

المالية العمومية وحماية البيئة: التجربة الفرنسية في ظل الاتحاد الأوروبي Government Finance and Environment Protection: The France's Experience within the European Union

بن الجوزي محمد*

أستاذ محاضر "ب" جامعة الجزائر 3

ملخص: إن حماية البيئة تتطلب تدخل السلطات العمومية، و ذلك بإدراج كل الوسائل القانونية والتنظيمية بما في ذلك القوانين العضوية والمراجعة الدستورية، والتي تجعل من جميع الأنظمة المالية العمومية معنية بذلك. وسواء تعلق الأمر بالجانب التقني الذي يجب أن يكون دقيقا حتى يمكن حل كل المشاكل التي يجب تذليلها، أو الجانب النظري الذي يجب أن يتبنى لوحة قيادة تمكنه من توزيع المسؤوليات لأن الأمر يتعلق أساسا بإعطاء الانسجام للنظام المالي العمومي.

إن صلب معاهدة كيوتو هي إعطاء الأهمية للحماية الخضراء، والرسوم العامة على الأنشطة الملوثة، وآليات المرونة، ومن أجل ذلك تعطى أهمية للوسائل الاقتصادية و الجبائية المستعملة وما يترتب عنها من صعوبات يجب تذليلها بمواصلة الإصلاحات. ولعل أهم هذه الوسائل هي اللجوء إلى الوسائل الجبائية وإعطاء بعض الأمثلة عن ذلك، وأخذ النموذج الفرنسي مثالا رائدا في دول الاتحاد الأوروبي، ثم الرخص القابلة للتداول أو ما يسمى بنظام *Système Communautaire D'échange (SCEQE)* *De Quotas* والإعانات. كما يدرج المقال الصعوبات المتعلقة بالحرثيات الأساسية، والتي تتمثل أساسا في كل من حرية تنقل السلع وحرية عمل المنافسة والحيادية الجبائية.

كما يوضح المقال المفارقة الموجودة بين المردود المالي للحماية البيئية والمحافظة على البيئة، وذلك من خلال عرض ثلاث نقاط ذات أهمية، وتتمثل في كل من وجوب إيجاد جباية بيئية للمساهمة في الحد من تدهور البيئة بتبني سياسات عمومية فعالة، واعتبار الجباية وسيلة تحفيزية من أجل تحقيق الغرض المنشود في ظل ضعف مستوى هذه الجباية، وعدم كفايتها لتبني برامج سياسة عمومية ناجعة. **كلمات مفتاحية:** معاهدة كيوتو، الحماية الخضراء، الوسائل الجبائية، الرخص القابلة للتداول، الإعانات.

* mohamedbeneldjouzi90@gmail.com

ABSTRACT: The environment protection requires public authorities' intervention, through implementation of a number of organic law and coherent legal procedures. This approach should lead to constitutional revision so that all the government finance systems will adopt and integrate the aimed reforms. It also must highlight the responsibilities and missions of each intervener. In the Kyoto Protocol, the importance of green taxation aims to introduce a general tax system on polluting activities (GTPA) as well as many flexibility mechanisms, including economic instruments such as taxes for the protection of the environment. In this regard, the generated difficulties should be overcome by continued reforms. Among the most important instruments, is referring to the taxation tools where France represents a revealing and leading example in the European Union in terms of emissions or subventions trading Scheme.

This study draws the difficulties related to fundamental liberties (goods free transportation, free play of competition and tax neutrality) which contradict the used instrument for environment protection. It also widens existing gap between the financial profitability of the environmental taxation (Eco-taxation) and environment preservation. The need to implement eco-taxation to put an end to environment destruction and adoption of efficient taxation policies by public authorities in addition to green taxation weakness, are the key points treated in this study.

Key words: Kiyoto protocol; Eco-taxation; Taxation instruments; Emission Trading Scheme; Subventions.

مقدمة:

تشهد المالية العمومية تحولات كبرى خلال السنوات القادمة، ليس فقط من خلال القوانين العضوية المنظمة للمالية العمومية للدول المتقدمة، ولكن مالية الجماعات المحلية ستتابع تطورها لتصل إلى مرحلة جديدة يتم هندستها من خلال المراجعة الدستورية، وكذا القوانين العضوية. وبالإضافة إلى هذا يجب كذلك إصلاح قوانين تمويل الحماية الاجتماعية.

ستعرف مختلف الدول - ولاسيما المتقدمة منها - مستوى غير مسبوق لإصلاحات تمس ماليتها العمومية والذي يتسم بشموليته. إذن، فهي مرحلة مهمة جدا ستبدأ اليوم وتكون أكثر أهمية في السنوات القادمة، والتي من خلالها ستطرح أسئلة تكون الإجابة عنها صعبة؛ ولذا فإن مجموع الأنظمة المالية العمومية ستكون معنية، والمرحلة الحالية تكون سائحة وبصفة ملموسة في إحداث ثورة في مفهوم الدولة.

من الناحية التقنية، يكون من اللازم والمطلوب النزول إلى مستويات دنيا في الآليات المؤسساتية، بحيث يجب أن تكون دائما أكثر دقة في الترتيبات التي يجب وضعها من أجل تبني إصلاحات حقيقية؛ وهذا ما ينجر عنه بالضرورة وفي كل لحظة مشاكل جديدة يجب حلها.

من الناحية النظرية، وحتى نتبنى إصلاحات ذات فعالية، أصبح من الضروري أكثر من أي وقت مضى إيجاد وسائل من أجل قيادة هذه الإصلاحات المتعددة الأقطاب، وبصفة خاصة مؤهلات أولئك الذين يأخذون على عاتقهم التنظير لمختلف الإصلاحات، المسؤولين السياسيين إلى المسؤول الأول للملائم والمكلف، ومن ثم كل المستويات تكون معنية، لأن الأمر يتعلق أساسا بإعادة بناء إجراءات اتخاذ القرار وإنشاء تنظيمات الضبط، وكذلك إعطاء الانسجام للنظام المالي العمومي.

إن النقاشات المتعلقة بالجباية الخضراء، والرسوم العامة على الأنشطة الملوثة، وآليات المرونة، تمثل صلب اتفاقية كيوتو والتي بدأ سريان مفعولها ابتداء من فيفري 2005، في القانون الدولي توضح أهمية الوسائل الاقتصادية والجباية من أجل المحافظة على البيئة، بينما مبدأ الاندماج الوارد في القانون العام يجعل من اللازم الأخذ بعين الاعتبار المحافظة على الموارد الطبيعية في تعريف كل السياسات، كما يشجع اللجوء إلى وسائل تحفيزية تنبثق عنها إجراءات تنظيمية بحتة.

إن مثل هذه المقاربة ليست بالجديدة، بحيث بينت إحدى الدراسات المنشورة من قبل منظمة L'OCDE بشأن هذا الموضوع في سنة 1989[1] بأنه في 14 بلدا في هذه المنظمة توجد أكثر من 150 حالة وبشكل أو بآخر أبرمت اتفاقيات اقتصادية من أجل تحسين البيئة، وتقريبا في كل دول الاتحاد الأوروبي وتحديد حركات إصلاحية قد تبادرت في هذا الاتجاه. ولحد الآن وحتى إذا كانت الانعكاسات العامة لهذه الوسائل غير معروفة[2]، فإن كل الدراسات تؤكد أهمية وسائل السوق، والتي من بينها المرونة التي يجب أن تشجع الملوئين على الاستعمال الأحسن للموارد الطبيعية، وذلك بإضفاء الحركية على استثماراتهم.

إن استعمال هذه الوسائل قد يصطدم بصعوبات مختلفة تتعلق أساسا بالقواعد المسيّرة لحرية تنقل السلع وبحرية المنافسة.

وفي إطار هذا التقديم، سنأخذ أمثلة مختلفة عن الوسائل الاقتصادية والجباية التي توضح كيفية استعمال هذه الوسائل في المحافظة على البيئة من خلال سياسات المالية العمومية.

مشكلة الدراسة: تدور إشكالية الدراسة حول حماية البيئة وعلاقتها بالمالية العمومية، وكيف يمكن عن طريق هذه الأخيرة التدخل من أجل الحد من تدهور البيئة بتبني سياسات عمومية فعالة. إن هذا التدخل لا يجب أن يكون سطحيًا، وإنما إدراج كل الوسائل القانونية والتنظيمية بما في ذلك القوانين العضوية والمراجعة الدستورية، وذلك حتى يمكن إعطاء الانسجام للنظام المالي العمومي.

تشير الدراسة كذلك إلى الأهمية التي تعطيها جل الدول للجباية الخضراء والرسوم العامة على الأنشطة الملوثة، وآليات المرونة، ومن أجل ذلك تعطى أهمية للوسائل الاقتصادية والجباية المستعملة والصعوبات التي تترتب عنها، مما ينجر عنها إيجاد حلول ملائمة، وذلك بمواصلة الإصلاحات.

أهمية الدراسة: تكمن أهمية هذه الدراسة في جانبين أساسيين، يتمثل الجانب الأول في الدور الذي يجب على الدولة القيام به من الناحية التنظيمية والقانونية، والتي تخول لها إدخال إصلاحات تتلاءم مع الأوضاع المالية والاقتصادية وحتى الاجتماعية لكي يكون هناك انسجام بين هذه المجالات المختلفة. أما الجانب الثاني فيتمثل في مدى نجاعة الوسائل المستعملة من قبل الدولة للحد من تدهور البيئة، وتتمثل هذه الوسائل في كل من الوسائل الجباية ثم الرخص القابلة للتداول وأخيرا الإعانات.

أهداف الدراسة: إن هدف الدراسة يتمحور في توضيح ثلاث نقاط ذات أهمية بالغة هي:

- إلزامية إيجاد جباية بيئية من أجل الحد أو الإنقاص من تدهور البيئة، حيث إن النقاش الذي يدور حول الجباية البيئية منذ أكثر من عقدين من الزمن بفرنسا وأوروبا عموما مشبع بالانشغالات البيئية التي تظهر جليا في أغلب النصوص المسيرة لها.

- اعتبار الجباية البيئية وسيلة تحفيزية، بحيث تتضمن هذه الأخيرة الضرائب والرسوم والإتاوات، وكذلك ما يسمى بالنفقات الجباية كالإعفاءات مثلا.

- تهدف الدراسة كذلك إلى تبيان ضعف الجباية البيئية في بعض الدول الأوروبية ولاسيما بفرنسا؛ مما لا يسمح بتبني سياسة عمومية ناجعة للحد من التدهور السريع للبيئة.

فرضيات الدراسات: لتحليل الموضوع ودراسته يمكن صياغة الفرضيات الآتية:

1. حماية البيئة تستدعي المراجعة وإعادة النظر في القوانين والتنظيمات المعمول بها.

2. يجب أن تكون سياسة حماية البيئة متضمنة في مسعى التنمية المستدامة.

3. جباية بيئية ضعيفة لا تسمح بتبني سياسة عمومية ناجعة.

الوسائل المستخدمة في الدراسة: تتضمن الدراسة مجموعة من الوسائل الإحصائية تبين المجالات التي تتدخل الدولة من خلالها للمحافظة على البيئة والمبالغ المخصصة لهذه المجالات، كما تشتمل الدراسة على بعض الأشكال، منها ما يوضح نسب انبعاث الغازات المسببة للاحتباس الحراري حسب القطاعات، ومنها ما يبين مستوى الجباية البيئية في بعض دول الاتحاد الأوروبي نسبة إلى كل من حصة الموارد الجباية الإجمالية والنتاج الداخلي الخام، وكذلك تطور الموارد الجباية البيئية بالنسبة

للتائج الداخلي الخام، وركزت الدراسة على الواقع الفرنسي باعتبار هذا الأخير من النماذج الرائدة في دول الاتحاد الأوروبي. أما عن المنهج المستعمل فهو وصفي وتحليلي لتوضيح كل النقاط الواردة في هذه الدراسة.

خطة الدراسة: تشتمل الدراسة على مقدمة عامة للموضوع، وثلاثة محاور أساسية يتفرع كل منها إلى ثلاث نقاط تفصيلية، وفي الأخير خاتمة تشتمل على نتائج الدراسة وبعض التوصيات والاقتراحات.

المحور الأول: اللجوء إلى الوسائل الجبائية

1. الجبائية البيئية.

2. الرخص القابلة للتداول.

3. الإعانات.

المحور الثاني: الصعوبات المتعلقة بالحريات الأساسية

1. حرية تنقل السلع.

2. حرية المنافسة.

3. من منظور القوانين الجبائية.

المحور الثالث: صعوبات الجبائية البيئية بين المردود المالي والمحافظة على البيئة

1. إلزامية الجبائية البيئية.

2. هدف الجبائية البيئية: أداة تحفيزية.

3. ثقل أكثر ضعفا من متوسط الدول الأوروبية.

الخاتمة: نتائج الدراسة وبعض التوصيات والاقتراحات

I. اللجوء إلى الوسائل الجبائية

إن معاهدة كيوتو محورها الرئيس يكمن في الجبائية الخضراء، والرسوم العامة على الأنشطة الملوثة، وآليات المرونة، ومن أجل ذلك تعطى أهمية للوسائل الاقتصادية والجبائية المستعملة، وتتمثل هذه الوسائل في كل من الجبائية البيئية، والرخص القابلة للتداول، والإعانات.

1. الجبائية البيئية:

أ. الضوابط: من أجل ضمان وضع آليات منسجمة وفعالة لسياسة جبائية بيئية، فإن عدة عناصر يجب أخذها بعين الاعتبار.

في المقام الأول يجب تحليل خصائص السوق (هيكل السوق، مرونة الأسعار، وجود سلع بديلة)، من أجل تحديد ردود الأفعال الممكنة وتغيير التصرفات الممكنة الحدوث. ثم يلي النقطة الأولى الربط بين

كل من الرسم والضرر المترتب، والهدف هو إعطاء صفة دولية للتكاليف البيئية، والتي قد تدخل مقارنة مختلفة بالنسبة للملوث. وبهذا الصدد تكلفة الرسم يجب أن تكون أعلى من تلك المترتبة عن الاحترام الاعتيادي للتنظيم، ومن أجل هذا يجب أن يكون المقررون السياسيون على دراية تامة بدورة الحياة للمنتوج أو الانبعاثات لمصدر التلوث.

إن تقبل الرسم من قبل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين المقصودين هو أيضا أحد المحددات الدالة، كما أن الفاعلين يجب أن يكونوا واعين بمشاكل التلوث الناجمة من أجل أن يكون الرسم سببا في إدخال تغيير في التصرفات، فمثلا فرض رسم على المنتج غير قابل للاسترجاع من شأنه أن يحفز المستهلكين أن يتجهوا نحو المواد التقليدية.

ومن بين الأسئلة المطروحة في هذا السياق هي تخصيص الرسم: فهل يجب أولا تخصيص الإيراد لحل المشاكل البيئية؟ ومن المؤكد أن نجعل هذا الحل مقبولا بصفة عامة لكن، وحسب بعض البحوث الخاصة بمنظمة L'OCDE في هذا الموضوع، من المفضل أن يكون هذا الاستعمال بصفة انتقالية، ثم فيما بعد جعل الرسم موردا من موارد الميزانية.

بعض القواعد يجب أن تكون محترمة: الأداة الجبائية يجب أن تكون مستقرة ونسبيا توقعية، يجب أن تعتمد على الأنظمة الجبائية والمحاسبية الموجودة، وأن تكون مؤسسة على أقصى الحدود على التشاور.

ب. مثال عن الرسم العام على الأنشطة الملوثة بفرنسا: في سنة 1997 طرح الوزير الأول

الفرنسي ليونال جوسبان Leonel Jospin ورشة عمل تخص إصلاحات الجباية البيئية وفي جوان 1998 قدمت البرلمانية Nicole Bricq للجمعية الوطنية تقريرا عنوانه "من أجل تنمية مستدامة: جباية خضراء في خدمة البيئة" [3] و الذي من خلاله قدمت انتقادات للنظام الموجود آنذاك والمتصف بالجزئية والمحدودية.

في سنة 1999 صادق البرلمان على الرسم العام على النشاطات الملوثة، وقد امتد عبر الزمن على ثلاث مراحل، المرحلة الأولى من الإجراءات والمتبعة من قبل الحكومة، والمتمثلة في إنشاء الرسم العام على الأنشطة الملوثة، تتمثل في إلغاء خمسة رسوم كانت موجودة من أجل توحيدها في رسم واحد، وذلك ابتداء من 1 جانفي 1999.

- الرسم على تخزين النفايات المنزلية.
- الرسم على إزالة النفايات الصناعية الخاصة.
- الرسم على الإزعاجات الصوتية.
- الرسم على التلوث المناخي.

- الرسم على الزيوت القاعدية.

إن هدف الحكومة من تطبيق الرسم العام على الأنشطة الملوثة هو تطبيق مبدأ الملوث الدافع. هذا الرسم له هدف بيئي بحت، بتحديد قاعدته ومعدلاته، ويهدف إلى تغيير الاتجاه عن طريق أثر السعر على اختيار الأعوان الاقتصاديين والمستهلكين تجاه تصرفات أكثر احتراماً للبيئة، ومعاقبة بعضهم الآخر الذين تمثل تصرفاتهم خطراً على البيئة. إن تطبيق الرسم العام على النشاطات الملوثة يتضمن خلق جباية تضمن عائدين أساسيين، حماية البيئة من جهة وتطوير العمالة من جهة أخرى، وبالفعل إذا كان الرسم مؤسساً بصفة مشجعة للتصرفات المحترمة للبيئة، فإن مردوده سيكون مخصصاً لتمويل الإصلاحات التي تخص مساهمات أرباب العمل في صناديق الضمان الاجتماعي من أجل تطوير نظام العمل لـ 35 ساعة. كما أن سنة 2000 كانت خاصة بالسنة الثانية للجباية البيئية المتعلقة بالمياه، ثم تلتها سنة 2001 والتي تعتبر السنة الثالثة لتطبيق هذا الرسم، وذلك بتمديد تطبيقه إلى قطاع الطاقة. وعلى العموم فإن الإصلاحات المعتمدة كان القصد منها تحقيق ثلاثة أهداف تكملية هي:

- احترام التعهدات الدولية المسجلة في اتفاقية كيوتو؛

- تندرج ضمن الإجراءات العامة المسيّرة لمنظمة الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء لإصلاحات الجباية البيئية؛

- اتباع ثنائية العائد، وذلك بضمان حماية أحسن للبيئة من جهة، ومن جهة أخرى إعادة توزيع العوائد المحصلة من أجل ضمان نمو العمالة.

2. الرخص القابلة للتداول

وتسمى أيضاً الرخص القابلة للتسويق أو نظام تجارة تخفيض الكربون [4] وتعتمد على وضع حد لإجمالي الانبعاثات وفقاً لكل مصدر. وتتطلب من كل مصدر انبعاثات الحصول على الرخصة المعادلة لانبعاثاته الفعلية، تسمح بتداول الرخص بين المصادر، بمعنى أن تقوم على مبدأ أن أي زيادة في الانبعاثات أو التصريف من مصدر معين في منطقة معينة يجب أن يقابلها انخفاض في انبعاثات مساوية في الكمية وأحياناً أكثر، ذلك أنه في ظل نظام رخص التداول يعمل الملوثون داخل حدود انبعاثات متعددة المصادر، ويسمح بالتداول للرخص في تلك الحدود، فلو أطلق جهاز تفريغ ملوثات أقل من المصرح به فيمكن للمؤسسة المعنية بيع الفرق بين معدل الصرف الفعلي والمصرح إلى مؤسسة أخرى، والتي بموجب ذلك يمكن أن تزيد عما تسمح لها به رخصتها الأصلية [5].

أ. على المستوى الدولي

اتفاقية الإطار المبرمة فيما يخص التغيرات المناخية بكيوتو في 10 ديسمبر 1997 تتعهد بالتزامات رقمية لتخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بالنسبة للدول المتقدمة المتفقة على المعاهدة، وهذا بالنسبة للفترة الأولى الممتدة ما بين 2008-2012. هذه الدول المتقدمة تتعهد إذن بتخفيض إجمالي قدره 5% من انبعاثاتها من الغازات المسببة للاحتباس الحراري بالنسبة لسنة 1990، وفيما يخص الاتحاد الأوروبي فإن الدول الأعضاء بصفة انفرادية والاتحاد كمجموعة تتعهد بنسبة تخفيض لانبعاثاتها تصل إلى 8%. وفيما يخص دول مجموعة الاتحاد فإن نسب التخفيض أعيد توزيعها بين هذه الأخيرة.

إن أهم أمر مستحدث بالنسبة لهذه الاتفاقية هو اللجوء في إطار القانون الدولي للبيئة إلى الوسائل والأدوات الاقتصادية، فبالإضافة إلى الضرائب البيئية يمكن تجميع أهداف الأدوات الاقتصادية لحماية البيئة في النقاط الآتية [6]:

- الهدف المالي: وهذا عن طريق تجميع الأموال التي تسمح بتغطية تكاليف الآثار على البيئة، والتي يتم إعادة توزيعها لتشجيع وتفضيل أنشطة وقاية أو إعادة تهيئة نوعية البيئة أو البحث أو التطوير.
- هدف تحفيزي: وهذا بالتأثير على سلوك المستهلكين لتقليل أو ترشيد استخدام الموارد بفعل ضغط ارتفاع سعر المنتجات أو الأنشطة المزعجة للبيئة.
- هدف وقائي: وهذا باتباع مقاربة وقائية في موضوع تلوث البيئة.

ب. على مستوى الاتحاد الأوروبي

في إطار تطبيق اتفاقية كيوتو وعن طريق المجلس الأوروبي صادق هذا الأخير على الاتفاقية في 25 أبريل 2002، هذه الخطوة كانت منسجمة تماما مع التصريح وسياسة إدماج البيئة في السياسات الأخرى.

كما صادق المجلس الأوروبي على نظام تبادل الحصص لانبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري في دول الاتحاد.

وفي تقرير لمجلس الاتحاد الأوروبي عن مدى تقدم تطبيق الاتفاقية تبين أن أهداف تخفيض نسب الانبعاثات للغازات المسببة للاحتباس الحراري تكون قد حققت بفضل السياسات المعتمدة، والمتمثلة في الإجراءات والمشاريع مع دول المجموعة، حيث اعتمد التخطيط خطوات معتبرة لتحقيق الأهداف

المسطرة، هذه المعايير تخص دول الاتحاد 15 وكذلك مجموعة 25 بما أن أغلب الدول الجديدة المنظمة للاتحاد عندها أهداف انفرادية للتخفيض من نسبة انبعاث الغازات (6% بالنسبة للمجر وبولونيا). وعلى العموم، يتبين إذن أن توليفة الإجراءات التنظيمية (القانونية) الداخلية وآليات المرونة مكنت الدول الأعضاء في إطار الفترة الأولى 2008-2010 الوصول إلى مستويات للتخفيض صودق عليها في إطار اتفاقية كيوتو، وهذا يدل على أن تجميع مختلف الوسائل وتطبيقها مفيد من أجل حماية البيئة.

3. الإعانات

منذ اعتماد القوانين الخاصة بالبيئة تعددت الإعانات في هذا الميدان، وذلك لمساعدة المؤسسات لمجابهة المتطلبات الجديدة. قد تأخذ هذه الإعانات شكل منح مالية أو قروض ميسرة أو ضمانات قروض للملوثين قصد الاستثمار في تحسين البيئة، والتي تعمل على تحفيز الملوثين لتغيير سلوكهم الضار بالبيئة. وتعمل هذه الحوافز على خفض تكاليف تدابير وإجراءات التحكم في التلوث إلى مستويات يكون بمقدور الملوثين تحملها، من ذلك منح الدولة بعض الأموال للمشاركة في إقامة مصنع يطبق برامج لحماية البيئة، أو المساهمة في تدريب العاملين، أو تقديم إعانة لإنجاح بحث علمي يهدف حل مشكلة فنية محددة. فإذا أخذنا الواقع الفرنسي مثالا، ومن خلال مؤسستين مهمتين في هذا الميدان، والمتمثلة في كل من وكالة البيئة والتحكم في الطاقة ووكالات المياه، نلاحظ أن الإعانات الخاصة بالبيئة معتبرة، فمن سنة 1992 إلى سنة 1999 وكالة البيئة والتحكم في الطاقة رفعت من مساعداتها، وفي الفترة الممتدة من سنة 2000 إلى سنة 2003 سجلت انخفاضاً، وبالنسبة لسنة 2003 ميزانية التدخل قدرت بـ 22% أقل من سنة 2002، إلا أنها بلغت 265 مليون أورو، وهي تغطي ميادين الجو أو الهواء (الطاقات المتجددة، التحكم في استهلاك الطاقة، الضجيج).

وقامت وكالات المياه بتدخلات في الفترة 2002-2006 في المجالات المبينة في الجدول الآتي [7]:

جدول رقم 1: مجالات الأشغال والقيم المالية المرصودة بشأنها الوحدة: مليون أورو

مراكز الأشغال	مبلغ الأشغال قيم 2002
محطات التطهير للجماعات المحلية	850
قنوات التطهير	620
تخفيض النفايات الصناعية	310
تخفيض التلوث الناجم عن الفلاحة	470
تسيير الموارد	150
إعادة التهيئة والحفاظة على الوسط	170
التزويد بالمياه	340

Source :Revue Française De Finances Publiques №90

وفي المجموع، في سنة 2003 وسنة 2004 وكالات المياه تكون قد قدمت في كل سنة ما قيمته تقريبا 2 مليار أورو كإعانات، ويتعلق الأمر أساسا بالإعانات و/أو القروض. وفي نهاية سنة 2004 تبنت المجالس الإدارية لستة مجالس لوكالات المياه مراجعة برنامجها الثامن آخذة بعين الاعتبار إرادتها بعدم إثقال فواتير المياه، مختلف ميادين المراجعة تمثل زيادة إعانات وكالات المياه بـ 498 مليون أورو على مدى سنتي 2005 و 2006، هذا الاحتياج كان ممولا عن طريق تعديل بعض الإتاوات، وكذلك تعبئة خزائن هذه الوكالات.

II. الصعوبات المتعلقة بالحرية الأساسية

إذا كانت الأدوات الاقتصادية هي القواعد العامة المفضلة، فلا يمكن في كل الحالات استعمالها في مجرى التصادم مع المبادئ الأساسية والتي تمثل إسمنت الاتحاد الأوروبي: حرية تنقل السلع، وحرية عمل المنافسة، والحيادية الجبائية [8] و الأمر كذلك فيما يخص القواعد الموضوعة من قبل المنظمة العالمية للتجارة OMC.

1. حرية تنقل السلع

بفضل ميزان المصالح الذي حصّل بين حرية التنقل والحفاظة على البيئة، ثم الاعتراف من قبل القضاء الأوروبي أنه يمكن تبرير بعض الحواجز القائمة لحرية تنقل السلع من أجل الحفاظ على البيئة، ومن خلال بعض الأمثلة تبين أن القضاء الأوروبي تبني الدفاع عن المحيط والبيئة حتى وإن كان هذا يتعارض مع حرية التنقل.

2. حرية المنافسة

اللجنة الأوروبية الاقتصادية لم تمنع التحالفات والشراكة التي أقيمت بين المؤسسات من مختلف القطاعات للحفاظ على البيئة، وحتى الإعانات التي تقدم من قبل الدول من أجل ذلك، رغم أن هذا يتعارض مع محتويات المعاهدة الأوروبية حول منع التكتلات وإعانات الدولة الاقتصادية.

3. من منظور القوانين الجبائية

من خلال المادة 90 من معاهدة اللجنة الأوروبية التي تنص على أنه لا يوجد أي تمييز تجاه المنتجات الصادرة من أعضاء الاتحاد والموجهة إلى الأعضاء الآخرين من الاتحاد، لكن القضاء الأوروبي من خلال القرار الصادر في 02 أبريل 1998 لا يأخذ بعين الاعتبار الصعوبات التنظيمية الموجودة، ويدافع عن التمييز في التطبيقات الجبائية المفروضة على المواد المحلية والمستوردة المدافعة عن البيئة.

III. صعوبات الجباية البيئية بين المردود المالي والمحافظة على البيئة

يعتبر النموذج الفرنسي من الأمثلة الرائدة في ميدان طرق ووسائل تمويل المحافظة على البيئة بالنسبة للدول المتقدمة، وبدرجة أقل بالنسبة لمجموعة دول الاتحاد الأوروبي، كما سيبينه التحليل القادم، والذي نحاول من خلاله تسليط بعض الأضواء على الأسس الموضوعية وأهمية هذا النوع من الجباية. فمنذ بداية سنوات 2000 صادفت المبادرتان الأخيرتان لتدعيم الجباية البيئية في فرنسا صعوبات تخص الانعكاسات على القدرة الشرائية للعائلات وعلى تنافسية المؤسسات المعنية. فإذا كان الإطار الأوروبي لم يظهر بعد مؤهلا لتطوير الجباية البيئية، إلا أن النظرة المستقبلية توحى بتعميق تصاعدية الضرائب الموجودة وتعويضها بالجباية البيئية.

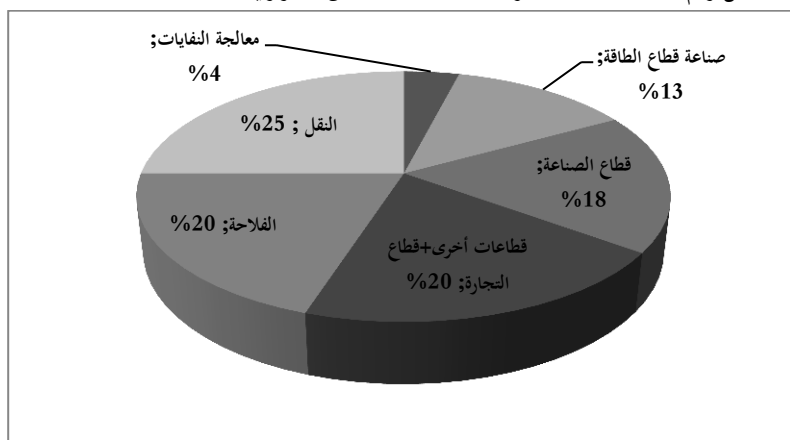
إن الجباية البيئية تحتل مكانة ضئيلة في النظام الجبائي الفرنسي، فهي مكونة أساسا من الرسوم على الطاقة، والتي لم يكن هدفها الأول بيئيا، ولكنها مصدر لمردود مالي بالدرجة الأولى، فهي تظهر بصفة ملحة تحت ضغط درجة الوعي الاجتماعي والسياسي لانعكاسات الأنشطة الاقتصادية على البيئة. فالمبادرتان الأخيرتان لتدعيم الجباية البيئية تمخضت عنها نتائج سلبية تتمثل في كون الإصلاحات المتخذة تطرح تساؤلات عديدة فيما يخص الانعكاسات المترتبة على المستوى المعيشي للعائلات، وتطرح مشاكل فيما يخص العدالة بين الملوئين، وهنا يمكننا ملاحظة مفارقة بين هذه الفكرة الأخيرة وتبنى إجراءات مرافقة موضوعة لمعالجة احتمال ظهور نتائج سلبية لهذا النوع من الجباية على تنافسية النشاط الاقتصادي.

1. إلزامية الجباية البيئية

إن النقاش الذي يدور حول الجباية البيئية منذ أكثر من عقدين من الزمن بفرنسا وأوروبا مشبع بالانشغالات البيئية التي تظهر جليا في أغلب النصوص المسيّرة لها. وإن الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة والمصادق عليها من قبل فرنسا للفترة 2010-2013 لها هدف تطوير اقتصاد يستعمل باعتدال الموارد الطبيعية وبصفة منسجمة مع التعهدات على المستوى الأوروبي. وفيما يخص مجابهة التغيرات المناخية مثلا يتعلق الأمر، في آفاق سنة 2020، بتخفيض انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري بـ 20% بالنسبة لسنة 1990، وذلك بتوفير 23% من استهلاك الطاقة عن طريق الطاقات المتجددة، لتصل إلى قسمتها على أربعة في آفاق سنة 2050. ولكي تصل إلى هذه الأهداف حددت سعر الكربون أو ما يسمى (signal prix) والذي يكون على شكل مساهمة (مناخ-طاقة) [9].

إذا كانت الانبعاثات الفرنسية من ثاني أكسيد الكربون CO_2 قد نقصت بـ30% من 1980 إلى 2007، فإن هذا التناقص قد حصل في بداية هذه الفترة، بحيث أن هذا الانخفاض قد تباطأ بشكل ملفت للانتباه بما أن تناقصها لم يتعدّ 11% ما بين 1990 إلى 2010 حسب الوكالة الأوروبية للبيئة. إن السهولة النسبية لإنقاص الانبعاثات هي راجعة للهيكل الخاص لقطاع إنتاج الكهرباء، بحيث أن القسم الأهم من الإنتاج حقق عن طريق الطاقة الذرية، والتي هي خالية من انبعاثات CO_2 . والقطاعات الصناعية هي كذلك تطورت وكانت نوعاً ما معتبرة، إلا أن النتائج المنتظرة كانت ضعيفة. إن فرنسا هي البلد الأوروبي الوحيد الذي تكون فيه القطاعات الأخرى - من غير تلك الخاصة بإنتاج الطاقة - تحتل مكانة كبيرة في انبعاثاتها الكلية، وهذه الخاصية تجعل من المحتم والضروري، وبصفة أكثر من باقي الدول، باتخاذ إجراءات تؤدي إلى تخفيض الانبعاثات في القطاعات غير المغطاة بالسوق الأوروبية للكربون المسماة بـLe Système Communautaire d'échange de Quotas d'Enssion (SCEQE) والذي لا يعني تقريباً إلا 30% من الانبعاثات الكلية لفرنسا. ويبين الشكل رقم (1) ما يمثل قطاع النقل والقطاعات الأخرى بما فيها قطاع التجارة من نسبة الانبعاثات. فبالنسبة لهذه القطاعات التزمت فرنسا بتعهدات أمام شركائها الأوروبيين بتخفيض انبعاثاتها في آفاق 2020 بـ14% بالنسبة لـ2005 (وهو هدف أكثر أهمية من هدف تخفيض 10% بالنسبة لمجموع الاتحاد الأوروبي).

الشكل رقم 01: انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري حسب القطاعات 2014



Source : Cahier Français, Fiscalité A L'aube D'une Révolution N° 373

2. هدف الجباية البيئية: أداة تحفيزية

بالمفهوم الواسع، تتضمن الجباية الضرائب والرسوم والإتاوات، وكذلك ما يسمى بالنفقات الجبائية كالإعفاءات أو القروض الضريبية.

الجبابة البيئية تركز على مبدأ الملوث الدافع والمعرف من قبل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE في 1972[10]، التي ترى أن الأعباء الناتجة عن إجراءات الحماية لتخفيض ومحاربة التلوث يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار من قبل الملوث.

ولهذا تعتبر الضرائب والرسوم البيئية أدوات اقتصادية لحماية البيئة[11]. وتعتبر الأداة الاقتصادية إجراء يستخدم نظام الأسعار وقوى السوق لتحقيق هدف معين. ويمكن وصف أداة ما بأنها اقتصادية لما يكون لها أثر على تقدير التكاليف ومزايا مختلف إمكانات التصرف المتاح أمام الأعوان الاقتصاديين، وهذا يعني أن استخدام أداة اقتصادية لحماية البيئة لا بد أن يعمل على رفع تكاليف الأنشطة ذات التأثير السلبي على البيئة، أو على تقليص تكاليف الأنشطة المفيدة للبيئة. وبهذا فإن الأداة الاقتصادية تتميز بـ:

- أن السعر هو قناة إبلاغ (أثرها أفضل)؛

- وأنها تترك للأفراد والمؤسسات اختيار وسائل عملهم.

ومن هذا المنطلق وبتحديد سعر عن طريق ما يسمى (signal prix) والذي يقود الملوث باختيار إحدى الإمكانيتين:

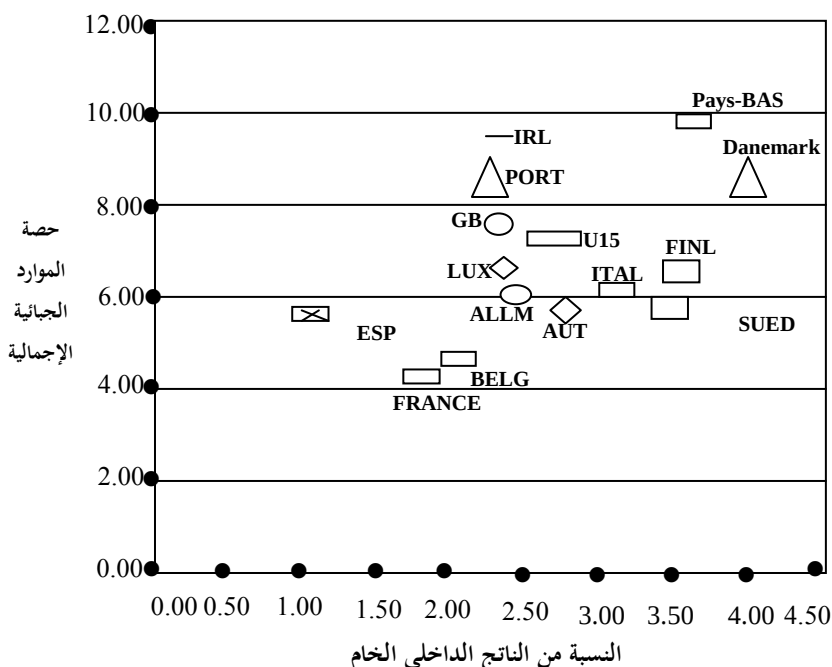
دفع الرسم على كل وحدة للتلوث أو تخفيض انبعاثاته الملوثة من أجل تخفيض العبء الجبائي، وطالما أن نسبة الوحدة للرسم هي أكبر من تكلفته الحدية للتلوث، فالملوث يختار تخفيض انبعاثاته، ولا يقوم بدفع الرسم إلا على جزء من تلوثه الذي كان أكثر تكلفة لإزالته (التكلفة الحدية للتلوث تتجاوز نسبة الرسم للوحدة). وإذا تم الإخضاع بنفس نسبة الرسم، فكل الملوثين يخفضون إلى أدنى الحدود تكاليفهم إلى نفس المستوى للتكلفة الحدية، وهي خاصية الفعالية الاقتصادية للرسم البيئي.

إن تحديد السعر (signal prix) يؤدي مباشرة أو منعكسا على سعر المنتجات، وبتعبير آخر يشير للمشتري المنتجات ذات مصدر مرتفع للتلوث من أجل تحفيزهم على تغيير اختياراتهم لصالح منتجات أقل تلويثا، وكذلك للمؤسسات، لصالح تكنولوجيات أقل انبعاثات. فسر مرتفع للتلوث، يمثل إشارة تشجع الابتكار من أجل تحقيق هدف تطوير تكنولوجيات جديدة أقل كثافة للتلوث، كذلك منتجات جديدة تستهلك أقل أو أقل انبعاث للتلوث خلال فترة أو دورة حياتها.

3. ثقل أكثر ضعفا من متوسط الدول الأوروبية

تعتبر فرنسا من البلدان الأوروبية التي يمنح نظامها الجبائي مكانة متدنية للحبابة البيئية (الشكل 2)، بالنسبة لسنة 2014 منتج هذه الأخيرة ارتفع إلى حوالي 36 مليار أورو، والذي يمثل 1.9% من الناتج الداخلي الخام و4.4% من مجموع الاقتطاعات الإجبارية.

الشكل رقم (02): الموارد الجبائية للرسوم البيئية لسنة 2014



Source : Base De Données OCDE / Agence Européenne De L'environnement (MISE AJOUR 2014).

كما أن هذا النظام أنشئ كإضافة أو مكمل للنظام القائم وتغيرات متتالية، بحيث أن عدة ضرائب مؤسسة لغرض مالي بحت (الهدف الأول من إنشائها هو توفير إيرادات للدولة)، والتي يمكن اعتبارها ضرائب غريبة عن القصد من إنشاء ضرائب بيئية، بينما أخرى أنشئت أساسا لغرض بيئي صرف، إلا أنها ذات فعالية قليلة في هذا الميدان وبمعدلات غير كافية وبمساهمة ضعيفة لميزانية الدولة.

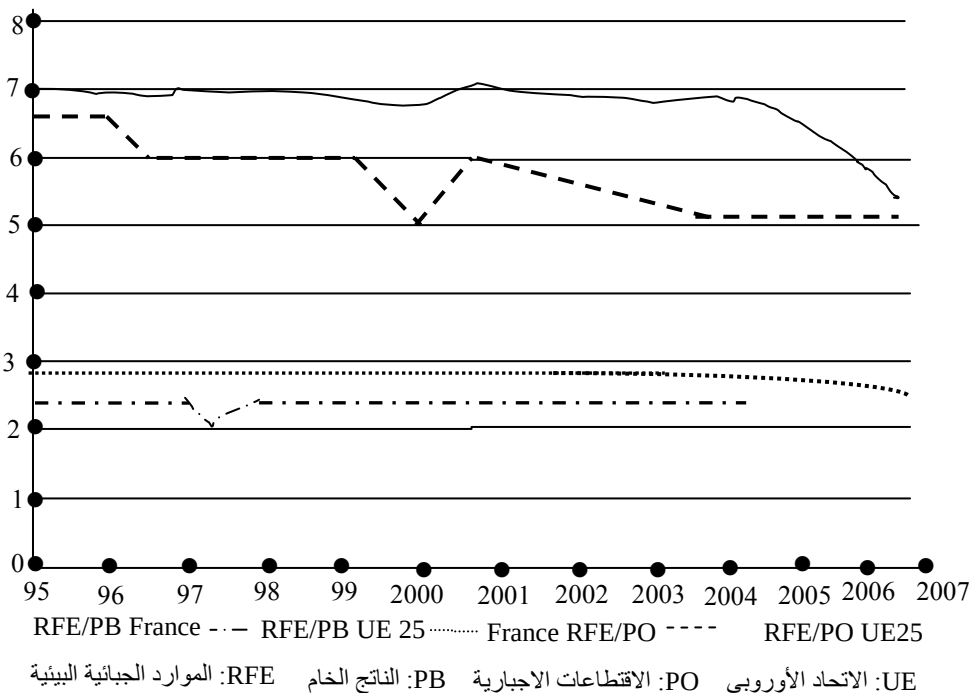
فمن جهة، أكثر من 3/4 من هذه الإيرادات الجبائية هي لمنتوج الرسوم على الطاقة، الرسم الداخلي على استهلاك المنتجات الطاقوية (TICPE)، والذي كان من قبل يسمى (TIPP) الرسم الداخلي على المنتجات البترولية، ينتج لوحده 2/3 من مجموع الرسوم البيئية. إذن القصد من وجود هذا الرسم هو مردوده، وليس قدرته الفاعلة والمحفزة لتخفيض استهلاك الطاقة، حتى ولو كان له أثر نسبي على سعر الكربون والذي ساهم في تعديل الطلب، فهذا الأخير يؤثر هو الآخر على أغلب المنتجات المستعملة كوقود أو محروقات للتدفئة، لكن معدلات هذه المواد مختلفة حسب المنتجات، فمثلا الانبعاثات الناجمة عن سيارة شخصية وقودها مادة القازول هي أكبر ثلاث مرات من مادة ديوكسيد الأوزون في الكلم الواحد من سيارة شخصية وقودها من البنزين تنتج 7% أقل من ديوكسيد

الأزوت[12]، ورغم هذا فإن معدل أو مبلغ الرسم الداخلي على استهلاك المنتجات الطاقوية حدد بـ60.69 أورو لكل هكتولتر (€/HL) بالنسبة لصنف الوقود الممتاز (Supercarburants) وبـ42.84(€/HL) بالنسبة للجازول. هذا المستوى المشجع للجازول هو معاكس تماما لكل مبادرة بيئية. بالإضافة إلى كون انبعاثات الجازول هي من إحدى مسببات الأمراض السرطانية، وهذا حسب ما اعترفت به المنظمة العالمية للصحة في سنة 2012. ونفس الشيء يمكن ملاحظته بالنسبة للرسم الواقعة على مادة الفحم (TICC) الرسم الداخلي على استهلاك الفحم، حيث إن نسبة 92% من الاستهلاك معفاة. وكل هذه المفارقات تفتح مجالات أوسع وأعمق لطرح نقاش آخر داخل النقاش الأصلي.

و من جهة أخرى، فإن الرسوم التي تعتبر إيكولوجية، سواء أكانت الرسم العام على الأنشطة الملوثة (TGAP) أم الرسوم على التلوث، والرسوم على المياه لا توفر إلا 6% من المردود الإجمالي للرسوم البيئية، والتي تمثل 0.1% من الناتج الداخلي الخام، وهذه الموارد تمول الميزانية العامة للدولة. الرسم العام على الأنشطة الملوثة أسس سنة 1992 والذي عوض 5 رسوم كانت موجودة، مجال تطبيقه وسع تدريجيا، وتخضع له المؤسسات التي تكون أنشطتها أو منتجاتها ملوثة، ولكل نوع من النفايات والتلوث أوعية أو قواعد إخضاع بمعدلات مختلفة ومتغيرة في كل سنة، وعلى الرغم من هذا المجال الواسع للإخضاع والآفاق التحفيزية الواسعة، فإن ضعف معدلات الرسم تجعل من هذا الأخير قليل الفعالية في هذا الميدان.

عرفت الجباية الفرنسية تجربتين فاشلتين[13] ففي سنة 2002 وُسع مجال الرسم العام على الأنشطة الملوثة (T.G.A.P) والمؤسس على مبدأ الملوث الدافع، لكن ألغي من قبل المجلس الدستوري. أما المساهمة الخاصة بالمناخ والطاقة (climat contribution energy)، والتي أسست سنة 2009 والتي كانت في الحقيقة (رسم كربون)، بحيث كان الهدف منه تحديد انبعاثات ثاني أكسيد الكربون CO₂ فقد عرف المصير نفسه، بسبب اعتباره من قبل المجلس مضادا تماما لهدف محاربة الاحتباس الحراري، وكذلك معارضته وبصفة جلية المساواة أمام الأعباء العامة. وبغياب آفاق تجديدية ورغم تعهدات حماية البيئة، فثقل الجباية البيئية هو في انخفاض متواصل بالنسبة لمجموع الاقتطاعات الإجبارية[14].

الشكل رقم 03: تطور الموارد الجبائية البيئية (RFE) بالنسبة للناتج الداخلي الخام PIB ولمجموع الاقتطاعات الإجبارية PO %



Source : Les Notices De La Documentation Française, Finances Publiques.

من أجل بحث ديناميكية إيجابية للحماية البيئية يمثل المستوى الأوروبي منوالاً يجب الاحتذاء به، وهذا يتلاءم أكثر مع الأهداف المرجوة. حينئذ، وككل عناصر نظام الاقتطاعات، الحماية البيئية تتوقف على الإجماع في إطار الاتحاد الأوروبي النقدي (UEM)، وإن التعجيل في محاربة التلوث يمثل تحفيزاً إضافياً لوضع تعاون جبائي أوروبي فعال.

الخاتمة: من خلال الفرضيات المقدمة يتجلى من خلال الدراسة، وبالتحديد فيما يخص الواقع الفرنسي، بأن الإصلاحات الخاصة بالحماية البيئية لم تكتمل بعد، حيث إن التغيير المستمر في أنواع الرسوم المختلفة عبر السنوات لدليل على عدم الاستقرار الذي تتسم به اقتطاعات الحماية البيئية، والتي تتطلب التعمق والتدقيق في القوانين العضوية والمراجعة الدستورية.

كما يمكننا الاستنتاج من خلال الدراسة أن الجهد المبذول من خلال السياسات العمومية كان منصبا على الحماية البيئية، والتي صادفتها صعوبات تخص الانعكاسات على القدرة الشرائية للعائلات وعلى تنافسية المؤسسات المعنية، بينما الفرضية الثانية للدراسة تتبنى سياسة حماية البيئة والتي يجب أن تكون متضمنة في مسعى التنمية المستدامة، وذلك من خلال الدراسات التي تؤكد أهمية وسائل السوق، والتي من بينها المرونة التي يجب أن تشجع الملوئين على الاستعمال الأحسن للموارد الطبيعية، وذلك بإضفاء الحركة على استثماراتهم.

كما بينت الدراسة أن النموذج الفرنسي، ورغم أنه من الأمثلة الرائدة في ميدان طرق ووسائل تمويل المحافظة على البيئة بالنسبة للدول المتقدمة وبدرجة أقل بالنسبة لدول الاتحاد الأوروبي، فإن فرنسا تعتبر من البلدان الأوروبية التي يمنح نظامها الجبائي مكانه متدنية للحماية البيئية، بحيث لا تمثل هذه الأخيرة إلا 1.9% من الناتج الداخلي الخام و4.4% من مجموع الاقتطاعات الإجبارية.

كما بينت الدراسة مفارقة واضحة تكمن من جهة في ضعف المردود المالي للحماية البيئية، ومن جهة أخرى يفتقد هذا النوع من الحماية فعاليته في الحد من التدهور البيئي.

ولقد طبقت معظم دول الاتحاد الأوروبي منذ 30 سنة إصلاحات جبائية، مما أدى إلى تغيير جذري في الأنظمة الجبائية، إلا أن نتائج هذه الإصلاحات لم تكن كافية، مما يستدعي تبني إصلاحات جديدة من أجل تصحيح هفوات الأنظمة الحالية. لكن التعويض الجاري للرأسمالية تجاه اقتصاد المعلومات تجعل من دون شك وبصفة ملحة تحويلا جديدا للاقتطاعات الاجبارية، أين يكون للعملة مرافقة دائمة وظهور عدة مستويات للإدارة الجبائية، وبصفة خاصة إنشاء مسار عمومي للتمويل الأوروبي سيفرض حتميا. ومن أجل تحقيق ذلك يلجأ إلى الحماية الشاملة (العامة) التي سيترتب عنها سلم غير تنافسي بين مجموعة الاتحاد الأوروبي النقدي (UEM) والدول الأعضاء لتقاسم الموارد الجبائية، و يستلزم حينئذ توفر لدى الاتحاد الأوروبي (UE) سلطة جبائية، وغياب هذه الأخيرة الآن يعيق تنسيق السياسات العمومية.

بعض الاقتراحات والتوصيات:

- التنسيق الشامل للأنظمة الجبائية لدول الاتحاد الأوروبي فيما يخص الاقتطاعات الإجبارية عموماً والحماية البيئية على وجه الخصوص؛
- إنشاء سلطة جبائية موحدة لتنسيق السياسات العمومية؛
- إدخال إصلاحات جديدة مواكبة للعملة؛
- تعزيز الاتفاقيات الاقتصادية التي تتبنى في برامجها حماية البيئة؛
- التوجه نحو اقتصاد المعلومات الذي يتيح رؤية جديدة للاقتطاعات الإجبارية.

الإحالات والتهميش:

1. Instruments Économiques Pour La Protection De L'environnement OCDE 1989.
2. Gérer L'environnement : Le Rôle Des Instruments Économiques OCDE 1994.
3. Revue Française De Finances Publique : Finances Publiques Et Protection De L'environnement № 90 Mai 2005 P 22.
4. عبد المجيد قدي: دراسة في علم الضرائب، دار جرير للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان-الأردن، سنة 2011، ص 174.
5. عبد المجيد قدي: مرجع سبق ذكره، ص 175.
6. عبد المجيد قدي: مرجع سبق ذكره، ص 175.
7. Revue Française De Finances Publiques OPC P 27.
8. Revue Française F.P OPC P 28.
9. Cahier Français : Fiscalité A L'aube D'une Révolution № 373 paris 2013 P 28.
10. Cahier Français OPC P 29.
11. عبد المجيد قدي: مرجع سبق ذكره، ص 173.
12. Cahier Français OPC P 31.
13. Les Notices De La Documentation Française, Finances Publiques Paris 2011 P 199.
14. Les Notices De La Documentation Française, OPC P 199.

المراجع:

1. Cahier Français : La Fiscalité à L'aube D'une Révolution № 373 Paris 2013.
2. Les Notiles : Finances Publiques : La Documentation Française Paris 2011.
3. OCDE : Instruments Économiques Pour La Protection De L'environnement 1989.
4. OCDE : Gérer L'environnement : Le Rôle Des Instrument économiques 1994.
5. Revue Française De Finances Publiques № 90 Mai 2005 .
6. عبد المجيد قدي: دراسة في علم الضرائب، دار جرير للنشر والتوزيع، ط1، عمان الأردن، سنة 2011.