

د/ بوبكر مصطفى

د/ بودخدخ كريم

جامعة اكلي محند اولحاج، البويرة.

جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل.

تبني اللامركزية الضريبية في الجزائر

ملخص:

تعرف اللامركزية الضريبية بأنها نقل سلطة القرارات المتعلقة بتعبئة الموارد نحو الإدارات المحلية، أي السلطات الضريبية وطنيا إلى سلطات الحكم المحلي، من أجل الوفاء بالمسؤوليات التي تنهض بها الحكومة المركزية. ومن حيث المبدأ، ينبغي أن تكون أي تحويل للمسؤولية إلى المستوى المحلي مصحوبة بمستوى كاف من الموارد.

فاليوم يجب أن يكون مبدأ التنظيم اللامركزي للجمهورية له صبغة قانونية او مدسترا، تماما مثل ما أن السلطات المحلية تستفيد من الموارد التي يمكنها أن تتصرف فيها بحرية بموجب الشروط التي يحددها القانون. ويحدد قانون اللامركزية على نحو ملموس المسؤوليات الجديدة الموكلة إلى السلطات المحلية. ويحدد القانون الأساسي شروط تطبيق مبدأ الاستقلال المالي المنطبق عليها.

Abstract :

Fiscal decentralization is defined as the transfer to local governments of decision-making powers relating to the mobilization of resources at the local level for the fulfillment of the responsibilities devolved by the central government. In principle, any responsibility devolved to the local level should be accompanied by an adequate level of resources.

Today the principle of a decentralized organization of the Republic must be constitutionalized, just like the fact that the territorial collectivities benefit from resources which they can dispose freely under the conditions fixed by the law. A decentralization law specifies in a concrete way the new responsibilities entrusted to the communities. An organic law lays down the conditions for applying the principle of financial autonomy applicable to them.

مقدمة:

طوال العشريتين الأخيرتين، ظهرت لامركزية القوى العمومية كمحل اهتمام لدول العالم الثالث التي طرحت مسألة احتكار السلطة العمومية أو بالأحرى السلطة المركزية لمسألة اتخاذ القرارات بشتى أنواعها على مستواها الرسمي.

في العالم الغربي، تعتبر اللامركزية أداة فعالة لإعادة تنظيم القرارات الحكومية، بما يتناسب والمصلحة العمومية، في حين أن الدول النامية وكذلك الدول السائرة في طريق النمو بدورها توجهت إلى إتباع منظومة لامركزية مالية قصد تجنب عدم الفعالية وعدم الكفاءة في التسيير، وكذا عدم الاستقرار الاقتصادي وضعف التنمية الاقتصادية.

فعلى مستوى أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية، فاللامركزية هي نتيجة مباشرة لعملية الانتقال من نظام اجتماعي اشتراكي إلى نظام قائم على اقتصاد السوق والديمقراطية، أما على مستوى أمريكا اللاتينية فهي نتيجة ضغوط سياسية من طرف الشعوب الراغبة في الديمقراطية.

إن اختلاف العوامل المفسرة لاجبايات اللامركزية راجعة إلى الاختلافات المؤسسية التي تنجر نتيجة التحول من نظام مركزي إلى نظام لامركزي ومتمثلة في: الظروف السياسية، الاجتماعية وكذا الاقتصادية والتي تعتبر ضرورية في مسألة إدارة القرارات بمختلف أنواعها، وهذا يقودنا بالأساس إلى الحديث عن اللامركزية الضريبية فيما يخص مسألة القرارات المالية، وهي تعتبر من أهم أنواع اللامركزية بشكل عام والتي زاد التوجه إليها حديثا، و على هذا الأساس تتمحور إشكالية البحث حول ما يلي:

ما مدى ايجابية اللامركزية الضريبية في الاقتصاد؟

وهذا يدفعنا إلى طرح التساؤلات الآتية:

- ما مفهوم اللامركزية واللامركزية الضريبية؟

- ما أهمية اللامركزية من الناحية الاقتصادية؟

- ما هي دعائم قيام نظام لامركزي ضريبي؟

هي أسئلة وأخرى نحاول التطرق لها من خلال هذا البحث الذي تم تناوله من خلال الخطة التالية:

أولا: عموميات حول اللامركزية الضريبية

جاءت اللامركزية بشكل عام من الناحية السياسية بهدف إرساء القواعد الديمقراطية، أما من الناحية الاقتصادية فقد جاءت بهدف زيادة الفعالية ورفع الكفاءة في التسيير.

1- مفهوم اللامركزية الضريبية

تعرف اللامركزية بأنها: عدم انفراد السلطة المركزية بعملية اتخاذ القرارات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وتحويلها إلى سلطة الحكومات المحلية شبه الوطنية.

أما اللامركزية الضريبية فتعرف على أنها: تحويل القرارات المتعلقة بتحصيل الضرائب والأنفاق العام إلى الحكومات المحلية شبه الوطنية وإشراك الأفراد ودفعهم إلى المساهمة في عملية اتخاذ القرارات على المستوى المحلي بمختلف أشكالها¹.

فاللامركزية الضريبية تتطلب إتباع نظام لامركزي ضريبي قائم بالأساس على انقسام الحكومة المركزية إلى حكومات محلية شبه وطنية تتولى تسيير شؤونها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية مع احتفاظها بسلطة اتخاذ بعض القرارات السيادية والمحورية.

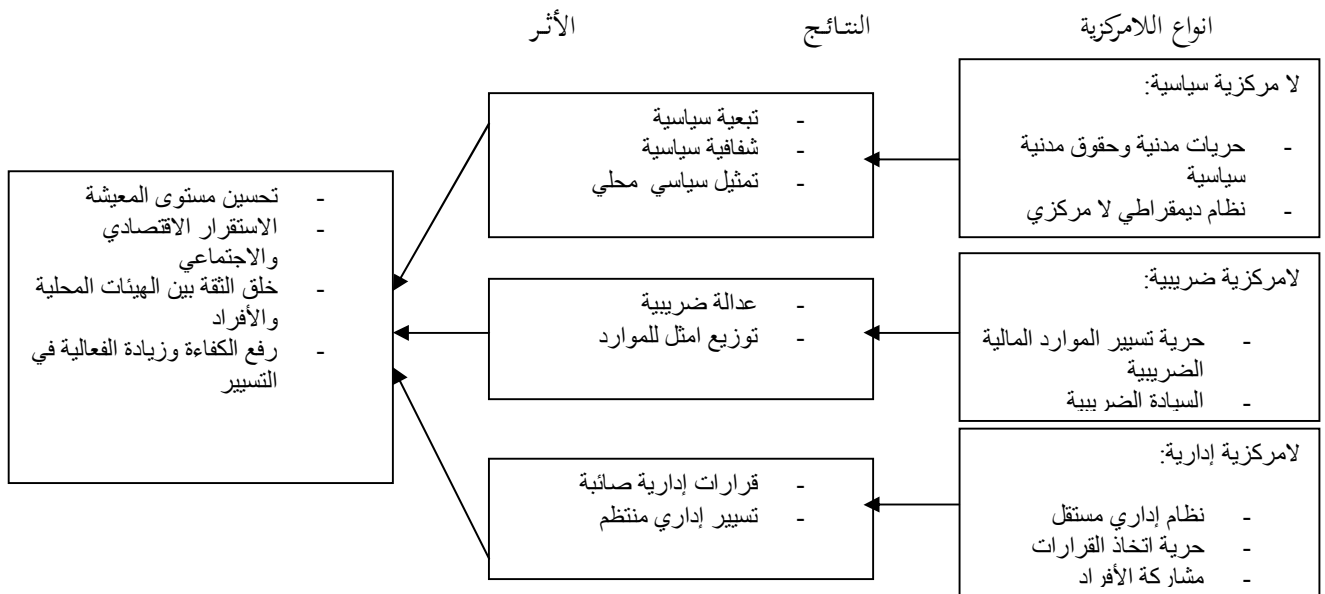
فالدول الراغبة في التحول إلى اللامركزية بشكل عام واللامركزية الضريبية بشكل خاص وجب عليها تبني عدد من الإصلاحات الاقتصادية، السياسية والقضائية فيما يتعلق بدور السوق وتنظيم تسيير القطاع العمومي بما يخدم ويوفر الآليات

اللازمة لقيام نظام ضريبي لا مركزي يشجع مشاركة الأفراد في صنع واتخاذ القرارات، وعلى هذا الأساس يكون المسؤولون المحليون ضمن هذه الحكومات شبه الوطنية ضمن موقع قوة أمام الرأي العام المحلي من خلال العمل على الاستجابة إلى طلبات الأفراد فيما يخص الخدمات العمومية والتحصيل الضريبي الذي لا يكون بشكل مفرط وهو الأمر الذي قد لا يكون متاحا أمام الحكومة المركزية.

وعادة يستعمل الاقتصاديون ما يسمى ب: * حصة الحكومة من إجمالي الإنفاق العام * لقياس نسبة أو درجة اللامركزية الضريبية لحكومة محلية مع أخرى، هذا وقد أثبتت عدة دراسات أن لامركزية الحكومات المحلية شبه الوطنية في الدول الفدرالية تكون أكبر منها في الدول العادية لعوامل عديدة نذكرها لاحقا.

2- قيام اللامركزية الضريبية

كما قلنا سابقا فان قيام اللامركزية الضريبية مرتبط أساسا بقيام اللامركزية المالية التي بدورها تتطلب قيام نظام لامركزي مالي يقوم بالأساس على انتقال وتحويل المسؤولية والسلطة في اتخاذ القرارات المالية من السلطة المركزية إلى الحكومات المحلية وهذا يعتبر موضوعا بالغ الأهمية، فاللامركزية المالية عموما تختلف من بلد لآخر حسب الأهداف المرجو تحقيقها من تغيير بنية الحكومة. فالقاعدة العامة تعني أن لامركزية سلطة اتخاذ قرارات السياسات العمومية بالنسبة للحكومة المركزية وتنظيماتها هي تحويل المسؤولية القضائية، السياسية والمالية واتخاذ قرارات التسيير إلى الحكومات المحلية شبه الوطنية، هذه الأخيرة توضع في موضع جيد قصد توفير الخدمات العمومية الضرورية للأفراد، وبالتالي فتحويل السلطة يكون على 3 جهات: سياسية، إدارية وضريبية.



تعني إعطاء الحق للمواطن في صنع واتخاذ ومشاركة ممثليه في القرارات السياسية على المستوى المحلي.

أما اللامركزية الإدارية فتعني تقرب الهيئات الإدارية والتنظيمية من المواطن وجعلها في متناوله بإعادة ترتيب وتوزيع المسؤوليات الإدارية ونقلها من أعلى هرم السلطة المركزية إلى الأجهزة الحكومية المحلية.

أما فيما يخص اللامركزية المالية والتي تعني بشكل مبسط نقل القرارات المتعلقة بالإففاق وتحصيل الضرائب إلى الأجهزة الحكومية المحلية، وذلك يتطلب كما قلنا قيام نظام لامركزي مالي قائم على هيئات مؤسساتية في مختلف القطاعات مكتملة لبعضها البعض.

فأول مرحلة في قيام اللامركزية المالية عموما والضريبة بالخصوص تتعلق بإنشاء حكومات شبه وطنية تتولى تسيير شؤونها المحلية سواء: السياسية، الإدارية أو الاقتصادية بشكل مستقل ومنفصل عن الحكومة المركزية قصد تحقيق أهداف نبيها لاحقا. بالتالي فإنشاء هذه الحكومات شبه الوطنية يعتبر أول خطوة في قيام نظام لامركزي بشكل عام ثم يتبع ذلك بخطوة ثانية تتعلق بتكليف المؤسسات والتشريعات مع النظام الجديد القائم قصد توفير المناخ والجو المناسب سواء التشريعي أو السياسي لعمل هذه الحكومات شبه الوطنية.

هذه التشريعات والتنظيمات تخص الأنواع الثلاثة للامركزية، وبالتالي فيما يخص اللامركزية الضريبية، فنجد أنها متعلقة بقرارات تحصيل المداخل الضريبية بما يتناسب وتمويل المشاريع العمومية وتوفير الخدمات العامة، أي أن القرارات المتعلقة بكيفية تحصيل الضريبة تتخذ على المستوى المحلي وليس على المستوى المركزي للسلطة وتكون تفصيلات ذلك كما يلي²:

-الضرائب الخاصة: الوعاء الضريبي وسعر الضريبة يحددان محليا من طرف الحكومة المحلية.

-الضرائب المرتبطة: الوعاء الضريبي محدد وطنيا أما سعر الضريبة فيحدد محليا.

-الضرائب المتبادلة: الوعاء الضريبي وسعر الضريبة يحددان وطنيا.

فاللامركزية الضريبية ليست فقط لخدمة مصالح الحكومة المحلية شبه الوطنية وإقليمها المحلي وإنما للمساهمة في زيادة الدخل الوطني العام ودعم التنمية الاقتصادية وتخفيف الاقتصاد.

هذا ويتطلب ما سبق وضع إطار قانوني منظم ومحدد للعلاقات القائمة والمتبادلة بين الحكومات شبه الوطنية قصد خلق التكامل بين مختلف الأجهزة الحكومية المحلية، وذلك لإضفاء حالة التوازن الوطني وتجنب الاختلالات بين المناطق المحلية لأن ذلك بلاشك يضعف من جدوى إتباع منظومة لامركزية ضريبية على وجه الخصوص.

3-خصائص اللامركزية الضريبية:

يتميز النظام اللامركزي بشكل عام والضريبي بشكل خاص بعدة خصائص كونه يتشكل من مجموعة حكومات شبه وطنية وهذه المميزات هي كما يلي:

- الاختلاف في الوعاء الضريبي وسعر الضريبة فيما يخص الضرائب الخاصة المحلية بكل جهة، إذ أنها ترجع بالأساس إلى سياسة كل حكومة محلية ورؤيتها للوضع المالي الخاص بها.
- هذه الحكومات شبه الوطنية ليس لها مستوى متعادل من الموارد الصافية، إذ نجد أنه هناك اختلاف بين هذه الحكومات من ناحية وضعية نفقاتها في مقابل إيراداتها المحلية، فهناك من تعاني عجز وهناك من تعاني فائض وهذا ما قد يخلق حالة عدم توازن، هذا العجز يمول فيما بين الحكومات المحلية بالفائض الموجود لدى الحكومات الأخرى وهو ما يتطلب تنظيمه من قبل الحكومة المركزية لإضفاء الشفافية وزيادة الفعالية.
- هناك تباينات بين حجم وسعة هذه الحكومات شبه الوطنية، تتعلق بالأساس بعدد السكان، حجم الإففاق ومصادر الدخل، وهذا اللاتوازن قد يضعف من فاعلية اللامركزية بشكل عام واللامركزية المالية بشكل خاص.
- مداخل هذه الحكومات لا تكفي لتلبية الاحتياجات العامة، وهذه الحكومات لا تكون قادرة على رفع سعر الضريبة المحلية لزيادة مداخلها كما أن الوعاء الضريبي يكون محددا وثابتا، فالضرائب على الدخل والضرائب على العقار تعتبر

أهم المداخل، لكن خصوصا في دول العالم الثالث أين لا وجود لسوق عقاري منظم فان حصيلة الضرائب بشكل عام تكون منخفضة.

ثانيا: أهمية اللامركزية الضريبية

إن نقطة الانطلاق المثالية في إبراز الاختلافات بين المركزية واللامركزية هو في انه في ظل المركزية فكل القوى تكون في أيدي مجموعة موظفين حكوميين مركزيين يكونون بعيدين عن معايشة الواقع المحلي بشكل فعال، بينما في ظل نظام لامركزي ضريبي، فالحكومات شبه الوطنية يمكنها اتخاذ القرار الذي تراه مناسبا ويكون في مصلحة العامة، لان المسؤولين المحليين يكونون أكثر قربا من الواقع في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمالية العامة، بالتالي فالسياسة المالية المحلية تكون أكثر فعالية منها لو طبقت على المستوى المركزي للسلطة.

وعلى هذا الأساس نجد انه هناك مظاهر سياسية وأخرى اقتصادية تبين لنا مدى أفضلية اللامركزية الضريبية، اذ يجب لا مركزية القوى السياسية صاحبة القرارات أولا ثم يتبعها لامركزية القرارات الإدارية والمالية، وهذه الفكرة تعني زيادة عدد الوحدات السياسية في الدولة وهذا ما يزيد من عطائها الاقتصادي الذي يفسر على انه زيادة لفرصة وإمكانية اقتراب الأفراد من المسؤولين المحليين لطرح رغباتهم واحتياجاتهم وهذا ما يؤدي بالأساس إلى رفع المستوى المعيشي والاقتصادي.

1-المظاهر الاقتصادية

تتجلى المظاهر الاقتصادية لللامركزية المالية في ³:

1-1-الفعالية:

تعتبر أهم عنصر اقتصادي مبرر لإتباع منظومة لامركزية مالية، والفعالية تتجلى في:

➤ إعادة توزيع الموارد بشكل فعال: فاللامركزية المالية تسمح للحكومات شبه الوطنية بان تكون على دراية باحتياجات الأفراد والمنطقة مقارنة بالسلطة المركزية، بالتالي فالقرارات المتعلقة بتوفير الخدمات العمومية وفرض الضريبة تكون أكثر فاعلية، بحم ان ان القرار المناسب يتخذ في المكان المناسب، بحكم أن السياسة الاقتصادية العامة مثلا والضريبة بالخصوص قد تلائم منطقة دون أخرى وعلى هذا الأساس فاللامركزية الضريبية تسمح بإضفاء الفعالية على عملية إعادة توزيع الموارد المالية الضريبية.

➤ خلق المنافسة بين الحكومات شبه الوطنية: إن تمويل الخدمات العمومية عن طريق التحصيل الضريبي قد يؤدي إلى زيادة الأعباء والتكاليف على الأفراد ويؤدي إلى انخفاض دخولهم المتاحة مما يخلق مشاكل أما السلطات المحلية التي تكون مجبرة على تحسين صورتها وتقوية مركزها أما الرأي العام المحلي، وهذا ما يبين أن اللامركزية تخلق جوا من المنافسة بين الحكومات شبه الوطنية بشكل لا يجب أن يضر بالمصلحة العامة.

1-2-الاستقرار الاقتصادي:

أثبتت عدة دراسات حديثة انه * في ظل نظام مالي لامركزي والذي يتضمن نظام ضريبي وانفاقي لامركزيين، فان إمكانية تحسين التسيير العمومي الاقتصادي واستقرار المؤشرات الاقتصادية الكلية تكون اكبر منها في النظام المركزي*.

اد انه في البلدان الفدرالية اللامركزية كالولايات المتحدة الأمريكية، سويسرا، ألمانيا يلاحظ ظهور مستوى أداء كبير في المؤشرات الاقتصادية الكلية⁴.

اد انه بانفراد كل حكومة محلية بقراراتها فيمل يخص التحصيل الضريبي وإعادة توزيع الموارد المالية في شكل إنفاق عمومي يكون له الأثر الايجابي بحكم قربها من الواقع المحلي المعاش وبالتالي تكون هناك فعالية اكبر لقراراتها الاقتصادية مقارنة بقرارات الحكومة

المركزية التي قد تلائم منطقة دون أخرى ولا تراعى فيها الخصوصيات المحلية والجهوية والتي تعتبر ذو تأثير بالغ الأهمية على الأداء الاقتصادي بشكل عام.

1-3- العدالة:

إن تطبيق العدالة في السياسات التمويلية العامة المتعلقة بإعادة توزيع الدخل من خلال الإنفاق العام أو فرض الضريبة يعتبر ضرورة حتمية قصد الوصول إلى توازن اقتصادي واجتماعي، فعموما إعادة التوزيع والذي يعني اقتطاع جزء من الدخل المرتفعة للأفراد ومنحها لدوي الدخل المنخفض يعتبر من أهم أهداف اللامركزية الضريبية والتي تزيد من إضفاء المصادقية والفعالية كون أن الأجهزة الحكومية المحلية تكون أكثر قربا من المواطن المعني بالأمر مقارنة بالسلطة المركزية.

فإعادة التوزيع لها هدفان: تعادل أفقي يعني مدى قدرة الحكومات المحلية على ضمان مستوى توازني للخدمات العمومية للأفراد وهذا يتأثر بعاملين: الوعاء الضريبي والذي يختلف من بلد لآخر ولكن يكون ثابتا على مستوى الحكومات شبه الوطنية ما عدا بعض الضرائب، كذا إلى الخصائص الجهوية لكل منطقة والتي تؤثر على تكلفة الخدمات العمومية المحلية. أما التعادل الداخلي المحلي فهو حتمي لان غياب العدالة المحلية يؤدي بالأفراد إما إلى الهجرة إلى مناطق أكثر عدالة أو إلى انتخاب هيئة أخرى.

2- المظاهر السياسية:

إن اقتراب السلطات المحلية من الأفراد وتحقيقها لاحتياجاتهم و رغبتهم يزيد من موقع قوة هذه السلطات في نظر الأفراد المحليين ويخلق ما يسمى ب *التبعية السياسية* للأفراد اتجاه أولئك المسؤولين المحليين، اد انه اذا لم تحقق مطالب الأفراد المحليين أو تعرضهم إلى إفراط في فرض الضرائب فذلك سوف يؤدي إلى هجرتهم إلى مناطق أخرى أو إلى انتخاب مسئولين آخرين وهذا لا يعتبر في صالح الهيئة الحكومية المحلية.

وقد أظهرت عدة دراسات انه في ظل نظام لامركزي ضريبي فان مراقبة الأفراد لنشاطات السلطات المحلية في التسيير العمومي ومساهماتهم في صناعة واتخاذ القرارات يؤدي الى زيادة الشفافية وإضفاء المصادقية على عمل الحكومة المحلية ويؤدي إلى استمرارها لأمد طويل في إدارة الشؤون المحلية بسبب ارتفاع ثقة الأفراد المحليين في عمل هذه الهيئة الحكومية المحلية.

3- الانتقادات الموجهة للامركزية الضريبية

يرى العديد من الاقتصاديين انه وجب أن تبقى القرارات الاقتصادية المؤثرة في أيدي السلطة المركزية ويقصد بها السياستين المالية والنقدية، اد انه مثلا في حالة تضخم فان السلطات المحلية لن تقدر على مواجهته لأنه يكون بالأساس على المستوى الوطني وليس فقط على المستوى المحلي وبالتالي السلطة المركزية هي الوحيدة القادرة على الحد من مخلفاته السلبية.

كما انه هناك من يرى ان اللامركزية الضريبية والمالية على وجه العموم تؤدي إلى اللا استقرار الاقتصادي اد ان عدم التنسيق بين سياسات تسيير الطلب الكلي يخلق حالة عدم توازن وعدم استقرار يزيد سوءا من المخاوف التضخمية او الانكماشية و نفس الشيء بالنسبة لأثر المديونية المحلية الذي يثقل كاهل الحكومة المحلية ويؤدي إلى تناقص استثماراتها العمومية المحلية وهذا ما يزيد من حدة البطالة وتناقص مستوى الدخل⁵.

ثالثا: اللامركزية الضريبية والنظام الضريبي اللامركزي

إن العديد من الاقتصاديين يتفقون على أن اللامركزية الضريبية تقاس بما يسمى *حصة الحكومة المحلية شبه الوطنية من الإنفاق العام*، اد انه في الدول الفدرالية تزيد نسبة اللامركزية عنها في الدول العادية لارتفاع حصتها من الإنفاق العام، وهذا الاختلاف في الحصة المخصصة لكل حكومة شبه وطنية يؤدي إلى تباينات في درجات اللامركزية.

1- درجات اللامركزية الضريبية والعوامل المؤثرة فيها:

هناك عدة عوامل تؤثر في حصة كل حكومة محلية من إجمالي الإنفاق العام والذي على أساسه تحدد مدى لامركزية حكومة شبه وطنية مع أخرى.

1-1- عدد السكان:

إن عدد السكان يعتبر من أهم العوامل المحددة للامركزية الحكومية شبه الوطنية إذ أن حجم الإنفاق العمومي المخصص لها مرتبط أساسا بعدد السكان وهذا ما يبين أنه هناك علاقة طردية بين حجم السكان ودرجة لامركزية الحكومة شبه الوطنية.

1-2- الناتج الوطني:

إن زيادة حصة الفرد من الناتج الوطني تتطلب زيادة حجم الإنفاق العام وهذا ما يعني بالضرورة وجود علاقة طردية بين حجم الناتج الوطني ودرجة اللامركزية الضريبية.

1-3- المساحة:

يعتبر هذا العامل الأقل تأثيرا في درجة اللامركزية المالية لأن زيادة المساحة لا يعني بالضرورة زيادة حجم الإنفاق العام للحكومة شبه الوطنية لأن شساعة المساحة لا تعني وجود عدد كبير من السكان يتطلب زيادة الإنفاق العام ، لهذا فهو يعتبر عاملا نسبيا في تحديد درجة اللامركزية الضريبية.

2- دعائم النظام اللامركزي الضريبي:

إن قيام لامركزية مالية وضريبية خصوصا كما رأينا سابقا يتطلب قيام أسس وهيكل تشكل ما يسمى بالنظام المالي اللامركزي وهو يعرف على أنه: مجموع الهيئات والمؤسسات التشريعات المنظمة لعمل الحكومات شبه الوطنية في ميدان التسيير العمومي المالي والمالية العامة⁶.

فمفهوم النظام المالي اللامركزي يتطلب إعادة ترتيب المسؤوليات في القطاع العام بين مختلف الأجهزة الحكومية المحلية والذي يقترح تحويل قوى اتخاذ القرارات من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية شبه الوطنية، فكل نظام مالي ما بين الحكومات يجب أن يعمل على تحقيق أساسيات كل بلد، وهذه الأساسيات لا تتمثل فقط في: الفعالية، الشفافية والتبعية في ميدان المالية العامة ولكن أيضا العمل على الحفاظ على التكامل الوطني والاستقرار السياسي والاجتماعي، لذلك فإن أي نظام مالي ما بين الحكومات شبه الوطنية يقوم على أربعة دعائم أساسية وهي:

2-1- التسيير الكفء للنفقات:

إن إسناد تسيير جانب النفقات بشكل كفء يعتبر من أهم عوامل قيام نظام مالي فعال ما بين الحكومات شبه الوطنية، فعدم تحديد كيفية تسيير النفقات يؤدي إلى إضعاف وإفشال جانب من أهم جوانب هذا النظام، والعديد من الدول تحمل هذا الجانب وتسعى إلى جانب تحصيل المداخيل الضريبية فقط في اتباعها لمنظومة لامركزية مالية، أي ما يسمى باللامركزية الضريبية والتي تعتبر جانب فقط من جوانب هذا النظام وليست تعني وحدها اللامركزية المالية، ولكم يعتبر نتاج عدم تحديد واضح وصريح للمسؤوليات في هذا الجانب وهو ما يؤدي إلى إفشال عمل هذا النظام ويزيد من احتمال التعرض إلى لا توازن مالي يزيد من الأعباء والتكاليف المالية على الحكومة المركزية التي تبقى هي المسؤول الأخير والمتحمل لنتائج هذا النظام⁷.

والعامل الرئيسي المحدد لنجاح أي نظام ضريبي لامركزي يتمثل في مدى توافق المسؤولية في ميدان تسيير النفقات مع الأهداف المرجو تحقيقها.

واهم مظاهر التسيير الكفء للنفقات هي:

- التوزيع الأمثل للموارد العمومية؛
- الشفافية في تسيير الأموال العمومية؛
- مدى تحقق الأهداف المسطرة.

2-2- التسيير الكفء للمداخيل والإيرادات:

هذا الجانب يخص ما رأيناه سابقا باللامركزية الضريبية، وهو يعبر عن مدى إيجابيتها وفعاليتها على المستوى المحلي، وبين مدى توافق الأجهزة الحكومية المحلية في الربط بين ضرورة تحصيل مداخيل ضريبية كافية لتمويل النفقات العمومية المحلية وبين ضرورة عدم الإفراط أو إلحاق الضرر بالمستوى المعيشي للأفراد بسبب الإفراط في سعر الضريبة المفروض من طرف الأجهزة الحكومية المحلية.

ففيما يخص الضرائب الخاصة المحلية فإن الوعاء الضريبي وسعر الضريبة المفروض يحددان محليا أي يكونان خاضعان لإرادة الحكومة شبه الوطنية وهذا هو أساس اللامركزية الضريبية أي القرار يكون في متناول الحكومة شبه الوطنية فيما يخص موضوع الضريبة. عكس ما هو الحال لما تكون الحكومة المركزية هي صاحبة القرار في فرض الضريبة وما قد ينجر عنه بالأساس من لا عدالة ضريبية تؤدي إلى لاعدالة في إعادة توزيع الدخل.

والتسيير الكفء للمداخيل هو بالأساس مدى مقدرة الحكومة على التوفيق بين إيراداتها المحدودة ونفقاتها اللامحدودة والمتزايدة بما لا يضر بالمصلحة العامة.

2-3- التحويلات ما بين الحكومات:

تعتبر التحويلات ما بين الحكومات من أهم المداخيل للحكومات شبه الوطنية لضعف مداخيلها الضريبية بسبب عدم قدرتها كما رأينا سابقا على رفع سعر الضريبة تجنباً للإضرار بالمصلحة العامة، فتسيير النفقات والمداخيل يؤدي في غالب الأحيان إلى عدم توازن بين الجانبين أي إلى عدم توازن سواء كان أفقي والذي يتطلب إعادة ترتيب الموارد المالية بين الوحدات الداخلية للحكومات شبه الوطنية، وعدم توازن عمودي والذي يتطلب إعادة توزيع وترتيب الموارد المالية بين الحكومة المركزية والحكومات شبه الوطنية.

وهناك عدة أشكال لهذه التحويلات التي تكون على شكل:

- **اقتسام للمداخيل المالية:** وذلك حسب نسب ثابتة من الدخل الكلي وتعتبر أفضل طريقة ممكنة للتحويل المالي ما بين الحكومات شبه الوطنية، واقتسام المداخيل يجب أن يراعى فيه الاحتياجات وكذا المقدرة المالية لكل طرف.
- **الإعانات المشروطة وغير المشروطة:** إذ أنها إذا كانت مشروطة فذلك يعني ضرورة توجيهها نحو مشاريع محددة، أما إذا لم تكن مشروطة فذلك يعني حرية التصرف فيها.

2-4- الإقراض والاقتراض ما بين الحكومات:

هناك ثلاث عوامل تبين لنا مدى أهمية الإقراض والاقتراض ما بين الحكومات شبه الوطنية والتي تعتبر أداة هامة في نجاح اللامركزية المالية.

2-4-1- العدالة ما بين الأجيال:

إن مزايا وإيجابيات مشروع استثماري كالبنى التحتية أو المشاريع التعليمية تستمر مع مرور الوقت وكما تستفيد منها الأجيال الحالية فإن الأجيال المستقبلية أيضاً سوف تستفيد منها، وهذا ما يدفع إلى تقاسم تكلفتها بين الجيلين ولا يقتصر تحملها

إلا على الجليل الحالي بإتقال كاهله بالضرائب وهذا يعتبر التجسيد الفعلي للعدالة الضريبية. وبالتالي فاللجوء إلى الاقتراض يعتبر أداة فعالة في تمويل المشاريع العمومية دون اللجوء إلى ضرورة الرفع من سعر الضريبة لتمويل المشاريع العمومية⁸.

2-4-2- التنمية الاقتصادية:

إن تأجيل مشروع ما من المشاريع العمومية الاستثمارية لعدم كفاية المداخيل وفي نفس الوقت لعدم مقدرة الحكومة شبه الوطنية لرفع سعر الضريبة قد يؤدي إلى آثار سلبية على المستوى المعيشي للأفراد، لأنه يؤدي إلى انخفاض الدخل وفرص العمل، وهذا ما يبين أن الاقتراض وسيلة هامة في دعم وتحفيز الاقتصاد.

3- التوافق بين الإيرادات والنفقات:

تعمل الحكومات المحلية شبه الوطنية من أجل ضمان توازن وضعيتها المالية اللجوء إلى الاقتراض وضمان عدم تعطل مشاريعها العمومية أو خدماتها العامة للأفراد.

رابعا: افاق اللامركزية الضريبية في الجزائر

عمدت الجزائر إلى تبني نظام ضريبي ومالي لا مركزي منذ سنة 1990، إلا أن الشروط القانونية و السياسية والظروف الاقتصادية و الإنمائية حالت دون تبني نظام لا مركزي شامل، وفي كل مرة كان السياسيين وبعض خبراء الاقتصاد ينادون بهذا النظام اللامركزي مثل ما جرى حوار ونقاش عميق للمشكلة المالية المحلية في الجزائر ضمن مناقشات مؤتمر نظم في مجلس الأمة في الجزائر سنة 2003. وكان هذا الاجتماع، الذي قاده وزير الداخلية آنذاك، دحو ولد قابلية، الوزير المفوض بوزارة الداخلية والمسؤول عن المجتمعات المحلية، والسيد بودريالة المدير العام للضرائب في وزارة المالية، وأعضاء مجلس الشيوخ، المشاركين في المطالبة بإصلاح عميق للضرائب المحلية.

وقد طالب السيد بودريالة بتطبيق وتبني اللامركزية الضريبية تدريجيا. وقال "انه امر جيد ان نطالب بالضرائب"، بيد انه يتعين على الحكومات المحلية ايضا ان تلعب دورا في فرض ضرائب على الثروة المحلية ".ويجب منح السلطات المحلية صلاحيات جديدة حتى يتم استرداد وتحصيل بعض الضرائب المحلية. ومع ذلك، فإن المدير العام للضرائب حذر من ضرورة عدم تحويل جميع الضرائب إلى مستوى السلطات المحلية. وحسبه، فمن الضروري البدء في نقل المهارات تدريجيا عن طريق المضي قدما من قبل سلطات الضرائب، والبحث في تحصيل جملة من الضرائب مثل: ضريبة الصرف الصحي وضريبة على القمامة، فضلا عن ضريبة الأملاك وهي الضرائب التي من الضروري أن تبدأ مباشرة في تطبيقها.

كما حرص المتدخل على تحديد ضرورة توضيح مهام الدولة مقارنة بالسلطات المحلية في الدولة في سياق إعادة تحديد الصلاحيات الجديدة التي اقترحتها اللجنة (صبيح).

كما أن تطوير الموارد البشرية من خلال تدريب الموظفين المسؤولين عن إدارة البلديات هو أيضا شرط، كما قال المدير العام، السيد بودريالة.

وأضاف: "يجب أن يكون السكرتير العام للبلدية مكونا بشكل جيد في إدارة البلدية، ويجب أن يتلقى المسؤولين المنتخبين عددا من الدروس لتولي مهامهم بأكثر الطرق الممكنة شمولاً في مجال الضرائب، وكذلك الأمر بالنسبة لجميع الموظفين الإداريين المسؤولين عن التدخل بطريقة أو بأخرى في إدارة السلطات المحلية ". كما نادى المتحدثون بالتدابير المصاحبة لهذه اللامركزية الضريبية. ويرى السيد بودريالة أنه ينبغي إقامة التضامن ما بين البلديات، من خلال التعاون البيئي. ويوصى أيضا بتشديد الإنفاق العام عن طريق الرقابة "من قبل جامع الضرائب". ولا ينبغي لهذا الأخير "أن يتحقق من نفع النفقات ولكن فقط انتظامها".

خاتمة:

من خلال الدراسة السابقة، يتبين لنا أن اللامركزية الضريبية تعتبر مسألة مركبة تتضمن عدة أطراف متداخلة، كما أن اللامركزية الضريبية لا تقوم إلا بقيام اللامركزية المالية باعتبارها تشكل جانباً منها لا غير، إذ أن اللامركزية الضريبية تعتبر من أهم أدوات زيادة الفعالية ورفع الكفاءة في التسيير وكذا دعم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

ففي كل بلد، فالنظام القضائي والمؤسسي وكذلك بنية النظام العمومي لها عدة تأثيرات على نجاعة اللامركزية الضريبية، فنجاح إصلاحات ما في هذا الميدان مرتبطة اشد الارتباط بمدى إعادة ترتيب وتوزيع المسؤوليات بين الأجهزة الحكومية المحلية.

فإذا كان للامركزية مظاهر محددة ضمن إطار معين في كل بلد، فإن مفهوم نظام لامركزي ضريبي بين الحكومات شبه الوطنية داخل البلد الواحد يتضمن عناصر مشتركة منها: إسناد المسؤوليات إلى حكوميين ذوي كفاءة عالية ومصدقية كبيرة، إعادة ترتيب قوى اتخاذ القرارات المالية بين الأجهزة الحكومية.

فعدم التكامل بين عناصر النظام الضريبي اللامركزي يفقد المنظومة المالية والضريبية اللامركزية جدواها وفعاليتها، وبالتالي فإن مفهوم نظام ضريبي لا مركزي فعال ما بين الحكومات شبه الوطنية لا يجب أن يخرج عن إطار العناصر السابقة الذكر مع التأكيد على ضرورة إسناد إدارة هذه الحكومات شبه الوطنية إلى مسؤولين محليين ذوو كفاءة عالية بشكل يضمن نجاعة عملية التوجه إلى منظومة ضريبية لامركزية.

المراجع:

¹ Robert D. Ebel et Serdar Yilmaz, LE CONCEPT DE DÉCENTRALISATION FISCALE, ET SURVOL MONDIAL, Symposium international, Commission sur le déséquilibre fiscal, Québec (Québec), 13 et 14 septembre 2001, P :67.

² Robert D. Ebel et Serdar Yilmaz, Op, Cit : 70.

³ Filipe COQUART, *La décentralisation fiscale en Afrique - Enjeux et perspectives* (2009), Karthala, et « La gouvernance financière locale » (non daté), Partenariat pour le développement municipal (PDM), de François Paul Yatta, P : 102.

⁴ Mirko Hayat, Thierry Lambert *La décentralisation fiscale : jusqu'où ?*, Editeur : L'Harmattan, Collection : Finances publiques, Sous-collection : Les Cahiers du CeFap. P : 43.

⁵ Sylvain H. Boko, UN APERCU SUR LA DECENTRALISATION FISCALE ET LES FINANCES LOCALES EN AFRIQUE FRANCOPHONE, Présenté à la session II du Forum d'Action pour la Gouvernance Locale en Afrique Francophone.

⁶ Ignace MUAMBA MUAMBA, LA DECENTRALISATION FISCALE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO. Plaidoyer pour une gestion rationnelle et efficace des finances locales, Travail de recherche financé par la chaire UNESCO de l'Université de Bergame et l'Association Vittorino Chizzolini Coopération Internationale ONLUS, 2014-2015.

⁷ Alain Trannoy, « Introduction : Décentralisation et autonomie fiscale en France », Économie publique/ Public economics [En ligne], 08 | 2001/2, mis en ligne le 07 décembre 2005, consulté le 01 octobre 2016. URL : <http://economiepublique.revues.org/624>

⁸ Bernard Dafflon, LE FÉDÉRALISME FISCAL EN SUISSE : un relevé des enjeux constitutionnels, des responsabilités budgétaires et de la péréquation, Département d'économie politique, Université de Fribourg Miséricorde CH-1700 Fribourg Suisse.