق الإصلاح الجبائي بعد تعايشها لمختلف الأزمات الاقتصادية التي مرت بها مثل سنة 1986 بعد هذه الأزمة غيرت وعدّت منظومتها الجبائية و أهم إصلاح كان سنة 1992 لأول مرة تمّ التفريق بين الضرائب العائدة للدولة و الضرائب العائدة للجماعات المحلية، ولازالت تسير على هذا المنوال وهذا ما وهذا ما اعتمدته سنة 2014 حيث غيرت استراتيجيتها بعد انهيار أسعار البترول. ومن خلال التعريفات السابقة يمكن استخلاص **خصائص** الإصلاح الجبائي على النحو الآتي:

- الإصلاح الضريبي جزء من الإصلاح الاقتصادي، هذا الأخير الذي يقصد به نقل الاقتصاد القومي ككل من وضع تسوية العيوب والاختلالات إلى وضع خال منها.
- الإصلاح الضريبي ظاهرة عامة وضرورية، وذلك في ظل تحرك اقتصاديات العالم نحو التطوير، وذلك بعد التغييرات المتلاحقة التي شهدتها العالم في السنوات الماضية.
- تتعدد أنماط الإصلاح الجبائي وأهدافه، من خلال غاية القائمين عليه، وحسب الظروف البيئية المحيطة⁽²⁾.

¹ - رضا بهناس، "واقع الإصلاح الجبائي في الجزائر بين النص والتطبيق"، مجلة تاريخ العلوم، العدد 08، الجزء 01، جوان 2017، ص 186.

² - مرجع ذاته.

المطلب الثاني: معايير الإصلاح الجبائي

بما أن الإصلاح الجبائي هو إدخال تغييرات نحو الأحسن فهو بحاجة إلى أسس يعتمد عليها كمعايير في تصميم النظام الضريبي في الدولة أو إصلاحه. وفي هذا المجال صاغ عالم الاقتصاد "آدم سميث" مجموعة من المعايير والقواعد الأساسية للضريبة، والتي إن تم التقيد بها فإنها لا محالة تؤدي إلى صياغة نظام ضريبي على قدر عال من الكفاءة والفعالية، وتتلخص هذه المعايير فيما يلي:

1- العدالة والمساواة:

تعني مساهمة كافة أفراد المجتمع في تحمل الأعباء العامة الناتجة عن قيام الدولة بإشباع الحاجات العامة بتقديمها لخدمات عامة تحقق منافع اجتماعية عامة، كل حسب قدرته على الدفع، كما يجب أن تتناسب الضريبة مع دخول المكلفين وثروتهم⁽¹⁾، وتحقيقاً للعدالة الاجتماعية فإن مختلف التشريعات المالية في العديد من الدول عند تقريرها للضريبة، فهي تأخذ بعين الاعتبار شخصية المكلف بالضريبة ومركزه المالي وحالته الاجتماعية، فالمقصود بالعدالة هو توزيع العبء المالي على أفراد المجتمع كل حسب قدرته، بمعنى مراعاة تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة بين الأفراد⁽²⁾.

2- اليقين والشفافية:

أن تكون الضرائب المفروضة على المكلفين محددة بصورة واضحة ودقيقة لا يشوبها أي غموض أو إبهام، بحيث أن المكلف بها لا يجد أي صعوبة في أدائها بحكم معرفة معدلها وكافة الأحكام المتعلقة بها، إلى جانب إلمامه بحقوقه اتجاه الإدارة الضريبية، إذ أن

¹. فليح حسن خلف، المالية العامة، الأردن: عالم الكتاب الحديث، 2008، ص178.

². حميد بوزيدة، جباية المؤسسات، ط2، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص9.

عدم اليقين يؤدي إلى تخوف المكلفين من النظام الضريبي مما يسبب التهرب من دفعها وعليه يعد معيار اليقين والوضوح من المعايير المهمة في عملية الإصلاح الجبائي⁽¹⁾.

3- الملاءمة في التحصيل:

المقصود من هذه القاعدة أن تكون مواعيد تحصيل الضرائب ملائمة للمكلف بها، بمعنى أنه على الإدارة الضريبية إختيار موعد ملائم لتحصيل الضريبة، يتلاءم مع ظروف المكلفين بالضريبة، وفي هذا السياق فإن أكثر الأوقات ملائمة لتحصيل الضرائب هو وقت حصول المكلف على دخله وهو أكثر الأوقات تقبلا لعبء الضريبة من قبل المكلفين بها⁽²⁾.

4- الإقتصاد في نفقات التحصيل:

من البديهي أن تتحمل الدولة نفقات عند تحصيلها للضرائب تسمى هذه النفقات بنفقات تحصيل الضرائب، وهي نفقات تتحملها الجهة المعنية بتحصيل الضرائب، وبما أن الحصيلة الضريبية تعتبر إيرادات للدولة فإنه ينبغي تقليل نفقات تحصيلها حتى ترتفع الحصيلة الضريبية، لأنه لو كانت نفقات التحصيل أكبر من الإيرادات المحصلة فإنه لا جدوى من فرض الضرائب أساسًا لذا لابد من الإقتصاد في نفقات التحصيل⁽³⁾.

وبالإضافة إلى المعايير التي صاغها آدم سميث هناك قواعد و معايير أخرى أضافها علماء المالية وهي:

5- المرونة:

لابد للنظام الضريبي من أن يكون مرناً وقابلاً للاستجابة للمتغيرات التي تحيط به لأنه يشترط في بيئة متغيرة باستمرار وتتسم بعدم الثبات⁽⁴⁾.

¹ محمد عباس محرز، «الإقتصاديات الجبائية والضرائب»، ط4، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2008، ص29.

² محمد إبراهيم الدسوقي علي، «اقتصاديات المالية العامة»، مصر: دار النهضة العربية، 2011، ص181.

³ عبد الرزاق محمود، «الإقتصاد المالي»، مصر: دار الجامعية، ط1، 2011، ص206.

⁴ فليح حسن، مرجع سابق، ص178.

6- الثبات:

مضمون هذا المعيار أن لا تتغير الحصيللة الضريبية وفقا للتغيرات الحاصلة في الحياة الاقتصادية، خاصة أوقات الكساد إذ أنّ الحصيللة تزداد عادة في أوقات الرخاء بسبب تطور الإنتاج وارتفاع الدخل بينما نجدها تقل في حالات الكساد.

إن أهم ما يميّز سياسات الإصلاح الجبائي تلك المعايير السابقة الذكر، والتي يجب أن تلتزم بها الدولة عند تصميمها للنظام الضريبي، إلا أنه من غير الممكن أن تحترم بقدر كبير تلك القواعد والمعايير في أي نظام ضريبي سواء عند تصميمه أو إدخال تعديلات عليه دفعة واحدة، حيث أنه من الممكن جدًا أن يكون هناك قصور في معيارها أو الإهتمام بتطبيق معيار معين وإهمال الآخر وعليه فإن الحكم على نظام ضريبي معين ومدى فعاليته أو على عملية إصلاح معينة ومدى نجاعتها مرهون بنسبة قرينه أو ابتعاده عن المعايير السابقة.

والإصلاح الجبائي لابد أن يأخذ بعين الاعتبار البيئة الضريبية ومراعاة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فمن غير الممكن محاكاة أنظمة ضريبية أخرى و ما قامت به من إصلاح لا سيما في الدول النامية في نسخها نماذج الإصلاح عن دول متطورة، لأن تحويل تجارب الإصلاح أو الإعتماد نظم ضريبية لدول أخرى لا يعد إصلاحا سالما تتم إدخال تغييرات والتعديلات مما يتلاءم والظروف الخاصة بكل دولة على حدى، فما هو صالح في دولة معينة قد لا يف بالغرض في دولة أخرى⁽¹⁾.

المطلب الثالث: أسباب الإصلاح الجبائي

بما أن الإصلاح الجبائي حزمة من الإصلاحات أو مجموعة من الإجراءات والسياسات تعتمد عليها الدولة وتمس المنظومة الجبائية. والإصلاح الجبائي عامة وتقوم به الدول النامية نظراً لضعف حصيلتها الضريبية، إضافة إلى التغيرات التي تشهدها البيئة

¹ حميد بوزيدة ، مرجع سابق، ص ص9-11.

المحيطة بأنظمتها ومن بين المشاكل التي تعاني منها هذه الدول والداعية إلى الإصلاح نلخصها فيما يلي:

1- ضعف الجهاز الإداري للضرائب:

تعاني جل الدول النامية بشكل عام والدول العربية بشكل خاص نقصاً حاداً في المعلومات والبيانات المالية والتي إن دلت على شيء إنها تدل على انخفاض كفاءة الجهاز الإداري القائم على تنظيم الضرائب وجبايتها، وهو ما يؤدي إلى التهرب الضريبي، ما يعني عدم توفر أشخاص على قدر عال من الكفاءة وغير ملمين بتطبيق أحكام وقوانين النظام الضريبي من الربط والتشريع إلى التحصيل ما يعد عائق في عدم نجاح عملية الإصلاح (1).

2- انتشار أنشطة الاقتصاد غير الرسمي:

تعتبر انتشار الأنشطة غير الرسمية في الدول النامية أحد أهم الأسباب الداخلية لعملية الإصلاح الجبائي إذ لا يخلو أي اقتصاد في العالم سواء كان متقدماً أو متخلفاً أو كان رأسمالياً أو اشتراكياً من مظاهر الاقتصاد غير الرسمي وإن اختلف الحجم من دولة لأخرى تبعاً لتقدمها الإقتصادي والسياسي والاجتماعي (2).

والإقتصاد غير الرسمي له العديد من المصطلحات: الاقتصاد الخفي، اقتصاد الظل، الاقتصاد غير المنظم، وبالرغم من تعدد المصطلحات الدالة عليه فإن تعريفه هو:

- تلك الموارد المالية غير المعلن عنها أو غير المسجلة في الناتج الوطني
- وهو أيضاً مجموع الدخل غير المعلن عنها والمصرح بها لدى سلطة فرض الضرائب أو مجموع الدخل غير الداخلة في حساب الناتج الوطني.
- الاقتصاد غير الرسمي يؤثر على اقتصادات الدول النامية وتحديدًا على أنظمتها الضريبية، حيث سيؤدي ذلك إلى انخفاض حجم الوعاء الضريبي وبالتالي نقص الحصيلة

¹ محمد ناجي التوني، تقييم السياسات الضريبية في الاخطار العربية، سوريا: دار الطلاس للدراسات والنشر، 2000، ص21.

² ناصر عمار السيد عبد الباسط ، الاصلاح الضريبي ودوره في مكافحة الاقتصاد غير المنتظم دراسة مقارنة بالأحكام الشريعة الإسلامية، مصر: مكتبة الوفاء القانونية، 2013، ص84.

الضريبية، لأن الاقتصاد غير الرسمي في الواقع هو مجموعة من النشاطات الاقتصادية (الباعة المتجولين، المحلات التجارية بدون سجل تجاري) وغير المشروعة (تجارة المخدرات، الأسلحة) وغير المدرجة ضمن حسابات الناتج الوطني وغير المصرح بها لدى مصالح الإدارة الضريبية⁽¹⁾. ويعد هذا المشكل سببا من الأسباب الرئيسة للإصلاح الجبائي.

3- ضعف الهيكل الضريبي:

إن إختلال الهياكل الضريبية في الدول النامية راجع إلى اعتمادها على الضرائب غير المباشرة بنسبة كبيرة، وذلك راجع لكون الأخيرة لا تحتاج إلى كفاءة عالية في الجهاز الإداري وهو ما تعاني منه الدول النامية، ويرجع أيضا إعتمادها على الضرائب غير المباشرة لضعف دور الضرائب على الدخل والثروة ونقص الدخل الفردية، إذ تستوجب الضرائب المباشرة جهازًا إداريًا على قدر عال من الكفاءة يفهم وتحصيل الضرائب المباشرة وهو ما تفتقده الدول النامية ويجعلها تميل إلى الضرائب غير المباشرة⁽²⁾.

4- جمود الأنظمة الضريبية:

في الواقع الأنظمة الضريبية في الدول النامية تعاني من الجمود، حيث أنها لا تساير التطورات الحاصلة في البيئة المحيطة بها، حيث أنّ الزيادة في الناتج الوطني والدخل الفردية لا تواكبها بالضرورة زيادة في الحصيلة الضريبية، وهو الشيء الذي يمكن أن يدل على أن النظام الضريبي على قدر معين من المرونة مواكبا بذلك التطورات الحاصلة.

5- ضعف الجهد الضريبي:

تتسم معظم الدول النامية بضعف جهدها الضريبي والذي تعني به الحصيلة الضريبية وهذا الضعف يمكن قياسه من خلال الطاقة الضريبية والتي يقصد بها أقصى قدر من

¹ - عدنان فرحان الجوراني، "الإصلاح الضريبي... المفهوم والأسباب والاهداف"، مجلة الحوار المتمدن، عدد 3580، نشرت بتاريخ 2011/12/18، نقلا عن الموقع الالكتروني:

<http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=287956&r=0>

² ناصر عمار عبد الباسط، مرجع سابق، ص 56.

الإيرادات الضريبية الممكن تحصيلها بواسطة الضرائب في حدود الناتج الوطني ومكوناته دون أن يمس ذلك بالاعتبارات الاجتماعية لدافعي الضرائب.

وتقوم الحصيلة الضريبية على عوامل عديدة منها الدخل الوطني وطريقة توزيعه وطبيعة النظام الاقتصادي القائم، ويعد بروز ظاهرة انخفاض الحصيلة الضريبية بين دول العالم الثالث إلى ضعف الجهاز الإنتاجي مما سبب بالضرورة تقلص حجم الأوعية الضريبية وبالتالي نقص في الحصيلة الضريبية⁽¹⁾.

المطلب الرابع: مراحل الإصلاح الجبائي

تخضع عملية الإصلاح الجبائي في أية دولة من دول العالم إلى مجموعة من الخطوات والإجراءات الممكن تلخيصها في مجموعة من المراحل وهي كالتالي :

المرحلة الأولى: القيام بتشخيص ضريبي وهذا يتم عن طريق؛

- تحليل الوضعية القائمة قبل الإصلاحات.
- تحليل الإمكانيات والقدرات الضريبية: ويتم بتقدير هوامش الربح الحقيقية المنجزة لكل قطاع، وكذا تحديد الضغط الضريبي الحالي، إضافة إلى تقدير الملاءمة بين الضغط الضريبي الحالي والضغط المرجو وتقييم مدى القدرة على التحصيل الضريبي المستهدف.

المرحلة الثانية: إقتراح الإصلاح الضريبي، ويكون ذلك عن طريق:

- تحديد التدابير القابلة للتنفيذ، ولا بد أن تكون هذه التدابير واضحة وقابلة للتنفيذ.
- إقحام الحكومة، إذ أن ضمان استمرارية عملية الإصلاح تستوجب قبول سلطات البلاد للمقترحات المعدة من فرق العمل.
- وضع قيد التنفيذ وحدة السياسة الضريبية بحيث تكون الإصلاحات الضريبية متوافقة مع البرنامج أو المخطط التنموي للبلاد، وهذا لضمان انسجام الأهداف الاقتصادية، ولهذا لا بد من تكوين مجموعة من الأشخاص مكلفين بإعداد سياسة ضريبية للبلاد.
- مراجعة الإدارة الضريبية للوقوف على مكامن الخلل فيها.

¹ عدنان فرحان الجوراني، مرجع سابق، ص.2.

المرحلة الثالثة: تطبيق الإصلاح الضريبي: وهذا عن طريق:

- إقرار واعتماد التدابير المقترحة.
- نشر وإعلان آثار الإصلاح.
- تكوين الموارد البشرية المعنية بالإصلاح⁽¹⁾.

¹ عبد المجيد قدي ، مرجع سابق ، ص ص، 253-254.

المبحث الثالث: ماهية التمويل المحلي

تقوم الجماعات المحلية بتقديم العديد من الخدمات الهامة وإنجاز المشاريع التي تتطلب الكثير من الأموال، كما أن تلك المشاريع والخدمات بحاجة لكفاءات مؤهلة تعمل على تحقيقها، والتي يتوقف جذبها وتحفيز الكفاءات على العمل وتوفير موارد مالية كافية. إن توفير الأموال يعتمد على العمل بشكل جاد لتطوير الموارد الذاتية المتاحة والبحث عن موارد من مصادر خارجية.

وفي هذا السياق، سنحدد في هذا المبحث ماهية التمويل بصفة عامة، ثم نتحدث عن التمويل المحلي الذي هو الأساس الذي تعتمد عليه الجماعات المحلية في القيام بالصلاحيات المنوطة لها.

المطلب الأول: تعريف التمويل المحلي وشروطه

أولاً : تعريف التمويل

يعتبر علم التمويل من العلوم الحديثة نسبياً، إنبثق عن علم الاقتصاد خاصة بعد أزمة الكساد العالمي (1929-1933)، وطفّت إلى السطح موضوعات هيكل التمويل والسيولة والانعكاس، والتحليل المالي.

وظل علم التمويل وصفيًا خلال مراحلہ الأولى في أربعينات القرن العشرين، وتحول إلى التحليل في أوائل خمسينات القرن الماضي بظهور نظرية مارك ويتز "marc wits" الحائز على جائزة نوبل عام 1990م، حول المحافظة والتنويع الأمثل وإختيار الأسهم، ثم نظرية ميلروماد جيليان "milromode jiliani"، حول هيكل التمويل وتكلفة الأموال (1956-1961)، ثم تطورت النظرية من طرف الإقتصاديين "marc wits" و "wilyam charp"،

وبعدها ظهرت نظريات أخرى حول التمويل مثل تكلفة الفاكس، وتكلفة الوكالة ونظرية التوزيع (1).

أ- **تعريف التمويل لغة:** من مصدر مَوَّل، يَمَوِّل تمويلًا أي أمدّه بالمال، وقدم له ما يحتاج إليه من مال (2).

والمال "كل ما يملكه الفرد أو تمتلكه الجماعة من متاع، أو عروض تجارة، أو عقار". وفي صيغة الفعل فإن كلمة مَوَّل تعني توفير الاعتمادات المالية للأعمال أو المشتريات الضخمة.

ب - **تعريف التمويل إصطلاحاً:** " مجموعة الفعاليات التي تؤدي إلى توفير الأموال اللازمة للدفع. والغرض منه تزويد المنشأة أو أي قطاع عامل بالأموال اللازمة لتحقيق أهدافه وتسديد إلتزاماته المالية و تمويل البرامج المقترحة".

التعريف واضح ان التمويل يهتم بالجانب المالي (الدفع)، وهو هادف الى تزويد منظمة معينة بالمال اللازم لتحقيق أهدافها والقيام بنشاطاتها وتنفيذ مخططاتها المختلفة.

ويوجد تعريف آخر للدكتورة دنيا شوقي: " ينصرف مفهوم التمويل إلى تكوين الموارد وتعبئتها وتوجيهها لإقامة الإستثمارات المختلفة" ويزيد ذلك توضيحاً لما كتبت؛ "التمويل عملية مركبة وذات أبعاد ومراحل، فهي تتطلب توفير الموارد والطاقات، وتتطلب توافر المال النقدي والسلع الإستهلاكية وهي تتطلب تجنيد وتعبئة تلك الموارد ثم توجيهها في قنوات لإنجاز الإستثمارات ". (3)

¹- خليل عبد القادر، بوفاسة سليمان، دور الوساطة المالية التمويل غير المباشر للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الملتقى الدولي حول متطلبات تأهيل المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في الدول العربية، جامعة حسبية بن بوعلي، ولاية شلف، المنعقد بتاريخ 17 و 18 افريل 2006، ص 98.

²- مسعود ببران، معجم الرائد، ط 7، بيروت: دار العلم للملايين، 1992، ص 83.

³- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مصر: الدار الجامعية، 2001، ص 22

التعريف الثاني حدد بدقة مفهوم التمويل في عناصر محددة (مركبة) أموال نقدية و سلع وطاقات وتحويلها لاستثمارات احدى الخطوات والمراحل التي يقوم عليها التمويل.

بعدما عرفنا التمويل سنتطرق إلى تعريف التمويل المحلي كمصطلح مركب:

التمويل المحلي: يعرف بأنه؛ " كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات من الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المرغوب فيها"⁽¹⁾.

تتضح لنا من خلال التعاريف أن التمويل المحلي عبارة عن مجموعة موارد مالية للجماعات المحلية من خلالها يتم قياس درجة إستقلالها عن المركز، فإن توفرت فهي مستقلة إن نقصت يحدث العكس أي تبقى تابعة للسلطة المركزية.

ثانيا: شروط التمويل المحلي

يوجد عدد من الشروط يجب توافرها في المورد المالي المحلي أهمها:

1- محلية المورد: يقصد بـمحلية المورد أن يكون وعاء المورد بالكامل في نطاق الوحدة التي تستفيد من حصيلته وأن يكون متميزاً بقدر الإمكان عن أوعية الضرائب المركزية أي المورد يقع في نطاق الإدارة المحلية. مثال: الضريبة على العقارات.

2- ذاتية المورد: يقصد بـذاتية المورد إستقلالية الهيئات المحلية في سلطة تقدير سعر المورد في حدود معينة أحيانا، وربطه وتحصيله حتى تتمكن من التوفيق بين احتياجاتها المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها.

¹ - عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق ، ص66.

3- سهولة إدارة الموارد: يقصد بها تسيير تقدير وفاء المورد وتخفيفها تكلفة تحصيله، أي محاولة أن تكون تكلفة التحصيل عند أقل درجة ممكنة، وفي نفس الوقت وفرة حصيلة المورد نسبياً⁽¹⁾.

المطلب الثاني: مصادر التمويل المحلي

تشكل المالية المحلية العمود الفقري والعصب الرئيس في حياة الجماعات الإقليمية، إذ تمكنها من أداء مهامها والوظائف الموكلة لها في أحسن الظروف والأحوال من جهة، وكذا الاستمرار في الحياة والمحافظة على كيانها الهيكلي والتنظيمي من جهة أخرى. وباعتبار البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للتنظيم السياسي والإداري في معظم الدول التي تتبنى نظام اللامركزية الإدارية، فإن لأداء مهامها يتطلب توفرها على موارد مالية تمكنها من بلوغ أهدافها وتحقيق غاياتها، وهذه الموارد تختلف من حيث طبيعتها ومصادرها ودرجة تأثيرها، حيث يمكن تقسيم مصادر التمويل عموماً إلى مصادر داخلية ، وأخرى خارجية.

أولاً: مصادر التمويل الداخلية (الذاتية)

تنقسم الموارد المحلية الذاتية إلى عدد من الموارد الفرعية والتي تعتمد عليها النظم المحلية ذاتياً في تمويل التنمية المحلية، هذه الموارد الذاتية تختلف في تنوعها ومقدارها من بلد إلى آخر بحكم الإمكانيات المالية المتوفرة لديه وبحكم الأنظمة الاقتصادية المتبعة، على أن أهم هذه الموارد هي:

¹ سوزي ناشد عدلي، المالية العامة، النفقات العامة الإيرادات العامة الميزانية العامة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص 115.

أ- الضريبة المحلية:

تعرف الضريبة العامة بأنها فريضة مالية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصورة نهائية مساهمة في التكاليف والأعباء دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة¹.

أما الضرائب المحلية فهي كل فريضة مالية تتقاضها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق منفعة عامة. يتضح تبعا لما ذكرنا 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 التصفية، بالإضافة إلى محلية الوعاء وسهولة تقدير الضريبة المحلية لتتمكن المجالس المحلية من تخطيط مشروعاتها، ووقع موازاناتها تبعاً للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المتوقعة لحصيلة الموارد المقدرة لها⁽²⁾.

ب- 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 المحلية.

للوحدات المحلية حق تحصيل نوعين من الرسوم: رسوم محلية عامة وهي رسوم تقرض بقوانين وقرارات وزارية وليست محلية، ورسوم ذات طابع محلي وتقرض بقرارات محلية يصدرها المجلس الشعبي المحلي ويرافق عليها المجلس الوزراء.

¹ سوزي ناشد عدلي، مرجع سابق، ص 115.

² مراد محمد حلمي، مالية الهيئات العامة، مصر: مطبعة نهضة مصر 1962، ص 63.

ويتمثل النوع الأول في رسم التراخيص للمحلات الصناعية والتجارية والعامة ورسوم التفتيش المقررة عليها ورسوم النظافة، أما النوع الثاني يتمثل في رسوم رخص المحاجر وحصيلة رسومات المبيعات والمناجم ورسومات استهلاك المياه والكهرباء والغاز... الخ⁽¹⁾

ج- إيرادات الأملاك العامة للهيئات المحلية:

يوجد أنواع من إيرادات تتولد عنها أملاك الهيئات العامة مثل: الإيجارات التي تحصل عن طريق تقويم خدمة السكن لمحدودي الدخل في شكل إقامة أو تشييد مساكن أو تأجيرها بإيجارات ملائمة لمحدودي الدخل، فأصبحت بذلك هذه الإيجارات موردًا هامًا للهيئات المحلية ومنها البلديات⁽²⁾.

سواء أكانت ناتجة عن تأجير المرافق العامة المحلية أو تشغيلها أو إدارتها مباشرة لقاء أثمان محدودة تعود على المجالس المحلية لدى البنوك أو المقدمة لبعض الهيئات المحلية كقروض⁽³⁾.

ثانيا: الموارد المالية الخارجية

إنّ التأكيد على أهمية الموارد المالية المحلية في دعم الاستقلال الإداري للمحليات لا يعني تغطية كافة نفقات مشروعات التنمية المحلية من الموارد الذاتية لأن ذلك قد يبطئ من معدلات التنمية المطلوبة ولذلك فإنه يتم اللجوء إلى الموارد المالية الخارجية التي يمكن تقسيمها إلى ما يلي:

¹ خالد سمارة الزغبى، التمويل المحلي للوحدات الإدارية، الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985، ص 85.

² انظر صورية رضاني، دور املاك الجماعات المحلية بين التشريع والواقع، دراسة مقارنة: بلدية ذراع بن خدة وبلدية بغلية، مذكرة ماجستير، تخصص السياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 2016م.

³ حياة بن سماعيل، وسيلة السبتي، "التمويل المحلي للتنمية المحلية" الملتقى الدولي حول سياسات التمويل يومي

21-22 نوفمبر 2016، الجزائر، ص 5.

أ- **الإعانات الحكومية:** غالبا ما تظطر الدولة إلى منح مساعدات مالية للهيئات 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 عينيا. وتسمى هذه المساعدات المالية الموجهة لتغطية نفقات التنمية المحلية بالإعانات وتؤدي هذه الإعانات أهدافا اقتصادية وأخرى اجتماعية تتمثل في تعميم الرخاء في مختلف مناطق الدولة، وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والنائية والمناطق الغنية⁽¹⁾. إن الإعانات الحكومية غالبا ما تتضمن شروطاً تقيد حرية وإستقلال المجالس المحلية إذ أنها توجب في كثير من الأحيان خضوع الإدارة المحلية عند إنفاقها الإعانات الحكومية إلى رقابة مالية من الهيئات المركزية.

ب- القروض:

تستعمل القروض في تمويل المشروعات الإستثمارية التي تنشأ على مستوى المحليات وتعجز موارد الميزانية على تغطية نفقاتها، ولا يجوز عادة للمجالس المحلية على مستوى المحليات أن تلجأ إلى طلب قروض دون أي إذن من الحكومة. وهذا النوع من القروض عادة ما يكون بفائدة بسيطة ومدة القرض تعتمد على طبيعة المشروع المراد إنفاق قيمة القرض عليه⁽²⁾.

ج- التبرعات والهبات:

تعتبر التبرعات مورداً من موارد تمويل 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 بلده.

¹ حسين الصغير، الدروس في المالية والمحاسبة العمومية، الجزائر: دار المحمدية العامة، 1999، ص47.

² لخضر مرغاد، واقع المالية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإقتصادية، 2001، ص66.

وتنقسم هذه التبرعات إلى قسمين:

- تبرعات مقيدة بشرط عدم قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية.
- تبرعات أجنبية لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت من هيئات أو أشخاص أجانب.

وتشكل الموارد المالية الذاتية الخارجية للمحليات مصادر التمويل المحلي الموجه لتحقيق معدلات متزايدة في التنمية المحلية لتحقيق مستوى أفضل من المعيشة لأفراد الوحدات المحلية، وهذه الموارد المحلية الذاتية والخارجية تختلف من دولة لأخرى حسب النظام المحلي المتبع لكل دولة⁽¹⁾

¹ - حياة بن سماعيل، وسيلة السبتي، مرجع سابق، ص 6.

خلاصة الفصل:

من خلال ما درسناه في هذا الفصل من مفاهيم عديدة ومتنوعة ذات صلة بمجال السياسة المالية، من أهمها الإصلاح الجبائي والتمويل المحلي ، وهي تختلف من نظام سياسي واقتصادي لآخر.

نجد أن كل الدول سواء كانت متقدمة أو متخلفة ترسم سياستها الجبائية وفقا لتقلبات النظام الإقتصادي المتبع، لأن الضريبة تعتبر من أعلى إيرادات الحكومة في الدول الصناعية إذا ما قيسَت بإيرادات الدول النامية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يتوجب على كل الدول مواكبة التغيرات والتطورات التي تطرأ على العالم ككل، فيتوجب عليها تغيير نظامها الجبائي وهذا ما رأيناه وتوصلنا إليه في ماهية الإصلاح الجبائي.

يسمح نظام اللامركزية الإدارية للهيئات الإدارية المحلية بالتمتع بالإستقلالية المالية؛ أي الحصول على موارد مالية خاصة بها. ذلك ما تم استخلاصه في تعريف التمويل المحلي ومختلف المصطلحات المتعلقة به، فمنه نجد أن إيرادات هذه الهيئات تعتبر "أداة مالية في يد الدولة تتحصل عليها من خلال عدة مصادر، وتستعملها لتغطية مختلف أوجه نفقاتها".

الفصل الثاني:

الحماية المحلية في التشريع

الجزائري

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، وهي تعبّر عن نظام اللامركزية الإدارية الذي يقوم على أساس توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة، وبين هيئات إدارية من جهة أخرى متمثلة في البلدية والولاية التي تتمتع باستقلالية في كيانها ومالياتها، كما تستقل بصلاحيات تعمل من خلالها على تسيير مصالح محلية لها خصوصياتها التي تتفرد بها وتعمل هذه الوحدات في ظل نظام الوصاية الإدارية.

ولتتمكن الجماعات المحلية من القيام بالمهام المنوطة بها، منح لها المشرع شخصية قانونية ومالية مستقلة عن مالية الدولة، وهي مؤشر فعال فيه يظهر عمل الهيئات المحلية وقراراتها على التسيير.

وفي فصلنا هذا سنتطرق إلى دراسة مختلف مصادر الجماعات المحلية، وتشخيص

الجباية المحلية في الجزائر ، وذلك على النحو التالي:

- مصادر التمويل للجماعات المحلية في الجزائر

- تشخيص الجباية المحلية في الجزائر.

المبحث الأول: مصادر التمويل المحلي في الجزائر

تمتلك الجماعات المحلية عدة مصادر للتمويل ذاتية أو تسمى داخلية وموارد خارجية، وفقا للقانون الجزائري، أكدت كل من المادة 169 من قانون البلدية 10/11⁽¹⁾، والمادة 152 من قانون الولاية رقم 27/12 على أن "البلدية والولاية مسؤولتان على تسيير وسائلهما مواردتهما المالية الخاصة بهما، والتي تتألف من التخصيصات، ناتج الجباية والرسوم، مداخيل ممتلكاتها، كذلك القروض والإعانات وناتج الهبات والوصايا"⁽²⁾. وفي هذا السياق، سنتطرق إلى كل من المصادر الذاتية والخارجية بشيء من التحليل والنقد.

المطلب الأول: مصادر التمويل الذاتية للجماعات المحلية

تسيير الموارد المالية الداخلية أو الذاتية للجماعات المحلية أساسا إلى المقدرة الذاتية للجماعات المحلية في الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية، وتأتي الموارد الداخلية في عدة مصادر يمكن تقسيمها إلى موارد جبائية وموارد غير جبائية.

أ- الموارد المالية غير الجبائية:

تتمثل الموارد المالية غير الجبائية في ناتج توظيف الجماعات المحلية لإمكاناتها ومواردها الخاصة المرتبطة باستغلال أملاكها وتسيير مواردها المالية وثروتها العقارية وتتمثل هذه الموارد فيما يلي:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 جوان 2011، ب.ع، ص 27.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 158 من قانون الولاية 27/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 21 فيفري 2012، الجريدة الرسمية، عدد 12، ص 24.

1- التمويل الذاتي: وفقا للمادة 179 من قانون البلدية 10/11، والمادة 158 من قانون الولاية 27/12⁽¹⁾، أنه "يتعين على كل من البلدية والولاية ضرورة اقتطاع جزء من إيرادات التسيير مبلغ يخصص لتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار"⁽²⁾.

ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان التمويل الذاتي لفائدة البلديات والولايات حتى تتمكن من تحقيق أدنى نسبة من الاستثمار، لفائدة ذمتها ويتراوح هذا الاقتطاع ما بين 10 إلى 20 بالمائة، وتقدر بنسبة الاقتطاع على أساس أهمية إيرادات التسيير المتمثلة فيما يلي:

- مساهمة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- الضرائب غير المباشرة بالنسبة للبلديات.

- الضرائب المباشرة بالنسبة للولايات⁽³⁾.

وتستعمل الأموال المقنتعة في تمويل العمليات المتعلقة بالصيانة للمنشأة الاقتصادية والاجتماعية، وكل العمليات التي من شأنها تحسين الإطار المعيشي والحفاظ على التوازن المالي لميزانية الجماعات المحلية.

2- إيرادات ونواتج الأملاك:

هي الإيرادات التي تنتج عن إستغلال الجماعات المحلية لأملكها بنفسها، بإعتبارها أشخاص اعتبارية تنتمي للقانون العام أو ما تتحصل عليه نتيجة استعمال أملكها من طرف الغير، وتتمثل هذه الإيرادات فيما يلي:

بيع المحاصيل الزراعية، حقوق الإيجار وحقوق إستغلال الأماكن في المعارض والأسواق وأماكن التوقف، حقوق وعوائد منح الامتيازات، رخص البناء، استعمال المساحة العامة... وغيرها⁽¹⁾.

¹ - قانون الولاية 27/12، مرجع سابق، ص 24

² - قانون البلدية 10-11، مرجع سابق، ص 27.

³ - نور الدين يوسف، الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس: كلية العلوم الاقتصادية، 2009/2010، ص 68.

3- إيرادات الاستغلال المالي:

تتمثل نواتج الاستغلال المالي في كل الموارد الناتجة عن بيع المنتجات أو تأدية خدمات للمواطنين والتي توفرها الجماعات المحلية، تتميز هذه الإيرادات بالتنوع وترتبط وفرتها بمدى ديناميكية الجماعات المحلية وتتكون هذه الإيرادات من:

- * عوائد على الرسوم الجنازية.
- * رسوم عمليات الإبادة والرقابة الصحية ومكافحة الأوبئة.
- * حقوق التخزين والإيداع في المخازن العمومية والصناعية والتجارية.
- * نواتج بيع السلع وتأدية الخدمات المتمثلة في فحص وختم اللحوم.
- * حقوق الكيل والوزن والقياس.
- * الفوائد على القروض ونواتج المصالح التجارية والصناعية.

ب- الموارد المالية الجبائية:

إلى جانب الإيرادات غير الجبائية التي تحصل عليها الجماعات المحلية خلال السنة، تتوفر الجماعات المحلية على موارد جبائية ذات أهمية في ميزانيتها، إذ تمثل الموارد الجبائية حوالي 90% من ميزانية البلديات وتتكون من مداخيل الضرائب والرسوم والمخصصة كلياً أو جزئياً للجماعات المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، وتتمثل هذه الضرائب والرسوم أساساً في الرسم على النشاط المهني، الرسم العقاري، رسم التطهير، رسم الإقامة، الرسم على القيمة المضافة، الرسم على الذبح، والضريبة على الممتلكات وقسيمة السيارات⁽²⁾

¹ - المرجع ذاته، ص ص 69-70.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 08-09 المتعلق بالبلديات، المؤرخ في: 07-04-1990 الخاص بالبلديات الجريدة الرسمية رقم 15، الصادرة بتاريخ 11/04/1990.

1- الرسم العقاري:

عبارة عن ضريبة تأسست بموجب الأمر رقم 83/67 المؤرخ في 1967/06/02 يؤسس هذا الرسم على كل الملكيات المبنية وغير المبنية، غير أنها تعفى من الرسم العقاري الملكيات التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التعليمية والصحية ذات المنفعة العامة والأراضي التي تشغلها السكك الحديدية، والبنيات المهددة بالإنهيار، التي أتخذت فيها مقولات الهدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتتحدد قيمتها من خلال القيمة الايجارية الجبائية والمحددة طبقا للمساحة وحسب المنطقة⁽¹⁾.

كما تم تعديل هذا بموجب المادة 43 من قانون 91-25 المؤرخ في 18 ديسمبر 1991 الذي يتضمن قانون المالية لسنة 1992، وهذا القانون أسس تعويضا لمجموعة من الرسوم التي تخص العقار، وهو ضريبة عينية تمس العقارات المبنية وغير المبنية الموجودة على مستوى الوطني.

2- رسم التطهير:

يؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة القمامات المنزلية ويتم تحديد مبلغ رسم رفع القمامات المنزلية وهو رسم سنوي لرفع القمامات المنزلية على كل المبنيات المبنية كما يلي: (2)

- 1.000 دج و 1.500 دج على كل محل ذي إستعمال سكني .
- 3.000 دج و 1.200 دج عن كل محل ذي إستعمال مهني أو تجاري أو حرفي.
- ما بين 8.000 دج و 23.000 دج عن كل أرض مهياة للتخيم والمقطورات.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الامر رقم 67-83 المؤرخ في: 1967/06/02 المتضمن قانون المالية

التكميلي لسنة 1976 ، ع47، الصادر بتاريخ: 1967/06/03.

² - هشام بن وزق، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة سطيف:كلية الحقوق ،2001، ص53-54.

- ما بين 20.000 دج و 130.000 دج على كل محل ذي إستعمال صناعي أو تجاري أو حرفي أو ماشابهه ، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

3- الرسم الخاص على الإعلانات والصفائح:

أنشئ هذا الرسم بموجب القانون رقم 11/99 المؤرخ في 1999/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2000 فقد تم إنشاء رسم خاص على الإعلانات والصفائح بإستثناء تلك المتعلقة بالدولة والجماعات الإقليمية والحاملة للطابع الإنساني⁽¹⁾، ويؤسس هذا الرسم على الآتي:

- الإعلانات على الأوراق العادية، المطبوعة أو المخطوطة باليد.
- الإعلانات التي جهزت، قصد إطالة بقائها أو كانت مغطاة بزجاج أو مادة أخرى.
- الإعلانات المدهونة أو بصفة عامة المعلقة في مكان عمومي.
- الإعلانات المضيئة المكونة من مجموعة حروف أو إشارات موضوعة بصفة خاصة.
- الصفائح المهنية من كل المواد المخصصة للتعريف بالنشاط ومكان ممارسة العمل⁽²⁾.

أ- الإعلانات المعروضة

يحدد مبلغ هذا الرسم السنوي حسب حجم الإعلان كما يلي:

- الإعلانات على الورق العادي مطبوعة كانت أو مخطوطة باليد تكون 20 دج إذا كان حجم الإعلان أقل من 1 متر مربع و 30 دج إذا تجاوز المتر مربع.

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون 11/99 المؤرخ في 1999/12/23، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الصادر في 25 ربيع الأول 1421 الموافق ل 28 يونيو 2000، عدد 37.

²- احمد بلجيلالي، إشكالية عجز البلديات دراسة تطبيقية دراسة تطبيقية لبلديات الجلاي بن عمار سيدي علي قرطوفة بولاية تيارت، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان: كلية العلوم الإقتصادية، 2010، ص.90.

- الإعلانات على الأوراق مجهزة أو محمية فإن مبلغ الرسم تكون 40 دج إذا كان حجم الإعلان أقل من متر مربع و 80 دج إذا تجاوز المتر المربع.

ب- الإعلانات والصفائح المهنية

- الإعلانات المدهونة يقدر مبلغ الطابع بـ 100 دج إذا كان حجمها أقل من 1 متر مربع و 150 دج إذا تجاوز الحجم 1 متر مربع.

- الإعلانات المضئية مبلغ الطابع يقدر بـ 500 دج إذا لم يتجاوز حجم الإعلان نصف المتر مربع ويرتفع إلى 750 دج إذا تجاوز حجمها نصف المتر مربع.

4- الرسم الصحي على اللحوم (رسم الذبح):

إن الرسم الصحي على اللحوم، والذي كان برسم الذبح قبل صدور الأمر رقم 03/07 المؤرخ في 2007/07/14 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2007، تحصله البلديات بمناسبة ذبح الحيوانات، و يتم حسابه على أساس وزن اللحوم الحيوانات الطازجة أو المبردة أو المطبوخة أو المملحة أو المصنعة التي مصدرها الحيوانات الآتية: الخيول، الماعز، الإبل، الأغنام، البقر بمعدل 10 دج للكيلوغرام .

وطبقا للمادة 21 من الأمر رقم 01/09 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، يتم توزيع عائداته بين البلدية و الصندوق الخاص بحماية الصحة الحيوانية حسب النسب التالية:

تحصل البلدية على 8.5 دج عن الكيلوغرام، ويحصل صندوق الصحة الحيوانية على 1.5 دج عن الكيلوغرام⁽¹⁾.

يعد الرسم على الذبائح الضريبة الغير المباشرة الوحيدة التي تحصل كلية لفائدة البلدية التي تمت عملية الذبح فيها⁽²⁾.

¹- حبيبة دريس، عوامل النقص المردودية الجبائية، مذكرة الماجستير، جامعة الجزائر:كلية الحقوق، 2003، ص56.

²- انظر: سورية رمضان، مرجع سابق.

وما يلاحظ على الرسم الصحي على اللحوم هو أن المشرع الجبائي إستثنى بائعة اللحوم البيضاء بمختلف أنواعها من دفع هذا الرسم، في الوقت الذي زاد الإستثمار الواسع لهذا النوع من اللحوم.

لهذا نقترح فرض هذا الرسم أيضا على اللحوم البيضاء للرفع من مردوديته، وبالتالي المساهمة في تحقيق مكاسب مالية لميزانية البلدية.

5- الرسم على النشاط المهني:

هو رسم يطبق على رقم الأعمال الإجمالي خارج الرسم على القيمة المضافة للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يمارسون نشاطا مهنيا سواء كان حرفيا أو تجاريا أو صناعيا أو خدميا.⁽¹⁾

ويحدد معدل الرسم على النشاط المهني كما يلي:⁽²⁾

جدول رقم (01): يوضح حساب الرسم على النشاط المهني وتوزيعه

مجموع	المعدلات المطبقة			نوع الضريبة
المعدلات	- الحصة العائدة للصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية	- الحصة العائدة للبلدية	- الحصة العائدة للولاية	- الرسم على النشاط المهني
	2%	1.30%	0.59%	النسب المئوية

المصدر: المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2017.

¹- علي وداد، إشكالية التمويل الجماعات المحلية الاقليمية ومقتضيات الحكم الراشد في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة بجاية: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016، ص22

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2017، ص.55.

نلاحظ من خلال الجدول أن الحصة العائدة للبلدية تمثل أكبر نسبة.
أما فيما يخص الرسم على النشاط المهني بالنسبة لنشاط نقل المحروقات عبر
الأنابيب فإنه يوزع كما يلي:
(بالعلم أن نصيب كل بلدية من هذا الرسم يتحدد بمسافة الأنابيب العابرة لتراب
البلدية).

تعتبر المسافة الإجمالية 100%، حصة الولاية 0.88%، حصة البلدية 1.96%،
حصة الصندوق المشترك 0.16%.

الضرائب على الأملاك:

تعتبر الضرائب على الأملاك ضريبة مباشرة تفرض على مجموع الأملاك والحقوق
والقيم التي يملكها كل من الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرها الجبائي بالجزائر وذلك
بالنسبة لأملكهم الموجودة بالجزائر وخارجها وكذلك الأشخاص الطبيعيين اللذين ليس مقر
بالجزائر ولكن لديهم أملاك بالجزائر ويطلق عليها أيضا إسم الضريبة على الذمة المالية.⁽¹⁾
- توزيع الضريبة على الأملاك:

توزع الضريبة على الأملاك على الجماعات المحلية كما يلي:
20% لفائدة البلدية، 60% لميزانية الدولة، 20% لحساب التخصيص رقم 50-203
بعنوان الصندوق الوطني للسكن⁽²⁾.

5- الرسم على القيمة المضافة:

يعتبر الرسم على القيمة المضافة أداة ضريبية لعصرنة الإقتصاد الوطني ودمجه في
الإقتصاد العالمي، وهو ضريبة حديثة واسعة التطبيق سواء في الدول المتقدمة أو الدول
النامية، وذلك لما تتمتع به هذه الضريبة من مجال واسع للتطبيق⁽¹⁾.

¹- رابح غضبان جبابة الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر :كلية الحقوق 2001، صص 24-25.

²- أنظر المادة 270 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018، مرجع سابق الذكر، ص70.

أسس الرسم على القيمة المضافة في الجزائر بموجب قانون المالية لسنة 1991، بالمقابل ألغي النظام السابق المتشكل في الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (TUGP) والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات (TUGPS)، وتم تطبيقه بداية من سنة 1992⁽²⁾.

توزيع الرسم على القيمة المضافة: يوزع الرسم على القيمة المضافة كما يلي :

بالنسبة للعمليات المحققة في الداخل:

- 75% لفائدة ميزانية الدولة.

- 15% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

- 10% لفائدة البلديات.

ما يلاحظ على هذا التوزيع هو استفادة الدولة بأكبر حصة وبذلك يمثل الرسم على القيمة المضافة إيراد هام بالنسبة للدولة.

عند الاستيراد يوزع كما يلي:

- 85% لفائدة ميزانية الدولة.

- 15% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽³⁾.

6-الضريبة الجزافية الوحيدة:

هي الضريبة التي عوضت النظام الجزافي ككل والمعدلة بموجب قانون المالية لسنة 2007 التي تأسست بموجب قانون رقم 06-24 المتضمن قانون المالية 2007. والتي تم تعديلها بموجب قنون المالية التكميلي لسنة 2015 حيث يخضع لها أكبر عدد من المكلفين بالضريبة (قرابة المليون مكلف لسنة 2016) وكذا طريقة دفعها، يخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة⁽⁴⁾.

¹ - Mathieu jeun-luc, **la politique fiscale**,Paris :édition economica, 1999,p74.

² - مراد ناصر، **الاصلاح الضريبي في الجزائر**، الجزائر : منشورات بغداددي، 2003، ص84.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 161 من **قانون رسم الاعمال** 2017 ، ص12.

⁴ - حميدة بوزيدة ، **التقنيات الجبائية،الجزائر** :ديوان المطبوعات الجامعية 2007،ص131.

الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون والشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية اللذين يتجاوز رقم أعمالهم السنوي ثلاثين مليون دينار (30.000.000 دج) ، كما يخضع المستثمرون اللذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع والمؤهلون للاستفادة من دعم "الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب " أو "الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر" أو "الصندوق الوطني للتأمين عن البطالة " اللذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي (30.000.000 دج).

وتوزع كما يلي:

- 49% لفائدة الدولة.
- 40.25% لفائدة البلدية⁽¹⁾
- 5% لفائدة الولاية.
- 5% لفائدة الصندوق المشترك للجماعات المحلية.
- 0,01% الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والحرف.
- 0,24% الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية والمهن.

2- الضريبة على قسيمة السيارات:

يتحمل هذه الضريبة كل شخص طبيعي أو معنوي يملك سيارة مرقمة في الجزائر، بشرط أن لا تكون من القائمة المعفاة من دفع الضريبة، وقد تأسس هذا الرسم في سنة 1997، تتحدد قيمة هذه الضريبة حسب سنة بدأ إستعمال السيارة وحسب حمولتها ونوعها ، إذا ما كانت السيارة نفعية أو إستغلالية مخصصة لنقل المسافرين أو سياحية⁽²⁾، وتوزع كما يلي:

- 20% لصالح الدولة.

¹ - وزارة المالية ، المديرية العامة للضرائب، الضريبة الجزافية الوحيدة نشرة شهرية رقم 08 2015.الجزائر، ص7.

² - بقلقول الهادي ،"تمويل الجماعات المحلية"على الموقع الالكتروني:

[http://www.univ-batna.dz/faculte/interventions/boukloul/\(17/04/2018\)](http://www.univ-batna.dz/faculte/interventions/boukloul/(17/04/2018))

- 80% لصالح الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

يعفى هذا الرسم على السيارات التابعة للدولة والجماعات المحلية، التي يتمتع أصحابها بامتيازات ديبلوماسية وقنصلية، سيارات الإسعاف والسيارات المجهزة بعتاد للحرائق. وبالتالي يمكن القول أنّ كثرة الإعفاءات تعتبر نقمة على إيرادات الجماعات المحلية لأنها تحرمها من عائدات كان بإمكانها أن تجنى لفائدتها.

المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجية

ذكرنا الموارد الداخلية للجماعات المحلية ونضيف إليها في هذا المطلب الموارد الخارجية التي تعتبر كمرحلة إستثنائية تعتمد عليها الجماعات المحلية عند الضرورة، وذلك إذا كانت الموارد الداخلية لا تكف لتغطية نفقات التجهيز والتسيير في الميزانية المحلية، وأحيانا يكون هذا الاعتماد مقصودا من طرف الحكومة المركزية، وذلك لإخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية بالقدر الذي يحقق أدنى مستويات التنمية المحلية. والموارد الخارجية تتمثل فيما يلي:

أولاً: الإعانات الحكومية:

تعتبر المبالغ المالية التي تساهم بها الميزانية العامة للدولة في الإنفاق على التنمية المحلية ونفقات المجالس المحلية، وتهدف إلى تكملة الموارد المالية المتاحة للهيئات المحلية وتقليل الفوارق بينهما لتحقيق التوازن.

والإعانات الحكومية من أهم الموارد المالية بعد الموارد الجبائية، تقدمها الدولة غالباً لمساعدة الهيئات المحلية في حالة عدم كفاية مواردها الذاتية دون إلزامها بردها⁽¹⁾. ويمكن تحديد أهداف وأنواع الإعانات والحكومية فيما يأتي:

¹ -بسمّة عولمي، "تقييم الجباية المحلية في الجزائر"، مجلة العلوم الانسانية، جامعة سكيكدة، العدد 03، جوان 2008. ص30.

أ- أهداف الإعانات الحكومية :

- تمكين الجماعات المحلية من تحقيق حد أدنى من الخدمات العامة.
- التخفيف من العبء الضريبي المحلي، إذ أنّ العبء الضريبي يزيد في الجماعات المحلية الفقيرة عن الغنية، فإن قدمت السلطة المركزية إعانة للجماعات الفقيرة إعانة فإنها تتيح لها فرصة التخفيف من الأعباء الضريبية المحلية.
- توجيه الجماعات المحلية للقيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التوافق بين السياسية المحلية والسياسة المركزية.
- معالجة الأزمات الاقتصادية، يمكن للدولة عن طريق تقديم الإعانات للجماعات المحلية في أوقات الكساد أن تمكنها من التوسع في الإنفاق مما يساعد على تقديم سياسة الإنعاش الإقتصادي و في أوقات الرخاء تستطيع أن تخفض من هذه الإعانات حتى تحد من الإنتاج خشية أن يؤدي ذلك إلى حدوث أزمات إقتصادية⁽¹⁾.

ب- أنواع الإعانات الحكومية: يمكن تقسيم الإعانات الحكومية إلى الأنواع التالية:

(1) - إعانات غير مخصصة:

تساهم الدولة في النفقات التي تتعلق بالصالح العام بإعانة سنوية، دون أن تكون هذه الإعانة مخصصة لغرض معين وعادة ما تقدر هذه الإعانة على أساس حجم السكان.

(2) - إعانات التجهيزات والتسيير:

تهدف هذه الإعانات إلى استكمال المشاريع المعطلة في مختلف الجماعات المحلية وتدفع وفق دراسات مقدمة على مدى التقدم في الإنجاز وأسباب التأخر.⁽²⁾

¹ - مراد حلمي، مرجع سابق، ص 104.

² - جلال بكير، أساليب التمويل الحكم المحلي دراسة مقارنة، مصر: مطبعة دليك، 1972، ص 50.

(3) - إعانات الميزانية:

هي إعانات يقصد بها تقليل التفاوت في الموارد المالية للجماعات المحلية المختلفة، ومحاولة تعويض عجز بعض الجماعات المحلية الفقيرة، وترتبط مباشرة موارد السلطات المحلية التي يكون معدل نصيب الفرد فيها من الموارد المحلية ونفقاتها، وهذه الموارد تقدر على أساس النفقات السنوية المعتمدة من السلطات المحلية التي يكون معدل نصيب الفرد من الموارد المحلية فيها دون المعدل القومي، ولذا تعرف أحيانا بإعانة قصور الموارد المحلية الذاتية⁽¹⁾.

(4) - إعانات تعويضية:

تلجأ الدولة في حالة إلغائها لضرائب محلية لتنفيذ سياسة عامة مركزية إلى تقديم إعانة نظير لتلك الضريبة.

(5) - إعانات لأغراض اقتصادية:

ترمي هذه الإعانات إلى تقديم العون المالي للجماعات المحلية من أجل تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية، كتوسيع الأشغال العامة المحلية "هدفه مكافحة البطالة وغيرها"⁽²⁾

ثانيا: القروض المحلية:

تعتبر القروض من الموارد التي تشكل مالية الجماعات المحلية، ومن الركائز الأساسية لها، فهي تسجل دائما في إيرادات قسم الاستثمار، ولها الحرية في تحديد مبلغ القرض على الرغم من تقييد استعمال القرض⁽³⁾، وهذه القروض تخضع لقيود منها ما يلي؛

¹ - عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص 101.

² - مراد حلمي، مرجع سابق، ص 207.

³ - سعد بن عثمان، ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1994، ص 59.

أ- قيود القروض المحلية:

تعتبر القروض من ركائز الجماعات المحلية فهي تسجل في إيرادات قسم التسيير، ولا تستعمل لتسديد الديون ولا يمكن استعمالها لتغطية نفقات التجهيز، وللجماعات المحلية الحرية في تحديد القروض.

وقد أكد المشرع الجزائري على أن تكون القروض المحلية موجهة للمشاريع ذات المردودية والنفع العام.

وتلجأ الجماعات المحلية إلى الاقتراض من الأجهزة المصرفية العمومية، وبعد صندوق الوطني للتوفير والإحتياط من أهم المصارف المكلفة بإبرام عقود القروض مع الجماعات المحلية في الجزائر.

وبعد إلغاء مبدأ التخصص المصرفي حسب القانون 90-10 الصادر في 14 أبريل 1990 تعددت الأجهزة المصرفية المكلفة بإبرام العقود مع الجماعات المحلية⁽¹⁾

ب- أنواع القروض المحلية:

هناك نوعين من القروض هما:

- القروض المباشرة للصندوق الوطني للتوفير والاحتياط.

- القروض المبرمة مع البنوك الخارجية.⁽²⁾

ج- أهداف الرقابة على القروض المحلية:

- ممارسة الرقابة على الإنفاق الرأسمالي المحلي، لكي يستحق الإشراف الكامل للدولة على هذا النوع وتوجيهه بما يتفق مع سياستها الاقتصادية والمالية، مما يسهل مهمة التخطيط الإقتصادي.

- الحفاظ على سمعة الجماعات المحلية وإمكانياتها في سداد القروض وعدم وقوعها في عجز مالي يعرقل استمرارية نشاطها

¹- بن عثمان ساعد، مرجع سابق، ص 59.

²- مرجع ذاته، ص 100.

- التحكم في سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على فترات متباعدة.
- وما يمكن الإشارة إليه أنه رغم الدور الذي تلعبه القروض في زيادة إيرادات الجماعات المحلية إلا أنها تؤثر في ميزانيتها.
- فالقروض عملية غير مجانية ترخص بفوائد قد تجعل من الحسابات المحلية في وضعية صعبة، فعلى الجماعات المحلية أن لا تقبل بإبرام القروض بأي ثمن وبأي شرط لأن ذلك يهدد ميزانيتها حاضراً ومستقبلاً¹.

ثالثاً: التبرعات والهبات:

تعتبر التبرعات والهبات من موارد الجماعات المحلية، وتتشكل حصيلتها مما يتبرع به المواطنون، إما بشكل مباشر للجماعات المحلية أو بشكل غير مباشر بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها. وقد تكون نتيجة وصية تركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد إسمه في بلده.

(1) التبرعات: تنقسم بدورها إلى قسمين هما:

- التبرعات المقيدة بشرط: هذه تبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة السلطات المركزية.
- التبرعات الأجنبية: هذه التبرعات لا يمكن قبولها إلا بموافقة رئيس الجمهورية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجانب.

(2) الهبات و الوصايا:

تلك التي لا ينشأ عنها أعباء، أو يشترط فيها شروط أو تستوجب تخصيص عقارات أو تكون دعاء للإعتراض من قبل عائلات الواهبين أو المواطنين.

فالتبرعات والهبات لا تشكل شيئاً كبيراً في موارد الجماعات المحلية، فهي موارد استثنائية، لا يعتمد عليها في تمويل الجماعات المحلية⁽¹⁾.

¹ -خالد سمارة ، مرجع سابق، ص 24.

رابعاً: إعانات صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية:

رغم تعدد المصادر الخرجية للجماعات المحلية إلا أنها بحاجة لإعانات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية المتمثلة فيما يلي :

أ- مجال التضامن:

حيث يختص بتقديم إعانات سنوية إلى قسم الميزانية المحلية للبلدية والولاية، وتهدف هذه الإعانات إلى تقليص حجم الاختلالات المالية ما بين البلديات، حيث تمنح للجماعات المحلية الأكثر فقراً من حيث الموارد المالية، ومن بين أهم المهام الموكلة دفع المخصصات الآتية لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية بالشكل التالي:

- تخصيص إجمالي للتسيير 60%.

- تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار 40%(2).

توجه هذه التخصيصات الإجمالية للتسيير إلى قسم التسيير لميزانية البلديات والولايات، ويتضمن هذا التخصيص ما يلي:

- منح معادلة التوزيع بالتساوي.

- تخصيص الخدمة العمومية.

- إعانات استثنائية، إعانات التكوين والدراسات والبحوث(3).

وفيما يلي نستعرض بالترتيب الإعانات المقدمة من قبل صندوق التضامن

1- إعانة التوزيع بالتساوي:

تعتبر هذه الإعانة المورد الرئيسي للجماعات المحلية التي تتصف بالفقر وقلة الموارد المالية والتي تعطي الجزء الأكبر من نفقات ميزانيتها الولاية والبلدية، حيث يتم الاعتماد على

¹ -مراد حلمي، مرجع سابق، ص ص 103-104.

²- موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ملف الوزير والوزارة / المؤسسات تحت الوصاية تاريخ الإطلاع :

2018/05/14 متاح على الرابط :

<http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frimten.aspxhtml=3&s=24&ln8=ar>.

³-ذات الموقع.

هذه الإعانة اعتماد كبير في إعداد ميزانية البلديات التي لا تتجاوز معدل إيراداتها المحلية المعدل الوطني، وتوزع هذه الإعانة سنويا في العموم على أساس تقديرات السنة السابقة وتقيد بالميزانية للمجموعة المحلية، ويتم تسويتها في الميزانية الإضافة حسب الزيادة أو النقصان. يخضع توزيع هذه الإعانة على البلديات لقاعدة حسابية تأخذ بعين الاعتبار مستوى الإيرادات وعدد السكان في كل بلدية، وذلك وفقا للصيغة التالية:

$$\text{منحة التوزيع بالتساوي} = (\text{معدل التوازن} - \text{المعدل البلدي}) \times \text{عدد سكان البلدية}$$

$$\text{المعدل البلدي} = (\text{الموارد الجبائية} + \text{موارد الممتلكات}) \times \text{عدد السكان}$$

معدل التوازن: تتحصل عليه تبعا لتغيرات المبلغ المخصص سنويا لمنحة التوزيع بالتساوي بضبط المعدل الوطني.

معدل البلدي: تتحصل عليه انطلاقا من العلاقة التالية:

حيث توجه منحة معادلة التوزيع بالتساوي لتغطية النفقات الإجبارية للبلديات والولايات، ولحساب معادلة التوزيع بالتساوي تؤخذ بعين الاعتبار المعايير التالية:

- المعيار الديمغرافي.
- المعيار المالي.
- كما يمكن لمجلس التوجيه اعتماد معايير أخرى يراها مناسبة.

2- الإعانة الاستثنائية:

تخصص الإعانة المالية الاستثنائية لموازنة الميزانيات المحلية لفائدة البلديات العاجزة التي لا تغطي مواردها لأعباء الإجبارية، حيث أنه طبقا للمادة 11 من المرسوم 86-266 المؤرخ في 02 ربيع الأول 1407 الموافق لـ 04 نوفمبر 1986، المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، فإنه يمكن أن تمنح للجماعات المحلية التي تواجه وضعية مالية صعبة، إعانة استثنائية للتوازن، لتصبح هذه الإعانة فيما بعد تتكرر بصفة

مستمرة ودورية ويتم استخدامها لتغطية النفقات الضرورية من أجور للمستخدمين، وتكاليف الكهرباء والغاز والماء والهاتف، وغيرها من التكاليف المحتم أمر دفعها، ويتم طلب هذه الإعانة عن طريق ملف تكونه البلدية ليرسل إلى مصلحة التنشيط المحلي على مستوى الولاية، ومن ثم يمرر إلى الوزارة الداخلية⁽¹⁾.

3 - في مجال التجهيز و الاستثمار:

نجد أن الصندوق يتدخل بواسطة التخصيصات السنوية للجماعات المحلية المحتاجة ومساعدات التجهيز المرتبطة بالتوجهات والأهداف المحددة في المخطط الوطني للتنمية والأعمال المتوقعة في إطار المخططات التنموية للجماعات المحلية، هذه الإعانة تمنح بصورة أولى إلى البلديات المحرومة من حيث موقفها والتي تحتاج إلى تجهيزات ضرورية تفوق تكلفتها والإمكانات المالية المتوفرة لدى هذه البلديات.

وتكون تلك الإعانة في تخصيص لمشاريع أخرى معينة تعيينا دقيقا، ولا يمكن تحويلها بأي حال من الأحوال إلى مشاريع أخرى، وإذا ما ألغيت فيجب إرجاعها إلى الصندوق. تقترح هذه المشاريع من قبل البلديات بعد دراسة الملفات التقنية والبطاقات الفنية الخاصة بها وتقدم إلى الولاية ثم تبعث إلى الصندوق المشترك (وزارة الداخلية)، وتحدد المصادقة على هذه المشاريع من قبل مجلس وزاري مشترك وذلك حسب المخطط الوطني للتنمية⁽²⁾.

عند حساب الإعانة العامة للتجهيز يأخذ الصندوق المشترك للجماعات المحلية بعين الاعتبار خمسة معايير من طرف مجلس التوجيه وهي:

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 11 المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في ربيع الأول 1407 الموافق لـ 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 78.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 166/14، المؤرخ في 22 جمادى الأول عام 1435 الموافق لـ 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، عدد 19، 2014، ص 04.

* الإيرادات الإجمالية للولاية والبلدية التابعة لها: تشمل إجمالي الإيرادات الجبائية وإيرادات الأملاك الولائية والبلدية، وهذا قبل الإقدام على حساب معادلة التوزيع بالتساوي ومن ثم يخصص معامل للولاية بقيمة عكسية متناسبة مع مستوى إيراداتها الإجمالية.

* عدد سكان الولاية: عدد بلديات الولاية التي تنتمي إليها البلدية المستفيدة من الإعانة.

* معيار المساحة: مساحة البلدية.

* معيار الموقع الجغرافي: الإقليم الوطني مقسم إلى 06 مناطق جغرافية وهي:

- منطقة المدن الكبرى.

- منطقة الفلاحة.

- منطقة الهضاب العليا.

- المنطقة الجبلية.

- منطقة الجنوب الكبرى.

كل منطقة من هذه المناطق تأخذ معاملا خاصا بها يتدرج من (01) إلى (06) فكل ولاية إذا ستكون ضمن إحدى هذه المناطق وبالتالي يمنح لها قيمة المعامل المتعلق بها.

3- في مجال التقديرات الجبائية:

يوجه صندوق الضمان للجماعات المحلية لتعريض ناقص القيمة في الموارد الجبائية بالنسبة للمبلغ التقديرات.

يتم تطبيق الموارد المتمثلة في اشتراكات البلديات بنسبة 02% من الموارد الجبائية لكل بلدية، يقوم بدوره هذا الصندوق بالتدخل في مالية البلديات وتمويلها عن طريق تقديمه لما يعرف بناقص القيمة الجبائية ويقصد بهذه الإعانة الفارق بين التقديرات والتحصيلات الجبائية الفعلية.

فأثناء إعداد الميزانية الأولية للبلدية والنتيجة للتأخير الذي غالبا ما يحصل في إرسال مبالغ التقديرات الجبائية من قبل مديرية الضرائب، تلجأ البلديات في ميزانيتها إلى اعتماد

التحصيلات السابقة والمحقة في الحساب الإداري وإدراجها في الميزانية الأولية، غير أنه يمكن أن يكون هناك انخفاض في القيمة الجبائية المحصلة في السنة الحالية مقارنة بالسنة الماضية، فالتقديرات الجبائية للسنة موضوع النشاط يكون مبالغاً فيه، وبالتالي تحتل ميزانية البلدية لهذا السبب يقع العجز الموازي، وهنا يتدخل صندوق الضمان ليقدم قيمه مالية في حدود من 90% التقديرات الجبائية لتغطية هذا النقص أو الحجز الحاصل⁽¹⁾.

4- مساهمات وإعانات أخرى:

بالإضافة إلى التحصيلات والإعانات المالية التي يقدمها الصندوق المشترك من خلال صندوقي الضمان والتضامن، فهناك مساعدات أخرى يقدمها الصندوق تكتسي أهمية بالغة في تغطية بعض نفقات البلدية.

أ- الإعانات المخصصة:

يتعلق الأمر هنا بالإعانة المالية المقدمة لفائدة الأشخاص المسنين، وذلك طبقاً لمداولة مجلس توجيه الصندوق المشترك للجماعات المحلية المؤرخة في 26 نوفمبر 1989 والتي تم بواسطتها للأشخاص المسنين تقطع من حصة الصندوق من الضريبة الجزائية الوحيدة ويستفيد منها كل شخص مسن تتوفر فيه مجموعة من الشروط من ضمنها أن لا يملك هذا الشخص أي دخل أو مورد مالي⁽²⁾.

ب- إعانات تسيير الحرس البلدي:

طبقاً للتعليمية الوزارية المشتركة رقم 52 المؤرخة في 21 جانفي 1995 والتي تحدد إجراءات التكفل بنفقات الحرس البلدي، أصبح الصندوق يتحمل جزءاً من أعباء تسيير هذه المؤسسة وتتحمل ميزانية الدولة الجزء الآخر، وهذه الإعانة تأخذ جزء كبير من موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية⁽³⁾.

¹ - أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 116/14.

² - أنظر المادة 18 من ذات المرسوم التنفيذي.

³ - موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية ، ملف الوزير والوزارة / المؤسسات تحت الوصاية، تاريخ الإطلاع :

2018/05/16 و هو متاح على الرابط التالي:

<http://www.interieur.gov.dz/dynamics/friminen.aspxpht=3&s=24&l=an>.

المبحث الثاني: تشخيص نظام الجباية المحلية في الجزائر

تعتبر الجباية المحلية أحد أعمدة النظام المالي المحلي، نظرا للأهمية التي تكتسبها كونها من أهم مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية بحكم أنّ 90٪ من مداخيل الجباية المحلية موجهة لتغطية نفقات التسيير والتجهيز لفائدة البلديات والولايات، وكذا صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

والقانون الجبائي يصنف الضرائب والرسوم بحسب وجهة التحصيل، حيث توجد ضرائب محصلة لصالح الجماعات المحلية، وأخرى عائدة للبلديات دون سواها، وضرائب ورسوم أخرى محصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية. وهذا ما سنستعرضه في مبحثنا هذا:

المطلب الأول: الضرائب العائدة للجماعات المحلية

تتمثل الضرائب المحصلة لفائدة الجماعات المحلية بصفة مشتركة بين البلديات والولايات و صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية ومنها:

1-الرّسم على النشاط المهني: TAP

يعتبر الرسم على النشاط المهني ضريبة من الضرائب المباشرة التي تفرض على رقم الأعمال المحقق في الجزائر، أحدث هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1996، وذلك بعدما تم تحديده من خلال الإصلاح الجبائي لسنة 1992، والذي كان ممثلا في الرسم على النشاط الصناعي والتجاري (TALC)، والرسم على النشاط غير التجاري (TANC)¹.

1- مجال التطبيق:

باعتبار الرسم على النشاط المهني رسم يفرض على رقم الأعمال الذي يحققه الأشخاص الممارسون للنشاط الصناعي، تجاري أو غير تجاري(مهني)، مهما كانت نتيجة

¹– Chérif RAHMANI, les finances communales demain la commune algérienne,

أم نوعية المؤسسة، وتوزع حصيلته على البلديات، الولايات وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

فحسب 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، ما عدا 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 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 التي تدخل في إطار النشاط المذكور أعلاه.

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، ووحدة من وحداتها في كل بلدية من بلديات مكان وجودها. وبالنسبة للشركات، فإنه يؤسس الرسم النشاط المهني مهما كان شكل الشركة، على غرار مجموعات الشركات بالمساهمة، باسم الشركة أو المجموعة⁽¹⁾.

يتبين لنا أن المادة القانونية المذكورة اشترطت أن يكون المحل مستمر العمل والنشاط، لتطبيق الرسم وان يطبق أيضا على جميع الأشخاص والشركات اللذين يقومون بأي

¹ - أنظر المادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص 55.

نشاط يعود عليهم بفائدة مالية، ويكون ذلك على أساس رقم الأعمال المحقق خلال السنة دون حساب الرسم على القيمة المضافة.

غير أنه هناك تخفيضات يستفيد منها المكلف من هذا الرسم، وذلك من خلال المادة 219 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة وهي كالتالي:

"تخفيض قدره 30% على مبلغ عمليات البيع بالجملة، ومبلغ عمليات البيع بالتجزئة المتعلقة بمواد يشتمل سعر بيعها بالتجزئة على ما يزيد عن 50% من الحقوق غير المباشرة.

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

أن يكون معدل الربح للبيع بالتجزئة يتراوح ما بين 10% و 30%.

تخفيض قدره 75%: على مبلغ عمليات البيع بالتجزئة للبنزين الممتاز والعادي

والغازوال.

ويمنح لتجار التجزئة الذي لهم صفة عضو جيش التحرير الوطني أو المنظمة المدنية لجبهة التحرير الوطني وأرمل الشهداء تخفيضا بنسبة 30% من رقم الأعمال الخاضع للضريبة، غير أنه لا يستفيد من هذا التخفيض سوى على السنتين الأولتين من مزاوله النشاط والخاضع لنظام فرض الضريبة حسب الربح الحقيقي⁽¹⁾.

ومن هنا يتضح لنا أن نسبة التخفيض مست أرقام أعمال مختلفة لم تكن في السابق بذات الشكل، بمعدل تخفيضات تراوحت ما بين 5 الى 10 بالمائة. منها التي كانت تقدر ب40% بدلا من 30% و80% بدلا من 75% حسب قانون المالية لسنة 1999.

أما فيما يخص الإعفاءات فهي تشمل مجموعة من العمليات وأرقام الأعمال التي لا يطبق عليها هذا الرسم وذلك لعدة إعتبارات سواء إقتصادية أي الرفع من مستوى المداخيل

¹ - أنظر المادة 219 من القانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص56.

الجبائية بالاعتماد على حصيلة هذه الرسم أو إجتماعية كانت نتيجة ضغوط المواطنين وكثرة الشكاوي على هذا الرسم وحسب ما نصت عليه المادة 220 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018.

1- رقم الأعمال الذي لا يتجاوز 80.000 دج إذ تعلق الأمر بالمكلفين بالضريبة التي تتعلق نشاطاتهم ببيع 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.

2- مبلغ عمليات البيع الخاصة بالمواد ذات الاستهلاك الواسع من قبل ميزانية الدولة أو التي تستفيد من التعويض.

3- 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.

4- مبلغ عمليات البيع بالتجزئة والخاصة بالمواد الإستراتيجية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 96-31 المؤرخ في 15 جانفي 1996 المتضمن كيفية تحديد أسعار بعض المواد والخدمات الإستراتيجية عندما لا تفوق حدود الربح بالنسبة للبيع بالتجزئة بنسبة 10%.

5- الجزء المتعلق بتصدير القروض في إطار عقد الاعتماد الإيجاري المالي⁽¹⁾.
بالنسبة لحساب الرسم على النشاط المهني الذي يطبق على كل نشاط مهني سواء صناعي، تجاري أو غير تجاري في المكان الذي توجد فيه مقر المؤسسة بالنسبة للشركات ومكان ممارسة المهنة بالنسبة للأشخاص يحدد معدله من خلال المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018 على النحو التالي:

¹ - أنظر المادة 220 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 2018 ،سابق الذكر، ص57.

" بنسبة 2٪ يخفض معدل الرسم إلى 1٪ بدون الإستفادة من التخفيضات بالنسبة لأنشطة الإنتاج، وفيما يخص نشاطات البناء والأشغال العمومية والري، تحدد بنسبة 2٪ مع تخفيض 25٪⁽¹⁾. ويتم توزيع حصيلته وفق الجدول التالي:

الجدول رقم (02): يوضح توزيع حصيلة الرسم على النشاط المهني

المجموع				الرسم على النشاط المهني TAP
المجموع	الصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية	حصصة البلدية	حصصة الولاية	
%100	%05	%66	%29	المعدل العام

المصدر: المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018.

من خلال الجدول يتضح أن الرسم على النشاط المهني الموزع على الجماعات المحلية أي الولاية، والبلدية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بنسب مختلفة، فنجد أنّ البلدية تستحوذ على أكبر نسبة من هذا الرسم مقارنة بحصة الولاية وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية الذي يحصل على أقل نسبة، ذلك يبين أن حصيلة الرسم على النشاط المهني موجهة أساسا لفائدة البلدية، فمعظم البلديات الجزائرية تستفيد من هذا الرسم نظرا للنسبة العالية التي منحت لها، ويغطي النسبة الأكبر في إيراداتها الجبائية المحصل عليها.

2- الدفع الجزافي: V.F

هو عبارة عن ضريبة مباشرة تفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة في الجزائر، التي تدفع مرتبات وأجور وتعويضات ومعاشات وريوع وعلاوات

- انظر المادة 222 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 2018 ،سابق الذكر، ص57.

وامتيازات عينية وأجور لمستخدميها ويمتاز عبئه لا يقع على عاتق المستفيد من هذه المداخل، وإنما يقع على عاتق الذين يقومون بدفع الأجرة من أشخاص طبيعيين ومعنويين. أما فيما يخص الدفع الجزافي الذي كان يدفعه الأشخاص الطبيعيون والمعنويون والمؤسسات الأجنبية المستقرة بالجزائر، وتقوم بدفع أجور ومرتببات وتعويضات وأتعاب بما فيها الإمتيازات العينية، فإنه وإلى غاية 31 ديسمبر 2005 كان يمثل موردًا هامًا في ميزانية البلدية ولا يقل أهمية عن الرسم على النشاط المهني، فحصيلته الدفع الجزافي كانت تخصص كليا للجماعات المحلية وتوزع بنسب مختلفة بين البلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث تعود نسبة 30% إلى البلدية، و الباقي 70% تعود إلى الصندوق، والتي توزع بدورها على البلدية 60%، الولاية 20%، صندوق التضامن 20%(1).

لكن منذ 01 جانفي 2006 لم يعد للدفع الجزافي أي تأثير أو دور في ميزانية البلدية لأن معدله أصبح 0% بدلا من 1% بموجب قانون المالية 2006، ليترك بذلك فراغًا ماليًا كبيرًا للجماعات المحلية مما زاد من أعباء الدولة.

ويعود هذا الإلغاء إلى أمرين الأول راجع إلى ضغوط المستثمرين على الدولة، والثاني كحافز لجلب وتشجيع الإستثمار المحلي، و وجوده سيحقق رسوم أخرى كالإستفادة من الرسم على القيمة المضافة وكذلك الرسوم الجمركية تطبق على المستثمرين، ولقد حل محله في السنة المالية أي في 2007 عوض بالضريبة الجزافية الوحيدة.

¹ - مراد ناصر، مرجع سابق، ص 82.

المطلب الثاني: الضرائب العائدة لفائدة البلديات

تتمثل الجباية المحلية من ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة، فيها ما يحصل لفائدة البلدية دون سواها تتمثل في الرسم العقاري (الرسم على الملكيات المبنية وغير المبنية)، رسم التطهير، والرسم الصحي على اللحوم، الرسم على الصفائح والإعلانات، الرسم على الإقامة إلى جانب رسوم أخرى منها ما يتعلق بالجانب الإيكولوجي أو الرسم على الحفلات ... والتي نوضحها كما يلي:

1- الرسم العقاري :

يؤسس الرسم العقاري سنويا على الأملاك المبنية (T.F.P.B) والأملاك غير المبنية (T.F.P.N.B) المتواجدة في التراب الوطني، سواء كانت معدة لغرض سكني، تجاري أو صناعي أو فلاحي وتعود على مالكيها بالفائدة إلا ما إستثنى عليه صراحة بموجب قانون، ويعتبر من الرسوم المحصلة لفائدة البلديات دون سواها، وهذا ما جاء بموجب الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 02 جوان 1967 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967⁽¹⁾، وتم تعديله بموجب القانون رقم 91-25 المتضمن قانون المالية 1992 في مادته 43⁽²⁾.

أ- الرسم العقاري على الملكيات المبنية T.F.P.B :

إنّ الرسم العقاري هو رسم سنوي مخصص كلياً لصالح البلديات، والذي يشمل كل الملكيات المبنية على أنحاء القطر الوطني بإستثناء تلك المعفية من الضريبة صراحة وذلك ما جاءت به المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة⁽³⁾.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الأمر رقم 67-83، المؤرخ في 19 رمضان 1386 الموافق لـ 31 ديسمبر 1966، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967، الجريدة الرسمية، العدد 11.

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 43 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18-12-1992، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية، بتاريخ 18-12-1992، العدد 65.

³ - أنظر المادة 248 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص 61.

ويخضع لهذا الرسم على الخصوص حسب المادة 249 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018:

"المنشآت المخصصة لإيواء الأشخاص والمواد أو تخزين المستويات المنتوجات، والمنشآت التجارية الكائنة في محيط المطارات الجوية والموانئ ومحطات السكك الحديدية ومحطات الطرقات، بما فيها ملحقاتها المتكونة من مستودعات وورشات للصيانة، وأرضيات البنايات بجميع أنواعها والقطع الأرضية التي تشكل ملحقاتاً مباشراً لها ولا يمكن الاستغناء عنها، كذلك الأراضي غير المزروعة والمستخدمة لاستعمال تجاري أو صناعي كالورشات وأماكن إيداع البضائع وغيرها من الأماكن من نفس النوع، سواء كان يشغلها المالك أو يشغلها الآخرون مجاناً أو بالمقابل"⁽¹⁾.

من هذا يتضح لنا أنّ الرسم العقاري يخضع لكل العقارات المبنية وذلك على على اختلاف أنواعها بغض النظر على على للمواد التي استعملت في بنائها وعن مكان وجودها، حيث لا تكون هذه المباني قد أقيمت تحت الأرض أو فوقها أو على الماء، وكذلك على أراضي التي تحيط بالأبنية التي تشكل مرفقات.

وللرسم العقاري إعفاءات منقسمة إلى قسمين إعفاءات دائمة وأخرى مؤقتة وهي كالتالي:

الإعفاءات الدائمة:

تعفى من الرسم العقاري بصفة دائمة حسب المادة 250 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018 بصفة دائمة "الملكيّات المبنية مخصصة لمرفق عام أو ذي منفعة وأن تدرّ دخلاً للدولة والولايات والبلديات وكذلك تلك التابعة للمؤسسات العمومية ذات

¹ - أنظر المادة 249، المرجع ذاته، ص 61.

الطابع الإداري التي تمارس نشاطاً في ميدان التعليم والبحث العلمي والحماية الصحية والاجتماعية في ميدان الثقافة والرياضة"(1).

وجاءت أيضا اعفاءات دائمة وفق المادة 251 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة "البنائات المخصصة للقيام بشعائر دينية، الأملاك التابعة للأوقاف العمومية والمتكونة من ملكيات مبنية، والعقارات التابعة للدولة والمخصصة للإقامة الرسمية لبعثاتهم الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة بالجزائر وذلك مع مراعاة قاعدة المعاملة بالمثل، كذلك التجهيزات والمستثمرات الفلاحية لاسيما مثل الحظائر والمرابض والمطامر"(2).

فمن خلال المادتين السابقتين نستنتج أنه يستفيد من إعفاء دائم من الرسم العقاري كل العقارات التابعة للدولة، الولايات والبلديات وكذلك تلك التابعة للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وخدماتي كالتي تمارس نشاطا في ميدان التعليم والبحث العلمي، والمرافق الصحية، ، والدينية(التابعة للأوقاف)، والاجتماعية في مجال الثقافية والرياضية، إلى جانب الإقامات المخصصة للبعثات الدبلوماسية والقنصليات.

2- الإعفاءات المؤقتة:

كما تمّ التطرق إلى الإعفاءات الدائمة للرسم العقاري يأتي دور الإعفاءات المؤقتة التي نصت عليها المادة 252 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018: "كل العقارات أو أجزاء العقارات المصرح بأنها غير صحيحة أو التي هي على وشك الإنهيار والتي أبطل تخصيصها، الملكيات المبنية التي تشكل الملكية الوحيدة أو السكن الرئيسي لمالكها، شريطة ألا يتجاوز المبلغ السنوي للضريبة **1400 دج** وألا يتجاوز الدخل الشهري، كذلك البنائات الجديدة وإعادة البنائات وإضافات البنائات، وينتهي هذا الإعفاء ابتداء من أول جانفي من السنة التي تلي سنة إنجازها أو إشغالها، غير أنه في حالة الشغل

¹ - أنظر المادة 250 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص61.

² - أنظر المادة 251، القانون ذاته، ص61.

الجزئي للأمالك قيد الإنجاز، يستحق الرسم على المساحة المنجزة ابتداءً من أول جانفي من السنة التي تلي سنة شغل الأمالك. وإستفادت من الإعفاء أيضا البنايات وإضافة البنايات المستعملة في النشاطات التي يُمارسها الشباب ذو المشاريع المؤهلة لاستفادة من إعانة الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب أو الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر أو الصندوق الوطني للتأمين على البطالة لمدة 03 سنوات ابتداءً من تاريخ إنجازها. وتكون مدة الإعفاء 06 سنوات إذا أُقيمت هذه البنايات وإضافة البنايات في منطقة يجب ترقيتها، كما تمتد مدة الإعفاء إلى 10 سنوات، عندما تكون هذه البنايات وإضافة البنايات المستعملة في إطار الأنشطة الممارسة من طرف الشباب ذوي المشاريع المؤهلين بالاستفادة من إعانة الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب أو الصندوق الوطني للتأمين على البطالة أو الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر مقامة في مناطق تستفيد من إعانة الصندوق الخاص لتطوير مناطق الجنوب"⁽¹⁾.

مست الإعفاءات المؤقتة بشكل كبير المشاريع التي منحت للشباب المؤهلين للاستفادة من الإعانات من مختلف الصناديق الحكومية المهمة بمساعدة الشباب، كما أنها لم تتغاضى عن العقارات المشكوك فيها أنها غير صحيحة وعلى وشك الإنهيار، كذا التي لا تتجاوز الدخل الشهري فهذا يساعد بشكل كبير المواطنين غير القادرين على دفع هذا الرسم. وبالتالي فإن هذه المادة تتماشى والبرامج الحكومية الداعية الى دعم الشباب وتقليص نسب البطالة، وإلى التأكيد على دعمها لولايات الجنوب الجزائري.

أساس فرض ضريبة الرسم العقاري على الملكيات المبنية:

لقد نصت المادة 254 من الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018 "ينتج أساس فرض الضريبة من ناتج القيمة الإيجارية الجبائية لكل متر مربع للملكية المبنية في المساحة الخاضعة للضريبة يحدد أساس فرض الضريبة بعد تطبيق معدل تخفيض يساوي 2% سنوياً، مراعاة لقدم الملكية ذات الاستعمال السكني، غير أنه لا يمكن أن

¹ - أنظر المادة 252 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص 61.

يتجاوز هذه التخفيض بالنسبة لهذه المباني، حدًا أقصى قدره 25%⁽¹⁾، ولا تأخذ بعين الاعتبار أجزاء المتر المربع في وعاء الضريبة فهذا ما جاء في المادة 255 من نفس القانون السابق⁽²⁾، كما يؤسس الرسم العقاري على الأملاك المبنية تبعا للقيمة الإيجارية المحددة حسب المتر المربع، لقد وحسب المنطقة والمناطق الفرعية⁽³⁾

لقد حددت المواد 254. 255 و 256 الرسوم العقارية على الأملاك المبنية وذلك وفقا لشروط منها: موقع السكنات وذلك بمراعاة قدامة السكن.

ب- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية T.F.P.N.P:

يتم تأسيس ضريبة الأملاك سنويا على العقارات غير المبنية وغير المطورة من أي نوع، بإستثناء تلك المعفاة صراحة⁽⁴⁾. وأسس هذا الرسم سنة 1981، كما نصت عليه أيضا المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018 "على أن يؤسس رسم عقاري سنوي على الملكيات غير المبنية بجميع أنواعها بإستثناء تلك المعفية صراحة من الضريبة"⁽⁵⁾.

ويستحق هذا الرسم على العقارات التالية التي نصت عليها المادة السابقة "الأراضي الكائنة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير، بما فيها الأراضي قيد التعمير غير الخاضعة لحد الآن للرسم العقاري للملكيات المبنية، المحاجر ومواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء المطلق، ومناجم السلع والسبخات، وكذا الأراضي الفلاحية"⁽⁶⁾.
أساس فرض ضريبة الرسم على الملكيات غير المبنية:

¹- أنظر المادة 254 ،المرجع ذاته ، ص62.

²- أنظر المادة 255 ،المرجع ذاته،ص62.

³- أنظر المادة 256 ،المرجع ذاته ،ص63.

⁴ - Chérif Rahmani, *Référence précédent,op.cit*, p77.

⁵- أنظر المادة 261 ،المرجع ذاته ، ص64.

⁶- المرجع ذاته.

ينتج الأساس الضريبي من حاصل القيمة الإيجارية الجبائية للممتلكات المعبر عنها بالمتري المربع أو الهكتار الواحد وحسب الحالة تبعاً للمساحة الخاضعة للضريبة. وهذه القيمة الإيجارية الجبائية يحددها القانون وذلك عبر جداول مع ذكر المناطق الفرعية فقط دون ذكر المناطق الفرعية⁽¹⁾.

ويعفى من الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية التابعة للدولة والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية، العلمية أو التعليمية أو الإسعافية عندما تكون مخصصة لنشاط ذي منفعة عامة وغير مدرجة لأرباح ولا يطبق هذا الإجراء أو الإعفاء على الملكيات التابعة لهيئات الدولة والولايات والبلديات التي تكتسي طابعاً صناعياً أو تجارياً، والأراضي التي تشغلها السكك الحديدية، الأملاك التابعة للأوقاف والمتكونة من ملكيات غير مبنية، الأراضي والقطع الأرضية الخاضعة للرسم العقاري على الملكيات المبنية. وهذا حسب المادة السابق ذكرها.⁽²⁾

2- رسم التطهير T.A: أسس هذا الرسم بموجب القانون رقم 80-12 الصادر في 31 ديسمبر 1980 متضمن قانون المالية لسنة 1981، وذلك مكان الرسوم الفردية القديمة وهي الرسم الخاص بالهبة في المجاري المائية ورسم رفع القمامة المنزلية⁽³⁾.

وتم تعديله بموجب المادة 30 من القانون رقم 93-01 المتضمن قانون المالية لسنة 1993، حيث تم التفرقة بين رسم القمامات المنزلية، ورسم تصريف المياه في المجاري المائية⁽⁴⁾، هذا الأخير تم إلغائه بموجب المادتين 26 و 27 من القانون رقم 93-18

¹ - أنظر المادة 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص 63.

² - المرجع ذاته، ص ص 64. 65.

³ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 80-12، المؤرخ في 31 ديسمبر المتضمن قانون المالية 1981، الجريدة الرسمية عدد 45، الصادرة بتاريخ 31 ديسمبر 1980.

⁴ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 30 من القانون رقم 93-01 المؤرخ في 26 رجب عام 1413 الموافق لـ 19 يناير سنة 1992، المتضمن قانون المالية 1993، الجريدة الرسمية عدد 04، ص 13.

المتضمن قانون المالية 1994 وعوض برسم وحيد هو رسم رفع القمامات المنزلية (T.E.O.M)⁽¹⁾.

يؤسس هذا الرسم أيضا حسب المادة 263 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018 لفائدة البلديات التي تشتغل فيها مصلحة رفع القمامات المنزلية فقط: "هو رسم سنوي رسم خاص برفع المقامات المنزلية بإسم المالك أو المنتفع، يتحمل الرسم المستأجر الذي يمكن أن يكلف مع المالك بدفع الرسم سنويا بصفة تضامنية"⁽²⁾.
فرسم التطهير جاء كرسوم سنوي عائد لفائدة البلدية أسس منذ سنة 1980، وطرأت عليه عدة تعديلات وصولا إلى السنة الحالية.

ويحدد مبلغه حسب المادة 263 مكرر 2 من نفس القانون السابق كما يلي:

- ما بين 1.000 دج إلى 1.500 دج على كل محل ذي إستعمال سكني.
- ما بين 3.000 دج إلى 12.000 دج على محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه.
- ما بين 8.000 دج إلى 23.000 دج على كل أرض مهيأة للتخميم والمقطورات .
- ما بين 20.000 دج و 130.000 دج على كل محل ذي إستعمال صناعي أو تجاري أو حر في أما شابهه، ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.
- تحدد الرسوم المطبقة في كل بلدية بقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية"⁽³⁾.

إن التحديد السابق يظهر لنا الدولة خصصت مبلغ مالي معين لكل سكن أو محل أو أرض فهذا حافز يسمح لزيادة الإيرادات الجبائية للبلدية بإعتباره رسم عائد لفائدة البلديات

4 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادتين 26 - 27 من القانون رقم 93-18 المؤرخ في 15 رجب عام 1414 الموافق ل 29 ديسمبر سنة 1993، المتضمن قانون المالية 1994 ، الجريدة الرسمية، للجمهورية الجزائرية، العدد 88 ، ص12.

²- أنظر المادة 263 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص68.

³- أنظر المادة 263 مكرر 2، المرجع ذاته، ص68.

لكن يبقى ناقص ما دام لا توجد رقابة على تحصيل هذا الرسم، فكم من محل ومنزل سكني على مستوى التراب الجزائري، لا يدفع تلك الرسوم على مدى سنوات ولا توجد متابعة قضائية لذلك، ولو أرادت البلديات أن تتحصل على تحصيل جبائي سنوي جيد، فكان لها أن ترفع شكاوي الى الولاية والى الوزارة المعنية أيضا في مبادرة منها الى رفع المطلب وتحديد المشكل وتشخيص بعض أسباب عجز البلديات المالي. على الرغم ان تلك الرسوم سنويا في ارتفاع إلا ان الانتفاع منها منقوص.

ولقد كلفت المجالس الشعبية البلدية في أجل أقصاه 03 سنوات إبتداءً من 2002، بعملية التصفية والتحصيل والمنازعات المتعلقة برسم رفع القمامات المنزلية. وذلك وفقا للمادة 263 مكرر 3 من هذا القانون⁽¹⁾.

فحسب المادة 265 من قانون الضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة لسنة 2018 "أنه تعفى من الرسم على رفع القمامات المنزلية الملكيات المبنية التي لا تستفيد من خدمات رفع القمامات المنزلية"⁽²⁾

شمل هذا الإعفاء كل الملكيات المبنية غير المستفيدة من خدمات رفع القمامات، لكن في الواقع نجد أن البلديات لا تقوم بهذه الخدمات كما يجب فأغلبية البلديات تعاني من الأوساخ والقمامات المكدسة على الطرقات والتي زادت من تشويه حالة البلديات، والمواطن يشكو منها باستمرار، مما دفعه الأغلبية منهم في إلى البحث عن الخلاص من هذه الظاهرة، وهو ما تعمل عليه منظمات المجتمع المدني المتشكلة من الجمعيات لاسيما المهتمة بحماية البيئة والحفاظ على المحيط، والجمعيات الخيرية والمواطنين المتطوعين، اضافة الى لجان القرى. ويبقى عملها ناقص ما دامت هذه المنظمات تعاني من نقص التمويل فعلى الهيئات الحكومية مساعدتها وتقديم كل ما يلزمها.

¹ - أنظر المادة 263 مكرر 3، المرجع ذاته، ص 69.

² - أنظر المادة 265، المرجع ذاته، ص 68.

2- الرسم الصحي على اللحوم :

الرسم على الذبح هو الضريبة غير المباشرة الوحيدة التي تحصل لفائدة البلدية التي تتم فيها عملية الذبح، تأسس هذا الرسم بموجب المادة 110 من القانون 69-107 الصادر في 30 ديسمبر 1969 المتضمن قانون المالية 1970⁽¹⁾.

إن الرسم الصحي على اللحوم كان يسمى برسم الذبح سابقا قبل صدور الأمر رقم 03-07 المؤرخ في 24 جويلية 2007 المتضمن قانون المالية التكميلي 2007⁽²⁾، حسب المادة 446 من قانون الضرائب غير المباشرة لسنة 2018 يخضع لرسم لفائدة البلديات ضمن الأشكال وتبعا للكيفيات المحددة كما يلي:

"-الخياليات: الحصان والفرس والبغل والبغلة والعيير والحمار والإتان والعيير الفحل.

- الجمليات: الجمل والناقة والفصيل.

- البقرات: الثور المخصي والثور والفحل والعجل و الصغير والعجلة.

- الضأنات: الحبش، النحل والضأن والنعجة والخروف الرضيع.

- العنزيات: التيس والماعز والجدي"⁽³⁾.

ويكون الرسم واجب الأداء على مالك اللحم أثناء الذبح، وإذا كان المالك ليس بتاجر وقام بالذبح بواسطة تاجر، فهذا الأخير يكون مسؤولا تضامنيا مع المالك على دفع الرسم⁽⁴⁾.

كما يفرض الرسم على وزن اللحم الصافي للحيوانات المذبوحة⁽⁵⁾.

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 69-107، المؤرخ في 22 شوال عام 1389 الموافق لـ 31 ديسمبر المتضمن قانون المالية 1970، الجريدة الرسمية عدد 35، الصادرة في 31 ديسمبر 1980.

²- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 03-07 المؤرخ في 24 جويلية 2007 المتضمن قانون المالية التكميلي 2007، الجريدة الرسمية عدد 7، ص 34.

³- المادة 446 من قانون الضرائب غير المباشرة لسنة 2018، سابق الذكر، ص ص 64.65.

⁴ - أنظر المادة 447 المرجع ذاته، ص 65.

⁵ - أنظر المادة 448 المرجع ذاته، ص 65.

يخصص مبلغ 1.50 دج من هذه التعريفة لصندوق التخصيص الخاص رقم 302-070 "صندوق حماية الصحة الحيوانية"⁽¹⁾.

- إنَّ تحصيل الرسم الصحي على اللحوم إلزامي بالنسبة لكل البلديات⁽²⁾. ويقوم به مندوبون بلديون بواسطة وصولات أو تذاكر تحت مراقبة أعوان الضرائب الذين هم مؤهلون للقيام بجميع التحقيقات اللازمة في المذابح⁽³⁾.

إنَّ الرسم الصحي على اللحوم رسم يمتاز بمردودية ضعيفة مقارنة بالضرائب والرسم الأخرى يتم تحصيله من طرف أعوان الضرائب لصالح البلديات التي يقع على ترابها المسلخ.

إضافة إلى ما ورد في هذا المطلب فإن الإيرادات الناتجة عن التحصيل الجبائي التابعة للجماعات المحلية ومنها البلديات، يتسم بالضعف الشديد، وبالتالي ضعف في تمويل التنمية المحلية رغم أهميتها البالغة فهي أحد الركائز والمقومات التي تحدد استقلالية البلدية من عدمها⁴.

المطلب الثالث: الضرائب العائدة لفائدة الدولة والجماعات المحلية

تتكون الضرائب العائدة لفائدة الدولة والجماعات المحلية من الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع العقارية، والضريبة الجزائية الوحيدة، الضريبة على القيمة المضافة، والضريبة على الأملاك، والضريبة على قسيمة السيارات. كما تحدد نسبة تحصيل تلك الضرائب بين الدولة والجماعات حسب القانون.

1 - المادة 452 من قانون الضرائب غير المباشرة لسنة 2018، سابق الذكر، ص 65.

2 - أنظر المادة 453 المرجع ذاته، ص 66.

3 - أنظر المادة 462 المرجع ذاته، ص 66.

4 - صورة رمضاني، سابق الذكر، ص 97.

1- الضريبة على الدخل الإجمالي صنف الربوع العقارية:

تعتبر المداخل الخاضعة للضريبة مداخل عقارية ناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها و إيجار المحلات التجارية الصناعية غير مجهزة ولم تدرج في مؤسسة مهما كانت طبيعتها ونوعها.

المادة 42 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018، عرفت الربوع العقارية على هذا الأساس: " تدرج المداخل الناتجة عن إيجار العقارات المبنية أو أجزاء منها، وكذا إيجار كلّ المحلات التجارية أو الصناعية غير المجهزة بعنادها إذا لم تكن مدرجة في أرباح مؤسسة صناعية أو تجارية أو حرفية أو مستثمرة فلاحية أو مهنة غير تجارية وكذا تلك الناتجة عن عقد العارية في تحديد الدخل الإجمالي المعتمد كأساس في تحديد الضريبة على الدخل الإجمالي، وفي صنف المداخل العقارية.

يتكون الأساس الضريبي المعتمد في عقد العارية من القيمة الإيجارية المحددة إستنادا إلى السوق المحلية أو حسب المقاييس المقررة عن طريق التنظيم"⁽¹⁾.

- وفي نفس المادة نجد خضوع المداخل المتأتية من الإيجار المدني لأحكام عقارية ذات استعمال سكني للضريبة على الدخل الإجمالي بنسبة:

" 7% محررة من الضريبة وتحسب هذه النسبة من مبلغ الإيجار الإجمالي بالنسبة للمداخل المتأتية من إيجار السكنات ذات الاستعمال الجماعي، 10% محررة من الضريبة، وتحسب هذه النسبة من مبلغ الإيجار الإجمالي، بالنسبة للمداخل المتأتية من إيجار السكنات ذات الاستعمال الفردي، 15% محررة من الضريبة وتحسب هذه النسبة من مبلغ الإيجار الإجمالي بالنسبة للمداخل المتأتية من إيجار المحلات ذات الاستعمال التجاري أو المهني كما يطبق هذا المعدل على العقود المبرمة مع شركات"⁽²⁾.

¹ - أنظر المادة 42 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص15.

² - المرجع ذاته ، ص15.0

يعتبر التقسيم أعلاه منظم، أي كل جزء خصص له نسبة معينة والنسبة العالية محررة للمحلات التجارية والمهنية كما طبق في نفس الوقت على العقود المبرمة مع الشركات نظرا لكثرة الأنشطة فيها.

" يؤدي مبلغ الضريبة المستحق لدى قابضة الضرائب المتواجدة في مكان العقار في أجل أقصاه 30 يوم ابتداء من تاريخ تحصيل الإيجار، تستحق الضريبة على الإيجار في أول يوم من كل شهر، في حالة عدم ذكر الأجل المتفق عليه في العقد، ويطبق هذا الحكم حتى إذا لم يسدد المستغل أو شاغل الأمكنة للإيجار، مع مراعاة الأحكام السابقة، تستحق الضريبة على عمليات الإيجار المحصلة مسبقاً في أجل 30 يوم ابتداء من تاريخ تحصيله"⁽¹⁾.

فالضريبة وقت محدد ومعين يجب الإلتزام به مهما كانت الظروف.

- يوزع حاصل الضريبة على الدخل الاجمالي صنف الربوع العقاري كما يلي:

يتم توزيع حصيلة هذه الضريبة بين الدولة والبلدية فيرجع للدولة نسبة 50% لفائدة ميزانيتها كما يمنح أيضا 50% لفائدة البلديات⁽²⁾.

من هذا التقسيم يتضح لنا أنّ هذه الضريبة مقسمة بالتساوي بين الدولة والبلدية دون وجود أي فرق بينهما، وذلك ليكون التوزيع متساوي بين الدولة والبلدية.

2- الضريبة الجزافية الوحيدة: IFU

أنشئت هذه الضريبة بموجب المادة 02 من قانون المالية لسنة 2007 الصادر بتاريخ 2006/12/26 تحت رقم 06/24، فهي ضريبة مباشرة وحيدة تحل محل النظام الجزافي للضريبة على الدخل، وتعوض الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة

¹- أنظر المادة 42 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص15.

المضافة، والرسم على النشاط المهني التي كانت تفرض على المكلفين التابعين للنظام الجزافي القديم.⁽¹⁾

ويخضع لنظام الضريبة الجزافية الوحيدة الأشخاص الطبيعيون أو المعنويون أو الشركات والتعاونيات التي تمارس نشاطا صناعيا تجاريا أو حرفيا أو مهنة غير تجارية الذين لا يتجاوز رقم أعمالهم السنوي مليون دينار (30.000.000 دج)، والمستثمرون الذين يمارسون أنشطة أو ينجزون مشاريع، والمؤهلون للاستفادة من دعم "الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب" أو "الصندوق الوطني لدعم القرض المصغر" أو "الصندوق الوطني للتأمين على البطالة". وكل هذا حسب المادة 282 مكرر 1 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018.⁽²⁾

فهذه الضريبة تخضع على كل من يمارس أي نشاط يعود عليه بربح مالي سواء كانت شخص أو شركة أو مؤسسة مهما كانت طبيعة نشاطها، ولم يعفى منها المؤهلون للاستفادة من برامج دعم المشاريع المهنية في اطار مكافحة البطالة في الجزائر. ويحدد معدل الضريبة الجزافية الوحيدة كما يأتي:

5% بالنسبة الأنشطة لإنتاج وبيع السلع، و**12%** بالنسبة للأنشطة الأخرى⁽³⁾ ويتوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيدة كما يلي:

تمنح لميزانية الدولة نسبة **49%** من ناتج الضريبة، ولغرفة التجارة والصناعة **0.5%**. وتأخذ الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية نسبة **0.01%**، وغرفة الصناعة التقليدية

² - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم **06/24** المؤرخ في 06 ذي الحجة 1427 الموافق 2006/12/26 المتضمن قانون المالية 2007 ، الجريدة الرسمية عدد 85، ص04.

² - أنظر المادة 282 مكرر 1 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص74.

³ - أنظر المادة 282 مكرر 4 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لـ 2018، سابق الذكر، ص75.

والمهنية 0.24%، وتتحصل البلديات على نسبة 40.25%، وتأتي حصة الولاية بـ 5%، ويتبقى 5% لصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية⁽¹⁾.

من هذا التقسيم نستنتج أنّ الضريبة الجزافية الوحيدة موجهة للدولة، حيث أنها تأخذ النسبة الأكبر، وتستحوذ عليها لما تحصل على ما يقارب النصف من مجمل ناتج هذه الضريبة، ثم تليها البلدية بنسبة عالية تساعد في رفع نسبة إيراداتها الجبائية، وتليها الولاية وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية بنسب متساوية بنفس النسبة، والباقي موزع بنسب ضئيلة بين غرف التجارة والصناعة إضافة إلى غرف الصناعة التقليدية والمهنية.

كما تعفى من الضريبة الجزافية الوحيدة وفقا للمادة 282 مكرر 6 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة؛ "المؤسسات التابعة لجمعيات الأشخاص المعوقين المعتمدة وكذا المصالح الملحقة بها، مبالغ الإيرادات المحققة من قبل الفرق المسرحية، الحرفيون التقليديون وكذا الأشخاص الذين يمارسون نشاطاً حرفياً فنياً والمفيعين في دفتر الشروط الذي تحدده بنوده عن طريق التنظيم"⁽²⁾.

يتضح لنا من خلال ما ورد أعلاه أنّ الإعفاءات مسّت المؤسسات التي تعمل فيها جمعيات الأشخاص المعوقين وذلك لمساعدتهم، كما عفت أيضا عن الفرق المسرحية فلا تدفع الضريبة، ولم تتغافل وعن الأشخاص الذين يمارسون نشاط حرفي. بذلك هي تسير في خطى ما ترسم له الدولة من تشجيع للصناعات والحرف التقليدية وللنشاطات الفنية والثقافية في البلاد، والتي جميعها تصب في خدمة عن المواطن والترفيه عنه، وبالنظر الى ان الجماعات المحلية ولاسيما البلديات وحدات خدمتية تسعى إلى كسب رضى المواطن وللتتمية المحلية فإن تلك القرارات (مواد قانونية) لا تتناف مع الهدف العام الذي تسير عليه البرامج الحكومية والسياسات العامة بشكل موسع.

¹ - أنظر المادة 282 مكرر 5 ، المرجع ذاته، ص75.

3- الرسم على القيمة المضافة TVA:

قبل أن نعرف الرسم على القيمة المضافة نعرف أولا القيمة المضافة.

القيمة المضافة هي ضريبة على استهلاك السلع والخدمات تفرض ضمن أراضي الدولة (المعنية بتطبيقها)، سواء كانت منتجة محلية أو مستوردة⁽¹⁾.

- ويعتبر **الرسم على القيمة المضافة** ضريبة حديثة النشأة في الجزائر وفق قانون المالية 1991، بالمقابل ألغى النظام السابق المتشكل من الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (TUGP)، والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات (TUGPS)، وذلك نتيجة المشاكل التي شهدتها النظام من حيث تعقده وعدم ملاءمته في الإصلاحات التي شهدتها الاقتصاد الوطني. و تم تطبيق هذا الرسم فعليا في أول أفريل 1992⁽²⁾.

تخضع للرسم على القيمة المضافة حسب المادة 01 من قانون الرسوم على رقم الأعمال لسنة 2017 :

"عمليات البيع والأشغال العقارية والخدمات من غير تلك التي تخضع إلى الرسوم الخاصة، التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا، ويتم إنجازها في الجزائر بصفة إعتيادية أو عرضية، ويطبق أيضا على الوضع القانوني للأشخاص الذين يتدخلون في إنجاز الأعمال الخاضعة للضريبة أو وضعيتهم إزاء الضرائب الأخرى، مهما كان شكل أو طبيعة تدخل هؤلاء الأشخاص، ويطبق أيضا على عمليات الاستيراد"⁽³⁾.

¹- فضيلة عابد، "آليات حساب الضريبة على القيمة المضافة، خصائصها معوقات تطبيقها في الجمهورية العربية السورية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد 02، 2010، ص 164.

²- حميد بوزيدة، الضريبة وإنعكاساتها على الاقتصاد الجزائري في الفترة 1988-1996، مذكرة ماجيستر، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1997، ص 89.

¹- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المادة 01 قانون الرسوم على رقم الأعمال 2017، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، ص 04.

يخضع الرسم إلى كل عمليات البيع بكل أنواعها ومهما كانت طبيعة نشاطها سواء إن كانت عملية النشاط في التراب الوطني أو في حالة الإستيراد، لم يتناسى الأشخاص اللذين يقومون بأعمال تخضع لهذه الضريبة دون النظر في وضعيتهم القانونية تجاه الضرائب الأخرى، فهذا دليل على أنّ هذه الضريبة صارمة وملزمة لا يمكن التهرب منها. ويوزع ناتج الرسم على القيمة المضافة في الجدول التالي:

الجدول رقم (03): يوضح توزيع حصيلة ناتج الرسم على القيمة المضافة.

الجهة المستفيدة الأعمال المحققة	الدولة	البلدية	الصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية
نسبة الأعمال المحققة في الداخل	75%	10%	15%
نسبة الأعمال المحققة ضمن الاستيراد	85%		15%

المصدر: المادة 161 من قانون الرسوم على رقم الأعمال سنة 2017.

من خلال هذا الجدول نجد أن هذا الرسم يعتبر مورداً هاماً في تدعيم ميزانية الدولة، حيث تتحصل على أكبر نسبة في كلتا الحالتين سواء في الداخل أو في حالة الإستيراد، ويليهما صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، وتبقى البلدية تتحصل على أقل نسبة وفي حالة واحدة أين يتم نطاق الأعمال في الداخل فقط، فهذا يقلل من إيراداتها فيجب إعادة النظر في هذا التوزيع، وذلك لرفع مردودية الإيرادات الجبائية للبلدية وتخليصها من عجزها المالي والنقص الذي تعاني منه معظم البلديات الجزائرية.

إنّ إعفاءات الرسم على القيمة المضافة عديدة وكثيرة منها العمليات التي تتم في الداخل والعمليات التي تتم عند الإستيراد، وتعفي أيضا العمليات التي تتم عند التصدير نذكر البعض منها:

"عمليات البيع الخاصة بالخبز والدقيق الاختبار والحبوب المستعملة في صنع هذا الدقيق، وكذا العمليات الخاصة بالسמיד، عمليات البيع المتعلقة بالحليب وقشدة الحليب غير المركزين وغير الممزوجين بالسكر أو المحليين بمواد أخرى، وكذا عمليات البيع الخاصة بالمنتجات الصيدلانية، عمليات المحفظة في إطار خدمات هدفها تنظيم مطاعم لتقديم وجبات بالمجان، أو أسعار معتدلة مخصصة للمحتاجين والطلبة، بشرط أن لا يحقق استغلال هذه المطاعم أيا ربح. والعمليات التي يكون هدفها الوحيد إقامة نصب تذكارية لشهداء ثورة التحرير الوطني، وعفت أيضا عن السيارات السياحية الجديدة أو ذات أقدمية 03 سنوات على الأكثر التي تفوق سعة أسطوانتها 2000 سم³، السيارات المهيأة خصيصاً وذات أقدمية أقصاها 03 سنوات وذات قوة لا تفوق سنة أسطوانتها 200 سم³" (1)

إن الإعفاءات في الرسم على القيمة المضافة عديدة وفي حالات مختلفة، وذكرنا البعض منها وهذا لا يعن إهمال غيرها، فبالتالي يتبين لنا أنّ الرسم له أهمية كبيرة مقارنة بغيره من الرسوم والضرائب خاصة لميزانية الدولة التي تستحوذ على هذا الرسم

4- الضريبة على الأملاك:

ضريبة مباشرة مخصصة وهي سنوية تصريحية يقوم بها المكلف في بداية كل سنة، بتقديم تصريح حسب النماذج المقدمة من طرف مصلحة الضرائب، جزئياً للجماعات المحلية وجزئياً لفائدة الدولة، أنشئت بموجب قانون المالية 1993، وتم إقرارها بموجب قانون المالية 1994 (2).

ووفقا للمادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018 يخضع للضريبة على الأملاك؛ "كل الأشخاص الطبيعيين الذين يوجد مقرهم الجبائي بالجزائر

¹ - أنظر المواد 08... 13 قانون الرسوم على رقم الأعمال 2017 ، سابق الذكر، ص ص 06...10.

¹ - فريدة سقلاب ، تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية ، الملتقى الوطني حول "المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الرشيد، الحقائق والآفاق"، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، يومي 02-03/12/2008، ص 100.

بالنسبة لأموالهم الموجودة بالجزائر أو خارج الجزائر، والأشخاص الطبيعيين الذين ليس لهم مقر جبائي بالجزائر بالنسبة لأموالهم الموجودة بالجزائر، تقدر شروط الخضوع للضريبة في أول يناير من كل سنة⁽¹⁾

تخضع الضريبة على الأملاك لكل مواطن طبيعي أين ما كان، فلا مجال من التهرب من هذه الضريبة فحتى إن كان مقيم بالخارج فهو ملزم بدفعها في بداية كل سنة.

تعفى من الضريبة على الأملاك الريع والتعويضات المحصلة تعويضاً للأضرار المادية فهي لا تدخل ضمن أملاك الأشخاص المستفيدين.⁽²⁾

كما لا تدخل الأملاك المهنية في تكوين أساس الضريبة تعتبر كأموال مهنية، والأملاك الضرورية لتأدية نشاط صناعي أو تجاري أو حرفي أو نشاط حر، وحصص وأسهم الشركات⁽³⁾؛

لا تعتبر كأموال مهنية حصص وأسهم الشركات التي يكون نشاطها الأساسي تسيير الأملاك المنقولة أو العقارية الخاصة بها⁽⁴⁾.

وتحسب الضريبة على الأملاك في الجدول التالي:

الجدول رقم (04): يوضح تحديد نسبة الضريبة على الأملاك

الوحدة: دج

النسبة (%)	قسط القيمة الصافية من الأملاك الخاضعة للضريبة بالدينار
0%	- يقل عن 100.000.000 دج
0.5%	- من 100.000.00 دج إلى 150.000.000 دج

¹- أنظر المادة 274 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص71.

²- أنظر المادة 279 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص72.

⁴- أنظر المادة 280 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018، سابق الذكر، ص72.

⁴- أنظر المادة 281، مرجع ذاته، ص78.

0.75%	- من 150.000.001 إلى 250.000.000 دج
1%	- من 250.000.001 إلى 350.000.000 دج
1.25%	- من 350.000.000 دج إلى 450.000.000 دج
1.75%	- يفوق 450.000.000 دج

المصدر: المادة 281 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018.

من خلال الجدول أعلاه يتضح أنّ تحديد نسبة الضريبة على الأملاك تبدأ بقيمة 100.000.00 دج لتصل إلى نسبة تفوق 450.000.000 دج وهذه القيم متتابة، وتحسب بنسب مختلفة متتالية بداية من 0% إلى 1.75%.

لقد وزعت بنسب مختلفة الضريبة على الأملاك فلقد منحت نسبة 60 % إلى ميزانية الدولة، و 20 % إلى ميزانية البلديات، ونفس النسبة إلى حساب التخصيص الخاص رقم **302-050** بعنوان: "الصندوق الوطني للسكن"⁽¹⁾

يظهر هذا التوزيع أنّ غالبية حصة هذه الضريبة تأخذها الدولة فهي تستحوذ على أكثر من نصفها، والباقي مقسم على البلديات والصندوق الوطني للسكن. معظم البلديات بحاجة لهذه الضريبة لدعم ميزانيتها وللقضاء على عجزها المالي.

5- قسيمة السيارات:

أنشئت ضريبة قسيمة السيارات بموجب قانون المالية لسنة 1997، على السيارات المرقمة في الجزائر، يقع عبؤها على مالك السيارة (شخص طبيعي كان أو معنوي)، وتحديد تعريف القسيمة ابتداء من تاريخ وضعها للسير.

- كما يتم تسديد هذه القسيمة خلال الفترة الممتدة من الفاتح مارس إلى نهاية هذا الشهر، فهي متوفرة حسب المديرية العامة للضرائب على مستوى قباضات الضرائب ومكاتب البريد.

¹ - أنظر المادة 282، المرجع ذاته، ص 74.

تعفى من هذه القسيمة كل السيارات ذات التقييم الخاص التابعة للدولة والجماعات المحلية، السيارات التي يتمتع مالكيها بإمتيازات دبلوماسية وقنصلية. سيارات الإسعاف والمجهزة بعقاد صحي، السيارات المجهزة بعقاد مضاد للحرائق. وتعفى أيضا السيارات المجهزة والمخصصة للمعوقين، ويشمل الإعفاء السيارات المجهزة بموقود غاز البترول المميع/ وقود أو غاز طبيعي وقود. وتوجد سيارات غير معنية بقسيمة السيارات الجرارات والآلات الفلاحية الأخرى. والسيارات أقل من (4) عجلات (الدراجات النارية، الدراجات المحرك). وكذلك آلات الأشغال العمومية و المقطورات⁽¹⁾

يتوزع حاصل قسيمة السيارات بين الدولة وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، والصندوق الوطني للطرق والسريعة، حيث يأخذ هذا الأخير نسبة 20 %، ويأخذ صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية نسبة 30٪ وتبقى 50% موجهة لفائدة الدولة⁽²⁾.

نجد أن البلدية والولاية من خلال هذا التوزيع لا يمنح لها أية نسبة من حصيلة قسيمة السيارات، فالنسبة الكبيرة منها يأخذها صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، وباقي النسبة ترجع لميزانية الدولة.

¹ - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، المادة 302، من قانون الطابع، طبعة 2018، ص 51.

² - أنظر المادة 309، مرجع ذاته، ص 52.

خلاصة الفصل:

من خلال ما جاء في الفصل الثاني، تبين لنا أن مصادر تمويل الجماعات المحلية، متعددة ومختلفة، المصادر الداخلية تمثلت في مصادر تلك الجبائية وغير الجبائية، ونجد أيضا مصادر خارجية تتمحور في إعانات الدولة، إعانات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية، كذلك نجد القروض المحلية، الهبات والوصايا. فتعتبر الجباية المحلية المُشكلة من مجموع الضرائب والرسوم أهم مصدر من مصادر تمويل الجماعات المحلية، إذ تمثل نسبة عالية.

وتنقسم هذه الضرائب والرسوم بدورها إلى ضرائب ورسوم عائدة للبلديات دون سواها من أهمها الرسم العقاري ورسم التطهير، وضرائب ورسوم عائدة للجماعات المحلية أي للولاية والبلدية، بالإضافة للضرائب المحصلة لفائدة الدولة والجماعات المحلية معا، من أهمها الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة .

بعد تشخيصنا للضرائب المحلية وتوزيعها يتضح لنا أن كل من الرسم على النشاط المهني، والرسم على القيمة المضافة يمثلان أهم مورد من موارد الجباية المحلية، أما الرسم العقاري ورسم التطهير غير متحكم فيهما بشكل جيّد، في حين تبقى الضرائب والرسوم الأخرى منخفضة لا تؤثر على مستوى الموارد الجبائية.

الفصل الثالث

آثار الإصلاح الجبائي على

التمويل المحلي ببلدية

فريجة - دراسة حالة -

تعتبر الجباية المحلية أحد أعمدة النظام المالي المحلي نظرا لأهمية مردوديتها مقارنة بالموارد الأخرى من جهة، ولكونها وسيلة تدخلية لتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية داخل الجماعات المحلية من جهة أخرى.

وإنطلاقا من كون الإيرادات الجبائية المحلية لم تعد كافية لتغطية نفقات الجماعات المحلية، والتي إزدادت نفقاتها بسرعة نظرا لتوسع مجالاتها، وهذه الزيادة في النفقات لم تصاحبها زيادة في الإيرادات، مما جعلها تتخبط في صعوبات مالية وضعت البلديات والولايات في حالة عجز متراكم من سنة لأخرى، لذا وجب وضع مجموعة من الإجراءات بغية زيادة حصيللة الجباية المحلية وتفعيلها.

فما سبق سنتطرق إلى تطبيق النموذج التطبيقي لدراستنا في بلدية فريحة، وتحليل بعض الضرائب العائدة إليها (المحصلة) خلال الفترة الممتدة من سنة 2008 إلى غاية 2018، ومن ثم معرفة أهم أسباب ضعف ونقص كلا من التمويل المحلي والعوائد الجبائية المحلية مع تقديم حلول للحد من هذه الأسباب.

المبحث الأول : التعريف ببلدية فريجة

تعتبر البلدية الفاعل الرئيسي لأي عمل تنموي بإعتبارها الأقرب إلى المواطن والأدري باحتياجاته، لكي تقوم بهذا الدور لابد من وجود جهاز تمويلي متكون من موارد داخلية أو خارجية تكفل لها تحقيق دورها إتجاه المواطنين.

قمنا بإختيار دراسة حالة بلدية فريجة، بعرض مختلف الضرائب التي تتحصل عليها خلال الفترة الممتدة من سنة 2008 إلى غاية سنة 2018، وهذا لمعرفة فيما إذا كان للإصلاحات الجبائية آثار إيجابية على التمويل المحلي لهاته الأخيرة أم لا. وذلك بغية معرفة الأسباب الكامنة وراء عدم فعالية الإصلاحات الجبائية في حالة ثبوتها (عدم فعاليتها)، واقتراح الحلول المناسبة لتجاوز ذلك، وكذا تفعيل التمويل المحلي في الجزائر.

المطلب الأول: بلدية فريجة: الانشاء والخصائص

1- تاريخ إنشائها:

بموجب الأمر رقم 63-421 المؤرخ في 28 أكتوبر 1963 المتعلق بإعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، المعدل للمرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963¹. كانت بلدية فريجة قبل سنة 1957 جزء من بلدية عزازقة، أعيد تجميعها عند إنشائها بلديتين قديمتين أنشئت في 1957 وهما بلدية فريجة وبلدية القاهرة مع مراكز البلدية (أغريب، آيت وشن، تفریفت، ثالة تقانا).

1-الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر 63-421 يتعلق بإعادة تنظيم الإقليمي للبلديات، المؤرخ في 28 أكتوبر 1963 الموافق لـ 23 جمادى الأول 1383 المعدل المؤرخ في 16 ماي 1963.

2- مميزات البلدية: الطبيعية والبشرية

أ- الموقع الجغرافي:

تقع بلدية فريجة على بعد 130 كلم شرق الجزائر العاصمة، وعلى بعد 30 كلم من ولاية تيزي وزو، فيحدّها من الشمال بلدية أغريب ومن الشرق بلدية عزازقة، ويحدّها من الغرب بلدية واقتون وبلدية تيميزار، ومن الجنوب بلدية تيزي راشد وبلدية مقلع.

ب- المساحة: 66.55 كلم²

ج- عدد القرى: 22 قرية وهي كالآتي:

أزرو، آيت بوعلي، أشريون، تيمرزوفا، ثالة تقانا، أجارار، تيخربين، بافو، ملغني، الماجن، تافرسيفت، قاهرة، الهمري، إيمززو، قندول، نزلة، إيخربان، ثدوكرت أوججين، فريجة، بوبزر، لعزيب بوحميل، آيت محند.

د- عدد السكان :

في آخر تعداد عام للسكن والسكان الذي قامت به بلدية فريجة سنة 2008 بلغت نسبتها تعدادها السكاني بنحو 24.228 نسمة⁽¹⁾.

هـ- طبيعتها:

تتميز بلدية فريجة عن مثيلاتها من بلديات الولاية بالطابع الفلاحي، فمن قبل كانت منطقة صغيرة تابعة لبلدية عزازقة تتميز بكثرة النشاطات الفلاحية (الزراعة، وتربية المواشي....)، ما اكسبها طابعا فلاحيا، مع مرور الوقت ومع تغير الأوضاع السياسية، والإقتصادية، والإجتماعية أصبح من الضروري مواكبة الظروف والتطورات الحاصلة، بل مجارة بعض الظروف الخاصة التي مرت بها البلاد ولاسيما البلدية قيد الدراسة وما جاورها خلال عشرية سوداء حين عانى المواطن من غدر الارهابيين.

¹ - الأمانة العامة لبلدية فريجة ، دائرة عزازقة ، ولاية تيزي وزو .

تعتمد البلدية على مجموع ممتلكات وموارد مالية، وقبل سنة 2008 كدنا أن لا نسمع عن البلدية كثيرا سواء على المستويين الوطني أو الولائي، فمنذ هذه السنة باشرت بعملية إنجاز 88 محلا تجاريا لفائدة الشباب من أصل 100 المبرمجة بهدف إمتصاص البطالة المحلية، وأنشأت حضانة الأطفال في وسط المدينة، كما أنجزت مكتبة البلدية في إطار برنامج مديرية الثقافة لولاية تيزي وزو. وللبلدية مشاريع أخرى إلى غاية اليوم تشمل إعادة تهيئتها وتعمل على تحسين الإطار المعيشي للسكان بتلبية إحتياجاتهم، في الظاهر يبدو على أنها تحظى باهتمام مستمر.

المطلب الثاني: الهياكل الادارية والاقتصادية في بلدية فريجة

بعد التطرق إلى تاريخ البلدية وموقعها أتى دور التعرف على مختلف الهياكل التابعة لها سواء هيكلها التنظيمي (على المستوى الاداري) أو تلك الهياكل التي تعتبر كمكليات تابعة لها.

1-الهيكل الاداري:

تتكون البلدية من عدة مصالح مكلفة بمهام إدارية مختلفة من مصلحة لأخرى، كل واحدة حسب إختصاصها، وتتمثل فيما يلي:

***مكتب رئيس البلدية :**

يمثله رئيس المجلس الشعبي البلدي، منتخبا وممثلا للشعب (مواطني البلدية) ، يقوم بالمهام التالية:

- تسير إيرادات البلدية والإذن بإنفاق ومتابعة مالية البلدية.
- إبرام عقود إقتناء الأملاك وعقود بيعها، قبول الهبات والوصايا، والصفقات أو الإيجارات.
- إبرام المناقصات.
- المحافظة على الحقوق العقارية والمنقولة التي تمتلكها البلدية .

- توظيف وتعيين وتسيير العمال مع الشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

*** مكتب الأمين العام:**

يرأسه الأمين العام للبلدية بالتنسيق مع جميع مصالح البلدية ويقوم بالمهام التالية:

- السهر على حسن سير مصالح البلدية
- يقوم بإعداد جدول الأعمال الخاص بالمجلس الشعبي البلدي
- تحرير المداولات ومتابعتها
- الإشراف على إدارة البلدية والتنسيق بين مختلف مديرياتها.

*** مكتب التوثيق والأرشيف: يتولى ما يلي:**

- التكفل بأرشيف البلدية، حفظه، ترتيبه وتسييره ومتابعته
- جمع الوثائق القانونية التنظيمية وإستغلالها ووضعها في متناول مصالح البلدية
- إعداد التقارير الخاصة بالإحصائيات للقيام بالدراسات والتحليل
- تنسيق العلاقات مع مختلف المصالح الخارجية في مجال المحفوظات والوثائق.

*** مكتب الإعلام الآلي: يقوم بالمهام التالية:**

- التنسيق بين مختلف مصالح البلدية
- القيام بكل عمليات التي تتضمن الإعلام الآلي

*** مكتب النشاطات الإجتماعية : يتكلف المهام الآتية:**

- ضبط قائمة المحتاجين
- ضبط قائمة أصحاب الدخل الضعيف
- إحصاء السكنات التي لا تتوفر على الشروط الصحية للحياة
- إعداد شهادة الكفالة والحضانة والإنفصال عن الوالدين

- إنشاء ومتابعة لجنة التحقيقات الإجتماعية
- إعداد المحاضر والملفات المتعلقة بالأشخاص المصابين بالأمراض العقلية وتحويلها إلى المراكز المتخصصة.

*** مكتب الصفقات العمومية :** يتولى المهام التالية :

- إبرام الصفقات العمومية والعقود وتنفيذها
- تنظيم المناقصات والعقود وتنفيذها
- إعداد الحالات المالية والمادية لجميع المشاريع
- ضمان أمانة لجان فتح وتقييم العروض وكذلك الصفقات العمومية.

*** مكتب التعمير:** له المهام التالية:

- التكفل بدراسة ومتابعة وسائل التعمير وتنفيذها
- العمل على حماية وسائل التعمير على مستوى إقليم البلدية وفقا للقوانين والتتظيمات
- التكفل بمتابعة التعمير فيما يتعلق برخصة البناء، رخصة التجزئة ورخص الهدم
- السهر على مراقبة وتسليم شهادة مطابقة الأشغال
- متابعة قواعد التعمير و البناء.

*** مكتب التنظيم و الشؤون العامة:** يقوم بالوظائف التالية:

- إعداد الوثائق المتعلقة ببطاقة التعريف الوطنية
- إحصاء كل الأصناف التجارية والمؤسسات التجارية المتواجدة على تراب البلدية
- ضبط ومتابعة كل السجلات التجارية والحرفية
- متابعة حركة المواطنين (جواز السفر، وشهادة الإقامة...)
- التكفل بالتنظيم العام
- متابعة كل النزاعات التي تكون البلدية طرفا فيها
- تحرير والرد على العرائض أمام الهياكل المختصة

- فحص ودراسة العقود التي تصدرها البلدية من حيث الشرعية وخاصة فيما يتعلق بمضمون القرارات

- إصدار مدونة بالعقود الإدارية البلدية بصفة دورية.

*** مكتب الحالة المدنية:** يقوم بالمهام الآتية:

- إعداد سجلات الحالة المدنية بكل أنواعها

- إعداد الوثائق الخاصة بالحالة المدنية

- إحصاء المواليد والزواج والوفيات

- تسجيل الأحكام المتعلقة بالحالة المدنية والتصريحات على الهامش

- إستخراج الوثائق.

*** مكتب الانتخابات:** يتولى ما يلي:

- إعداد بطاقات الانتخاب وإحصاء الناخبين

- تسجيل وشطب الناخبين

- توزيع بطاقات الناخبين

- التنسيق مع الحالة المدنية بالنسبة لحركات الناخبين

- تحضير العمليات الانتخابية.

*** مكتب النظافة والوقاية:** يتولى كل المهام المتعلقة بالحفاظ على الصحة العمومية ومنها:

- محاربة الأمراض المتنقلة عبر المياه

- إجراء التحقيقات حول النظافة

- مراقبة المؤسسات والمحلات ذات الطابع الغذائي

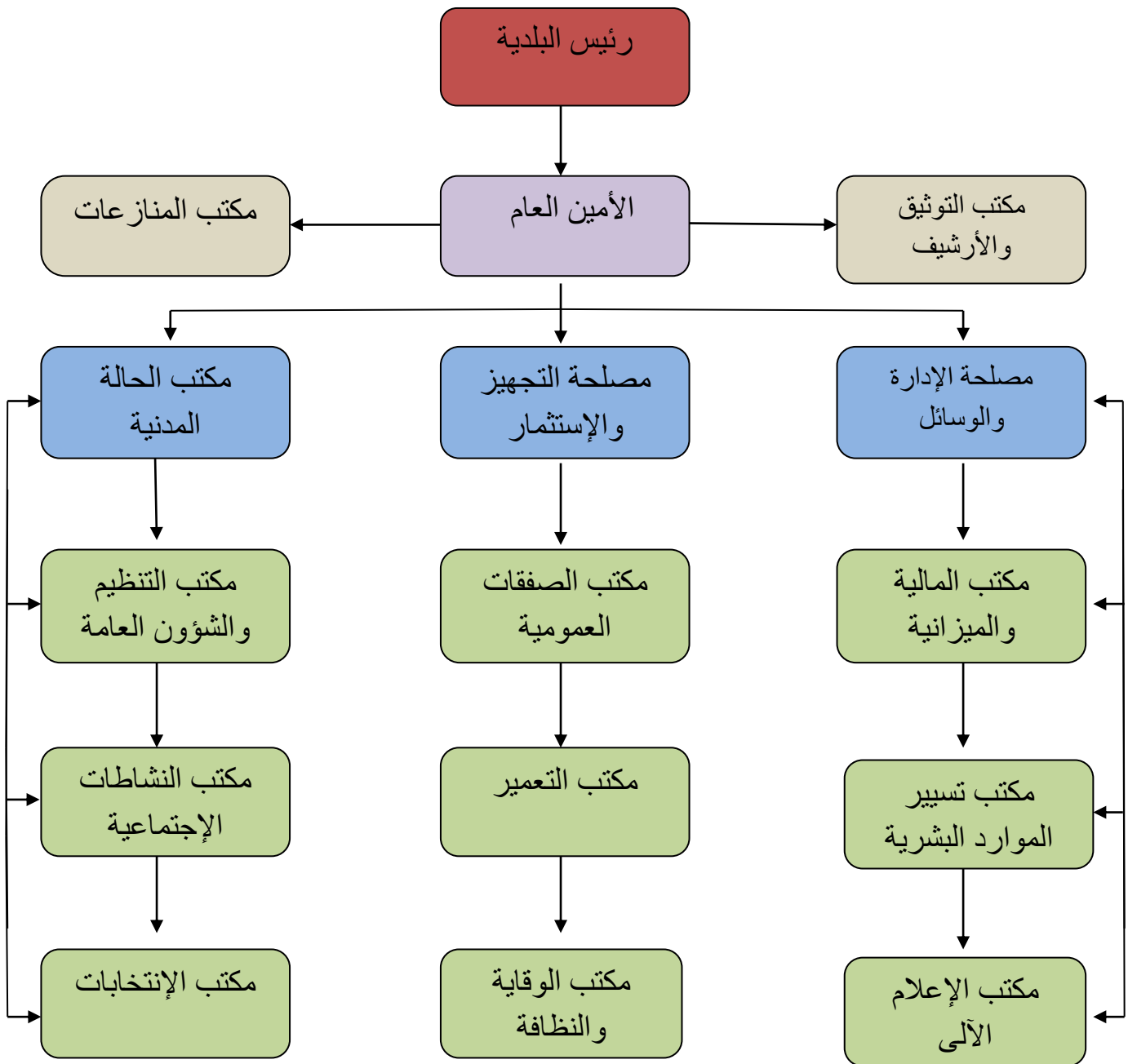
- القيام بحملات التوعية الخاصة بالنظافة والوقاية.

*** مكتب تسيير الموارد البشرية:** يتكفل بالمهام التالية:

- متابعة مخططات البلدية للتنمية

- متابعة تنفيذ الميزانيات
 - تحضير الوضعية المالية للبرامج
 - تسيير الحياة المهنية للمستخدمين
 - مسك جدول التعداد ومخطط السنوي للتسيير الموارد البشرية
 - السهر على التكوين المتواصل للمستخدمين
 - * مكتب المالية وميزانية البلدية :**
- ميزانية البلدية عبارة عن جدول تقديرات الإيرادات والنفقات السنوية للبلدية، وتنظم عبر مكتب المالية والمحاسبة ويتكفل بما يلي:
- حساب أجور ومرتببات المستخدمين
 - إعداد حولات التحصيل والدفع
 - إعداد قسائم الطلبات
 - مسك دفاتر الإلتزامات والنفقات والمداخيل .
- ويتفرع هذا المكتب إلى فرعين :
- أ- فرع التسيير :** يقوم بالمهام التالية:
- متابعة تنفيذ الميزانيات فيما يخص قسم التسيير
 - حساب أجور ومرتببات المستخدمين
 - إعداد الكشوفات المالية.
- ب- فرع التجهيز :** له المهام الآتية:
- متابعة تنفيذ الميزانيات فيما يخص قسم التجهيز
 - المساهمة في إعداد وتحضير وضعيات البرامج.
- ومكاتب تسيير الموارد البشرية والمالية وميزانية البلدية هي أهم المكاتب التي زرنا مصالحها وطلبنا من القائمين عليها المعلومات والبيانات اللازمة لإعداد مذكرتنا.

الشكل رقم 01 : الهيكل التنظيمي لبلدية فريجة



المصدر: من إعداد الطالبين.

2-الهيكل الاقتصادي: تتوفر بلدية فريجة على مجموعة من الهياكل الاقتصادية نذكرها كما يلي:

(Une briqueterie)	* مصنع الطوب
(Unité de fabrication de carrelage)	* وحدة تصنيع البلاط
(Unité de fabrication du P.V.C)	* وحدة تصنيع الأنابيب البلاستيكية
(Unité production de crème glacée)	* مصنع المثلجات
(Unité production de jus)	* مصنع مشروبات الغير غيرالغازية

2-الهيكل الثقافي: تتمثل الهياكل الثقافية لبلدية فريجة كما يلي:

(une Maison de jeunes)	* دار الشباب
------------------------	--------------

1

(une Bibliothèque communal)	* مكتبة البلدية
-----------------------------	-----------------

3-الهيكل الرياضي: تتواجد ببلدية فريجة العديد من الهياكل الرياضية، نوردتها كما يلي:

(un Stade communal)	* ملعب بلدي
---------------------	-------------

(9 Lieux de jeux)	* 9 أماكن للعب
--------------------	----------------

(Un Complexe sportif) ²	* مجمع متعدد الألعاب الرياضية
------------------------------------	-------------------------------

كل تلك الهياكل من المفروض لها نصيب في زيادة موارد ميزانية بلدية فريجة.

1

² - الأمانة العامة لبلدية فريجة، مرجع سابق.

المطلب الثالث : تحليل ميزانية بلدية فريجة (2008 إلى 2018م)

بعدما تطرقنا لماهية البلدية من خلال التعريف بموقعها الجغرافي وهيكلها والإشارة الى نشأتها وطابعها، أتى دور التعرف على الإيرادات الجبائية المحلية لبلدية فريجة المتشكلة من ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة على مدار الفترة الزمنية الممتدة من 2008 إلى غاية 2018 وذلك عبر الجدول التالي:

الجدول رقم (05) : يوضح ميزانية بلدية فريجة من سنة 2008 / 2018.

السنة	الإيرادات الجبائية	الإيرادات الإجمالية	النسبة (%)	النفقات	النسبة (%)
2008	25396520.16	113079659.74	22.46	98459647.61	25.79
2009	27737767.10	150333421.64	18.45	116580365.67	23.79
2010	31588476.37	179517660.21	17.60	133095570.26	23.73
2011	37303224.92	184221716.46	20.25	152434776.44	24.47
2012	41580966.50	245922306.72	16.91	167659991.26	24.80
2013	47263033.50	259762567.15	18.19	176053366.20	26.85
2014	54662305.17	285369174.22	19.15	202004928.44	27.06
2015	65081161.98	282825284.50	23.01	215966239.49	30.13
2016	81242583.99	240076244.30	33.84	168135929.81	48.32
2017	104489033.55	271815652.57	38.44	177752517.49	58.78
2018	114610306.26	258624112.55	44.32	258624112.55	44.33
المجموع	630955379.50	2471547800.06	25.53	1866767445.22	33.80

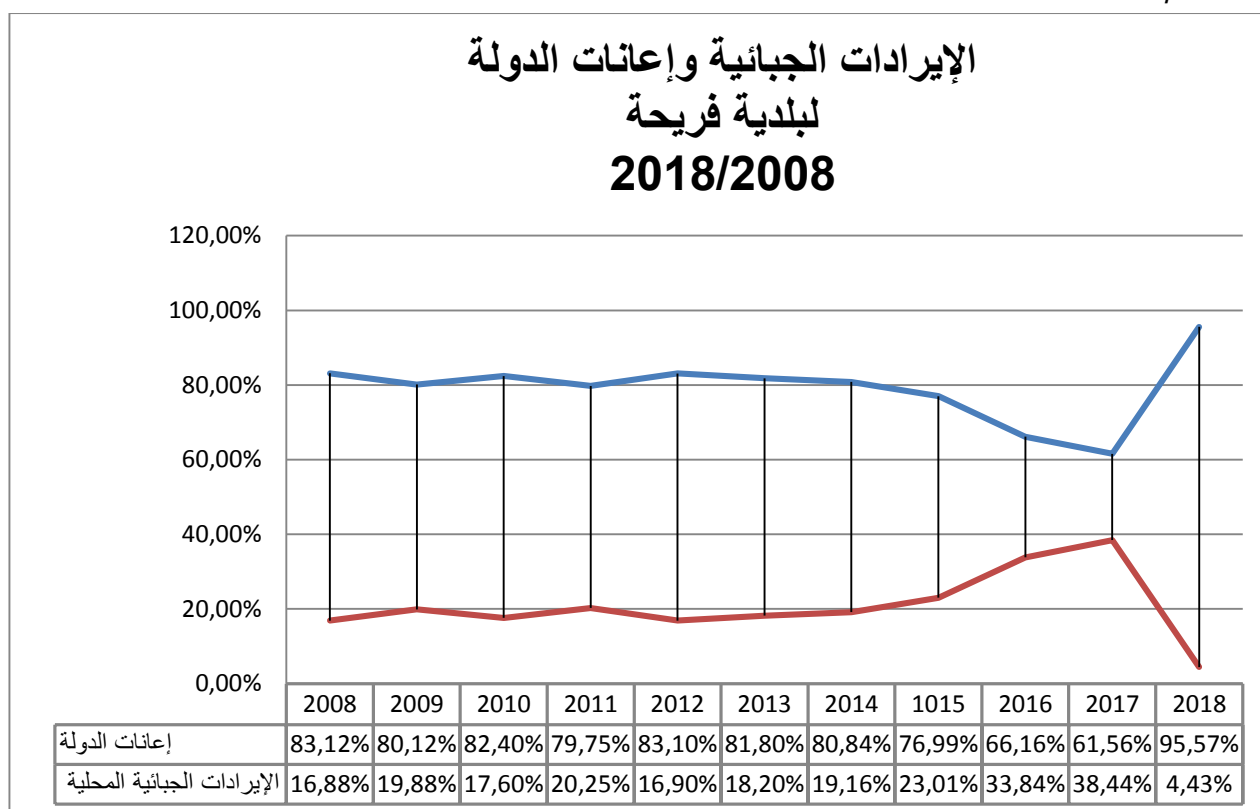
المصدر: من إعداد الطالبين.

ب . تحليل الجدول:

من خلال الجدول السابق الذي يوضح ميزانية بلدية فريجة من الفترة الممتدة من سنة 2008 إلى غاية سنة 2018 تمّ الوصول إلى النتائج التالية:

إن مجموع الإيرادات الجبائية لهذه البلدية تشاهد تحسنا في السنوات الأخيرة مقارنة بالسنوات الماضية فمثلا سنة 2008 قدرت بـ 25396520.16 دج مقارنة بسنة 2017 التي حددت بـ 104489033.55 دج؛ أي بفرق 79092513.39 دج، فهذا يوضح لنا أن هناك فعالية في تحصيل هذه الإيرادات الجبائية، فرغم هذه الزيادة في إيراداتها الجبائية إلا أن البلدية تبقى أسيرة للعجز المالي، وذلك عائد إلى الإرتفاع الموجود في نسبة النفقات مقارنة بالسنوات الماضية مما يزيد من حدة تدخل الدولة في تقديم إعانات ومساعدات مالية لتسديد تلك النفقات، وهذا ما يعكس مبدأ الاستقلال المالي، التي بدورها تقلص من حريتها في التصرف في رسم سياستها، فإن الإيرادات الجبائية لهذه البلدية تبقى عاجزة عن تغطية نفقاتها الأمر الذي يستدعي تدخل السلطة المركزية في تمويلها، فهذه الأخيرة هي التي تساهم بشكل كبير في مجموع الإيرادات المحصل عليها، فمنه يتبين لنا أن تحصيل إيرادات هذه البلدية تبقى متعلقة بدعم المركز لها، وهذا ما يبينه المنحنى البياني من خلال إظهار الفرق بين الإيرادات الجبائية المحلية وإعانات الدولة.

الشكل رقم 02: المنحنى البياني للإيرادات الجبائية وإعانات الدولة لبلدية فريجة
2018/2008



المصدر: من إعداد الطالبين.

المبحث الثاني: أسباب ضعف المالية والجباية المحليتين في بلدية فريجة

رغم تعدد وتنوع الموارد المالية للجماعات المحلية، إلا أنه نجد أن معظم الجماعات المحلية عموما والبلديات الجزائرية خاصة، تعاني من ضعف في مواردها المالية، وذلك راجع لعدة أسباب، وهذا ما سنتطرق اليه في هذا المبحث بذكر أهمها، وقبل ذلك لابد من معرفة أسباب ضعفها، وهذا ما سنتطرق اليه في هذا المبحث بذكر أهمها.

المطلب الأول: أسباب ضعف التمويل المحلي

- تعاني أغلب البلديات الجزائرية من صعوبات في موازنة حساباتها وتغطية المصاريف الكبيرة التي تتحملها هذا ما يجعلها تسيير في حلقة العجز مما يؤدي بها إلى الإستدانة.
- ومن بين أهم الأسباب التي أوصلتها الى هذا العجز نذكر كما يلي:
- عدم ملائمة الوسائل المتوفرة للبلديات مع المهام الموكلة لها.
 - احتياجات مالية متزايدة بوتيرة سريعة وقدرات تمويل محدودة وفي تراجع.
 - هيمنة تكاليف أجور الموظفين في البلديات على نفقات التسيير، حيث يحدد المعيار المرجعي المقبول على المستوى الوطني عموما ب 45% من النفقات الاجمالية للتسيير، إلا أن أغلب البلديات الجزائرية تفوق هذا المعدل المتراوح ما بين 50 % و 60 %.
 - الارتباط القوي للبلديات في تمويلها بالدولة و صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية¹.
 - موارد صافية في نمو مستمر ولكن تبقى غير كافية بالنظر الى الحاجيات المتزايدة وتتكون الموارد الجبائية أساسا من المداخل الناتجة عن ما يلي:
- جباية الدولة:** تتمثل في الرسم على القيمة المضافة والضريبة على الممتلكات حيث توجه نسبة محددة منها لفائدة الجماعات المحلية.

¹- Ministère de l'intérieur et des collectivités locales , op,cit, 08.

الجبائية المحلية: تعود مداخيلها إلى البلديات، الولايات وصندوق الضمان والتضامن

للجماعات المحلية إلا أن نسبتها إلى الموارد المحلية تبقى هامشية.

وعموما يشكل الرسم على النشاط المهني والرسم على القيمة المضافة أكثر من 90 % من حصيلة الجبائية المحلية في حين أن الرسم العقاري غير متحكم فيه جيدا، وتبقى الرسوم الأخرى هامشية دون أثر.

- محدودية بعض الإجراءات الجبائية وعدم تماشيها مع الواقع:

فيما يخص الإيرادات الجبائية لاستغلال المناجم والمحاجر تدفع للبلديات التي تحتضن المقرات الاجتماعية لهذه الشركات، في حين أن البلديات التي يقع على أرضها النشاط الانتاجي لا تحصل على شيء وهذا يعتبر اجحافا في حقها.

إن الإيرادات المحصلة من طرف البلديات فيما يخص الرسم على النشاط المهني محددة بـ 2% وهي لا تمثل المعدل المتجمع الحقيقي الناتج عن اندماج المعدلين السابقين الرسم على النشاطات الصناعية، ولا تمثل المعدل المتجمع الحقيقي الناتج عن اندماج المعدلين السابقين الرسم على النشاطات الصناعية والتجارية والرسم على النشاطات غير التجارية، حيث كانت الجماعات المحلية تحصل على هاذين المعدلين بالنسب التالية حسب الترتيب 2% و 6%، أما النسبة للرسم على السكن فإن القيمة الإيجارية الجبائية والتي تتخذ كمعيار لقياس الرسم العقاري مبنية على مبادئ متنازع فيها، فهي لا تفرق بين السكنات الاجتماعية والسكنات الترفوية، حيث يخضع مسكن قديم في عمارة بحي شعبي لنفس القيمة الإيجارية الجبائية (متر المربع) لمسكن فردي في حي راق.

تمثل المساهمة في صندوق الشباب من طرف البلديات والولايات بـ 7% من قيمة الإيرادات الجبائية مما يشكل عبئا ثقيلا خاصة على البلديات العاجزة.

- على العموم يمكن القول أن الوضعية المالية المحلية للبلديات تواجه مجموعة من المشاكل والتي تعود إلى أسباب متعددة منها:

زيادة عجز البلديات والذي يعود في جزء منه الى نقص وعدم كفاية الموارد مقارنة بالاحتياجات بالإضافة الى سوء التسيير.

التأثير السلبي للمديونية المتزايدة والمتجمعة على مصداقية الجماعات المحلية. ضعف نظام التحصيل، حيث تركز الدولة على تحصيل مواردها مما يجعل الجباية المحلية ضعيفة (1).

المطلب الثاني: أسباب ضعف عوائد الجباية المحلية

إن الموارد المالية الجبائية للجماعات المحلية الجزائرية غير كافية لتغطية نفقاتها التي إزدادت بسرعة حيث أنها تعاني من إختلال التوازن بين نسبة نفقاتها مع نسبة إيراداتها مما إستصعب ماليتها وبما أن الموارد الجبائية تمثل النسبة الكبيرة من إجمالي العائد المحلي، وعليه فإن تدهور الحالة المالية المحلية هي ظاهرة ناتجة عن تدهور الحالة الجبائية التي تعود للأسباب التالية:

- إستحواذ الدولة للضرائب الأكثر إنتاجية:

تتميز الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية مقارنة بتلك المحصلة لفائدة الدولة بإحتكارها من طرف هذه الأخيرة إذ تستحوذ على 75% لصالحها بينما الجماعات المحلية تحصل على 25%، وهناك العديد من الضرائب لا تشارك فيها الجماعات المحلية كالتعريفية الجمركية الجباية البترولية، الرسم على القيمة المضافة الدولة تأخذ 85% بينما البلدية تأخذ 5%، وكذلك الضريبة على المناجم تأخذ الدولة 90% مقابل 10% لصالح الجماعات المحلية، كما تستحوذ الدولة على 60% فيما يخص الضريبة على الأملاك أما بالنسبة للبلدية تأخذ 20% بالرغم من أنها أملاك ذاتية للبلدية.

- تمرکز الجباية المحلية في يد السلطة:

¹ مقابلة مع السيد مدير مصلحة المحاسبة لبلدية فريحة، يوم 2018/07/16.

يعتبر وضع الإيرادات الجبائية في يد السلطة المركزية من أهم الأسباب المؤدية إلى عجز البلديات، وتتجلى تبعية تلك الإيرادات على مستوى تأسيس الضريبة وقبضها أو تحصيلها، فبالنسبة لتأسيس الضريبة أوكل الدستور الجزائري هذا الاختصاص إلى السلطة التشريعية، فالضريبة تخضع لقواعد محددة في إطار قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعية الضريبة ثم يأتي دور القوانين الفرعية المتخصصة ومن خلال هذه القوانين يتضح أن البلدية لا يد لها في تأسيس الضريبة. فيعد تأسيس الضريبة و تحديد وعائها الضريبي حكرًا إلا على السلطة التشريعية والتنظيمية مما يؤكد مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية والتي تجرد البلديات من المبادرة المالية¹.

- التهرب الضريبي:

تعتبر ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي العامل الذي يجعل خزينة الجماعات المحلية تحرم من المبالغ التي تستحقها، يقصد بالتهرب الضريبي هي ظاهرة يحاول المكلف بها عدم دفع الضريبة كلياً أو جزئياً بنقل عبئها أو التخلص منها عن طريق التهرب.

- مجمل الضرائب العائدة لفائدة الجماعات المحلية هي عبارة ضرائب ذات مردودية ضعيفة وغير كافية، نظراً إلى الإرتفاع في نسبة النفقات مما أدى إلى خلق عجز مالي.

- عدم إستقرار التشريع الضريبي:

إن محاولة خلق منظومة جبائية تتكيف مع التحولات التي تشهدها البلاد، لم يكن بالأمر اليسير فقد ظهرت الآثار السلبية لكثرة التعديلات وإنحرافها خاصة في الجانب الجبائي، إضافة إلى تنوع الضرائب وتعدد معدلاتها مع إختلاف مواعيد تحصيلها، مما جعل النظام الضريبي صعب التطبيق والتحكم فيه، سواء بالنسبة للموظفين أو المكلفين بدفع الضرائب.

¹ بسمّة عولمي، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة عنابة، كلية العلوم الإقتصادية علوم التسيير، العدد 04، ص275.

لهذا لم يتمكن النظام الضريبي الجزائري من تحقيق الإستقرار، مما أدى إلى عدم وضوح الرؤية لدى السلطات، فضلا عن تعقد النظام، وفي هذا المجال يلاحظ سنويا كثافة التعديلات الضريبية⁽¹⁾.

- إجراءات الإعفاءات والتخفيضات أدت إلى حرمان الجماعات المحلية من عائدات كان بإمكانها أن تأتي لفائدتها.

- عدم كفاية الموارد الجبائية أدى بمعظم البلديات إلى الإعتماد على ما تقدمه الدولة وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية من إعانات، ما يعني فقدان الجماعات المحلية لسلطتي التقرير والتخطيط وإخضاعها للرقابة المركزية للنشاط التنموي.

- عدم الوصول إلى تحقيق عدالة في توزيع العائدات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية.

- حل الكثير من المؤسسات المحلية في إطار برامج الإصلاح الإقتصادي، مما قلّص من الإيرادات الجبائية.

- تلاشي الإدارة في تحصيلها لضعف مردوديتها، إحتكار الدولة للتشريع الضريبي بالإضافة إلى كل الضرائب التي تم ذكرها سابقا نجد الدمغة الجبائية التي لا تستفيد منها البلديات كثيرا.

- غياب روح المسؤولية لدى المسؤولين المحليين أو عدم كفاءتهم في المجال الضريبي.

- عدم التوازن الجهوي في توزيع الثروة: تقوم إستقلالية الجماعات المحلية على أساس تقسيم البلاد إلى وحدات محلية يعترف بها، ومن الآثار المالية التي تتجم على هذا التقسيم الإقليمي فتعكس سلبا على الجماعات المحلية نظرا لضعف الجانب المالي لديها، فالعديد من البلديات تأثرت بهذا التقسيم خاصة تلك التي ينعدم فيها النشاط الإقتصادي وتأخذ كفايتها من الموارد الجبائية عن طريق قباضات الضرائب التابعة للدوائر أو مخصصات صندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية.

¹-وداد علو، "حتمية إصلاح المنظومة الجبائية الإقليمية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، العدد 02، 2014، ص ص 275-276.

المبحث الثالث: إجراءات الحلول المقترحة

من خلال دراستنا للأوضاع المالية للجماعات المحلية أسباب نقصها ضعف مردوديتها لاسيما مواردها الجبائية يتضح لنا أنه ينبغي إنتهاج آليات محددة وفعالة لإصلاح المنظومة الجبائية، وذلك لمواكبة التطورات الراهنة إلى أصناف من الاجراءات نوجزها في المطالب الآتية:

المطلب الأول : الحلول القانونية المقترحة

- إعادة النظر في النظام الجبائي والتسيير المالي المحلي وذلك بوضع إستراتيجية شاملة وموضوعية له ومكافحة التهرب والغش الضريبيين. وفرض عقوبات على التهرب الجبائي.
- وكذا تجسيد اللامركزية على مستوى الجماعات المحلية والإعتراف بالاستقلالية المالية للبلديات، والتقليص من مهام البلدية وحصرها فيما يناسبها⁽¹⁾.
- إحداث موارد مالية جديدة.
- إشراك البلدية في الجباية المحلية.
- إشراك المجتمع المدني وتحقيق الشفافية.
- الإبتعاد عن التوزيع التمييزي لحصيلة الضرائب ومراجعة التوزيع غير العادل للموارد الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية.
- تدعيم الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة.
- فرض رقابة فعالة في مجال تسيير الأموال العمومية وفي الآجال القانونية تجسيدها على أرض الواقع مع الشروط المتفق عليها.

¹ - مقابلة مع السيد مدير مصلحة المحاسبة لبلدية فريحة، يوم 2018/07/23.

- آلية قانونية جديدة فحواها أن يصبح رئيس المجلس البلدي مسؤولاً عن ميزانية البلدية، قد تلقى نصيبها هذه الفكرة في عملية توسيع صلاحيات رئيس البلدية في مشروع قانون البلدية المزمع.

- إيجاد صيغ قانونية يجعل البلدية مستثمراً، وإن كان منذ 1969 قانون يسمح لها بإنشاء مؤسسات اقتصادية في إطار تنظيمي قانوني، وجملة الصلاحيات الكفيلة بتنظيم مجالات التنمية في البلدية كقانون 1967م، ثم قانون البلدية لعام 1990، والقانون الصادر سنة 2011 ، ودرسات الجزائر ابتداء من دستور فيفري 1989 القاضي بالتوجه نحو اقتصاد السوق.

- إعادة تثمين الرسوم على العقار مثلاً الذي يمثل في الدول المتطورة رقم واحد في الجبايات، وبالتالي مداخل البلديات، وفي رسوم رفع القمامات وغيرها.

- تنسيق أمثل للبلديات مع مصالح الضرائب لإنجاز وعاء ضريبي.

- زيادة مداخل البلدية من خلال القوانين، وذلك من خلال مراجعة حقوقها في الكراء مثلاً، وقد قامت بعض القوانين بضبطها مثل قانون المالية لسنة 2001 الذي ضبط حقوق صالات الأفراح، وقانون المالية لعام 2000 الضابط لحقوق التوقف وراجعها قانون المالية لعام 2016م.

- تفعيل دور الصندوق الوطني للتنظيم والتنمية الفلاحية.

- تفعيل صندوق تنمية الجنوب بالنسبة لبلديات الواقعة في الجنوب الجزائري، خاصة الواقعة في عزلة.

- تفعيل دور الصندوق المشترك للجماعات المحلية (بين البلديات)، وبالتالي خلق سياسة التضامن بين البلديات، كخلق التضامن بين بلدية صنف ذات طابع صناعي وأخرى فلاحية، فيصير التكامل والتضامن بينهما.

- تفعيل دور الصندوق الاجتماعي للتنمية لتشجيع المبادرة الخاصة لإنشاء مؤسسات مصغرة.

المطلب الثاني : الحلول الإدارية المقترحة

- الإهتمام بالموارد البشرية وتفعيل أدائها وتأطيرها.
- إدخال وتعميم التقنيات الحديثة في مجال الميزانية قصد تحقيق فعالية أكبر في تسيير المالية المحلية.
- إستحداث دورات تكوينية في مجال تسيير مالية البلدية.
- تدعيم الإدارة الجبائية بالوسائل الحديثة وتوفير الإمكانيات المادية والبشرية ووضع التحفيزات والكفاءات المهنية.
- تحقيق إستقلالية الجهاز الإداري من الضغوط السياسة وتنمية الولاء لهذا الجهاز.
- تحسين رواتب الموظفين و تقليل الفروق بينهم.
- تفعيل مبدأ الجدارة في شغل الوظيفة الإدارية من خلال معايير دقيقة تعتمد على الكفاءة والإستحقاق كأساس لوضع الرجل المناسب في المكان المناسب.
- العمل على إيجاد نظام يسمح بخلق جو من التعاون ما بين البلديات.
- التنسيق بين مصالح الجماعات المحلية وأعاون مصالح الإدارة الجبائية في تسهيل عملية المتابعة لتحصيل الضرائب المحلية. مع العمل على تقريب الإدارة من المواطن، وبالتالي إمكانية الحصول على الوثائق الإدارية بسهولة وفي وقت وجيز، لكن ليس الهدف من تقريبها في عملية تسهيل الحصول على الوثائق فقط، إنما تتجاوزها إلى تسهيل لقاء المواطن بالإدارة (رئيس بلدية في أيام الاستقبال، الحضور أثناء اجتماعات المجلس البلدي المعلن عليه رسميا في البلدية للمساهمة بطرح الانشغالات وتلقي الحلول) لتفعيل الدور التنموي المنوط به، والرفع من حصص التكوين لموظفي البلدية لضمان التسيير الأمثل وترشيد المال العام⁽¹⁾.

¹ - مقابلة مع السيد مدير مصلحة المحاسبة لبلدية فريجة، يوم 2018/07/25.

المطلب الثالث : الحلول الإقتصادية المقترحة

- تشجيع المشاريع الإقتصادية على المستوى المحلي مما يؤدي إلى تحقيق عائدات مالية معتبرة التي يتم توجيهها لصالح الجماعات المحلية.
- تشجيع الإستثمار المحلي وتجسيده في عدة أشكال منها:
 - إستثمار التجديد: أي تجديد المعدات القديمة التي تجاوزها التقدم التكنولوجي.
 - إستثمار إنتاجي: وهو يساهم في زيادة الطاقة الإنتاجية للمؤسسة وتحقيق الأرباح وتقادي التبذير في إستعمال مواردها الأولية.
 - إستثمار توسعي: مثل إنشاء وحدات جديدة.
 - إستثمار غير منتج: هو النوع الذي لا تتصل مباشرة بعمليات الإنتاج ولا تؤدي إلى رفع القدرة الإنتاجية بشكل كبير مثل بناء مؤسسات التعليم والتكوين.
 - إستثمار مباشر: الذي يهدف إلى تراكم الثروات وخلق فرص أكثر من مناصب الشغل⁽¹⁾.
- إدخال الجماعات المحلية في شراكة مع متعاملين آخرين.
- تشجيع القطاع الخاص في إنجاز المشاريع الجماعات المحلية المريحة والمثمرة في البلديات لتحسين من مداخلها السنوية من جانب، ومساعدتها في إرضاء المواطنين من جانب آخر، وللشريك الاقتصادي أيضا نصيب اوفر في الربح وتوسيع قاعدة الزبائن والمتعاملين معه.
- خلق مناطق نشطة على مستوى البلدية؛ أسواق جوارية، مرافق للنشاط الرياضي، حظائر السيارات وغيرها.
- وسيكون للبلدية بذلك دورا في توفير مناصب شغل، وبالتالي في مكافحة البطالة.
- تنميين الموارد المنتجة للمداخل مثل المحلات التابعة للبلدية، السكنات، الأسواق اليومية والأسبوعية، والحظائر، المحشر البلدي، والمذبح البلدي، مواقف السيارات، قاعات السينما، وقاعات الحفلات، وروض الأطفال.

¹ - مقابلة مع السيد مدير مصلحة المحاسبة لبلدية فريحة، يوم 2018/07/29.

خلاصة الفصل :

من خلال الدراسة التي قمنا بها في بلدية فريحة في الفترة الممتدة من 2008 إلى غاية 2018، تبين لنا أن البلدية تعاني من عجز في ميزانيتها، لأن النفقات الإجمالية كانت أكثر من إيرادات البلدية، فالنفقات كانت تتزايد بشكل مستمر، وهذا أمر طبيعي نتيجة للتوسع العمراني للبلدية ويليها زيادة الأعباء الملقاة على عاتق البلدية، فكل تجمع سكاني يجب أن يوضع إلى جانبه هياكل خدمتية كالصحة، والتعليم ومرافق عامة أخرى.

من تحليل نفقات التسيير وجدنا نسبة الموظفين تأخذ الحيز الأكبر من التسيير فهي تأخذ 7 مليار من الأجور سنوياً، إضافة إلى النفقات الأخرى كفواتير الكهرباء الخاصة بالمرافق العمومية والمؤسسات التعليمية والصحية.

بعد التطرق للإيرادات الضريبية للبلدية، وجدنا أن هذه الأخيرة تعتمد بشكل مباشر على الإيرادات الضريبية في إعداد ميزانيتها، حيث وصلت عام 2017 إلى 38,44٪ من الإيرادات الجبائية.

ففي تحليلنا لمكونات الإيرادات الضريبية للبلدية، وجدنا أن الرسم على النشاط المهني أكبر الموارد الضريبية بتحقيقه أعلى نسبة في الإيرادات الضريبية، ولتدعيم هذا المورد لابد من تشجيع الأنشطة الصناعية وتشجيع الأشخاص على خلق المؤسسات بتوفير الظروف المناسبة لهم. تعاني البلدية من الإهمال بالنسبة للعقارات البلدية وأملكها، وسوء إستغلالها، فنتج عن هذا ضعف الإيرادات الضريبية بالنسبة للرسم العقاري.

إهمال تحصيل بعض الرسوم الضريبية، وعدم مراقبة تحصيلها والوقوف عليها مثل الرسم على الذبح، رسم الإقامة ورسم الحفلات، ويليها حرمان البلدية من إيرادات كانت ستساهم في زيادة الإيرادات الإجمالية للبلدية.

وكل هذا الإهمال يرجع إلى مديرية الضرائب التي لا تقوم بدورها الحقيقي في عملية جمع الضرائب المحلية.

الخاتمة

اعتمد بحث "الإصلاح الجبائي آلية لتدعيم التمويل المحلي في الجزائر، دراسة حالة بلدية فريجة"، على سلسلة من البيانات والمعلومات المستقاة من مراجع مختلفة ومقابلات شخصية مباشرة. وتعد الجباية من الموارد الهامة والمؤثرة على ميزانية الدولة عامة والجماعات المحلية خاصة، ومنها البلدية فإن حاجتها للموارد المالية أمر جوهري وضرورة ملحة تفرضها طبيعة المهام والصلاحيات التي تمارسها نتيجة لمركزها السياسي والإداري.

تقدم الجماعات المحلية وعلى رأسها البلديات خدمات متنوعة للمواطنين، ولتؤمن تلك الجماعات استمرار قيامها بوظائفها المختلفة ستكون بحاجة إلى إيرادات مالية، هذه الأخيرة التي تعتبر محرك أساس للقرارات والنشاطات، ومن هذا المنطلق تأتي الحاجة إلى فرض الجباية المحلية بأنواعها.

والتحصيل الجبائي بحاجة إلى إصلاحات عميقة تمس الهياكل والتشريعات القانونية، على أن تكون تلك الإصلاحات تتماشى والظروف العامة للدولة في كافة نواحي الحياة.

قدمنا في الفصل الأول مختلف المفاهيم لاسيما الأساسية والتي تعتبر متغيرات مذكرتنا "الإصلاح الجبائي" و"التمويل المحلي"، وذلك بعد أن أحطنا بمدلول السياسات الجبائية والضريبية أيضا؛ وقد استعملنا في ذلك طريقة التدرج من العام إلى الخاص، أم من الكل إلى الجزء.

وإستخلصنا أن إيرادات الجماعات المحلية تعتبر أداة مالية تمتلكها الدولة وتستعملها لتغطية نفقاتها، وتلك الإيرادات والنفقات بحاجة لسياسات تسييرها وتحدددها للوصول إلى نظام جبائي تؤسسه الدولة والجهات المختصة به.

ركزت الدراسة في الفصل الثاني على الجباية المحلية في الجزائر بين القانون والواقع، وكان الواقع يتطلب منا تشخيص وتشرح الظاهرة، ثم اثبات وجودها وكيفية اعتمادها تشريعا أو من خلال النصوص القانونية المختلفة، ومع التطرق لمختلف موارد الجماعات المحلية سواء الداخلية أو الخارجية. ما أوضح لنا أن معظم الضرائب والرسوم تتحصل عليها

الدولة بنسب كبيرة من الجماعات المحلية، فهي بذلك مورد حيوي للخرينة العمومية للدولة، اذا ما تمت مطابقة وتنفيذ القوانين وتقتضي رقابة ومتابعة ادارية محكمة في عملية التحصيل الضريبي.

وتمحورت الدراسة في الفصل الثالث والأخير. حول الآليات المالية للإصلاح الجبائي في الجزائر من خلال اعتماد منهج دراسة حالة بلدية فريحة في ولاية تيزي وزو والتابعة اداريا لدائرة عزازقة، وذلك بتحليل مختلف الضرائب والرسوم العائدة لها خلال العشرية 2008 إلى 2018، ومن ثم تبين لنا بعض الأسباب التي تدفع بنقص المالية المحلية ونقص عوائد الجباية المحلية، وكذا ضعف الجهاز الإداري للضرائب ومن خلال بحثنا يمكن توقع اصلاحات أخرى مقبلة ستأتي على الإصلاح الأخير لتكون إصلاح الإصلاح، أما عن إنتشار أنشطة الإقتصاد غير الرسمي، فالسلطات المعنية على قدم وساق لقطع الطريق عن السوق الموازية في مجال بيع مختلف السلع ومن خلال وعود السلطات بفتح مكاتب خاصة لتحويل العملات فإن السوق الموازية في العملات الأجنبية هي الأخرى ستحدث تغييرا معقولا في عملية الإصلاح الجبائي، فبعدها قدمنا بعض المقترحات لإصلاح حالها.

ومنه استنتجنا أن البلدية تحسنت أوضاعها المالية على مدار هذه الفترة، حيث تبين لنا ارتفاع نسبة الإيرادات من سنة لأخرى. من خلال بحثنا توصلنا إلى صحة فرضياتنا التي قدمناها حيث أن الإصلاح الجبائي قام بدوره إتجاه التحصيل الضريبي بالجزائر. كما أن ميزانية الجماعات المحلية تعبر عن نشاطها وأن سبب عجز الميزانية يعود لضعف التحصيل الضريبي. ويجدر الإشارة أن الإصلاحات الجبائية لازالت تسعى للمستوى المطلوب وذلك لتغطية العجز الذي تعاني منه الجماعات المحلية خاصة البلدية. فمنه تم إدراج الاقتراحات التالية :

* يجب بناء هذا الإصلاح وفق دراسات ميدانية ليتلاءم مع الواقع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد.

*توفير الإستقرار على المستوى النظام الجبائي، وتفعيل الثقافة الجبائية لدى المواطن ونشر الوعي الضريبي.

*حتمية الفصل الكلي وهذا الأخير يكون فعليا وقانونيا ، بين الضرائب العائدة للدولة والضرائب العائدة للجماعات المحلية.

* تفعيل الضرائب العائدة للجماعات وإشراك هذه الأخيرة في عملية تحدد وعاء الضريبة والتحصيل.

وعن الاشكالية التي طرحت بداية الدراسة؛ إلى أي مدى نجحت الاصلاحات الجبائية في عملية دعم تمويل الجماعات المحلية الجزائرية وتخليصها من أزماتها المالية، لاسيما في بلدية فريجة بتيزي وزو؟

تلخيصا لما ورد في المذكرة فإن النسبة المئوية التي يمكن توقعها من خلال الدراسة انها لا تتعدى 30 بالمائة بالتقريب من النجاح، نجاح آلية الاصلاح الجبائي في تمويل الجماعات المحلية.

إن الاصلاح الجبائي هو آلية حقيقية نظريا وعمليا، لكن الواقع الجزائري يبين الثغرات القانونية والرقابية وانعدام المتابعة في كثير من الحالات، مما أثر سلبا على عملية التمويل المحلي، وبالتالي تحسين حال الجماعات المحلية وعلى رأسها البلديات، وهذا ما لمسناه من بلدية فريجة محل الدراسة والبحث.

يبقى الموضوع معرضا للتعقيدات في مواجهة الصعوبات والمخاطر التي تتحداها الجماعات المحلية المختلفة ولاسيما البلديات، وهي الاخرى تختلف حسب طبيعة البيئة المحيطة لاسيما الداخلية، فإن اشترك الجميع في تأثيرات البيئة الخارجية، فإنهم لن يشتركوا في المؤثرات الأولى، وذلك باختلاف نزاهة ممثلي الشعب واهتمامهم وحرصهم المستمر في رفع الشكاوي إلى الجهات العليا.

قائمة المراجع

أولاً: مراجع باللغة العربية

أ- الكتب:

1. حلمي مراد محمد، مالية الهيئات المحلية، مصر: مطبعة نهضة مصر، 1962.
2. بشور عصام، المالية العامة والتشريع الضريبي، مصر: منشورات جامعة دمشق، 1993.
3. فرهود محمد سعيد، مبادئ المالية العامة، سوريا: منشورات جامعة حلب، 1996.
4. شلبي محمد، المنهجية في التحليل، الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، 1997.
5. بوحوش عمار، دليل الباحث في المنهجية وكتابة الرسائل الجامعية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1998.
6. الزغبى خالد سمارة، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1999.
7. السادات محمد وآخرون، منهجية البحث العلمي "القواعد، المراحل والتطبيقات، عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 1999.
8. صغير حسين، دروس في المالية والمحاسبة العمومية، الجزائر: دار المحمدية العامة، 1999.
9. التوني محمد الناجي، تقييم سياسات الضرائب في الأقطار العربية، سوريا: دار الطلاس للدراسات والترجمة والنشر، 2000.
10. بكير جلال، أساليب تمويل الحكم المحلي، مصر: مطبعة دليك، 2001.
11. عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، مصر: الدار الجامعية، 2001.

12. شلبي، محمد، المنهجية في التحليل السياسي، المفاهيم، المناهج، الإقترابات والأدوات، الجزائر: دار هومة، 2002.
13. مراد ناصر، الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة 1992 - 2003، الجزائر: منشورات بغداد، 2003.
14. ناشد سوزي عدلي، المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية)، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
15. الصعيدي عبد الله، دور الضرائب في تحقيق التنمية، مصر: دار النهضة العربية، 2006.
16. بوزيدة حميد، جباية المؤسسات، الطبعة 02، الجزائر: ديوان المطبوعات، 2007.
17. الطاني مصطفى حميد، مناهج البحث وتطبيقاته في الإعلام والعلوم السياسية، الإسكندرية: دار الوفاء، 2007.
18. عثمان سعيد عبد العزيز، رجب العشماوي شكري، إقتصاديات الضرائب " سياسات، نظم، قضايا معاصرة"، مصر: الدار الجامعية، 2007.
19. عثمان سعيد عبد العزيز، النظام الضريبي و أهداف المجتمع، مصر: الدار الجامعية للنشر، 2008.
20. خلف فليح حسن، المالية العامة، الأردن: عالم الكتاب الحديث، 2008.
21. محرزي محمد عباس، إقتصاديات الجباية و الضرائب، ط4، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع، 2008.
22. يحيوي بوعون نصيرة، الضرائب الوطنية والدولية، الجزائر: الصفحة الزرقاء، 2010.
23. الدسوقي علي محمد إبراهيم، إقتصاديات المالية العامة، مصر: دار النهضة العربية، 2011.

24. محمود عبد الرزاق ، الإقتصاد المالي، مصر: الدار الجامعية، الطبعة 1، 2011.
25. عمار السيد عبد الباسط ناصر ، الإصلاح الضريبي و دوره في مكافحة الإقتصاد غير المنتظم "دراسة مقارنة بالأحكام الشريعة الإسلامية"، مصر: مكتبة الوفاء القانونية، 2013.
26. خلاصي رضا ،شذرات النظرية الجبائية، الجزائر: دار هومة للنشر والتوزيع ،2014.
27. عثمان سعيد عبد العزيز، النظم الضريبية "مدخل تحليلي مقارن، الإسكندرية: دار الجامعي للنشر والطبع و التوزيع، دون سنة النشر.
28. مراد ناصر، فعالية النظام الضريبي و التطبيق ،الجزائر دون سنة النشر
29. السيد، الحجازي المرسي، النظم الضريبة بين النظرية و التطبيق، الإسكندرية: دار الجامعية، دون سنة النشر .
- ب-الموسوعات والمعاجم و القواميس:
30. مسعود بيران ، معجم الرائد، ط07، بيروت : دار العلم للملايين، 1992.
31. عمر أحمد مختار ، معجم اللغة العربية المعاصر، القاهرة: عالم الكتاب، 2008.
- ج-القوانين والوثائق الرسمية:
32. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 67-83 المؤرخ في 19 رمضان 1386 الموافق ل 31 ديسمبر 1966، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1967،الجريدة الرسمية، العدد11.
33. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الامر رقم 67-83 المؤرخ في:1967/06/02 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1976 ،عدد 47، الصادر بتاريخ: 1967/06/03.

34. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 69-107 ، المؤرخ في 22 شوال عام 1389 الموافق ل 31 ديسمبر المتضمن قانون المالية 1970، الجريدة الرسمية، العدد 35، الصادرة في 31 ديسمبر 1980.
35. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم 80-12، المؤرخ في 31 ديسمبر المتضمن قانون المالية 1981، الجريدة الرسمية الصادرة في 31 ديسمبر 1980، العدد 45.
36. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في ربيع الأول 1407 الموافق ل 04 نوفمبر 1986 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، الجريدة الرسمية، عدد 78.
37. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 08-09 المتعلق بالبلديات، المؤرخ في: 07.04.1990 الخاص بالبلديات، الجريدة الرسمية ، الصادرة في 1990.
38. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18-12-1992، المتضمن قانون المالية لسنة 1992، الجريدة الرسمية، بتاريخ 18-12-1992، العدد 65.
39. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 93-01 المؤرخ في 26 رجب عام 1413 الموافق ل 19 يناير سنة 1992 ، المتضمن قانون المالية 1993 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 04 .
40. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 93-18 المؤرخ في 15 رجب عام 1414 الموافق ل 29 ديسمبر سنة 1993، المتضمن قانون المالية 1994، الجريدة الرسمية ، العدد 88.

41. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون 11/99 المؤرخ في 1999/12/23، المتضمن قانون المالية لسنة 2000، الصادر في 25 ربيع الأول 1421 الموافق ل 28 يونيو 2000، الجريدة الرسمية، عدد 37.
42. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 06/24 المؤرخ في 06 ذي الحجة 1427 الموافق 2006/12/26 المتضمن قانون المالية 2007 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 85.
43. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 03-07 المؤرخ في 24 جويلية 2007 المتضمن قانون المالية التكميلي 2007 ، الجريدة الرسمية ، العدد 47.
44. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون البلدية 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 بدون عدد.
45. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الولاية 27/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فيفري سنة 2012 بدون عدد.
46. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مرسوم رقم 166/14 ، المؤرخ في 22 جمادى الأول عام 1435 الموافق ل 24 مارس 2014، المتضمن إنشاء الصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه تنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية، عدد 19، 2014 .
47. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2017.
48. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الرسوم على رقم الأعمال 2017 .

49. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 2018.

50. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون الضرائب الغير المباشرة 2018.

51. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب، قانون الطابع ، طبعة 2018.

-الوثائق الرسمية:

52. وزارة المالية، المديرية العامة للضرائب ،الضريبة الجزافية الوحيدة ، الجزائر: نشرة شهرية، رقم 08، سنة 2015.

-المجلات العلمية:

53. حميدشة نبيل، "المقابلة في البحث الإجتماعي"،مجلة العلوم الإنسانية و الإجتماعية، عدد 08،سنة 2002.

54. عولمي بسمة ، تقييم الجباية المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الانسانية، جامعة سكيكدة ،العدد03جوان 2008.

55. عابد فضيلة،"آليات حساب الضريبة على القيمة المضافة، خصائصها ومعوقات تطبيقها في الجمهورية العربية السورية"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الإقتصادية والقانونية، المجلد 26 ،العدد 01، 2010.

56. الجوراني عدنان فرحان، "الإصلاح الضريبي، المفهوم والأسباب والأهداف"، مجلة الحوار المتمدن، العدد 3580، 2011/12/18.

57. بوشیخي عائشة، ديلمي هاجر، "مصادر الجباية المحلية و سبل تفعيلها"، المجلة الجزائرية للمالية العامة ، جامعة تلمسان ،العدد 2، ديسمبر 2012.

58. علو وداد، حتمية إصلاح المنظومة الجبائية الإقليمية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد02، جامعة بجاية ، 2014.

59. عولمي بسمة ، جباري شوقي ، تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية، *المجلة الجزائرية للتنمية الإقتصادية*، العدد 02، جوان 2015

60. بهناس رضا ، "واقع الإصلاح الجبائي في الجزائر بين النص والتطبيق"، *مجلة تاريخ العلوم*، العدد 08، الجزء الأول، الصادرة في جوان 2017.

61. عولمي بسمة، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، *مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا*، جامعة عنابة، كلية العلوم الإقتصادية علوم التسيير، العدد 04.

- الملتقيات العلمية:

62. قدرى، عبد المجيد، "النظام الجبائي الجزائري وتحديات الألفية الثالثة"، *الملتقى الوطني الأول حول الإقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة*، جامعة سعد دحلب، البلدة، الجزائر، أبريل 2003.

63. خليل، عبد القادر، بوفاسة سليمان، دور الوساطة المالية التمويل غير المباشر للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، *الملتقى الدولي حول متطلبات تأهيل المؤسسات الصغيرة و المتوسطة في الدول العربية*، جامعة حسيبة بن بوعلي، ولاية شلف، المنعقد بتاريخ 17 و 18 افريل 2006،.

64. سقلاب، فريدة، "تفعيل دور الجباية المحلية كآلية لتمويل ميزانية الجماعات المحلية"، *الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية و حتميات الحكم الراشد، الحقائق والآفاق*، جامعة بجاية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، يومي 02-03 /12/ 2008.

65. قدي، عبد المجيد، السياسة الضريبية في الجزائر: محاولة للتقييم، *الملتقى الوطني الأول حول: السياسات الإقتصادية في الجزائر: محاولة للتقييم*، 13 ماي 2013.

66. بن حياة إسماعيل، السبتي وسيلة، "التمويل المحلي للتنمية المحلية"، *الملتقى الدولي حول سياسات التمويل، الجزائر*، يومي 21-22/11/2016.

المذكرات والاطروحات الجامعية:

67. . بن عثمان، ساعد، "ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 1994 .
68. بوزدة حميد، "الضريبة وانعكساتها على الإقتصاد الجزائري في الفترة 1988-1996".
مذكرة ماجستير ،جامعة الجزائر ،معهد العلوم الإقتصادية،1997.
69. بن وزق هشام، "الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2001.
70. غضبان، رابح، "جباية الجماعات المحلية"، مذكرة ماجستير،جامعة الجزائر، كلية الحقوق 2001
71. مرغاد، لخضر، "واقع المالية المحلية في الجزائر"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر ،كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير،2001.
72. مراد، ناصر، "فعالية النظام الضريبي و إشكالية التهرب الضريبي "، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير،2002.
73. حجار، مبروكة ، "أثر السياسة الضريبية على إستراتيجية الإستثمار في المؤسسة- حالة مؤسسة بن حمادي لصناعة أكياس التغليف POLYBEN"، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية قسم العلوم التجارية، 2006/2005.
74. قطاف، نبيل، "دور الضرائب والرسوم في تمويل البلديات دراسة ميدانية لبلدية بسكرة الفترة 2000/2006"، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الإقتصادية والتسيير، قسم العلوم الإقتصادية، 2008/2007.

75. خلوط، عواطف، "إشكالية مساهمة الضرائب في تمويل الجماعات المحلية ودراسة حالة لبلدية تلمسان"، **مذكرة ماجستير**، جامعة تلمسان، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2009/2008.
76. يوسف، نور الدين، "الجباية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر"، **مذكرة ماجستير**، جامعة بومرداس، كلية العلوم الإقتصادية، علوم التسيير 2010/2009.
77. بلجيلالي، أحمد، "إشكالية عجز الميزانية دراسة تطبيقية لبلديات جيلالي بن عمار سيدي علي قرطوفة بولاية تيارت"، **مذكرة ماجستير**، جامعة تلمسان، 2010.
79. دريس، حبيبة، "عوامل نقص المردودية الجبائية"، **مذكرة ماجستير**، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2010.
80. شريف، محمد، "السياسة الجبائية دورها في تحقيق التوازن الإقتصادي"، **مذكرة ماجستير**، جامعة تلمسان، كلية العلوم الإقتصادية، 2010.
81. مسعودي، عبد الكريم، "تفعيل الموارد المالية للجماعات المحلية دراسة حالة أدرار". **مذكرة ماجستير**، جامعة تلمسان، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2013/2012.
82. لعلاوي محمد، "دراسة تحليلية لقواعد تأسيس وتحصيل الضرائب بالجزائر"، **أطروحة دكتوراه**، جامعة بسكرة، كلية العلوم الإقتصادية، 2015/2014.
83. علي، وداد، "إشكالية تمويل الجماعات المحلية الإقليمية ومقتضايات الحكم الراشد"، **مذكرة ماجستير**، جامعة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016.
84. رمضان، صورية، "دور املاك الجماعات المحلية بين التشريع والواقع، دراسة مقارنة: بلدية ذراع بن خدة وبلدية بغلية"، **مذكرة ماجستير**، تخصص السياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 2016م.

85. فنغور، عبد السلام، تحليل السياسة الجبائية في الجزائر منذ إصلاحات 1992: تقييم وآفاق، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير قسم العلوم الإقتصادية، 2016/2017.

- المقابلة:

86. مجموعة من المقابلات مع السيد مدير مصلحة المحاسبة لبلدية فريجة، التي تمت في التواريخ التالية: 2018.07.16 / 2018.07.23 / 25.07.2018 / 2018/07/ 29.

-المواقع الإلكترونية:

87.محافظ محاسبات و خبير محاسبة :

[Http// m.facebook.com/story-fbid=163929392995237&id=1417248681866437.](http://m.facebook.com/story-fbid=163929392995237&id=1417248681866437)

88.بوقلقول الهادي، تمويل المحلية

[http://www-univ-batna.dz/faculté/internetventions/boukloul.](http://www-univ-batna.dz/faculté/internetventions/boukloul)

89. موقع وزارة الداخلية ، ملف الوزير والوزارة / المؤسسات تحت الوصاية

[http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frimten.aspxhtml=3&s=24&ln8=ar.](http://www.interieur.gov.dz/dynamics/frimten.aspxhtml=3&s=24&ln8=ar)

- ثانيا: مراجع باللغة الأجنبية

90. Jean Mathieu-lvc , **la politique fiscal**, Paris:édition économique ,1999.

91.Disle Emmanuel , Saraf Jacques,**droit fiscal**,Paris:édition durnop ,2006.

92.Chérif RAHMANI, **les finances communales demain la commune algérienne**, Alger:éditions Gasbah,2017.

الرقم	الجدول	الصفحة
01	يوضح حساب الرسم على النشاط المهني وتوزيعه	54
02	يوضح توزيع حصيلة الرسم على النشاط المهني	72
03	يوضح توزيع حصيلة ناتج الرسم على القيمة المضافة	88
04	يوضح تحديد نسبة الضريبة على الأملاك	91
05	يوضح ميزانية بلدية فريجة من سنة 2008/2018	108

الرقم	الشكل	الصفحة
01	يوضح الهيكل التنظيمي لبلدية فريجة	105
02	يوضح الفرق بين الإيرادات الجبائية و إعانات الدولة لبلدية فريجة	110

فهرس المحتويات:

الشكر والعرفان

الاهداءات

مقدمة 02

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للدراسة

تمهيد :..... 14

المبحث الأول: المصطلحات المتعلقة بالتمويل المحلي والإصلاح الجبائي..... 15

المطلب الأول: تعريف السياسة الجبائية و مبادئها 15

المطلب الثاني: تعريف السياسة الضريبية 18

المطلب الثالث: مفهوم الضريبة و الرسم 22

المبحث الثاني: ماهية الإصلاح الجبائي وخصائصه..... 27

المطلب الأول: تعريف الإصلاح الجبائي 27

المطلب الثاني: معايير الإصلاح الجبائي 30

المطلب الثالث: أسباب اللجوء للإصلاح الجبائي..... 32

المطلب الرابع : مراحل الإصلاح الجبائي 35

المبحث الثالث: ماهية التمويل المحلي 37

المطلب الأول: تعريف التمويل المحلي و شروطه 37

المطلب الثاني: مصادر التمويل المحلي 40

45.....خلاصة الفصل

الفصل الثاني: الجباية المحلية في التشريع الجزائري

47 تمهيد:

48المبحث الأول: مصادر التمويل المحلي في الجزائر

48المطلب الأول: مصادر التمويل الداخلية للجماعات المحلية

58المطلب الثاني: مصادر التمويل الخارجية للجماعات المحلية

68المبحث الثاني: تشخيص نظام الجباية المحلية في الجزائر

68المطلب الأول: الضرائب العائدة للجماعات المحلية

73المطلب الثاني: الضرائب العائدة لفائدة البلديات

83المطلب الثالث: الضرائب العائدة لفائدة الدولة والجماعات المحلية

95.....خلاصة الفصل

الفصل الثالث:آثار الإصلاح الجبائي على التمويل بلدية فريجة -دراسة حالة-

97 تمهيد

98.....المبحث الأول: التعريف ببلدية فريجة

98.....المطلب الأول: بلدية فريجة: الانشاء والخصائص

100.....المطلب الثاني: الهياكل الادارية والاقتصادية في بلدية فريجة

107.....المطلب الثالث: تحليل ميزانية بلدية فريجة (2008 إلى 2018م)

111المبحث الثاني: أسباب ضعف المالية والجباية المحليتين في بلدية فريجة

111المطلب الأول: أسباب ضعف التمويل المحلي

113المطلب الثاني: أسباب ضعف عوائد الجباية المحلية

المبحث الثالث: إجراءات الحلول المقترحة	116
المطلب الأول: إجراءات الحلول القانونية	116
المطلب الثاني: إجراءات الحلول الإدارية	118
المطلب الثالث: إجراءات الحلول الإقتصادية	119
خلاصة الفصل	120
الخاتمة	121
قائمة المراجع	124
قائمة الجداول والأشكال	138
قائمة الأشكال	139
الملخصات	140
الفهرس	142

المختص

1- ملخص باللغة العربية:

تلعب الجباية المحلية دورا هاما في تمويل التنمية المحلية، لاعتبارها أهم مصادر التمويل المحلي، حيث تبلغ نسبة مشاركتها في كثير من الأحيان 90% من مجموع الإيرادات.

الهدف من هذه الدراسة هو إبراز مجموع الموارد المالية المحلية منها الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجماعات المحلية وعلى رأسها البلديات، ونصيب البلديات فيها بالتركيز على عملية الاصلاح الجبائي التي تأتي كدعامة أساسية للتمويل المحلي. ومن هذا المنطلق طرحت اشكالية البحث كالآتي؛ إلى أي مدى نجحت الاصلاحات الجبائية في عملية دعم تمويل الجماعات المحلية الجزائرية وتخليصها من أزماتها المالية، لاسيما في بلدية فريحة بتيزي وزو؟

فتبين لنا أن الجباية المحلية ليس لها أثر ما لم تتمتع الجماعات المحلية باستقلالية عن سلطة القرار المركزي، وأن الاصلاح الجبائي خطوة هامة لتحقيق تمويل مالي عادل للجماعات المحلية، لكن قد يخفق اذا لم تتوفر جدية التطبيق، لم تكون مراقبة ومتابعة لإجراءات الاصلاح.

Résumé:

La fiscalité joue un rôle très important dans le financement du développement local, elle se considère comme l'un des plus importantes sources de financement local, lorsque leurs taux de participation est souvent 90% du revenu total.

L'objectif de cette étude est de mettre en évidence le total des ressources financières nationales, y compris les taxes et impôts perçues au profit des communautés locales, en particulier les municipalités, en mettant l'accent sur le processus de réforme fiscale, principal pilier des finances locales. La problématique de la recherche a été présenté comme suit:

La problématique cherche le taux ou le pourcentage de réussite des réformes fiscales en Algérie dans l'opération de soutenir le financement des collectivités locales notamment L'

APC de Friha dans la wilaya de Tizi ouzou ?

La réforme fiscale est une étape importante pour parvenir à un financement équitable pour les communautés locales, mais peut échouer si aucune application sérieuse n'est appliquée, et si les mesures de réforme n'étaient ni surveillées ni suivies.