



مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية



موقع المجلة: www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/313/

أستاذ محاضر ب-، مخبر بحث الطرق
الكمية في العلوم الاقتصادية وعلوم ادارة
الاعمال وتطبيقاتها من أجل التنمية
المستدامة، جامعة الجلفة (الجزائر)

دور اللامركزية في تجسيد الجباية المحلية بالجزائر لتحقيق التنمية الإقليمية
**The role of Decentralization in local taxes embodiment, and
Territorial Development in Algeria**

بن عيسى بن علي*، benaisa.com@gmail.com

تاريخ النشر: 2019/12/17

تاريخ القبول: 2019/10/27

تاريخ الإرسال: 2019/09/22

الكلمات المفتاحية

ملخص

لتنمية الإقليمية؛
الجبائية المحلية؛
اللامركزية الجبائية؛
الجماعات الإقليمية؛
الضرائب والرسوم.

تعد مالية الجماعات الإقليمية مؤشراً للتطورات التي تعرفها المجتمعات الحديثة وعنصراً أساسياً للحكم على مسار إصلاح نظام اللامركزية، وقد ظلت الجبائية الإقليمية التي طالما اعتبرت بورها عنصراً هاماً في هذه المالية موضوع عدة إصلاحات في الجزائر، حيث أن الجماعات المحلية والإقليمية على الرغم من تمتعها بمجموعة من الرسوم لفائدتها، حتى وأن كانت ضعيفة المردودية - وهذا راجع إما بسبب محدودية وعائها الضريبي أو قلة المكلفين بها - فإن الدولة وحدها تملك السلطة في تأسيس الضرائب، وتحديد القاعدة الخاضعة للضريبة المحلية، ومنه لا يبقى هناك أي معنى للامركزية الجبائية.

تصنيف JEL: H2؛ H7؛ R1؛ O1

Abstract

The finance of the regional groups is considered to be an indication of the developments in modern societies and an essential element in the process of reforming the decentralization of these communities. Regional taxation, which in turn has long been considered an important element in this finance, has taken on great importance in several financial reforms in Algeria, It should be kept in mind that even if the budget of local and regional authorities includes several taxes, even of low yield, the country's authority is the one that has the power to establish taxes and determine the taxable base, something which eliminates fiscal decentralization

Keywords

Regional development; Local collection; Fiscal decentralization; Regional groups; Taxes.

JEL Classification Codes : H2 ؛H7 ؛R1؛ O1

* البريد الإلكتروني للباحث المرسل: benaisa.com@gmail.com

I. مقدمة:

لقد شهد مستوى التنمية الإقليمية في الجزائر تدهوراً كبيراً على مستوى أغلب المناطق خلال العقد الماضي، ويرجع سبب هذا التدهور إلى عدة أسباب منها مالية وإدارية وسياسية وقانونية. وتعتبر الأسباب المالية من أهم الأسباب الرئيسية التي يُعزى إليها عجز الجماعات الإقليمية في الجزائر عن القيام بمهامها الأساسية على أكمل وجه، وهي خدمة المرفق العام والتنمية الإقليمية، وتحسين الحياة اليومية للمواطنين. هذه الوضعية حثمت على السلطات العمومية الجزائرية ضرورة إعادة النظر في المالية المحلية، والتفكير في مجموعة من الإصلاحات المالية والقانونية والإدارية، حتى تتمكن الجماعات الإقليمية من أداء دورها الأساسي التنموي، باعتبارها الخلية الأساسية في النظام الإداري الجزائري.

لقد أخذت الجزائر كباقي الدول بنظام اللامركزية الإدارية، حيث أنشأت جماعات تركيبيّة إدارية صغرى مشكّلة للإدارة الإقليمية، وهي البلدية والولاية؛ قصد الوصول إلى أحسن الطرق التنظيمية التي تزيد من الفعالية في التنظيم، والدقة والسرعة في دفع الوحدات السياسية والإدارية إلى التطور والرقى، فكان على هذه الإدارات المحلية والجماعات الإقليمية أن تحمل انشغالات الأفراد الذين تمثّلهم وتشرف على أمورهم. وعلى اعتبار أن حاجات المواطنين هي نفقات مالية، كان لزاماً على الجماعات الإقليمية أن تبحث عن إيرادات مالية محلية تكفي لتغطية هذه النفقات. والمالية المحلية هي عبارة عن قواعد وأطر مشتقة من المالية العامة التي تهدف إلى تحديد مصادر وأنواع الإيرادات للجماعات الإقليمية من جهة، وتوزيع هذه الإيرادات وأنواعها حسب ما تراه وما تقتضيه المركزية أو اللامركزية من جهة أخرى. والجماعات الإقليمية هي إدارة لامركزية، تعمل وفق الأطر والأنظمة المركزية، وهي تسعى عند إعدادها لميزانياتها لأن تكون متوازنة، لأنه ونتيجة لتضافر عدة ظروف بعضها موضوعي والبعض الآخر بشري تكون الميزانية عاجزة، إيراداتها لا تغطّي حتى نفقاتها الضرورية (نفقات التسيير)؛ وعليه يترتّب على الجماعات الإقليمية إيجاد مخرج للحدّ من العجز إلى أقل نقطة ممكنة.

هذه الوضعية تدفعنا إلى طرح التساؤل التالي:

إلى أي مدى تساهم اللامركزية الجبائية في تجسيد الجبائية المحلية بالجزائر؟ وما انعكاساتها على التنمية الإقليمية؟

وللإجابة على هذه التساؤل قسمنا هذه الدراسة إلى خمسة محاور رئيسية:

أولاً: المركزية واللامركزية المالية والجبائية؛

ثانياً: التنمية الإقليمية الخصائص والوظائف؛

ثالثاً: اللامركزية الجبائية والموارد الإقليمية الجبائية في الجزائر؛

رابعاً: مشاكل الموارد المالية الجبائية الإقليمية بالجزائر وطرق معالجتها؛

خامساً: الإجراءات المتخذة لتجسيد اللامركزية الجبائية بالجزائر لتحقيق التنمية الإقليمية.

II. الدراسات السابقة:

تم التطرق إلى هذا الموضوع في مجموعة من البحوث والدراسات السابقة، نذكر من أهمها:

1. بن شعيب نصر الدين: "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 10، جامعة ورقلة، الجزائر، 2012، حيث عالج الباحث الإشكالية التالية: كيف يمكننا تفعيل الدور التنموي للجماعات

المحلية في ظلّ أوضاع متناقضة كهذه؟ وقد توصل الباحث الى حتمية اصلاح المنظومة الجبائية القائمة مع السعي الى استحداث منظومة جبائية محلية، كما اقترح في الاخير ضرورة تفويض بعض الصلاحيات على المستوى المحلي تجسيدا لمبدأ الاستقلال المالي واللامركزية.

2. **عجيلة محمد وبن نوي مصطفى:** "الجبائية المحلية بين المركزية واللامركزية ودورها في تمويل التنمية الاقتصادية" مجلة دراسات جبائية، العدد 01، جامعة البليدة، 2012، حيث عالج الباحثان الاشكالية التالية: مركزية ولامركزية الجباية ومدى مساهمتها تفعيل دور الادارات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية؟ وقد توصل الباحثان الى أنه يجب مواصلة ودعم المسار الشامل لإصلاح المالية والجبائية المحلية. كما يجب بالمقابل على الجماعات المحلية أن تعمل على التحكم في التكلفة ذات الصلة بسير المرافق العامة المحلية.
3. **بزة صالح:** "اصلاح الجباية المحلية ومتطلبات تمويل التنمية المحلية"، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، العدد الاقتصادي 34(02)، جامعة الجلفة، 2018، عالج الباحث الاشكالية التالية: ما مدى مساهمة الجباية المحلية في تمويل الجماعات المحلية، وهل الاصلاحات الجارية فعالة وكفيلة للنهوض بمستوى التنمية المحلية؟ وقد توصل الباحث الى أن تحسين مردود الموارد الجبائية المحلية مرتبط بإعادة النظر في توزيع الموارد الجبائية، سواء بالفصل بين الضرائب والرسوم التي تمول كلا من الدولة والتي تمول الجماعات المحلية.

III. المركزية واللامركزية المالية المحلية

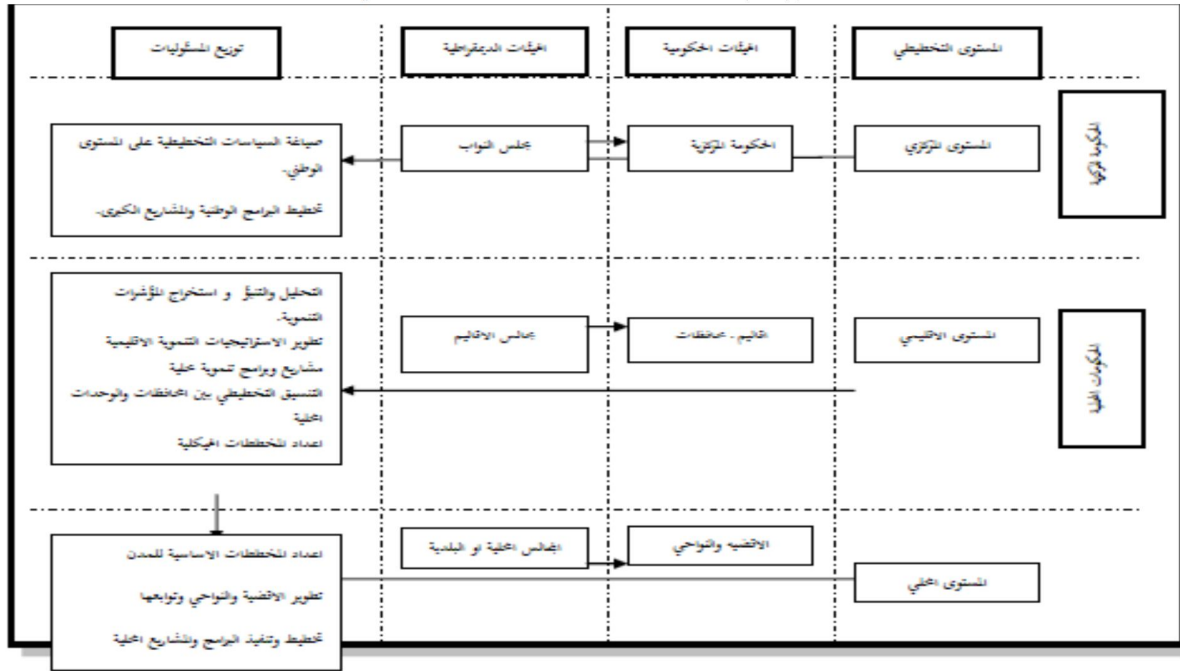
تزايد الاهتمام بنظام الإدارة الإقليمية والمحلية (اللامركزية) بشكل ملحوظ في جميع الدول، وذلك لما له من خصائص ومميزات ضرورية للتنمية الاقتصادية الإقليمية. وقد أصبح هذا النظام مظهرًا من مظاهر الدولة الحديثة، يهدف إلى توزيع بعض المهام على الإدارات اللامركزية؛ حتى يتسنى لها الجمع بين أسلوبي المركزية واللامركزية، هذا الجمع الذي حقق التكامل والتوازن المنشود للحدّ من مخاطر المركزية من جهة، ويصحّح مسار المركزية بإنشاء أشخاص قانونية إقليمية لامركزية، لها سلطة اتخاذ القرار في قضايا المواطنين، دون انسلاخ عن الإطار العام للدولة، أو الخروج عن الخط السياسي والقانوني المحدّد لها من جهة أخرى.

1- مفهوم اللامركزية

تعني اللامركزية الإدارية توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات الإقليمية أو المحلية المنتخبة غير المركزية أو المصلح غير الممركزة التي تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها¹. والهدف الأساسي الأسمى للامركزية هون أيكون مُتخذ القرار قريباً ممن ينفذ عليه القرار، ويتأدّى هذا عن طريق التفويض، وهذا يعني نقل مهام وصلاحيات وسلطات من المستوى المركزي (الوطني) إلى المستوى اللامركزي (المحلي). وحتى يكون نقل هذه السلطات له أهمية، فإن الإدارة اللامركزية لا بد أن يتوافق لها قانون محدد وميزانية خاصة بها، لها استقلالية مالية وسلطة توزيع مواردها المالية على مختلف المهام الموكلة إليها².

وتتعلق المركزية واللامركزية بالهيكل التنظيمي للدولة، ففي النظام المركزي تتركز سلطة اتخاذ القرار في أيدي موظفي الحكومة المركزية، أما في النظام اللامركزي فيمكن للمسؤولين المحليين أن يتخذوا قرارات تتعلق بشؤون مواطنيهم، حيث تتداخل وتتربط العوامل السياسية والاقتصادية، وشكل رقم(01) الموالي يوضح ذلك.

شكل رقم (01): المركزية واللامركزية والهيكل التنظيمي للدولة



المصدر: خير صفوح، التنمية والتخطيط الإقليمي، ط1، منشورات وزارة الثقافة السورية، دمشق، 2009، ص58.
من خلال شكل رقم (1) نلاحظ أن للامركزية خصائص تميزها عن المركزية، هذه الخصائص تُعتبر بمثابة أركانٍ تقوم عليها أي إدارة إقليمية أو محلية، منها³:

✓ **وجود مصالح إقليمية:** هناك مصالح إقليمية من الأفضل أن يترك الإشراف عليها لمن يهمهم الأمر؛ حتى تتفرغ الحكومة المركزية للمصالح التي تهتم الدولة ككل، ومن المسلم به أن أمر تحديد المصالح المحلية الخاصة بالهيئات اللامركزية أو المركزية لا يترك للهيئات الإقليمية ولا للإدارة المركزية، وإنما يقوم به المشرع، وأحياناً يتضمن الدستور نفسه توجيهات عامة للمشرع في هذا الخصوص؛

✓ **قيام مجالس منتخبة:** حتى تقوم الإدارة الإقليمية بأعباء وظائفها يتعين أن تمارس سلطاتها عن طريق مجالس إقليمية أو محلية، وقد اختلف الكتاب حول طبيعة تشكيل هذه المجالس؛ فالبعض يشترط عنصر الانتخاب، بينما البعض الآخر يرى ضرورة عملية للتعيين؛

✓ **استقلال الهيئات الإقليمية في ممارسة اختصاصات تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية:** حتى يكتمل نظام الإدارة الإقليمية ذاتياً، فإن الهيئات والمجالس والموظفين الذين يديرون الوحدة المحلية يستقلون في إصدار القرارات الإدارية اللازمة ومباشرة الأعمال التي تقتضيها شؤونها، بمنأى عن ضغط الحكومة المركزية. إلا أنه ما لا ينال من استقلال الهيئات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها القانونية قيام الحكومة المركزية بالإشراف على قرارات وأعمال الإدارة الإقليمية، وذلك لضمان وحدة السياسة العامة للدولة، والتأكد من أن الخدمات تُؤدى بطريقة التكافؤ والمساواة.

وقد وضع البنك الدولي إستراتيجية خاصة بالإدارات الإقليمية والجماعات المحلية في إطار تحقيق التنمية الاقتصادية الإقليمية، قصد تحسين نوعية الهياكل المؤسسية وكذا التشريعات المالية، وإنشاء مصالح مختصة واحترافية؛ كونها عناصر أساسية للإدارة الإقليمية⁴.

2- علاقة اللامركزية بالمقدرة المالية للإدارة الإقليمية

يشكل الماعصب حياة الإدارة الإقليمية، فهو الذي يسيّر المرافق، ويوسع الخدمات، ويحول القرارات الإستراتيجية من حبر على ورق إلى واقع عملي ملموس وحي متدفق، وهو سلاح ذو حدين بيد الإدارة المركزية تستعمله لتنشيط المجتمعات الإقليمية والمحلية ونقلها من الحياة التقليدية شبه الجامدة إلى الحياة العصرية التي أساسها العقل والعلم، أو تستخدمه للتضييق على نشاط الإدارة اللامركزية. كما أن التمويل المركزي للإدارة الإقليمية يرفع من درجة تدخل السلطات المركزية في القرارات التمويلية الإقليمية تخطيطاً وتنفيذاً؛ فلباً ما يكون التمويل المركزي مرفوقاً بشروط مسبقة توجه كيفية الإنفاق وتحد منه، وقد يتعارض هذا مع متطلبات التنمية الإقليمية، ذلك أن تقديم الخدمات من قبل الجهاز الإداري الأقرب إلى الجمهور، يسمح بتحقيق أكبر قدر من الفعالية. وبالمقابل فإن المسؤولين الإقليميين يتمنعون بالقدرة على توفير أحسن المعلومات حول الطلب الإقليمي أو الاحتياجات الإقليمية للخدمات العامة، والقاء المزيد من المسؤولية على السلطات الإقليمية في تقديم الخدمات العامة للمواطن. وإن كان هذا في ظاهره يزيد من استقلالية السلطات الإقليمية والمالية، فإن هذه الأخيرة ستكون عاجزة عن ممارسة صلاحياتها وتقديم هذه الخدمات في غياب التمويل اللازم.

وإذا كانت السلطات الإقليمية تعتمد على الإعانات والتحويلات من الإدارة المركزية، فإن هذا يجعل من اللامركزية والاستقلالية الممنوحة لها شكلية فقط. وللحفاظ على الاستقلالية المالية للإدارة الإقليمية فإنه يتعين مراعاة المعايير الاقتصادية عند إنشاء هذه الإدارات الإقليمية، من أجل عدم خلق هيئات عاجزة مالياً لتعتمد بعد ذلك على الإعانات الحكومية. كما يتعين عند تحديد اختصاصات أو صلاحيات السلطات الإقليمية أن تحدد مصادر تمويل هذه الاختصاصات بشكل يضمن الاستقلالية المالية لها، ذلك أن النظم اللامركزية الأكثر فعالية هي التي تتمتع فيها السلطات الإقليمية بتوفير الموارد المالية الذاتية لتمويل احتياجاتها، أي استقلالية التمويل الإقليمي. وتختلف درجة تحويل الصلاحيات المالية إلى الإدارات الإقليمية من دولة إلى أخرى، وغالباً ما تعكس العلاقة بين القوى السياسية والمؤسسية⁵.

3- اللامركزية الجبائية

أثبتت تجارب العديد من الدول أنه كلما كانت درجة استقلالية الإدارة الإقليمية أكبر، ازدادت قدرتها على توفير موارد مالية ذاتية، ويعني هذا تعزيز مبدأ اللامركزية، أي استقلالية مالية الإدارة الإقليمية. ويقصد تدعيم الاستقلالية المالية، اعتمدت العديد من الدول الفدرالية والموحدة نظاماً جبائياً لامركزياً⁶، يتم بموجبه تحويل المزيد من الصلاحيات الجبائية إلى الإدارات الإقليمية والمحلية، لتتولى صلاحيات تحديد وفرض الضرائب المحلية وتحصيلها. وتختلف درجة استقلالية الإدارة الإقليمية من دولة إلى أخرى، وتختلف كذلك في الدولة الواحدة بين المدن الكبرى والمدن الصغرى والساحلية والصحراوية، فنجد المدن الكبيرة في آسيا وأمريكا اللاتينية تتمتع باستقلالية سياسية واقتصادية واسعة تشبه في بعض الحالات اختصاصات الدولة، أما باقي الإدارات الإقليمية فصلاحياتها محدودة تشمل بعض الوظائف المعتادة التي تقوم بها الإدارة الإقليمية، مثل المنشآت التعليمي والمستشفيات ومنشآت الرعاية الاجتماعية، كرياض الأطفال والمرافق المختلفة الرياضية والترفيهية والثقافية، وكذا المسارح ودور العرض والمكتبات والمتنزهات.

تقتضي اللامركزية أن تتمتع السلطات الإقليمية بحرية تحديد مجال إشباع نطاق القاعدة الضريبية وتحديد معدلاتها، غير أن عدداً قليلاً من الدول تمنح هذه الحرية⁷. فغياب هذه الحرية هو إضعاف لسياسة الضرائب المحلية ولمسؤولية السلطات الإقليمية أمام دافعي الضرائب، كما أن إدارة بعض الضرائب من قبل السلطة المركزية وتحويلها بالكامل إلى

السلطات الإقليمية يُعدُّ تعقيداً للنظام الجبائي، وقد يُوَدِّي إلى عدم اهتمام الإدارة المركزية بهذه الضريبة، مما يُوَدِّي إلى قلة حصيلتها، وبالتالي يمكن القول أن اللامركزية الجبائية تُوَدِّي إلى تهمين الموارد الإقليمية والمحلية، وبالتالي بذل الجهد في ترقية الموارد الجبائية والموارد الذاتية الأخرى. وطبقاً لتصنيف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، يُحدّد مدى استقلالية الإدارة الإقليمية بالنسبة للدخل وفق شرطين هما⁸: الحرية في تحديد القاعدة الضريبية، وتحديد معدل الضريبة. وعلى اعتبار أن الضرائب المحلية هي النسبة الأساسية والأهم في موازنات الإدارات الإقليمية، فإن القدرة على التحكم في هذه النسبة يُعدُّ شرطاً أساسياً ومؤشراً هاماً لمدى استقلالية الإدارة الإقليمية.

تتمثّل الأهداف الأساسية للامركزية الجبائية في تحقيق الفعالية، الشفافية، التقيد في مجال المالية العامة، وكذا الوحدة الوطنية، والاستقرار السياسي، وتحقيق نوعٍ من المساواة بين المواطنين في مختلف المناطق⁹. وقد حاول العديد من الباحثين إبراز أثر اللامركزية الجبائية على النمو الاقتصادي، وانتهت الدراسة التي اعتمدت على الإنفاق كمحدد لدرجة اللامركزية الجبائية إلى أن اللامركزية الجبائية لها أثر سلبي، حيث تُخفّض من حصة الفرد ومن الناتج الداخلي الخام، وانتقدت هذه الطريقة لكونها لا تُفرّق بين الإنفاق المتأثري من الموارد المالية المُحصّلة محلياً والإنفاق الناتج من الموارد المُتحصّل عليها من الإعانات الحكومية. أما الدراسات التي اعتمدت على درجة تحويل الصلاحيات الجبائية كمحدّد لدرجة اللامركزية الجبائية، فقد أظهرت أن اللامركزية الجبائية تُوَدِّي إلى زيادة نسبة نمو الناتج الداخلي الخام، ولها أثر إيجابي على النمو الاقتصادي¹⁰.

تُعدُّ العلاقة بين المستفيدين من الخدمات ودفاعي الضرائب علاقةً هامةً على مستوى المالية العامة؛ وعليه فإنه يتعيّن على الإدارة الإقليمية أن تسعى لتوفير تكاليف الخدمات المقترحة من المستفيدين من هذه الخدمات. فالإيرادات المحصلة مقلدٍ يجب أن تُنفق إقليماً، بما يُحقّق منفعةً لدفاعي الضرائب الإقليميين، وهذا ما يتردّب عليه أنه على المواطنين دفع ضرائب أعلى للحصول على خدمات أعلى وأفضل، ويتيح لهم حقّ مساعلة المسؤولين الإقليميين، ويرفع درجة حرصهم ودرجة اهتمامهم بالمال العام من ناحية، كما يُوَدِّي إلى تنمية الوعي بأهمية مشاركتهم في تمويل المشاريع ومتابعتها من ناحية أخرى.

IV. التنمية الإقليمية الخصائص والوظائف

إن الاهتمام بالتنمية الإقليمية يعد من الأمور الاجتماعية القديمة، والتي حرصت أغلب دول العالم على متابعتها، والتأكد من تطبيقها بشكل صحيح، لذلك قامت العديد من الحكومات بإنشاء مديريات خاصة بالتنمية الإقليمية، تتبع لوزارات تعمل في مجال التنمية والشؤون الاجتماعية، من أجل متابعة طبيعة حياة الأفراد، والوقوف عند السلبيات أو المشكلات المجتمعية، والعمل على اقتراح حلول لها تساهم في التقليل من تأثيرها على المجتمع أو علاجها بشكل كلي.

1- مفهوم التنمية الإقليمية

وردت لها تعريفات متعددة من وجهات نظر مختلفة منها:

- **التنمية الإقليمية:** هي التنمية الشاملة التي تغطي الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعمرانية في نطاق إقليم محدد وفي إطار خطة قومية شاملة تحدد إستراتيجية التنمية ومؤشراتها العامة وحجم استثماراتها¹¹.

- **التنمية الإقليمية المتكاملة:** هي عملية توزيع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في إقليم ما توزيعاً متساوياً بقدر الإمكان على كافة أجزاء هذا الإقليم من أجل تحقيق التنمية المتوازنة، أو أنها التغيرات التي تطرأ على حالة الإقليم بطريقة مقصودة بهدف تحسين أوضاع حياة سكانه عن طريق الاستخدام الأمثل لموارده المادية وتحسين كفاءة موارده البشرية¹².

- **التنمية الإقليمية:** هي الإطار التخطيطي الذي يحدد الاتجاهات الرئيسة لكيفية توزيع الموارد المادية والبشرية بين الأقاليم المختلفة بالشكل الذي يضمن تناسب أهداف التنمية الإقليمية مع أهداف التنمية الوطنية هذه من الناحية النظرية أما من الناحية العملية فلا بد من تحديد أجهزة التخطيط الإقليمي المركزية والمحلية من حيث مهامها وعلاقتها ببعضها وبالأجهزة التخطيطية القطاعية والمؤسسات التنفيذية المركزية والمحلية، لتكون قرارات التنمية مؤثرة مكانيا واقتصاديا واجتماعيا و عمرانيا¹³.

يتضح مما سبق أن التنمية الإقليمية عملية تسعى إلى تغيير الأبعاد المادية والمعنوية الهادفة إلى إحداث توازن نسبي بين المناطق المتباينة وتطويرها من حيث المستويات الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والثقافية، مما يساهم في حل مشكلات التباين الحاصل في إقليم البلد الواحد، فضلا عن تحقيقها نوع من الرفاه المطلوب لسكان تلك المناطق.

2- مكونات التنمية الإقليمية

تعتمد التنمية الإقليمية على مجموعة من المكونات الرئيسية، وهي¹⁴:

- **الأفراد:** هم مجموعة الأشخاص الذين يسكنون في مكان ما، ويعتبرون العناصر الفعالة، والتي تساهم في دعم التنمية الإقليمية لتحقيق أهدافها؛
- **المؤسسات:** هي مجموعة من المنشآت المحلية، والتي تهدف إلى توفير وظائف، ومهن متنوعة للأفراد، وتساعد في الزيادة من كفاءة التنمية الإقليمية؛
- **المجتمع:** هو المنطقة الجغرافية، أو المساحة السكنية التي يوجد فيها كل من الأفراد، والمؤسسات، ويعد العنصر الأساسي، والمكون الرئيسي من مكونات التنمية الإقليمية.

3- خصائص التنمية الإقليمية

تتميز التنمية الإقليمية بمجموعة من الخصائص، وهي¹⁵:

- ✓ تعتبر التنمية الإقليمية عملية شاملة، إذ إنها تشمل كافة مكونات المجتمع، ولا تلغي وجود أي عنصر من عناصره؛
- ✓ تساهم في تطوير المجتمع؛ إذ إنها تعتمد على مجموعة من الاستراتيجيات، والخطط التي تهدف إلى تحسين الأوضاع المعيشية، والتعليمية في المجتمع؛
- ✓ تهدف التنمية الإقليمية إلى الاستفادة من كافة الموارد، إذ إنها تسعى إلى جعل الموارد الأولية وسيلة من الوسائل التي توفر الكفاية الذاتية لأفراد المجتمع، وتحول جزءاً منها ليصبح من أجزاء التجارة الإقليمية، والخارجية ليعود بالفائدة على المجتمع كاملاً؛
- ✓ تسعى لتوفير كافة الخدمات الأساسية للأفراد، من وسائل نقل ومؤسسات تعليمية وقطاعات عامة.

4- وظائف التنمية الإقليمية

توجد مجموعة من الوظائف تقوم بها التنمية الإقليمية، ومنها¹⁶:

- ❖ التعاون مع القطاعات الفعالة في المجتمع الإقليمي، والذي يساهم في دعم مكونات التنمية الإقليمية، وتزويدها بالوسائل الأولية للمحافظة على استمرارية نمو المجتمع؛
- ❖ استحداث مجموعة من النظم الاجتماعية، والتي تعمل على تحليل طبيعة حياة عينة من الأفراد في المجتمع الإقليمي والمحلي، والتعرف على كيفية تفاعلهم مع كافة الظروف المحيطة بهم، من أجل تقييم أوضاعهم داخل المجتمع؛

❖ التقليل من المركزية، فتحرص التنمية الإقليمية على تفعيل دور البلديات، ومؤسسات المجتمع الإقليمي في النهوض بالتنمية الإقليمية، والحرص على تطبيق كافة الوظائف المرتبطة بها؛
❖ تفعيل دور المشاركة الشعبية، إذ إن دور المواطنين داخل المجتمع الإقليمي أو المحلي لا يعتمد فقط على القيام بالوظائف، والمهن بل على التفاعل الشعبي مع الأمور الخاصة بهم، سواءً عن طريق نظام الانتخابات، أو مجلس البرلمان.

V. اللامركزية الجبائية والموارد الإقليمية الجبائية في الجزائر

بعد الاستقلال انتهجت الجزائر نظام اللامركزية الإقليمية، ويتمثل ذلك في مستويين هما: الولاية، والبلدية، وهو ما يطلق عليه الجاعات المحلية المنتخبة. تُعرّف الولاية بأنها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتُختب بموجب قانون، وهي جماعة لامركزية حائزة على السلطات المنفردة للدولة، تقوم بدورها على الوجه الأكمل، وتُعبّر عن انشغالات ساكنيها، لها هيئات خاصة، أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة¹⁷. أما البلدية فهي جماعة إقليمية أساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتُحدّث بموجب قانون، ولها إقليم واسم ومركز¹⁸.

1- الموارد الإقليمية الجبائية في الجزائر

تتنوع وتوزع حسب ما يلي:

أ- من حيث سلطة تحديد الوعاء الضريبي: تقوم الدولة بموجب القوانين تحديد كل أنواع الضرائب وأوعيتها، سواءً تلك التي تعود حصيلتها كلياً أو جزئياً إلى الجماعات المحلية؛ حيث إن هذه الأخيرة لا تتمتع بأية حرية في تحديد الوعاء الضريبي أو فرض ضرائب معينة، بينما تمنح للمجالس الشعبية البلدية سلطة فرض رسوم للإقامة والتطهير والحفلات بموجب مداوات تتم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية¹⁹.

ب- من حيث سلطة تقدير معدل الضريبة: تقوم الدولة بموجب القوانين الإخضاع في كل الضرائب والرسوم، وتُحدّد مجالاً يتضمّن الحد الأقصى والحد الأدنى لمبالغ عدد من الضرائب والرسوم²⁰.

ج- من حيث الجهة القائمة بالتحصيل: تقوم الدولة بجباية كل الضرائب من جهة، وتقوم بتوزيعها وتحويلها إلى مختلف الهيئات المحددة والبلديات المعنية من جهة أخرى، وليس من صلاحيات البلديات متابعة التحصيل أو متابعة المتخلفين عن الدفع، في حين تتمتع البلديات بسلطة تحصيل بعض الرسوم بطريقة مباشرة، لكون هذه الرسوم تُدفع مقابل خدمات أُنّتها لهم²¹.

د- من حيث تقسيم الضرائب: تُحدّد الدولة نسب توزيع حصيلة الضرائب بين الدولة والجماعات الإقليمية، كما تُحدّد المعايير المنبذعة في توزيع موارد الصندوق المشترك للجماعة المحلية، وتشرف على إدارة الصندوق من خلال المجلس التوجيهي الذي يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية أو ممثله²². ومما تجدر الإشارة إليه، أن الإعانات التي يُقدّمها الصندوق أو الدولة، غالباً ما تكون مرفقة بتعليمات وشروط عن كيفية استعمال هذه الاعتمادات، هذا من جهة، وأن موازنة البلدية خاضعة لمصادقة مصالح الوصاية من جهة ثانية. ويوضح الجدول التالي الضرائب والرسوم المحلية في الجزائر مع بيان الجماعات والهيئات القائمة بتصفيتها وتحصيلها ونسب توزيعها.

جدول رقم (01): الضرائب والرسوم المحلية في الجزائر والجماعات والهيئات القائمة بتصنيفاتها وتحصيلها ونسب

توزيعها

نوع الضريبة أو الرسم	الهيئة المكلفة بتصفية الضرائب والرسوم	المعدل المطبق	الهيئة المكلفة بالتحصيل	كيفية التوزيع
الرسم العقاري على الملكيات المبنية وغير المبنية، المواد 284-267 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم.		من 5 - 10% بالنسبة للملكيات المبنية وتختلف النسبة المطبقة بين المناطق العمرانية وغير العمرانية وحسب المساحة. و3% بالنسبة للأراضي الفلاحية.	أمين خزينة البلدية.	100% إلى خزينة البلدية.
رسم التطهيري المواد 266-263 من قانون الضرائب المباشرة.	يحدد مبلغ الرسم بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي ويخضع لمصادقة السلطة الوصية.	بين 500 - 1000 دج للمحلات السكنية. بين 1000 دج و10000 دج للمحلات ذات الاستعمال مهني، تجاري أو حرفي.	الجزائرية للمياه، بواسطة فواتير المياه.	100% إلى خزينة البلدية.
الرسم الخاص على رخصة البناء.	رئيس المجلس الشعبي البلدي.	- رخص البناء 1500-20000. - رخص التجزئة 800-80000 دج. - رخصة الهدم 100 دج. - شهادات المطابقة 500-2500 دج. - شهادات التعمير والتقسيم 500 دج	أمين خزينة البلدية.	100% إلى خزينة البلدية.
الرسم على الإعلانات الضوئية، المواد 123-122 من قانون الطابع.	رئيس المجلس الشعبي البلدي	- رسم طابع سنوي قدره 200 دج للمتر المربع أو جزء من المتر المربع.	أمين خزينة البلدية.	100% إلى خزينة البلدية.

الرسم الخاص بالإعلانات والصفائح المهنية، مادة 56 من قانون المالية 2000.	- الورق العادي من 20-30 دج. - ورق مجهز ومحمي 40-80 دج. - الإعلانات المدهونة 500-750 دج.	أمين خزينة البلدية.	100% إلى خزينة البلدية.
الرسم على السكن المادة 67 من قانون المالية 2003.	- 300 دج للمحلات ذات الطابع السكني. - 1200 دج للمحلات ذات الطابع المهني.	يحصل الرسم من خلال فاتورة الكهرباء والغاز من قبل مصالحي سونلغاز ثم يدفع إلى قبضة الضرائب المختلفة.	يدفع إلى الصندوق الخاص لإعادة الاعتبار للحظيرة العقارية لبلديات الولاية.
الرسم على الإقامة المواد 59-66 من قانون المالية 1998.	- 10 دج عن الشخص الواحد في اليوم ولا تزيد 50 دج للعائلة.	يحصل من قبل أمين خزينة البلدية عن طريق أصحاب الفنادق ومؤجري الشقق... الخ.	100% إلى خزينة البلدية.
الضرائب على الأملاك، المواد من 274-281 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم.	- تفرض وفق جدول تصاعدي.	قابض الضرائب.	الدولة 60%، البلديات 20% للصندوق الوطني للسكن 20%.
الرسم على الأطر المطاطية الجديدة المادة 60 من قانون المالية 2006	- 10 دج إطارات السيارات الثقيلة. - 5 دج إطارات السيارات الخفيفة.	قابض الضرائب.	10% للصندوق الوطني للتراث الثقافي، 15% للدولة 25% للبلديات، 50% للصندوق الوطني لتهيئة البيئة وإزالة التلوث.
الرسم على القيمة المضافة	- المعدل العادي 17%. - المعدل المنخفض 7%.	قابض الضرائب.	الرسم المحصلة من العمليات داخل الجزائر: 80% للدولة 10% للبلديات، 10% للصندوق المشترك للجماعات المحلية،

أما الرسوم من عملية الاستيراد 85% الدولة، 15% للصندوق المشترك للجماعات المحلية.				
3,5 دج للكيلوغرام للبلديات 1,5 دج للكيلو غرام لصندوق حماية الصحة	أمين خزينة البلدية.	- 5 دج لكل كغ.		رسم على الذبائح.
للدولة 20%، للصندوق المشترك للجماعات المحلية 80%.	قابض الضرائب.	- من 3000 دج إلى 15000 دج.	قابض الضرائب، عند التحصيل	قسمة السيارات.
الدولة 50%. البلديات 45%. الصندوق المشترك 5%.	قابض الضرائب	- 6%: نشاط الشراء لأجل البيع. - 12%: قطاع الخدمات والحرف.	مفتشية الضرائب.	الضريبة الجزائرية الوحيدة.
100% للبلدية.	أمين خزينة البلدية.		المجلس الشعبي البلدي.	الرسم على الحفلات.

المصدر: محمد شكرين ومحمد بالهادي، إصلاح الجباية المحلية وآثاره المرتقبة على التنمية المحلية، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: التنمية المحلية في الجزائر - واقع وآفاق -، المركز الجامعي برج بوعرييج، الجزائر، 14-15 أبريل 2008.

رغم تخصيص بعض الضرائب لصالح الجماعات الإقليمية والمحلية، فإن البلديات خصوصا تعرف عجزاً مالياً ما فتئ يتطور من سنة إلى أخرى، حيث وصل عدد البلديات العاجزة خلال سنة 2012 حسب تقرير معد من طرف خبراء ماليين لصالح رئاسة الجمهورية إلى 1249 بلدية عاجزة، رغم كل المجهودات المبذولة من طرف الدولة الجزائرية في سنة 2006 من خلال شراء مديونية كل البلديات العاجزة، حيث كان عددها في سنة 2009 في حدود 417 بلدية، ليصل إلى 14 بلدية في سنة 2010. وتعود أسباب العجز المالي للجماعات الإقليمية والمحلية إلى²³:

- ✓ حل الكثير من المؤسسات المحلية في إطار برامج الإصلاح الاقتصادي مما قلص من حجم الإيرادات الجبائية، كما أدى تسريح العمال بدوره إلى تقليص الدفع الجزافي؛
- ✓ المجال الواسع لتدخل البلديات باعتبارها البوابة الأولى للمواطن، والنقص الفادح في التحصيل الجبائي، علما أن الجباية هي أساس التمويل الإقليمي والمحلي؛
- ✓ الإجراءات التحفيزية للاستثمار المتخذة من قبل الحكومة والتي لها انعكاس سلبي على موارد الجماعات الإقليمية والمحلية مثل إلغاء الرسم النوعي الإضافي وتخفيض معدل الدفع الجزافي، والرسم على النشاط المهني؛
- ✓ ضعف التأطير البشري المتخصص للجماعات الإقليمية والمحلية وغياب الكفاءة والتكوين، مما أدى إلى كوارث في التسيير.

وعليه فإن إيرادات الجباية الإقليمية والمحلية لسنة 2011 بلغت 254.05 مليار دينار منها 147.85 مليار دينار مصدرها الضريبة على النشاط المهني أي نسبة 58.2%، وتلت الضريبة على النشاط المهني الضريبة على القيمة

المضافة بـ 89.25 مليار دينار إي بنسبة 35.13%، وقسيمة السيارات بـ 6.8 مليار دينار إي بنسبة 2.86%، في حين بقي منتج الضريبة الجزافية الموحدة ضئيلاً جداً بأقل من 5 مليار دينار وبنسبة 1.86%، ومن جهة أخرى بلغت مداخيل الضريبة على العقار وضريبة إزالة النفايات المنزلية 1.64 مليار دينار أي مساهمة بنسبة 0.65%.²⁴ وبلغت من جهتها الإيرادات الممنوحة للصندوق المشترك للجماعات المحلية 123 مليار دينار سنة 2012 مقابل 102 مليار دينار سنة 2011، أي بتسجيل انخفاض مقارنة بسنة 2010 (130 مليار دينار) وفي سنة 2009 (116 مليار دينار).²⁵ ورغم كل جهوده المبذولة لمساعدة البلديات التي تسجل عجزاً على إيجاد توازنات مالية، إلا أن الصندوق لا يقترح حلاً دائماً للتمويل المحلي كون دوره يقتصر على إعادة توزيع الأموال التي يجمعها.

2- اللامركزية الجبائية في الجزائر

منح المشرع الجزائري البلديات صلاحيات واسعة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها. وبذلك فهي تتحمل مسؤولية هامة في التنمية المحلية؛ حيث تشير الإحصائيات المعتمدة بأن حصيلة الجبائية المحلية في أغلب البلديات في الجزائر تشكل أكثر من 90% من مجموع إيرادات هذه البلديات، وعليه فإنه يتم التركيز في هذا على حرية تعبئة الموارد الجبائية المحلية، وتوزيع الموارد الجبائية المحلية.

تتوافر للبلدية موارد مالية أخرى غير جبائية ناتجة عن توظيف مواردها الخاصة المرتبطة باستغلال ممتلكاتها العقارية والمنقولة المنتجة للمداخيل، وجبائية تتمثل في مجموعة من الضرائب والرسوم تعود في بعضها كلية إلى البلدية، وفي بعضها تُورع حصيلتها بين الدولة والجماعات الإقليمية، وهناك إيرادات يتم تقاسمها في إطار الصندوق المشترك للجماعات المحلية. كما منح المشرع الجزائري البلديات المسؤوليات التالية في توفير الموارد المالية:²⁶

- مسؤولية تعبئة وتسيير ماليتها الخاصة المتمثلة في حصيلة الموارد الجبائية، مداخيل ممتلكاتها المنتجة للمداخيل والإعانات والاقتراضات؛
- لا يمكن للبلديات أن تسجل إلا الضرائب والمساهمات والرسوم المنصوص عليها قانوناً والسارية المفعول؛

- لا يمكن تحصيل أي ضريبة أو رسوم إلا بعد الموافقة التداولية المسبقة للمجلس الشعبي البلدي. ولمعرفة مدى استقلالية البلديات في توفير الموارد المالية يجب دراسة درجة اللامركزية الجبائية في الجزائر، ولا يتأتى هذا إلا بدراسة عنصرين هما: الحرية في تحديد وعاء الضريبة والحرية في تحديد معدل الضريبة.

أ- الحرية في تحديد وعاء الضريبة: لقد حمل المشرع الجزائري البلديات مسؤولية أو صلاحية تعبئة الموارد المالية الخاصة، أهمها الضرائب والرسوم المحلية، من خلال المادة 146 من قانون البلدية. وتقتضي هذه المسؤولية أن تتكفل البلدية بتحديد وعاء الضرائب والرسوم المحلية، وتحديد معدلاتها ومتابعة تحصيلها. في نفس الوقت، وضعت المادة 164 من نون البلدية إطاراً لفرض الضرائب والرسوم المحلية؛ حيث نصت أنه لا يمكن للبلدية أن تسجل أية ضرائب أو رسوم غير منصوص عليها في القوانين السارية المفعول، أي أن استحداث الضرائب والرسوم هو من اختصاص الدولة فقط.²⁷

ب- الحرية في تحديد معدل الضريبة: إن المشرع الجزائري أوجب بأن يكون تحصيل الضرائب والرسوم المنصوص عليها قانوناً طبقاً للمادة 165 من قانون البلدية بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، وعليه فإن القوانين الجبائية تحدد مجالات معينة، وعلى الإدارة المحلية أن تتخذ قراراتها ضمن هذه المجالات المتعلقة بتحصيل الضرائب والرسوم المحلية.²⁸

لقد حاول المشرع الجزائري تدعيم اللامركزية الجبائية بمنح البلديات المزيد من الصلاحيات الجبائية بموجب قانون المالية لسنة 2002، وهذا ما ذهب إليه المجلس الوزاري المشترك المنعقد بتاريخ 15 ديسمبر 2007 المخصص لدراسة مشروع إصلاح الجباية المحلية، بدعوته إلى تقاسم حصيلة الضرائب بين الدولة والجماعات الإقليمية والمحلية بشكل أكثر عدالة²⁹. ولقد عرفت الموارد الجبائية الموجهة للبلديات والولايات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية تطوراً معتبراً، حيث انتقلت من 118 مليار دينار جزائري في سنة 2007 إلى 252 مليار دينار جزائري سنة 2011، وكان ذلك كنتيجة للإجراءات المتخذة من طرف اللجنة الوزارية المكلفة بملف إصلاح المالية والجبائية المحلية³⁰. وقد عرفت موارد البلديات زيادة محسوسة سنة 2011، حيث انتقلت من 54 مليار دينار جزائري سنة 2007 لتصل إلى 107 مليار دينار جزائري. أما فيما يخص الموارد المحصلة من طرف الولايات فقد انتقلت من 25 مليار دينار جزائري سنة 2007 لتصل إلى 51 مليار دينار جزائري سنة 2011، في حين انتقلت موارد الصندوق المشترك للجماعات المحلية من 38 مليار دينار جزائري سنة 2007 لتصل إلى 93 مليار دينار جزائري سنة 2011،³¹ وبلغ حجم التحصيل الجبائي على مستوى الجماعات المحلية (البلديات والولايات) والصندوق المشترك للجماعات المحلية نحو 421.7 مليار دينار سنة 2017، مقابل 390.8 مليار دينار سنة 2016، أي بارتفاع قدره 8%.

ويعود سبب هذه الارتفاع المحسوس في الموارد إلى دخول بعض الضرائب والرسوم الجديدة والرفع من قيمة بعضها، على غرار استحداث إجراء جديد في قانون المالية التكميلي لسنة 2015 يقضي بتفعيل التضامن بين البلديات من نفس الولاية، وذلك بهدف احتواء الصعوبات المالية التي تواجهها بعض الجماعات المحلية، ما دفع ببروز ما يعرف التضامن اللامركزي. كما تضمن قانون المالية لسنة 2017 إجراء آخر يتمثل في رفع نسبة الرسم على القيمة المضافة، حيث انتقلت من 7% إلى 9% للمستوى المخفض ومن 17% إلى 19% بالنسبة للمستوى العادي.

إن هذه الإجراءات وإن كانت ضرورية لتمويل موازنات الجماعات الإقليمية والمحلية، فإنها لم تنصب على تفعيل وترقية حصيلة الموارد الجبائية ذات الطابع الإقليمي التي تبقى حصيلتها متواضعة مقارنة بوعائها، لذلك من الضروري تدعيم اللامركزية الجبائية وفقاً للنظام الإداري السائد بمنح الجماعات الإقليمية المزيد من الصلاحيات في مجال تسيير الموارد الجبائية ذات الطابع الإقليمي والمحلي. كما أن النظام الجبائي الإقليمي والمحلي المتكون من 23 رسماً وضريبة متميز بتعدد الضرائب الموجهة للجماعات الإقليمية وتضاعف نصوص القوانين وخاصة تبعية الجماعات الإقليمية والمحلية في مجال إعادة توزيع المنتج الجبائي المحلي تجاه الإدارة المركزية. كما أن قانون البلدية 11-10 الصادر في سنة 2011 لم يتمكن من تحسين وضعية البلديات، ويعود سبب هذا العجز حسب نفس التقرير إلى ضعف تسيير رؤساء البلديات، علماً أن 50% منهم دون المستوى الجامعي، إضافة إلى أن 1650 رئيس بلدية ومنتخب تم متابعتهم من طرف العدالة بقضايا مرتبطة بسوء التسيير والفساد.

ومما سبق يمكن ملاحظة أنه لا يمكن الحديث عن لامركزية حقيقية في الجزائر؛ فالبلديات غير مستقلة ولا تتمتع بالحرية المطلقة في تدبير مواردها المالية الجبائية، كما أن التشريع الجبائي لم يترك مجالاً واسعاً للبلديات في فرض الضرائب والرسوم التي يراها مناسبة؛ وهذا ما يجعل المسؤولية الموكلة إليها بموجب المادة 146 من قانون البلدية مسؤولية يمكن اعتبارها شكلية وصورية، الأمر الذي ينعكس بدوره على حصيلة الضرائب والرسوم الذي ينجر عنه ضعف قدرة البلدية على خدمة المرفق العام.

VI. مشاكل الموارد المالية الجبائية الإقليمية وطرق معالجتها

تعتبر مشاكل التمويل أولى العقبات التي تواجه الجماعات الإقليمية في الجزائر، فالعجز المستمر الذي تعاني منه موازنات أغلب البلديات انعكس بشكل مباشر على مستوى التنمية الإقليمية. فبالإضافة إلى محدودية الإيرادات المالية الإقليمية أو المحلية، فإن الجماعات الإقليمية والمحلية بصفة عامة مثقلة بالديون.

1- مشاكل المالية الإقليمية

إن من بين أهم المشاكل التي تعاني منها الجماعات الإقليمية تتمثل في عدم كفاية مواردها المالية، الأمر الذي يحول دون أداءها الأعمال المنوطة بها لإشباع احتياجات المجتمع المحلي وتحقيق التنمية الإقليمية، ويجعلها في تبعية للسلطة المركزية خاصة في ما يتعلق بتمويل التدخل الاقتصادي الذي يتطلب مساعدات الدولة³²، ويعود ضعف وعدم كفاية الموارد المالية الإقليمية إلى العوامل التالية³³:

- ضعف وقلة مردودية الجباية الإقليمية: فنظام الجباية الإقليمي يتميز بصفة عائداته للموازنات الإقليمية، فالجماعات الإقليمية على الرغم من تمتعها بمصادر مالية خاصة بها وحققها في تسيير شؤونها المالية، إلا أنها لا تملك سلطة فرض الرسوم والضرائب، وبالتالي يعد تأسيس الضريبة وتحديد وعائها حكراً على السلطة التشريعية والتنظيمية مما يؤكد مدى تبعية الضرائب الإقليمية للسلطة المركزية؛
- الغش والتهرب الضريبي مع نقص الإمكانيات المادية والبشرية في الإدارات الجبائية، مشكلة الكفاءات الإدارية ونقصها على مستوى الجماعات الإقليمية؛
- قلة المشاريع الاقتصادية على المستوى المحلي وكثرة الإعفاءات على المستوى الإقليمي وزيادة الاعتماد على إعانة الحكومة المركزية والقصور في الصناديق الأمر الذي يفقد الإدارة الخاصة مثل الصندوق المشترك للجماعات المحلية من الناحية الواقعية استقلاليتها المقررة لها قانونياً؛
- زيادة النفقات الإقليمية والمحلية التي لا تصاحبها زيادة في الإيرادات، وعدم وجود سلطة للجماعات الإقليمية في إعداد واعتماد ميزانية الإدارة الإقليمية؛
- الآثار السلبية الناتجة عن الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر والتي تم تطبيقها على فترات متوالية زادت من سوء الوضعية المالية للإدارة الإقليمية.

2- طرق معالجتها

- انطلاقاً مما سبق يمكن تصور أهم الوسائل الممكن استعمالها للتحسين من الوضعية المالية للجماعات الإقليمية³⁴:
- ❖ ضرورة إعادة الاعتبار للموارد الجبائية المحلية باعتبارها الأداة الأساسية لتمويل التنمية الإقليمية، وهذا عن طريق إشراك الجماعات الإقليمية في تحديد وعاء الضريبة ونسبها وكيفية تغطيتها؛
 - ❖ ضرورة تخلي الدولة عن بعض الضرائب لصالح الجماعات الإقليمية حتى تتحسن وضعيتها المالية والعمل على رفع النسب المخصصة لها؛
 - ❖ بذل مجهودات إضافية في مجال تحصيل الضرائب مع ترشيد الإنفاق العام المحلي وذلك بخلق أجهزة رقابة داخلية على النفقات؛
 - ❖ التأكيد على تدعيم الجماعات الإقليمية بكفاءات إدارية وتقنية، والعمل على تأطيرها وتكوينها المستمر.

VII. الإجراءات المتخذة لتجسيد اللامركزية الجبائية وتحقيق التنمية الإقليمية

إن التوصيات المقترحة تهدف إلى إيجاد في أقرب الآجال توازنات مالية للجماعات الإقليمية، بالإضافة إلى تحديد مجموعة من الإجراءات ذات الطابع المالي والجبائي من شأنها معالجة العجز المالي وتحسين مردودية الممتلكات الإقليمية³⁵.

1- برنامج تأهيل المصالح العمومية

تم وضع برنامج يهدف إلى³⁶:

➤ متابعة التطهير المالي للبلديات العاجزة؛

➤ التمويل من طرف الدولة لتغطية احتياجات تأهيل المصالح العمومية المقدمة لصالح المواطنين؛

➤ رصد حصة إضافية مقدرة بـ 5% على الأقل من مداخيل الرسم على القيمة المضافة للبلديات للتخفيف من عجز ومديونية البلديات، وهذا ما من شأنه أن يرفع من حصة البلديات من الرسم على القيمة المضافة من 15% إلى 20%.

2- تأهيل المصالح الجبائية

يتم ذلك من خلال اعتماد تنظيم هيكلي لهذه المصالح الجبائية يتلاءم مع التطورات التي تعرفها الجماعات الإقليمية بشكل عام والإدارة الجبائية بشكل خاص، ويقوم هذا التأهيل على أساس توضيح معالم اختصاصات هذه المصالح بشكل يتيح تجسيد المسؤوليات ويضمن تحسين مردودية الأعوان واستقرارهم في أداء مهامهم على أحسن وجه. كما أن أهمية المصالح الجبائية تتجلى في توشي عقلنة وترشيد عمليات التحصيل المالي لمجموع الحقوق والواجبات المستحقة للجماعات الإقليمية وهيأتها³⁷. وعليه يجب دعم المصالح الجبائية المحلية ومدّها بالوسائل البشرية الكافية لتمكينها من تحقيق القفزة النوعية في مجال تحصيل الجباية المحلية والإسهام بشكل كبير في الرفع من مستوى هذه المصالح. بالإضافة إلى ضرورة خلق ثقافة جبائية جديدة تركز على مبادئ الحوار والتشاور المستمر بين الإدارة الجبائية والمكافين، وهذا ما من شأنه تشجيع الاستثمار المنتج الذي يساهم في التنمية الإقليمية.

3- إجراءات أخرى ذات طابع جبائي

وتتمثل في:

- ❖ إقامة وتأسيس مبدأ محلية الرسم على النشاط المهني في البلدية التي تمارس بها الشركة نشاطها الإنتاجي وليس في البلدية التي يقع فيها المقر الاجتماعي؛
- ❖ تعميم الرسم على المساكن على كل البلديات، ووضع حيز التنفيذ الرسم على التنازل عن السيارات والشاحنات؛

❖ إدراج اقتطاع رسم نوعي مقدر بـ 1 دينار جزائري على كل لتر من الوقود لصالح البلدية.

ومع صدور قانون المالية التكميلي لسنة 2017 تم تخصيص 50% من الضريبة على الناتج الخام الخاص بالمداخيل الإيجارية لصالح البلديات، والزيادة في الرسم الخاص المتعلقة برخص العقار ولاسيما على مستوى التجمعات الكبرى، وتوسيع رسم الإقامة على كافة البلديات مع الزيادة في التعريفية وتخصيص أقساط من الرسوم البيئية المخصصة للدولة لصالح البلديات³⁸.

4- التحصيل الجبائي

لتحسين مستوى التحصيل الجبائي يجب إتباع التدابير التالية³⁹:

- ✓ اللامركزية الجبائية تتمثل في إشراك البلديات في تحديد وتحسين أسس وقواعد احتساب الرسوم، حيث أثبتت تجارب العديد من الدول أنه كلما كانت درجة استقلالية الإدارة الإقليمية والمحلية أكبر ازدادت قدرتها على

توفير موارد مالية ذاتية، ويعني هذا تعزيز مبدأ اللامركزية، أي استقلالية مالية الإدارة الإقليمية ومحلية. والذي يتم بموجبها تحويل المزيد من الصلاحيات الجبائية إلى الإدارات الإقليمية، لتتولى صلاحيات تحديد وفرض الضرائب الإقليمية وتحصيلها، من أجل تحقيق الفعالية والشفافية والتقدير في مجال المالية العامة، وكذا الوحدة الوطنية والاستقرار السياسي، وتحقيق نوع من المساواة بين المواطنين في مختلف المناطق؛
✓ وضع ميكانزمات التحفيز المادي للأعوان المكلفين بالتحصيل، ودعم المصالح الجبائية الإقليمية بفرق مختلطة مختصة في محاربة الغش والتهرب الضريبي.

5- تـمـيـن مـمـتـكـات الجـمـاعـات الإـقـلـيـمـيـة

ويتم ذلك بالعمل على إحصاء ممتلكات الجماعات الإقليمية وإعادة تقدير ممتلكاتها، وذلك بتعيين مبالغ الإيجار وربطها بأسعار السوق، وخاصة السكنات والمحلات التجارية والمحلات ذات الطابع الصناعي.

VIII. الخلاصة:

هدفنا من خلال هذا البحث إلى الوقوف على أحسن السبل التنظيمية التي تزيد من الفعالية في تنظيم العمل الإداري المحلي والمالي، من أجل دفع الوحدات السياسية والإدارية إلى التطور والرقى؛ وهذا مما أدى إلى إدراك الدول لأهمية النظم اللامركزية في توفير الخدمات العامة المحلية، وتحقيق تنمية إقليمية متوازنة ودائمة ومتزايدة، هذه الأخيرة التي لا يمكن تحقيقها بشكل فعال إلا في ظل منح المزيد من المشاركة والحرية للإدارة المحلية (اللامركزية)، والاستقلالية في تدبير مواردها المحلية وخاصة الجبائية منها. وخلصنا إلى أن تحليل واقع الجبائية المحلية في الجزائر يعطي لنا بعض الفروقات الناتجة عن عدم توزيع عادل للضرائب والرسوم المباشرة والغير مباشرة التي تحصل لفائدة الدولة. مما يستوجب إعادة الاعتبار لموارد الجبائية المحلية وهذا لن يكون إلا عن طريق إشراك البلديات في الجبائية المحلية بغرض رفع مردودية الضرائب الموجودة عن طريق إشراك الجماعات الإقليمية في تحديد وعاء الضريبة ونسبها وكيفية تغطيتها. وعليه يجب إعادة النظر في توزيع محاصيل الضرائب والرسوم، وذلك بزيادة نسبة أكبر للجماعات الإقليمية فيما يخص الرسم على القيمة المضافة والضريبة على الدخل الإجمالي والضريبة على أرباح الشركات، كما أن منح هذه الصلاحيات للجماعات الإقليمية يهدف إلى تقريب إدارة الجبائية من المواطن للوصول إلى رفع مردودية الضرائب، وباعتبار أن الجماعات الإقليمية هي المستفيدة الأولى من الجبائية المحلية وهي بحاجة للأموال وجب عليها البحث عنها وتحصيلها. كذلك يمكن للدولة التخلي عن بعض الضرائب لصالح الجماعات الإقليمية إذا كانت تؤدي إلى تحسين الوضعية المالية للبلديات والولايات، وتعفى الدولة بذلك من منح إعانات التسيير والتجهيز لهذه الهيئات. وبناء على ذلك فإن الجماعات الإقليمية يجب أن تبحث على موارد تمويلية ذاتية تمكنها من التكفل بمهامها في مجال الإنفاق العام من خلال استغلال عقلاني لمواردها المالية وممتلكاتها العقارية، وتأمين مواردها المالية الإقليمية وتوسيع قاعدة الخاضعين للضريبة وتشخيص دقيق لممتلكاتها واستغلال ثرواتها. وعليه يجب على السلطات العمومية تبسيط الجبائية المحلية، وذلك بإلغائها لعدد من الرسوم الضعيفة المردودية، واعتماد صيغة سهلة تمكن من خلالها معرفة مجال تطبيق الرسوم وأساس فرضها وطريقة تحصيلها، ومن خلال دعمها لإطار اللامركزية بإعطاء للهيئات الإقليمية سلطات أكثر في مجال تحديد أسعار الرسوم. كما أن الاهتمام بالعنصر البشري باعتباره محور العملية الإصلاحية، يشكل إحدى أهم التدابير التي يجب اتخاذها، من خلال تكوينه ودعمه ماديا ومعنويا. كما يجب على الجماعات الإقليمية أن تصبح كمتعامل اقتصادي يستثمر ويعمل على إدارة إيراداته وتأمين موارده، وذلك من خلال ترشيد استعمال الإمكانيات المتاحة واستغلالها بصورة عقلانية.

ومن خلال ما سبق يمكن تقديم بعض التوصيات التي من شأنها تفعيل دور اللامركزية في تجسيد الجباية المحلية لأحداث تنمية إقليمية عادلة ومتوازنة:

- ✓ إنشاء المجلس الوطني للجبّاية وقانون خاص بالجبّاية الإقليمية والمحلية واعتماد نمط الشباك الوحيد في عملية التحصيل الجبائي؛
- ✓ التنسيق بين الجماعات الإقليمية ومصالح الضرائب والتجارة وغيرها قصد ضبط الوعاء الجبائي وإجراء إحصاء دقيق للممتلكات العقارية؛
- ✓ إنشاء صندوق مشترك للجماعات الإقليمية مع تخويله منح قروض دون فوائد للبلديات والولايات؛
- ✓ ضرورة توسيع الوعاء الضريبي وتنظيم القطاع الموازي للحد من التهرب الجبائي وأحداث لامركزية القرار على المستوى الإقليمي بغية حل المنازعات الجبائية في آجال قصيرة؛
- ✓ إعادة النظر جذريا في تقييم الإيجار وأجور الخدمات حسب أسعار السوق لجعلها في المستوى المطبق من طرف الخواص مع ضبط وتسوية دفتر الخاص بالحقوق والتعريفات والممتلكات المنقولة وغير المنقولة للبلديات؛
- ✓ إعادة النظر في كيفية تحديد وعاء الرسم على العقار المبنى وغير المبنى حتى يتماشى مع أسعار الكراء حسب السوق عوض حساب الوعاء على المساحات التي لا تفرق حسبهم بين الفيلات الفاخرة والسكنات في العمارات؛
- ✓ ضرورة إصلاح الجباية المحلية في سياق البحث عن نظام جبائي محلي لا مركزي فعال باعتبار أن اللامركزية الجبائية أحد الدعام الأساسية للمركزية المالية، بحيث تساهم في تحقيق الاستقرار والاستقلال المالي للجماعات الإقليمية وتحسن أدائها، حيث أن اللامركزية تساهم في رفع مستوى مشاركة المواطنين ضمن المؤسسات المحلية مما سيدعم عملية اتخاذ القرار والعمل الديمقراطي؛
- ✓ تبسيط الجباية المحلية وتحسين مردوديتها عن طريق التخفيض من عدد الضرائب والرسوم وتبسيط المساطر، وتأهيل الإدارة الجبائية المحلية وهيكلتها ماديا وبشريا؛
- ✓ مطابقة الجباية المحلية لإطار اللامركزية، ويتجلى ذلك في الرغبة في تدعيم اختصاصات الجماعات الإقليمية في مجال تعديل نسب وأسعار الرسوم والضرائب، وأيضاً في القواعد الإجرائية من إعفاء وتخفيض وإبراء الذمة، ومن ثم المراقبة والتفتيش وتطبيق الجزاءات؛
- ✓ حتى يكون النظام الجبائي المحلي فعالاً في مستوى تطلعات الجماعات الإقليمية والمحلية يجب تعبئة المنتخبين وتحسيسهم بالمسؤولية في سبيل البحث عن طريق تحصيل الضرائب والرسوم التي تعود لصالح ميزانياتهم.

IX. الهوامش والإحالات:

¹ يوسف عيسى الصابري، " المركزية واللامركزية في إدارة الشؤون المحلية وأثرها على زيادة الكفاءة والفاعلية الإدارية"، معهد التنمية الإدارية، أبوظبي، الإمارات، 2001، ص15.

² هاني مصطفى الحسيني، " اللامركزية والحكم المحلي"، مداخلة ضمن مؤتمر شباب مصر حول اللامركزية والحكم المحلي الديمقراطي وأفاق التنمية المحلية، جامعة القاهرة، مصر، 2009، ص16.

- ³ عبد الكريم المجبري، "التمويل المحلي والتنمية"، مجلة دراسات، السنة السابعة، العدد 18، مارس 2008، ص 180.
- ⁴ جوين سوينبرن وآخرون، "التنمية الاقتصادية المحلية: دليل وضع وتنفيذ استراتيجيات تنمية الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها، دراسة مشتركة صادرة عن البنك الدولي، واشنطن، سبتمبر 2004، ص 24.
- ⁵ صندوق الجماعات المحلية المشترك، الملحق الأول: جداول خاصة بالإعانات الاستثنائية المتعلقة بإعادة التوازن لميزانيات البلديات لسنة 2005، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجزائر، 2005.
- ⁶ عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 56.
- ⁷ قانون رقم 08/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 والمتعلق بالبلدية.
- ⁸ بن شعيب نصر الدين، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر"، مجلة الباحث، العدد 10، ورقلة، الجزائر، 2012، ص 170.
- ⁹ قدور بن عيسى، « إشكالية الجباية المحلية »، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول « السياسة الجبائية الجزائرية في الألفية الثالثة »، الذي نظمته جامعة البلدة يومي 11-12 ماي 2003، ص 11.
- ¹⁰ اللجنة الخاصة بالمالية المحلية، التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، الجزائر، الدورة الثامنة عشرة، جويلية 2001.
- ¹¹ عبد العزيز السيد، قيمة الخبرات الإنسانية وصلتها بالتنمية الاقتصادية في الدول النامية، منشورات المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، القاهرة، 2000، ص 73.
- ¹² رمزي احمد عبد الحي، التعليم العالي والتنمية (وجهة نظر نقدية مع دراسة مقارنة)، دار الوفاء، الإسكندرية، 2006، ص 121.
- ¹³ نعمان نوفل، مآزق سياسات التعليم العالي في ظل توجهات التنمية، مجلة مستقبل التربية العربية، العدد 6، القاهرة، 2005، ص 25.
- ¹⁴ عمر بالهادي، "التنمية الإقليمية: الواقع والرهانات"، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة تونس، 2013، ص 21.
- ¹⁵ خيري صفوح، "التنمية والتخطيط الإقليمي"، ط 1، منشورات وزارة الثقافة السورية، دمشق، 2009، ص 32.
- ¹⁶ عثمان محمد غنيم، "مقدمة في التخطيط التنموي الإقليمي"، ط 4، دار صفاء، عمان، 2008، ص 15.
- ¹⁷ المادة 01 والمواد من-84 إلى 165 من القانون 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية.
- ¹⁸ محمد شكيرين ومحمد بالهادي، "إصلاح الجباية المحلية وأثاره المرتقبة على التنمية المحلية"، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق، المركز الجامعي برج بوعرييج، 14-15 أبريل 2008، ص 9.
- ¹⁹ جودي بوراس، "الأمن الاقتصادي من أجل التنمية الوطنية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 22، الجزائر، 2009، ص 20.
- ²⁰ شوقي جباري، "تعبئة الموارد الجبائية كخيار إستراتيجي لتغطية العجز المالي للبلديات الجزائرية"، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، العدد 2، جوان 2015، ص 36.
- ²¹ عبد القادر بن منصور، "آليات وأدوات تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية"، مداخلة ضمن الملتقى دولي حول الحكم المحلي والتنمية المحلية: حالة دول البحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري، قسنطينة، 26-27 أبريل 2003، ص 14.
- ²² نفس المرجع، ص 15.
- ²³ سي يوسف أحمد، "تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 100.
- ²⁴ محمد فراري، "جباية: ارتفاع الإيرادات الموجهة للجماعات المحلية سنة 2012"، يوم برلماني حول الجباية المحلية، 19 سبتمبر 2013، انظر الموقع الإلكتروني التالي: http://www.aps.dz/spip.php?page=article&id_article=98281

²⁵ Centre nationale d'études et analyse pour la planification, Réfonte du système fiscal, Document interne, Alger, 2013, p102.

- ²⁶ سوامس رضوان وبقول الهادي، "تمويل الجماعات المحلية في ظل التحولات الاقتصادية الجارية في الجزائر"، على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.univ.annaba.dz>
- ²⁷ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، تقرير حول التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق، الدورة الثامنة عشرة، جويلية 2001، ص 24.
- ²⁸ سوامس رضوان وبقول الهادي، المرجع السابق.
- ²⁹ انظر قوانين المالية للسنوات 2005-2009، وزارة المالية، على الموقع الإلكتروني: <http://www.mf.gov.dz>
- ³⁰ زكارة مصطفى، "الإيرادات الجبائية للبلديات تجاوزت الـ 700 مليار دينار في 2012، بتاريخ 23 ابريل 2013، على الموقع التالي: <http://www.elahdath.net/index.php/general/20179.html>
- ³¹ Direction Générale des Collectivités Locales , « les collectivités locales en chiffres », 2011 sur le site suivant : www.dgcl.interieur.gouv.fr
- ³² مسعود شيهوب، "المجموعة المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، الجزائر، 2003، ص 55.
- ³³ موسى رحمانى، وسيلة السبتي، "واقع الجماعات المحلية في ظل الإصلاحات المالية وأفاق التنمية المحلية"، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية بجامعة باتنة، 01-02 ديسمبر 2004، ص 06.
- ³⁴ جمال يرقى، "الجبابة المحلية والصندوق المشترك للجماعات المحلية في الجزائر ودورها في التنمية المحلية"، مجلة دراسات إفريقية، 2011، ص 69.
- ³⁵ Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, "la reforme des finances et de la fiscalité locales" Synthèse du rapport final, janvier 2008, P17.
- ³⁶ نسلوس مبارك، "الإدارة الرشيدة للجماعات المحلية بين إلزامية الخدمة العامة وحتمية التوازن المالي"، مجلة الإدارة، العدد 40، الجزائر، 2010، ص 28.
- ³⁷ بودريالة محمد عبدو، "الإصلاح الجبائي"، مداخلة ضمن ملتقى حول الإصلاحات المالية والجبابة المحلية، مجلس الأمة، الجزائر، 31 مارس 2003، ص 42.
- ³⁸ موقع وزارة الداخلية، بتاريخ 12 نوفمبر 2017، www.interieur.gov.dz
- ³⁹ محمد حاجي، "التمويل المحلي وإشكالية العجز في البلديات"، مداخلة ضمن الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية بجامعة باتنة، 01-02 ديسمبر 2004، ص 08.