تبعية الموارد الجبائية للسلطة المركزية وآثارها على عجز البلديات في الجزائر- بالإشارة إلى بلديات ولاية تبسة

د/ عولمي بسمة — **مهري عبد المالك**

جامعة تبسة — **أستاذ مساعد - جامعة تبسة**

الملخص:

تعتمد الدولة الجزائرية في تسيير المرافق العمومية على ما يسمى بالجماعات المحلية والمتمثلة في البلدية والولاية وفق التنظيم الإداري المعمول به. كما أن السلطة الحكومية تعمل على تعبئة الموارد المالية المتاحة من أجل تمويل المشاريع التنموية على المستوى المحلي، إلا أن تخصيصات الموارد المالية ولا سيما الموارد الجبائية لا تكفي لتغطية المصاريف المحلية للبلديات على مستوى بعض ولايات الوطن منها بلديات ولاية تبسة والتي تعد من أهم الولايات المستفيدة من مختلف الإعانات. فالعجز المستمر في ميزانية البلدية وراءه أسباب مختلفة منها ما يتعلق بالمستوى الوطني ومنها ما يتعلق بالمستوى المحلي.

الكلمات المفتاحية: ولاية تبسة، أسباب العجز، مشاكل التمويل، آثار تمركز الجباية المحلية.

Résumé:

L'Etat algérien repose dans la conduite des installations publiques sur les soi-disant groupes locaux représentés dans la commune et la wilaya, conformément à l'organisation administrative applicable. Le pouvoir de gouvernement s'emploie à mobiliser les ressources financières disponibles pour le financement de projets de développement au niveau local, mais les allocations de ressources financières, en particulier les ressources fiscales ne suffit pas à couvrir les dépenses des communes locales sur le niveau de certains wilayas, y compris les communes de la wilaya de Tebessa, qui

est l'un des willayas les plus importants bénéficiant de diverses subventions. Poursuivant déficit dans le budget de commune et derrière diverses raisons, y compris en ce qui concerne le niveau national, notamment en ce qui concerne le niveau local.
Mots-clés: la willaya de Tebessa, les raisons de déficit, les problèmes de financement, les effets de la concentration des impôts locaux.

المقدمة:

رغم التدابير المتخذة في مجال إصلاح المالية العامة وتعبئة الموارد من خلال إصدار التشريعات في مجال المالية والجباية بشكل خاص، إلا أن ولاية تبسة وعلى غرار ولايات الوطن عانت من العجز المالي المستمر وتأخر برامج التنمية بالولاية. ولعل من أسباب تأخر برامج التنمية في تبسة وعدم فعاليتها، العجز المالي الملحوظ في الميزانيات المحلية سنويا. فتطور عجز البلديات سببه الديون المفرطة، سوء التسيير وعدم كفاءة السلطات المحلية.

ولمعرفة أسباب وتطور العجز الميزاني للبلديات في الجزائر بشكل عام، تم تسليط الضوء على ولاية تبسة والتي شهدت تحولات على مستوى المالية المحلية كما استفادت من البرامج العادية وبرامج دعم الإنعاش الاقتصادي في مجال التنمية المحلية. وبالنظر إلى وضعية التنمية المحلية والمالية المحلية لولاية تبسة يتضح جليا مدى ترابط توافر الموارد الجبائية بتحقيق التنمية المحلية.

فولاية تبسة وكغيرها من ولايات الوطن قد عانت من العجز المالي طيلة السنوات الفارطة، وهنا تطرح عدة أسئلة حول أسباب العجز الذي تعاني منه جل البلديات في الجزائر، حيث أرجعت الدراسات السابقة في مجال الجباية المحلية الأسباب إلى الافتقار للموارد الجبائية المتأتية من الإدارة الجبائية أين تلعب فيها التهرب والغش الضريبيين دورا فعالا في نقص هذا المورد المالي.

كما أضافت الدراسات السابقة موارد أخرى يمكن للجماعات المحلية أن تعتمد عليها إلى جانب الجباية المحلية، والتي تتمثل في الإيرادات الفلاحية إذ يتبين من القوانين المالية أن الدولة تهتم بالدرجة الأولى بالجباية البترولية على حساب الجباية الزراعية أين تتمتع هذه الدولة بثروات غابية معتبرة.
ومنه فأهمية دراسة تطور العجز المالي للبلديات في ولاية تبسة تتطلب طرح تساؤل والذي يمثل إشكالية الموضوع « ماهي أسباب العجز ومشاكل التمويل في ميزانيات بلديات تبسة ؟ وما هو السبيل إلى تغطية ذلك العجز؟»
ومن هذا المنطلق تم تقسيم البحث إلى العناصر الموالية:

1- أسباب العجز ومشاكل التمويل على مستوى ولاية تبسة؛
2- أسباب العجز ومشاكل التمويل على المستوى الوطنـي؛
3- آثار احتكار السلطة المركزية لتوزيع الموارد الجبائية على عجز البلديات.

وللإجابة على سؤال الإشكالية، لا بد من إعطاء صورة شاملة حول ولاية تبسة من خلال البطاقة التعريفية لها وتحليل أسباب العجز المتكرر في ميزانيات معظم البلديات في هذه الولاية والتي تختلف بين المستوى المحلي والوطني إضافة إلى الأسباب الحقيقية التي أدت إلى ضعف الحصيلة الجبائية المحلية نظرا لكونها أول مورد لميزانية البلدية.

1-أسباب العجز ومشاكل التمويل على مستوى ولاية تبسة[1]:

قبل التطرق إلى مشاكل التمويل واسباب عجز ميزانية البلدية في معظم بلديات تبسة لا بد من التعريف بالولاية من خلال إعطاء بطاقة فنية عن ولاية تبسة.

1-1- بطاقة تعريف لولاية تبسة :

ترتبط ولاية تبسة بالمناطق السهبية الشاسعة وسط الهضاب العليا وتمتد على مساحة 13.878كلم^2، حيث تتشكل من 12 دائرة و28 بلدية والجدول رقم (01) يبين قائمة البلديات والدوائر التابعة لولاية تبسة إضافة إلى المساحة.
تحد ولاية تبسة من الشمال ولاية **سوق أهراس**، جنوبا ولاية **الوادي**، غربا وجنوب غرب ولايتي **أم البواقي وخنشلة**.

أما فيما يخص عدد سكان ولاية تبسة وحسب الإحصائيات المقدمة من طرف مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية قد بلغ نهاية 2002، 609.146 ساكن بكثافة سكانية تقدر بنسبة 44 ساكن للكلم^2،يتوزعون عبر إقليم الولاية تبعا لعوامل اقتصادية واجتماعية ومناخية على ثلاث (03) مناطق وهي:

1-1-1المنطقة الشمالية: وهي منطقة ذات كثافة سكانية عالية وتضم **12** بلدية يقطنها **62%** من العدد الإجمالي للسكان ويتوزعون على مساحة تشكل **19.6%**من المساحة الكلية، أي بكثافة تقدر بنسبة 101 ساكن للكلم^2.

1-1- 2المنطقة الوسطية: تمتاز بكثافة سكانية متوسطة متواجدة وسط إقليم الولاية، وتشمل **18** بلدية يقطنها حوالي 36% من العدد الإجمالي للسكان يتوزعون على مساحة 62% من المناطق الكلية، أي بكثافة سكانية قدرها 21 ساكن للكلم^2.

1-1- 3المنطقة الجنوبية : وهي منطقة ذات كثافة سكانية ضعيفة جدا متواجدة جنوب الولاية وتضم بلديتي نقرين وفركان، يقطنها حوالي 2% من مجموع السكان يتوزعون على مساحة تقدر بنسبة 18.06% من المساحة الكلية أي **ثلاثة** سكان للكلم^2.

في ولاية تبسة يلاحظ تمركز السكان بكثافة في ثلاث(03) بلديات أساسية وهي:

- تبسة بكثافة سكانية 949 **ساكن للكلم^2** .

- الونزة بكثافة سكانية 400 **ساكن للكلم^2** .

- الشريعة بكثافة سكانية 262 **ساكن للكلم^2.**

ويعود سبب تمركز السكان في البلديات السالفة الذكر إلى الموقع الاستراتيجي، كونها بلديات تتوفر على مناصب عمل إلى جانب توسع النشاط الاقتصادي، حيث تعتبر بلدية تبسة مقر الولاية وبالتالي فهي منطقة صناعية وتتوفر على نشاطات اقتصادية هائلة خاصة وأنها استفادت خلال 2001 من

اعتمادات من الصندوق الوطني لضبط التنمية المحلية وهي تمثل تقريبا 11% من مجموع العقود.

2-1-الأسباب المؤدية لاستفحال العجز في بلديات تبسة:

فيما يتعلق بالعجز المالي الذي تعاني منه البلديات على مستوى ولاية تبسة، فهو مستمر ويتكرر سنويا كما يطغى على غالبية البلديات وأسبابه متعددة منها ما يتعلق بعجز في الجباية.والجدول رقم (02) يوضح تطور العجز على مدى ثلاث (03) سنوات للبلديات والمبالغ المرصودة لتسوية الديون بالإضافة إلى الباقي من العجز والذي يغطى من خلال إعانات الدولة سواء عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو إعانات مباشرة.

يلاحظ من الجدول رقم(02) أن مقدار العجز في البلديات المعلن عن عجزها في الولاية كان متفاوتا خلال الثلاث (03) سنوات الأخيرة وحتى تغطية هذا العجز من قبل السلطات الولائية لم يكن بشكل تام، إذ في سنة 2006 تمت تغطية كامل العجز لكن في سنتي 2007-2008 لم يتم تغطية إلا 75% و93% على التوالي، والباقي من العجز تم تغطيته بموارد أخرى متمثلة في المنح التي استفادت بها البلديات خلال نفس الفترة.
في إطار تطهير الديون بولاية تبسة لسنتي 2006-2007، قد تم توزيع برنامج التطهير كما هو مبين في الجدول رقم(03) والذي يوضح مآل مبالغ التطهير بالإضافة للمنح المستفاد منها لتغطية العجز المتبقي للبلديات وتحسين الوضع المالي لها.
يلاحظ من الجدول رقم (03) أن إجمالي المنح المستفاد منها قد ارتفع في سنة 2007 عن السنة السابقة، نظرا للأخذ بعين الاعتبار عجز البلديات إذ يلاحظ أن إحصاء البلديات العاجزة قد أسفر في سنة 2007 عن 19 بلدية فقط مقارنة بسنة 2006 التي كان بها 24 بلدية عاجزة. ويعود التراجع في عدد البلديات العاجزة إلى استفادة كل من بلدية: الحويجبات، عين الزرقاء، المزرعة والشريعة بمنح خلال 2007، كما استفادت بلدية الحويجبات من منحة ناقص القيمة الجبائية لسنة 1997، والبلديات الأخرى استفادت من منحة معادلة التوزيع بالتساوي.

يلاحظ كذلك من الجدول رقم (03) أن نسب التغطية للديون من خلال منح التوازن لا تتعدى 22% تقريبا خلال الفترة2006-2007. بما أن نسبة التغطية للديون المتراكمة لا تتعدى مستوى 50% فهذا يدل على عدم نجاعة الجهاز المالي المحلي ولا الجهاز المكلف بالوساطة المالية.فتطور عجز البلديات في ولاية تبسة مرجعه أسباب عديدة، يمكن حصرها في النقاط الموالية:

- سوء التسيير من قبل الآمر بالصرف خاصة فيما يتعلق بالميزانية، حيث يقوم بإرسال الوثيقة إلى المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليها دون مراجعة الميزانية واستشارة أهل الاختصاص في ذلك.

- يعتبر عنصر العمالة هاما جدا في الهيكل التنظيمي للبلدية، إذ توفر العنصر البشري يسهل عمل الإدارة لكن العدد الزائد للموظفين من شأنه أن يؤثر على ميزانية البلدية خاصة إذا كان حجم البلدية لا يحتاج إلى عمالة كبيرة.

وعلى سبيل المثال في بلديتي بوخضراء ومرسط يلاحظ الفرق فيما يخص عدد الموظفين بهما، إذ يلاحظ أن بلدية بوخضراء والتي تكاد تنعدم فيها الموارد المالية الذاتية خاصة بدخول الهند في شراكة مع الجزائر فيما يخص المنجم والتي يعمل بها 42 عاملا دائما بنسبة 85.71%. أما بلدية مرسط بها 44 عامل دائم بنسبة 73.33%من إجمالي العمال. رغم أن بلدية بوخضراء أقل من بلدية مرسط، لكن نسبة العمالة بها مرتفعة، يعود السبب في ذلك إلى سوء تسيير هيكل التنظيم الإداري وعدم الرشادة في الإنفاق لأن حساب 61 من شأنه أن يثقل كاهل الميزانية كلما تضخمت مبالغه [2].

- لعب التقسيم الإداري دورا في تزويد فجوة العجز وزيادة عدد البلديات العاجزة على مستوى الولاية، حيث تم إدراج بلديات ودوائر في التقسيم الجديد لا تتوفر على الشروط كاملة، من بين تلك البلديات بلدية بولحاف الدير التي يقطنها حوالي 4.629 ساكن لا تتوفر على أدنى نشاط اقتصادي مهم، حيث كان الغرض من ذلك هو تقريب الإدارة من المواطن.

- أوكل التنظيم مهمة الإنفاق على قطاع التربية والتعليم إلى البلدية وهذا ما زاد من أعباء النفقات نظرا لسوء التسيير. فالمسؤولون في البلديات أجمعوا على أن انعدام الضمير المهني لمديري المدارس الابتدائية قد كلف ميزانية البلدية الكثير من الخسائر.
فبلدية مرسط تسدد سنويا ما يقارب 3.000.000 دج لشركة سونلغاز نتيجة الإنارة الليلية لكافة المدارس والتي تمثل ستة عشر(16) مدرسة ابتدائية. وعلى مستوى كل البلديات، رصدت ولاية تبسة مبالغ كبرى لفائدة إصلاح قطاع التربية من أجل التخفيف على البلديات وقد خصصت لذلك للفترة الخماسية 1999-2003 مبلغ 54.565.000 دج تم توزيعه على الخمس سنوات بالتوالي[3].

ومنه، فالأسباب متعددة وترجع جلها إلى اعتبارات سياسية واقتصادية خاصة بالنظام ككل وهذا ما تم رصده من آراء بعض الأعوان من البلديات وقباضات الضرائب على مستوى بلديات تبسة. وقد عملت السلطات العمومية بدورها من خلال الحملات التحسيسية والملتقيات الوطنيةعلىالتخفيف من عجز البلديات وإعادة تنظيم سيرها وكان الفضل لقانون1995 القاضي بفصل قباضات التحصيل عن التسيير والتي تعمل هذه الأخيرة على مراقبة تسيير البلديات، لكن هذا الإجراء لم يحول دون تفشي ظاهرة العجز المالي للبلديات.

2-أسباب العجز ومشاكل التمويل على المستوى الوطنـي:

من الناحية القانونية يساهم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بنسبة 5% من موارده لتغطية عجز البلديات، إلا أن ضخامة العجز المالي للبلديات يجعل من النسبة الممنوحة من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية لا تكاد تغطي سوى نسبة 6% من هذا العجز.

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

والجدول رقم(04) يبين تطور عدد البلديات العاجزة على مستوى الوطن، بالإضافة إلى مبالغ العجز على المستوى الوطني للفترة الممتدة مابين 1997 و2012. هذا العجز الذي يظهر في التقارير التي يصدرها الصندوق المشترك للجماعات المحلية.يتبين من الجدول أن عدد البلديات العاجزة تضاعف عشر مرات سنة 2012مقارنة بسنة 1997، بالمقابل ارتفع ملغ العجز المالي المسجل على مستوى تلك البلديات.

في الملتقى الجهوي التكويني الذي جرت أشغاله بولاية سطيف في أفريل 2001 والذي نظم لفائدة الإطارات المحلية المسيرة، تم ذكر أنه من أصل 1541 بلدية توجد 1280 بلدية عاجزة ماليا[4]. ويعود هذا العجز المالي إلى عدة أسباب، منها عجز المنظومة الجبائية عن مسايرة وتيرة النمو الاقتصادي، التقسيم الإداري، ضعف أداء المنتخبين المحليين وضعف التأطير المحلي الذي أدى إلى سوء التسيير.

كما يلاحظ أيضا من الجدول رقم(04) أن تدخلات الصندوق المشترك للجماعات المحلية في تغطية عجز البلديات قد تراجعت منذ 1997 وأصبح يغطي نسبة قليلة من العجز ويعود السبب في ذلك إلى تغير مهام الصندوق وتوجهت إيراداته إلى أوجه إنفاق أخرى حسب ما كان يقرره مجلس التوجيه.

فقد كان مجلس التوجيه يخصص سنويا مبلغ 9 ملايين دج بعنوان الإعانة الاستثنائية للتوازن والتي تغطي إلا نسبة 58% من النفقات المحلية. فتوزيع الإعانات يكون وفق مقاييس محددة وهي:[5]نسبة ثراء البلدية،المنطقة الجغرافية، عدد السكان، طول الطرق، قنوات التطهير، شبكات الكهرباء.

إلى جانب وظيفته التضامنية مع الجماعات المحلية، يقوم الصندوق المشترك بتتبع مسار الإعانات بشتى أنواعها والتحقق من توجيهها نحو الإنفقات المخصصة له أصلا. فعجز البلديات في الجزائر عامة يكون سببه الديون المتراكمة لسنوات متتالية مما يترتب عنه عدم القدرة على سدادها.وتظهر أسباب وقوع البلديات في غمرة الديون فيمايلي:

- سوء تقدير المشاريع أو الظروف الطارئة.

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

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

- عدم وجود إطارات مؤهلة في المالية والجباية.

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

- الظروف الأمنية القاسية والتي تطرأ فجأة دون التسطير لها.

- مبدأ التوان الوهمي والذي يجبر البلديات على وضع الميزانية للمصادقة عليها متوازنة، ولكن في الواقع هي غير متوازنة.

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

ويمكن حصر النقائص التي حالت دون تحقيق التوازن الجهوي في النقاط الموالية:[6]

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

- الوسط الجغرافي لعب دورا هاما في عدم التوازن الجهوي، فالبيئة الريفية تفتقر إلى هياكل صناعية والتي تمد الصناعات الصغيرة المحلية بمواد أولية أو نصف مصنعة، كما يفتقر هذا الوسط إلى هياكل الخدمات الاجتماعية والثقافية

اللازمة، ذلك ما أدى بالإطارات الكفأة واليد العاملة الماهرة إلى النزوح نحو المدن التي تتوفر عليها.

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

تجدر الإشارة إلى أن أسباب العجز في البلديات ليس تأخر برامج التنمية فقط وإنما يعتبر عجز الإيرادات الجبائية سببا مباشرا في العجز. كما أن احتكار السلطة لتوزيع الموارد الجبائية قلل من فرص التمويل لدى البلديات نظرا للعراقيل والإجراءات المطولة والتي تؤخر تمويل برامج التنمية في الولاية.

3-آثار احتكار السلطة المركزية لتوزيع الموارد الجبائية على عجز البلديات:

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

3-1- مبررات توزيع الموارد الجبائية:

رغم منح السلطة المركزية للجماعات المحلية الاستقلال الإداري والمالي إلا أن هذا الأخير يعد نسبيا لان استقلالها المالي في فرض الضرائب أو

تقديرها أو إلغائها تبقى جد محدودة كونها مسألة وطنية تخص الهيئة التشريعية. ولكن، استحواذ السلطة المركزية على سلطة تقرير الضرائب وتوزيعها انطلق من اعتبارات معينة ولكن هذا الإجراء لا يخلو من العيوب.

ومن جملة الأسباب المؤدية إلى تحكم السلطة المركزية في الجباية مايلي:

3-1-1 الكفاية الإدارية في تحديد إيرادات الممولين:

تتوقف الكفاية الإدارية على قدرات السلطة المركزية في الحصول على كافة المعلومات المتعلقة بالممولين الخاضعين للضريبة. هذه المعلومات تتوفر على مستوى الإدارة الجبائية المكلفة بالمتابعة والتي تملك نظاما معلوماتيا جبائيا يساعدها على جمع كافة المعلومات الضرورية[7].

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

3-1-2- الآثـار الاقتـصاديـة:

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

3-1-3- التخصيص الإقليمي للضريبة:

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

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

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

3-2- آثار تبعية الجباية المحلية للسلطة المركزية:

تعتبر الموارد الجبائية سلاحا ذو حدين في يد السلطة المركزية، حيث أن توزيع الموارد الجبائية يمكنه أن يؤثر إيجابيا على مهام الجماعات المحلية بما يعزز مفهوم اللامركزية الإدارية الذي يجبر السلطة المركزية على تسخير كل الوسائل للجماعات المحلية من أجل تحقيق مبدأ اللامركزية الإدارية، كما يؤثر سلبا في الإنقاص من المهام اللامركزية والتي لا تتماشى مع النفقات المحلية. وعليه، تتمثل الآثار السلبية لتبعية الجباية المحلية للسلطة المركزية فيما يلي :[8]

3-2-1- عدم فعالية نظام توزيع الموارد الجبائية:

رغم كثرة النصوص التشريعية التي تخص نظام اللامركزية وتأهيل الجماعات المحلية للقيام بالمهام اللامركزية ومنحها كافة الصلاحيات التي

تمس النطاق المحلي وترتب على ذلك منحها الاستقلالية المالية للتصرف بحرية في تسيير الشؤون المحلية وتغطية النفقات، إلا أنه في الحقيقة يصب التشريع الجبائي في اتجاهين متناقضين[9]:

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

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

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

3-2-2- عدم كفاية الموارد الجبائية المحلية مقارنة بالنفقات:

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

ومن خلال إحصائيات سنة 2005 لوحظ أن نفقات التجهيز والخاصة بالبلديات بما فيها قطاعات التعليم والرياضة والثقافة قد تعدت21.721 مليار دج وفي سنة 2003 كانت تقدر بمبلغ 13.132 مليار دج وهذا يدل على الارتفاع المتسارع للنفقات المحلية.

وبنفس وتيرة التزايد كانت نفقات الولايات لسنة 2001 تقدر بمبلغ 4.826 مليار دج وارتفعت إلى 8.593 مليار دج لسنة 2005 ليصبح إجمالي الإنفاق في البلديات والولايات معا لسنة 2001 مقدرا بمبلغ 17.958 مليار دج ومبلغ 30.314 مليار دج لسنة 2005.[10] ومنه، يمكن إرجاع سبب التزايد المتسارع للنفقات المحلية إلى ارتفاع نفقات التجهيز في البلديات نظرا لتوسع مهامها اللامركزية وزيادة حجم البلديات، إضافة إلى تضخيم مصاريف المستخدمين في البلديات مقارنة بباقي مجالات الإنفاق والجدول رقم(05) يبين توزيع نسب الإنفاق حسب الأولويات في ميزانية البلدية.

يلاحظ من الجدول رقم(05) أن أعلى نسبة في الإنفاق على مستوى البلديات في الجزائر من نصيب مصاريف المستخدمين بنسبة 65% ومصاريف التجهيز الخاصة بالبلدية بنسبة 10%. وبالمقابل يلاحظ أن وتيرة تزايد الموارد الجبائية المحلية بطيئة وهذا ما تثبته الإحصائيات السنوية التي تقرها وزارة المالية من خلال المديرية العامة للضرائب. ويمكن ملاحظة الفرق بين الزيادة في الإنفاق والزيادة في الموارد الجبائية من خلال الجدول رقم(06) والذي يبين مقارنة الموارد الجبائية ونفقات التجهيز والاستثمار للجماعات المحلية للفترة 2001-2007.

انطلاقا من الجدول رقم(06) يبدو أن زيادة الموارد الجبائية من سنة لأخرى متفاوتة، فبمقارنة نسبة زيادة النفقات من سنة 2001 إلى 2004مع نسبة الزيادة في الموارد الجبائية بين سنتي 2001 و 2003 يلاحظ أن الزيادة المتسارعة في النفقات غطت الزيادة البطيئة للموارد الجبائية في البلديات وهذا ما يخلق مشكل في التمويل المحلي.

3-2-3- عدم التوازن الجهوي في توزيع الثروة:

يلعب الموقع الجغرافي للجماعات المحلية دورا هاما في التأثير على تدهور المالية المحلية نظرا لتواجدها في مناطق ينعدم أو يقل فيها النشاط الاقتصادي، فضعف النشاط الاقتصادي في بعض البلديات يعتبر معرقلا للموارد المالية

وخاصة الجبائية منه. وقد زاد مشكل عدم العدالة في توزيع الموارد الجبائية بين الجماعات المحلية والدولة وبين الجماعات المحلية ذاتها في تدهور الحصيلة الجبائية المحلية.

فتزايد مهام البلديات خاصة بعد التقسيم الإداري لسنة 1984 تطلب تغيير أسلوب التسيير وعناصر بشرية مؤهلة إضافة إلى الموارد الجبائية والتي تعتبر المورد الأساسي للبلديات في الجزائر. ويظهر التفاوت وعدم التوازن في توزيع الموارد الجبائية بين الدولة والبلديات بشكل خاص في الجدول رقم(07) والذي يبين توزيع الحصيلة الجبائية بين الدولة والبلديات للفترة 2004-2008. حيث لوحظ تذبذب في توزيع الحصيلة الجبائية من سنة لأخرى للبلديات وانخفاض في الحصيلة خاصة بين سنتي 2007 و2008 والسبب في ذلك يعود للإصلاحات الجبائية المعتمدة من قبل السلطة الحكومية والمتمثلة في إصلاحات ذات بعد تشريعي والمتعلقة بالإعفاءات والتخفيضات إضافة إلى استفحال ظاهرتي الغش والتهرب الضريبي مما فوت الملايير على الخزينة العمومية.

الخاتمة:

تعتبر الولاية والبلدية خليتين أساسيتان في المجتمع، حيث خول لهما القانون صلاحيات عديدة في شتى المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والمالية. لكن صلاحيات الجماعات المحلية في المجال المالي تعد محدودة نظرا للقيود المفروضة على البلديات في الميدان المالي، أين كانت أقل حظا من السلطة المركزية في مجال جباية الموارد الجبائية. لكن البلدية وهي الخلية الأساسية في المجتمع لا تحظى بالمسؤولية الكاملة عن الوضع المالي وهذا ما يتضح من خلال أسباب العجز في إحدى ولايات الوطن ببلدياتها ألا وهي ولاية تبسة، التي تعاني نقصا كبيرا في الموارد المالية وتعتمد بشكل كبير في تمويل المشاريع المتأخرة في الإنجاز وتمويل جزء من عجز الميزانية.

ومن خلال السؤال الذي تم طرحه في الإشكالية «ما هي أسباب العجز ومشاكل التمويل في ميزانيات بلديات تبسة ؟ وما هو السبيل إلى تغطية ذلك العجز ؟» تم التوصل إلى أن أسباب عجز الجباية المحلية في الجزائر متعددة ولا يمكن حصرها في سبب واحد. فعدم استقرار النظام الضريبي يمثل أحد الأسباب من خلال التقلبات في معدلات الضرائب ووعائها، كما تعد القوانين الصادرة كل سنة سببا في تذمر المكلفين من جهة والإدارة الجبائية من جهة أخرى.

والجماعات المحلية تعتمد في تمويلها على مصادر داخلية وخارجية، لكن في الأصل يتم تمويل ميزانيتها بالموارد الجبائية التي تمثل نسبة 90% من الموارد الإجمالية (الذاتية والخارجية). وقد شهدت ميزانيات البلديات عبر الوطن عجزا سنويا خلال سنوات متتالية.[11]

كما أن الدفع الجزافي قبل إلغائه من قانون المالية سنة 2006 والرسم على النشاط المهني اللذان يمثلان نسبة معتبرة في ميزانية البلدية، لا تكاد تغطي مصاريف المستخدمين رغم أنها موجهة في الأساس إلى تغطية نفقات التجهيز والاستثمار. وقد لعب سوء التسيير للإدارة المحلية دورا هاما في تعطيل عجلة التنمية المحلية نظرا لنقص التأطير في مجال الجباية، إضافة إلى نقص الوعي الجبائي لدى المكلفين نظرا لاعتقادهم الخاطئ أن الضريبة اعتداء على شخص المكلف بالضريبة وأمواله وكأن المكلف بجباية الأموال يعتدي على الشخص الخاضع للضريبة لحسابه الخاص.[12]

وقد لعبت ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين دورا كبيرا في انخفاض الحصيلة الجبائية وتفويت الملايين من الدينارات على خزينة الدولة والجماعات المحلية. ومنه، فإن ضعف الجباية المحلية يعد سببا في استمرارية تبعية الجماعات المحلية للسلطة المركزية في مجال الجباية المحلية وعدم إعطائها الصلاحيات الكافية في إنشاء ضرائب نوعية وتحديد وعائها.

وعليه، فالجباية المحلية تعاني من مشاكل ومعوقات تحول دون تمويلها لبرامج التنمية المحلية على مستوى بلديات الوطن، وتتمثل تلك المعوقات في سوء التسيير وتعقد التشريعات إضافة إلى الغموض الذي ينتاب بعض النصوص التشريعية مما أدى إلى استفحال ظاهرتي الغش والتهرب في أوساط المكلفين بالضريبة.

ملحقات الجداول :

جدول رقم 01: التنظيم الإداري لولاية تبسة

الرمز	الدوائر	البلديات التابعة	المساحة الإجمالية بـ كلم^2
01	تبسة	تبسة	184
02	بئر العاتر	بئر العاتر	1.522
03	الشريعة	الشريعة	267
04	العوينات	العوينات	411
05	نقرين	نقرين	1.604
06	بئر مقدم	بئر مقدم	426
07	الكويف	الكويف	257
08	مرسط	مرسط	296
09	العقلة	العقلة	255
10	الونزة	الونزة	124
11	الماء الأبيض	الماء الأبيض	316
12	أم علي	أم علي	188
المجموع	12	28	13.878

المصدر: مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية، ولاية تبسة

جدول رقم(02): تطور عجز البلديات بتبسة للفترة 2006-2008

الوحدة: دج

	2006	2007	2008	المجموع
عدد البلديات العاجزة	23	24	19	66
مبلغ العجز	193.100.000	316.253.783	169.657.517	505.221.300
المبلغ المخصص لتغطية العجز	193.100.000	238.500.000	158.300.000	589.900.000
باقي العجز	00	77.753.783	11.357.517	89.111.300
المبالغ المرصودة لتسوية الديون	100.000.000	166.995.104	170.655.533	437.560.637

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات الدليل الإحصائي لولاية تبسة.

جدول رقم(03): توزيع مبالغ تطهير الديون بولاية تبسة لسنتي2006-2007

الوحدة: دج

السنة	الديون المعنية بالتطهير	المبالـغ	المنح	المبالـغ
2006	ديون النفقات الإجبارية	50.700.000	منحة معادلة التوزيع	39.743.820
			منحة الدفع الجزافي	172.765.882
	ديون النفقات الضرورية	46.000.000	منحة خاصة	14.169.000
	ديون تجهيز للقطاع الخاص	43.811.774	القيمة المخفضة الجبائية	20.800.000
	المـجـمـوع	166.995.104	المجـمـوع	247.478.702
2007	مؤسسة سونلغاز	69.137.365	منحة معادلة التوزيع	129.548.020
			منحة الدفع الجزافي	181.837.273
	مؤسسة المياه	101.518.168	القيمة المخفضة الجبائية	17.718.924

المجموع	170.655.533	المجموع	329.104.217

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية، مرجع سابق.

جدول رقم(04): تطور عدد البلديات العاجزة للفترة 1997-2012
الوحدة: مليون دج

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

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

جدول رقم(05): توزيع نسب الإنفاق في البلديات حسب الأولوية

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

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

جدول رقم(06): مقارنة الموارد الجبائية المحلية بنفقات التجهيز للفترة 2001-2007

الوحدة: مليون دج

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

المصدر: تقرير اللجنة التنسيقية لوزارة المالية المتعلق بالجباية المحلية، سبتمبر 2008.

جدول رقم(07): توزيع الحصيلة الجبائية بين الدولة والبلديات للفترة 2004 -2008

الوحدة: مليون دج

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

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات وزارة المالية 2009.

الهوامش :

[1]- Centre nationale d'études et analyse pour la planification, Réfonte du systéme fiscal, Document interne, Alger, 199, p 55.

[2]أخذت المعلومات من مكتب الأمانة العامة لبلديتي مرسط وبوخضراء، مارس.2006

[3]الدليل الإحصائي لولاية تبسة، 2003، ص: 05.

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

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

[6]- A.Souna," système de financement des collectivités locales en Algérie : réalité et perspectives", mémoire de fin d'études de troisième cycle en finances publiques, institut d'économie douanière et fiscalité, 2006,pp : 12-15.

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

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

[9]-بورقعة (الهاشمي)، "توزيع الجباية المحلية ولامركزية المهام"، مذكرة نهاية الدراسة، المعهد التونسي المغاربي للجباية والجمارك، دفعة2000، ص: 88.

[10] المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق"، جويلية2006، ص: 27.

[11]-مراد (ناصر)،"الإصلاح الضريبي في الجزائر وأثره على المؤسسة والتحريض الاستثماري"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1996-1997.ص: 183.

[12]- Ministère Des Finances, "Evolution des ressources fiscales et patrimoniales des collectivités locales et du FCCL de 1998 à 2004", rapport de la commission des finances locales, 2005.

المراجع:

1- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق"، جويلية2006.

2- الدليل الإحصائي لولاية تبسة، 2003.

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

4- بورقعة (الهاشمي)، "توزيع الجباية المحلية ولامركزية المهام"، مذكرة نهاية الدراسة، المعهد التونسي المغاربي للجباية والجمارك، دفعة.2000

5- مراد (ناصر)، **"**الإصلاح الضريبي في الجزائر وأثره على المؤسسة والتحريض الاستثماري**"**، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1996-1997.

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

7- مكتب الأمانة العامة لبلديتي مرسط وبوخضراء، مارس2006.

8- S.Benaissa," L'aide De L'état aux Collectivités Locales, Office Des Publications Universitaire", 1990.

9-Centre nationale d'études et analyse pour la planification," Réfonte du systéme fiscal", Document interne, Alger, 1997.

10- Ministère Des Finances, "Evolution des ressources fiscales et patrimoniales des collectivités locales et du FCCL de 1998 à 2004", rapport de la commission des finances locales, 2005.

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