

بسملة عولمي

أستاذة محاضرة صنف-أ-

Aoulmi.besma@gmail.com

جامعة تبسة-كلية العلوم الاقتصادية-

تبعية الموارد الجبائية للسلطة المركزية وآثارها على عجز البلديات في الجزائر بالإشارة إلى بلديات ولاية 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 تركز الجباية المحلية.

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 الوطني ؛

⁻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 تبسة¹:

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 13.878 كلم²، 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 للكلم²، يتوزعون عبر إقليم الولاية تبعا لعوامل اقتصادية واجتماعية ومناخية على ثلاث (03) مناطق وهي:

1-1-1 المنطقة 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 للكلم².

1-1-2 المنطقة 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 للكلم².

1-1-3 المنطقة 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 للكلم².

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

- تبسة بكثافة سكانية 949 ساكن للكلم².

- الونزة بكثافة سكانية 400 ساكن للكلم².

- الشريعة بكثافة سكانية 262 ساكن للكلم².

ويعود سبب تركز 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 وتوفر على نشاطات اقتصادية هائلة خاصة وأنها استفادت خلال 2001 من اعتمادات من الصندوق الوطني لضبط التنمية المحلية وهي تمثل تقريبا 11% من مجموع العقود.

1-2- 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 يغطي 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% و 93% 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 عاجزة قد أسفر في سنة 2007 عن 19 بلدية فقط مقارنة بسنة 2006 التي كان بها 24 بلدية عاجزة. ويعود التراجع في عدد البلديات عاجزة 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 الفترة 2006-2007. 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 الأمر 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 مرست بها 44 عامل دائم بنسبة 73.33% من إجمالي العمال. رغم أن بلدية بوخضراء أقل من بلدية مرست، 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 مبالغه².

- 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 مرست 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 بالتوالي³.

كما تم طرح إشكالية عجز بلديات تبسة في ملتقى ولايات الشرق مع وزير المالية خلال سنة 2006 بولاية عنابة، وتم طرح إشكالية المداخل التي يدرها مصنع الدواجن والتي تصب في المديرية العامة لولاية سوق أهراس بدلا من أن تستفيد منه ولاية تبسة. تلقوا في هذا الشأن وعودا من الوزير بتسوية الوضعية ومحاولة تغيير مسار الإيرادات وتعبئة الموارد المالية على المدى القصير على الأقل.

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 الوطنية على التخفيف من عجز البلديات وإعادة تنظيم سيرها وكان الفضل لقانون 1995 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 الوطني:

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 عرفتتها 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 ما بين 1997 و 2012. 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 مبلغ 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 بمتابعة مسار الإعانات بشتى أنواعها والتحقق من توجيهها نحو الإنفقات المخصصة له أصلاً. 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 فيما يلي :

- سوء تقدير المشاريع أو الظروف الطارئة.

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

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

- عدم وجود إطار مؤهلة في المالية والجبائية.

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

- الظروف الأمنية القاسية والتي تطرأ فجأة دون التسطير لها.

- مبدأ التوازن 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 إنجاز المشاريع وليس هيمنة قطاع على آخر.

ويمكن حصر النقائص التي حالت دون تحقيق التوازن الجهوي في النقاط التالية :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 دوراً هاماً 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 التشغيل 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 جملها ترتبط بالقاعدة العامة لنظام التمويل والتشريعات السنوية المتمثلة في القوانين المالية القاضية بتعديل النظام المالي عامة والضريبي بشكل خاص.

وتجدر 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، استحوذت السلطة المركزية على سلطة تقرير الضرائب وتوزيعها انطلاق من اعتبارات معينة ولكن هذا الإجراء لا يخلو من العيوب.

ومن جملة الأسباب المؤدية إلى تحكم السلطة المركزية في الجباية ما يلي:

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

تتوقف الكفاية الإدارية على قدرات السلطة المركزية في الحصول على كافة المعلومات المتعلقة بالمولين الخاضعين للضريبة. هذه المعلومات تتوفر على مستوى الإدارة الجبائية المكلفة بالمتابعة والتي تملك نظاما معلوماتيا جبائيا يساعدها على جمع كافة المعلومات الضرورية⁷.

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 الآثار الاقتصادية:

تتجم 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 يلي⁸ :

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 متناقضين⁹ :

- 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 التضيق

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 تعدت 21.721 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 2004 مع 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 يندم 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 أساسيتين 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 حضا 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 «ماهي 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 تدمير المكلفين من جهة والإدارة الجبائية من جهة أخرى.

والجماعات المحلية تعتمد في تمويلها على مصادر داخلية وخارجية، لكن في الأصل يتم تمويل ميزانياتها 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 وتقويت 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 وتعدد 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
		العقلة المالحة	1.030
03	الشريعة	الشريعة	267
		ثليجان	1.825
04	العوينات	العوينات	411
		بوخضراء	213
05	نقرين	نقرين	1.604

903	فركان		
426	بئر مقدم		
88	الحمامات	بئر مقدم	06
328	قريقر		
257	الكويف		
152	بكاية	الكويف	07
168	بولحاف الدير		
296	مرسط	مرسط	08
279	بئر الذهب		
255	العقلة		
430	المزرعة	العقلة	09
132	بجن		
1.124	سطح قنطيس		
124	الونزة		
296	عين الزرقاء	الونزة	10
297	المريج		
316	الماء الأبيض	الماء الأبيض	11
286	الحويجبات		
188	أم علي	أم علي	12

	صفصاف الوسرى		
477			
المجموع	28	12	13.878

المصدر: مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية، ولاية تبسة

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

الوحدة: دج

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

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

جدول رقم(03): توزيع مبالغ تطهير الديون بولاية تبسة لسنتي 2006-2007

الوحدة: دج

السنة	الديون المعنية بالتطهير	المبالغ	المنح	المبالغ
2006	ديون النفقات الإجبارية	50.700.000	منحة معادلة التوزيع	39.743.820
	ديون النفقات الضرورية		منحة الدفع الجزافي	
	ديون تجهيز للقطاع الخاص	46.000.000	منحة خاصة	172.765.882
		43.811.774	القيمة المخفضة الجبائية	14.169.000
				20.800.000
	المجموع	166.995.104	المجموع	247.478.702

129.548.020	منحة معادلة التوزيع	69.137.365	مؤسسة سونلغاز	2007
181.837.273	منحة الدفع الجزافي	101.518.168	مؤسسة المياه	
17.718.924	القيمة المخفضة الجبائية			
329.104.217	المجموع	170.655.533	المجموع	

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 système fiscal, Document interne, Alger, 2013, p : 102.

(*) يتم منح إعانة التوازن من قبل الصندوق المشترك للجماعات المحلية تبعا لطلب من والي الولاية وفق جدول إرسال معنون باسم النفقة المخصصة ومقدار العجز.

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

أهم مجالات الإنفاق في البلديات	النسبة المئوية
أعباء المستخدمين والأجور	65%

10%	التمويل الذاتي (اقتطاعات لغرض التجهيز)
7%	مساهمة في صندوق الولاية لدور الشباب والتظاهرات الرياضية
2%	مساهمة في صندوق الضمان للموارد الجبائية
84%	المجموع

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 بالجبائية 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.

الإحالات:

¹ – Centre nationale d'études et analyse pour la planification, " Réfonte du système fiscal", Document interne, Alger, 1997, p : 55.

² أخذت المعلومات من مكتب الأمانة العامة لبلديتي مرست ويوخضراء، مارس 2006.

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

⁴ - مرغاد (الخضر)، "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 محاربة الغش 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: 138-122.

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

⁹ - بورقعة (الهاشمي)، "توزيع الجباية المحلية ولا مركزية المهام"، مذكرة نهاية الدراسة، المعهد التونسي المغاربي للجبائية والجمارك، دفعة 2000، ص: 88.

¹⁰ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق"، جويلية 2006، 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:

- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "التطور الذي يجب إضفاؤه على تسيير المالية المحلية في منظور اقتصاد السوق"، جويلية 2006.

- الدليل الإحصائي لولاية تبسة، 2003.

- 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.

- بورقعة (الهاشمي)، "توزيع الجباية المحلية ولا مركزية المهام"، مذكرة نهاية الدراسة، المعهد التونسي
المغاربي للجبابة والجمارك، دفعة 2000.
- مراد (ناصر)، "الإصلاح الضريبي في الجزائر وأثره على المؤسسة والتحرير الاستثماري"، مذكرة
مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة
الجزائر، 1996-1997.
- مرغاد (لخضر)، "واقع المالية المحلية في الجزائر"، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير
في العلوم المالية، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001.
- مكتب الأمانة العامة لبلديتي مرست وبوخضراء، مارس 2006.
- S.Benaissa, " L'aide De L'état aux Collectivités Locales, Office Des Publications
Universitaire", 1990.
- Centre nationale d'études et analyse pour la planification, " Réfonte du système fiscal",
Document interne, Alger, 1997.
- 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.
- 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.