

حتمية إصلاح المنظومة الجبائية للجماعات الإقليمية في الجزائر

علو وداد باحثة دكتوراه

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 06000، بجاية، الجزائر.

ملخص

إنّ توسّع صلاحيات الجماعات الإقليمية في الجزائر لم يتزامن مع تخويلها أغلفة مالية كافية لأداء دورها على أكمل وجه، فرغم احتلال الموارد الجبائية المرتبة الأولى ضمن مواردها الذاتية، إلّا أنّ ناتجها يبقى ضعيفا مقارنة بحجم النفقات المتزايد والواجب تغطيته، وهذا راجع إلى ضعف حصتها من الضرائب والرسوم، إضافة إلى عدم فعالية الإصلاحات الجبائية.

بالتالي، فإنّ إعادة النظر في المنظومة الجبائية حتمية مفروضة، لتمكين الجماعات الإقليمية من الحصول على موارد مالية كافية، تُغنيها من اللجوء إلى مصادر أخرى لها تبعات على استقلاليتها.

كلمات مفتاحية : التمويل المحلي، التنمية المحلية، الجماعات الإقليمية، الضرائب والرسوم، التمويل المركزي، الاستقلالية المحلية.

Résumé

L'élargissement des pouvoirs des collectivités territoriales en Algérie ne coïncide pas avec les moyens financiers adéquats. Les ressources fiscales ne répondent pas aux ambitions du développement local pour motif que la réglementation manque d'efficacité et ne prend pas en charge effectivement les besoins financiers des collectivités territoriales.

Par conséquent, revoir le système fiscal est une urgence pour permettre aux collectivités territoriales de se procurer des ressources financières suffisantes, et nécessaire à réaliser son autonomie.

مقدمة

تُعتبر الجماعات الإقليمية اللبنة الأولى والخلية القاعدية في هرم الدولة، وقد تطوّر دورها بتطور دور هذه الأخيرة حيث أصبحت تشكل الركيزة الأساسية

لبلوغ التنمية الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية ولأداء هذا الدور على أكمل وجه وجب توفير إمكانيات مادية ومالية كافية؛ ذلك لأنّ التطبيق الصحيح لمفهوم اللامركزية يتطلب توفر عناصر عدة أهمها، ضرورة نقل سلطة أخذ القرار وتنفيذه للجماعات الإقليمية مع استبعاد التدخل الكثيف والصارم للسلطة المركزية، وكذا تخصيص مبالغ مالية محلية كافية ودائمة.

بالتالي، حتى يُستشف موطن الخلل وسبب تعطلّ عجلة التنمية على المستوى المحلي في الجزائر، فإنه وجب دراسة الوضعية المالية للجماعات الإقليمية وذلك لاعتبار العامل المالي حجر الزاوية في بناء مفهوم الاستقلال المحلي. عند التمعن في مختلف النصوص المكرّسة لنظام اللامركزية، يُستخلص أنّها قد أشارت إلى مختلف مصادر التمويل المحلي، التي تنقسم إلى مصادر جبائية وغير جبائية مع غلبة النوع، ونظرا لتصدّر الموارد الجبائية المرتبة الأولى فإنّها تُعتبر كمؤشر لنظام اللامركزية، لكن وللأسف فإنّ هذا الأخير سجّل تعثّرا في تحقيق التنمية المحلية وكذا الاستجابة لتطلّعات السكّان المحليين المتزايدة، وما زاد الأمر تعقيدا هو عدم وجود ضمانات مالية كافية لتجسيد المفهوم الصحيح للامركزية، وكذا وضع جسر صامد ضد التدخل الكثيف للسلطة المركزية في الشؤون المحلية، وهذا ما يدفع إلى طرح الإشكالية الآتية:

هل بإصلاح النظام الجبائي تستطيع الجماعات الإقليمية تعبئة مواردها ذاتيا بالتالي مجابهة عراقيلها المالية؟

إنّ الصلاحيات الكثيرة الملقاة على عاتق الجماعات الإقليمية دون توفير موارد مالية كافية أدّت إلى اختلال التوازن في الميزانية، لذا فإنّ تدهور وضعية الموارد الجبائية أثر سلبا على ناتجها (أولا)، ممّا جعل ضرورة إصلاح النظام الجبائي حتمية مفروضة على عاتق النظام الجزائري وذلك لضمان الاستقلالية المالية التي تعتبر جوهر اللامركزية (ثانيا).

أولاً: تعقيدات الجباية المحلية في الجزائر

تُشكّل الضرائب والرّسوم المحلية المصدر الأساسي لتمويل ميزانية الجماعات الإقليمية⁽¹⁾، لكن رغم تنوّعها فهي لا تزال قاصرة عن تلبية حاجاتها المتنوعة والمتزايدة باستمرار⁽²⁾، فإذا كان نظام اللامركزية يفرض تخويل الهيئات الإقليمية حريّة الإدارة⁽³⁾، فإنّ هذا لا يتأتّى إلّا بتوفّر ميزانية مناسبة وإمكانيات مالية كافية لصون استقلاليتها، مع ضمان حريّة اتخاذ القرار دون تدخّل أو ضغط من سلطة الوصاية⁽⁴⁾. لكن، وللأسف فإنّ التجربة الجزائرية على مرّ السنوات أثبتت تعثراً في كيفية تطبيق نظام اللامركزية على مستوى التراب الوطني، ذلك لأنّ توفّر موارد مالية "ذاتية وكافية" يُعتبر أساساً لتحقيق التنمية المحلية التي تشكل رافداً للتنمية الوطنية الشاملة.

فإذا كانت إشكالية استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر في تعقّد مستمر⁽⁵⁾، فإنّ السبب الرئيسي الأول يكمن في الاضمحلال التدريجي لاستقلاليتها المالية، وهذا نتيجة لمحدودية مواردها المالية الذاتية، فالموارد الجبائية بالرغم من تنوّعها إلّا أنّ مردوديتها ضعيف جداً مقارنةً بنتائج الضرائب المخصّصة للدولة⁽¹⁾، كما يسجل نقص ناتج الموارد غير الجبائية إلى درجة كبيرة جدّاً⁽⁶⁾، وما زاد الأمر تعقيداً هو اختلال النظام الجبائي الجزائري⁽²⁾.

1- محدودية منتوج ضرائب الجماعات الإقليمية

إنّ غياب معيار موضوعي يُعتمد عليه للفصل بين الضرائب المخصّصة للجماعات الإقليمية وتلك المخصّصة للدولة كان لصالح هذه الأخيرة⁽⁷⁾؛ حيث أصبح لها سلطة تقديرية جدّ واسعة سواء في تحديد الوعاء الضريبي، أو في تحديد نسب الضرائب المدفوعة، بالتالي فهي ترفض أي مبدأ أو قاعدة تتعلّق بالتوزيع المسبق باعتبار أنّ ذلك يضرّ بمصالحها⁽⁸⁾، لهذا يلاحظ أنّ استحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية مع ضعف مردودية ضرائب الجماعات الإقليمية (أ)، جعل الإيرادات الجبائية في تبعية شديدة للسلطة المركزية (ب) بالتالي أصبحت الإصلاحات الجبائية المتواصلة دون جدوى فعلية (ج).

أ- استحواذ الدولة على الضرائب الأكثر إنتاجية

إنّ الضرائب المخصّصة للدولة تؤسّس على عناصر سريعة النمو، تتمثل في الرّسوم على الأعمال، الضرائب على الأموال والرّسوم على الدخول ... الخ وما يُميّز هذه الضرائب هو طابعها التصاعدي (EVOLUTIF)؛ حيث أنّ الضريبة التصاعدية تفرض بأسعار مختلفة تبعا لاختلاف قيمة المادة المفروضة عليها الضريبة، بالتالي يرتفع السعر الذي تفرض به الضريبة مع ارتفاع المادة المفروضة عليها⁽⁹⁾. إذن تتميز ضرائب الدولة بالإنتاجية والنمو السريع الذي يتماشى والظروف الاقتصادية الراهنة⁽¹⁰⁾، فيلاحظ مثلا: الرسم على القيمة المضافة (TVA) قد خصصت نسبة 85% منه لصالح الدولة⁽¹¹⁾؛ أمّا بالنسبة لمعدّل الجباية المحلية، فإنّها تخضع لنوع النشاط عادة ونادرا ما توجد مجمل الأنشطة في بلدية واحدة مثلا، بالتالي فإنّ توفّر موارد مالية كافية في بلدية معيّنة يكون متعلّقا بالمحيط الاقتصادي، وعدد المشاريع الموجودة على ترابها، ممّا يؤدّي في الأخير إلى زيادة غنى وانتعاش البلديات الغنية، في حين تبقى الفقيرة منها على الحالة نفسها⁽¹²⁾، وقد نجم هذا عن عدم أخذ خصوصية كل بلدية بعين الاعتبار عند وضع نظام الجباية وكذا عشوائية التقسيم الإقليمي للبلاد لسنة 1984 الذي كان سببا لتشتيت الوسائل البشرية والمالية للجماعات الإقليمية⁽¹³⁾، كما أنّ العمل المشترك بين البلديات المقرّر في سنة 1967 في شكل تجمعات أو نقابات البلديات⁽¹⁴⁾، وفي سنة 1990 و 2011 في شكل تعاون مشترك بين البلديات⁽¹⁵⁾، لم يُقدّم حلا شاملا لعدم تطبيقه بصورة جيدة مع اشتداد التنافس بدل التعاون فيما بينها⁽¹⁶⁾.

ب- تبعية الإيرادات الجبائية للسلطة المركزية

تُعتبر القيود المفروضة على المالية المحلية من مقتضيات الوصاية التي تمارسها الإدارة المركزية ومصالحها غير الممركزة، إذ يُعتبر تحديد معدلات الضرائب من طرف الدولة وتحصيلها أيضا من طرف أجهزتها، كلّها عوامل تُقر بتبعية النظام الضريبي المحلي للدولة، وتفسّر عدم تحكم الجماعات الإقليمية في ماليتها⁽¹⁷⁾، لذا فإنّ مركزية النظام الجبائي لا تخدم على الإطلاق الاستقلالية

المالية للجماعات الإقليمية⁽¹⁸⁾، وما زاد الأمر تعقيدا هو بقاء الجباية المحلية غير واضحة المعالم بالنسبة للخاضعين لها خاصة فيما يتعلق بطريقة حسابها، تحصيلها وتوزيعها، على عكس ما يقتضيه مبدأ فرض الضريبة الذي يخول لهم الحق في ممارسة الرقابة في إطار المشاركة الديمقراطية⁽¹⁹⁾.

بالتالي، فإنّ البحث عن الفعالية الحقيقية للجباية المحلية يقتضي إعادة النظر في المنهجية المتبعة من طرف الدولة في فرض، تحصيل وتوزيع الضريبة، إذ يمكن تخويل الجماعات المحلية الحق في التصويت على معدلات الضرائب والرسوم ذات القاعدة المحلية، كالرسم على النشاط المهني الرسم العقاري والضريبة على الأملاك... الخ⁽²⁰⁾، إضافة إلى عدم تخصيص الدولة الموارد المالية المنتجة والثابتة، وإهمال نصيب الجماعات الإقليمية منها.

فإذا كانت الدولة عن طريق السلطة التي يُمارسها البرلمان⁽²¹⁾، هي صاحبة الاختصاص في إحداث الضرائب والرسوم أو إلغاؤها، تحديد أوعيتها و معدلاتها وتوزيعها، فإنّ الجماعات الإقليمية لا يجوز لها في المقابل تأسيس أو قبض أية ضريبة إلاّ تلك المنصوص عليها صراحة في القانون⁽²²⁾.

ج- عدم فعالية الإصلاحات الجبائية المتواصلة

إنّ التغيرات الأساسية التي عرفت البلاد خاصة بعد أحداث أكتوبر 1988، وكذا التعددية الحزبية، حرية الإعلام والصحافة، أدّت إلى تطور فلسفة النقد في المجتمع، بالتالي فإنّ إصدار قانوني البلدية والولاية لسنة 1990 صادفا دخول الجزائر في أزمة حادة ممّا جعلهما يتّسمان بعدم الفعالية المطلوبة، ولا يواكب التطلّوات الحاصلة في المجتمع، لهذا لم يوفقا في العديد من المجالات لاسيما في إشراك المواطن في تسير الشؤون العامة، ولا في تحقيق الديمقراطية المرجوة، ولا في تجسيد دولة القانون⁽²³⁾، ممّا أدى إلى المساس بمصداقية الجماعات الإقليمية، وتعقّدت علاقة الدولة بالمواطن.

بالتالي، ولعمق المشاكل التي عانت منها الدولة في أواخر الثمانينات⁽²⁴⁾، تعالت الأصوات بضرورة القيام بإصلاحات تشمل كافة الجوانب وخاصة على

مستوى الجماعات الإقليمية باعتبارها قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في الشؤون العامة⁽²⁵⁾، هذا ما دفع بالسلطة إلى إنشاء لجنة وطنية للإصلاح الضريبي في سنة 1987، حيث قدّمت تقريرها المفصل حول الإصلاح الضريبي في الجزائر سنة 1989، ودخل حيّز التنفيذ سنة 1992⁽²⁶⁾.

لذا فإنّ أغلب الإصلاحات كانت في إطار إصلاح الجباية الخاصة بالدولة ككل؛ ذلك لأنّ النظام الجبائي يرفض كل محاولة تهدف إلى تأسيس نظام مستقل للجماعات الإقليمية، فقد ظل العمل بالاتجاه الذي يقوم على أساس ربط الجباية المحلية بجباية الدولة بالتالي تبعية الأولى للثانية، كما ركّزت هذه الإصلاحات بالدرجة الأولى على الضرائب، حيث تمّ تحويل البعض منها إلى الجماعات الإقليمية مع استفادتها بنصيب معتبر من الضرائب الجديدة، بما في ذلك الضريبة على الدخل الإجمالي، الضريبة على أرباح الشركات والرسم على القيمة المضافة⁽²⁷⁾.

ما يؤخذ عن هذه الإصلاحات، اقتصرها على مراجعة نسب الضرائب والرسوم فقط، في حين كان من المفروض أن تتضمن مراجعة شاملة للمنظومة الجبائية، وذلك حتى يسمح بأن يحقق أكبر وأفضل تحصيل، لهذا كان من اللازم إشراك الجماعات الإقليمية في تحديد أساس ونسب الضرائب التي تعود إليها، وكذلك إشراكها في عملية التحصيل وإعادة التوزيع الأفضل للجباية⁽²⁸⁾.

2- نقائص النظام الجبائي الجزائري

يندرج الإصلاح الضريبي ضمن سياق دولي عُرف بإصلاح الأنظمة الضريبية لعدّة دول، كما عدّ أداة لتحقيق التجانس والتكامل الاقتصادي في إطار إتحاد المغرب العربي⁽²⁹⁾، أمّا على المستوى الوطني فيلاحظ أنّه رغم إدخال الإصلاحات الجبائية العديد من التعديلات التشريعية والتقنية، عن طريق خلق ضرائب جديدة بهدف توسيع القاعدة الضريبية، إلّا أنّ الحاجة إلى تجنيد موارد مالية كافية ودائمة لا تزال قائمة، وهذا راجع إلى تعثّر تلك الإصلاحات على تجسيد الهدف المرجو منها بسبب عدم استقرار التشريع الضريبي من جهة (أ)، وكذا عدم

فعالية أسلوب الجباية المحلية ونقص كفاءة الإطارات المتخصصة من جهة أخرى (ب)، كما عمّق الأزمة تفاقم ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي (ج).

أ- عدم استقرار التشريع الضريبي

إنّ تقوية الجماعات الإقليمية هو تقوية للقاعدة التحتية للدولة، وهذا لن يتأتّى إلاّ بتوقّر ترسانة من النصوص القانونية تضمن التطبيق الفعلي والحقيقي لنظام اللامركزية، لكن تغيير التشريعات الموروثة عن الاستعمار، وتكييفها مع التحوّلات التي تشهدها البلاد، لم يكن بالأمر اليسير، فقد ظهرت الآثار السلبية لكثرة التعديلات وانحرافها خاصة في الجانب الجبائي، إضافة إلى تنوّع الضرائب وتعدّد معدّلاتها مع اختلاف مواعيد تحصيلها، ممّا جعل النظام الضريبي صعب التطبيق والتحكم فيه، سواء بالنسبة للموظفين أو للمكلّفين بدفع الضرائب⁽³⁰⁾. لهذا لم يتمكن النظام الضريبي الجزائري من تحقيق الاستقرار⁽³¹⁾، ممّا أدّى إلى عدم وضوح الرؤية لدى السلطات، فضلا عن تعقّد ذلك النظام، وفي هذا المجال يلاحظ سنويا كثافة التعديلات الضريبية، فقانون المالية لسنة 2004 مثلا تضمّن 52 إجراء ضريبيا، ما بين تعديل، إلغاء وإتمام، كما أنّ قانون المالية لسنة 2005 تضمّن 52 إجراء ضريبيا، ونفس الشيء بالنسبة لقانون المالية لسنة 2007 حيث تضمّن 72 إجراء ضريبيا⁽³²⁾.

ب- عدم فعالية أسلوب الجباية المحلية

إنّ تعطلّ عجلة التنمية المحلية ناجم عن رداءة الأساليب المتبعة في الجباية المحلية، بسبب استحواذ الدولة على حصة الأسد من ناتج الإيرادات الجبائية، ممّا جعل الجماعات الإقليمية تتخبط في عجز مالي دائم؛ لأنّ تخويل هذه الأخيرة صلاحيات واختصاصات واسعة دون توفير وسائل مادية ومالية كافية، يعتبر اكتفاء بالمفهوم الصوري للامركزية، بالتالي فإنّ تدهور مردودية الضرائب المحلية راجع إلى عدم مرونتها، وعدم قابليتها للزيادة في حالة وجود احتياجات جديدة إضافة إلى قدم قواعد الجباية وعدم ملاءمتها⁽³³⁾، كما أنّ سيطرة الجهة المركزية على الضرائب الأكثر إنتاجية، سواء كان خلقا أو تحصيلًا قد يؤدي إلى تهميش

حصة الجماعات الإقليمية التي لم يبق لها سوى بعض الضرائب ذات المردود الضعيف، مع عدم قدرتها على تأسيس أيّ ضريبة جديدة أو تعديل نسبتها⁽³⁴⁾.

وما زاد الأمر تعقيدا هو أنّ تسارع وتيرة الإصلاحات في الجزائر، لم تتوافق مع تسارع وتيرة التكوين والتأهيل واعتماد معايير الرشادة والجودة، بالتالي فهذه الإصلاحات تفرض وفقا لسياق دولي أكثر ممّا تنبع من التحولات الاجتماعية والاقتصادية الداخلية⁽³⁵⁾. لهذا فإنّ العامل البشري في أيّ مؤسسة من المؤسسات هو العامل الأساسي في استمراريته وترقيتها، فبقدر كفاءة هذا العنصر تكون كفاءة المؤسسة والعكس صحيح⁽³⁶⁾.

لذا فإنّ ترشيد وظائف النظام الجبائي وتحقيق الفعالية لا يتحقق دون توفر إطارات بشرية "راشدة" ذو كفاءة عالية، لكن الدراسات سجّلت ضعف ملحوظ في نسبة الكفاءات العليا⁽³⁷⁾، فلا يمكن بلوغ نظام جبائي فعّال في مكافحة الغش والتهرب الضريبي، وآليات تفعيل الرقابة الجبائية مغيّبة علما أنّ أكبر نسبة من أعوان الجبائية لم يتلقوا التكوين المناسب في تخصص المحاسبة، وتقنيات التحقيق والرقابة المعمّقة ضف إلى ذلك غياب آليات التنسيق والتكامل بين المصالح الجبائية والمستويات التنظيمية الجبائية، في مكافحة الغش والتهرب الضريبي، وفي تسهيل وتسريع المعلومة الجبائية⁽³⁸⁾.

ج- تفاقم ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي

يرجع تفاقم ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي، إلى القصور الذي يطبع النظام الجبائي الحالي كون أنّ الأخير لا يتناسب مع مستوى المكلفين بتطبيقه إضافة إلى قدمه، حيث أنّ معظم الضرائب والرسوم، وكيفية تحصيلها أنشأت في بداية الاستقلال، الأمر الذي سبّب في إحداث ثغرات في النصوص القانونية، سهّلت عملية التحايل والتهرب من دفع الضريبة. كما أنّ انتشار أيّة ظاهرة في المجتمع ما هو إلا انعكاس لمحيط توافرت فيه الشروط والأسباب التي تُساعد على نموها واتساعها⁽³⁹⁾، فالتهرب والغش الضريبي واحدة من هذه الظواهر.

وباعتبار الضرائب والرّسوم أحد أهم إيرادات الدولة فإنّ محاولة التملص والتهرب منها يُعدّ عامل استنزاف كبير للخزينة والمداخيل، لذا فإنّ تفاقم مثل هذه الظاهرة ليس وليد العدم، إنّما راجع إلى مجموعة من الأسباب تنقسم إلى مباشرة وغير مباشرة، والأسباب المباشرة بدورها تتمثل في: أسباب تشريعية وأخرى إدارية؛ حيث أنّ افتقار الدولة إلى أنظمة ضريبية متطورة أدّى بها إلى اعتماد النظم التي خلفها الاستعمار، دون مراعاة اختلاف البيئة التي تطوّر فيها التشريع وإمكانية التطبيق الفعلي، كما أنّها عملت على سدّ الفراغ بواسطة تشريعات جبائية جديدة تُبرز في كل مرّة الحاجة إلى تعديلها أثناء التطبيق، ممّا تولّد عنه نصوص قانونية مُعقّدة، غامضة ومتناقضة في بعض الأحيان ويُضاف إلى ذلك عدم استقرارها حيث يلاحظ أنّ قوانين المالية وكذا قوانين المالية التكميلية تتضمّن في كل سنة تقريبا تعديلات لما سبقها⁽⁴⁰⁾، كما أنّ الضغط الضريبي بسبب كثرة الضرائب، تعددها وارتفاع نسبها، من أسباب تدمّر المكلفين بدفع الضريبة ودفعهم لاستعمال طرق احتيالية للتملّص منها⁽⁴¹⁾.

على غرار الأسباب التشريعية فإنّ لأسباب الإدارية أيضا نصيب في تفشي الظاهرة، وذلك لمحدودية الوسائل المادية، نقص كفاءة العنصر البشري وهجرة الإطارات، ويُضاف إلى ذلك كثرة وتعقّد الإجراءات الإدارية والتنظيمية المتبعة في ربط الضريبة⁽⁴²⁾، تحصيلها والأسلوب المتّبع في ذلك تبعا لكل نظام، كما أنّ صعوبة تقدير الوعاء الضريبي، يدفع بالإدارة إلى ربط الضريبة ربطا جزافيا بأقل من القيمة الحقيقية أو بأكثر من ذلك، وهذا يحدث آثارا معنوية لدى المكلف بالضريبة ويُشجع على التهرب منها.

أما الأسباب غير المباشرة، فيمكن تلخيصها في ضعف الوعي والثقافة الجبائية لدى المواطنين واعتقادهم بعدم عدالة الضريبة، إضافة إلى الوضعية الاقتصادية للمكلف بالضريبة⁽⁴³⁾.

ثانياً: إصلاح المنظومة الجبائية لفائدة الجماعات الإقليمية

إنّ الإصلاحات الضريبية القائمة لا تزال بعيدة عن الطموحات المعلنة في إطار السياسة الضريبية⁽⁴⁴⁾، وذلك لنسبية النتائج المحققة، فبعد تشخيص الوضعية المالية للجماعات الإقليمية، يُستشف دوران الأخيرة في حلقة مفرغة ترهن تحقيق التنمية المحلية التي تُعتبر رافداً لبلوغ التنمية الوطنية الشاملة لذا فالدور المزدوج الذي تلعبه الجماعات الإقليمية "خدماتي وإنمائي"، بحاجة إلى إستراتيجية بديلة تساعد على بناء وإعادة هيكلة نظامها المالي، وفقاً لنسق متجدّد ومواكب للتغيّرات والتحوّلات الاجتماعية الكبرى بالتالي يمكن القول بأنّ إعادة التوازن في ميزانية الجماعات الإقليمية يتطلب تعديلات حقيقية، شاملة وموضوعية، تمسّ مختلف الجوانب وتسمح لها بتعزيز مكانتها، وصيانة استقلالها المالي الذي يُعدّ جوهر اللامركزية.

فنجاع الجماعات الإقليمية في تعبئة موارد مالية "ذاتية" من مصادر "دائمة"، يضمن لها حرية الإدارة⁽⁴⁵⁾، وكذا حرية تسيير البرامج التنموية وتنفيذها، دون ضغط وتوجيه من السلطة المركزية⁽⁴⁶⁾.

ومادامت الإيرادات الجبائية تحتل الصدارة في قائمة الموارد المحلية، فإنّ ترشيدها وإصلاحها يُخلّص الجماعات الإقليمية من تبعيتها المالية الشديدة، التي أدّت إلى الاضمحلال التدريجي لغرض إنشائها⁽⁴⁷⁾.

بالتالي، فإنّ عصنة الجباية المحلية أضحت ضرورة حتمية تفرض نفسها على عاتق النظام الجزائري، باعتبارها آلية جدّ فعّالة لإخراج الجماعات الإقليمية من دائرة العجز والتبعية التي تتخبط فيها (1)، يضاف إليها ضرورة مكافحة ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي اللتان أدّتا إلى استنزاف الخزينة والمداخيل (2).

1- عصنة الجباية المحلية

إنّ الحل الأمثل للقضاء على تعقيد المنظومة المالية المحلية لا يكمن في التعديلات السطحية بل في إستراتيجية شاملة وموضوعية، مثلما سبق ذكره⁽⁴⁸⁾، وعليه يجب إعادة النظر في مجموعة من المسائل تتصدّرها ضعف ناتج ضرائب

الجماعات الإقليمية، بالتالي ضرورة تعديل نسب الضرائب المفروضة ورفعها (أ)، يُضاف إليه منح فرصة للجماعات الإقليمية للمشاركة في عملية تأسيس الضرائب والرسوم وتحديد نسبها، دون استئثار الدولة على العملية (ب)، لكن كل هذه الإصلاحات يجب أن تتزامن مع عملية ترشيد الإدارة الجبائية (ج).

أ- تعديل نسب الضرائب المخصصة للجماعات الإقليمية وتأسيس ضرائب جديدة من أجل دعم الاستقلال المالي للجماعات الإقليمية بصفة عامة، وإصلاح جبايتها بصفة خاصة يتعيّن استعداد الدولة للتنازل عن بعض الضرائب التي كانت تستحوذ عليها لصالح الجماعات الإقليمية⁽⁴⁹⁾، وهذا بحدّ ذاته يعفيها من تحمل عبئ نفقات قسمي التجهيز والاستثمار، في حالة عجز الميزانية المحلية⁽⁵⁰⁾، بالتالي فبدلاً من لعبها لدور مزدوج "مسعفة وقابضة"⁽⁵¹⁾، يجب عليها تحويل ناتج بعض الضرائب لصالح الجماعات الإقليمية، ومن الأجدر أن يمس هذا التحويل الضريبة على الأجور والمرتبات التي تحصل حالياً لصالح الدولة، وكذا الرسم على الطابع والتسجيل أو ما يُسمى بحقوق التسجيل والطابع، باعتبارهما تقتطعان من المصدر، كما أنّ هذا التنازل أو التحويل يجب تدعيمه بمراجعة نسب الضرائب والرسوم المخصصة للجماعات الإقليمية، وذلك بزيادة رفعها إلى المستوى المطلوب⁽⁵²⁾ لأنّ المعدل الأكبر من العائدات الجبائية قد خُصّص للدولة، مع تهميش نصيب الجماعات الإقليمية الذي أصبح في بعض الضرائب "رمزيا"⁽⁵³⁾.

بالتالي، يُمكن القول أنّ تعديل نسب الضرائب والرسوم لا يعود بالفائدة على مالية الجماعات الإقليمية فحسب، إنّما يُعتبر كضمانة لها تجاه السلطة المركزية التي تعودت على التدخل في الشؤون المحلية وتوجيه خطط التنمية حسب مقاسها، بحجة تقديمها لإعانات "مشروطة"، وهذا تطبيقاً للمقولة "من يدفع يُقرّر ويحكم"، بالتالي فإنّ ارتفاع ناتج الموارد الذاتية للجماعات الإقليمية يغنيها من اللجوء إلى الإعانات المركزية.

بالمقارنة مع القانون الفرنسي، يُلاحظ أنّ الموارد الخاصة بالجماعات الإقليمية تشكل نسبة 60% من مواردها، وتحتل الضرائب والرسوم حوالي 53%

من هذه النسبة، في حين أنّ إعانات الدولة لا تتجاوز 40% من مواردها، وهذا ما يضمن لها الاستقلالية المالية وحتى الإدارية⁽⁵⁴⁾.

ب- إشراك الجماعات الإقليمية في إعداد نظام الجباية مع إرساء نظام جبائي بسيط

يُعتبر تخويل السلطة التشريعية سلطة تحديد القواعد المتعلقة بالضريبة، عائقا أمام الاعتراف بالسلطة الجبائية الحقيقية للجماعات الإقليمية، فالأخيرة ليس لها سلطة إنشاء ضرائب محلية غير محدّدة في القانون، ولا حتى في تعديل النسب المقررة⁽⁵⁵⁾.

وعلى غرار التشريع الجزائري يُلاحظ أنّ التشريع الفرنسي قد خوّل مهمة تحديد الوعاء الضريبي والنسب إلى السلطة التشريعية أيضا، بالتالي فالجماعات الإقليمية ليس لديها سلطة التدخل في سنّ القواعد الجبائية⁽⁵⁶⁾، لكن هذه الأخيرة تمكّنت من تحقيق التنمية المحلية والتطور عكس ما هو الحال في الجزائر⁽⁵⁷⁾، بالتالي يمكن إرجاع ذلك إلى أنّ القانون الفرنسي قد حمى مبدأ حرية الإدارة وكذا السلطة التنظيمية للجماعات الإقليمية، وذلك بتكريسهما في أسمى قانون في الدولة وهو الدستور⁽⁵⁸⁾ كما أنّ نوعية الضرائب والرسوم المخولة لها أكثر إنتاجية ممّا هو الحال في الجزائر.

وباعتبار الجماعات الإقليمية هي الأقرب للمواطن، وعلى دراية واسعة في إدارة شؤونها سواء كانت اقتصادية، اجتماعية أو إيمكانيات الجبائية المحلية، فهي بذلك الأكثر كفاءة في تحديد المجالات الخاضعة للضريبة، وهذا ما يضمن لها التحصيل الجيد، بالتالي محاربة ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي، كما أنّ عملية إشراك الجماعات الإقليمية تُساعد على اضمحلال ظاهرة الاتكال على الإعانات المركزية، وتنعيّ لديها روح الاعتماد على الإمكانات المتوفرة لتنمية ناتج الموارد الذاتية بنفسها.

وإذا اعتبر استبعاد الجماعات الإقليمية في تحديد الوعاء الضريبي والنسب العائدة إليها يمس بالمصالح المحلية، فإنّ المشرع حسن فعل عندما حدد لبعض

الضرائب أرضية وسقف، لأنّ هذا من شأنه أن يخلق تناسق في المقادير بين مختلف الجماعات الإقليمية، ويضمن عدم التعسف في رفع النسبة أو تخفيضها إلى ما دون المستوى المطلوب⁽⁵⁹⁾.

بتحليل النصوص القانونية المتعلقة بالجماعات الإقليمية، يُلاحظ تراجع المشرع عن موقفه فيما يخص منحها سلطة إنشاء الضرائب والرسوم، لأنّه بالعودة إلى قانون البلدية لسنة 1967⁽⁶⁰⁾، يُستشف أنّه قد خوّّل للبلدية الحق في فرض بعض الرسوم، وذلك في كل من المادة 261 التي تنص على أنّه: "يمكن للبلديات أن تؤسس رسماً لمصاريف الزيادة ودمغ اللحوم التي تتولى مراقبتها الصحية"، وكذا المادة 262 التي تنص أيضاً على أنّه: "يسوغ للبلديات المصنفة أن تؤسس رسماً خصوصياً يدعى رسم الإقامة ويفرض الرسم على الأشخاص غير المقيمين في البلدية وغير الحائزين لمسكن فيها. وتحدّد تعريفة رسم الإقامة من قبل المجلس الشعبي البلدي وفقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل" بالإضافة إلى المادة 263 التي تنص على أنّه: "يجوز للبلديات أن تفرض على ملاكي العقارات المجاورة للطرق العمومية رسوماً مخصصة لبناء أو لإصلاح أرصفة"

وعلى غرار قانون البلدية فإنّ قانون الولاية لسنة 1969⁽⁶¹⁾ أيضاً أشرك الولاية في عملية تحديد الضرائب والرسوم وذلك في المادة 113 منه التي تنص على أنّه: "يقرّر المجلس الشعبي على الضرائب والرسوم التي يؤذن القانون للولاية باستيفائها لتمويل ميزانيتها"، لكن فحوى القوانين التي تلت تبين عزوف المشرع عن ما سبق وأن قرّره، بالتالي لا يوجد لا في قانون البلدية ولا الولاية لسنة 1990 ما يُجيز إمكانية المشاركة في تحديد الأوعية الضريبية أو نسبها، وما يؤكّد ذلك أيضاً المادة 196 من قانون البلدية لسنة 2011⁽⁶²⁾ التي تنص على أنّه: "لا يسمح للبلدية إلاّ بتحصيل الضرائب والمساهمات والرسوم والأتاوى المحدّدة عن طريق التشريع والتنظيم المعمول بهما (...)"، وكذا المادة 197 التي تنص على أنّه: "لا يمكن أياً كان في إقليم البلدية القيام بتحصيل حق أو رسم (...)" من دون الموافقة المسبقة المتداول عليها في المجلس الشعبي البلدي".

يُضاف إلى عملية إشراك الجماعات الإقليمية ضرورة إرساء نظام جبائي بسيط ومستقر في تشريعاته، وذلك بنزع التعقيد والغموض الذي ميزه خلال الفترة السابقة، مع إعادة بناء المبادئ الأساسية لهيكل النظام الجبائي، بتكريس مبدأ الشفافية والوضوح التي تنعكس إيجاباً على المكلفين بالضريبة وعلى الإدارة الجبائية في حد ذاتها، ذلك لأنّ تبسيط الإجراءات الجبائية وتسهيلها وتحقيق شفافيتهما، لا يمكن أن يتحقّق في ظل التغيّرات العديدة بالزيادة، أو الإلغاء، أو التعديل مع كل قانون مالية عادي أو تكميلي ممّا يؤكد غياب الإستراتيجية الرّاشدة.

ج- ترشيد الإدارة الجبائية

يعتمد نجاح عملية فرض الضرائب على قدرة الإدارة الجبائية من حيث الفعالية والإلمام والتحكم ليس فقط في الوعاء والتحصيل الضريبي، وإنّما التحكم في الإقليم الجبائي كاملاً، وهذا يتطلّب الحضور القوي والفعال لدائرة الإدارة الجبائية، ولن يتأتّى ذلك إلّا من خلال ترشيد العديد من مؤشّرات الأداء، تتمثل في تكوين ورسكلة إطارات الإدارة الجبائية، إضافة إلى توفير الوسائل المادية والتقنية اللازمة، ذلك لأنّه بقدر كفاءة العنصر البشري تكون كفاءة المؤسسة والعكس صحيح، فتوفّر إطارات بشرية ذو كفاءة عالية تلقوا التكوين المناسب في تخصص المحاسبة، تقنيات التحقيق والرقابة المعمّقة... الخ، محور لإنجاح وترشيد وظائف النظام الجبائي، كما يُعتبر ذلك أيضاً آلية لتفعيل الرقابة وتحقيق التنسيق بين مختلف المصالح الجبائية ومستوياتها، ويساعد في كبح ظاهرتي الغش والتهرب الجبائي⁽⁶³⁾.

إضافة إلى ذلك، يمكن القول أنّ ترشيد الإطارات ورسكلتها يجب تدعيمه بتوفير القدر اللازم من الوسائل المادية والتقنية، لضمان حسن أدائها على أكمل وجه، وذلك باعتماد وسائل جدّ متطورة تتماشى والتطورات الحاصلة، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، لهذا تُعتبر الرشادة الجبائية من رشادة دائرة الإدارة الجبائية، ومن التجسيد الفعلي والفعال لإدارة الجودة الشاملة لإدارة الضرائب.

2: مكافحة ظاهرة الغش والتهرب الضريبي

تُعتبر ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي عامل استنزاف كبير للخزينة والمداخيل، بالتالي عرقلة لإمكانيات تسيير المرافق العامة لإشباع حاجات المجتمع المتزايدة، ممّا يؤدي إلى فرض ضرائب جديدة من شأنها زيادة الأعباء العامة، لهذا يتعيّن طرح طرق فعّالة واعتماد إجراءات صارمة لمكافحة هذه الظاهرة، لكونها إحدى المعوقات الأساسية للتنمية الاقتصادية وتوفير السيولة المالية الكافية. بالتالي فإنّ نشر الثقافة الجبائية لدى المواطنين، إجراء يتصدر الإجراءات الأخرى، كونه السبب المحوري في بروز الظاهرة بحدّ ذاتها ونموها (أ)، كما أنّ التحديد الدقيق للمبلغ الواجب دفعه من طرف المكلف بالضريبة يتوقف على صحة التصريحات التي أدلاها هذا الأخير بالتالي يجب تدعيم المراقبة الفعّالة علمها لتجنب التصريحات الكاذبة (ب)، مع ضرورة متابعة المتهربين من أداء الواجب وفرض عقوبات صارمة لمكافحة تفشي ظاهرة الغش والتهرب الضريبي (ج).

أ- نشر الثقافة الجبائية لدى المواطنين

إنّ القول بترشيد الإدارة الجبائية من شأنه أن يُساهم بشكل كبير في التحصيل الجيد والعاقل للضرائب والرسوم المستحقة، لكن يجب تدعيمها بترشيد دائرة المكلف بالضريبة من أجل تحقيق الفعّالية والتحكّم في عملية الجبائية، مع تأسيس وعاء سليم وحصيلة أسلم عن طريق التصريح التلقائي للمكلف في تحمّل عبئ النفقات العامة، بالتالي فإنّ نشر الوعي والثقافة الجبائية لدى المواطنين مع تنمية القيم الأخلاقية جدّ ضروري⁽⁶⁴⁾؛ ذلك لأنّ العلاقة الضريبية من شأنها أن تنقل الفرد من حالة "الرعاية" فتجعله "معنيا، مشاركا ومساهما"، بالتالي إبراز حقه في المراقبة والمساءلة محافظة على المال العام كسبا وإنفاقا، لأنّ هدره من شأنه أن يؤثّر على مصالحهم المباشرة وذلك تطبيقا للشعار "أنا مساهم بالضريبة فأنا معني بالمال العام، أسأل، أحاسب وأشارك"⁽⁶⁵⁾، لهذا يُمكن القول أنّ الغش والتهرب الضريبي يبدأ بالانحراف الأخلاقي ويتطور إلى فساد اقتصادي، ينخر المال العام ويعيق القواعد الجبائية على تجويد الأداء⁽⁶⁶⁾، لهذا

فالثقافة الجبائية الراشدة في كل وقت وفي كل مكان هو ما يحوّل هذه الثقافة إلى قيم أخلاقية وإلى مبادئ أساسية للتأسيس للحكم الرّاشد.

ب- الرقابة على تصريحات المعنيين بأداء الضريبة

يُعتبر التّصريح العملية الأساسية التي تحدّد وفقا لها قيمة المبلغ الواجب تسديده، ومن أجل التّأكد على صحة ومصادقية التّصريحات الجبائية المكتتبه من طرف المكّلفين بدفع الضريبة، فإنّه على المصالح الجبائية تجنيد أعوان ذو كفاءات عالية ومتخصّصين مع تدعيمهم بالوسائل والتقنيات الحديثة اللازمة لتسهيل اكتشاف أي محاولة لتدليس قيمة المبالغ الواجب دفعها، وذلك حرصا على إدخال مختلف النواتج الضريبية إلى الخزينة والسهر على أن لا يتملص أي مكّلف من التزاماته الضريبية⁽⁶⁷⁾.

كما أنّ المشرّع قد خوّل الإدارة الضريبية سلطات واسعة للتأكد من صحة التّصريحات ومكافحة الغش والتهرب الضريبي، لكن أوجب ممارستها وفق إجراءات قانونية مضبوطة حماية للأفراد من تعسف الإدارة تتمثل في: حق الإطلاع، حق معاينة المحلات المهنية، حق التفتيش، حق طلب التوضيحات والتبريرات، حق إجراء التحقيق في المحاسبة⁽⁶⁸⁾، وحق إجراء التحقيق المعمّق في الوضعية الجبائية الشاملة⁽⁶⁹⁾.

إنّ كل هذه الإجراءات من شأنها المساعدة على الكشف عن أي تهريب للمداخيل والأرباح بالتالي إخضاعها للاقتطاعات الضريبية المقررة قانونا.

ج- متابعة جريمة الغش والتهرب الضريبي وفرض عقوبات صارمة

يترتّب على معاينة وإثبات جرمي الغش والتهرب الضريبي بمختلف أركانها، إحالة مرتكبيها على القضاء من أجل المحاكمة وتقرير الجزاء المناسب، ونظرا لخصوصية هذه الجريمة باعتبارها ناجمة عن العلاقة القائمة بين المكّلف بالضريبة وإدارة الضرائب، فقد خصّها المشرّع بإجراءات متابعة تميّز إلى حدّ ما عن تلك المتعلقة بجرائم القانون العام؛ إما من حيث آلية تحريك الدعوى العمومية والجبائية، أو من حيث الجهة المختصة محليا بنظرها، حيث أنّه إذا كان

الأصل العام أنّ للنيابة العامة كامل الحرية في تحريك الدعوى العمومية بشأن أي جريمة يصل إلى علمها نبأ وقوعها إلا أنّ القانون قد خرج عن هذا الأصل، وذلك عندما أحال سلطة تحريك الدعوى فيما يخص جريمتي الغش والتهرب الجبائي إلى إدارة الضرائب⁽⁷⁰⁾.

كما أنّه إذا كانت القواعد العامة للاختصاص المحلي للنظر في الجرائم تختص بها محكمة محل الجريمة، أو محل إقامة أحد المتهمين أو شركائهم، أو محل القبض عليهم، فإنّ الجهة المختصة في النظر في جريمة الغش الضريبي، تكون من اختيار إدارة الضرائب، حيث يؤول الاختصاص إمّا للمحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان فرض الضريبة، أو مكان الحجز أو مقر المؤسسة⁽⁷¹⁾.

كما أنّ المشرّع ومن أجل قمع الجريمة ومكافحتها أفرد لها عقوبات جزائية وجبائية، سواء بالنسبة للفاعل أو الشريك، كما أقرّ مسؤولية الشخص المعنوي، وهذا يعتبر كضمانة لما أشار إليه دستور 1996 لما أقرّ مبدأ المساواة في أداء الضرائب وكذا المشاركة في التكاليف العامة⁽⁷²⁾، بالتالي يُلاحظ أنّ العقوبات المقرّرة على الشخص الطبيعي تنقسم إلى عقوبات جزائية وأخرى جبائية، فبالنسبة للجزائية فتكون إما عقوبات أصلية وتتمثل في العقوبات السالبة للحرية والغرامات، وتختلف في مدّتها وقيمتها تبعاً لقيمة الحقوق المتملّص منها، أو تكون عقوبات تكميلية إجبارية أو اختيارية؛ أمّا فيما يخص العقوبات الجبائية فتختلف أيضاً قيمتها باختلاف قيمة الحقوق المتملّص منها وحسب ما أقرّته القوانين. وعلى غرار الشخص الطبيعي، فإنّ الشخص المعنوي أيضاً تُطبّق عليه العديد من العقوبات؛ إما أصلية أو تكميلية⁽⁷³⁾.

كتعليق على ما سبق يمكن القول أنّ العقوبات الجزائية تفرض من أجل زجر وردع المخالفين ويجوز تخفيضها حسب الظروف المخففة للمتهم وحسب السلطة التقديرية للقاضي؛ أمّا الغرامة الجبائية فلا يجوز تخفيضها، على أساس أنّ هذه الغرامة ليس هدفها زجر وردع المتهرّبين من دفع الضريبة فحسب، وإنّما تعويض للخرينة العامة أيضاً عن الأضرار الناجمة جراء التهرّب. كما يمكن الإشارة

إلى ضرورة نقل صلاحية تحريك الدعوى العمومية إلى النيابة العامة، مثل ما هو معمول به في القواعد العامة، وهذا لتجنب إمكانية تواطؤ إدارة الضرائب مع المكلفين بالضريبة وهدر مبدأ المساواة.

خاتمة

إنّ نقل العديد من المسؤوليات إلى المستوى المحلي يجب أن يتزامن مع تحديد مجال للجماعات الإقليمية تمارس فيه اختصاصاتها بحريّة، دون تضيق وتشديد الرقابة عليها، وكذا ضرورة وضع سياسة مالية محلية رشيدة تضمن معالجة الصعوبات التمويلية وإنجاز البرامج التنموية. وما دامت الموارد الجبائية تتصدّر المرتبة الأولى ضمن الموارد المحلية، فإنّ عملية إصلاحها يُشكّل الدعامة الأساسية لضمان التمويل الذاتي الكافي، بالتالي الاستغناء عن مصادر التمويل الخارجية التي سوف تؤثر حتماً على استقلالية الجماعات الإقليمية، سواء المالية وحتى الإدارية.

لهذا فإنّ عملية الإصلاح يجب أن تبدأ من المصدر الجبائي لتشمل كافة المراحل بما فيها عملية التحصيل ثم التوزيع، وذلك وفقاً للاقتراحات الآتية:

- ضرورة إشراك الجماعات الإقليمية في تحديد الوعاء الضريبي، وكذا نسب الضرائب والرسوم التي تعود إليها.
- تخويل الجماعات الإقليمية سلطة تأسيس ضرائب جديدة تعود بالفائدة على مآليتها.

- ضرورة مراجعة نسب الضرائب والرسوم المخصّصة للجماعات الإقليمية، وزيادة رفعها إلى المستوى المطلوب لتحقيق التنمية المحلية.
- ضرورة إرساء نظام جبائي بسيط ومستقر في تشريعاته.
- ضرورة تكوين ورسكلة الإطار العام في الإدارة الجبائية، مع ضرورة توفير الوسائل المادية والتقنية اللازمة والمتطورة.

- محاولة استئصال ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي، وذلك بنشر الوعي والثقافة الجبائية لدى المواطنين، مع ضرورة تدعيم الرقابة على التصريحات المقدمة وفرض عقوبات صارمة على المتهربين من دفع الضريبة.

كل هذه الاقتراحات يجب أن تتزامن مع ضرورة إعادة تثمين الموارد غير الجبائية، مما يضمن توفير موارد مالية ذاتية كافية، بالتالي يكون اللجوء إلى التمويل المركزي في حالات خاصة ونادرة بهدف تدعيم الاستثمارات وفقط.

الهوامش

1- عكس ما هو الحال في الجزائر فإن عملية تمويل الجماعات الإقليمية في فرنسا قد قطعت أشواطاً جدّ مهمة، وهذا راجع إلى ضمان استقلاليتها الفعلية، مع تمتّعها بموارد مالية كافية تمكّنها من ممارسة الاختصاص المخوّل لها دون ضغط من السلطة المركزية. فيلاحظ أنّ نسبة الموارد الجبائية تُشكّل حوالي 48% من مواردها. لمزيد من التفاصيل راجع:

VERPEAUX Michel et RIMBAULT Christine, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 6^{ème} édition, La documentation française, Paris, 2011, pp. 74-91.

2- للإطلاع على ناتج الضرائب والرّسوم المحلية طبقاً لأهميته، راجع: بودريالة محمد عبدو، "الإصلاح الضريبي"، *الفكر البرلماني*، مجلس الأمة، الجزائر، ع 03، 2003، ص ص. 107-128، خصوصاً ص. 3.

3- أنظر في هذا الموضوع:

BOUZIDI Nachida, « La problématique du développement en Algérie : le rapport Etat-collectivités locales », IDARA, Ecole nationale d'administration, Alger, N° 26, pp. 129-150, notamment p.148 et suite, voir aussi, ALCARAZ Hubert, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 Mars 2003, RFDA, N°3 2009, pp. 497- 514, notamment p.507 et suite.

وعند التمعّن في النصوص القانونية الجزائرية، يُلاحظ أنّه لا المؤسس الدستوري ولا المشرع قد نصّا صراحة على مبدأ حرية الإدارة للجماعات الإقليمية، بالتالي فإنّ معاملة هذه الأخيرة تبقى كمعاملة القاصر الذي ليس لديه حرية التصرف حتى في شؤونه الخاصة، وهذا عكس ما هو الحال في النظام الفرنسي أين أقرّ المؤسس الدستوري صراحة مبدأ حرية الإدارة للجماعات الإقليمية.

Voir, L'article 72/3 de la constitution Française de 1958, révisée, in site : www.Légifrance.fr, consulté le 19-09-2013, dispose : « Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leur compétences. »- KANOUN Nacira, « Constantes et changements dans la conception algérienne de la décentralisation », *Revue critique de droit et sciences politiques*, faculté de droit, université Mouloud MAMMERI, Tizi-Ouzou, N°1, 2011, pp. 07-33, notamment p. 15 et suite.

4- اللامركزية الحقيقية هي توزيع للإمكانيات والصلاحيات وليست لا مركزية المشاكل والمعانات.

Voir, BOUMOULA Samir, « Problématique du financement du développement économique de la commune en Algérie : contribution a une lecture critique de la loi 11-10 du 22 Juillet 2011 relative au nouveau code communal », Revue académique de la recherche juridique, université Abderrahmane Mira – Bejaia, faculté de droit et des sciences politiques, pp. 6-18, notamment p. 15 : « ...la décentralisation n'est pas un simple transfert de problèmes d'un niveau à un autre mais une opération globale concernant simultanément les moyens et les compétences ».

5- راجع: تيسمبال رمضان، *استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر: وهم أم حقيقة؟*، رسالة ماجستير، تخصص: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص. 133 وما بعدها.

6- مقارنة بالموارد الجبائية التي تحتل الصدارة ضمن الموارد الذاتية، فإن ناتج الموارد غير الجبائية ضعيف جدًا وهذا راجع إلى إهمالها وعدم تثمينها مع سوء التسيير.

Voir, BOUMOULA Samir, « Contribution de l'identification des contraintes financières des communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région de Bejaia », IDARA, Ecole nationale d'administration, Alger N° 02/2010, pp. 23-43, notamment pp. 30-34.

- عولمي بسمة، "تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر"، *مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا*، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، عدد 04، 2006، ص ص. 257-279. خصوصاً ص ص. 270-272.

7- عمراتي بهية، *ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية*، رسالة ماجستير في الإدارة والمالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص. 91.

8- إن تأسيس معيار موضوعي وعادل قائم على مجموعة من المعطيات الجغرافية، السكانية، الاقتصادية والاجتماعية... الخ، أصبح ضرورة جد ملحة تفرض نفسها في الوقت الحاضر، خاصة مع اتساع دور الجماعات الإقليمية من جهة، والآثار المترتبة عن الأزمة الاقتصادية من جهة أخرى، بالتالي فوجود هذا المعيار من شأنه تقييد السلطة التقديرية للدولة في توزيع الضرائب وفقا لما يخدم مصالحها.

9- ما يُميّز الضريبة التصاعدية عن الضريبة النسبية، هو أنّ هذه الأخيرة تُفرض بسعر واحد وبصرف النظر عن قيمة المادة المفروضة عليها. لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع: منذرنا أديب، " مفهوم الضريبة: تعريف أشكال"، 2005-2006، ص ص 1-41، خصوصاً ص ص. 21-27، اقتبس من الموقع الإلكتروني: <http://www.drzidan.com/e/tax.pdf> ، بتاريخ: 2013-01-10.

10 - عمراتي بهية، مرجع سابق، ص. 93.

11- قانون رقم 06-2000 مؤرخ في 23 ديسمبر 2000، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2001، ج. ر. ج. عدد 80، صادر في 24 ديسمبر 2000.

12- بن ورزق هشام، "البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية"، *مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية*، جامعة باتنة، عدد 15، 2006، ص ص. 7-20، خصوصاً ص. 14.

- 13- تجاهل قانون رقم 09-84 مؤرخ في 04-02-1984، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، الوضعية المالية السلبية لعدد كبير من البلديات تحت تأثير مجموعة من العوامل السياسية، وتم التقسيم حسب معايير تاريخية من جهة وعشائرية من جهة أخرى، دون الأخذ بعين الاعتبار حجم النشاطات الاقتصادية التي ستكون في محيط البلدية بالتالي حجم الموارد المالية التي يمكن لكل بلدية الحصول عليها، أنظر: قانون رقم 09-84 مؤرخ في 04-02-1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج. ر. ج. ج. عدد 6، صادر في 7 فيفري 1984. ولمزيد من التفاصيل حول عشوائية التقسيم الإقليمي، وإجحافه في حق البلديات الفقيرة، راجع: حمدي رشيد، *ميزانية البلدية في مواجهة العجز المالي (دراسة تطبيقية لثلاث بلديات من ولاية بومرداس)*، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص: إدارة و مالية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002، ص ص. 27-30.
- 14- أنظر المواد من 13-25 من أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، ج. ر. ج. ج. عدد 6، صادر في 18 يناير 1967، (ملغى).
- 15- أنظر المواد من 09-12 من قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، معدل ومتمم، ج. ر. ج. ج. عدد 15، صادر في 11 أفريل 1990، (ملغى).
- أنظر المواد من 215-217 من قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج. عدد 37، صادر في 03 جويلية 2011.
- 16- صافو محمد، *المجالس المنتخبة ودورها في تحقيق التنمية الشاملة : دراسة حالة ولاية تيسمسيلت (1997-2002)*، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص: التنظيم الإداري والسياسي، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2002، ص. 90.
- 17- براهيم بوطالب، دوباوي نضيرة، "إشكالية عجز ميزانية البلدية"، *إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة*، عدد 01، 2011، ص ص. 33-51، خصوصا ص. 37.
- 18- بن ورزق هشام، مرجع سابق، ص. 15.
- 19- براهيم بوطالب، دوباوي نضيرة، مرجع سابق، ص. 37 وما بعدها.
- 20- المرجع نفسه.
- 21- إن فرض الضرائب من اختصاص السلطة التشريعية وهذا ما أشار إليه دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتضمن إصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر. ج. ج. عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، ص. 06، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أفريل 2002، المتضمن تعديل الدستور، ج. ر. ج. ج. عدد 25، صادر في 14-04-2002، ص. 13، والمعدل والمتمم أيضا بموجب القانون رقم 08-19 مؤرخ في 15-11-2008، المتضمن تعديل الدستور، ج. ر. ج. ج. عدد 63، صادر في 16-11-2008، ص. 08، حيث نصت المادة 64/3 منه على أنه: "... لا يجوز أن تحدث أية ضريبة إلا بمقتضى القانون ..."، بتصرف.

- 22- عمراتي بهية، مرجع سابق، ص. 104.
- 23- طيبي سعاد، *المالية المحلية ودورها في عملية التنمية*، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2009، ص. 156.
- دريوش مصطفى، "الجماعات المحلية بين القانون والممارسة"، *الفكر البرلماني*، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 01، 2002، ص. 91-100، خصوصا ص. 95.
- 24- ما زاد الأمر تعقيدا هو الأزمة الاقتصادية التي عرفت الجزائر سنة 1986، لانخفاض أسعار البترول وعجز الميزانية، وكذا دخول الجزائر في اقتصاد السوق الذي يُحتم على الجماعات الإقليمية المساهمة في التنمية الفعلية بواسطة مواردها المحلية البحتة، كما يمكن القول أن دخول الدولة في عملية الخصخصة، لم يكن إلا بعد إدراكها بأنه لا مجال لإنجاح برامج الإصلاح الاقتصادي والخروج من التدهور، إلا بإجراء إصلاحات هيكلية للقطاع العام مع تفعيل دوره مع القطاع الخاص.
- 25- أنظر: المادة الأولى من قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج. عدد 12 صادر في 29 فيفري 2012، ص. 05. ولزيد من التفاصيل حول مؤشر المشاركة وتطبيقاته في قانون الولاية الجديد، راجع: بوضياف عمار، *شرح قانون الولاية*، طبعة 01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص. 180-185.
- المادة الثانية من قانون البلدية لسنة 2011، مرجع سابق، ص. 07. ولزيد من التفاصيل حول مؤشر المشاركة وتطبيقاته في قانون البلدية الجديد، راجع: بوضياف عمار، *شرح قانون البلدية*، طبعة 01، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص. 154-159.
- 26 - سَطَّرت اللجنة في تقريرها مجموعة من الأهداف يُمكن تلخيصها في:
- تجنيد إيرادات مالية كافية لتمويل وظائف الدولة؛
 - التوزيع الفعال للموارد؛
 - عدالة النظام الضريبي؛
 - بساطة النظام الضريبي وانسجابه مع الدول الأخرى، ولزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع: ناصر مراد، "تقييم الإصلاحات الضريبية في الجزائر"، *مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية*، عدد 02، 2009، ص. 179-199، خصوصا ص. 181، اقتبس من الموقع الإلكتروني: <http://www.damascusuniversity.edu.sy/mag/law/images/stories/179-199.pdf> بتاريخ: 2013-03-12.
- 27- ناصر مراد، "الإصلاحات الضريبية في الجزائر"، *مجلة الباحث*، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، عدد 02، 2003، ص. 24-32، خصوصا ص. 25-28، اقتبس من الموقع الإلكتروني: http://rcweb.luedld.net/rc2/3%20BLI%20Nacer_1.pdf بتاريخ: 2013-01-10.
- 28- طيبي سعاد، مرجع سابق، ص. 171.
- 29- ناصر مراد، "تقييم الإصلاحات الضريبية في الجزائر"، مرجع سابق، ص. 195.

30- لمزيد من التفاصيل حول أسباب إصلاح النظام الجبائي الجزائري، راجع: رزيق كمال، "إصلاح النظام الجبائي" ص. 1-7، خصوصا ص. 01، اقتبس من الموقع الالكتروني: <http://phalilou34.blogspot.com> ، بتاريخ: 2012-09-28.

31- يُمكن إرجاع عدم استقرار التشريع الضريبي كذلك إلى الاندفاع غير العقلاني في الانتقال من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق، دون نضج الظروف الاقتصادية والمالية، وهو ما ساهم في ازدياد انتشار ظاهرتي التهرب والغش الجبائيين لمزيد من التفاصيل، راجع: عجلان لعياشي، ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل 1992-2009 (حالة ولاية المسيلة)، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص: التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2006، ص. 118.

32- ناصر مراد، "تقييم الإصلاحات الضريبية في الجزائر"، مرجع سابق، ص. 193.

33- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دون طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص. 64 وما بعدها.

34- تزايد ضعف إيرادات الجماعات الإقليمية كمّا ونوعا، تزامن مع تزايد نسبة النفقات الواجب تغطيتها، وذلك لتكليف الجماعات الإقليمية بإنجاز مهام جديدة وكثيرة دون توفير مبالغ مالية كافية لتغطيتها، مما أدّى إلى زيادة العجز القائم في ميزانيتها، وما زاد من تعميق الأزمة، قوانين الجماعات الإقليمية بحدّ ذاتها؛ ذلك لأنّ معظم النفقات التي حدّتها نصوصها هي نفقات إجبارية، فيلاحظ مثلا: دفع مبالغ طائلة لتغطية أجور المستخدمين بسبب كثرة التوظيف العشوائي. لهذا فإنّ تغطية نفقات قسم التسيير يبقى الشغل الشاغل للجماعات الإقليمية في حين تتكفل الدولة بتغطية قسم التجهيز والاستثمار. راجع في هذا الموضوع:

BOUMOULA Samir, « Contribution de l'identification des contraintes financières des communes en Algérie : cas d'un groupe de communes de la région de Bejaia », op.cit., p. 36.

- مائلو الطيب، "مكانة المالية المحلية في إصلاحات الدولة"، الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 01، 2002، ص. 101-107، خصوصا ص. 105.

- زايدي عبد السلام، "تمويل الجماعات المحلية في الجزائر بين محدودية الموارد المالية وترشيد النفقات العامة"، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات الإقليمية وحتميات الحكم الراشد (الحقائق والآفاق)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 2، 3 و 4 ديسمبر 2008، ص. 124 وما بعدها.

35- عجلان لعياشي، مرجع سابق، ص. 118.

36- لمزيد من التفاصيل حول ضرورة التحكّم في العنصر البشري لإنجاح عملية التسيير في الجماعات الإقليمية، راجع: بن شعيب نصر الدين، و بن منصور عبد الله، "مدى انعكاس ضعف الكفاءات على تسيير الجماعات المحلية: حالة بلدية تلمسان"، 2009، ص. 01-13، خصوصا ص. 4، اقتبس من الموقع الالكتروني: mouwazaf.ahlamontada.com/t55-topic?theme_id ، بتاريخ: 2013-03-11.

37- لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع: عجلان لعياشي، مرجع سابق، ص. 163-165.

- 38- المرجع نفسه، ص. 161.
- 39- جبالي محمد، *مكافحة الغش الضريبي في الجزائر*، رسالة ماجستير في العلوم القانونية والإدارية، جامعة جيجل، 2007-2008، ص. 36.
- 40- حيث يُرخص عادة بموجب المادة الأولى من قانون المالية لكل سنة، الاستمرار في تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والضرائب غير المباشرة والضرائب المختلفة، وكذا كل المداخل والحواصل الأخرى لصالح الدولة طبقا للقوانين والنصوص التطبيقية الجاري العمل بها عند تاريخ نشر قانون المالية في الجريدة الرسمية. أنظر كمثال على ذلك:
- المادة الأولى من قانون رقم 12-12 مؤرخ في 26-12-2012، يتضمن قانون المالية لسنة 2013، ج. ر. ج. ج. عدد 72، صادر في 30-12-2012، ص. 03.
- المادة الأولى من قانون رقم 06-2000 مؤرخ في 23-12-2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2001 ج. ر. ج. ج. عدد 80، صادر في 24-12-2000، ص. 03.
- 41- يُعتبر ازدواج الضريبي أيضا سببا لتفشي ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي، لأنه يدفع إلى شعور المكلف بالضريبة أنّ هذه الأخيرة تُعتبر اغتصاب لحق من حقوق المواطن، وليس مشاركة منه في الأعباء العامة للدولة. لمزيد من التفاصيل، راجع: جبالي محمد، مرجع سابق، ص. 37-43.
- 42- المقصود بمرحلة ربط الضريبة: كافة الإجراءات والخطوات التي تتبعها الإدارة منذ استلامها لإقرار المكلف، إلى أن يتم تحديد دين الضريبة المستحقة عليه بصفة نهائية، وهي بهذا تشمل عملية الفحص والربط والمراجعة وإخطار المكلف بالنتيجة.
- 43- لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع: جبالي محمد، مرجع سابق، ص. 49-55.
- 44- نتائج الإصلاحات كانت محدودة وضعيفة، بسبب التسرع في التطبيق الآلي للحلول المستوردة من صندوق النقد الدولي والبنك العالمي دون تأهيل البيئة الجبائية الوطنية، لمزيد من التفاصيل، راجع: عجلان لعياشي، مرجع سابق، ص. 243.
- 45- أنظر في هذا الموضوع:
- BOUZIDI Nachida, op.cit., pp. 152 et suite.
- ذلك لأنّ انعدام الاستقلالية المالية يُعتبر إعدام حرية أخذ القرارات، خاصة تلك المتعلقة بالتنمية، وفتح المجال للتدخل المركزي مع إتاحة الفرصة لرسم معالم لوصاية جديدة تهدف إلى توجيه القرار المحلي وتخصيص الإعانات، مع تخطيط التنمية المحلية ورقابة النشاط التنموي.
- 47- ذلك لأنّ اختلال التوازن المالي بسبب ضعف الموارد الجبائية مع إهمال وعدم تثمين الموارد غير الجبائية، كانا سببا لنمو ظاهرة الاتكال على التمويل المركزي، الذي أصبح يشغل مكانة "الأصل" بعدما كان مجرد استثناء في حالات خاصة وهذا كلّ الجماعات الإقليمية ثمنا باهضا، أدى إلى زعزعة جوهر اللامركزية والمتمثل في الاستقلالية الإدارية والمالية.

48- حيث أنه من الضروري اعتماد إستراتيجية بديلة لتنمية الإدارة المحلية وبناء قدراتها، حتى تكون مكاملة ومتفاعلة مع نسقها الكلي المتمثل في التنمية الشاملة، المتوازنة والمستدامة، لمزيد من التفاصيل راجع: *طاشمة بومدين*، "الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر"، ص. 1-18، خصوصاً ص. 12، اقتبس من الموقع الإلكتروني: <http://www.hrdiscussion.com/hr51092.htm>، بتاريخ: 2011-11-05.

49- أنظر: زايدي عبد السلام، مرجع سابق، ص. 126.

50- راجع الهامش رقم 34 من هذا البحث.

51- إن علاقة الدولة مع الجماعات الإقليمية علاقة مزدوجة، فمن جهة تُعتبر "كمسعفة"، حيث تقدّم إسعافات مالية للجماعات الإقليمية في حالة العجز، ومن جهة أخرى "قابضة" للضرائب المستحقة الدفع.

Voir, Claude Gaudin Jean, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales », pp. 1-5, notamment p. 01, Doc. Inf. Web, in site : http://www.jeanclaudengaudin.net/img_site/document/dossier23.pdf, consulté le : 17-03-2013.

52- أنظر: حمدي رشيد، مرجع سابق، ص. 94 وما بعدها.

53- كمثال على ذلك الرسم على القيمة المضافة (TVA)، حيث استحوذت الدولة على 85% منه، راجع: ماتلو الطيب، "نظرة المنتخب للإصلاحات المالية المحلية من التسيير المحلي الراشد"، *الفكر البرلماني*، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 03، 2003، ص. 129-132، خصوصاً ص. 130.

54- أنظر في هذا الموضوع:

FERRETTI Raymond, « Finances locale », pp. 1-14, notamment p. 8 Doc. Inf. Web, in site : static.canalblog.com/storagev1/concoursattache.../Finances_locales1.pdf, consulté le : 06-02-2013.

55- راجع: حمدي رشيد، المرجع السابق، ص. 92 وما بعدها.

56- أنظر في هذا الموضوع:

JOUMARD Isabelle et KONGSRUD Per Mathis, « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, N° 36, 2003, pp. 169-254, notamment pp. 212-223.

57- لمزيد من التفاصيل حول انعدام السلطة المحلية، ومساس ضعف الموارد المالية بمبدأ حرية الإدارة للجماعات الإقليمية في الجزائر، راجع:

ZOUAÏMIA Rachid, « L'introuvable pouvoir local », *Insaniyat*, Revue Algérienne d'Anthropologie et de Sciences Sociales, N° 16, janvier - avril 2002, pp. 01-18, notamment pp. 02-04.

58- راجع الهامش رقم 03 من هذا البحث.

59- لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، راجع: غضبان راجح، *جباية الجماعات المحلية*، رسالة ماجستير في القانون، تخصص: إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص. 67 وما بعدها.

- 60- أنظر: أمر رقم 24-67 يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص. 111.
- 61- أنظر: أمر رقم 38-69 صادر في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج. ر. ج. ج. عدد 44 صادر في 23 ماي 1969، المعدّل والمتمم بالقانون رقم 02-81 صادر في 14-02-1981، ج. ر. ج. ج. عدد 07، صادر في 17-02-1981، ص. 528.
- 62- أنظر: قانون رقم 10-11 يتضمن قانون البلدية، مرجع سابق، ص. 26.
- 63- عجلان لعياشي، مرجع سابق، ص. 161.
- 64- طيبي سعاد، مرجع سابق، ص. 256.
- 65- عجلان لعياشي، مرجع سابق، ص. 47.
- 66- المرجع نفسه، ص. 48.
- 67- جبالي محمد، مرجع سابق، ص. 129.
- 68- يقصد بالتحقيق في المحاسبة؛ مجموع العمليات الرامية إلى مراقبة التصريحات الجبائية المكتتبه من طرف المكلفين بالضريبة.
- 69- يُقصد بالتحقيق المعمق في الوضعية الجبائية الشاملة؛ قيام الإدارة الجبائية بمراقبة تطوّر ثروة المكلف بالضريبة ونمط معيشته وأملاكه ومدى انسجام ذلك مع المداخل المصّرّ بها.
- 70- لمزيد من التفاصيل حول متابعة جريمتي الغش والتهرب الضريبي، راجع: جبالي محمد، مرجع سابق، ص. 155-164.
- 71- المرجع نفسه، ص. 164-168.
- 72- أنظر المادة 64 من دستور 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، التي تنص على أنّ: "كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة ويجب على كل واحد أن يشارك في تمويل التكاليف العمومية حسب قدرته الضريبية(...)"، بتصرف.
- 73- لمزيد من التفاصيل، راجع: جبالي محمد، مرجع سابق، ص. 176-183.