مدخل نظري حول اللمركزية الجبائية و استقلالية النظام الجبائي المحلي

ونـادي رشيد جامعة البليدة

قشرو فتيحة جامعة البليدة

تمهيد:

أصبح موضوع الجماعات المحلية من بين أهم المواضيع المطروحة على الساحة الإقتصادية و السياسية نظرا للدور الهام الذي أصبحت تلعبه في دفع عجلة النمو الإقتصادي و رفع الرفاه الاقتصادي و استثمار الموارد الاقتصادية المختلفة بشكل جيد و عقلاني في سبيل تحقيق متطلبات التنمية المحلية المستدامة للمجتمع من خلال حصولها على موارد مالية حيث يتعزز الحصول على هذه الموارد من خلال إرساء مبدأ اللامركزية المالية ، و بما أن الجباية المحلية هي أهم مورد لتمويل الجماعات المحلية تأتي أهمية اللامركزية الجبائية في تحقيق الإستقلالية المالية للجماعات المحلية، حيث ستحاول هذه الورقة البحثية التي تحاول الإحاطة و الإلمام بمفهوم اللامركزية الجبائية و استقلالية النظام الجبائي المحلي

أولا: مفهوم المركزية و اللامركزية الإدارية

1- المركزية الإدارية:

إن التطرق إلى مفهوم اللامركزية الإدارية كأسلوب جديد للتنظيم الإداري يستلزم الوقوف أولا عند مفهوم المركزية الإدارية لأن هذا الأسلوب سعت إليه الدول النامية، كخيار لتنظيم إدارتها بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في بداية نشأتها، وهذا التنظيم ساعد هذه الدول على ضمان وحدة إقليمها، وتطبيق القانون، والقضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة عند بداية نشأة الدولة [1].

1- المرسوم كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية–دراسة تحليلية مقارنة،مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، ص: 20.

و يقصد بالمركزية الإدارية تجميع كافة الصلاحيات في يد هيئة واحدة في جميع أنحاء الدولة [1] إذ تعني المركزية" تركيز السلطة في المركز"، وتتضمن تجميع الصلاحيات والسلطات في أيدي الموظفين العامين في العاصمة، وينطلق مبدأ المركزية من المقولة التي تدعي أن كفاءة وفعالية المؤسسة تتزايد من خلال اتخاذ القرارات من طرف شخص واحد، أو رئيس منسق واحد، فهو متخذ القرار النهائي لكل موضوع يعرض عليه، ويمكنه تفويض اتخاذ بعض القرارات إلى مرؤوسيه، أو إلغائها بغض النظر عن مشروعيتها.

كما أن الحكومة المركزية في ظل هذا النظام تمارس كل الوظائف الإدارية في العاصمة والأقاليم المختلفة، من خلال مؤسسات المركزية وفروعها المتمثلة في التالي :رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، الوزراء وممثليهم في الأقاليم وهم الولاة ويعود هذا التوحيد إلى وحدة أسلوب ونمط النظام الإداري في الدولة، وبناء هيكل النظام الإداري على أساس هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات المتناسقة– يعلو بعضها البعض –وتخضع للتدرج أو ما يعرف بالسلم الإداري[2].

2– اللامركزية الإدارية:

إن الاهتمام باللامركزية الإدارية جاء مواكبا للاهتمام بقضية التنمية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، إذ أصبح لا ينظر إلى الأسلوب الإداري بالبساطة التي كانت تقوم عليها المركزية التي اعتمدتها الدول في القيام بالوظيفة الإدارية،حيث أصبح من الصعب أن تقوم الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية في كافة أرجاء الدولة لوحدها، بل لابد لها من مساعدة من جهات أخرى تتولى إشباع جزء من الحاجات العامة، من خلال ممارسة جزء من النشاط الإداري بشكل مستقل عن السلطة المركزية، وعلى هذا الأساس تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات أخرى، سواء كانت محلية أو مصلحية، وهذا الأسلوب من

2–الموقع الرسمي لمؤسسة الحوار المتمدن: http://www.ahewar.org

3–جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر، 2003 ، ص:153

أساليب التنظيم الإداري يعرف باللامركزية الإدارية[1].

وفي هذا السياق، أخذت الإدارة اللامركزية اتجاها عالميا كإجراء تصحيحي للمركزية المفرطة التي رافقت بناء الدولة الحديثة منذ القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، ولذلك أخذت دول العالم المختلفة تتوسع في هذا الاتجاه منذ أوائل التسعينيات من القرن الماضي عندما أدركت أن إدارة الموارد وتوفير الخدمات يصعب حصرها في إدارة مركزية واحدة.

حيث حظي تطور الديمقراطية واللامركزية باهتمام عالمي متزايد منذ نهاية الثمانينات إذ سلكت العديد من البلدان الطريق المفضية إلى تيسير عدد من جوانب اللامركزية ولا يوجد نموذج معياري للامركزية، بل إن العمليات والتدابير تختلف اختلافا كبيرا وفقا للأغراض والأهداف، ووفقا للترتيبات المؤسسية وترتيبات التنفيذ،وقد تتجلى اللامركزية في أشكال عديدة، من بينها اللامركزية السياسية أو الإدارية أو الجبائية[2].

3- تعريف اللامركزية الإدارية:

تعددت التعاريف التي تناولت مفهوم اللامركزية، تبعا لوجهة نظر الفقهاء والمفكرين، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن كل مفكر ينظر إلى الإدارة المحلية من زاوية معينة مبنية على الفلسفة الفكرية السياسية والقانونية للدولة التي ينتمي إليها.

يقصد باللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية أو مصلحية تتمتع بالشخصية المعنوية، وبمقتضى نظام اللامركزية يوجد في الدولة أشخاص معنوية عامة متعددة يطلق عليها اسم الأشخاص الإدارية أو أشخاص القانون العام، وهي أن تكون أشخاص إدارية إقليمية كالبلديات أو أشخاص مرفقية أو مصلحية كالمؤسسات العامة

[1] كواشي عتيقة، مرجع سابق، ص: 29.

[2]

على اختلاف أنواعها[1].

وتهدف اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري إلى توزيع سلطة اتخاذ القرارات بين عدة أجهزة إدارية إلى جانب السلطة المركزية، وإن هذه الجهات الإدارية المستقلة الأصل لا تتبع السلطة المركزية كسلطة رئاسية لها، إلا أنها تخضع لنوع من الرقابة والإشراف من قبلها، وذلك من خلال ما يعرف بالوصاية الإدارية، وذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والدستورية والإدارية.

ثانيا: اللامركزية المالية:

إذا كان الاستقلال الإداري ذو أهمية، فإنه لا يمكن أن يكون بمعزل عن أهمية الاستقلال المالي، وإذا كانت الهيئات اللامركزية تعتمد في تمويلها على الإدارة المركزية، فإن ذلك ينقص من استقلالها ويجعلها خاضعة للسلطة المركزية التي في مقدرتها أن تمارس رقابة مشددة على قرارات ونشاطات الهيئات اللامركزية حسب ما تراه مناسبا، وليس كما تراه الهيئات اللامركزية بالضرورة، ولهذا فإن استقلال الهيئات اللامركزية ماليا يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دون حاجة لموافقة السلطات المركزية إذا كان التمويل من خلالها[2].

إن تعدد وازدياد أدوار الجماعات المحلية في كل التجارب التي تأخذ باللاّمركزية أدّى إلى اعتماد آليات مالية مهمة تمكن هذه الجماعات من موارد تستطيع من خلالها القيام بهذه الأدوار ،فاللامركزية الإدارية ليست فقط متسع الحريات اللازمة للهيأت المحلية لاتخاذ القرارات التي تهم تدبير الشؤون المحلية إنما هي بالإضافة إلى ذلك تتطلب إعطاء الهيأت المحلية السلطات والإمكانيات المالية اللازمة للقيام بالمهام المنوطة بها على الوجه المطلوب

[1] http://www.fao.org

[2] محمد سليم العزوي، نظرات حول الديمقراطية، ط1 ،دار وائل للنشر والتوزيع ،عمان ، 2000 ، ص:77 .

خاصة ما يتعلق بالسلطة الجبائية المحلية[1].

اللامركزية المالية تعد أهم أنواع اللامركزية، إذ أنه بدون الاستقلال المالي لا يوجد استقلال إداري، ويتعلق هذا النوع من الترتيبات اللامركزية بقدرة السلطات المحلية أو الأجهزة التي تقدم الخدمات على جباية عوائد مالية عن هذه الخدمات، سواء بشكل مباشر من المواطنين المتلقين لهذه الخدمات أو بشكل غير مباشر عن طريق المخصصات المحولة من الحكومة المركزية وتأخذ اللامركزية المالية عدة أشكال:

1- التمويل الذاتي أو تلقي ثمن الخدمات التي تقدمها إلى المواطنين
2- التمويل المشترك بالتعاون مع متلقي الخدمات الذين يقدمون مقابلاً عينياً للخدمات التي يحصلون عليها .
3- زيادة المردود المالي من خلال تملك العقارات والاتجار بها.
4- تحويلات الضرائب من قبل السلطة المركزية لحساب الهيئات المحلية
5- القروض والمنح سواء الحكومية منها أو الخاصة.

تعني اللامركزية المالية حرية الوصول إلى الموارد و استخدامها، وفي هذا الإطار تتباين الدول في مدى الأخذ بدرجة أو بأخرى من درجات اللامركزية المالية، حيث نجد في الدول التي تتسم بالطبيعة المركزية تتمتع الأجهزة المحلية بسلطات محدودة في تقاضي رسوم ضئيلة مقابل بعض الخدمات التي تقدمها للمواطنين، ولا تتمتع بأية سلطات لغرض الضرائب، وإن كان ذلك يمنح لها القيام بتحصيل بعض أنواع الضرائب نيابة عن الحكومة المركزية وتحت رقابتها الكاملة.

وأما في الدول التي تتجه بالأخذ بقدر ما من اللامركزية فتظل سلطات الأجهزة المحلية محدودة في الأمور المالية، غير أنه يتم الأخذ بنظم خاصة لتقاسم الموارد المشتركة بين الحكومة المركزية وبين الأجهزة المحلية، الأمر الذي يتيح لهذه الأخيرة الاستناد إلى أسس مستقرة نسبيا لتحديد مواردها المالية، وقد يسمح لها بفرض وتحصيل

[1] كواشي عتيقة، مرجع سابق ص:36.

بعض الضرائب المحلية، إلا أن الحكومة المركزية تظل محتفظة بحقها في تحديد أنواع هذه الضرائب وفئاتها وبإتباع نظام لامركزي أكثر تطورا يتم منح الهيئات المحلية صلاحيات تحديد وتحصيل الضرائب والرسوم المحلية، ومسؤولية الإنفاق لتمويل الأنشطة التي تقوم بها، وذلك في إطار ضوابط يحددها القانون.

ثالثا: اللامركزية الجبائية:

أثبتت تجارب العديد من الدول أنه كلما كانت درجة استقلالية الإدارة المحلية أكبر، ازدادت قدرتها على توفير موارد مالية ذاتية، ويعني هذا تعزيز مبدأ اللامركزية، أي استقلالية مالية الإدارة المحلية' وبقصد تدعيم الاستقلالية المالية، اعتمدت العديد من الدول الفدرالية والموحَّدة نظاماً جبائيًا لا مركزياً، يتمُّ بموجبه تحويل المزيد من الصلاحيات الجبائية إلى الإدارات المحلية، لتتولَّى صلاحيات تحديد وفرض الضرائب المحلية وتحصيلها[1].

وتختلف درجة استقلالية الإدارة المحلية من دولةٍ إلى أخرى، وتختلف كذلك في الدولة الواحدة بين المدن الكبرى والمدن الصغرى والساحلية والصحراوية؛ فنجد المدن الكبيرة في آسيا وأمريكا اللاتينية تتمتَّع باستقلاليةٍ سياسية واقتصادية واسعة تشبه في بعض الحالات اختصاصات الدولة، أما باقي الإدارات المحلية فصلاحياتها محدودةٌ تشمل بعض الوظائف المعتادة التي تقوم بها الإدارة المحلية، مثل المنشآت التعليمية، المستشفيات، منشآت الرعاية الاجتماعية كرياض الأطفال، المرافق المختلفة الرياضية، الترفيهية، الثقافية، المسارح، دور العرض، المكتبات والمتنزهات[2].

تقتضي اللامركزية أن تتمتَّع السلطات المحلية بحُرية تحديد مجال إشباع نطاق القاعدة الضريبية وتحديد معدلاتها، غير أن عدداً قليلاً من الدول تمنح هذه الحرية للسلطات المحلية ، فغياب هذه الحرية هو إضعافٌ لسياسة الضرائب المحلية ولمسؤولية السلطات

[1] طارق طوقان، تقرير حول اللامركزية و الحكم المحلي في فلسطين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، ص: 14.

[2] جمال يرقي،الجباية المحلية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية،مجلة دراسات إفريقية، ص:57 :

المحلية أمام دافعي الضرائب، كما أن إدارة بعض الضرائب من قبل السلطة المركزية وتحويلها بالكامل إلى السلطات المحلية يُعدُّ تعقيداً للنظام الجبائي، وقد يُؤدِّي إلى عدم اهتمام الإدارة المركزية بهذه الضريبة؛ مما يُؤدِّي إلى قلة حصيلتها؛ وبالتالي يمكن القول أن اللامركزية الجبائية تُؤدِّي إلى تثمين الموارد المحلية؛ وبالتالي بذل الجهد في ترقية الموارد الجبائية والموارد الذاتية الأخرى.

وطبقاً لتصنيف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، يُحدَّد مدى استقلالية الإدارة المحلية بالنسبة للدخل وفق شرطين هما: الحرية في تحديد القاعدة الضريبية، وتحديد معدل الضريبة. وعلى اعتبار أن الضرائب المحلية هي النسبة الأساسية والأهم في موازنات الإدارات المحلية، فإن القدرة على التحكُّم في هذه النسبة يُعدُّ شرطاً أساسياً ومؤشِّرًا هاماً لمدى استقلالية الإدارة المحلية.تتمثَّل الأهداف الأساسية للالمركزية الجبائية في تحقيق الفعالية، الشفافية، التقيُّد في مجال المالية العامة، وكذا الوحدة الوطنية، والاستقرار السياسي، وتحقيق نوعٍ من المساواة بين المواطنين في مختلف المناطق.

وقد حاول العديد من الباحثين إبراز أثر اللامركزية الجبائية على النمو الاقتصادي، وانتهت الدراسة التي اعتمدت على الإنفاق كمحددٍ لدرجة اللامركزية الجبائية إلى أن اللامركزية الجبائية لها أثرٌ سلبي؛ حيث تُخفِّض من حصة الفرد ومن الناتج الداخلي الخام، وانتُقدت هذه الطريقة لكونها لا تُفرِّق بين الإنفاق المُتأتِّي من الموارد المالية المُحصَّلة محلياً والإنفاق الناتج من الموارد المُتحصَّل عليها من الإعانات الحكومية، أما الدراسات التي اعتمدت على درجة تحويل الصلاحيات الجبائية كمحدِّدٍ لدرجة اللامركزية الجبائية، فقد أظهرت أن اللامركزية الجبائية تُؤدِّي إلى زيادة نسبة نمو الناتج الداخلي الخام، ولها أثرٌ إيجابي على النمو الاقتصادي[1].

تُعدُّ العلاقة بين المستفيدين من الخدمات ودافعي الضرائب علاقةً هامة على مستوى المالية العامة؛ وعليه فإنه يتعيَّن على الإدارة المحلية أن تسعى لتوفير تكاليف الخدمات

[1] نفس المرجع،نفس الصفحة

المقترحة من المستفيدين من هذه الخدمات، فالإيرادات المحصلة محلياً يجب أن تُنفق محلياً، بما يُحقِّق منفعةً لدافعي الضرائب المحلِّيين؛ وهذا ما يترتَّب عليه أنه على المواطنين المحلِّيين دفع ضرائب أَعلَى للحصول على خدماتٍ أعلى وأفضل، ويتيح لهم حقَّ مساءلة المسؤُولين المحلِّيين، ويرفع درجة حرصهم ودرجة اهتمامهم بالمال العام من ناحية، كما يُؤدِّي إلى تنمية الوعي بأهمية مشاركتهم في تمويل المشاريع ومتابعتها من ناحيةٍ أخرى.

رابعا: الجماعات المحلية و الاستقلال المالي :

تعتبر الجماعات المحلية جزءا لا يتجزأ من الدولة ، أي أنها تابعة لها بالرغم من وجود اللامركزية ، التي تعتبر أسلوبا من أساليب التنظيم الإداري، و التي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و الهيئات الإدارية المنتخبة ، تباشر مهامها تحت رقابة هذه السلطة[1]. فتنظيم الدولة يستوجب تقسيمها إلى أقاليم ، ولاية و بلدية و بالرجوع إلى البلدية التي تعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية فهي تلعب دورا هاما في التكفل بحاجيات المواطنين . أما بالنسبة للولاية التي تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة و في نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وبالتالي كلاهما يلعبان دورا رئيسيا في مختلف الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية.

إن اتساع حجم المجتمعات و زيادة الطلب على الخدمات المختلفة بصورة تعكس استجابة سريعة وحقيقية لاحتياجات المواطنين و تمثيلهم و نقل وجهة نظرهم و مشاركتهم في رسم السياسات العامة التي تخدم المجتمع و المواطنين ، ساهمة في إنشاء و بروز مؤسسات الدولة كشريك أساسي للحكومة ، من منطلق أن الاهتمام و العناية بالأمور العامة ليست حكرا على الحكومة حيث أن هناك عناصر أخرى تشارك ليس فقط في الاهتمام بل و في

[1] نفس المرجع، ص:58.

أخذ الدور في طرح الأمور العامة و المساهمة في أدوار تنموية جادة[1]. إن الاتجاهات المعاصرة في إدارة التنمية الشاملة تتطلب مشاركة حقيقية من قبل الجماعات المحلية حيث أن هذا التعبير غير شائع الاستخدام في كثير من الدول النامية لأسباب مختلفة تتعلق إما بالدور الهامشي لهذه المؤسسات أو عدم رسوخ التجربة و ممارسة هذه الإدارات في النسيج التنظيمي لتلك الدول، و يمكن تحديد مفهوم وتنظيم المالي لهذه الجماعات في مايلي:

1-تعريف الولاية:

إذا رجعنا إلى قانون الولاية نجد أن هذه الأخيرة هي هيئة أو مجموعة محلية لامركزية إقليمية فهي جماعة ذات شخصية معنوية و استقلال مالي و لها اختصاصات، سياسية ، اقتصادية وثقافية وهي أيضا تنظيم إداري للدولة .

2-تعريف البلدية :

هي الجماعة القاعدية الإقليمية السياسية ، الإدارية ، الاقتصادية و الثقافية الأساسية، و هي تتمتع بالشخصية المعنوية العمومية التي ينتج عنها الاستقلال المالي ، وحرية التقاضي و لها نفس الإمتيازات و الحقوق والواجبات المقررة للأشخاص ماعدا المرتبطة منها بالشخصية الطبيعية وكذلك أن أموالها غير قابلة للتداول .

3- مفهوم الاستقلال المالي و اللامركزية المحلية :

المقصود باستقلال الجماعات المحلية هو أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك إلى أوامر السلطة المركزية و توجيهاتها ، و عليه يترتب على استقلال الهيئة المحلية مايلي:

[1] 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.

– حرية المبادرة وعدم تتدخل السلطة المركزية إلا في الحالات المنية على القانون.

– أن لا يكون للسلطة المركزية حق تعديل قرارات الجماعات المحلية .

– أن لا تسأل عن أعمالها حتى وإن كانت خاضعة للسلطة الوصائية .

– حق مخاصمة الدولة ذاتها أمام القضاء و طلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة المركزية.

خامسا: اللامركزية الجبائية في الجزائر

بعد الاستقلال انتهجت الجزائر نظام اللامركزية الإقليمية، ويتمثَّل ذلك في مستويين هما: الولاية، والبلدية، وهو ما يطلق عليه الجماعات المحلية المنتخبة حيث حاولت إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية ،ويتضح هذا جليا من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت لهذه الجماعات – الولاية و البلدية – عبر الإصلاحات المستمرة التي كرست لها و ذلك في كافة المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و الثقافية وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية باعتبارها هيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية للنهوض بمشاريع التنمية على المستوى المحلي[1].

تُعرَّف الولاية بأنها « جماعةٌ إقليمية تتمتَّع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتُحدَث بموجب قانون، وهي جماعةٌ لامركزية حائزةٌ على السلطات المتفرِّقة للدولة، تقوم بدورها على الوجه الأكمل، وتُعبِّر عن انشغالات ساكنيها، لها هيئاتٌ خاصة، أي مجلس شعبي وهيئة تنفيذية فعالة »[2]أما البلدية فهي: « جماعة إقليمية أساسية، تتمتَّع بالشخصية

[1] ربحي كريمة، بركان زهيه، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات،ص: 02.

[2] ربحي كريمة،مرجع سابق،ص:03-07.

المعنوية والاستقلال المالي، وتُحدَث بموجب قانون، ولها إقليمٌ واسمٌ ومركز ».[1]

وقد منح المشرِّع الجزائري البلديات صلاحياتٍ واسعة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، وبذلك فهي تتحمَّل مسؤوليةً هامة في التنمية المحلية؛ حيث تُشير الإحصائيات المعتمدة بأن حصيلة الجبايَة المحلية في أغلب البلديات في الجزائر تُشكل أكثر من 90% من مجموع إيرادات هذه البلديات [2]؛ وعليه فإنه يتمُّ التركيز في هذا على حرية تعبئة الموارد الجبائية المحلية، وتوزيع الموارد الجبائية المحلية.

تتوافَّر للبلدية موارد مالية أخرى غير جبائية ناتجة عن توظيف مواردها الخاصة المرتبطة باستغلال ممتلكاتها العقارية والمنقولة المنتِجة للمداخيل، وجبائية تتمثَّل في مجموعةٍ من الضرائب والرسوم تعود في بعضها كليةً إلى البلدية، وفي بعضها تُوزَّع حصيلتها بين الدولة والجماعات المحلية، وهناك إيراداتٌ يتمُّ تقاسمها في إطار الصندوق المشترك للجماعات المحلية. كما مَنَحَ المشرِّع الجزائري البلديات المسؤوليات التالية في توفير الموارد المالية:

- مسؤولية تعبئة وتسيير ماليتها الخاصة المُتمثِّلة في حصيلة الموارد الجبائية، مداخيل ممتلكاتها المنتجة للمداخيل والإعانات والاقتراضات.
- لا يمكن للبلديات أن تسجِّل إلا الضرائب والمساهمات والرسوم المنصوص عليها قانوناً والسارية المفعول.
- لا يمكن تحصيل أي ضريبة أو رسوم إلا بعد الموافقة التداولية المسبقة للمجلس الشعبي البلدي.

[1] ايطاحين غانية، دراسة بعنوان "الموارد الجبائية للجماعات المحلية ودورها في تغطية نفقاتها": www.topfiscal.net

[2] المادة 01 والمواد من–84 إلى 165 من القانون 08/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية.

سادسا: مدى استقلالية البلديات في توفير الموارد المالية

إن مقدرة السلطات المحلية في البلديات على تأمين الخدمات الضرورية للمواطنين مرتبطة بشكل أساسي بالموارد المالية للبلدية و إمكانية تنميتها، فعندما توزع المهام و تحدد البرامج تبرز الحاجة إلى التأكد من أن السلطة المحلية لديها الموارد الضرورية لتأمين هذه الخدمات تنفيذ هذه البرامج[1].

لمعرفة مدى استقلالية البلديات في توفير الموارد المالية يجب دراسة درجة اللامركزية الجبائية في الجزائر، ولا يتأتَّى هذا إلا بدراسة عنصرين هما: الحرية في تحديد وعاء الضريبة، والحرية في تحديد معدل الضريبة.

أ- الحرية في تحديد وعاء الضريبة:

لقد حمَّل المشرِّع الجزائري البلديات مسؤولية أو صلاحية تعبئة الموارد المالية الخاصة، أهمها الضرائب والرسوم المحلية، من خلال المادة 146 من قانون البلدية، وتقتضي هذه المسؤولية أن تتكفَّل البلدية بتحديد وعاء الضرائب والرسوم المحلية، وتحديد معدلاتها ومتابعة تحصيلها. في نفس الوقت، وضعت المادة 164 من قانون البلدية إطارًا لفرض الضرائب والرسوم المحلية؛ حيث نَصَّت أنه لا يُمكن للبلدية أن تسجّل أيةَ ضرائب أو رسوم غير منصوصٍ عليها في القوانين السارية المفعول، أي أن استحداث الضرائب والرسوم هو من اختصاص الدولة فقط.

ب- الحرية في تحديد معدل الضريبة:

[1] محمد شكرين و محمد بالهادي، « إصلاح الجباية المحلية وآثاره المرتقبة على التنمية المحلية »، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: « التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق » الذي نظمه المركز الجامعي برج بوعريريج يومي 14-15 أفريل 2008.

إن المشرِّع 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 تحدّد مجالاتٍ معينة، وعلى الإدارة المحلية أن تتَّخذ قراراتها ضمن هذه المجالات المتعلِّقة بتحصيل الضرائب والرسوم المحلية.

الموارد المحلية الجبائية في الجزائر:

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 تتمتَّع بأية حريةٍ في تحديد الوعاء الضريبي أو فرض ضرائب معينة، بينما تمنح للمجالس الشعبية البلدية سلطة فرض رسوم للإقامة والتطهير والحفلات بموجب مداولات تتم المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية.

ب- من حيث سلطة تقدير معدل الضريبة:

تقوم الدولة بموجب القوانين الإخضاع في كل الضرائب والرسوم، وتحدِّد مجالاً يتضمَّن الحد الأقصى والحد الأدنى لمبالغ عددٍ من الضرائب والرسوم.

ج- من حيث الجهة القائمة بالتحصيل:

تقوم الدولة بجباية كل الضرائب من جهة، وتقوم بتوزيعها وتحويلها إلى مختلف الهيئات المحدَّدة والبلديات المعنية من جهةٍ أخرى، وليس من صلاحيات البلديات متابعة التحصيل أو متابعة المتخلِّفين عن الدفع، في حين تتمتَّع البلديات بسلطة تحصيل بعض الرسوم بطريقةٍ مباشرة؛ لكون هذه الرسوم تُدفع مقابل خدماتٍ أدَّتها لهم.

د–من حيث تقسيم الضرائب:

تحدِّد الدولة نسب توزيع حصيلة الضرائب بين الدولة والجماعات المحلية، كما تُحدِّد المعايير المتَّبعة في توزيع موارد الصندوق المشترك للجماعة المحلية، وتشرف على إدارة الصندوق من خلال المجلس التوجيهي الذي يرأسه وزير الداخلية والجماعات المحلية أو ممثِّله.

ومما تجدر الإشارة إليه، أن الإعانات التي يقدِّمها الصندوق أو الدولة، غالباً ما تكون مرفقة بتعليماتٍ وشروط عن كيفية استعمال هذه الاعتمادات، هذا من جهة، وأن موازنة البلدية خاضعةٌ لمصادقة مصالح الوصاية من جهةٍ ثانية.

مما سبق يمكن ملاحظة أنه لا يمكن الحديث عن لامركزيةٍ حقيقية في الجزائر؛ فالبلديات غير مستقلة ولا تتمتَّع 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[1]؛ الأمر الذي ينعكس بدوره على حصيلة الضرائب والرسوم الذي ينجرُّ عنه ضعف قدرة البلدية على خدمة المرفق العام.

خلاصة:

تعتبر اللامركزية الجبائية أهم دعائم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، وذلك من خلال تحميل الجماعة المحلية المسؤولية أكثر فأكثر، في تحديد الوعاء الضريبي وتحديد بعض نسب الضرائب، وفي تحصيل الضرائب والرسوم، وتزويد الجماعات المحلية بالوسائل المالية التي تسمح لها بتحقيق أهدافها في إطار برامج البلدية للتنمية، ويتسنَّى هذا بضرورة وضع تصوُّر متطوِّر للامركزية، وتحويل المزيد من مسؤولية تعبئة الموارد المالية الجبائية المحلية؛ كون أن الأساس السليم وجود هيكل إداري محكم يضمن وجود إدارة محلية تتدفق

[1] عبد القادر موفق، الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية، العدد الثاني،ديسمبر 2007، ص:96.

فيها الحياة تكفل قيام اتصالٍ وثيق بين الإدارة اللامركزية والإدارة المركزية في تكاملهما في تحقيق تنميةٍ متوازنة ومتكاملة ومستمرة ومتزايدة.

الهوامش:

1-المرسوم كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية-دراسة تحليلية مقارنة،مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة،

2-الموقع الرسمي لمؤسسة الحوار المتمدن: http://www.ahewar.org

3-جمال الدين لعويسات، مبادئ الإدارة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر2003

4-http://www.fao.org

5-محمد سليم العزوي، نظرات حول الديمقراطية، ط1 ،دار وائل للنشر والتوزيع ،عمان ، 2000،

6-طارق طوقان، تقرير حول اللامركزية و الحكم المحلي في فلسطين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن،

7-جمال يرقي،الجباية المحلية و الصندوق المشترك للجماعات المحلية،مجلة دراسات إفريقية،: www.iua.edu.sd/iua_magazine

8- 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.

9- ربحي كريمة، بركان زهيه، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات،

10- ايطاحين غانية، دراسة بعنوان "الموارد الجبائية للجماعات المحلية ودورها في تغطية نفقاتها": www.topfiscal.net

11- المادة 01 والمواد من-84 إلى 165 من القانون 08/90 المؤرخ في

1990/04/07 المتعلق بالبلدية.

12- محمد شكرين و محمد بالهادي، « إصلاح الجباية المحلية وآثاره المرتقبة على التنمية المحلية »، مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول: « التنمية المحلية في الجزائر: واقع وآفاق » الذي نظمه المركز الجامعي برج بوعريريج يومي 14-15 أفريل 2008.

13- عبد القادر موفق، الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية، العدد الثاني،ديسمبر 2007،