

الجماعات الإقليمية في الجزائر: بين تعدد المهام ومحدودية الإيرادات الجبائية

لحبيب بلية

أستاذ محاضر قسم "ب"

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة عبد الحميد بن باديس – مستغانم

البريد الإلكتروني: lehbib.bellia@univ-mosta.dz

ملخص المداخلة:

نحاول من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء من جهة على الصلاحيات والمهام الموكلة للجماعات الإقليمية بموجب قانوني البلدية والولاية، ومن جهة أخرى على الإيرادات الجبائية لهذه الجماعات والتي تشكل أحد المصادر الرئيسية الذاتية لتمويل ميزانية الجماعات الإقليمية.

وفي هذا الصدد فسوف نقف، أولاً على حجم الصلاحيات الكثيرة والمهام المتعددة التي تقع على كاهل الجماعات الإقليمية، وثانياً، وبالمقابل من ذلك، على محدودية الإيرادات الجبائية المحلية، مما يتسبب في عجز ميزانيات الجماعات الإقليمية.

لذلك سوف نسعى لتحديد الأسباب المؤدية إلى هذه الوضعية، إلى جانب اقتراح الحلول والإصلاحات التي من شأنها تجاوز هذه الوضعية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الإقليمية، البلدية، الولاية، الإيرادات المحلية.

مقدمة:

يتغير التنظيم الإداري في الدول ويتأثر بالواقع السياسي والاقتصادي وحتى الاجتماعي فيمكن أن يطغى عليه النظام اللامركزي كما يمكن أن يطغى عليه نظام عدم التركيز، وكل ذلك رغبة من السلطات المركزية في تقريب الإدارة من المواطن لتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة للجمهور، لذلك نجد أنها أنشأت لهذا الغرض هيئات تعرف بالجماعات المحلية وهو الشيء المكرس في الجزائر في دستور 2016¹، حيث جاء في المادة 16 منه: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية".

¹ - القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016، ص. 3.

والجماعات المحلية هي مؤسسات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، وهي مكلفة بمجموعة من المهام والصلاحيات المتعددة المحددة بموجب قانون البلدية وقانون الولاية، والتي تستلزم بالضرورة توفر موارد مالية مناسبة، من أجل التكفل بهذه المهام والصلاحيات على أحسن وجه.

وانطلاقا مما سبق، نطرح التساؤل التالي: هل الإيرادات الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر في مستوى تعدد المهام واتساع الصلاحيات المنوطة بها؟.

المحور الأول: تعدد مهام الجماعات الإقليمية

بالنظر إلى تعدد المهام والصلاحيات المسندة للجماعات الإقليمية، من بلدية وولاية، وبالنظر إلى عدم إمكانية التطرق لصلاحيات كل منهما، فسكتنفي بتفصيل صلاحيات ومجالات تدخل البلدية، والإشارة فقط إلى مجالات تدخل الولاية.

وفي هذا السياق، فقد نصت المادة 3 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بقانون البلدية² على أن: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون.

وتساهم مع الدولة، بصفة خاصة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي للمواطن وتحسينه".

ويمكن الإشارة إلى الصلاحيات التي حددها قانون البلدية للمجالس الشعبية البلدية، في كل مجال من المجالات.

أولا - التهيئة والتنمية:

أسند قانون البلدية للمجالس الشعبية البلدية في مجال التهيئة والتنمية الصلاحيات التالية:

- إعداد البرامج السنوية والمتعددة السنوات، الموافقة لمدة عهدة المجلس الشعبي البلدي، والمصادقة عليها والسهر على تنفيذها في إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية، واختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية. (المادة 107)
- المشاركة في إجراءات إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما. (المادة 108)

² - القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 3 جويلية 2011، ص. 4.

- إبداء الرأي بخصوص إقامة مشاريع الاستثمار و/أو التجهيز على إقليم البلدية، أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية، ولا سيما فيما يتعلق بحماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة. (المادة 109)

- السهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، ولا سيما عند إقامة مختلف المشاريع على إقليم البلدية. (المادة 110)

- المبادرة بكل عملية واتخاذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية، تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي، واتخاذ كل التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته. (المادة 111)

- المساهمة في حماية التربة والموارد المائية، والسهر على الاستغلال الأفضل لهما. (المادة 112)

ثانيا - التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز:

منح قانون البلدية المجالس الشعبية البلدية في هذا المجال الصلاحيات التالية:

- التزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما. (المادة 113)

- إبداء الرأي بخصوص أي مشروع يحتمل أن يضر بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية. (المادة 114)

- التأكد من احترام تخصيصات الأراضي وقواعد استعمالها، والسهر على المراقبة الدائمة لمطابقة عمليات البناء ذات العلاقة ببرامج التجهيز والسكن، والسهر على احترام الاحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية، وهذا كله بمساهمة المصالح التقنية للدولة. (المادة 115)

- السهر على المحافظة على الأملاك العقارية الثقافية وحمايتها، والحفاظ على الانسجام الهندسي للتجمعات السكنية، وهذا بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة. (المادة 116)

- السهر على الحفاظ على الوعاء العقاري ومنح الأولوية في تخصيصه لبرامج التجهيزات العمومية والاستثمار الاقتصادي، والسهر أيضا على الحفاظ على الأملاك العقارية التابعة للأملاك العمومية للدولة. (المادة 117)

- المبادرة بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها، وكذا العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها. كما يمكنها أيضا القيام أو المساهمة في تهيئة المساحات الموجهة لاحتضان النشاطات الاقتصادية أو التجارية أو الخدماتية. (المادة 118)

- توفير الشروط التحفيزية للترقية العقارية، والمبادرة أو المساهمة في ترقية برامج السكن. (المادة 119)

- القيام بتعريف الفضاء الأهل، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، لا سيما منها المتعلقة بالمجاهد والشهيد. (المادة 120)

- المساهمة إلى جانب الدولة في التحضير والاحتفال بالأعياد الوطنية، وإحياء ذكرى الأحداث التاريخية، ولا سيما تلك المخددة للثورة التحريرية. (المادة 121)

ثالثا - التربية والحماية الاجتماعية والرياضة والشباب والثقافة والتسليّة والسياحة:

- أعطى قانون البلدية المجالس الشعبية البلدية في هذا المجال الصلاحيات التالية:
- اتخاذ الإجراءات، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، قصد إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقا للخريطة المدرسية الوطنية وضمان صيانتها، وإنجاز وتسيير المطاعم المدرسية والسهر على ضمان توفير وسائل نقل التلاميذ والتأكد من ذلك. (المادة 122)
 - ويمكن البلديات، في حدود إمكانياتها، القيام بما يأتي: (المادة 122)
 - * اتخاذ كل التدابير الموجهة لترقية تفتح الطفولة الصغرى والرياض وحنائق الأطفال والتعليم التحصيلي والتعليم الثقافي والفني.
 - * المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسليّة التي يمكنها الاستفادة من المساهمة المالية للدولة.
 - * تقديم مساعداتها للهياكل والأجهزة المكلفة بالشباب والثقافة والرياضة والتسليّة.
 - * المساهمة في تطوير الهياكل الأساسية الجوارية الموجهة لنشاطات التسليّة ونشر الفن والقراءة العمومية والتنشيط الثقافي والحفاظ عليها وصيانتها.
 - * اتخاذ كل تدبير يرمي إلى توسيع قدراتها السياحية وتشجيع المتعاملين المعنيين باستغلالها.
 - * تشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب الشغل.
 - * حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهشة أو المعوزة وتنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال التضامن والحماية الاجتماعية.
 - * المساهمة في صيانة المساجد والمدارس القرآنية المتواجدة على ترابها وضمان المحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.
 - * تشجيع ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب والثقافة والرياضة والتسليّة وثقافة النظافة والصحة ومساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة، لا سيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

رابعا - النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية:

- منح قانون البلدية المجالس الشعبية البلدية في هذا المجال الصلاحيات التالية:
- السهر، بمساهمة المصالح التقنية للدولة، على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية، ولا سيما في مجالات: (المادة 123)
 - * توزيع المياه الصالحة للشرب.

- * صرف المياه المستعملة ومعالجتها.
- * جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.
- * مكافحة نواقل الأمراض المنتقلة.
- * الحفاظ على صحة الاغذية والاماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور.
- * صيانة طرقات البلدية.
- * إشارات المرور التابعة لشبكة طرقاتها.
- التكفل، وفي حدود إمكانياتها وطبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، بتهيئة المساحات الخضراء ووضع العتاد الحضري والمساهمة في صيانة فضاءات الترفيه والشواطئ. (المادة 124)

وعلاوة على ما سبق، ومن أجل التكفل ببعض الصلاحيات المحددة للبلدية، فقد فصلت وعددت المادة 149 من قانون البلدية المصالح العمومية التي يتعين على البلدية أن تضمن سيرها، والتي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها، من خلال إحداث مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص، بما يأتي:

- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.
- النفايات المنزلية والفضلات الأخرى.
- صيانة الطرقات وإشارات المرور.
- الإنارة العمومية.
- الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية.
- الحظائر ومساحات التوقف.
- المحاشر.
- النقل الجماعي.
- المذابح البلدية.
- الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء.
- الفضاءات الثقافية التابعة لأملاكها.
- فضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها.
- المساحات الخضراء.

ونشير هنا إلى أن المادة 150 من قانون البلدية أتاحت للبلدية إمكانية تسيير هذه المصالح مباشرة في شكل استغلال مباشر، أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية، أو عن طريق الامتياز أو التفويض.

أما بخصوص الولاية، فقد حصر القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بقانون الولاية³ في مادته الأولى مجالات تدخل الولاية المتمثلة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. كما أن المواد من 73 إلى 101 من نفس القانون تضمنت صلاحيات الولاية، لا سيما في المجالات التالية:

- التنمية الاقتصادية،
- الفلاحة والري،
- الهياكل القاعدية الاقتصادية،
- التربية والتكوين المهني،
- النشاط الاجتماعي والثقافي،
- السكن.

المحور الثاني: محدودية الإيرادات الجبائية للجماعات الإقليمية

لا شك في أن ممارسة الصلاحيات والمهام المقررة بالنسبة للجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) والتي ما هي في الأخير إلا عملية لإشباع الحاجات العامة (الإنفاق - النفقات)، تستلزم بالضرورة وبالمقابل توافر موارد مالية (الجبائية - الإيرادات) مناسبة، مع العلم أن قانون البلدية مثلا نص في المادة 4 منه على وجوب أن تتأكد البلدية من توفر الموارد المالية الضرورية للتكفل بالأعباء والمهام المخولة لها قانونا في كل ميدان، وأن يرافق كل مهمة جديدة يعهد بها إلى البلدية أو تحول لها من قبل الدولة، التوفير المتلائم للموارد المالية الضرورية للتكفل بهذه المهمة بصفة دائمة.

وفي هذا السياق، نشير إلى أن أغلب بلديات الوطن تعاني عجزا ماليا كبيرا، حيث تشير إحصائيات وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية إلى وجود 1200 بلدية عاجزة من أصل 1541 بلدية.⁴

³ - القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، المؤرخة في 29 فبراير 2012، ص. 5.

⁴ - الداخلية تعتزم وضع أرضية لتفويض المرافق العمومية: 1200 بلدية عاجزة ماليا، جريدة المساء، ليوم 04 جويلية 2018، متوفر على:

ولا شك في أن العجز المالي للبلديات يعزى في جانب كبير منه إلى الاختلالات الكبيرة التي تشهدها الجباية المحلية، ناهيك عن الاختلالات التي تعرفها الجوانب الأخرى ذات العلاقة.

أولا - الإيرادات الجبائية المحلية:

حددت المادة 170 من قانون البلدية والمادة 151 من قانون الولاية الموارد الميزانية والمالية للجماعات الإقليمية (البلدية والولاية على التوالي)، على النحو التالي: حصيلة الجباية والرسوم، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاكها، الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية، والناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

ويمكن تقسيم هذه الإيرادات إلى صنفين، هما:

أ- إيرادات ذاتية أو داخلية: تتمثل في: حصيلة الجباية والرسوم، مداخيل ممتلكاتها، مداخيل أملاكها، ناتج مقابل الخدمات الخاصة التي تؤديها، ناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية، بما فيها الفضاءات الإشهارية، والناتج المحصل مقابل مختلف الخدمات.

ب- إيرادات خارجية: تتشكل من: الإعانات والمخصصات، ناتج الهبات والوصايا، القروض.

إن ما يهمنا هنا هي الإيرادات الذاتية، وخصوصا الإيرادات الجبائية، والتي تشكل الجزء الأكبر من هذا الصنف من الإيرادات، وهي تلك المتأتية من الضرائب والرسوم المحلية، والتي تنقسم بدورها إلى ثلاثة (3) أصناف، كما يلي:⁵

1- الإيرادات المحصلة لفائدة البلدية:

وهي مجمل الضرائب والرسوم العائدة لصالح البلدية كليا (100%)، وهي بعدد ستة رسوم، كما يلي: الرسم العقاري، رسم رفع القمامات المنزلية، الرسم على الإقامة، الرسم على رخص العقارات، الرسم على الإعلانات والصفائح المهنية، والرسم على الحفلات والأفراح.

2- الإيرادات المحصلة لفائدة الجماعات المحلية:

⁵ - لحبيب بلية، "تقييم واقع الجباية المحلية في الجزائر: الاختلالات والحلول"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد 2، العدد 3، جوان 2018، ص 36-1.

هي تلك الرسوم والضرائب التي توزع نواتجها بين أحد مكونات الجماعات المحلية من بلدية وولاية وصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وخزينة الدولة، وهنا نشير إلى وجود رسم وحيد هو الرسم على النشاط المهني.

3- الإيرادات المحصلة لفائدة الجماعات المحلية والدولة:

يقصد بها مجمل الضرائب والرسوم الموزعة بين الدولة والجماعات المحلية بنسب محددة قانوناً، ونذكر هنا:

الرسم على القيمة المضافة، الضريبة على الأملاك (ضريبة الثروة)، قسيمة السيارات، الرسم الصحي على اللحوم، الضريبة الجرافية الوحيدة، الرسم على الأطر المطاطية الجديدة، الرسم على زيوت وشحومات السيارات، الرسم التحفيزي على عدم التخزين، الرسم التحفيزي على النفايات الطبية، الرسم التكميلي على التلوث البيئي ذو المصدر الصناعي، الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي، والرسم على تعبئة الدفع المسبق.

ثانياً - إختلالات الجباية المحلية:

بالنظر إلى حالة العجز المالي التي تشهدها الجماعات الإقليمية، والتي تعني عدم كفاية الجباية المحلية، وما ينجر عنها من عدم القدرة على التكفل بالمهام المنوطة بها على أحسن وجه، وبالتالي الوفاء بدورها في تحقيق التنمية المحلية، فإن هذه الجماعات عادة ما تلجأ إلى مصادر أخرى لتغطية هذا العجز.

وفي هذا الصدد، تشير الكثير من الدراسات إلى وجود اتجاه واضح، وخاصة في الدول النامية، نحو تزايد اعتماد الجماعات الإقليمية على الإعانات الحكومية المركزية في تقديم الخدمات المحلية وإقامة المشاريع الخاصة بالتنمية المحلية، مما يؤدي إلى قبول الجماعات الإقليمية بالمزيد من رقابة الحكومة المركزية مما ينتقص من الاستقلالية المالية لهذه الجماعات.⁶

ولعل من الأسباب التي تدفع الجماعات الإقليمية إلى الاعتماد على الإعانات الحكومية المركزية هو عدم تناسب بين تكاليف الخدمات التي نقلت إلى هذه الجماعات وبين الإيرادات التي حددها لها القانون، فهناك تناسب عكسي بين الزيادة في اختصاصات الجماعات الإقليمية وبين قصور التمويل المتاح لهذه

⁶ - خيضر خنفري، مرجع سابق، ص. 41.

الجماعات، يضاف إليه عدم تطور أو زيادة في الأوعية المكونة للإيرادات المحلية بالقدر الكافي، وفي نفس الوقت مطالبة تلك الجماعات بتحسين الخدمة المقدمة.⁷

وإضافة إلى ذلك، فإن ما يكرس الاتجاه نحو تزايد اعتماد الجماعات الإقليمية على الإعانات الحكومية المركزية، هو أن فرض الضرائب والرسوم، بما فيها المحلية، هو من صلاحيات السلطة المركزية، بالرغم من أن الضرائب والرسوم المحلية تمثل المورد الأساسي والمهم للجماعات الإقليمية، وهذا ما يجعل الجماعات الإقليمية تقتفر إلى الحرية في تقدير نظامها الجبائي، وبالتالي عدم وجود لامركزية مالية⁸، وهذا تماشياً مع المنظومة المالية العمومية التي تركز أساساً على مبدأ "الكتلة الموحدة والميزانية السنوية"، وهذا ما يشكل خلافاً في النظام الجبائي المعمول به حالياً، على اعتبار أن الجماعات الإقليمية لا يمكنها حتى إجراء مداورات واتخاذ قرار باستحداث أو إلغاء ضريبة أو تحديد نسبة رسم، فمنذ الاستقلال حتى اليوم لم تأخذ قوانين البلدية والولاية مسألة اللامركزية على محمل الجد. لذلك و-الحالة هذه- فإن الدولة ستظل المسؤول الوحيد على تمويل الجماعات الإقليمية سواء بشكل مباشر عن طريق الخزينة أو بواسطة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.⁹

وبالرغم من كثرة وتعدد الإيرادات الجبائية المحلية، إلا أنها لا تستجيب لمتطلبات واحتياجات الجماعات الإقليمية، ويعود ذلك إلى سببين إثنين: السبب الأول هو عدم وجود معيار موضوعي لتوزيع منتوج الإيرادات الجبائية، أما السبب الثاني فيكمن في حصول الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية.¹⁰

وفي نفس السياق، يساهم احتكار الدولة لمعظم الضرائب والرسوم المدرة للمداخل المعتبرة، في زيادة اعتماد الجماعات الإقليمية على إعانات الدولة، ما يفرض على هذه الجماعات أن تبقى دائماً في تبعية تجاه الدولة، وبالتالي يزعزع مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

⁷ - سعاد طيبي، المالية المحلية ودورها في عملية التنمية، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص ص. 249-250.

⁸ - عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001، ص. 83.

⁹ - محمد الشريف بلميهوب، مالية: مسؤولية الجماعات المحلية مرتبطة بتكريس لامركزية الصلاحيات واتخاذ القرارات، وكالة الأنباء الجزائرية، يوم 2 نوفمبر 2017، متوفر على:

تاريخ الإطلاع: 12 جانفي 2018 <http://www.aps.dz/ar/economie/49530-2017-11-09-08-24-38>

على الساعة: 17 سا و 10 د

¹⁰ - بهية عمراني، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1992، ص. 90.

غير أن هناك في المقابل من يبرر الفارق في النسب المخصصة لكل من الجماعات الإقليمية والدولة في الضرائب والرسوم إلى المهام التي تقوم بها الدولة، حيث يقع على كاهلها عبء تمويل تسيير شؤون الإدارات العامة والتجهيز، غير أن هذا لا يعني مطلقاً إغفال الدور الهام للسلطات المحلية في تمويل المشاريع ضمن مخططات التنمية وفي إطار الاختصاصات المخولة لها.

وانطلاقاً من هذه المعطيات فإنه لا جدوى من الحديث عن بلدية تسجل "عجزاً" مالياً وأخرى تحقق "فائضاً"، حيث أن تدخل الدولة في توزيع المحصلات الجبائية والتحكم فيها (الضرائب والرسوم)، وكون الضريبة منظومة وطنية إن مثل هذه المعطيات تفرز حتماً جماعات إقليمية عاجزة وأخرى بفائض مالي، وفي مثل هذا الوضع لا يمكن تحميل الجماعات الإقليمية مسؤولية العجز المالي الذي تسجله.¹¹

وبصفة مجملّة، فإن معاناة الواقع الراهن للجباية المحلية تبرز العديد من المشاكل والإختلالات التي تعزى إما إلى النظام الجبائي، أو إلى عوامل أخرى. ومن بين الإختلالات المتعلقة بالنظام الجبائي نذكر:

- 1- تعقد النظام الضريبي المحلي، وتوزع الضرائب والرسوم المحلية بين العديد من القوانين، ووجود العديد من الضرائب المشابهة مما من شأنه أن يشكل ضغطاً ضريبياً.
- 2- تواضع نسبة تحصيل الإيرادات بما فيها الإيرادات المحلية، (هناك من يحددها بنسبة 26 %)، وهذا بفعل العديد من العوامل خصوصاً منها التهرب والغش الضريبيين.
- 3- ضعف الحصة المخصصة للجماعات الإقليمية في توزيع حاصل الضرائب والرسوم، خصوصاً منها ذات المردودية الكبيرة، فمثلاً تستفيد الجماعات الإقليمية من نسبة 20 % من حاصل الرسم على القيمة المضافة (TVA) بالنسبة للعمليات التي تتم داخل الجزائر، منها 10 % للبلدية و 10 % لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، في حين تستفيد خزينة الدولة من 80 % من هذا الحاصل. أما بالنسبة لعمليات الاستيراد فيستفيد صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية من نسبة 15 % من حاصل الرسم على القيمة المضافة (TVA) في حين تستفيد خزينة الدولة من 85 % من هذا الحاصل.
- 4- عدم استفادة الجماعات الإقليمية من بعض الضرائب والرسوم المهمة كالضريبة على أرباح الشركات (IBS) وغيرها.
- 5- ضعف سلطة وصلاحيات الجماعات الإقليمية فيما يتعلق بالقرار في مجال الجباية المحلية.

¹¹ - محمد الشريف بلميهوب، مرجع سابق.

وعلاوة على الإختلالات ذات الطابع الجبائي، تعاني الجباية المحلية من إختلالات أخرى مرتبطة بها، وتتمثل على سبيل المثال لا الحصر فيما يلي:

- 1- قلة الموارد البشرية المحلية المؤهلة.
- 2- بيئة محلية غير محفزة على الاستثمار.
- 3- الديون الكبيرة على عاتق الجماعات الإقليمية.
- 4- نقص التعاون والتنسيق بين المصالح الضريبية والجماعات الإقليمية.

وفي دراسة أعدها المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالسكان والتنمية (CENEAP) التابع لوزارة الداخلية، سنة 2007، تم تشخيص المشاكل التي تطبع المالية والجباية المحليتين في الجزائر، والتي تتمثل فيما يلي:¹²

- 1- عجز عميق وهيكلي في الميزانية.
- 2- تزايد متسارع في احتياجات التمويل مقابل انخفاض ثابت في القدرات التمويلية الذاتية.
- 3- هيمنة كتل الأجور على نفقات التسيير.
- 4- تبعية قوية لتمويل الدولة.
- 5- تطور في الإيرادات الجبائية، لكنها تبقى غير كافية بالمقارنة مع الاحتياجات.
- 6- إجراءات معرقة أحيانا للجباية المحلية.
- 7- ضعف القدرات في مجال تعبئة الإيرادات الجبائية.
- 8- عدم استقرار الخزينة البلدية.
- 9- ضعف التأطير المحلي مما يفاقم الإختلالات في مجال الميزانية.
- 10- محدودية دور وعمل صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

ثالثا- حلول مشاكل الجباية المحلية:

لا شك أن نجاح الجماعات الإقليمية في الحصول على أكبر منفعة من استخدام الموارد المالية الذاتية المتاحة يؤدي إلى تدعيم كيان الجماعات الإقليمية، حيث أن نجاح هذه الجماعات في أداء دورها في تعبئة المزيد من الموارد المالية الذاتية والتقليل من حجم الإعانات الحكومية المركزية يدفع الساكنة إلى المزيد من المساهمة في تمويل احتياجاتهم إما بالاشتراك الاختياري من جانبهم في تكاليف المشاريع المحلية أو

¹²- Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Population et le Développement, **La réforme des finances et de la fiscalité locale, Rapport final**, Alger, Janvier 2008, pp. 7-14.

بمزيد من الحرص على تسديد الضرائب والرسوم المحلية المستحقة عليهم دون أدنى محاولة للتهرب أو التهاون في تسديدها، الأمر الذي يساعد على تدعيم كيان الجماعات الإقليمية.¹³

إن الضرائب والرسوم المحلية تعتبر من أهم الموارد الثابتة التي يمكن أن تحصل منها الجماعات الإقليمية على الجانب الأكبر من احتياجاتها المالية المحلية على أن يكون الفرق بين الضرائب والرسوم المحلية والضرائب والرسوم الوطنية واضحا، ولا يتحقق ذلك عن طريق محلية الوعاء المحلي فقط، بل يجب أن تستقل الجماعات الإقليمية بسلطة وضعها وتحصيلها¹⁴، حيث الضريبة المستقلة تحفظ للجماعات الإقليمية استقلالها المالي وحريتها المالية، وتصبح سيدها نفسها، ولا يكون للدولة من سلطات على ميزانيتها إلا بالقدر الذي يكون عن طريق الإشراف على تنفيذ تلك الميزانيات ومراقبة مواردها المالية.¹⁵

إن منح الاستقلالية المالية الحقيقية للجماعات الإقليمية، والتي من شأنها تحسين المردود المالي للجباية المحلية، تجد ركيزتها من خلال تكريس مبدأ اللامركزية الجبائية التي تسمح لهذه الجماعات بتسيير أموالها، ابتداء من التقدير المحلي للضرائب، ووضع أسس فرض الضريبة، ثم تنفيذ الإجراءات اللازمة لذلك، وتحمل مسؤولية التحصيل المحلي ووضع أنظمة الرقابة المحلية، إلى غاية تغطية نفقاتها داخل إقليمها.¹⁶

كما أن دعم نظام المالية المحلية وتطويرها لا يعود بالفائدة على الجماعات الإقليمية فحسب، وإنما في الوقت نفسه هو دعم للسلطة المركزية لأنه يظل السعي الدائم إلى تحقيق التوازن الدقيق بين سلطات الإدارة المركزية في التخطيط والتوجيه والمتابعة وسلطات الجماعات الإقليمية في تقديم الخدمات بالقدر والنوع المطلوب.¹⁷

وبالتالي، فإن الإصلاح الحقيقي هو المبادرة عاجلا إلى تكريس اللامركزية ما يفسح الطريق لاحقا لتنفيذ الإصلاحات الأخرى (المالية والجباية والتنمية والديمقراطية المحلية) ما يسهم في إضفاء الفعالية في أداء الجماعات الإقليمية والتمتع بالمسؤولية الكاملة في تسيير شؤونها، على اعتبار أن تكريس

¹³ - خيضر خنفري، مرجع سابق، ص. 41.

¹⁴ - عبد المطلب عبد الحميد، مرجع سابق، ص. 94.

¹⁵ - سعاد طيبي، مرجع سابق، ص. 249.

¹⁶ - نعيمة زيرمي وبن عומר سنوسي، "الجباية المحلية في الجزائر بين الواقع والتحديات"، مجلة الإستراتيجية والتنمية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم، المجلد 3، العدد 5، جويلية 2013، ص. 229.

¹⁷ - سعاد طيبي، مرجع سابق، ص. 261.

اللامركزية في التسيير واتخاذ القرارات ستعطي للمنتخب المحلي دوره كمنتخب مسؤول أمام المنتخبين الذين يحوزون على شرعية وحق الحكم على أدائه.¹⁸

ومن جهة أخرى، تعد اللامركزية أحد مواطن القوى التي يجب ترقيتها ضمن سياق اقتصاد السوق من خلال دعم فرص المشاركة للمجتمع في تسيير شؤونه، وبالتالي التقدير الحقيقي لحاجيات المجتمع، كما أن اللامركزية تفتح المجال أمام تنشيط وتشجيع الاستثمار المحلي الخاص والعمومي، وبالتالي تحقيق الأهداف التي تتعلق بالسياسة العامة للدولة في مجال التشغيل والاستثمار.¹⁹

وإجمالاً، وعلى غرار الإختلالات التي تعاني منها الجباية المحلية، تصنف الحلول المقترحة إلى صنفين: حلول جبائية وحلول أخرى.

ففيما يتعلق بالحلول ذات الطابع الجبائي المقترحة، يمكن الإشارة إلى:

1 - تبسيط النظام الضريبي المحلي، وجمع الإيرادات المحلية في قانون جبائي محلي واحد، والعمل على التقليل من عدد الضرائب، من خلال دمج وجمع الضرائب والرسوم المشابهة في ضريبة واحدة، مما من شأنه أن يبسط عملية تحديد أوعيتها ونسبها ومبالغها، وتسهيل تحصيلها، والتخفيف على المكلفين بها، وبالتالي تحسين مردودية الجباية المحلية.

2 - الرفع من معدلات التحصيل الضريبي من خلال العمل على مكافحة التهرب والغش الضريبي وذلك بوضع الوسائل الكفيلة بتحديد المداخل والممتلكات الحقيقية، بهدف التعرف على الأوعية غير الخاضعة للضريبة بسبب الامتناع عن التصريح بها تماماً أو التحايل في تقديم التصريحات الجبائية الخاصة بها، وذلك من خلال تعزيز عمليات الإحصاء والتحقيق والمراقبة على مستوى المصالح المعنية بالتحصيل وهي بالأساس مصالح الضرائب، بالتنسيق مع المصالح والأجهزة ذات العلاقة كالبنوك، والصندوق الوطني للتأمينات الاجتماعية للعمال الأجراء، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لغير الأجراء، وصندوق التقاعد، والمركز الوطني للسجل التجاري، والمديرية العامة للجمارك، ومديريات التجارة، ومفتشيات أملاك الدولة، وغيرها.

3 - إعادة النظر في الحصة المخصصة للجماعات الإقليمية في توزيع حاصل الضرائب والرسوم ذات المردودية الكبيرة مثل (TVA).

¹⁸ - محمد الشريف بلميهوب، مرجع سابق.

¹⁹ - رضوان سوامس والهادي بوقلقول، تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية في الجزائر، مداخلة مقدمة في إطار فعاليات الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 1 و2 ديسمبر 2004.

4- تخصيص حصة للجماعات الإقليمية في حاصل الضرائب المهمة مثل الضريبة على أرباح الشركات (IBS).

5- منح هامش أكبر للجماعات الإقليمية فيما يتعلق بتحديد قيمة (نسبة أو مبلغ) الضرائب والرسوم، إعمالاً لمبدأ الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية.

أما الحلول الأخرى المقترحة فهي تتمثل فيما يلي:

1- تكوين الموارد البشرية المحلية، إلى جانب إحداث هيئة بلدية مكلفة بتحصيل الضرائب والرسوم، من خلال تعزيز وتدعيم مصالح القباضات البلدية بالموارد البشرية المؤهلة في مجال التحصيل، إلى جانب إرجاع الشرطة البلدية ووضعها تحت إمرة رئيس المجلس الشعبي البلدي حتى تكون بمثابة سند في مختلف مجالات العمل البلدي ومن بينه التحصيل.

2- تحسين بيئة الاستثمار على المستوى المحلي (العقار الصناعي، التحفيزات...).

3- مسح الديون على عاتق الجماعات الإقليمية.

4- إقامة تعاون أفضل ما بين المصالح الضريبية والجماعات الإقليمية.

أما فيما يتعلق بالحلول المقترحة من طرف المركز الوطني للدراسات والتحليل الخاصة بالسكان والتنمية (CENEAP) فهي تتمثل فيما يلي:²⁰

1- تعميق ثقافة اللامركزية.

2- ضرورة المراجعة الشاملة لنمط تنظيم وتسيير الجماعات الإقليمية.

3- ضرورة القيام بجملة من الإصلاحات التي تمس الجوانب: المالية والجبائية، والمؤسسية والقانونية، والتسيير والإجراءات، والتأطير المحلي، وغيرها.

4- إصلاح صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

خاتمة:

ما يمكننا قوله في الأخير هو أن قانون البلدية والولاية، وتجسيدا لمبدأ اللامركزية الإدارية المكرس دستوريا منذ الاستقلال، منحا الجماعات الإقليمية مهام وصلاحيات واختصاصات هامة وكثيرة ومتنوعة، وهذا كله في سبيل الاستجابة لتطلعات الساكنة.

²⁰ - Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Population et le Développement, **op.cit.**, pp. 15-33.

ولهذا الغرض، ومن أجل الاضطلاع بهذه المهام على أحسن وجه، أحدثت التشريعات ذات العلاقة، لا سيما قوانين المالية، على تمكين الجماعات الإقليمية من العديد من المصادر لتمويل الخزينة المحلية، ولعل أهمها ناتج الجباية والرسوم.

غير أن ما يلاحظ على أرض الواقع هو محدودية الضرائب والرسوم المحصلة لفائدة الجباية المحلية، في مقابل تعدد المهام واتساع مجال الصلاحيات المخولة للجماعات الإقليمية، وهذا يعود في مجمله، كما رأينا، إلى العديد من الإختلالات والمشاكل التي تعاني منها مالية الجماعات الإقليمية، بصفة عامة، والتي تعزى بصفة خاصة إلى المركزية التي تتسم بها المنظومة المالية العمومية، متسببة في عرقلة النظام الجبائي المعمول به، مما يستدعي ضرورة العمل على تفعيل وترسيخ لامركزية الصلاحيات وتجسيد الاستقلالية المالية، مما يعني منح الجماعات الإقليمية سلطة اتخاذ القرار في الجوانب المالية، ما يمنحها قدرة مالية حقيقية تمكنها من تحمل مسؤولية تسييرها المالي.

وعلاوة على ذلك، لا بد من تجسيد النظرة للجماعات الإقليمية باعتبارها عونا اقتصاديا على أرض الواقع، تماشيا مع مبادئ اقتصاد السوق، من خلال العمل على منحها الوسائل القانونية الكفيلة بجعلها تمارس صلاحياتها وأدوارها المنتظرة منها بكفاءة وفعالية.

وعليه، تبرز ضرورة إسراع الحكومة في تبني مسعى إصلاحي وفق مقاربة شاملة ومدمجة، من خلال اقتراح وطرح مشاريع النصوص القانونية الجديدة المتعلقة بالجماعات الإقليمية، والجباية المحلية، والديمقراطية التشاركية، لأن العدة القانونية الحالية أصبحت حقيقة لا تسير السياق السياسي، والاقتصادي الوطني، والإقليمي، ناهيك عن الدولي.