إصلاحات النظام الجبائي وانعكاساتها على تطور الجباية المحلية في الجزائر

أ. علي عزوز
جامعة شلف

ملخص:

من بين الاهتمامات الأساسية التي أخذها الإصلاح الضريبي على عاتقه هو تحسين مردودية الجباية المحلية نظرا لما تستطيع الجماعات المحلية أن تحققه في مجال التكامل على المستوى المحلي ، الجهوي و الوطني حيث تم فصل الجباية العائدة للدولة عن جباية الجماعات المحلية على اعتبار أن هذه الأخيرة أصبحت تستمتع بالاستقلال الإداري و المالي و استقلالية الذمة المالية ، و في هذا الإطار فإنه يجدر بنا التساؤل عن تطوير مردودية إيرادات الجباية المحلية كنتيجة للسياسة الجبائية المتبعة من خلال الإصلاحات الضريبية .

ولهذا فإننا سنحاول تحليل هذه الإشكالية من خلال: التركيز أولا على المردود المالي الإجمالي للجباية المحلية ، ثم نتطرق للمردود المالي لكل نوع من أنواع الجباية المحلية ومدى مساهمته في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية .

المنارة للاستشارات

مقدمة :

مع نهاية عقد الثمانينات بدأت الجزائر تعرف بوادر أزمة اقتصادية حادة تطلب الأمر للقضاء عليها إجراء إصلاحات اقتصادية كبيرة مست كل القطاعات المؤثرة على النشاط الاقتصادي ، دفعت هذه الأزمة الجزائر للجوء إلى صندوق النقد الدولي من خلال إبرام اتفاقات تمويل تدعمها برامج إصلاح اقتصادي واسعة مست كل جوانب الاقتصاد الجزائري ، حيث التزمت الجزائر بتطبيق إملاءات و شروط صندوق النقد الدولي وذلك أملا في فك خناق الأزمة ، و مسايرة لما يعرفه المحيط الاقتصادي الدولي من تحولات تفرض تغير التوجه المتبع سابقا نحو نظام اقتصاد حر تحكمه قواعد السوق .

ولم تكن هذه الإصلاحات لتكتمل دون إصلاح السياسة الجبائية من خلال إجراء تعديلات جوهرية على النظام الضريبي الجزائري ، حيث تم تبني نظام جبائي جديد بدأ تطبيقه ابتداءا من سنة 1992، أين أنشئت ضرائب جديدة تمثلت في الضريبة على الدخل الإجمالي(**IRG**) والضريبة على أرباح الشركات (**IBS**) والرسم على النشاط المهني(**TAP**) زيادة على إدخال الضريبة على القيمة المضافة(**TVA**) لما تتميز به هذه الأخيرة من الشفافية والسهولة في التحصيل ، كما أولت الإصلاحات الاهتمام **للجباية المحلية** لتتمكن الجماعات المحلية من المشاركة في عملية التنمية من خلال استفادتها الكلية أو الجزئية من حصيلة بعض الضرائب والرسوم ، وشمل بذلك الإصلاح كلا من الضرائب المباشرة وغير المباشرة نظرا لأهمية كل منها في وضع سياسة جبائية متكاملة إلى جانب فصله للضرائب والرسوم العائدة لميزانية الدولة وتلك التي تعود حصيلتها للجماعات المحلية .

ولقد كان تبني مختلف هذه الإصلاحات الضريبية في الجزائر بدافع الرفع من فعالية السياسة الجبائية وجعلها أداة مؤثرة في خدمة أهداف السياسة الاقتصادية العامة التي تم تبنيها من خلال الإصلاحات الاقتصادية .

ومن هنا تبرز معالم إشكالية مداخلتنا هذه ، والتي يمكن صياغتها في التساؤل الجوهري التالي: **ما هي أهم الإصلاحات الجبائية على مستوى الجباية المحلية ، وما مدى فعاليتها في دفع الحركية الاقتصادية والمالية للجماعات المحلية ؟**

المنارة للاستشارات

أولا : دوافع وأهداف الإصلاح الجبائي في الجزائر

تتميز عملية الاقتطاع الضريبي بقدرتها الكبيرة في التأثير على سلوك مختلف الأعوان الاقتصاديين ، وعلى هذا الأساس فإن الاقتطاع الضريبي الفعال[1] ، هو ذلك الاقتطاع الذي يتميز بتطوره المستمر تبعا لمختلف التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، ومن هنا تبرز أهمية الإصلاح الضريبي ، وقد لجأت الجزائر إلى الإصلاح الضريبي نظرا لوجود أسباب تدفعها لذلك ، وأهداف تسعى من وراء ذلك إلى تحقيقها.

لقد أصبح النظام الضريبي الجزائري بداية من سنة 1987 لا يستجيب لمتطلبات التنمية الاقتصادية بسبب عدم ملاءمته للمعطيات الاقتصادية الجديدة[2] مع تغير نمط التسيير الاقتصادي من جهة ، وضغط الحاجات المالية بسبب الانخفاض الحاد في الإيرادات النفطية من جهة أخرى[3] ،ومن هنا برزت عملية الإصلاح كنتيجة حتمية للنقائص والسلبيات التي كانت تشوب النظام الجبائي في مدة زمنية معينة سواء كانت ناتجة عن طبيعة هذا النظام أو كانت مرتبط بعوامل خارجية .

1. دوافع الإصلاح الجبائي وأسبابه :

أ. ضعف العدالة الضريبية :

تنص المادة "64 " من دستور الجزائر على أن : « كل الأفراد متساوون أمام الضريبة » ، وانطلاقا من ذلك فقد اعتبر الإصلاحيون كل خروج عن أحكام هذه المادة تجاوز لمبدأ العدالة ، فطريقة الاحتجاز من المنبع المطبقة على بعض المداخيل من الأجور والرواتب دون غيرها ، يترتب عنها اختلاف إمكانيات التهرب الضريبي ، إذ أنّ الضغط الجبائي تتحمّله فئة الأقلية من المجتمع وهم فئة الأجراء والموظفون المجبرون على دفع الضريبة شهريا ، في حين تبقى إمكانية التهرب الضريبي قائمة في نشاطات ومهن أخرى.

ب. غموض وتعقيد النظام الجبائي:

يظهر هذا التعقيد والغموض في تنوع الضرائب وتعدد معدلاتها واختلاف مواعيد تحصيلها ، مما شكل صعوبة في تسيير جباية المؤسسة ، فالضرائب المباشرة عديدة وكل ضريبة لها مجال تطبيق خاص بها مما يزيد من ملل المكلف بالضريبة

المنارة للاستشارات

واستيائه ، ويكون ذلك سببا في حدوث مشاكل عديدة مع الإدارة الجبائية ، زيادة على أن النظام الجبائي قبل الإصلاح متعب للمكلف بكثرة التصريحات لأنّ كل نوع من الضريبة يستلزم تصريح خاص بها ، أما من جانب الضرائب غير المباشرة فمجال تطبيقها محدود وتتميز بتعدد المعدلات والنسب والحد من الحق في الخصم.

ج. انتشار الغش والتهرب الضريبي:

هناك عوامل عديدة ساهمت في الرفع من حدة الغش والتهرب الضريبي ، من أهمها:

- نقص الوعي الضريبي لدى المكلفين ، مما يدفعهم لاستعمال جميع الطرق والوسائل الممكنة لاجتناب الدفع
- وجود عدة ثغرات في التشريع الضريبي بسبب تعدد القوانين والتشريعات الضريبية[4] .

ويعتبر انتشار الظاهرة مؤشرا لعدم نجاح النظام الضريبي ، وتعبيرا عن سخط المكلفين وعدم رضاهم عنه، ولقد بينت التحقيقات أن هناك" 22 مليار دج " فقدتها الإدارة في شكل غش أو تهرب ضريبي ، وما يزيد عن 100.000 نشاط اقتصادي وتجاري غير خاضع للضريبة[5].

د. ثقل العبء الضريبي:

لقد كانت الأعباء الضريبية ثقيلة جدا على المؤسسات وأرباب الأعمال قبل عملية الإصلاح مما شكل ضغطا كبيرا على خزينة المؤسسات ،فنجد أن معدل الضريبة على أرباح الشركات (IBS) كان يقدر بنسبة 55% ثم انخفض إلى نسبة 50% سنة 1989 ، ويعتبر هذا المعدل مرتفع جدا مقارنة بالمعدلات الضريبية المطبقة في باقي الدول ، وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

المنارة للاستشارات

جدول رقم (1) : معدل الضريبة على أرباح الشركات في بعض الدول سنة"1988".

البلد	معدل الضريبة	مقارنة بالمعدل المطبق في الجزائر
الجزائر	%55	-
المغرب	%49.5	%5,5 -
تونس	%38	%17 -
مصر	%40	%15 -
الولايات المتحدة	%34	%21 -
بريطانيا	%35	%20 -
تركيا	%46	%9 -

المصدر: ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائرللفترة (1992- 2003)" ، منشورات بغدادي، الجزائر، 2004 ص: 28.

2. أهداف الإصلاح الجبائي:

لقد سعى الإصلاح الضريبي إلى تحقيق مجموعة من الأهداف[6] ، سواء على مستوى النظام الضريبي أو على مستوى النظام الاقتصادي، يمكن إجمالها فيما يلي:

أ. على مستوى النظام الضريبي:

- **زيادة الحصيلة الضريبية:** لقد عمل المشرع الجزائري على وضع إجراءات جديدة تتمثل في توسيع مجال تطبيق الضريبة ، والتخفيض من حجم الإعفاءات ، والتقليص من المعدلات الضريبية بالإضافة إلى إلغاء سياسة الضرائب المتعددة.

كل هذه الإجراءات التي تمت بغرض ترشيد الضريبة كان الهدف من ورائها زيادة الحصيلة الجبائية، إذ أننا نلمس تحقيق نتائج إيجابية في هذا المجال ، من خلال الارتفاع الملموس في الإيرادات الجبائية منذ دخول الإصلاحات حيز التطبيق من سنة لأخرى ، وهذا ما يوضحه الجدول التالي:

المنارة للاستشارات

جدول رقم (2): تطور المرونة الشاملة للنظام الضريبي الجزائري خلال الفترة(92- 97).

الوحدة: مليار دج/ للإيرادات الضريبية

الناتج المحلي - % بالنسبة للتغير النسبي.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
إجمالي الإيرادات الضريبية	316.1	320.1	434.2	600.9	824.8	926.6
التغير النسبي في إجمالي الإيرادات	-	1.04	35.7	38.39	37.26	12.34
الناتج الداخلي	1045.1	1161.7	1471.4	1966.5	2502	716.4
التغير النسبي في PIB %	-	11.15	26.65	33.62	27.23	8.56
المرونة الضريبية[7]	-	0.09	1.33	1.14	1.36	1.44

المصدر: ناصر مراد ، "فعالية النظام الضريبي بين النظرية والتطبيق" ، دار هومة ، الجزائر ، 2003 ، ص: 267.

يبين الجدول أعلاه تطور الحصيلة الضريبية لفترة ما بعد الإصلاح الضريبي ، ويظهر جليا الزيادة المستمرة في حجم الإيرادات الضريبية المحصلة من سنة لأخرى ، وهذا ما تبينه الأرقام الخاصة بمرونة الحصيلة الضريبية التي تجاوزت قيمة الواحد (1) الصحيح ابتداء من سنة 1994 ، وهذا رغم أن الجباية البترولية تغطي نسبة كبيرة من إجمالي الإيرادات الضريبية.

- **تغيير فلسفة الضرائب المتعددة:** في هذا الإطار يمكن القول بأن النظام الجبائي قد تم تبسيطه، ويظهر ذلك من خلال إلغاء الضرائب المتعددة وإيجاد ضريبة وحيدة ، فبالنسبة للضريبة على الدخل الإجمالي(IRG) جاءت لتعوض الضرائب المتعددة على الدخول، وجاء الرسم على القيمة المضافة(TVA) ليعوض الضرائب على رقم الأعمال، ، حيث أن من ثمرة هذا التبسيط انخفاض نفقات التحصيل، وتقلص حجم التهرب الضريبي لكون أن المعاملة الضريبية أصبحت واضحة وتتم بطريقة بسيطة وسهلة.
- **محاربة الغش والتهرب الضريبي:** يعتبر الغش والتهرب الضريبي أحد المشاكل الهامة التي يواجهها النظام الضريبي حيث يؤدي إلى إضعاف مردودية ذلك النظام

المنارة للاستشارات

ونقص في الحصيلة الضريبية[8]، وللتخفيف من هذه الظاهرة الخطيرة قام المشرع الجزائري بسن مجموعة من القوانين والتشريعات التي تهدف إلى تبسيط النظام الضريبي من خلال إنشاء ضرائب سهلة وبسيطة يسهل متابعتها وتحصيلها ، فمثلا تم تأسيس الضريبة على القيمة المضافة (TVA) بموجب الإصلاح الضريبي لسنة 1992 التي تقوم في مضمونها على مبدأ الشفافية والحياد في المعاملات ، حيث عوضت هذه الضريبة الغير مباشرة العصرية النظام المعقد للرسوم على رقم الأعمال الذي كان سائدا من قبل[9] من خلال الرسم الوحيد الإجمالي على الإنتاج (TUGP)[10] الذي كان يفرض في 10 معدلات ، والرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات (TUGPS)[11] والذي كان يفرض في 08 معدلات .

أما بالنسبة للضريبة على الدخل الإجمالي فيتم إجبار المكلفين بتقديم إقرار موحد عن مجمل دخولهم ليتم التسديد أيضا في وقت واحد ، وهذا على عكس النظام السابق الذي كان يعتمد على ضرورة تقديم عدة إقرارات على المداخيل ليتم فيما بعد تسديد كل ضريبة على حدا.

ب. على مستوى النظام الاقتصادي:

- **الزيادة في الاستثمارات:** لقد كان المشرع الجزائري يهدف من وراء هذه الإصلاحات الجبائية التي قام بها ، والتي تتضمن جملة من التسهيلات والحوافز الجبائية[12]، زيادة حجم ونوع الاستثمارات الأجنبية والمحلية من أجل تحقيق تنمية اقتصادية ، فمجمل الضرائب التي جاء بها الإصلاح تعمل في هذا الإطار، إذ نجد أن الضريبة على القيمة المضافة(TVA) تعامل كل القطاعات معاملة واحدة ، وتمتاز بطابع حيادي بحيث تفرض على القيمة الإضافية ، مع إعفاء بعض الصادرات من دفع الرسم مما يؤدي إلى تخفيف العبء الضريبي والنفقات على هذه المؤسسات ، الأمر الذي يدفعها إلى الزيادة في الإنتاج عن طريق توسيع مجال الاستثمارات.

المنارة للاستشارات

✍ **الرفع من مستوى الأداء الاقتصادي:** أمام الوضعية المزرية التي كانت تعيشها الجزائر، ومعاناتها من الاختلال المالي ، فقد استوجب عليها تكسير الحلقة المفرغة التي كان يتخبط فيها اقتصادها الوطني منذ 1986 ، فجاء الإصلاح الضريبي الذي كان يهدف لتحقيق النمو الاقتصادي عن طريق ترقية الادخار وتوجيهه نحو الاستثمار الإنتاجي مع تخفيف الضغط الضريبي المفروض على المؤسسات، الناجم عن تعدد الضرائب من جهة وارتفاع معدلاتها من جهة أخرى[13] ، كما كان يهدف إلى خلق الشروط الملائمة لتحقيق توازن خارجي عن طريق تنويع الصادرات خارج قطاع المحروقات في ظل أوضاع أصبحت فيها السوق النفطية تتمتع بعدم الاستقرار.

بالإضافة إلى هدف إعادة توزيع المداخيل بشكل عادل ، والعمل على حماية القوة الشرائية للعملة بدفع الضريبة لكي تكون عاملا من عوامل التحكم في التضخم ، بالنظر إلى معدلات التضخم العالية التي كان يعرفها الاقتصاد الوطني آنذاك.

ثانيا : الإصلاحات الحديثة للجباية المحلية

يتمثل الإصلاح الجبائي في القيام بعملية تغيرية جذرية وجادة على جميع الهياكل القاعدية للنظام أو السياسة و تتمثل هذه الإصلاحات أساسا في استبدال التشريعات الجبائية القديمة بتشريعات جبائية حديثة وكذا تنظيم مصالح الإدارة الجبائية و العمل على توفير الإمكانيات الضرورية لضمان نجاح المشروع الإصلاحي.

1. تنظيم الإدارة الجبائية:

عمد المشرع الجزائري من خلال إصلاحات 1992 إلى إعادة التنظيم الإداري و الهيكلة الإدارية سواء بالنسبة لمصالحه الداخلية أو الخارجية حيث أصبحت لكل ولاية مديرية مستقلة تابعة لها مع بقائها تحت الوصاية التوجيهية و التنسيقية و الرقابية للمديرية الجهوية ، وأصبح لكل مديرية ولائية مديريات فرعية.، ومن بين الإصلاحات التي أدخلت على الإدارة الجبائية أيضا إنشاء المفتشية الموحدة المتعددة

المنارة للاستشارات

الاختصاصات ، وذلك من أجل تسهيل العمل بالنسبة للإدارة وتمكين الموظفين من معرفة جبائية لكل ممول بصفة مباشرة وشاملة و تزويد الإدارة الضريبية بالأجهزة الإلكترونية الحديثة اللازمة لتمكينها من رفع مستوى خدماتها وحصر مختلف المكلفين وتحديد ما عليهم من ضرائب.

2. توفير الإمكانيات المادية و البشرية :

تعاني الإدارة من عدة مشاكل مادية و بشرية حيث لا تتوفر على الحد الأدنى من الوسائل التي تضمن سيرها ، من بين هذه النقائص و المشاكل ضعف تأطير المستخدمين وبناءا على هذه المعطيات السلبية عمد المشرع الجزائري إلى إدخال بعض الإصلاحات أخذا بعين الاعتبار النقاط و الإجراءات التالية

- إدخال الإطارات الجامعية إلى الإدارة الجبائية
- تكوين موظفين مؤهلين
- تحسين ظروف العمل
- تدعيم المستخدمين ماديا ومعنويا

3. إصلاح التشريع الجبائي:

لقد برمجت وزارة المالية إصلاحات على الضرائب و الرسوم حسب الإصلاح الجبائي لسنة 1992وذلك حسب الشكل الموالي:

جدول رقم: (03) أهم التعديلات الضريبية خلال الفترة (1999- 2006)

السنة	التعديـــــل
1999	❖ تخفيض معدل الرصيد الجبائي إلى 25٪بدلا من 30٪ من المبالغ المسددة فعليا من قبل الشركة الأم ❖ تعديل الجدول التصاعدي للضريبة على الدخل الإجمالي وفق ست شرائح بحيث الحد الأدنى المعفى من الضريبة لا يتجاوز :60.000دج بينما أعلى معدل للضريبة يساوي 40٪الموافق للدخل الذي يزيد عن 1.920.000دج ❖ تخفيض معدل الضريبة على أرباح الشركات إلى 30٪بدلا من 38٪

المنارة للاستشارات

	❖ تخفيض معدل الضريبة للأرباح المعاد استثمارها إلى 15٪ بدلا من 33٪ ❖ تخفيض معدل حقوق التسجيل إلى 5٪ بدلا من 8٪ ❖ تخفيض معدل مبادلات الأموال العقارية إلى 3٪بدلا من 5٪
2000	❖ تفرض تلقائيا الضريبة على المكلف بالضريبة الذي لم يقدم التصريح السنوي حسب الحالة إما بصدد الضريبة على أرباح الشركات وإما بصدد الضريبة على الدخل ويضاعف المبلغ المفروض عليه نسبة 40٪ ❖ إحداث عدة إجراءات لترشيد الرقابة الجبائية
2001	❖تقليص عدد معدلات الرسم على القيمة المضافة إلى معدلين فقط هما : 07٪ و17٪ بدلا من ثلاث معدلات هي: 07٪ ، 14٪ ، 21٪ ❖مراجعة طريقة فرض الضريبة على الدخل الإجمالي بحيث أصبحت طريقة تحديد الربح الواجب اعتماده في أسس الضريبة على الدخل الإجمالي إما لنظام التصريح المراقب للربح الصافي وإما لنظام التقدير الإداري للربح الخاضع للضريبة . ❖ توسيع مجال تطبيق الرسم على القيمة المضافة بحيث نجد : - إخضاع التجارة المتعددة - إخضاع أنشطة التجارة بالتجزئة - إخضاع العمليات المنجزة بين وحدات تابعة لنفس المؤسسة ❖ استثناء المهن الحرة من الخضوع للنظام الجزافي من الرسم على القيمة المضافة ❖ توسيع مجال الاستفادة من نظام الشراء بالإعفاء إلى الخدمات المرتبطة مباشرة بعمليات التصدير ❖ إدخال مرونة على شروط تسديد الرسم على القيمة المضافة ❖ تخفيض معدل الدفع الجزافي من 06٪ إلى 05٪
2002	❖ تخفيض معدل الرسم على النشاط المهني من 2.55٪ إلى 2٪ ❖ يخضع الدخل الناتج عن إيجار العقارات للاستعمال السكني بمعدل 10٪محرر ❖تخفيض معدل الدفع الجزافي من 5٪ إلى 4٪
2003	❖ تعديل في بعض شرائح السلم التصاعدي للضريبة على الدخل الإجمالي ❖ تعديل معدل الضريبة على الدفع الجزافي الى 3٪ عوض 4٪ ❖ تعديل معدل الاقتطاع من المصدر بالنسبة المداخيل التي يدفعها المدينون المقيمون بالجزائر الى مستفدين جبائيا خارج الجزائر 24٪ عوض 20٪

المنارة للاستشارات

	❖تعديل معدل الاقتطاع من المصدر بالنسبة لعوائد السندات المجهولة الاسم بـ: 40٪عوض30٪ ❖ تعديل شرائح الجدول التصاعدي للضريبة على الأملاك بحيث أصبحت القيمة الصافية من الأملاك نقل أو تساوي :12.000.000دج معفاة من الضريبة ❖ أصبح الدخل الناتج عن إيجار المحلات ذات الاستغلال التجاري أو المهني يخضع للضريبة من خلال الاقتطاع من المصدر بمعدل 15٪ محرر من الضريبة وبدون تطبيق تخفيضات. ❖ إلغاء الازدواج الضريبي بحيث لا تحسب المداخيل الناتجة من توزيع الأرباح التي أخضعت للضريبة على أرباح الشركات ،سواء في وعاء الضريبة على الدخل الإجمالي أو في وعاء الضريبية على أرباح الشركات ❖ إحداث عدة إجراءات لترشيد الرقابة الجبائية ومكافحة التهرب الضريبي .
2004، 2005	لا يوجد أي تعديلات
2006	الغاء الدفع الجزافي (VF)
2009	تحويل 50% من الضريبة على الدخل الإجمالي فئة المداخيل العقارية (IRG-RL) لصالح البلديات

المصدر: من إعداد الباحث اعتمادا على قوانين المالية.

ثالثا: تقييم أثر الإصلاحات الجبائية على تطور الجباية المحلية

لم تكن مالية الجماعات المحلية عموما وجبايتها على الخصوص بمنأى عن التأثر نتيجة الإصلاحات الضريبية المعتمدة وذلك نظرا لمختلف التدابير التي مست الضرائب والرسوم التي تستفيد منها الجماعات المحلية والتي انعكست على تطور إيراداتها الضريبية بعد الإصلاح .

1. خصائص مالية الجماعات المحلية :

تلعب الجماعات المحلية الممثلة في البلديات والولايات دورا بارزا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر حيث تقع على عاتق البلديات مسؤولية تنفيذ برامج ومخططات التنمية والسهر على تلبية حاجات المواطنين والتكفل بانشغالاتهم

المنارة للاستشارات

وهو الأمر الذي يجعل دور الجماعات المحلية في الحياة العامة يأخذ بعدا اقتصاديا و اجتماعيا بالغ الأهمية .

إن قيام الجماعات المحلية بالدور المنوط بها يتطلب توفرها على موارد مالية تسمح لها بالتكفل بمختلف النشاطات والبرامج المنوطة بها وهي في ذلك تعتمد على ايرادات الجباية التي تعتبر المصدر الأساسي لتمويل الجماعات المحلية حيث تمثل أكثر من 90 %من موارد ميزانية البلديات.

تعتبر الجباية المحلية جزءا لا يتجزأ من المالية العامة للدولة وتخصص بذلك مجموعة من الضرائب والرسوم كليا أو جزئيا لتمويل ميزانيات الجماعات المحلية التي تتميز بخاصية أساسية والتي لا تتوفر في الميزانية العامة للدولة تتمثل في كون هذه الميزانية تشتمل على قسمين ، قسم لنفقات التسيير وقسم لنفقات التجهيز ، كل قسم يشتمل على نفقات وإيرادات مختلفة الأهمية.

توجه موارد الجباية المحلية في جلها لتغطية نفقات التسيير التي تعتبر نفقات لازمة لضمان السير الحسن لمختلف المصالح ، كما تأخذ على عاتقها تخصيص جزء من إيرادات التسيير والذي لا يمكن أن يقل عن10 %كحد أدنى من هذه الإيرادات لتعديل ميزانية التجهيز و الاستثمار و هذا ما يعتبر عبئا إضافيا على الجماعات المحلية أمام الحاجات العامة المتزايدة .

للإشارة فإنه حصيلة الجباية المحلية توزع على قسمين:

- الحصيلة الكبرى : توجه للجماعات المحلية (البلدية و الولاية) لتغطية مختلف النفقات المحددة قانونا
- الحصيلة الصغرى : من حجم الجباية المحلية فهي مخصصة للصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) والذي يتفرع إلى صندوق التضامن البلدي و الولائي والى صندوق الضمان .

✍ صندوق التضامن (Fond de Solidarité): طبقا للمادة 152 من قانون المالية لسنة 1990فإن صندوق التضامن للبلديات و الولايات يسدد :

المنارة للاستشارات

- تخصيص مبالغ استثنائية للبلديات و الولايات التي تعاني من وضعية مالية عسيرة و التي تقابلها حالات الكوارث أو الأحداث غير المتوقعة .
- قروض موجهة لترقية المناطق المراد ترقيتها .

و توزع حصيلة هذا الصندوق على النحو التالي :

75% لصالح الصندوق البلدي للتضامن .

25%لصالح الصندوق الولائي للتضامن .

✍ صندوق الضمان (Fond de Garantie): لقد تأسس صندوق الضمان بموجب المادة 19 من المرسوم 86- 288 و يدفع في شكل ضمانات تخص الضرائب المباشرة و التي تعود حصيلتها للجماعات المحلية:

- التخفيضات و الإيرادات غير المحققة من الضرائب المباشرة المحلية والمعلنة خلال الدورة .
- عدم كفاية المبالغ المقدرة في ميزانيات البلديات و الولايات

لقد تأثرت الجباية المحلية بمختلف الإصلاحات الضريبية التي اعتمدت بدءا من الإصلاح الضريبي لسنة1992 ومرورا عبر مختلف قوانين المالية للسنوات اللاحقة، والسؤال المطروح هو ما حجم التأثير الذي استطاعت أن تحدثه هذه الإصلاحات على الجباية المحلية ؟ و ما أهمية الدور التمويلي الذي استطاعت أن تلعبه الجباية المحلية و إلى أي مدى استطاعت أن تساهم في القضاء على العجز المستمر الذي عرفته و مازالت تعرفه الجماعات المحلية و خاصة البلديات ؟

2. تقييم تطور الجباية المحلية:

كان من بين الاهتمامات التي أخذها الإصلاح الضريبي على عاتقه هو تحسين مردودية الجباية المحلية نظرا لما تستطيع الجماعات المحلية أن تحققه في مجال التكامل على المستوى المحلي ، الجهوي و الوطني حيث تم فصل الجباية العائدة للدولة عن جباية الجماعات المحلية على اعتبار أن هذه الأخيرة أصبحت تستمتع بالاستقلال الإداري و المالي و استقلالية الذمة المالية ، و في هذا الإطار فإنه

المنارة للاستشارات

يجدر بنا التساؤل عن تطوير مردودية إيرادات الجباية المحلية كنتيجة للسياسة الجبائية المتبعة من خلال الإصلاحات الضريبية .

جدول رقم (04): تطور إيرادات الجباية المحلية الإجمالية (1996- 2004)

الوحدة : (10^9 دج)

البيـــان	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
الجباية المحلية	69.94	72.74	76.49	82.54	84.05	91.19	93.13	94.57	107.9
جباية الدولة العادية	798.4	887.8	721.2	908.8	103.15	1285.1	1409.5	1398.9	1456
نسبة الحباية المحلية الجباية العادية	8.75	8.19	10.6	9.08	8.14	7.09	6.6	6.77	7.41

المصدر: من إعداد الباحث اعتمادا على إحصائيات وزارة المالية

إن مقارنة نسبة الجباية المحلية إلى الجباية العادية للدولة يبين لنا أن هذه النسبة عرفت نوعا من الثبات عبر مختلف سنوات الدراسة حيث كانت تتراوح ما بين 20%و 30 % و كانت في المتوسط لا تتعدى 24.46 % و هو ما يبين عدم وجود أي فعالية في تطور إيرادات الجباية المحلية من خلال اتخاذ مختلف التدابير الضريبية لتغطية مختلف أوجه الإنفاق الذي تتكفل به الجماعات المحلية باعتبارها النواة الأولى لكل تنمية شاملة .

تعتمد الجباية المحلية في اغلبها على ضرائب و رسوم ترتبط مباشرة بتطور النشاط الاقتصادي كالرسم على النشاط المهني (TAP) والدفع الجزافي (VF) الذي وعاؤه الضريبي هو المرتبات و الأجور إلى جانب رسوم أخرى كالرسم العقاري و رسم التطهير ، وتختلف أهمية هذه الضرائب والرسوم في تمويل ميزانيات الجماعات المحلية من ضريبة إلى لأخرى .

جدول رقم(05) : توزيع نسب الرسم على النشاط المهني على مختلف الميزانيات.

الحصص	الولاية	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المعدل	%0.59	%1.30	%0.11	%2

المصدر: خلاصي رضا، النظام الجبائي الجزائري الحديث، ج 1،دار هومة ، الجزائر، 2005، ص:173.

المنارة للاستشارات

والجدول التالي يبين تطور بعض الموارد الجباية للجماعات المحلية في فترات سابقة:

جدول رقم (06) : تطور حصيلة الجباية المحلية للفترة 1993- 1999

الوحدة : (10^6 دج)

البيان	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
الرسم على النشاط المهني	6.177	12.749	44981	31.382	31.967	34.522	38.301
الدفع الجزافي	10.825	12.705	15.687	18.308	19.171	21.475	22.917
الرسم العقاري ورسوم التطهير	-	3.43	317	923	1.092	1.349	1.767
رسم على القيمة المضافة للجماعات المحلية	2.600	10.367	11.850	16.082	17.383	17.321	17.310
الرسم على عمليات البنوك	6.674	6.822	2.731	-	-	-	-
رسوم أخرى	1.424	2.014	2.134	3.391	2.534	1.308	2.279
المجموع	**27.700**	**45.000**	**77.700**	**70.086**	**72.147**	**75.975**	**82.574**

المصدر: من إعداد الباحث اعتمادا على إحصائيات وزارة المالية

يتضح لنا من خلال الجدول رقم (06) أن الجباية المحلية تعتمد أساسا على رسمين أساسيين هما الرسم على النشاط المهني و الدفع الجزافي حيث تعدت نسبتها في المجموع وعبر مختلف السنوات 60 % و ذلك لكون إيراداتهما تعود بالكلية إلى الجماعات المحلية ، عكس ذلك بالنسبة لكل من الرسم العقاري و الرسوم الأخرى حيث أن نسبتها في إيرادات الجباية المحلية كانت ضئيلة في مختلف السنوات رغم تطورها الإيجابي ، ونشير هنا أيضا إلى أن حصيلة الرسم العقاري مازالت بعيدة عن الطموحات التي تصبوا إليها السلطات المحلية و التي يجب أن تعيد تقييم الممتلكات الخاضعة لهذا الرسم إذا أرادت تحسين مردوديته .

أما الرسم على القيمة المضافة الذي اصبح بعد الإصلاح الضريبي بشكل موردا أساسيا للجماعات المحلية بالنظر لتطور مردوده من سنة إلى أخرى و يعود ذلك

المنارة للاستشارات

إلى كبر حجم القاعدة الضريبية الذي توسع من خلال إدماج هذا الرسم في مختلف مجالات النشاط الاقتصادي و تخفيض عدد معدلاته و تقليل مجالات الإعفاء المتعلقة به .

لقد عرف تحصيل الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية تطورا إيجابيا في الفترة (1993- 1999) عدا سنتي 1996 و 1997 حيث تم بموجب قانون المالية لسنة 1995 إلغاء الرسم على عمليات البنوكTOBAو إخضاعها للرسم على القيمة المضافة .

يمكن القول عموما آن تطور إيرادات الجباية المحلية مازال بعيدا كل البعد عن التطلعات التي تهدف إليها الدولة، بجعل الجماعات المحلية تستطيع تغطية نفقات التسيير على المستوى المحلي عن طريق حصيلة الجباية المحلية وهو الهدف الذي لم تستطع معظم البلديات تحقيقه مع معاناتها من عجوزات دائمة في ميزانيتها ، و تبقى استقلالية الجماعات المحلية بالنظر إلى تحصيل الإيرادات و التكفل بالنفقات تحد منها بعض الاعتبارات التي يمكن حصرها في ثلاث مستويات[82] ص53 :

- لا يمكن لهذه المجموعات إحداث إيرادات خاصة حيث يمكنها فقط تحديد مبالغ او اعتماد نسب أو معدلات للضرائب في إطار هوامش محددة قانونا وبترخيص من المشرع .
- فيما يخص تحديد الاعتمادات الخاصة بالنفقات فإن الجماعات المحلية تلتزم بالتعليمات و التوجيهات التي تتلقاها من قبل السلطة المركزية أو السلطة الوصية المباشرة .
- إضافة لهذا خضوعها للرقابة الوصاية عن طريق المصادقة أو إبداء الرأي أو الموافقة على

مضمون الميزانية الأولية أو التعديلات التي تطرأ عليها ، كما آن بعض الإعانات التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية (FCCL) أو الإعانات الممنوحة في إطار مخططات التنمية المحلية

المنارة للاستشارات

(PCD) ترفق غالبا بتعليمات عن كيفية استعمال هذه الاعتمادات .كل الاعتبارات السابقة تحد من تطوير الجماعات المحلية لماليتها و بالتالي إيراداتها الجبائية ،ورغم تخصيص بعض الضرائب لصالح الجماعات المحلية فان البلديات خصوصا تعرف عجزا ماليا ما فتئ يتطور من سنة إلى أخرى ، وعدد البلديات العاجزة ما فتئ يتضاعف إذا انتقل من 889 بلدية سنة 1995 إلى 1090 بلدية سنة 1996 ، إلى 1159 بلدية سنة1998 ثم 1242 بلدية سنة 2000 ، بديون إجمالية مقدارها 22 مليار دينار جزائري ، و هذه الوضعية جعلت الصندوق المشترك للجماعات المحلية غير قادر على تغطية العجز إلا في حدود 57 %من الطلب المعبر عنه

إن الوضعية السابقة التي تعرفها الجماعات المحلية تبين لنا بوضوح عدم قدرة الإصلاح الضريبي على المساهمة بفعالية في تغيير وضعية المالية المحلية، ومع ذلك فانه لا يمكن تحميل النظام الضريبي مسؤولية الوضعية المالية السيئة التي تعاني منها الجماعات المحلية بل يمكن إرجاع ذلك إلى عدة أسباب:

- سوء تقدير المشاريع ذلك أن معظم البلديات لا تتوفر على هياكل فنية ملائمة و لا موارد بشرية مؤهلة حيث أن 38.99 %من موظفي البلديات لا يعرفون القراءة و لا الكتابة 26.86%ذوي مستوى ابتدائي و 17.17%ذوي مستوى متوسط .
- حل الكثير من المؤسسات المحلية في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي مما قلص من حجم الإيرادات الجبائية و أدى تسريح العمال بدوره إلى تقليص الدفع الجزافي .
- المجال الواسع لتدخل البلديات باعتبارها البوابة الأولى للمواطن مع ضعف فعالية الجمعيات والهيئات الجوارية و فقدانها لوسائل المساعدة والعون .
- الإجراءات التحفيزية للاستثمار المتخذة من قبل الحكومة و التي لها انعكاس سلبي على موارد الجماعات المحلية مثل إلغاء الرسم النوعي الإضافي و تخفيض معدل الدفع الجزافي و الرسم على النشاط المهني .

المنارة للاستشارات

خاتمة :

من خلال العرض السابق يبدو أن الإصلاح الضريبي في الجزائر، جاء كتكملة لمختلف الإصلاحات الاقتصادية الأخرى التي عرفتها الجزائر خلال التسعينات وذلك تماشيا مع التحولات التي عرفها الاقتصاد العالمي و في سبيل تحقيق أهداف محددة ومختلفة تمس جوانب مالية واقتصادية واجتماعية وكذا تنظيمية.

ويعتبر الإصلاح الضريبي مسألة مستمرة ودائمة من خلال التشريعات الجبائية الصادرة عن مختلف قوانين المالية السنوية ، وهو بذلك يساير الأحداث السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يعرفها الوطن ، وعلى هذا الأساس فإنه لم يكن من الممكن شروع الجزائر في إجراء إصلاحات اقتصادية دون إصلاح المحيط المالي للمؤسسة ومنه المحيط الضريبي .

ونستنتج مما سبق أن الإصلاح الضريبي كان له الدور الكبير في تسريع حركة الإصلاحات الاقتصادية ، من خلال تبسيط النظام الضريبي لمختلف المتعاملين الاقتصاديين وتحسين شفافيته وعدالته بتخفيف الضغط الضريبي على المؤسسات الاقتصادية، مما سمح في الأخير من زيادة الحصيلة الضريبية للجماعات المحلية .

المنارة للاستشارات

الهوامش و المراجع:

1. الاقتطاع الضريبي الفعال: هو أقصى حجم من الضرائب الممكن تحصيلها دون الإضرار بمختلف المتغيرات الاقتصادية.
2. ناصر مراد ، "الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة (1992- 2003)" ، منشورات بغدادي ، الجزائر ، 2004، ص: 20.
3. Document de synthèse (reforme fiscale,bilan et perspectives), conseil inter-ministeriel du: 30-05-99, p:01.
4. Guettouche nacir, La fraude fiscale en algerie-causes et conséquences-, thèse de magister,ecole supérieure de commerce, Alger,page:36-37.
5. عبد المجيد قدي ، "النظام الضريبي الجزائري وفقدان الفعالية" ، مجلة كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، بدون عدد، السنة الجامعية ، 1998/1997 ، جامعة الجزائر ، ص:15.
6. تم إنشاء لجنة وطنية لإصلاح النظام الضريبي سنة 1987، والتي أنهت أشغالها سنة 1989 مقدمة اقتراحاتها ضمن تقرير يتضمن معالم الإصلاح الضريبي الجديد، الذي صدرت أولى تشريعاته بموجب القانون 36/90 المؤرخ في: 1990/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 1991، وشرع في تطبيقه بداية من السنة المالية 1992.
7. المرونة الضريبية: مدى استجابة الحصيلة الضريبية للتغير في معدل الضريبة، وتقاس وفق العلاقة التالية: $\sigma R = \Delta R / R / \Delta PIB / PIB$.
8. ناصر مراد ، "الإصلاح الضريبي في الجزائر للفترة (1992- 2003)" ، "مرجع سبق ذكره "، ص: 42
9. Guettouche nacir, op-cit ,p:38
10. TUGP : Taxe unique globale sur la production.
TUGP/S : Taxe unique globale sur les prestations de services

المنارة للاستشارات

11. الحوافز الضريبية: تقنية تستعملها الدولة للتأثير على سلوك المكلفين بما فيهم المؤسسات، فهي تعرف بالتضحية الضريبية، حيث تضحي خزينة الدولة بقدر معين من الاقتطاع الضريبي من أجل حث المؤسسة على الاستثمار وتوجيهها نحو القطاعات المستهدفة.

12. عبد المجيد قدي، النظام الجبائي الجزائري وتحديات الألفية الثالثة ، مداخلة في الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة ، جامعة البليدة ، 20- 21 ماي 2002 ، ص: 02.

13. هذه الدول هي: أندونسيا- تركيا- بوليفيا- زيمبابوي- جمايكا- كولومبيا- جمهورية كوريا- المكسيك- المغرب- مالاوي.

14. كوبتس جورج،أوفردال إيريك ، السياسة المالية في الاقتصاديات التي تمر بمرحلة انتقال"تحد كبير"، مجلة التمويل والتنمية ، مجلد 31، عدد 04، ديسمبر 1994.

15. بلعزوز بن علي، محاضرات في النظريات والسياسات النقدية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

16. بلهاشمي خيرة، أثر الإصلاحات الاقتصادية في الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة "1967- 2001"، رسالة ماجستير كلية العلوم الاقتصادية ،جامعة الجزائر، 2002.

17. جلول حروشي، الضغط الضريبي في الجزائر"1993- 1999"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1999، ص:110.

18. العباس بهناس، "فعالية السياسة الجبائية في ظل الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر" ، مذكرة ماجستير ، جامعة البليدة، 2005 .

19. قدي عبد المجيد ،"النظام الجبائي الجزائري وتحديات الألفية الثالثة"، الملتقى الوطني الأول حول الاقتصاد الجزائري في الألفية الثالثة، جامعة البليدة، 20- 21 ماي 2002.

المنارة للاستشارات