

## الإصلاح الجبائي المحلي و مسؤولية المواطن الجبائية تجاه جماعته المحلية

أ.د/ باركة محمد الزين، أ/ بومدين حسين  
جامعة تلمسان

### 1. مقدمة :

إن إعطاء الجماعات المحلية الشخصية المعنوية هو اعتراف لها بالذمة المالية المستقلة, و هذا يعني توفير موارد مالية لها لتتمكن من تنفيذ مهامها و إشباع حاجات مواطنيها. و تعتبر مساهمة المواطن المالية في تمويل الجماعات المحلية بمثابة الرابطة المادية بينهما , فهي تعطيهم الحق في الرقابة على الجماعات المحلية و تثير شعور المواطن بالمسؤولية من خلال دفعه للضرائب و الرسوم المحلية , و هذا ما يجعله حريصا أيضا على قياس و تقييم جهود الجماعات المحلية و ما تقدمه من خدمات عمومية.

و بما أن مساهمة المواطن ليست كافية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية , لضعف الموارد الجبائية المحلية في معظم هذه الجماعات, فإن الدولة أصبحت ملزمة بإعانتها بالأموال اللازمة للقيام بالحد الأدنى من الخدمات و ضمان نسبة من المساواة فيما بينها.

و السؤال المطروح هو :

هل ضعف الجبائية المحلية يعود لضعف النظام الجبائي المحلي ؟

أم يعود أيضا لعدم شعور المواطن بمسؤوليته الجبائية تجاه جماعته المحلية ؟

### 2. النظام الجبائي للجماعات المحلية:

قبل الإجابة على الإشكالية المطروحة لابد من إعطاء لمحة مختصرة عن النظام الجبائي للجماعات المحلية :

فكما هو الحال بالنسبة للدولة , فإن الجماعات المحلية لها إمكانية تمويل نفقاتها عن طريق الجبائية.

لكن سلطة الجماعات المحلية الجبائية تبقى محدودة لأنها لا تمتد إلى القدرة على خلق أو تغيير أو إلغاء ضريبة باعتبارها من مهام السلطة التشريعية فقط<sup>1</sup>.

و بهذا تنحصر السلطة الجبائية المحلية في المصادقة على مبلغ بعض الضرائب المحلية و إمكانية مناقشة نسب بعضها الآخر و هذا في مجال محدد عن طريق القانون.

1 Michel Bouvier – Les finances locales – 4<sup>e</sup> édition L.G.D.J Paris 1996 p23

و يشمل النظام الجبائي المحلي :

أ- ضرائب مباشرة و أهمها : الرسم العقاري , رسم التطهير , الرسم على الحفلات , الرسم الخاص على رخص العقارات , الرسم على النشاط المهني , الضريبة على الأملاك و الضريبة الجزافية الوحيدة.

ب- ضرائب غير مباشرة منها : الرسم على القيمة المضافة , الرسم على الذبح , رسم الإقامة , و رسوم أخرى.

إذا و رغم هذا العدد من الضرائب و الرسوم المحلية تبقى الجماعات المحلية تعاني من :

- عدم كفاية الموارد المحلية بالنظر للخدمات التي تقدمها
- بالإضافة للقيود التي تضعها التشريعات على فرض الضرائب و الرسوم المحلية الأمر الذي يؤدي إلى عجز هذه الجماعات على تنفيذ واجباتها و تلبية حاجات مواطنيها .

و يعود شح الموارد الجبائية و ضعف مردوديتها إلى عدة أسباب منها:

- ضعف الجباية المحلية : بحيث أن بعض الضرائب و الرسوم قديمة ولم تعدل أو تحين , هناك قصور في إجراءات التبليغ و المتابعة و التحصيل.
- التهرب و الغش الضريبي.
- عدم ممارسة الجماعات المحلية لصلاحياتها في تحصيل بعض الضرائب و الرسوم المحلية.
- ضعف الكفاءة و نقص في الموارد البشرية في الأجهزة المالية المحلية.
- النقص في الوسائل و الإمكانيات.

ج- خصائص الإصلاح الأمثل :

لمعالجة القصور الجبائي و جب القيام بإصلاح تكون له فائدة مزدوجة بحيث يحقق مصلحة المكلف بالضريبة من جهة و مصلحة الخزينة العمومية من جهة أخرى<sup>1</sup> من خصائصه ما يلي :

1. العدالة : و تتمثل في عدالة أفقية تقوم على نفس المعاملة بالنسبة للخاضعين للضريبة الذين لهم نفس المميزات , و في عدالة عمودية التي تهدف إلى تخفيض عدم المساواة في المداخل.
2. الفعالية : و التي تقيس مدى تحقق الأهداف مقارنة مع النتائج المتحصل عليها

1 محمد عباس محرزى - المدخل إلى الجباية و الضرائب - دار النشر ITCIS الجزائر 2010 ص 19

3. الكفاءة: و هذا بالقدرة على تحقيق الأهداف المتوخاة بأقل تكلفة و بنوعية جيدة و هي تقيس العلاقة بين النتائج المحصل عليها و الوسائل المستعملة. و ليكون الإصلاح الضريبي أمثل يجب أن يؤدي إلى تغييرات مهمة انطلاقا على الأقل من أحد خصائصه دون حدوث تراجع. كما يجب أن يسمح الإصلاح الجبائي للجماعات المحلية بنوع من الاستقلالية في تسيير مواردها لتكون في مستوى تطلعات مواطنيها و التي تعتبر الهيئات الأقرب لهم.

### 3. عدم شعور المواطن بمسؤوليته الجبائية تجاه جماعته المحلية :

البعض يعتبر أنه ليس هناك أزمة في موارد الجماعات المحلية و إنما الأزمة تكمن في طرق التسيير التي لا تعمل على إشراك المواطنين في القرارات و القضايا التي تهم المالية المحلية , لذا وجب القيام بما يلي :

#### إثراء مناقشة الميزانية على مستوى المجالس المحلية :

بما أن المواطنون هم المعنيون بالأوائل بالأموال العمومية المحلية و لهم الحق في المعاينة بأنفسهم أو عن طريق ممثلهم لضرورة مساهمتهم العمومية ( أي دفع الضريبة), و قبولها بكل حرية , و متابعة استعمالها و تحديد مقدارها, وعائها تحصيلها و مدتها. وبالتالي و جب الاهتمام بتدعيم وسائل الرقابة على المجالس الشعبية المحلية مع إعلام المواطن , و إيجاد عدد كبير من التدابير, التي تؤطر تنظيم هذه المجالس و مناقشة ميزانياتها و كفاءات تقديم الوثائق المالية و وثائق الميزانية و الوثائق المحاسبية , و من بين هذه التدابير<sup>1</sup>:

#### • مناقشة توجهات الميزانية :

في الدول المتقدمة كفرنسا مثلا البلديات , المجالس العامة و المجالس الجهوية يجب أن تنظم مناقشة حول التوجهات العامة لميزانية السنة المالية و كذا حول الارتباطات المتعددة السنوات المرتقبة, في أجل شهرين قبل مناقشة الميزانية.

و القيام بمثل هذه المناقشات يعتبر إجراء جوهريا حيث أن التحكم في النفقات العمومية يملئ على المسؤولين المحليين توضيح الصعوبات المتعلقة بالحالة الاقتصادية و الوضعية الشاملة للمالية العامة للدولة , و هذا رغم أن محتوى هذه المناقشات لم يحدد عن طريق القوانين و التنظيمات و لم يحدد أي أجل أدنى بينها و بين تقديم الميزانية نفسها.

1 Pierre Richard - Solidarité et performance : Les enjeux de la maitrise des dépenses publiques locales - décembre 2006

- تقديم الميزانية:

إن تقديم الميزانية يعتبر أمرا ضروريا بالنسبة لرئيس الهيئة التنفيذية للجماعة المحلية حيث يعتبر هذا الظرف المناسب لتحقيق الخيارات ذات الأولوية و تحديد الارتباطات. ولدى عدد من الدول إجراءات متنوعة لتشجع مناقشة الميزانية , ففي السويد مثلا كل جماعة محلية يجب أن يكون لها ثلاثة مدققين, منتخبين من طرف المجلس المحلي يساعدهم خبراء في التدقيق, وهم مكلفون بمعاينة مدى تحقيق الأهداف المحددة من طرف المجلس, و هل أن القرارات المتخذة كانت ملائمة و قانونية و هل أن الحسابات كانت صحيحة و صادقة. و يقدم المدققون كل سنة تقرير بعد معاينة المصالح و اللجان و المتعاملين المحليين.

- الإعلام حول اختيار و إنجاز الاستثمارات:

إن تقديم المشاريع الاستثمارية يبقى غير محدد بصفة دقيقة و في بعض الأحيان يتم تنفيذها بدون معاينة أو تعليق على الخيارات البديلة, أو دراسة للأثار الدقيقة المباشرة و الغير مباشرة للمشروع على الحياة الاقتصادية , و بالتالي فإن إعلام المواطن يساعد على تحديد الأولويات و ترشيد القرارات و اختيار المشاريع و مناطق تنفيذها بصورة أفضل.

## ب- تحسين جودة و إمكانية الوصول للمعلومات الخاصة بالميزانية و المحاسبة:

- وضع حساب مالي وحيد:

ينص قانون الجماعات المحلية<sup>1</sup> على إعداد حسابين ماليين متفرقين يتم عرضهما حسب تعليمات المحاسبة العمومية, و هذين الحسابين هما ترجمة لمبدأ قديم و قوي في تسيير الأموال العامة, يتمثل في مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف, الذي يقوم بإعداد سند الإيراد أو حوالة النفقة (رئيس المجلس البلدي بالنسبة للبلدية) و تسمى هذه المرحلة بالمرحلة الإدارية و المحاسب العمومي الذي يقوم بالدفع بالنسبة للنفقات و التحصيل بالنسبة للإيرادات , و تسمى هذه المرحلة بالمرحلة المحاسبية.

### - الحساب الإداري :

يتم إعداده تحت مسؤولية الأمر بالصرف و يتعلق بتسيير الميزانية, يعرض رسميا بنفس الطريقة التي تعرض بها الميزانية بقسم للتسيير و قسم للتجهيز و قسم للاستثمار, يتم فيه توضيح و بدقة لكل النفقات و الإيرادات التي تمت تصفيها خلال السنة المالية كما يبين نتيجة الميزانية لكل قسم خلال نهاية السنة المالية, هذه النتائج تخضع لقاعدة التوازن الخاصة و النتائج يمكن تحويلها لميزانية السنة الموالية.

<sup>1</sup> القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية المادة 188 منه

كما يوضح الحساب الإداري أيضا باقي الإنجاز و جدول الارتباطات الخارجة عن البرامج, بالإضافة إلى عدد من الملحقات الأخرى, يصادق عليه من طرف مجلس المداولات, و يخضع لرقابة الوصاية و للرقابة القضائية.

#### - حساب التسيير:

يتم اعداده تحت مسؤولية المحاسب العمومي و يتعلق بمحاسبة الأصول و مقارنة القيد المزدوج, يتم تقديمه على شكل موازنة و يتم فيه توضيح عن طريق المحاسبة العامة نفقات و إيرادات الاستثمار, أعباء و منتوجات التسيير بالإضافة للديون و القروض و حركات الحسابات المالية التي تعتبر الجهة المقابلة, هذا الحساب خاضع للرقابة القضائية أيضا.

إذا الحساب الإداري و حساب التسيير يمثلان مقاربتان متكاملتان, و هذه الثنائية بالنسبة لنظام الميزانية و النظام المحاسبي لم تعد موجودة حاليا بالنسبة للدولة و لا بالنسبة للمؤسسات الوطنية العمومية أو بالنسبة لبعض المؤسسات العمومية المحلية, و التي تعد حسابا ماليا واحدا.

إن التخفيض في مستوى الفصل التقليدي بين الأمر بالصرف و المحاسب العمومي يحسن من تقديم الحسابات السنوية عن طريق عرض وثيقة واحدة, و بالتالي فإن وضع حساب مالي وحيث بالنسبة للجماعات المحلية يمثل عدة مزايا منها ما يلي:

- يعتبر مقياس للوضوح حيث أن وثيقة واحدة عوض اثنتين تعطي الثقة للمواطنين.
- إثراء للمناقشات المالية الخاصة بمجالس المداولات, حيث أن المناقشات أثناء المصادقة على الميزانية و معاينة تنفيذها (المصادقة على الحساب الإداري) تركز فقط على التدفقات و النتائج السنوية, غير أن وثيقة واحدة, و يتم فيها إدراج وضعية أصول الجماعة المحلية, تسمح بتحسين الديمقراطية المالية عن طريق إعطاء نظرة شاملة للمجلس.
- آجال تقديم الحساب التي يمكن أن تكون سريعة.
- في غياب حساب مالي وحيث للمحاسب العمومي و الأمر بالصرف لا بد من ضرورة التأكيد على صياغة تقرير سنوي للتسيير يشمل تقرير عن النشاط و تقرير مالي كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات و هذا ما يسمح بالتوجه نحو شفافية مالية

تكون مفروضة بقوة القانون<sup>1</sup>

• محاولة إيجاد إشهاد ( المصادقة) بالنسبة لحسابات الجماعات المحلية :

في دول متقدمة كفرنسا يقوم مجلس المحاسبة بالإشهاد (المصادقة) على صدقية حسابات الدولة, كما يجب عليه أيضا أن يضمن كملحق لقانون ضبط الميزانية « المصادقة على قانونية, صدقية و دقة حسابات الدولة».

إن التصديق على الحسابات يسعى لتكوين رأي, مكتوب و محفز, لمطابقة اللوائح المالية الخاصة بأي هيئة بمرجع محاسبي محدد بصفة واضحة كما جاء ذلك في القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية (LOLF) الفرنسي<sup>2</sup> حيث ركز التصديق على :

- قانونية الحسابات, و هو ما يعني مطابقتها للقوانين و التنظيمات المعمول بها.
- صدق الحسابات, الذي يعتبر بمثابة التطبيق الأمين للقواعد و الإجراءات المعمول بها.

• قدرة الحسابات على إعطاء صورة دقيقة عن الوضعية المالية.

مثل هذا التطوير يعتبر ضروريا, لأنه يعتبر النتيجة الطبيعية للطرق الجديدة في التسيير و المراقبة المفروضة عبر طرق تحديث التسيير العمومي و توسيع اللامركزية. فالمواطنون و السلطات العمومية و كذا كل شركاء الجماعات المحلية لهم حق الإطلاع و في آجال معقولة هل هذه الحسابات المعروضة قانونية, صادقة و تعطي الصورة الدقيقة للوضعية المالية للجماعة المحلية.

و حاليا الرقابة على الميزانية لا تضمن هذه المهمة إلا جزئيا و بصورة غير كاملة.

و بالتالي فإن التصديق الجديد يعتبر ضروريا بالنسبة للمنتخبين و المسيرين المحليين, حتى يتمكنوا من ضمان أن حساباتهم تستطيع إنذارهم حول الأخطار الناجمة عن التسجيلات المحاسبية الخاطئة أو الغير كاملة, كما تعطيهم الوسائل لتوجيه اختيارات التسيير أخذا بعين الاعتبار حقيقة الصعوبات المالية و التي يمكن أن تكلف الجماعات المحلية, كما تمكنهم من تجنب اتخاذ قرارات في اتجاه غير صحيح نتيجة اعتمادها على معلومات خاطئة.

فالتصديق على الحسابات يعتبر دعامة قوية لتحديث التسيير المحلي.

و معظم الفاعلين اليوم يشعرون بضرورة البحث عن جودة المعلومة المالية التي تفرض التحول من الرقابة البسيطة إلى البحث في قانونية و شرعية العمليات.

<sup>1</sup> الشريف رحمانى - أموال البلديات , الاعتلال , العجز , و التحكم الجيد في التسيير - دار القصة للنشر الجزائر 2003 ص 116-117

<sup>2</sup> LOLF القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الفرنسي المؤرخ في 01 أوت 2001

● تطوير التقييم الخارجي لإعطاء المواطن معلومة واضحة:

1. معاينة التسيير من طرف مجلس المحاسبة:

في إطار الرقابة القضائية لحسابات المحاسب العمومي يمكن للغرف الجهوية للمحاسبة أن تقوم بمعاينة طرق التسيير لدى الأمر بالصرف , كما يمكن لهذه المعاينة أن تكون بطلب معلل من طرف الوصاية أو من طرف الأمر بالصرف نفسه, و تتركز هذه المعاينة على فحص قانونية عقود التسيير, على الاقتصاد في الوسائل الموضوعة تحت التصرف و على النتائج المتحصل عليها مقارنة بالأهداف المحددة من طرف هيئة المداولات.

2. وضع قيد التنفيذ مبدأ مرناً للتقييم و التدقيق خاص بالمصالح العمومية المحلية:

إن تقييم المصالح العمومية المحلية يجب أن يركز على عدة مبادئ منها:

- أن يكون ذا مشروعية أي مستقل عن الهيئة المقيمة, متنوع, منظم, يستند إلى مؤشرات متفق عليها من طرف الجميع و تسمح بالمقارنات.
- نتائجه يجب أن تكون عمومية, و هو شرط أساسي لشرعيته و لمنفعته إن بالنسبة لأصحاب القرار على المستوى المحلي أو بالنسبة للمواطنين.
- يجب أن يكون محترماً للمبدأ المتمثل في حرية إدارة الجماعات المحلية, و هذا ما يفرض عليه التقيد في تقدير الفعالية ( مقارنة النتائج بالأهداف المرسومة و الوسائل الموضوعة تحت التصرف) بتجاوز الحكم على ملائمة الأهداف المحددة من طرف الجماعة المقومة.

● يجب أن يبين عمليات الرقابة التي يتوجب على ممثلي الدولة القيام بها.

4. الخاتمة :

من خلال الضعف المسجل في موارد و طرق تسيير الجماعات المحلية فإن الإجراءات و المصطلحات المستعملة للإصلاح تسعى لضمان الفعالية و الشفافية بالنسبة للمالية العمومية المحلية و هي متعددة الأهداف منها :

- إشراك المواطن في مناقشة و إثراء القرارات المالية المحلية وهذا بإعطائه معلومات دقيقة و واضحة مع تسهيل المهمة له للقيام بذلك.

- اعتماد التقييم باعتباره مقارنة بين النتائج المتحصل عليها و الأهداف المحددة (الانتقال من ثقافة الوسائل إلى ثقافة النتائج و الأهداف )

- القيام بالتدقيق الذي يمكن اعتباره كأداة لقياس فاعلية الأعمال المنجزة عن طريق المقارنة بين الوسائل و النتائج.و بالتالي على الجماعات المحلية تحديث أساليب تسييرها

إن على المستوى القانوني أو الإداري أو المالي من أجل فعالية و كفاءة أكبر و أيضا تحمل للمسؤولية.

### المراجع:

- Pierre Richard, « Solidarité et performance : Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », Décembre 2006.
- Frédéric Fievet et Philippe Laurent, « Faut-il une LOLF pour les collectivités locales ? » Revue française de finances publiques, n° 95, Septembre 2006.
- Cahiers Français N° 329 « Budget de l'Etat et Finances Publiques » La documentation Française Novembre - Décembre 2005
- Michel Bouvier « Les finances locales » 4<sup>e</sup> édition L.G.D.J 1996.
- Xavier Inglebert, « Manager avec la LOLF » Groupe Revue Fiduciaire 2005.
- Circulaire Interministérielle « C2 » Sur les Opérations Financières des Communes.
- Circulaire Interministérielle « C1 » Sur les Opérations Financières des Communes.
- محمد مسعي « المحاسبة العمومية » الطبعة الثانية - دار الهدى- الجزائر 2003
- شريف رحمانى « أموال البلديات الجزائرية , الاعتلال – العجز – و التحكم الجيد في التسيير » دار القصة للنشر الجزائر 2003
- المؤتمر العام للمجالس البلدية « تطوير الإدارة المحلية نحو بناء مجتمع أفضل » العقبة الأردن 15-18 آذار 1986
- القانون 08/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07 أبريل 1990 و المتعلق بالبلدي
- القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية