

الحماية المحلية بين السياسة التشريعية والواقع الاقتصادي

من إعداد

الأستاذ الدكتور برحماني محفوظ

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة البليدة 2

الجباية المحلية بين السياسة التشريعية والواقع الاقتصادي

من إعداد الأستاذ الدكتور برحماني محفوظ

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة البليدة 2

الملخص:

لقد منح المشرع الجزائري البلديات صلاحيات واسعة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، فهي تساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، وتعد الجباية المحلية المتكونة من مجموعة الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية محركا لسياسة التنمية المحلية. تعد اللامركزية الإدارية إحدى مظاهر القوة الواجب ترقيتها ضمن المسعى الديمقراطي، فهي تعزز فرص مشاركة المجتمع من تسيير شؤونه، وذلك من خلال تحميل الجماعة المحلية المسؤولية أكثر فأكثر، ومنه يجب إعادة النظر في توزيع الضرائب بصفة عامة بين السلطات المركزية والبلديات. **كلمات مفتاحية:** الجماعات المحلية، التحصيل الجبائي، التنمية الاقتصادية.

Résumé:

Le législateur algérien a accordé aux communes de larges pouvoirs dans divers domaines économiques, sociaux, culturels et autres. Elles contribuent, avec l'État en particulier, à la gestion et à la préparation du territoire, au développement et à la sécurité économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'au maintien et à l'amélioration des conditions de vie des citoyens ,

La collecte locale constituée d'un ensemble de taxes et redevances dues au profit des groupes locaux est un moteur de la politique de développement local

La décentralisation administrative est l'un des aspects du pouvoir qui doit être promu dans le cadre de l'effort démocratique, car elle augmente les possibilités de participation communautaire à la gestion de ses affaires; Cela se fait en tenant de plus en plus la communauté locale responsable, et à partir de là, il est nécessaire de reconsidérer la répartition des impôts en général entre les autorités centrales et les municipalités.

Mots clés: autorités locales, collecte des impôts, développement économique.

مقدمة:

أن نظام الحكم المحلي يؤكد ويوضح مبدأ السيادة الشعبية بمفهومها الحديث، كما يعتبر أن الجماعات المحلية خير تطبيق لما يسمى بمبدأ الديمقراطية الذي يستلزم مشاركة المواطنين أو ممثليهم في مشاكلهم وتطلعاتهم، وهذا ما أخذ به التشريع الجزائري، تعد الجباية المحلية أحد أعمدة النظام المالي المحلي نظرا من جهة لأهمية مردوديتها مقارنة مع باقي وسائل التمويل الأخرى، ومن جهة أخرى لكونها وسيلة تدخلية لتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية داخل الجماعة.

فالجباية المحلية هي مجموعة الضرائب والرسوم المستحقة لفائدة الجماعات المحلية وهيئاتها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أي تلك التي يرجع حق استخلاصها للجماعات المحلية بواسطة إدارتها الجبائية مباشرة من لدن الملزمين بأدائها، أو تلك المحولة لفائدتها من طرف الدولة.

ونعالج في مداخلتنا هذه الجباية المحلية بين السياسة التشريعية والواقع الاقتصادي، في الإشكالية التالية:

إلى أي مدى تستجيب الإصلاحات الجبائية لمتطلبات التنمية المحلية، وهل عززت الاستقلال المالي للجماعات المحلية؟

نعالك هذه الإشكالية في خمس نقاط على النحو التالي:

أولاً: تحديد المصطلحات والمفاهيم.

ثانياً: الموارد المحلية الجبائية في الجزائر.

من حيث سلطة تحديد الوعاء الضريبي، من حيث سلطة تقدير معدل الضريبة، من حيث الجهة القائمة بالتحصيل، ومن حيث تقسيم الجباية المحلية.

ثالثاً: واقع المالية المحلية الجبائية في الجزائر، ودور الصندوق المشترك للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المتوازنة، الذي أصبح يسمى بصندوق الضمان والتضامن بين البلديات.

رابعاً: ملاحظات حول مشروع قانون الجباية المحلية.

أولاً: تحديد المصطلحات والمفاهيم:

أ - الضريبة:

تعتبر الضريبة في وقتنا الحالي من أهم أنواع الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها العامة، لضريبة هي اقتطاع نقدي إجباري بدون مقابل، وبصفة نهائية تقوم به الدولة وفقاً لقواعد قانونية، وهذا الاقتطاع يكون من أموال الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين حسب قدراتهم التكاليفية، بغرض استخدامه لتحقيق المنفعة العامة.

ب - الرسم:

تعد الرسوم من أبرز الموارد المالية التي تحصل عليها الدولة والجماعات المحلية من المستفيدين والمنتهين بخدماتها فالرسم هو مبلغ من المال تحدده الدولة ويدفعه الفرد في كل مرة تؤدي إليه خدمة معينة تعود عليه بنفع خاص وتتطوي في نفس الوقت على منفعة عامة، وهو مبلغ أو أداء نقدي يقدمه المواطن مقابل الخدمات التي تقدمها له المرافق العامة

ج - الإتاوة:

إن الدولة هي التي تقوم بالخدمات ذات النفع العام، والتي قد تعود بمنفعة خاصة على مجموعة من المواطنين، عندها يمكن للدولة أن تطالب بحقها مقابل هذه المنفعة، فالإتاوة هي مبلغ من المال تحدده الدولة ويدفعه بعض أفراد طبقة ملاك العقارات نظير عمل يقصد به المصلحة العامة فعاد عليهم علاوة على ذلك بمنفعة خاصة تتمثل في ارتفاع القيمة الرأسمالية لعقاراتهم

د - تعريف البلدية:

نص القانون رقم 11 - 10 المتعلق بقانون البلدية (1) في المادة 1 منه على أن: " البلدية هي جماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وتحدث بموجب القانون، ولها إقليم واسم ومركز ".

ونصت المادة 2 من نفس القانون على أن: " البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ".

1 - مهام البلدية:

منح المشرع الجزائري البلديات صلاحيات واسعة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، فهي تساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطنين وتحسينه، وبذلك فهي تتحمل مسؤولية هامة في التنمية المحلية، توظف لها الموارد المالية المشكلة من ناتج استغلال ممتلكاتها العقارية والمنقولة، وإيرادات ذات طابع جبائي تتمثل في مجموعة من الضرائب والرسوم، تعود في بعضها كلية إلى البلدية، وفي بعضها الآخر توزع حصيلتها بين الدولة والجماعات المحلية، وهناك إيرادات يتم تقاسمها في إطار الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

وحتى تتمكن البلدية من تحصيل إيراداتها منحها المشرع صلاحية تعبئة وتسيير مالىتها الخاصة المتمثلة في حصيلة الموارد الجبائية، مداخل ممتلكاتها المنتجة للمداخل والإعانات والاقتراض، إلا أنه لا يمكن للبلديات أن تحصل إلا الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المنصوص عليها قانونا والسارية المفعول، وصوت المجلس الشعبي البلدي في حدود اختصاصه على الرسوم والأتاوى التي يرخّص للبلديات بتحصيلها، كما لا يمكن تحصيل أي ضريبة أو رسوم إلا بعد الموافقة التداولية المسبقة للمجلس الشعبي البلدي (2).

2 - الحرية في تحديد وعاء الضريبة:

لقد حمّل المشرّع الجزائري البلديات مسؤولية أو صلاحية تعبئة الموارد المالية الخاصة، أهمها الضرائب والرسوم المحلية، من خلال المادة 146 من قانون البلدية. وتقتضي هذه المسؤولية أن تتكفل البلدية بتحديد وعاء الضرائب والرسوم المحلية، وتحديد معدلاتها ومتابعة تحصيلها. في نفس الوقت، وضعت المادة 164 من قانون البلدية إطاراً لفرض الضرائب والرسوم المحلية؛ حيث نصّت أنه لا يُمكن للبلدية أن تسجّل أية ضرائب أو رسوم غير منصوص عليها في القوانين السارية المفعول، أي أن استحداث الضرائب والرسوم هو من اختصاص الدولة فقط (3).

و - مفهوم التمويل المحلي للبلديات:

من الأهمية بمكان وضع مشاكل التمويل في أول العقبات التي تقابل الإدارة المحلية في كافة مراحلها من بداية نشأتها إلى الآن، ويعرف التمويل المحلي بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق اكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة (4).

من خلال التعريف تتضح العلاقة الطردية بين التنمية المحلية والتمويل المحلي فكلما زاد التمويل المحلي زادت معدلات التنمية هذا من جهة، وكلما زاد التمويل المحلي زادت درجة استقلالية الإدارة المحلية من جهة ثانية، إذن التمويل المحلي الذاتي قد تقاس به درجة الاستقلالية المالية، وعلى ضوء ذلك تقسم مصادر التمويل المحلي إلى:

1 - موارد مالية ذاتية نذكر منها(5):

- الموارد الناتجة عن الضرائب والرسوم أي مدا خيل الجباية والرسوم.
- الموارد الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية ومدا خيل الممتلكات.
- الإعانات والقروض.

2 - موارد مالية خارجية أي تمويل خارجي:

- إعانات الدولة.
- القروض المحلية.
- موارد أخرى.

ثانيا - الموارد المحلية الجبائية في الجزائر:

أ- من حيث سلطة تحديد الوعاء الضريبي:

تقوم الدولة بموجب القوانين تحديد كل أنواع الضرائب وأوعيتها، سواء تلك التي تعود حصيلتها كليا أو جزئيا إلى الجماعات المحلية؛ حيث إن هذه الأخيرة لا تتمتع بأية حرية في تحديد الوعاء الضريبي أو فرض ضرائب معينة، بينما تمنح للمجالس الشعبية البلدية سلطة فرض رسوم للإقامة والتطهير والحفلات بموجب مداولات تتم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

ب- من حيث سلطة تقدير معدل الضريبة:

تقوم الدولة بموجب القوانين الإخضاع في كل الضرائب والرسوم، وتحدّد مجالا يتضمّن الحد الأقصى والحد الأدنى لمبالغ عددٍ من الضرائب والرسوم.

ج - من حيث الجهة القائمة بالتحصيل:

تقوم الدولة بجباية كل الضرائب من جهة، وتقوم بتوزيعها وتحويلها إلى مختلف الهيئات المحددة والبلديات المعنية من جهة أخرى، وليس من صلاحيات البلديات متابعة التحصيل أو متابعة المتخلفين عن الدفع، في حين تتمتع البلديات بسلطة تحصيل بعض الرسوم بطريقة مباشرة، لكون هذه الرسوم تدفع مقابل خدمات أدتها لهم.

د - من حيث تقسيم الضرائب:

تحدد الدولة نسب توزيع حصيلة الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية، كما تحدد المعايير المتبعة في توزيع موارد الصندوق المشترك للجماعة المحلية، وتشرف على إدارة الصندوق من خلال المجلس التوجيهي الذي يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية أو ممثله.

ومما تجدر الإشارة إليه، أن الإعانات التي يقدّمها الصندوق أو الدولة، غالباً ما تكون مرفقة بتعليمات وشروط عن كيفية استعمال هذه الاعتمادات، هذا من جهة، وأن موازنة البلدية خاضعة لمصادقة مصالح الوصاية من جهة ثانية.

ويوضح تقرير اللجنة الوزارية المشتركة (وزارة الداخلية، ووزارة المالية) حول إصلاح المالية المحلية (6)، جدول الضرائب والرسوم المحلية في الجزائر مع بيان الجماعات والهيئات القائمة بتصنيفاتها وتحصيلها ونسب توزيعها:

1- الرسم العقاري على الملكيات المبنية وغير المبنية، تحكمه المواد 248 إلى 261 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، يحدد الرسم بموجب قوانين المالية، يكون 100% إلى خزينة البلدية، يحصل عن طريق أمين خزينة البلدية.

2 - رسم التطهيري، تحكمه المواد 263-266 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، يحدد مبلغ الرسم بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي ويخضع لمصادقة السلطة الوصية، يكون 100% إلى خزينة، يحصل عن طريق الجزائرية للمياه، بواسطة فواتير المياه.

3 - الرسم الخاص على رخصة البناء تؤول 100% إلى خزينة البلدية، يحصلها أمين خزينة البلدية، ويحددها القانون بي:

- رخص البناء 1500-20000.

- رخص التجزئة 800-80000 دج.

- رخصة الهدم 100-دج.

- شهادات المطابقة 500-2500 دج.

- شهادات التعمير والتقسيم 500 دج.

4 - الرسم على الإعلانات الضوئية، المواد 122-123 من قانون الطابع، يحصله أمين خزينة البلدية تكون 100% إلى خزينة البلدية، يكون رسم طابع سنوي قدره 200 دج للمتر المربع أو جزء من المتر المربع.

5- الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية، مادة 56 من قانون المالية 2000، يحصله أمين خزينة البلدية تكون 100% إلى خزينة البلدية، وهي:

- الورق العادي من 20-30 دج.

- ورق مجهز ومحمي 40-80 دج.

- الإعلانات المدهونة 500-750 دج.

6- الرسم على السكن المادة 67 من قانون المالية 2003، يحصل الرسم من خلال فاتورة الكهرباء والغاز من قبل مصالح سونلغاز ثم يدفع إلى قبضة الضرائب المختلفة، يدفع إلى الصندوق الخاص لإعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات الولاية.

7- الرسم على الإقامة المواد 59-66 من قانون المالية 1998، يحدّد الرسم بموجب مداولة يحصل من قبل أمين خزينة البلدية عن طريق أصحاب الفنادق ومؤجري الشقق، يكون 100% إلى خزينة البلدية.

8 - الضرائب على الأملاك، المواد من 274-281 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم، يحصلها قابض الضرائب تكون الدولة 60%، البلديات 20% للصندوق الوطني للسكن 20%.

9 - لرسم على الأطر المطاطية الجديدة المادة 60 من قانون المالية 2006، يحصلها قابض الضرائب تكون 10% للصندوق الوطني للتراث الثقافي، 15% للدولة 25% للبلديات، 50% للصندوق الوطني لتهيئة البيئة وإزالة التلوث.

10 - الرسم على القيمة المضافة يحصله قابض الضرائب. توزع الرسوم المحصلة من العمليات داخل الجزائر: 80% للدولة 10% للبلديات، 10% للصندوق المشترك للجماعات المحلية، أما الرسوم من عملية

11 - رسم على الذبائح. يحصله أمين خزينة البلدية تكون 100% إلى خزينة البلدية،

12 - قسيمة السيارات. قابض الضرائب. للدولة 20%، للصندوق المشترك للجماعات المحلية 80%.

13- الضريبة الجزافية الوحيدة، يحصله قابض الضرائب، بنسب: الدولة 50%. البلديات 45%. الصندوق المشترك 5%.

14- الرسم على الحفلات، يحصله أمين خزينة البلدية تكون 100% إلى خزينة البلدية.

مما سبق يمكن ملاحظة أنه لا يمكن الحديث عن لامركزية حقيقية في الجزائر؛ فالبلديات غير مستقلة ولا تتمتع بالحرية المطلقة في تدبير مواردها المالية الجبائية، كما أن التشريع الجبائي لم يترك مجالاً واسعاً للبلديات في فرض الضرائب والرسوم التي يراها مناسبة وهذا ما يجعل المسؤولية الموكلة إليها بموجب المادة 146 من قانون البلدية مسؤولية يمكن اعتبارها شكلية وصورية الأمر الذي ينعكس بدوره على حصيلة الضرائب والرسوم الذي ينجّر عنه ضعف قدرة البلدية على خدمة المرفق العام.

ثالثاً- واقع المالية المحلية الجبائية في الجزائر:

تعتبر مشكلة التمويل المحلي من أهم الصعوبات التي تواجه الإدارة المحلية في الجزائر، فالعجز المستمر الذي تعاني منه موازنات أغلب البلديات انعكس بشكل مباشر على مستوى التنمية المحلية، فبالإضافة إلى محدودية الإيرادات المالية المحلية، فإن الجماعات المحلية بصفة عامة مثقلة بالديون، حيث إن عدد البلديات التي تعاني من العجز المالي على المستوى الوطني مرتفع جداً، أي إيراداتها أقل من نفقاتها في قسم التسير، حسب الإحصائيات المعتمدة.

أ - دور الصندوق المشترك للجماعات المحلية في تحقيق التنمية المتوازنة:

كانت للإدارة المحلية وظائف متعلّقة بإشباع الحاجات الأساسية كالتعليم والصحة والنقل، وعلى الرغم من أن الإدارة المحلية كانت حرة في الاضطلاع بمسؤولياتٍ أخرى، فإنها كانت مهتمة أكثر بتوفير المال. وبسبب التغييرات المجتمعية العامة، وجدت لا مساواة كبيرة في الخدمات المقدمة للأفراد في الأجزاء المختلفة من الوطن، وقد برزت هذه اللامساواة كمشكلة أساسية مع تطوّر المجتمعات. ومن أجل تمكين الإدارة اللامركزية من تمويل الخدمات من جهة، ومن أجل المساواة في أغلب الخدمات المقدمة من جهة أخرى، تمركزت الإدارة العامة، وجلبت هذه المركزية معها قوانين ولوائح، لتكون هذه الخدمات إجبارية على الإدارة اللامركزية؛ وتوافق مع هذا أن أصبحت الإعانات المالية من الحكومة المركزية ضماناً لالتزام الإدارة المحلية بمعايير الأداء والمساواة التي وضعت مركزياً (7). وقد ساعدت جملةً من التنظيمات بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية لإشباع الحاجات الأساسية بشكلٍ متوازن في جميع أجزاء الوطن، من هذه التنظيمات والإجراءات "الصندوق المشترك للجماعات المحلية".

1- تعريف الصندوق المشترك للجماعات المحلية:

هو مؤسسة مالية عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أنشئت لخدمة الجماعات المحلية، وهي تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية.

أنشئ الصندوق بموجب المرسوم رقم 266/86 المؤرخ في 4 نوفمبر 1986، وقد جعلت التعليمات الإطار رقم 1 الصادرة عن وزارة الداخلية بتاريخ 20 جانفي 1988 مهامه لامركزية في مجال التجهيز والاستثمار، وذلك بمنح تخصيصات إجمالية للولاة الذين يقومون بتوزيعها.

2- تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية وتسييره:

يدير الصندوق مجلسٌ للتوجيه، يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية، ويضم 14 عضواً: 50% منتخوبون، و50% مُعيّنون، حي أن أعضاء الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو صندوق الضمان والتضامن حالياً على النحو التالي:

الأعضاء المنتخبون

رئيسان لمجلسين شعبيين ولائيين، منتخبين من طرف نظرائهم، يمثّل كل واحد منهم قسماً من التراب الوطني: منطقة الوسط الشرقي، ومنطقة الوسط الغربي.

خمس رؤساء بلديات منتخبين من طرف نظرائهم، يمثّل كل واحد منهم قسماً من التراب الوطني: الشرق، الوسط، الغرب، الجنوب الشرقي، الجنوب الغربي.

الأعضاء المعيّنون

وال واحد يُعيّنه وزير الداخلية والجماعات المحلية،

ممثّل واحد عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية،

ثلاثة ممثلين عن وزارة المالية: المديرية العامة للميزانية، والضرائب، والتجهيز.

مديران امان عن الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية، وبنك التنمية.

ب - دور الصندوق:

تتكوّن موارد الصندوق المشترك من حصص الضرائب والرسوم والمشار إلى أهم عناصرها في الجدول السابق، بالإضافة إلى مساهمة جميع البلديات في صندوق الضمان للضرائب المحلية بنسبة 2% من الإيرادات الجبائية المحلية لكل بلدية. وتوزع موارد هذا الصندوق إلى: إعانات التشغيل، وإعانات التجهيز والاستثمار.

1- إعانات التشغيل:

يمنح الصندوق إعانات هي:

تخصيص منح معادلة التوزيع: تحسب قيمتها وتخصّص لبلديات معينة (معدل ثرائها أقل من معدل الثراء الوطني) كالتالي:

يحسب معدل ثراء كل بلدية، وذلك بقسمة مجموع إيرادات البلدية على مجموع سكان نفس البلدية.

يحسب معدل الثراء الوطني، وذلك بقسمة مجموع إيرادات جميع البلديات (الوطن) على مجموع سكان جميع البلديات (سكان الوطن). هذا المتوسط يسمّى مؤشر التوازن الوسطي.

كل بلدية مؤشر ثرائها أعلى من مؤشر التوازن الوسطي لا تقدّم لها منحة معادلة التوزيع، وكل بلدية مؤشر ثرائها أقل من مؤشر التوازن الوسطي تتحصّل على مساعدة مالية تسمّى منحة معادلة التوزيع، وتُحسب بالفرق بين المؤشر الوطني ومؤشر البلدية مضروباً في عدد سكان البلدية.

هذه المنحة هدفها التقليل من الفوارق بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة؛ بقصد إيجاد نوع من التوازن في التنمية المحلية (التوازن الجهوي)، والتساوي نوعاً ما في إشباع الحاجات والخدمات المقدّمة للأفراد في الأجزاء المختلفة من الوطن.

الإعانة الاستثنائية للتوازن: بالإضافة إلى إيرادات البلدية الأخرى، وإذا لم تكف معها منح معادلة التوزيع بتغطية العجز المسجّل في قسم التشغيل للموازنة، يقوم الصندوق بتقديم منحة أخرى استثنائية (للتوازن)، بقصد سد العجز المسجّل في قسم التشغيل (9). هذه المنحة تخصّص للجماعات المحلية التي تواجه وضعاً مالياً صعباً للغاية، وبالتالي لا تسمح لها مواردها الإجمالية من تغطية النفقات الإجبارية، كالأجور وأعبائها المختلفة، ومصاريف البريد والمواصلات، ومصاريف الكهرباء والغاز والماء، ... الخ.

إعانات خاصة: في إطار مواجهة الكوارث، يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بمنح إعانات خاصة استثنائية للجماعات المحلية التي تواجه كوارث أو أحداث طارئة، وذلك في إطار الإسعافات الأولية، في انتظار أن تقوم الدولة بوضع جهاز لمساعدة وإسعاف الجماعة المحلية التي تتعرّض لكوارث طبيعية أو أحداث طارئة.

تعويضات نقص القيمة في الإيرادات الجبائية: تعتمد صناديق الضمان من أجل القيام بهذا الدور على المساهمات (2%) التي تمنحها كل من البلدية والولاية لهذا الصندوق سنوياً، بالإضافة إلى حاصل الجداول

الإضافية التي تعود إلى البلديات أو الولايات الصادرة بعنوان السنوات السابقة، ضف إلى ذلك مبلغ الفائض من قيمة تقديرات الضرائب التي تبلغها إدارة الضرائب إلى البلديات والولايات.

2- إعانات التجهيز والاستثمار:

تُمنح هذه المساعدة للتمويل الكلي أو الجزئي لمشاريع التجهيز الأساسية الخاصة بإنجاز الهياكل القاعدية والتي لها علاقة باحتياجات المواطنين، لا سيما في ميدان التزويد بالمياه الصالحة للشرب وقنوات الصرف الصحي.... الخ.

الصيغة المركزية: توزّع الاعتمادات بالدرجة الأولى على البلديات المحرومة، ويتمّ التمويل على أساس ملفاتٍ تقوم بإعدادها البلديات، ويقرّها مجلس التوجيه للصندوق المشترك للجماعات المحلية في حدود الوسائل المالية المتاحة. وعموماً توزّع الإعانات بنسبة 20% للولايات، و80% على البلديات.

الصيغة اللامركزية: يضبط الصندوق المشترك للجماعات المحلية مشروع توزيع الموارد المخصّصة للتجهيز في شكل تخصيص إجمالي، مع مراعاة عدد السكان، والموارد الإجمالية، وعدد البلديات في كل ولاية، والمنطقة الجغرافية. بعد مصادقة مجلس التوجيه، يحرّر إذنٌ بصرف الاعتمادات لفائدة الولايات التي تتكفّل بتوزيعها على البلديات.

رابعا: ملاحظات حول مشروع قانون الجباية المحلية:

لقد تبين لنا من أول قراءة لمشروع القانون أنه لا يمكننا وضع مقترحات في حدود الوقت المتاح، وعليه نقترح إما تمديد الأجل، فالمسألة تتطلب بذل عناية كاملة لأن التسرع في مثل هذه الحالات يحتاج إلى وقت كافٍ.

فالقانون عبارة نسخ لصق لنصوص قوانين سابقة، مثلا:

- في القسم السابع: الزيادات والغرامات تشير المادة 35 - 2 إلى المادة 303 "من هذا القانون"، في حين أن هذا القانون به 252 مادة فقط.

فهي منقولة حرفيا من نص المادة 228 - 2 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.

- ما الفائدة من تحصيل الرسوم التي تكون قيمتها صغيرة مثلا الفقرة الخامسة من المادة 42 تنص على رسم سنوي قيمته 500 د.ج.

- تداخل بين المادة 111 المحددة لرسم الحفلات بنص القانون والمادة 112 التي تترك تحديد المبلغ لمداولات المجلس الشعبي البلدي، هنا نقترح أن تحدد الرسوم وفقا للمقدرة التكاليفية لصاحب الحفل، (تشخيص الرسم وفق ظروف المكلف الاقتصادية).

- الفرع الثالث المتضمن قسم المنازعات (المادة 209 إلى المادة 218) هنا نشير أن المنازعات الجبائية منظمة بقانون الإجراءات الجبائية وعليه لا داعي لهذا الفرع ويكفي الإحالة إلى المواد المقابلة في قانون الإجراءات الجبائية.

- ملاحظات على الفصل الرابع أنه نص على حقوق السلطة الجبائية للجماعات المحلية، في حين لم ينص على حقوق الممول الجبائي، وعليه نقترح إضافة قسم تحت هذا الفصل ينص على حقوق الممولين (المكلفين).

- ويجب على الجماعات المحلية أن توظف وسائل الإعلام المتاحة بهدف التواصل مع الممول (المكلف) المحلي وتوعيته وإقناعه بضرورة مشاركته في تمويل التنمية المحلية والتي هي هدف ومسؤولية الجميع، مع تنبيهه إلى مخاطر تقاعسه عن هذه المشاركة، خاصة عند اللجوء إلى التهرب الضريبي.

- كما يجب أيضا، أن يوجه الانفاق المحلي نحو المشاريع التنموية، فقبول المكلف أداء الضرائب الرسوم طوعا متوقف على الاستعمال الأمثل لعائد الجبائية بالجماعة المحلية التي يعيش فيها، مثل التجهيزات والمشاريع التنموية.

الخاتمة:

تعد اللامركزية الإدارية إحدى مظاهر القوة الواجب ترقيتها ضمن المسعى الديمقراطي، فهي تعزز فرص مشاركة المجتمع من تسيير شؤونه، وتسمح بالتقدير الحقيقي لاحتياجاته المتعددة والواجب تلبيتها، وذلك من خلال تحميل الجماعة المحلية المسؤولية أكثر فأكثر، في تحديد الوعاء الضريبي وتحديد بعض نسب الضرائب، وفي تحصيل الضرائب والرسوم، وتزويد الجماعات المحلية بالوسائل المالية التي تسمح لها بتحقيق أهدافها في إطار برامج البلدية للتنمية، ويتسنى هذا بضرورة وضع تصوّر متطوّر للامركزية، وتحويل المزيد من مسؤولية تعبئة الموارد المالية الجبائية المحلية، كون أن الأساس السليم وجود هيكل إداري محكم يضمن وجود إدارة محلية تتدفق فيها الحياة تكفل قيام اتصال وثيق بين الإدارة اللامركزية والإدارة المركزية في تكاملهما في تحقيق تنمية متوازنة ومتكاملة ومستمرة ومتزايدة.

ومنه يجب إعادة النظر في توزيع الضرائب بصفة عامة بين السلطات المركزية والوحدات المحلية وذلك على أساس تخصيص كامل حصيلة الضرائب ذات الطبيعة المحلية للوحدات المحلية هذا من جهة والعمل على تنمية الموارد المحلية الذاتية وفقا لخطط شاملة وطويلة المدى من جهة ثانية.

يوضح الواقع المالي للبلديات العجز المتتالي لميزانياتها ومن نقترح التوصيات التالية:

1- أن توافق المالية المحلية مع التطور الذي سجل على المالية العامة ومن ثم التعجيل في إصلاح المالية المحلية.

2- خلق نمطا جديدا في التسيير يفتح الباب أمام المبادرات والطموحات المستقبلية للتطوير والتحديث والتنمية المستدامة، من خلال الإسراع في وضع قانون للجماعات المحلية يمكن من الصرامة والعقلانية في التسيير المحلي والمالي ويضمن اللامركزية الإدارية.

3- خلق استثمارات بتكوين مشاريع مولدة للدخل.

4- تشمين الممتلكات المنتجة للدخل.

5- إطلاق نظام الحوافز والتشجيع للجماعات المحلية ذات الأداء الناجح من خلال تحديد معايير موضوعية محفزة لذلك.

6- إعادة النظر في طريق حساب المعدلات التي من خلالها تحدد لإعانة الدولة للجماعات المحلية.

7- جعل بنك معطيات للمعلومات على مستوى الوزارة للاستفادة منه في المحليات.

8- مشاركة المواطنين وذوي الكفاءات العلمية بشكل عام في القرارات المحلية.

الهوامش:

1 . قانون رقم قانون رقم 11- 10 مؤرخ في مؤرخ في 20 رجب عام رجب عام 1432 الموافق 22 جوان سنة يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر رقم 37 مؤرخ في 03 جويلية سنة 2011

2 . المادة 196 و 197 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية.

3 المادتان 146، 164 من قانون رقم 90 - 08.

4 عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية 2001، ص 23

5 قانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 والمتعلق بالبلدية.

6- تقرير اللجنة الوزارية المشتركة (وزارة الداخلية، ووزارة المالية) حول إصلاح المالية المحلية

7- المرسوم رقم 266/86 بتاريخ 1986/11/04، المتضمن تحويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ووضعها تحت وزارة الداخلية.

8- صندوق الجماعات المحلية المشترك، الملحق رقم 1: خاص بجداول المنح الاستثنائية المتعلقة بإعادة التوازن لميزانيات البلديات لسنة 2004، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، صندوق الجماعات المحلية المشترك، الجزائر، 2004.

9 - محمد شكرين ومحمد بالهادي، «إصلاح الجباية المحلية وآثاره المرتقبة على التنمية المحلية»، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: «التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق» الذي نظمه المركز الجامعي برج بوعريش يوم 14-15 أفريل 2008.

قائمة المراجع:

1- تقرير اللجنة الوزارية المشتركة (وزارة الداخلية، ووزارة المالية) حول إصلاح المالية المحلية.

2- تعليمة وزارة الداخلية والجماعات المحلية المؤرخة في 1998/01/25 المتعلقة بشروط المساعدة على قسم التجهيز.

3- جوين سوينبرن وآخرون: التنمية الاقتصادية المحلية: دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها، دراسة مشتركة صادرة عن البنك الدولي، واشنطن، سبتمبر 2004.

4- صندوق الجماعات المحلية المشترك، الملحق رقم 1: خاص بجداول المنح الاستثنائية المتعلقة بإعادة التوازن لميزانيات البلديات لسنة 2004، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، صندوق الجماعات المحلية المشترك، الجزائر، 2004.

- 5- صندوق الجماعات المحلية المشترك، الملحق الأول: جداول خاصة بالإعانات الاستثنائية المتعلقة بإعادة التوازن لميزانيات البلديات لسنة 2005، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجزائر، 2005.
- 6- عبد القادر الشخي، نظرية الإدارة المحلية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، عمان، ط1، 1983.
- 7- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- 8- قانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 والمتعلق بالبلدية.
- 9- قانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 والمتعلق بالولاية.
- 10- قدور بن عيسى، «إشكالية الجباية المحلية»، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول «السياسة الجبائية الجزائرية في الألفية الثالثة»، الذي نظّمته جامعة البليدة يومي 11-12 ماي 2003.
- 11- اللجنة الخاصة بالمالية المحلية، التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجزائر، الدورة الثامنة عشرة، جويلية 2001.
- 12- المادة 01 والمواد من-84 إلى 165 من القانون 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية.
- 13- محمد شكرين ومحمد بالهادي، «إصلاح الجباية المحلية وآثاره المرتقبة على التنمية المحلية»، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: «التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق» الذي نظّمه المركز الجامعي برج بوعريريج يومي 14-15 أفريل 2008.
- 14- المرسوم رقم 266/86 بتاريخ 1986/11/04، المتضمّن تحويل الصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري ووضعها تحت وزارة الداخلية.
- 15- منظمة الزراعة والأغذية، اللامركزية والضرائب على الملكية الريفية، منظمة الزراعة والأغذية للأمم المتحدة، روما، 2004.