

من عجز مالي مزمن ومتراكم، تعزى أسبابه إلى تزايد وتيرة الديون المفترطة، وإلى سوء التسيير وعدم كفاءة السلطات المحلية، فضلا على عدم عدالة توزيع الموارد الجبائية نتيجة لاحتكار السلطة المركزية لعملية التوزيع.

الكلمات المفتاح: العجز المالي للبلديات، الجبائية المحلية، مشاكل التمويل.

Abstract:

Algerian state adopt in the conduct of public facilities on local communities and represented mainly in the municipality and the state; acting governmental authority to mobilize the financial resources available for the financing of development projects at the local level, but the allocations of financial resources, particularly resources tax is not enough to cover the expenses of local municipalities on the level the bulk of the states of the country; where are suffering from a chronic fiscal deficit and Accumulated, dating causes of the increasing pace of excessive debt, mismanagement and inefficiency of local authorities, as well as the inequitable distribution of fiscal resources as a result of the monopoly of power centralized distribution process.

Key words: fiscal deficit for municipalities, Local taxes, funding problems.

مقدمة:

رغم التدابير المتخذة في مجال إصلاح المالية العامة وتعبئة الموارد من خلال إصدار التشريعات في مجال المالية والجبائية بشكل خاص، إلا أن ولايات الوطن لا تزال تعاني من تأخر برامج التنمية المحلية وعدم فعاليتها في كثير من الأحيان، ويرجع ذلك إلى جملة من الأسباب لعل أبرزها العجز المالي المسجل

تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية

الدكتورة: عولي بسمة

كلية العلوم الاقتصادية

والتجارية وعلوم التسيير

جامعة تبسة

الأستاذ: شوقي جباري

كلية العلوم الاقتصادية

والتجارية وعلوم التسيير

جامعة أم البواقي- الجزائر

الملخص:

تعتمد الدولة الجزائرية في تسيير المرافق العمومية على الجماعات المحلية والمتمثلة أساسا في البلدية والولاية؛ إذ تعمل السلطة الحكومية على تعبئة الموارد المالية المتاحة من أجل تمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي، إلا أن تخصيصات الموارد المالية ولاسيما الموارد الجبائية لا تكفي لتغطية المصاريف المحلية للبلديات على مستوى جل ولايات الوطن؛ حيث أصبحت تعاني

والمتراكم على مستوى الميزانيات المحلية، إذ يشكل هذا العبء عائقا حقيقيا أمام تحقيق التنمية المحلية المنشودة.

و تحاول الدولة الجزائرية جاهدت معالجة مشكلة العجز المالي المزمع للبلديات، من خلال تحقيق التوزيع العادل والمتوازن للموارد، وكذا إصلاح نظام الجبائية المحلية بهدف تعظيم إمكانات وفرص اعتماد البلديات على ذاتها لسد فجوة العجز المالي. وقد بينت العديد من الدراسات الأكاديمية المنجزة في هذا المضمار إلى افتقار البلديات الجزائرية للموارد الجبائية المتأتية من الإدارة الجبائية، إذ يشكل التهرب والغش الضريبيين دورا فعالا في نقص هذا المورد المالي. فضلا عن إهمال البلديات الاعتماد على موارد أخرى كان بالإمكان الاعتماد عليها إلى جانب الجبائية المحلية والتي تتمثل في الإيرادات الفلاحية، حيث تبين قوانين المالية أن الدولة تهتم بالدرجة الأولى بالجبائية البترولية على حساب الجبائية الزراعية أين تتمتع هذه الدولة بثروات غابية معتبرة.

وتأسيسا عما سبق، فإن السؤال الجوهرى لهذه الدراسة يتمثل في:

ما هي أسباب تزايد العجز في ميزانيات البلديات ؟ وما هو السبيل إلى تعبئة الموارد الجبائية لتغطية ذلك العجز ؟

و للإجابة على هذه الإشكالية تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة مباحث؛ حيث خصص المبحث الأول إلى تشخيصه واقع وأسباب تنامي ظاهرة العجز المالي للبلديات على المستوى الوطني، في حين يعرض المبحث الثاني إلى آثار احتكار السلطة المركزية لتوزيع الموارد الجبائية على

العجز المالي، أما المبحث الثالث فخصص لمعرفة السبل الكفيلة بتعبئة الموارد الجبائية بهدف تغطية العجز المالي للبلديات.

المبحث الأول: أسباب تنامي العجز المالي للبلديات على المستوى الوطني

تعددت أسباب عجز البلديات على المستوى الوطني ولاسيما على مستوى بلديات التي تفتقر بعضها إلى أدنى نشاط اقتصادي يدر موارد جبائية لتدعيم ميزانية البلدية. ومنها أسباب متعلقة بالمكلف أو العون الاقتصادي أو الخاضع للضريبة، وأخرى متعلقة بالنظام ولا مركزية اتخاذ القرار التمويلي مما جعل السلطات المحلية لا تملك سلطة اتخاذ القرارات التمويلية. من الناحية القانونية يساهم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 5% من موارده لتغطية عجز البلديات، إلا أن ضخامة العجز المالي للبلديات يجعل من النسبة الممنوحة من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية لا تكاد تغطي سوى نسبة 6% من هذا العجز.

ناهيك عن الوضعية التي عرفتها الدولة خلال العشرية السوداء والتي دفعت بالصندوق المشترك للجماعات المحلية إلى توجيه تدخلاته نحو التكفل المالي بأجور الحرس البلدي. كما ساهمت الدولة من جهتها في ظاهرة عجز البلديات من خلال توزيع الاستثمارات على المستوى الوطني، حيث تتمركز جلها في المناطق الشمالية والساحلية بشكل خاص مما جعل اليد العاملة تهاجر إليها.

والجدول رقم (01) يبين تطور عدد البلديات العاجزة على مستوى الوطن، بالإضافة

إلى مبالغ العجز على المستوى الوطني للفترة الممتدة ما بين 1997 و2012. هذا العجز الذي يظهر في التقارير التي يصدرها الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

الجدول رقم (01): تطور عدد البلديات العاجزة للفترة 1997-2012

الوحدة: مليون دج

السنة	عدد البلديات العاجزة	مبلغ العجز	مبلغ إعانة التوازن ^(*)	نسبة التغطية
1997	52	31	31	100
1999	63	76	76	100
2000	96	108	108	100
2001	164	250	250	100
2002	620	1.963	1.000	51
2003	660	1.904	998	52.4
2005	792	3.804	2.968	78
2006	779	3.500	2.520	72
2008	929	6.500	5.471	84
2010	1159	8.730	7.728	88.5
2012	1090	11.600	8.824	76

المصدر:

Centre nationale d'études et analyse pour la planification, Réfonte du système fiscal, Document interne, Alger, 2013, p: 102.

^(*) يتم منح إعانة التوازن من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية تبعا لطلب من والي الولاية وفق جدول إرسال معنون باسم النفقة المخصصة ومقدار العجز.

يتبين من الجدول أن عدد البلديات العاجزة تضاعف عشر مرات سنة 2012 مقارنة بسنة 1997، بالمقابل ارتفع مبلغ العجز المالي المسجل على مستوى تلك البلديات.

في الملتقى الجهوي التكويني الذي جرت أشغاله بولاية سطيف في أفريل 2001 والذي نظم لفائدة الإطارات المحلية المسيرة، تم ذكر أنه

من أصل 1541 بلدية توجد 1280 بلدية عاجزة ماليا¹. ويعود هذا العجز المالي إلى عدة أسباب، منها عجز المنظومة الجباية عن مسايرة وتيرة النمو الاقتصادي، التقسيم الإداري، ضعف أداء المنتخبين المحليين وضعف التأطير المحلي الذي أدى إلى سوء التسيير.

كما يلاحظ أيضا من الجدول رقم (01) أن تدخلات الصندوق المشترك للجماعات المحلية في تغطية عجز البلديات قد تراجعت منذ 1992 وأصبح يغطي نسبة قليلة من العجز ويعود السبب في ذلك تغير مهام الصندوق وتوجهات إيراداته إلى أوجه إنفاق أخرى حسب ما كان يقرره مجلس التوجيه.

فقد كان مجلس التوجيه يخصص سنويا مبلغ 9 ملايين دج بعنوان الإعانة الاستثنائية للتوازن والتي تغطي إلا نسبة 58% من النفقات المحلية. فتوزيع الإعانات يكون وفق مقاييس محددة وهي:²

- نسبة ثراء البلدية.
- المنطقة الجغرافية.
- عدد السكان.
- طول الطرق.
- قنوات التطهير.
- شبكات الكهرباء.

إلى جانب وظيفته التضامنية مع الجماعات المحلية يقوم الصندوق المشترك بتتبع مسار الإعانات بشتى أنواعها والتحقق من توجيهها نحو الإنفاق المخصصة له أصلا. فعجز البلديات في الجزائر عامة يكون سببه الديون المتراكمة لسنوات متتالية مما يترتب عنه عدم

- كان الهدف من تجربة الصناعات الصغيرة في الجزائر هو تحقيق التوازن الجهوي وتفعيل التنمية المحلية، لكن تمركزها في مناطق بشدة أكثر من مناطق أخرى أدى إلى اختلال التوازن وبالتالي عجز في البلديات التي تفتقر إلى هذه الصناعات.

- الوسط الجغرافي لعب دورا هاما في عدم التوازن الجهوي، فالبيئة الريفية تفتقر إلى هياكل صناعية والتي تمتد الصناعات الصغيرة المحلية بمواد أولية أو نصف مصنعة، كما يفتقر هذا الوسط إلى هياكل الخدمات الاجتماعية والثقافية اللازمة، ذلك ما أدى بالإطارات الكفأة واليد العاملة الماهرة إلى الهروب إلى المدن التي تتوفر عليها.

في خضم تلك المشاكل والنقائص، فكرت الدولة بالنزول باللامركزية إلى البلديات بإشراك رئيس المجلس الشعبي البلدي في التسيير المالي لبعض البرامج الاستثمارية، إلا أن البلديات عانت من مشكل ضعف وسائل الإنجاز وسوء استعمال الوسائل المتوفرة. ومن أجل تحقيق هدف التنمية المحلية عملت الدولة الجزائرية على تعبئة الموارد المالية الكفيلة بتغطية الحاجيات الاقتصادية والمالية للجماعات المحلية. كما يبدو أن عوامل عجز البلديات في جعلها ترتبط بالقاعدة العامة لنظام التمويل والتشريعات السنوية المتمثلة في القوانين المالية القضائية بتعديل النظام المالي عامة والضريبي بشكل خاص.

كما أن احتكار السلطة لتوزيع الموارد الجبائية قلل من فرص التمويل لدى البلديات

القدرة على سدادها، وتظهر أسباب وقوع البلديات في غمرة الديون فيما يلي:

- سوء تقدير المشاريع أو الظروف الطارئة.

- ضعف الموارد، والذي يجعل السلطات المحلية تصنف الديون تحت بند نفقات التسيير خارج الميزانية نظرا لنقص موارد الميزانية.

- انعكاسات الإصلاحات الاقتصادية (غلق المؤسسات مما يعني نقص الإيرادات الجبائية وتسريح العمال).

- عدم وجود إطارات مؤهلة في المالية والجبائية.

- تدخل البلديات في جميع الميادين تقريبا مما زاد من العبء الإنفقاوي دون مقابل مالي كاف.

- الظروف الأمنية القاسية والتي تطرأ فجأة دون التسطير لها.

- مبدأ التوازن الوهمي والذي يجبر البلديات على وضع الميزانية للمصادقة عليها متوازنة، ولكنها في الواقع العملي تعتبر غير متوازنة.

لكن يبقى قطاع المحروقات والصناعة المصنعة يملكان حصة الأسد في المخططات التنموية في الجزائر مما جعل حظوظ القطاعات الأخرى قليلة وهذا يفوت الملايير من الموارد المالية على خزينة الدولة. فالمشكل الرئيسي يكمن في عدم التوازن الجهوي وكيفية إنجاز المشاريع وليس هيمنة قطاع على آخر.

ويمكن حصر النقائص التي حالت دون تحقيق التوازن الجهوي في النقاط الموالية:³

نظرا للعراقيل والإجراءات المطولة والتي تؤخر تمويل برامج التنمية في الولاية.

المبحث الثاني: آثار احتكار السلطة المركزية لتوزيع الموارد الجبائية على عجز البلديات:

عمدت الدولة الجزائرية إلى إسناد مهمة توزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية إلى السلطة المركزية باعتبارها الهيئة المسؤولة على المالية العامة للدولة، نظرا إلى أن مقاييس كفاءة الهيئات المحلية المنتخبة لجباية هذا النوع من الموارد ضعيفة وترجع الكفة إلى السلطة المركزية. وهناك مبررات جعلت من الدولة تتخذ مثل هذا الإجراء، كما يتم تسليط الضوء على أهم نتائج هذا الإجراء وأثره على الجباية المحلية.

1- مبررات توزيع الموارد الجبائية:

رغم منح السلطة المركزية للجماعات المحلية الاستقلال الإداري والمالي إلا أن هذا الأخير يعد نسبيا لأن استقلالها المالي في فرض الضرائب أو تقديرها أو إلغائها تبقى جد محدودة كونها مسألة وطنية تخص الهيئة التشريعية. ولكن، استحوذت السلطة المركزية على سلطة تقرير الضرائب وتوزيعها انطلاق من اعتبارات معينة ولكن هذا الإجراء لا يخلو من العيوب.

ومن جملة الأسباب المؤدية إلى تحكم السلطة المركزية في الجباية ما يلي:

1- الكفاية الإدارية في تحديد إيرادات الممولين: تتوقف الكفاية الإدارية على قدرات السلطة المركزية في الحصول على كافة المعلومات المتعلقة بالمولين الخاضعين للضريبة.

هذه المعلومات تتوفر على مستوى الإدارة الجبائية المكلفة بالمتابعة والتي تملك نظاما معلوماتيا جبائيا يساعدها على جمع كافة المعلومات الضرورية⁴.

مبرر عدم الكفاءة في تحديد إيرادات الممولين أساسه أن النشاط الممارس من قبل الممولين قد يمتد لأكثر من بلدية أو ولاية، فكلما كان حجم الجماعة المحلية كبيرا كلما كبر حجم النشاط للممول، لهذا فإن ترك الجباية في يد السلطة المركزية يحقق كفاية إدارية أكبر.

1-2 الآثار الاقتصادية: تنجم الآثار

الاقتصادية من تحديد نوع الضريبة ومدلولها وكيفية توزيعها، إذ يبقى هذا من اختصاص السلطة المركزية والاختلاف في التوزيع بين مختلف الولايات قد يؤدي إلى هجرة العمل ورأس المال بين مختلف المناطق وبالتالي ينجم عنها تركز بعض الأنشطة الاقتصادية في الولايات التي تقل فيها أنواع الضرائب عن الولايات التي يكون فيها الثقل الضريبي وهذا من شأنه أن يؤثر على المردود الاقتصادي. لذلك، فإن أمر ترك فرض الضريبة في يد السلطة المركزية يقلل من الآثار الاقتصادية.

1-3 التخصيص الإقليمي للضريبة:

يعتبر مبدأ عدم التخصيص من أهم المبادئ في المالية العامة، والمقصود منه هو عدم تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة أو عدم تخصيص إيرادات منطقة معينة لنفقات تلك المنطقة. ولو كان هناك تخصيص إقليمي لازدادت المناطق الغنية غنا والفقيرة فقرا، فمن أجل خدمة هذا

المبدأ تركت مهمة توزيع الجبائية المحلية في يد الحكومة المركزية.

تلك المبررات تبين أسباب تمسك السلطة المركزية بتوزيع الحصيلة الضريبية حصريا والدولة في هذا الإطار لا تعمل على أساس معايير محددة، إذ لوحظ أن حصة الدولة من الموارد الجبائية أكبر بكثير من حصة الجماعات المحلية. وحسب إحصائيات 2003 المقدمة من قبل وزارة المالية أين قدرت حصة الجماعات المحلية من الموارد الجبائية بنسبة 20% في حين عادت 80% منها إلى ميزانية الدولة.

يمكن إرجاع الفارق في النسب إلى المهام التي تقوم بها الدولة، فهي مكلفة بعبء تمويل تسيير شؤون الإدارات العامة والتجهيز. لكن في المقابل، لا يمكن إغفال ذلك الدور الهام للسلطات المحلية في تمويل المشاريع ضمن مخططات التنمية وفي إطار الاختصاصات المخولة لها.

2- آثار توزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية:

تعتبر الموارد الجبائية سلاحا ذو حدين في يد السلطة المركزية، حيث أن توزيع الموارد الجبائية يمكنه أن يؤثر إيجابيا على مهام الجماعات المحلية بما يعزز مفهوم اللامركزية الإدارية الذي يجبر السلطة المركزية على تسخير كل الوسائل للجماعات المحلية من أجل تحقيق مبدأ اللامركزية الإدارية، كما يؤثر سلبا في الإنقاص من المهام اللامركزية والتي لا تتماشى مع النفقات المحلية. وعليه، تتمثل الآثار

السلبية لتبعية الجبائية المحلية للسلطة المركزية فيما يلي⁵:

2- 1- عدم فعالية نظام توزيع الموارد الجبائية⁶ رغم كثرة النصوص التشريعية التي تخص نظام اللامركزية وتأهيل الجماعات المحلية للقيام بالمهام اللامركزية ومنحها كافة الصلاحيات التي تمس النطاق المحلي وترت على ذلك منحها الاستقلالية المالية للتصرف بحرية في تسيير الشؤون المحلية وتغطية النفقات، إلا أنه في الحقيقة يصب التشريع الجبائي في اتجاهين متناقضين⁶:

- الأول: مبدأ الاستقلال للجماعات المحلية والذي يجعلها بالضرورة طرفا في تحديد الأوعية الضريبية الخاصة بالضرائب العائدة للجماعات المحلية.

- الثاني: مبدأ التبعية للدولة باعتبارها المسؤولة عن المالية وتحديد الضرائب بمختلف أنواعها.

فالاتجاه الثاني يقوم على عدم استقلالية الضريبة وحجة المشرع في ذلك هو فرضها يتعلق بالسيادة الوطنية ولا تخص المجالس المحلية المنتخبة، ولهذا تقتصر سلطة البلدية على تقدير المبالغ الإجمالية المتوقعة للأسس الضريبية المحلية والتي تخول لها من قبل خزينة الولاية. وقد نتج عن هذا التضيق للاستقلال المالي في المجال الجبائي للجماعات المحلية نتائج سلبية أثرت على سير المهام وخلق مشاكل تمثلت أساسا في عدم التوازن بين النفقات المحلية والموارد الجبائية.

الجدول (02) توزيع نسب الإنفاق في البلديات

حسب الأولوية

النسبة المئوية	أهم مجالات الإنفاق في البلديات
65%	أعباء المستخدمين والأجور
10%	التمويل الذاتي (اقتطاعات لغرض التجهيز)
7%	مساهمة في صندوق الولاية لدور الشباب والتظاهرات الرياضية
2%	مساهمة في صندوق الضمان للموارد الجبائية
84%	المجموع

Note établie par La Direction Générale Des Impôts, Juillet 2007: المصدر

يلاحظ من الجدول رقم (02) أن أعلى نسبة في الإنفاق على مستوى البلديات في الجزائر من نصيب مصاريف المستخدمين بنسبة 65% ومصاريف التجهيز الخاصة بالبلدية بنسبة 10%. وبالمقابل يلاحظ أن وتيرة تزايد الموارد الجبائية المحلية بطيئة وهذا ما تثبته الإحصائيات السنوية التي تقرها وزارة المالية من خلال المديرية العامة للمضرائب. ويمكن ملاحظة الفرق بين الزيادة في الإنفاق والزيادة في الموارد الجبائية من خلال الجدول رقم (03) والذي يبين مقارنة الموارد الجبائية ونفقات التجهيز والاستثمار للجماعات المحلية للفترة 2001-2007.

2-2- عدم كفاية الموارد الجبائية

المحلية مقارنة بالنفقات: تعتبر الجبائية المحلية أو الإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية كما اصطلح عليها في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة في الفصل الخاص بالضرائب العائدة للجماعات المحلية غير كافية ولا تحقق الهدف المنشود طالما لا تواكب تطورات النفقات المحلية للبلديات، ولهذا لوحظ ارتفاع مستمر للنفقات المحلية يقابله زيادة بطيئة في الموارد الجبائية المحلية.

ومن خلال إحصائيات سنة 2005 لوحظ أن نفقات التجهيز والخاصة بالبلديات بما فيها قطاعات التعليم والرياضة والثقافة قد تعدت 21.721 مليار دج وفي سنة 2003 كانت تقدر بمبلغ 13.132 مليار دج وهذا يدل على الارتفاع المتسارع للنفقات المحلية وبنفس وتيرة التزايد كانت نفقات الولايات لسنة 2001 تقدر بمبلغ 4.826 مليار دج وارتفعت إلى 8.593 مليار دج لسنة 2005 ليصبح إجمالي الإنفاق في البلديات والولايات معا لسنة 2001 مقدرا بمبلغ 17.958 مليار دج ومبلغ 30.314 مليار دج لسنة 2005⁷. ومنه، يمكن إرجاع سبب التزايد المتسارع للنفقات المحلية إلى ارتفاع نفقات التجهيز في البلديات نظرا لتوسع مهامها اللامركزية وزيادة حجم البلديات، إضافة إلى تضخيم مصاريف المستخدمين في البلديات مقارنة بباقي مجالات الإنفاق والجدول رقم (02) يبين توزيع نسب الإنفاق حسب الأولويات في ميزانية البلدية.

تعبئة الموارد الجبائية كخيار استراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية

الجدول (03) مقارنة الموارد الجبائية المحلية

بنفقات التجهيز للفترة 2001-2007

الوحدة: مليون دج

السنة	الموارد الجبائية المحلية	نفقات التجهيز
2001	91.590	269.486
2002	101.624	282.189
2003	114.102	299.387
2004	121.352	342.386
2005	144.023	375.282
2006	154.304	390.075
2007	184.133	401.241

المصدر: تقرير اللجنة التنسيقية لوزارة

المالية المتعلقة بالجبائية المحلية، سبتمبر 2008.

انطلاقا من الجدول رقم (03) يبدو أن زيادة الموارد الجبائية من سنة لأخرى متفاوتة، فبمقارنة نسبة زيادة النفقات من سنة 2001 إلى 2004 مع نسبة الزيادة في الموارد الجبائية بين سنتي 2001 و2003 يلاحظ أن الزيادة المتسارعة في النفقات غطت الزيادة البطيئة للموارد الجبائية في البلديات وهذا ما يخلق مشكل في التمويل المحلي.

2- 3- عدم التوازن الجهوي في توزيع

الثروة: يلعب الموقع الجغرافي للجماعات المحلية دورا هاما في التأثير على تدهور المالية المحلية نظرا لتواجدها في مناطق ينعدم أو يقل فيها النشاط الاقتصادي، فضعف النشاط الاقتصادي في بعض البلديات يعتبر معرقلا للموارد المالية وخاصة الجبائية منه. وقد زاد مشكل عدم العدالة في توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية والدولة وبين الجماعات المحلية ذاتها في تدهور الحصيلة الجبائية المحلية.

فتزايد مهام البلديات خاصة بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 تطلب تغيير أسلوب التسيير وعناصر بشرية مؤهلة إضافة إلى الموارد الجبائية والتي تعتبر المورد الأساسي للبلديات في الجزائر. ويظهر التفاوت وعدم التوازن في توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والبلديات بشكل خاص في الجدول رقم (04) والذي يبين توزيع الحصيلة الجبائية بين الدولة والبلديات للفترة 2004-2008.

الجدول رقم (04): توزيع الحصيلة الجبائية بين

الدولة والبلديات للفترة 2004-2008

الوحدة: مليون دج

الحيصة الجبائية	الدولة	البلديات	الفرق
2004	366.739	89.050	277.689
2005	444.491	81.115	363.376
2006	493.061	93.135	399.926
2007	569.000	59.983	509.017
2008	498.714	56.474	422.240

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على

معطيات وزارة المالية 2009.

حيث لوحظ تذبذب في توزيع الحصيلة الجبائية من سنة لأخرى للبلديات وانخفاض في الحصيلة خاصة بين سنتي 2007 و2008 والسبب في ذلك يعود للإصلاحات الجبائية المعتمدة من قبل السلطة الحكومية والمتمثلة في إصلاحات ذات بعد تشريعي والمتعلقة بالإعفاءات

والتخفيضات إضافة إلى استفحال ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي مما فوت الملايير على الخزينة العمومية.

المبحث الثالث: سبل تعبئة الموارد الجبائية لتغطية العجز المالي للبلديات:

من الملاحظ من خلال الأسباب السالفة الذكر أن لامركزية اتخاذ القرار التمويلي لعب دورا كبيرا في استفحال العجز في ميزانيات جل البلديات. وعليه، تمت الإجابة على الجزء الأول من السؤال الرئيسي لإشكالية موضوع دراسة، أما فيما يخص الإجراءات أو الأساليب المتخذة من قبل السلطات لتغطية العجز فيمكن سرد جملة من الإصلاحات المعتمدة من قبل الدولة الجزائرية فيما يلي:

1- الإصلاحات ذات البعد التنظيمي:

من أجل تحسين المستوى العام، عملت الدولة على تحسين الوضع المالي للبلديات من خلال إجراءات الإصلاح المالي بصفة عامة وإصلاح النظام الضريبي بصفة خاصة. فقد فكرت الدولة في الإصلاح المالي للبلديات من خلال جملة من الإجراءات التي كان لها الأثر ولو جزئيا على تعبئة الموارد المالية كالتالي:

1-1 إجراءات ذات طابع سياسي: تتمثل تلك الإجراءات في توسيع صلاحيات البلدية إلى المجال الاقتصادي من خلال إسهامها في التخطيط الاقتصادي، بترسيخ فكرة المخطط المحلي للتنمية وهو شكل من أشكال الديمقراطية. كما أن سياسة اللامركزية التي انتهجتها الدولة، كان لها الفضل في إصلاح

التسيير الإداري والمالي للبلديات، فاللامركزية أوكلت للجماعات المحلية تسيير الشؤون الإدارية والمالية على المستوى المحلي نظرا لضخامة المسؤولية على عاتق السلطة المركزية.

1-2 إجراءات ذات طابع إداري:

تجسيدا لمبدأ اللامركزية الإدارية واتساع نطاق اختصاص البلدية، عمدت الدولة إلى إنشاء أجهزة مختصة على المستوى المحلي لدعم الصلاحيات المنوطة بالبلدية تمثلت في المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية.

فالمجلس الشعبي البلدي له صلاحيات واسعة النطاق في مجال تسيير المؤسسات في البلدية، وصلاحياته تشكل مصدر الإنفاق ومكلفة للبلدية. لهذا الغرض، وضعت وثيقة الميزانية لتجسيد العمليات المالية وترتيبها وتبويبها وفق قواعد المحاسبة العمومية.

1-3 إجراءات ذات طابع فني:

هذه الإجراءات في تبسيط وثائق الميزانية والمحاسبة، في البداية كانت الميزانية تتميز بالتعقيد لتعدد الأبواب والصفحات والمواد حيث كانت صفحات الميزانية 40 وأصبح لا يتعدى 09 صفحات، الأبواب كانت 40 و184 مادة ثم أصبحت 20 بابا و77 مادة. وأمام هذا الوضع، فكرت السلطات المركزية في إحداث نظام جديد في وثائق الميزانية، وذلك بإنشاء مخطط محاسبي بلدي ينظم مالية البلديات ويجعلها على النحو الموالي⁸:

- إبراز عمليات الاستثمار والتجهيز الاقتصادي كنفقات.

- الميزانية الإضافية كوثيقة نهائية لتعديل الميزانية الأولية.

- تصنيف النفقات والإيرادات حسب طبيعتها وحسب المصالح وفي هذا الصدد، أنشأت محاسبة حسب الطبيعة للبلديات الصغيرة ومحاسبة حسب المصالح والطبيعة للمحافظات الكبرى.⁹

- جعل الحساب الإداري ذا أهمية في الرقابة على تأدية الوظائف المالية على أكمل وجه، فهو يترجم الحياة الاقتصادية والمالية للبلدية.

إضافة إلى هذه الإجراءات، عملت الدولة الجزائرية على دعم سبل جبائية الضريبة التي تعد موردا أساسيا في ميزانية البلدية بالأساليب أدناه.

2- تدعيم جبائية الضريبة:

نظرا للمشاكل التي تواجهها عملية التحصيل الجبائي وعدم كفاية الموارد الضريبية، عملت السلطة المركزية عن طريق هياكلها الوزارية المتمثلة في العمل المشترك لوزارة الداخلية ووزارة المالية بإجراء دوريات وملتقيات من أجل توعية الجهاز الإداري القائم على الجبائية ومحاولة حل المشاكل والوصول إلى الحلول الممكنة. ويمكن تلخيص جملة الإجراءات المتخذة في مجال تحصيل الضريبة في ثلاث نقاط رئيسية والتي سيتم إثراؤها:

2-1- الإحصاء الضريبي: يتجلى دور

السلطات المحلية في هذا الصدد، بإعطاء صلاحية الإحصاء الجبائي لأعوان من الإدارة الجبائية، وهذا الإحصاء يمس الملكيات المبنية وغير المبنية،

الأراضي الزراعية ومصادر أخرى للإيرادات. ومنذ 1994، تم إخضاع الأراضي الزراعية للرسم العقاري على الملكيات غير المبنية. تحرص الإدارة الجبائية على إحصاء كافة المكلفين المقيمين في إقليم البلدية والتأكد من إيداع الملفات الجبائية.¹⁰ فعلى سبيل المثال، كشفت فرقة الإحصاء لسنتي 1999-2000 عن 670.000 بناية و97.000 نشاط غير معلن عنه أي خارج حيز الضريبة، كما كشفت ذات الفرقة في السداسي الأول من سنة 1996 عن الأراضي الزراعية المنتجة للإيراد¹¹. ومنه، فاستكمال الإحصاء الضريبي لا يكون إلا بالتعاون بين السلطات المحلية والمصالح الجبائية. وعليه، لابد من تنشيط عملية الإحصاء إلى جانب المتابعة التي تتم على مستوى القباضات.

2-2- جبائية المعلومة الضريبية:

تحتفظ الجماعات المحلية بمجموعة من المعلومات التي تهم الوعاء الضريبي، تلك المعلومات تدعم بها مصالح إدارة الضرائب من خلال تبليغ دوري يحتوي على:¹²

- رخص البناء (متعلقة بالرسم العقاري والضريبة على الممتلكات)، تحمل هذه الرخص كل المعلومات التي تعرف بالمكلف والوعاء الضريبي الخاضع له: الاسم واللقب، العنوان، تاريخ إصدار الرخصة، تاريخ البناء، المساحة المبنية والمساحة غير المبنية.

- كشوفات الوفيات المرتفعة بمتابعة حقوق الميراث.

- قوائم مربّي المواشي مع تحديد عدد المواشي ووعاء الضريبة على الدخل الإجمالي.

- قائمة الفلاحين مع تحديد المساحات المزروعة والريوع.

- قائمة الملتزمين (الراسي عليهم المناقصة) في السوق مع تحديد مبلغ المناقصة.

على أساس تلك المعلومات يكتمل عمل الأجهزة المحلية من سلطات البلدية إلى أعوان الإدارة الجبائية في مجال جلب المعلومة الجبائية.

2- 3- **تحصيل الضريبة بالإكراه:** يتطلب هذا الإجراء تدخل السلطات المحلية من خلال توفير الأمن لأعوان المتابعة الجبائية، فالسلطة المحلية مجبرة على توفير الأمن والحماية لأعوان الإدارة الجبائية عند تدخلهم لجباية الضريبة بالإكراه في حالة تعسف المكلف بالضريبة ورفضه تسديد ما عليه من ضرائب وغرامات التأخير، ولتجنب أعوان الإدارة الجبائية تعرضهم للاعتداء الجسدي والكلامي من قبل المكلفين. كما يساهم أعوان الأمن في الكشف عن المكلفين المتهربين عن طريق متابعتهم الميدانية واحتكاكهم المباشر بالمواطنين المحليين، فهم يفيدون أعوان المتابعة الجبائية بكافة المعلومات المتعلقة بثروة المكلفين وتغيير مقراتهم.

على أساس تلك الإجراءات الوقائية والتي من شأنها أن تخفف من حدة المشاكل اليومية التي يواجهها أعوان الضرائب، فإن ميزانية البلدية تجد توازنها وكافة المسؤولين على مستوى البلديات والولايات بإمكانهم في المستقبل تحقيق موارد مالية إضافية ومتزايدة مقارنة بحاجياتها المحلية المقررة. والإجراءات المتخذة من طرف السلطات بهدف الحد من جمود الإيرادات تبقى ضعيفة أمام النمو السريع

والمتزايد للنفقات مما يؤدي إلى عدم التوازن بين كمية الإيرادات وكمية النفقات المتزايدة، وهو الأمر الذي يدفع بالبلدية إلى طلب المساعدة من الدولة حتى تحقق توازن الميزانية.¹³

3- ضرورة تدعيم الرقابة الجبائية:

نص القرار المؤرخ في 12 جويلية 1998 والمتعلق بالتنظيم الهيكلي للمديريات الولائية والجهوية، على الاختصاصات الإقليمية لكل منها وتنظيم صلاحياتها. فالمديرية الولائية للضرائب على مستوى الولاية تضم خمس مديريات من ضمنها المديرية الفرعية للرقابة الجبائية التي قسمت المادة 52 إلى ثلاث (03) مكاتب، أين تلعب فيها المديرية الفرعية للرقابة الجبائية دورا هاما في الرقابة من خلال مايلي:

3- 1- **الرقابة المحاسبية:** تعتبر الرقابة المحاسبية رقابة معمقة تجرى خارج مصالح الإدارة الجبائية وهي تحديدا تتم مباشرة في عين المكان، وتمثل جملة من العمليات الهادفة إلى فحص محاسبة المؤسسة المعنية ومقارنتها بعناصر الاستغلال للتأكد من صحة التصريحات المقدمة بهدف التحديد الأمثل لأوعية مختلف الضرائب المستحقة، وتمر الرقابة المحاسبية بمرحلتين هما:

أ- **عملية المراقبة:** تعمل الإدارة الجبائية على تنظيم عملية الرقابة وتحضيرها من خلال إعداد برامج التدخل والاطلاع على كافة الملفات والوثائق المتعلقة بنشاط المكلفين. كما تدخل الرقابة المحاسبية ضمن الإجراءات الردعية الخاصة بالتحقيق الجبائي. تتم الرقابة المحاسبية في عين المكان إلا في حالة استثنائية

ج- التصحيح التلقائي: هناك حالات

استثنائية يلجأ فيها المراقب إلى اتخاذ إجراءات تلقائياً في تحديد قواعد فرض الضريبة وهي:

- عند رفض المكلف لعمليات الرقابة الجبائية.

- ظروف خارجة عن نطاق أعوان الرقابة سواء اعتراض بعض الأشخاص لعملهم أو ظروف أخرى.
- عدم تقديم المكلف المحاسبة كاملة أو رفض الإدارة الجبائية للمحاسبة أو عند نقص المحاسبة.

بعد إتمام إجراءات التحقيق المحاسبي، يتم إنجاز وثيقة الورد الفردي الخاصة بالغرامات والضرائب المتعلقة بالمكلف المعني بالرقابة وذلك على مستوى مفتشية الضرائب، ثم ترسل إلى قبضة الضرائب والتي تقوم بدورها بإشعار المكلف لدفع ما عليه خلال ثلاثين يوماً. ترسل المفتشية نسخة من الورد الفردي إلى مكتب التحقيقات بالمديرية الولائية أين يربط بين المديرية الولائية والجهوية، والتي ترسل بدورها تقرير التحقيق المحاسبي إلى المديرية العامة للضرائب.

3-2- التحقيق المعمق في مجمل

الوضعية الجبائية: يهدف هذا التحقيق إلى التنسيق بين المداخل المصرح بها من جهة والذمة المالية ومختلف ممتلكات المكلف من جهة أخرى وهو امتداد للتحقيق المحاسبي. وقد تم إدخال هذا النوع من الرقابة وفقاً للمادة 132 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 1992، أين تقوم المديرية الفرعية للرقابة الجبائية بطلب كافة التوضيحات التي تراها ضرورية لعملية الرقابة وذلك بإرسال إشعار بالتحقيق المعمق في

عند قيام المكلف بتسليم وثائقه المحاسبية إلى المراقبين مقابل طلب منهم يؤكد بموجبه الترخيص لهم بالتحقيق في مكاتب الإدارة الجبائية. تتمثل خطوات العمل في عملية المراقبة فيما يلي:

- إرسال نسخة بالتحقيق مع جدول إرسال إلى المدير الجهوي للضرائب.
- القيام بفرز الفواتير الخاصة بالبيع والشراء وكافة المصاريف من خلال وثيقة الكشف المحاسبي.

- طلب كشف العملاء بالإضافة إلى معلومات تتعلق بكافة المتعاملين مع المكلف (بنوك، موردين)

- مراجعة دقة المحاسبة مع تصحيح الأخطاء واستكمال النقائص في الوثيقة المسماة محضر التحقيق.

وبعد إتمام الإجراءات السابقة وإثبات الأخطاء أو النقائص من قبل المكلف، تتخذ الإدارة الجبائية إجراءات التصحيح الحضوري أو التلقائي.

ب- التصحيح الحضوري: يقوم المراقب

بإشعار المكلف بنتائج الرقابة مفصلاً في الإشعار كافة الملاحظات وطرق التقويم التي أدت إلى التعديلات التي تم القيام بها، حيث تتاح للمكلف فرصة أربعين يوماً من تاريخ الإشعار لفحص نتائج التقويم وتقديم الاستفسارات اللازمة خلال الأربعين يوماً ويجب بالقبول أو الرفض الجزئي لتلك التعديلات، وفي حالة انقضاء المدة ولم يحصل رد على الإشعار فإنه يؤخذ بعين الاعتبار قبول المكلف للتعديلات.

مجلد الوضعية الجبائية مرفقة بوثيقة "وضعية الأملاك " إلى المكلف لتقديم المعلومات اللازمة. والمغزى من عملية التحقيق المعمق في مجمل الوضعية الجبائية هو حوصلة ما هو في ذمة المكلف من خلال تحليل الحسابات البنكية وغيرها من المؤسسات المالية التي تتعامل مع المكلف.

3-3- تكوين لجان التنسيق للرقابة الجبائية: بموجب القرار الوزاري رقم 23 الصادر في 23 جانفي 1994 والمعدل بالقرار الصادر في 22 فيفري 1995 والمتعلق بتشكيل لجان التنسيق وتحديد مجال اختصاصها، تم إنشاء لجان التنسيق على ثلاثة (03) مستويات وهي:

أ- لجان التنسيق على المستوى المركزي: تم تأسيس لجان التنسيق بين الإدارات - ضرائب، جمارك، تجارة- حيث تقوم كل إدارة باختيار ممثلين عنها على المستوى المركزي، الجهوي وكذا الولائي، وينبغي أن تتوفر فيهم شروط النزاهة والخبرة المهنية التي لا تقل عن ثلاث (03) سنوات على أن تكون لكل ممثل رتبة مراقب على الأقل.

ويمثل أعضاء اللجنة على المستوى المركزي كل من:

- مديرية العمليات الجبائية التي تمثل المديرية العامة للضرائب.

- المفتش المركزي للتحقيقات الاقتصادية الذي يمثل وزارة التجارة.

- المدير المختص في محاربة الغش الذي يمثل المديرية العامة للجمارك.

تجتمع اللجنة على المستوى المركزي مرة كل شهر برئاسة متناوبة بين (الضرائب،

الجمارك، التجارة) حسب ما نصت عليه المادة الأولى من القرار السابق.

ب- لجان التنسيق على المستوى الجهوي: بموجب المادة 07 من القرار الصادر في 22 فيفري 1995، تم تأسيس اللجنة الجهوية التي تتكون من أعوان الإدارات الثلاث والممثلين في:

- المدير الجهوي للضرائب ممثلا عن المديرية العامة للضرائب.

- المفتش المركزي للتحقيقات وقمع الغش ممثلا عن وزارة التجارة.

- مسؤول قطاع مكافحة الغش ممثلا عن المديرية العامة للجمارك.

ج- لجان التنسيق على المستوى لولائي: في إطار المادة 07 من القرار سالف الذكر، تم إنشاء لجنة ولائية تمثل الإدارات السابقة وتتكون من:

- المدير الولائي للضرائب ممثلا عن المديرية الولائية للضرائب.

- المدير الولائي للمنافسة والأسعار ممثلا عن وزارة التجارة.

- مسؤول قطاع مكافحة الغش بالنسبة لمدير الجمارك.

بالإضافة إلى تحديد الأعوان قد أقر القانون آلية عمل اللجان الثلاث، حيث تعمل على:

- تحقيق رقابة مشتركة - ضرائب، جمارك، تجارة- من خلال قمع الغش وتنظيم سير العمليات.

- العمل على تنفيذ القوانين من خلال التنسيق القطاعي المشترك بينها.

استفحال ظاهرتي الغش والتهرب في أوساط المكلفين بالضريبة.

الخاتمة:

من خلال ما سبق تم التوصل إلى أن الجماعات المحلية تعتمد في تمويلها على مصادر داخلية وخارجية، لكن في الأصل يتم تمويل ميزانيتها بالموارد الجبائية التي تمثل نسبة 90% من الموارد الإجمالية (الذاتية والخارجية). وقد شهدت ميزانيات البلديات عبر الوطن عجزا سنويا خلال سنوات متتالية في الموارد الجبائية؛ حيث تسببت ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين دورا كبيرا في انخفاض الحصيلة الجبائية وتفويت الملايين من الدينارات على خزينة الدولة والجماعات المحلية،

وعلى العموم تعد أسباب عجز الجبائية المحلية الجزائرية في تغطية العجز المالي للبلديات متعددة ولا يمكن حصرها في سبب واحد، فعدم استقرار النظام الضريبي يمثل أحد أبرز الأسباب من خلال التقلبات في معدلات الضرائب ووعائها، كما تعد القوانين الصادرة كل سنة سببا في تدمير المكلفين من جهة والإدارة الجبائية من جهة أخرى، ناهيك على سوء التسيير الذي تعاني منه الإدارة المحلية، مما أدى إلى تعطيل عجلة التنمية المحلية نظرا لنقص التأطير في مجال الجبائية، فضلا على نقص الوعي الجبائي لدى المكلفين نظرا لاعتقادهم الخاطئ أن الضريبة اعتداء على شخص المكلف بالضريبة وأمواله.

- تدعيم الاتصال بين الضرائب والتجارة مع الجمارك، خاصة وأن الانفتاح على العالم الخارجي وتطور عمليات الاستيراد والتصدير أدى كل ذلك بالمتعاملين الاقتصاديين إلى استغلال الثغرات لحسابهم، مما انعكس سلبا على الإيرادات الجبائية.

هنا يكمن دور إدارة الجمارك في قمع الغش وإعطاء كافة المعلومات المتعلقة بعمليات التصدير والاستيراد إلى الإدارات الأخرى المكملة لها. وعليه، يمكن التنويه بأهمية الدور الذي تلعبه مصالح الرقابة الجبائية في تحقيق إيرادات جبائية إيجابية وبالتالي تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات للوصول إلى تنمية محلية حقيقية.

مما سبق، يتضح جليا تسلسل الإصلاحات والتي مست الجانب التنظيمي والتشريعي للمالية المحلية والإدارة المحلية في الجزائر، ويعد إصلاح 1992 نقطة التحول للمالية المحلية في الجزائر وتبعه الإصلاح الذي تم في 1995 وأخيرا إصلاحات 2007 والتي بدأ العمل في تطبيقها انطلاقا من الفاتح جانفي 2008. ومنه، فإن ضعف الجبائية المحلية يعد سببا في استمرارية تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية في مجال الجبائية المحلية وعدم إعطائها الصلاحيات الكافية في إنشاء ضرائب نوعية وتحديد وعائها.

وعليه، فالجبائية المحلية تعاني من مشاكل ومعوقات تحول دون تمويلها لبرامج التنمية المحلية على مستوى بلديات الوطن، وتتمثل تلك المعوقات في سوء التسيير وتعقد التشريعات إضافة إلى الغموض الذي ينتاب بعض النصوص التشريعية مما أدى إلى

¹ مرغاد (لخضر)، "واقع المالية المحلية في الجزائر"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم المالية، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001.

² بن منصور (عبد القادر) وآخرون، "آليات وأدوات تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية"، ملتقى دولي حول الحكم المحلي والتنمية المحلية: حالة دول البحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري، قسنطينة، 26-27 أفريل 2003، ص: 348.

³ A. Souna, "système de financement des collectivités locales en Algérie: réalité et perspectives", mémoire de fin d'études de troisième cycle en finances publiques, institut d'économie douanière et fiscalité, 2006.

⁴ لتوضيح أكثر حول نظام المعلومات الجبائي يمكن الرجوع إلى: عيسى براق، "دور الرقابة الجبائية في محاربة الغش الضريبي: دراسة النظام الرقابي الجبائي الجزائري"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، فرع مالية، المدرسة العليا للتجارة، الجزائر، 2000-2001، ص: 122-138.

⁵ S.Benaissa, "L'aide De L'état aux Collectivités Locales, Office Des Publications Universitaire", 1990, p: 168.

⁶ بورقعة (الهاشمي)، "توزيع الجبائية المحلية ولا مركزية المهام"، مذكرة نهاية الدراسة، المعهد التونسي المغاربي للجبائية والجمارك، دفعة 2000.

⁷ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "التطور الذي يجب إضافؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق"، جويلية 2006.

⁸ L'ordonnance n°75-35 du 29 Avril 1975, à propos Du plan comptable communal.

⁹ Décret n°67-144 du 21 Juillet 1967, Pour les petites communes, décret n°84-71 du 17 Mars 1984, Pour les communes chefs-lieux de wilayas et de daïras.

ومن أجل تطوير الجبائية وتمكنها من تغطية العجز المالي للبلديات فإن الدراسة توصي بما يلي:

- تعميق إصلاح النظم الضريبية المركزية والمحلية وتحسين فعالية الإيرادات، بما يضمن تشكيل محاور فعالة لتوجيه السياسة الاقتصادية العامة؛

- إعداد برامج توعية للمواطنين والأحزاب السياسية، بغية تنمية الوعي بأهمية الضريبة والرفع من درجات تحمل المسؤولية خاصة على المستوى المحلي.

- تكوين الموارد البشرية للجماعات المحلية وللمصالح الضريبية، بالشكل الذي يؤدي إلى معالجة مشكلة سوء التسيير وعدم كفاءة السلطات المحلية من جهة، وإلى المساهمة في تقليص ظاهرتي الغش والتهرب في أوساط المكلفين بالضريبة من جهة أخرى؛

- التنسيق بين الجماعات المحلية وبقية القطاعات ذات العلاقة بالملف الضريبي، سيفعل الرقابة الجبائية والمجتمعية ويضمن تطور الجبائية المحلية ويحد من آثار التهرب الضريبي؛

- تحديد واضح للمسؤوليات وتعريف دقيق للموارد الجبائية الخاصة بالجماعات المحلية، وذلك بهدف تنميتها وإزالة الغموض والتعقيدات الذي ينتاب بعض النصوص التشريعية، مما يؤدي إلى تحقيق التزام أكبر في جمع الضريبة وإعادة توزيعها.

الإحالات وقائمة المراجع المعتمدة:

¹⁰ Circulaire interministérielle, Vu le 09Aout2003, Concerne la collecte de l'impôt.

¹¹ Journée national pour L'amélioration du recouvrement de l'impôt, rapport du 4^{ème} commission.

¹² Circulaire interministérielle, Op-cit, 1996.

¹³ Circulaire interministérielle, Amélioration des ressources des collectivités locales, n°26, le 11 Mai 1994.