حوكمة الجبائية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة حالة ولاية المسيلة (2008-2011)

أ. العياشي عجلان

بكلية العلوم الاقتصادية جامعة المسيلة

المستخلص

تعد المالية العامة أداة سيادية، تبرز الدور الهام للدولة في الحياة الاقتصادية بوجه عام، وفي مجال تحقيق التنمية بإبعادها المركبة بوجه خاص، ووسيلة أساسية لتمويل التنمية المستدامة محليا .

وتوخيا للفعالية في المنظومة الجبائية ، بالاستناد على الإنصاف الجبائي كأساس لتحقيق العدالة الاجتماعية، وتجنبا لمظاهر الفساد وهدر المال العام، فإن هذه الدراسة تعتمد مقاربة الحكم الراشد الدعامة المثلى لتحقيق التنمية المحلية المستدامة بمفهومها الواسع، من مدخل حوكمة الجباية المحلية، حيث تم التركيز على الاتصال والتنسيق والتفاعل الإيجابي بين الأطراف ذات العلاقة، (المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية والمجتمع المدني) في إطار الانسجام والتعاون والشعور بالمسؤولية المجتمعية، وهذا من شانه أن يرفع درجة الوعي الجبائي، والسلوك الحضاري، مما يؤدي في النهاية تلقائيا إلى غياب كل أشكال الفساد المالي والإداري، وبالتالي حماية المال العام والمحافظة عليه.

Résumé

La Finance Publique est un outil majeur qui met en évidence le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale en général et contribue à la réalisation du développement durable et global en particulier.

Cette étude, illustre l'importance de la bonne gouvernance, afin d'aboutir à un développement local durable, qui ne peut être atteint que si les conditions suivantes sont satisfaites :

- Assurer une bonne gouvernance de la fiscalité locale, facteur indissociable au financement du développement local, en associant tous les partenaires impliqués dans la gestion de ces fonds (Services fiscaux et administration locale)

- Aboutir à une maturité qui engendre le civisme fiscal, garantissant une protection infaillible des ressources et des dépenses publiques

تمهيد

المالية العامة هي إحدى الأدوات السيادية الهامة التي يظهر من خلالها دور الدولة في الحياة الاقتصادية، والمتميزة في وقتنا الحالي بالعولمة الشاملة لمختلف مناحي الحياة من جهة، و لمواكبة التغيرات السريعة و المتداخلة للعلاقات الاقتصادية الدولية و أثرها في ضبط وتحديد مهام الدولة وهيئاتها المحلية من جهة أخرى، و يجمع المختصون و الباحثون في هذا المجال على أن الدور التنموي للدولة يرتبط بمدى التسيير العقلاني و الفعال للعلاقة بين التمويل والاستثمار، كعلاقة أساسية

وقوية لتحقيق التنمية بكل أبعادها المختلفة و ما يرتبط بها من حوكمة كل العناصر الأخرى ذات العلاقة، في إطار مقاربة الحكم الراشد كمدخل لا مناص منه لانتهاج منهج التنمية المستدامة الشاملة، و أن بناء ذلك كله إنما يكون من خلال حوكمة العلاقة بين المصالح الإدارية المحلية كهيئات عمومية قاعدية (بلدية أو ولائية أو جهوية)، و مدى شمول هذه الحوكمة للمصالح التمويلية والرقابية الأخرى المرافقة وعلى رأسها المصالح الجبائية المنوط بها قانونا التسيير المالي و التمويل المالي العمومي ذو المصدر الجبائي، إن هذه الخاصية القانونية التي تشكل حجر الزاوية في حوكمة العلاقة المدروسة بين هذه الأطراف من أجل ضبط مجالات المحاسبة و المساءلة، فإنها وان اعتبرت الجماعة المحلية "البلدية" هيئة عمومية ذات طابع إقليمي وذات جهة عامة بما يسمح لها بالعمل في كافة المجالات المحددة قانونا، فإنه وطبقا لذات القانون الذي يمنح رئيس البلدية أو مسؤول الهيئة العمومية المحلية صفة الأمر بالصرف لأموال المجموعة المحلية، لكن لا يسمح له بإدارة الأموال العامة و أن القابض البلدي أو أمين الخزينة البلدية أو أمين الخزينة الولائية، هم الذين يتصفون بصفة المحاسب العمومي و هو المخول قانونا بتسيير الأموال العامة المحلية و المنوط به المحافظة على الإيرادات و النفقات العمومية، و التي هي مال عام في مصدرها و مصبها.

يجب أن ترشد من كل الأطراف ذات العلاقة الفاعلة و الفعالة في إطار الشفافية و حكم القانون بهدف تحقيق الإنصاف الجبائي بين مكونات المجتمع الحالي، و دون التفريط أو الإنقاص من حق الأجيال القادمة، كل ذلك في إطار النظام الجبائي الراشد الذي يقدم علاقة المواطنة بأنها ترجمة عملية للمساهمة الجبائية في تحمل الأعباء العامة، انطلاقا من كونها قيمة ثقافية ومدنية تعكس مستوى الوعي الجبائي و التحضر الجبائي الهادف إلى حماية المال العام من كل أشكال الفساد المالي والإداري، وتعزز قدرات تمويل التنمية المستدامة محليا و لذلك فالتساؤل الرئيسي لهذه الدراسة يتمثل في الإشكالية التالية:

I. الإشكالية الرئيسية

- ما هي آليات حوكمة منظومة الجبائية المحلية في علاقاتها مع المصالح الإدارية المحلية لتحقيق التنمية المستدامة؟

ولتفصيل هذه الإشكالية يمكن طرح الأسئلة الفرعية أدناه:

II. الأسئلة الفرعية :

س1: ما هو الإطار المعرفي(المفاهيم والمبادئ) لحوكمة الجباية المحلية و الأطراف ذات العلاقة؟

س2: كيف يمكن تحليل وتقييم منظومة الجباية المحلية والعلاقات بين أطرافها بمنظور الرشادة؟

س3: ما مدى مساهمة الحكم الراشد في ضبط وتفعيل العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية لتحقيق التنمية المستدامة؟

س4: ما هو الواقع العملي لعلاقات المصالح الجبائية بالجماعات المحلية " لولاية المسيلة" خلال الفترة (2008–2011)؟

III. الفرضيات: يضع الباحث الفرضيات التالية للاختبار في هذه الدراسة.

***الفرضية الرئيسية**

تعتمد عملية تحقيق التنمية المحلية المستدامة بكل أبعادها (الاقتصادية والاجتماعية والبيئية...الخ)، في جوهرها على حوكمة منظومة العلاقات بين الإطارات البشرية المسيرة للمصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية والإطراف ذات العلاقة، بالاستناد إلى التنمية التشاركية واتخاذ القرارات في الإطار الجماعي والكفاءة الجماعية، بما يوجد أقطاب تنموية محلية تشكل دعائم التنمية الوطنية الشاملة المستدامة.

الفرضيات الفرعية: يمكن تفريع الفرضية الرئيسية إلى عدة فرضيات فرعية منها :

ف1:تعتبر حوكمة الجبائية المحلية مدخلا أساسيا لتحقيق العدالة والإنصاف الجبائي، ومؤشرا رئيسيا للإنصاف الاجتماعي في توزيع ثمار ومكاسب التنمية على عديد المستويات (الجغرافية والزمنية وبين الأجيال البشرية)

ف2: ضمانات ترجمة النمو الاقتصادي إلى تنمية اقتصادية شاملة ومستدامة على المستوى المحلى أو غيره من المستويات الأخرى، يرتبط بترشيد العلاقات التنظيمية بين المصالح الاجتماعية العامة من خلال تفعيل قيم (المساءلة، والمحاسبة، وحكم القانون والمشاركة الاجتماعية الفاعلة..).

ف3: من أسباب القصور في تحقيق التنمية المستدامة محليا، تفشي الفساد المالي والإداري وهدر الإيرادات والنفقات العامة، في ظل تغييب الحكم الراشد للتمويل العمومي ذي المصدر الجبائي.

ف4 :يسري على الجماعات المحلية " بولاية المسيلة" في الفترة (2008–2011) تشخيص العوارض و اقتراح الحلول الهادفة لترشيد العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية لكافة مناطق الجزائر، لتحقيق التنمية المستدامة بشكل عام.

IV. أهداف الدراسة: تستهدف الدراسة تحقيق عديد الأهداف منها:

*–ترشيد المنظومة الجبائية المحلية بهدف تعزيز قدرات التمويل العمومي المحلي كمصدر أساسي لتمويل التنمية المستدامة، بما يمكن من تلبية الحاجات المجتمعية المتعددة.

*-ترشيد العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية، هي ضمان قوي لتفعيل العلاقة الترابطية بين التمويل والاستثمار بكل أشكاله (عمومي او خاص)، باعتباره المحرك الأساسي لتحقيق التنمية المحلية المستدامة.

*-أن نجاح الجهود التنموية لا يرتبط بكفاءة الخطط والتنظيم فحسب، وإنما بضبط وترشيد العلاقات بين الإطارات البشرية المسيرة للمال العام، كونها دعامة مفصلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة والشاملة.

*الإنصاف الجبائي هو معيار رئيسي للإنصاف الاجتماعي، وآلية رئيسية لتحقيق العدالة الاجتماعية كأولوية لثمار التنمية المستدامة، وأداة لمعالجة الفساد المالي والإداري المهدر للقدرات التمويلية العمومية، في ظل الحاجة القصوى الماسة إليها من قبل الجماعات المحلية لتلبية المطالب العامة المتعددة (المالية، والاقتصادية، والاجتماعية والبيئية وغيرها).

V. أهمية الدراسة: تكتسي هذه الدراسة أهمية كبرى لعدة أسباب أهمها:

*-أنها تتناول قضية تحقيق التنمية المستدامة، والتي تعتبر هاجس التفكير والتنظير والتخطيط على مستوي المراكز البحثية العالمية والهيئات والمنظمات الدولية، ومحور عقد المؤتمرات والقمم العالمية.

*- تركز الدراسة على النظام الجبائي الراشد ومدى قدرته على تعبئة القدرات التمويلية العمومية، لكونها من أهم متطلبات تحقيق التنمية المستدامة من جهة، ولدوره الرقابي والمحاسبي بارتكازه على جملة قيم ترشيدية مثل (المساءلة، والمحاسبة وحكم القانون، والإنصاف الجبائي من جهة أخرى)، مما يشكل مدخلا للحكم الراشد على مستوى المصالح الإدارية المحلية، ورافدا لضمان تحقيق التنمية المحلية المستدامة.

*-أنها تعتمد مقاربات ميدانية للمالية العمومية، كأهم أدوات تحديد دور ومسؤولية الدولة في الوفاء بتحقيق التنمية المستدامة على جميع المستويات (المحلية، الوطنية) و على مستوى الاندماج في العلاقات التنموية الدولية من خلال تحليل وتقييم منظومتها الجبائية بمنظور الرشادة، وبالتطبيق المكاني على الجزائر عموما وعلى ولاية المسيلة تحديدا للفترة (2008–2011).

ومن اجل كل ذلك تتطرق الدراسة للمحاور التالية :

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لحوكمة الجباية المحلية والأطراف ذات العلاقة

في هذا المحور تم التركيز على ضبط الإطار المفاهيمي لعناصر الدراسة، من خلال تقديم المفاهيم المستعملة في كل محاورها بتضمين جملة المفاهيم والمبادئ أدناه:

أولا)– المفاهيم: وقد تم التطرق إلى عدد من المفاهيم في هذه الدراسة ومنها:

ا)– الحوكمة: استخدم البعض ترجمة الحاكمية، الحكمانية، المحكومية، و الحكامة للتعبير عن مفهوم (Governance)، لكن "ترجمة المفهوم بالحوكمة يبرز وكأنه الأكثر قبولا في سياق الاجتهاد دون تبين رسمي في الترجمة التي أقرها مجمع اللغة العربية بالقاهرة، وتعبر بشكل دقيق عن دلالة المصطلح وتبدو أمينة للروح الوزنية والصرفية و اللغوية العربية[1]". كما عرفت بأنها "المساعي الرامية لترقية الحكم و الثقافة و جهود مكافحة الفساد، وتقديم المساعدات الفنية اللازمة لإصلاح وتحديث الإدارة المالية العامة، وتعزيز مكافحة غسيل الأموال"[2]، ويمكن تقديم مفهوم الحوكمة في هذه الدراسة بأنها : (مجموعة القيم الفاعلة و الهادفة للإصلاح الكلي الشامل، والمتواصل لمنظومة المجتمع بالاستناد لمنظومة قانونية سليمة واطر محاسبية واضحة، وإعلام كفء ونزيه يحقق الثقافة التي تعكس العدالة الاجتماعية، وجوهرها العدالة الجبائية والإنصاف الجبائي في ظل الرقابة السيادة لدولة التنمية الشاملة المستدامة، بما يحقق أفضل الأهداف المجتمعية).

ب)– تعريف الجباية: "هي مشتق اقتصادي هام يعكس الهيكل الإقتصادي و الإجتماعي لتطور المجتمع، لكونها أداة مالية وتدخلية لها أثارها المتعددة على المستوى الكلي أو الجزئي"[3]، ومن أفضل ما كتب عن الجباية وتاريخها تلك المقولة التي تكتب بماء الذهب للفيلسوف " لوفنمبرغ (1800م)" عند قوله :" إن تاريخ الضريبة يعكس تاريخ الحضارة، ويترجم البيانات الإجتماعية والتقلبات الظرفية الإقتصادية، وتجدر الإشارة إلى فضل الضريبة على تطور المؤسسات الديمقراطية والنيابية[4]"، فليس هناك من ينكر أن إلزامية الضريبة قد لعبت الدور الرئيسي في إنشاء وتدعيم المؤسسات الديمقراطية والنيابية الممثلة للشعب، كما لا ينكر "كون تطبيق فكرة المساواة أمام الضريبة قد أدت إلى تطبيق مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون[5]"، فالجباية : "هي ذلك الرباط المادي الذي يربط الفرد بحكومته وبقية أفراد مجتمعه، وهي في نفس الوقت تشكل أداة سيادية فعالة سواء في المجال المالي أو الإقتصادي أو الاجتماعي أو البيئي خاصة وأن جميع الأنظمة الجبائية تخضع للفلسفة الاجتماعية للعصر الذي تسود فيه"[6].

ج) الجباية المحلية: وهي"كل الإيرادات الجبائية التي تعود للجماعات المحلية وفقا لمبدأ إقليمية النشاط أو التخصيص الجبائي، في إطار السياسة الجبائية الكلية و الهادفة إلى التأثير على المؤشرات

الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، من خلال توازن الميزانية العامة وتركيباتها وأثرها المباشر على الإنفاق المحلي وعلى الاستثمار وعلى حماية واستقرار النمو الاقتصادي"[7].

ح) **النفقات الجبائية** (الإنفاق الضريبي): وهي "عبارة عن تخفيضات تمس المعايير الجبائية النمطية، مثل التخفيضات الضريبية، القرض الضريبي، التخفيضات الخاصة بالمعدلات، تأجيل مواعيد الدفع، الإعفاءات الضريبية و الامتيازات شبه الجبائية المتعلقة بالمساهمات الاجتماعية لرب العمل، ضمانات و تسهيلات المنازعات الجبائية....الخ"[8].

خ) **الإنصاف الجبائي:** و يقصد به تحقيق عدالة النظام الجبائي ككل بمفهومه الواسع، من إجراءات جبائية و هيكل جبائي وإدارة جبائية وفلسفة السياسة الجبائية المطبقة في مجتمع معين و في وقت معين، و"الخلاف الفقهي و العلمي الذي يثار في تحديد وضبط هذا المفهوم، إنما يتعلق بمفهوم العدالة في حد ذاتها حيث يعتريها من الصعاب ما يعتري أي محاولة لتعريف الحق، أو الخير، أو الجمال"[9]، و إن الإنصاف الجبائي يشكل الأداة الجوهرية الأساسية لتحقيق الإنصاف الاجتماعي، لأنه بكل بساطة الهدف الأول للجباية، بكونها أداة سيادية في المجتمع، "كإجابة لسؤال *(EDWARD.E.ZAJAC.2000)* كيف يجب أن توازن الحكومة هدفي العدالة والفعالية الاقتصادية عندما تتدخل في الاقتصاد[10]"، وبالرغم من كون هذا المفكر الاقتصادي، لم يدرج الإنصاف الجبائي في دراسته ككل الليبراليين في نظرتهم للعدالة بمقاربة المنفعة الخاصة، إلا أن ذلك ظل هاجس التفكير العالمي إلى اليوم وقد نشر خبراء البنك الدولي تقريرا سنة (2003) بعنوان الإنصاف والتنمية كمدخل للتنمية المستدامة.

د) **الجماعة المحلية:** وتتمثل في البلدية والتي :هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و تحدث بموجب القانون)[11] او هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية) [12] ويتضح من التعريف القانوني الجديد أن المشرع ينطلق من مقاربة الحكم الراشد في تعريف الجماعة المحلية من خلال مصطلحات ممارسة المواطنة و مشاركة المواطن في تسير الشأن العام وهذا المدخل تسايره هذه الدراسة لكونه يستند للوثيقة القانونية العليا في البلاد التي تنص في موادها: (الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية)[13] البلدية هي الجماعة القاعدية"[14] و"يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"[15].

ذ) **التنمية المحلية**: تعدد تعريف هذا المصطلح بحسب المداخل التي تناولته ،فقد عرفت التنمية المحلية بأنها: (هي العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين المجهود الشعبي والحكومي للارتقاء بمستوى التجمعات المحلية ،والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا

وحضاريا ،من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة"[16]وقد اعتبر(*stephan.trembloy-2002*) أن تحقيق التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية الديمقراطية ،هي :بمثابة مثلث خطوط القوى الحالية في إطار العولمة المستندة إلى التنمية التضامنية التشاركية، واتخاذ القرارات في الإطار الجماعي والكفاءة الجماعية ،وبها يوجد أقطابا تنموية محلية تشكل دعائم التنمية الوطنية ،في إطار المنافسة الديمقراطية والتقييم الاقتصادي والاجتماعي[17].

ر) التنمية الشاملة المستدامة: تعددت المقاربات والمداخل التي تناولت تعريف التنمية المستدامة ،فهناك أكثر من ستين (**60**) تعريفا لهذا النوع من التنمية حسب*[kazlwsqi and hill 1998/p6]* ،ولأن "الفهم الدقيق لمصطلح التنمية الشاملة المستدامة بكافة جوانبها وأبعادها يعد مقدمة أساسية لوضع السياسات الملائمة، وتوجيه التحولات توجيها صحيحا خاصة في البلدان التي تعاني من تطور الأزمات المجتمعية"[18] ولأن إشكالية الآليات المتعددة اللازمة لضمان العدالة بين الأجيال، في توزيع منافع الموارد وتكاليف التحولات الاجتماعية ،والمسؤوليات المختلفة عن حدود الاستدامة بجوانبها الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، تقتضي ارتباط التنمية الشاملة بالاستدامة ،مما يؤكد على أن عملية "التنمية:هي عملية تغيير شاملة في إطار نموذج تنموي يحقق الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والبيئية ،التي تضمن تطور الكفاءة الإستخدامية للموارد وتزايد المقدرة الإنجازية في تلبية الإحتياجات الحالية والمستقبلية وما يترتب على ذلك من تغيرات جوهرية على المستويات المتعددة القطاعية والزمانية المحلية والدولية وما يتعلق بها من استقلال وسيادة واستمرارية لمكوناتها في إطار مبادئ الحكم الراشد والتي تؤدي جميعها إلى نمو اقتصادي مستدام يساهم على المستوى المحلي والإقليمي والدولي في تقليص أعداد الفقراء باستمرار وتخفض هوة عدم المساواة التي ازدادت اتساعا حيث يساوي متوسط الدخل بأعلى الدول 37 مرة متوسطه في أفقر البلدان"[19].

ز)-المصالح الجبائية: وهي المصالح الجبائية الخارجية لوزارة المالية طبقا للهيكلة الإدارية المكلفة بتطبيق النظام الجبائي وعاءا وتحصيلا ،وتسيير ومراقبة الأموال العامة إيرادات ونفقات عمومية ومنها: مفتشية الضرائب المتعددة وقابضة الضرائب المختلفة والمديرية الولائية للضرائب وخزينة البلدية وخزينة المصالح الاستشفائية والخزينة العمومية'[20] كل هذه المصالح لها مهام أساسية، باعتبارها المسؤولة قانونا عن الوعاء و التحصيل الجبائي حسب الاختصاص الإقليمي، أو من حيث كون قابض الضرائب أو أمين الخزينة البلدي هو المحاسب العمومي المحلي، و بالتالي منوط بهما تسير المال العام والمحافظة عليه وهو ما يجعل من منصبهما دعامة كبرى في رسم خطط التنمية وتمويلها ووضع آليات تحقيقها ولمكانتهما الأساسية في لجنة الصفقات العمومية المحلية ،فالمحاسب العمومي

يحظى بالتمايز النسبي على المستوى المحلي ،فهو صاحب الاستشارة الملزمة والأمين عن حماية المال العام والمحافظ عليه،ونظرا لمنصبه ولتكوينه و لديمومته بالمقارنة بالمكانة الوظيفية للأمر بالصرف على المستوى المحلي، إن الالتزامات القانونية والمالية المترتبة على المحاسب العمومي تشكل دوافع الالتزام بالحكم الراشد ،انطلاقا من تماثل قواعد هذه الالتزامات وقواعد الحكم الراشد، فالمحاسب العمومي ملزم بأداء اليمين القانونية أمام جهاز القضاء ويجب عند تنصيبه أن يوقع محضر تسلم المهام حضوريا(signe contradictoirement) بينه وبين المحاسب المنتهية مهامه، وبهذه الصفة تحدد مسؤوليته عن تسيير سلفه لكون المسؤولية المالية تشمل بيان القيم النقدية والقيم المختلفة وبيان بواقي التحصيل والبواقي للدفع والميزانية العامة للعمليات المالية وكل ذلك يجب تفصيله في محضر التنصيب واستلام المهام مما يترتب عليه اكتتاب تامين على مسؤوليته المالية'[21] ،ولكل ذلك فمهام المحاسب العمومي المحلي كمسير لمالية الجماعات الإدارية المحلية، تنضبط بقواعد قانونية وإجرائية جبائية تتكامل والقواعد المنظمة لمهام المنتخب المحلي ،كونه الأمر بالصرف والمنظم لأموال الجماعة الإدارية المحلية.

هـ) لجنة الدائرة للطعن في الضرائب والرسوم Commissions de recours daïra: وهي لجنة إدارية محلية مكونة من ممثلي المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية ،تنظر في الطلبات المقدمة بالطعن في قرارات المدير الولائي للضرائب (بعد الفصل في الشكوى الابتدائية)، إذا كانت الحصص الجبائية المطعون فيها اقل من خمسة(05)مليون دج، ومن بين أعضائها (رئيس الدائرة أو الأمين العام ،ورئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد نوابه لمكان ممارسة نشاط المكلف بالضريبة، ورئيس مفتشية الضرائب المختص إقليميا، وعضوان لكل بلدية تعينهم الاتحادات المهنية) [22] .

و) اللجنة الولائية للطعن في الضرائب (Commission de recours de wilaya) : وهي لجنة تنشأ لدى كل مديرية ولائية للضرائب للطعن في قرارات المدير الولائي للضرائب ،عند ما يتعلق الأمر بحصص جبائية مبلغها بين (5مليون دج و20مليون دج) تتكون من(قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليما ،وممثل عن الوالي و رئيس المجلس الشعبي الولائي، ونائب مدير عن المصالح الجبائية ،و ممثلين عن غرفة التجارة وغرفة الفلاحة، وبالإضافة إلى خمسة (05) أعضاء من المجلس الشعبي الولائي)[23].

ل) لجنة المصالحة(Commission de conciliation**):** وهي لجنة تتشكل لإجراء مصالحة في مبلغ الرسوم المترتبة عن إعادة تقييم التنازل عن العقارات(المبنية و غير المبنية)من طرف المصالح الجبائية، بما لا يتوافق مع تصريحات المتنازلين ،و من أعضائها (موثق عن الغرفة الولائية للموثقين ،وممثل عن

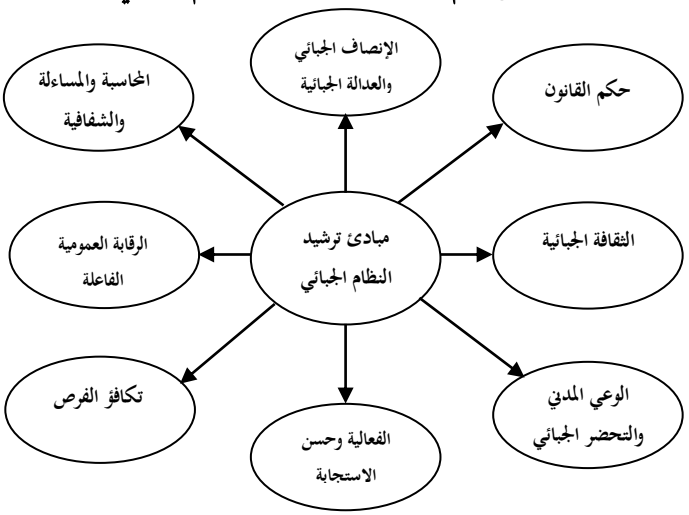
مديرية أملاك الدولة، ومفتش التقويم، والمدير الفرعي للرقابة الجبائية، والمدير الولائي للضرائب)[24].

إن الأطراف ذات العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية عديدة، ومتنوعة ومتعددة الاختصاصات والمهام الضرورية لحاجيات المجتمع ،مما يؤكد على المكانة الوظيفية الأساسية والجوهرية للعلاقة الجبائية بما يجعل منها رابطة المواطنة الأساسية، إن حوكمتها يتوقف على تفعيل وترشيد كل الجهود والوسائل الضرورية لتحقيق التنمية المحلية كما توجد مصالح إدارية محلية أخرى تسمى المصالح شبه الجبائية، وهي مؤسسات مالية ورقابية ،مثل صناديق التأمينات الاجتماعية للإجراء ولغير الإجراء، ولهذه الصناديق مساهمات مالية ورقابية هامة جدا في تحقيق التنمية الاجتماعية وإيجاد سبل واليات استدامتها، وكلها ترتبط بالمصالح الجبائية وتنسق معها في أداء عملها[25]..، وكما تصل العلاقة الجبائية مصالح وهيئات محلية أخرى مسند لها تشجيع وتحفيز الاستثمار، مثل وكالات دعم وتطوير الاستثمار، ووكالات دعم تشغيل الشباب، والصندوق الوطني للتامين على البطالة، وكل هذه الهيئات ترتبط بالمصالح الجبائية ومكلفة بالتكفل بتحقيق جوانب أساسية في التنمية المحلية، مثل الاستثمار والتشغيل ومعالجة البطالة والتامين الاجتماعي، كما تمتد العلاقة الجبائية لمؤسسات أخرى منحها القانون الجبائي تحصيل الإيرادات الجبائية من المصدر، مثل (شركة الكهرباء و الغاز) المكلف بتحصيل الرسم على السكن ضمن فواتير الكهرباء على كل ساكن في المناطق الحضرية لبلديات مقر الدائرة ،و(مؤسسة الجزائرية للمياه) من خلال تحصيل الرسوم المطبقة على الاستفادة من شبكات الصرف الصحي وغيرها من المصالح ذات العلاقة.

ثانيا)– المبادئ: تستند حوكمة العلاقة بين المصالح الجبائية و المصالح الإدارية المحلية إلى جملة المبادئ، والقيم الايجابية الترشيدية التي وقع حولها اتفاق كبير بين الدارسين، والخبراء والمنظمات المالية الدولية وكذلك ما يتطابق والمعايير الدولية لمؤشرات التنمية المستدامة، ويمكن إظهار منظومة العلاقات في ما بينها من خلال ما يلي:

أ) مبادئ ترشيد النظام الجبائي: يتكامل النظام الجبائي والحكم الراشد في جملة مبادئ أساسية ،منها الاستناد للقانون والالتزام به من منطلق الثقافة والتحضر المدني بشكل فعال ،وفي إطار منح تكافؤ الفرص لمكونات المجتمع بضمانات المراقبة العامة المرتكزة على المحاسبة والمساءلة بكل شفافية، مما يحقق الإنصاف الجبائي الذي يؤشر على تحقيق العدالة الاجتماعية وفق الشكل التالي.

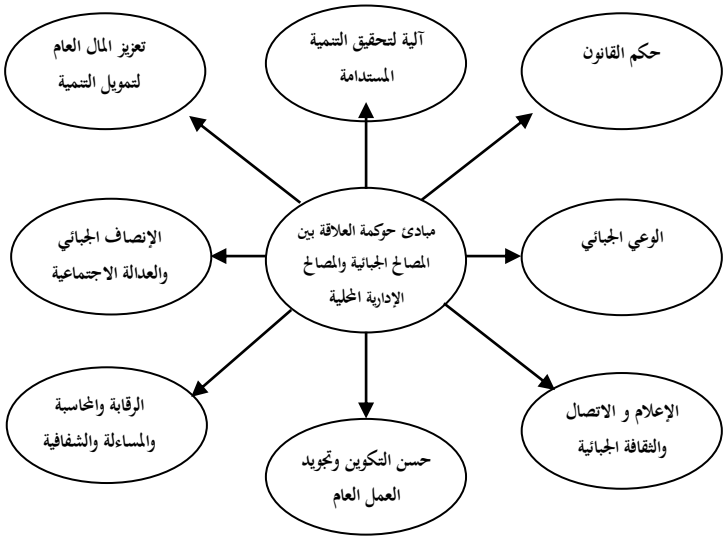
الشكل رقم(01):مبادئ ترشيد النظام الجبائي



المصدر: من إعداد الباحث بالاستناد إلى : Governance working : Group international - Institute of administrator www.gdre.ogr 15-02-2012

ب) مبادئ حوكمة العلاقة بين المصالح الجبائية و الأطراف ذات العلاقة :و هي جملة المبادئ الأساسية الترشيدية التي تشكل لوحة قيادة لضبط إيقاع هذه العلاقة بما يكفل الحفاظ على المال العام و يعزز قدرات تمويل التنمية المحلية المستدامة و يمكن تصورها حسب الشكل أدناه:

الشكل رقم(02): مبادئ حوكمة العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية



المصدر: من إعداد الباحث .

خلاصة هذا المحور أن ضبط جملة المفاهيم والمبادئ والإطراف المتدخلة بعلاقة الأموال المحلية العامة تشكل أسس وضع الإطار التطوري المتكامل و الراشد لحوكمة العلاقة بين المصالح الجبائية و المصالح الإدارية المحلية ذات العلاقة بما يمكن من التتبع السليم و الرقابة المجتمعية الفاعلة على الموارد العمومية المجتمعية وبما يجعل هذه العلاقة في خدمة المجتمع ويهدف إلى تحقيق تنميته الشاملة المستدامة على المستوى المحلي والوطني والمندمجة في الإطار الدولي بما يدعم المكانة الحضارية المميزة للجماعات المحلية والشعوب والأمم.

المحور الثاني: تحليل وتقييم المنظومة الجبائية المحلية والعلاقات بين أطرافها بمنظور الرشادة

وفي هذا المحور نسعى لإسقاط الإطار التصوري لحوكمة العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية من مقاربة ميدانية بالتحليل والتقييم للجوانب المبينة أدناه:

أولا)- من حيث الالتزام بالقانون: لا يمكن أن نحلل بمقاربة الحكم الراشد دون الالتزام بالقواعد القانونية المنظمة للعلاقة بين المصالح الجبائية و المصالح الإدارية المحلية ،ذلك أن المصالح الجبائية هي عبارة عن الإدارة الجبائية ومصالح الخزينة العمومية و أعوانها و منظومة القوانين الجبائية المنظمة لها ،و أن المصالح المحلية الإدارية هي أيضا الإدارة المحلية والهيئات العمومية المحلية ومنظومة تسييرها في ظل قانون البلدية و الولاية وجملة القواعد المنظمة لمجالات العلاقات التي تنسق نشاطها مع الأطراف ذات العلاقة الأخرى، كل تلك الروابط وتلك العلاقة يمكن إظهارها في ما يلي :

أ)- **التجانس والتنسيق في تطبيق قانون المحاسبة العمومية** : المحاسبة العمومية تعتبر رابطة قوية للعلاقة الجبائية بين الآمر بالصرف (المنتخب المحلي) المسير المالي والمحاسب العمومي (قابض الضرائب أو أمين الخزينة البلدية أو الولائية) لترشيد الأموال العامة (إيرادات ونفقات) ولمعالجة الفساد المالي والإداري بتجفيف منابعه من مدخل الالتزام بالقانون فهي تشكل حجر الزاوية في بناء علاقات المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية الهادفة لتلبية الحاجيات المجتمعية ،كونها نظام محاسبي عمومي يتطلب تجويد مداخلاته(قرارات الآمر بالصرف في تجسيد أفكاره وبرامجه التي انتخب من اجلها بتزكية غالبية أفراد المجتمع المحلي ،والهادفة لتحقيق نمو اقتصادي دائم ومستمر بما يحوله إلى تغيرات هيكلية تترجم بالرفاه الاقتصادي وتلبية الحاجات المجتمعية وتحمي وتحافظ على الموارد البيئية ،كل ذلك تحت منظور الموثوقية والبيانات الأساسية التي يتطلبها النظام المحاسبي العمومي ومعالجاته بالالتزام طبقا لأحكامه الفنية والقانونية من اجل الوصول إلى مخرجات هذا

النظام التي تلبي حاجيات عديد الإطراف ذات العلاقة، وتمنح الأمر بالصرف الإثباتات القوية المبرهنة على خدمته للمجتمع العام عند أي تقييم و مساءلة ومنها حتمية المساءلة الاجتماعية عند مواعيد الانتخابات والمساءلة الدائمة في ضميره حين يسال نفسه ماذا قدمت للمجتمع في ميدان التنمية الشاملة المستدامة ؟فتكون حينئذ المحاسبة العمومية الآلية الهامة التي تفصح عماله وما عليه وتبين جملة الفاعلين والمساهمين في خدمة المجتمع آو المتقاعسين والمبددين لأمواله العامة.

ب) الالتزام بالمحاسبة العمومية مدخل للرقابة العامة الفاعلة على الفساد:"لأن الفساد يشوه دور الحكومة في توزيع الدخل ويؤدي إلى تقليل إيرادات الضرائب وزيادة الإنفاق العام ويحدث ذلك عندما يتواطأ مفتشو الضرائب الفاسدون مع دافعي الضرائب لتخفيض الوعاء الضريبي وعندما يحول مسؤولون فاسدون المنافع العامة إلى أفراد ليس لهم حق فيها كما يشوه الفساد تخصيص الموارد بطرق أخرى كثيرة[26]".في غياب الرقابة والمحاسبة.

ج) الجباية العادية آلية للمحاسبة والمساءلة في كشف تبديد المال العام: ويعد هذا الجانب إشكالية قائمة بحد ذاتها تتطلب دراسات متخصصة لمعالجة الفساد المحلي المرتبط بعدم الكفاءة وعدم الحرص على حماية المال العام وخاصة من قبل الآمرين بالصرف لدى الجماعات المحلية وقد كتب (Essaid Taib–أستاذ المدرسة الوطنية للإدارة) مذكرة حول مشاكل تسيير البلديات بعنوان:منتخبون غير محضرين للتسيير وغير مهتمين بتسيير شؤون بلدياتهم[27] وهو ما يفتح أبواب الفساد و عوائق تحقيق التنمية باعتبار الآمر بالصرف المسؤول الأول و الأساسي لقيادة قاطرة التنمية المحلية اعتمادا على حسن التكوين والتأهيل والإعداد لتحمل المسؤوليات الاجتماعية العامة وأساسها تحقيق التنمية المحلية المستدامة ،وان عدم التحضير الجيد وعدم الشعور بالمسؤولية العامة واعتبار الأمر وكأنه عملية متاجرة بالمال الفاسد كمدخل لتسلق الوظائف العامة هو منبع الفساد الذي لا يعيق التنمية فحسب بل يحطم بناء الدولة ذاتها كما سبق وان أشار إليه العلامة (ابو عبد الله بن الأزرق–في كتابه:بدائع السلك في طبائع الملك1427م–) بقوله (الفساد هو عندما يحدث نوع من الاختلاط بين الإمارة و التجارة وان تجارة السلطان تؤدي إلى ضرر الرعية وفساد الجباية وأنها تؤدي بآخره إلى فساد العمران ونفاذ الدولة) وهذا الوصف لا يبتعد كثيرا عن الواقع الميداني للجماعات المحلية ففي نهاية التكوين الذي أقامته الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية سنة (2008) صرح المسؤول الأول آنذاك أمام المنتخبين لأهم بلديات الوطن بقوله:إن الدولة عازمة على وضع حد للممارسات التي أساءت لصورة الجماعات المحلية عن طريق آليات تضمن السير الأنجع والشفاف للبلديات وان الرقابة على النفقات العمومية للإدارات المحلية ستعرف تشددا إذا أنه من أصل (1541) بلدية فان (1280) تعرف عجزا ماليا وقد بلغ 29مليار دج وان ما يقارب 65٪ من

قيمة هذا العجز تسبب فيه سوء التسيير والتبذير وهدر و تبديد الأموال العمومية [28]. أن الرقابة الجبائية العادية الفاعلة تكشف حجم تبديد المال العام وهي أداة لاسترجاع حقوق الخزينة من خلال طرق الرقابة الجبائية المتعددة ومنها التحقيق المعمق في مجمل الوضعية الجبائية للمفسدين من خلال الفحص والتحقيق في ممتلكاتهم قبل وبعد انقضاء فترة مسؤوليتهم العامة أو حتى بعد إحالتهم للقضاء فهي إذا أداة للمساءلة والمحاسبة عن المال العام .

د) التوعية القانونية والجبائية بالأبعاد الخطيرة للفساد على السلم والتماسك الاجتماعي: أن الأمر لا يتعلق بالتأثير الخطير للفساد المالي على إهدار قدرات تحقيق التنمية وتلبية الحاجيات العمومية للمجتمع بل يعمق فجوة العجز التمويلي ويرفع التكاليف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لتحقيق التنمية المستدامة ،وأخطرها أن يتحول الفساد إلى سلوك اجتماعي وثقافة للوصول إلى استغلال الإمكانيات المجتمعية دون وجه حق (المال الفاسد) ويكون مدخلا من مدخلات العمليات العمومية في جميع مناحيها مما يجعل الفاسدين يتحكمون في أمر المجتمع العام وما يرافق ذلك من نهب وتبديد واختلاس وتصبح الإمارة أفضل نماذج ممارسة التجارة ولا غرابة أن يتابع الرأي العام في الإعلام اليومي بما يتم تداوله في المحاكم من نماذج التبذير للمال العام، كمثل اقتناء جهاز حاسوب ب500.000دج ،او شراء محافظ ولوازم مكتبية ومدرسية من تاجر يمارس نشاط مواد البناء بمبلغ يقدر بـ 10 مليون دينار. واقتناء ألبسة الختان لأبناء الفقراء من تاجر يمارس نشاط بيع أجهزة الإعلام الآلي ومنح صفقات أعمال النظافة للمقربين من الآمرين بالصرف بسجلات مستعارة، والنماذج تعددت لهدر المال العام ومعها تعطيل الرقابة وأولها الرقابة الجبائية العادية للنشاطات وللأثرياء الجدد وقبل ذلك عدم تفعيل المساءلة والتدقيق المحاسبي العمومي في تسيير الأموال العمومية بتجاوز القواعد القانونية والمحاسبية العمومية والرقابة على الأنشطة التجارية وقطاع المال والأعمال.

ثانيا)– من حيث التنسيق في التطبيق الصحيح للقانون الجبائي و تنشيط الأطراف ذات العلاقة: ويتحقق ذلك بشرح ودراسة مستجدات قانون المالية السنوي أو التكميلي في مجال الضرائب والرسوم المستحدثة للجماعات المحلية من حيث الوعاء والتحصيل والاطلاع على موارد ونفقات و حسابات التخصيص الخاص خلال فترته الإنتخابية، وهو أمر بالغ الأهمية في ظل عدم التكوين المسبق للآمر بالصرف على المهام الموكلة له بانتخابه من جهة، و من جهة أخرى تفعيل للهيكل التنظيمي للمصالح الجبائية والتي منها مهام ودور رئيس مكتب تنشيط العلاقات العامة بالمديرية الفرعية للرقابة الجبائية المتواجد بكل مديرية ولائية للضرائب ،وهو دور يتعلق بتنشيط العلاقات العامة والتوجيه لكل الإطراف ذات العلاقة وعلى رأسها الآمرون بالصرف لدى المصالح الإدارية

المحلية والهيئات المرافقة للاستثمار والمستثمرين والوحدات الاقتصادية المستفيدة من النفقات الجبائية و من دعم الخزينة العمومية في تلبية الحاجات المجتمعية ولتقييم ذلك نتطرق بالتحليل للجوانب التالية:

ا)- الرصيد المعرفي للآمرين بالصرف على هيكل الإيرادات المحلية ذات المصدر الجبائي وسعيهم لتفعيلها : إن المنظومة الجبائية الجزائرية تتسع لتسعة و ثلاثين منتوجا جبائيا بين (ضريبة و رسم و إتاوة وثمن عام) وتتطلب الإلمام بإجراءات وكيفيات تأسيسها وتحصيلها وتخصيصها، ومن أهمها الرسم على القيمة المضافة (TVA) والرسم على النشاط المهني (TAP) وقسيمة السيارات(Vignette) والرسم العقاري والتطهيري(taxe foncière. et d'assainissement) والضريبة على الثروة (ISP) والرسم على المساحات المنجمية وإتاوة استغلال المنتجات المنجمية (Redevance d'extraction produits miniers) والضريبة على الأرباح المنجمية ورسم السكن (taxe d 'habitation) والضريبة الجزافية الوحيدة (IFU)و الضريبة على الدخل الإجمالي فئة الدخل العقاري(foncier/ *IRG*)، وبالإضافة إلى منتجات جبائية وشبه جبائية عديدة أخرى ذات أهمية في الإيرادات المحلية العامة كحقوق التوقف وطابع الإنارة للافتات العمومية وحق عبور أنابيب المحروقات لإقليم المجموعة المحلية وعبور خطوط الكهرباء ذات الضغط العالي وامتدادات السك الحديد...الخ، ولتقييم القدرات التمويلية لهذه المصادر الجبائية ورسم خطة عملية استشرافية لترشيد الجباية المحلية للأجيال القادمة يستلزم الإلمام والإطلاع والاستعانة بالاستشاريين الجبائيين للتحكم الجيد في هذه العلاقات غير أن الواقع الميداني لا يساير هذا التوجه، ولتقييم وتحليل الوضعية التمويلية للجباية المحلية للجزائرفي الفترة (2008–2011) نتفحص حصيلة الجباية المحلية والجباية العادية من خلال الجدول أدناه:

الجدول رقم(01) تقييم حصيلة الصندوق المشترك للجماعات المحلية(F.C.C.L) (2008–2011)

– مليون دج–

الحصيلة السنوية و(تغييرها(%)) الضرائب والرسوم	2008	2009	%	2010	%	2011	%
الرسم على القيمة المضافة/محلي	41363	49940	21	49992	0	52979	6
الرسم على القيمة المضافة/استراد	39154	41434	6	44487	7	51785	16
دفع جزافي –ديون سابقة	230	168	-27	99	-41	336	0
الرسم على النشاط المهني	113893	131508	15	136276	4	150101	10
قسيمة السيارات	5031	5808	15	6775	17	6244	-6
الضريبة على الثروة	18	19	1.5	52	169	12	-77
الرسم العقاري والتطهيري	752	1257	67	1030	-18	1071	4
الرسم على المساحة المنجمية	48	160	233	333	108	153	-54
الإتاوة على الاستغلال المنجمي	202	291	44	355	22	427	20
الضريبة على الأرباح المنجمية	7	40	57	161	303	46	-71
منتجات كراء رخص الناجم	1491	1289	-11	489	-92	85	-33
حقوق منجمية	/	34	/	27	-41	49	81
الرسم على السكن	1755	1804	3	1911	8	1962	3
الرسوم البيئة	210	414	97	344	-17	405	18
الضريبة الجزافية الوحيدة	4360	4660	7	5246	13	5404	3
ضريبة الدخل الإجمالي فئة الدخل العقاري	/	/	/	2055	/	2435	19
ضرائب ورسوم مختلفة أخرى	995	2451		2054		2649	
مجموع الجباية المحلية(F.C.C.L)	209509	241277	15	251686	4	276143	10
الجباية العادية للدولة خارج الجباية المحلية	985836	1173444	19	1309388	12	1548533	18
الحصيلة الكلية للجبائية العادية	119345	1414721	18	1561054	10	1824676	17

المصدر :وزارة المالية–المديرية العامة للضرائب مديرية العمليات الجبائية مارس2012

يبين الجدول أعلاه أن الجباية المحلية لا تساهم إلا بنسبة تتراوح من(15%إلى17.5%) من الحصيلة الكلية للجباية العادية لسنوات(2008الى2011) وهي مساهمات متدنية جدا ومتناقصة ولا يمكن بهذه الحصيلة أن يتم تحقيق استمرارية تلبية الحاجيات العامة المتعددة والمتزايدة سنويا و أذا أضفنا في التحليل أن حصيلة الجباية العادية لا تشكل إلا نسبة اقل من 29.5% من الإيرادات العامة في ميزانية الدولة خلال الفترة (1999–2010) وهي حصيلة لا تغطي ألا نسبة 65% من أجور الوظيفة العمومية دون سواها مما يجعل من حوكمة وترشيد هذه المصادر الجبائية أمرا أساسيا لاستباق عوائق وصعوبات التنمية المستدامة، إن مساءلة ومحاسبة الأطراف ذات العلاقة وتحميلها أسباب القصور بل وإهدار الأموال العامة من المدخل الجبائي مثل إهمال أوعية المصادر الجبائية وعدم تفعيل التحصيل والتبديد في الإنفاق العام بذهنية الاعتماد على الجباية البترولية أو جباية الاقتصاد الريعي غير المستدام ينذر بعواقب وخيمة على المجتمع الحالي في حالة تراجع أسعار البترول ومستقبل اخطر على الأجيال اللاحقة.

ب)– التحكم في وعاء الرسم العقاري: ويتجلى ذلك في ضبط وكشف الحظيرة (السكنية أو غير السكنية)الفعلية، إذ بالرغم من أن إيرادات هذا الرسم مهم جدا للجماعات المحلية لكون وعائه يتعلق بالملكيات المبنية وغير المبنية وهو الأمر المتاح بالنسبة للبلدية خاصة في ظل ارتفاع عدد السكنات المبنية خلال الفترة (1999 – 2011) بما يفوق (03) مليون سكن منجز من طرف الدولة وهيئاتها المحلية فضلا عن القطاع الخاص أو الفردي، إلا أن حصيلة هذا المورد ضعيفة كما هو موضح في الجدول السابق ولإظهار الحصيلة الفعلية و الممكنة لهذا المورد نتفحص معطيات وزارة السكن للفترة (2004الى 2011) حسب الجدول أدناه

الجدول رقم(02) تزايد الحضيرة السكنية سنويا خلال الفترة (2004–2011) الوحدة (سكن)

السنة	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	المجموع
السكنات المنجزة	234668	332839	280658	189461	225814	269247	160007	356412	2049106

المصدر:إحصائيات وزارة السكن على الموقع:/www.mhu.gov.dz: تاريخ الاطلاع25/ 05/ 2012

أن معطيات الجدول أعلاه تظهر التطور السنوي للحضيرة السكنية التي تشكل أهم أوعية الجباية المحلية ،غير انه وطبقا لآليات الرقابة الجبائية والمحاسبية على المال العام يبرز عديد المؤشرات منها : عدم التحكم في وعاء الرسم العقاري والتطهيري بمقارنة الحصيلة الجبائية لهذا المورد، ولترشيد ذلك يستلزم تحديث البطاقة المحلية والوطنية للحظيرة السكنية سنويا بما يضبط المبالغ الفعلية لهذا المورد ،فمن غير المعقول أن يتم توزيع (1.692.694سكن) في الفترة (2008–2010) ومع ذلك فإن حصيلة الرسم العقاري والتطهيري لم تتجاوز (1030مليون دج) أي (608دج) كمساهمة

جبائية للمسكن الواحد وهو مبلغ يعكس درجة الإهمال في حفظ المال العام فإذ كان اقل مبلغ للرسم التطهيري هو فقط 500دج ،فهل من الرشادة أن لا يحصل إلا 108دج على المسكن الواحد! في حين أن القواعد الجبائية لتحديد وعاء هذا الرسم تعتمد على المساحة والتي لا تقل كمؤشر وطني عن 69م² للسكن الواحد نموذج شقة (ثلاثة غرف -F3-) فضلا عن السكنات التطورية والفردية ذات المساحة الأكبر من ذلك، وبتطبيق السعر المتوسط الأدنى وطنيا والمحدد ب425 دج للمتر المربع الواحد و معدل 3% من هذا الوعاء فهي أكبر من القيمة المحصلة رسميا ، أن القانون يلزم مصالح مديرية السكن أن تبلغ المصالح الجبائية سنويا بتحين البطاقة السكنية[29]، وهو الأمر الذي يجعل التحكم في هذا المورد سهلا ويرفع من إيراداته بالالتزام بالقانون، والواقع أن المبالغ المؤسسة لا تشكل إلا أقل من 10 % من الوعاء الفعلي، وأن المبالغ المحصلة هي نسبة مئوية بسيطة من هذا التأسيس، وأن عملية إحصاء السكن في متناول الجماعات المحلية وتشكل في حد ذاتها أداة لتحسن الإيرادات الجبائية العامة ،وتكشف بكل شفافية حقيقة مشكلة السكن وتعالج ظاهرة تنامي السكنات العشوائية التي تخلق مشكلا بيئيا واجتماعيا رغم إنفاق مبالغ ضخمة من الخزينة العمومية في هذا المجال ،غير أن انعدام الحوكمة والشفافية لا تنعكس أثاره الخطيرة على المال العام فقط بل على العدالة الاجتماعية برمتها ،مما يشكل عائق من عوائق التنمية المستدامة يتطلب إلزامية الترشيد.

ج)– فعالية ثقافة المشاركة الجبائية والوعي الجبائي: أن التحضر الجبائي (le civisme fiscal) يحافظ على المال العام بالتحكم في الوعاء الجبائي الفعلي للأنشطة الممارسة محليا إذ يجب أن تكون محصاة ومصرحا بها لكون النظام الجبائي الجزائري هو نظام تصريحي يعتمد على مبدأ التصريح الذاتي ومبدأ صدق نية المكلف بالضريبة، وفي المقابل منح المصالح الجبائية مبدأ حق الرقابة كمبدأ لا يمكن الدفع بالسر المهني أمام أعوان الجباية لدى الإدارات والمؤسسات العمومية من أجل معاينة الحقوق الجبائية [30] غير أن الاقتصاد الخفي والتهرب الضريبي كأحد أشكال الفساد الاقتصادي والمالي هو في حدوده القصوى موجود في مختلف المجالات ومن مؤشرات هذا الفساد نذكر مايلي :

1– الانتشار الكبير للأنشطة غير الرسمية: وقد عرف الاقتصاد الخفي أو الموازي بالجزائر بتسميات عديدة حسب مراحل مختلفة منها "الطراباندو Traban deux" وتجارة الحقيبة البيع تحت الطاولة "الطايوان" السوق السوداء (Le marcher noir) "التهريب" البيع دون فاتورة المضاربة في العملة الصعبة كراء السجلات التجارية و الشهادات العلمية خاصة في مهن "المحاسبة ،الصيدلة ،الهندسة ،والخدمات ..الخ" والبعض منها يدرج كشرط أساسي في المشاركة في التقدم للحصول على صفقات للإنجاز في قطاع الأشغال العمومية والفلاحة.

2– استفحال ظاهرة الاقتصاد الأسود: كتجارة المخدرات و السلاح والدعارة والاختلاس و الرشوة و النصب والاحتيال و السرقة وإهدار المال العام ومن أبرزها إعلاميا فضيحة الخليفة بنك "1532 مليار دج" أي ما يعادل 15 مليار دولار (التزلبيحة الكبرى: حسب تصريح مسؤول سام)،و فضيحة "26 مليار دولار" صفقات تجارية ،و فضائح مركب الحجار وسونا طراك 01 طونيك...الخ. [31] وهي وقائع تحتاج إلى الدراسات الميدانية المعمقة لإظهار الحقائق بهدف حماية المال العام وتعرية الفساد والمسؤولين عنه ،كما تطرق إليه من سير جهاز المالية سابقا في كتابه "الجزائر مديونية خارجية فساد ومسؤولية سياسية"[32].

3– مشكلة التهريب على الحدود: رغم ترسانة القوانين العديدة(قانون مكافحة التهريب، قانون مكافحة تبيض الأموال قانون محاربة الفساد)، وبالإضافة إلى تحديث و عصرنة قطاع الجمارك (منظومة قانونية ووسائل) في السنوات الأخيرة ورغم المجهودات المبذولة في مكافحة الظاهرة إلا أنها كانت ولا تزال تشكل بوابة الفساد المالي والإداري للموارد الوطنية ولنهب وتبديد أموال الخزينة العمومية في دعم المواد الأساسية من خلال تهريبها إلى خارج الوطن.

4– الممارسة العلنية لتجارة العملة الصعبة خارج الرقابة النقدية والجبائية:وذلك باستغلال فاضح لمعاشات المتقاعدين المحصلة بالعملة الصعبة ،بشكل مهين ،وهذا أمام أنظار مصالح البنوك وفي ظل وجود قوانين رادعة ومعاقبة لحركة تدفق رؤوس الأموال من وإلى الخارج ومحاربة المضاربة بالعملة ،مما جعل منها رافد ماليا للاقتصاد الخفي، وتشير بعض الدراسات لحجم الاقتصاد الخفي في الجزائر ،أن المتوسط السنوي لنسبة الدخل الخفي إلى الناتج الداخلي الخام خلال الفترة (1970–2004) بلغت 25% وفقا لمؤشرات (VITO.TANZI) [33] وبعض التقارير تشير إلى نسبة 40% كما جاء في تقرير لجنة برلمانية للتحقيق في أسباب أحداث بداية سنة (2011) ،وأن هذه النسب من الاقتصاد الخفي إنما تدل على نسبة انعدام العدالة و قلة الكسب الجاد الشريف وضعف المنافسة الشريفة في مجال المال والأعمال، و كما تدل على عدم الإنصاف الجبائي بين الأعوان الاقتصاديين ،مما يشكل معوق لتحقيق التنمية المستدامة.

ثالثا– من حيث الامتيازات الجبائية المحفزة للاستثمار والداعمة للتمويل ولتحقيق التنمية المحلية المستدامة:

و لتقييم هذا الجانب نحلل جملة التسهيلات الجبائية المشجعة للاستثمار والداعمة للتمويل ،باعتبارهما محركي التنمية في مختلف المجالات والجهات عبر الوطن من خلال تناول الجوانب التالية:.

ا) **النفقات الجبائية الممنوحة في إطار الامتياز الجبائي:** ويمكن تناول هذا الجانب من خلال الاطلاع على التسهيلات الجبائية المنوحة للمستثمرين عبر الوطن للفترة (2005–2009) حسب الجدول التالي:

الجدول قم(03)النفقات الجبائية المنوحة في إطار الامتياز الجبائي: مليون د.ج –للضرائب والرسوم –

السنة/الضريبة	عدد المشاريع	TVA	IBS	VF	TAP	TF	ENRG	المجموع
2005	/	27497	12053	178	4662	4.6	6.1	44401
2006	/	31501	5005	38	2786	5.7	0.02	39336
2007	8660	25491	1427	00	4002	2.1	0.02	30923
2008	13463	66326	6387	00	3562	1.5	7.4	76284
2009	19800	53868	679	00	791	27	00	55364

المصدر:وزرة المالية المديرية العامة للضرائب مارس 2012.

وتشير المعطيات أعلاه أن النفقات الجبائية التي تحملتها الميزانية العمومية كانت باهظة جدا خلال الفترة المشار إليها، حيث بلغت(246.3مليارد ج)بهدف تشجيع وتحفيز الاستثمارات وتعزيز القدرات التمويلية للأعوان الاقتصاديين عبر الوطن، إلا أن عدد المشاريع الاستثمارية لا يواكب معايير متطلبات تحقيق التنمية وتلبية الحاجيات المجتمعية الأساسية، كون قيمة الاستثمارات بشقيها المحلي والأجنبي لنفس الفترة لم يتجاوز مبلغ (14468مليار دج) [34].وقد يرجع ذلك لأمور أخرى ذات صلة بالمصالح الإدارية المحلية تتطلب الترشيد من مدخل الشفافية في منح التسهيلات الاستثمارية ،وتجويد المناخ الاستثماري والمساءلة على العراقيل البيروقراطية ،والمحاسبة على استغلال العقار الصناعي، وضرورة تفعيل التحكيم القضائي في إطار ضمانات تحقيق العدالة والأنصاف الجبائي والاجتماعي.

ب) فعالية تنسيق الرقابة بين المصالح الجبائية ووكالات دعم وتشجيع الاستثمار المختلفة(; ANDI CNAC ; ANSEJ) : أن تفعيل وتنسيق الرقابة الجبائية على هذه الامتيازات بهدف ضمان تحقيق التنمية ،وسد طرق الفساد المالي والإداري حتى لا تتحول هذه النفقات إلى المضاربات التجارية والاستثمار الوهمي المبدد للقدرات المجتمعية العامة، أن المصالح الجبائية لها الإمكانيات القانونية والمحاسبية والرقابية الكفيلة بضمان المسار الرشيد لهذه النفقات الجبائية ،في التنسيق مع المصالح المحلية المنوط بها تسيير ملفات الاستثمارات بصيغه المختلفة (ANDI ANSEJ CNAC)، غير أن هاجس انعدام الرشادة لهذه الأموال يؤشر عليه الامتيازات الممنوحة لتشغيل الشباب، باستغلال المحلات التجارية المنجزة من قبل الجماعات المحلية، وإعفائها من الخضوع للضريبة الجزافية الوحيدة (IFU) لرقم أعمال يصل إلى 10.000.000 دج) سنويا ،ولمدة خمس سنوات ابتداء من

سنة 2011 [35]، ويكفي هنا القول بأنها صورة صادقة لتبذير وهدر النفقات العمومية والنفقات الجبائية في آن واحد، من حيث أن عدد المحلات التي أنجزت بلغ عددها (100186) محلا تجاريا[36] ،بتكلفة انجاز تقدر ب(1000.000دج) للمحل الواحد، اغلبها مهمل لموقعه غير المناسب تجاريا في مجموع التراب الوطني،و يتحمل مسؤولية إهمالها وتبديد الأموال العمومية فيها، مسؤول المصالح الإدارية المحلية، في الوقت الذي ينتشر أكثر من 2000 سوق غير رسمي عبر الوطن، حسب إحصائيات الاتحاد الوطني للتجار الجزائريين.

ج)إلزامية الشفافية والرقابة الجبائية على منح الامتيازات الجبائية في إطار دعم المواد ذات الاستهلاك الواسع: وهو جانب يقتضى إضفاء شفافية كاملة ،ومساءلة جبائية جدية للوحدات الاقتصادية التي تستفيد من امتيازات جبائية هامة ،في إطار دعم المواد ذات الاستهلاك الواسع ،ومنها مادة (السكر وزيت المائدة) والتي شكلت في بداية سنة 2011 عامل اضطراب للسلم الاجتماعي ،حمل الخزينة العمومية تكاليف باهظة، فضلا عن أثاره السلبية على المناحي الاجتماعية والاقتصادية والبيئة وعلى التماسك الاجتماعي والعدالة الاجتماعية، مما دفع بالهيئة التشريعية لإجراء تحقيق في خلفياته ومن بين النتائج المتوصل إليها في هذا التحقيق، أن النفقات الجبائية مهدرة بشكل رهيب ،كما تؤكده معطيات ذات التقرير[37] على النحو التالي:

- سياسة الدعم تكلف الدولة (300مليار دج) سنويا وهو دعم مفرط وعشوائي.
- استفاد متعامل خاص (يوم 09جانفي 2011) نتيجة قرار حكومي، في يوم واحد من مبلغ(670مليون دج)، واستفاد ثلاثة خواص يهيمنون على سوق (مادتي السكر والزيت)، من مبلغ (12.365مليارد ج) كامتيازات جبائية خلال سنة 2009.
- الدعم الذي تتحمله الخزينة العمومية للاقتصاد بكل قطاعاته (التربية والتعليم العالي والكهرباء والمياه....)، يقدر سنويا بمبلغ (1500مليارد ج)، وهذه القيمة تهدد اقتصاد الجزائر داخليا، ولا تسمح معها بقيام اقتصاد حر قائم بذاته.

بالإضافة إلى كل ذلك تم منذ أول جانفي2011 تعليق حقوق الرسم على القيمة المضافة(17%) والحقوق الجمركية(45%) على الاستيراد لمادتي السكر والزيت ومكوناتهما ،لصالح سبعة خواص منهم متعامل واحد يهمن على نسبة 40%، أنها الوضعية الميدانية لحالة النفقات الجبائية وللأموال العامة، ولكل مواطن في هذا الوطن ،بل ولكل من يأتي من أبنائه من الأجيال القادمة الحق ،أن يتساءل وبكل صدق وشفافية: إلا يشكل هذا الواقع القاتم المعلن بشكل رسمي،دون الفعلي، دافع فعلي وقوي للمطالبة بالترشيد و حوكمة المال العام ؟، والباحث أمام هكذا معطيات يوصي كل

مهتم بترشيد المال العام بإعادة قراءة كتاب(أوهام وتكاليف الليبرالية و الخوصصة القصرية– قراءة في برنامج الحكومة لسنة 1997)[38].

رابعا)– من حيث الإنصاف الجبائي: أن العدل أساس الحكم ،والعدالة الجبائية أساس تحقيق الإنصاف الجبائي ،بل هو مؤشر المقاربة الميدانية لحوكمة العلاقة بين المصالح الجبائية والأطراف ذات العلاقة المنوط بها إرساء أسس التنمية الشاملة المستدامة، انطلاقا من أن الجباية ترتكز على مبدأ العدالة كأهم مبدأ من مبادئ الضريبة، وان الضريبة هي أداة أساسية لتحقيق العدالة الاجتماعية بين فئات المجتمع وبين جهات الوطن وبين الأجيال الحالية والمستقبلية ،ولتقييم العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية في هذا المجال الهام نحلل الجوانب التالية:

ا) **فحص مؤشر التركيز الجبائي في مجمل حصيلة الجباية العادية (Indice De Concentration):**إن هذا المؤشر يعكس اعتماد النظام الجبائي على مرودية بعض الضرائب والرسوم بشكل واسع في الحصيلة الكلية للجباية العادية، ويدلل من جهة أخرى على الشريحة الاجتماعية الأكبر تحملا للعبء الجبائي ،من حيث ضرائب الدخل وضرائب ورسوم الإنفاق والاستهلاك وباختبار هذا المؤشر للضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة ،من ضمن ضرائب ورسوم المنظومة الجبائية التي تتجاوز (39 منتوجا جبائيا مختلف) ،كمقاربة فنية لمدى الإنصاف الجبائي بين فئات المجتمع نجد ما يلي:

01) تعدد معدلات الضريبة على الدخل الإجمالي باختلاف دخول فئات المجتمع: رغم أن الهدف الأول لإدخال هذه الضريبة في النظام الجبائي الجزائري هو تحقيق العدالة في توزيع الدخل الإجمالي وعصرنة المصالح الجبائية ،بتحكمها في دخل إجمالي لكل نشاطات المكلف (المرتبات و الأجور ،الأرباح التجارية والصناعية ،أرباح المهن غير التجارية، دخل إيجار العقارات المبنية وغير المبنية،عوائد الأسهم والسندات ،الدخل الفلاحي) ،والخضوع لضريبة واحدة متدرجة حسب الشرائح وفقا للمادة 104 من قانون الضرائب المباشرة، وهي حاليا تتكون من الشرائح التالية (إلى دخل سنوي مبلغه 120.000دج معدل الضريبة (0%) ،ومن 120.001دج إلى 360.000 دج معدل (20%)، وبين360.001 دج الى1.440.000دج معدل(30%)، وبتجاوز مبلغ 1.440.001يطبق معدل(35 ٪) ،غير أن التغيرات المتعددة التي أدخلتها المصالح الجبائية على هذه الضريبة، جعلت اغلب اوعية الدخل تخضع لمعدلات مختلفة ،مما أدي إلى تغييب الإنصاف الجبائي في تحمل عبء هذه الضريبة بين فئات المجتمع، فنجد تاجر التجزئة إذا حقق رقم أعمال قدره 10.000.000دج فانه يسدد ضريبة جزافية وحيدة بنسبة(5%)أي مبلغ(500.000دج)، غير أن نفس الدخل إذا تحقق من نشاط محاسب أو محام، فانه يسدد مبلغ (2000.000دج)أي أربع

أضعاف ما يسدده التاجر، أما إن حققه موظف كمرتب فهو يسدد(3368000دج)أي ما يقارب سبع أضعاف ما يسدده التاجر، ولذلك كانت أنشطة التجارة هي المسيطرة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية بالجزائر.

02) تحمل عبء رسوم الاستهلاك:ومن أبرزها الرسم على القيمة المضافة بمعدلين هما(17% و7%) ،ويتحمل عبء هذا الرسم المستهلك النهائي ضمن أسعار الاستهلاك، مما يجعل من عبء هذا الرسم لا يرتبط بالمقدرة المالية وإنما هو عبء عام بغض النظر عن الفئة الاجتماعية التي تتحمل عبئه.

03) استهداف فئة الوظيفة العمومية: من خلال تحمل عبء الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة (IRG/S وTVA.) ولتفصيل ذلك نبين ما تساهم به فئة الوظيفة العمومية ضمن الحصيلة الكلية للجباية بتفحص مؤشر التركيز(la concentration) على مرودية (IRG /S.TVA) ضمن الحصيلة الكلية للجباية.

الجدول رقم (04) مؤشر التركيز في حصيلة الجباية الكلية للفترة (1993–2010)

(%)

السنة	1993	1997	2003	2005	2006	2008	2010
الضريبة على الأجور IRG/S	17.29	12.1	11.4	12.46	12.71	15.82	18.27
بقية ضرائب الدخل الأخرى	2.46	4.9	3.43	3.6	4.3	/	/
مجمل الرسم على القيمة المضافة(TVA)	29.6	30.1	31.2	34.5	33.8	30.3	36.6

المصدر:من إعداد الباحث بناء على إحصائيات المديرية العامة للتقديرات والتنبؤات وزارة المالية 2011

ويوضح الجدول أعلاه ، العبء الشديد الواقع على فئة الإجراء من (ضريبة الدخل والرسم على القيمة المضافة فقط...) حيث وصلت سنة 2010 إلى (54.87%) من الحصيلة الكلية، مما يؤكد أن المصالح الجبائية تركز على الاقتطاعات السهلة (الاقتطاع من المصدر وعلى رسوم الاستهلاك ضمن المشتريات) ،وهو أمرا خطيرا للغاية يشكل إخلالا بمبدأ الإنصاف في تحمل الأعباء العمومية للفئة الأقل من الوسطى اجتماعيا ،ولا يمكن في ظل منظومة جبائية مكون من أكثر من (39)منتوجا

جبائيا أن يحدث استقطابا خطيرا على هذه الفئة دون غيرها من فئات المجتمع ،انه يشكل عائقا للوعي المدني والتحضر الجبائي لعدم الشعور أصلا بهذه المساهمات الجبائية، لكونها غير تصريحية وهو تناقض مع مبادئ النظام الجبائي الهادفة للإفصاح والشفافية ،والى ممارسة حق المواطنة بشكل واضح.

ب)- من حيث التكفل بالمنازعات الجبائية:يؤشر الإنصاف في التكفل بالمنازعات الجبائية أمام المصالح الجبائية على قدرتها في إظهار الشفافية، وتقبل الإفصاح عن أخطائها بالعودة للالتزام بحكم القانون، ويرتبط كل ذلك بحوكمة هذه المصالح من عدمه وفي مدى تقبل الخاضعين للضريبة(les redevables) لعدالة النظام الجبائي برمته ،كأداة سيادية مجتمعية تكفل ضمان حقوقهم وضمان حقوق الخزينة العامة ،كونها مخولة لتلبية الحاجيات المجتمعية، ومن منطلق العدالة الاجتماعية ولتقييم هذا الجانب نستخدم المؤشرات أدناه، لتحليل المعطيات الميدانية لنشاط المصالح الجبائية ذاتها:

1) **مؤشر التكفل بالمنازعات الجبائية السنوية المستلمة** (Nbr de réclamations reçues): وهذا المؤشر يوضح لنا حجم التظلمات الجبائية السنوية ،كتعبير عن عدم تقبل المكلفين بالضريبة للعبء الجبائي غير المنصف، وعن درجة الخطأ في تطبيق القانون من قبل المصالح الجبائية وعن المبالغ المالية المعطلة من حصة الإيرادات العامة بفعل التظلمات، وهو ما يزيد من تضخيم الفجوة التمويلية ،بتقلص حجم التمويل العمومي وبالتالي يعيق تحقيق التنمية ،وهو من جهة أخرى منطقة ظل لنشوء الفساد المالي والإداري ،لما يرافق هذا النزاع من إقحام المكلف في بيئة المحسوبية والنفوذ وتدخله منطقة الفساد الأصغر المكثف أن وضعية التظلمات الجبائية للفترة(2007–2011) كانت وفقا للجدول أدناه:

الجدول رقم(05)عدد المنازعات أمام المصالح الجبائية للفترة (2007–2011). الوحدة (شكوى)

السنة	2007	2008	2009	2010	السداسي الأول-2011
عدد التظلمات	98705	87862	83093	73423	53488

Source : rapport annuel sur le contentieux fiscal,direction du contentieux fiscal ,D.G.I MF. date mai2010 /p10

-rapport annuel sur le contentieux fiscal , no.946/MF/DGI/dctx/20 nov2011.p9

ويوضح الجدول أعلاه أن الاحتجاجات الجبائية بلغت حدود مرتفعة جدا، تقارب نسبة 10% من العدد الكلي للمكلفين بالضريبة وان المبالغ محل النزاع في السداسي الأول لسنة 2011 فقط قد بلغت(22.5مليارد دج) [39] ،وهي تقابل عدد منازعات يزيد قليل عن متوسط منازعات السنوات السابقة، و التي يشير مؤشر تسديد نسبة (20%) من الحقوق المتنازع عنها للشكاية

الواحدة كشرط لتأجيل تحصيل مبالغ محل النزاع لغاية الفصل في الشكوى (sursis légal de paiement)، أن (0.4 %) من الطلبات المقبولة على شكايات سنة 2007 المذكورة في الجدول أعلاه قد تم تحصيل مبلغ (6.8مليار دج) ،وان نسبة (0.8%) عن شكايات سنة 2008 كانت حصيلتها(1.14مليار) ونسبة (0.9%)لسنة 2009 كانت حصيلتها(1.7مليارد ج) ونسبة(1%) لسنة2010 كانت حصيلتها 11.6مليارد ج) [40]، مما يؤكد أن الإيرادات محل الاحتجاج ضخمة جدا وأنها في حكم المجمدة بفعل المدة الطويلة للنزاع مما يعمق الفجوة التمويلية للمتطلبات المجتمعية ويرتب أعباء تعطيل المكلفين عن نشاطاتهم وعن الاحتكام للقضاء لكون التظلم الإداري أمام المصالح الجبائية شرط إلزامي لمباشرة التظلم القضائي مما يعني أن أثار هذا النزاع خطيرة ومتعدد على المكلف لكونه يمنعه من المشاركة في الترشح للمناقصات ويمتد لتمدرس أبنائه باعتبار أن الكشف الجبائي المصفي يدرج ضمن ملفات التعليم وغيرها.

2) مؤشر مدة الفصل في النزاع الجبائي أمام المصالح الجبائية ولجان الطعن: لاشك أن هذا المؤشر يبين درجة الالتزام بالمدة القانونية للفصل في النزاع الجبائي والمحددة خلال أربعة أشهر وعلى قدرة المصالح الجبائية ولجان الطعن في إقرار الإنصاف الجبائي وعلى المحافظة على القدرة النقدية للإيرادات العامة ولتقييم بهذا المؤشر نحلل بيانات المنازعات المتبقية(stock initial des réclamations)بتاريخ 01/ 01/ 2011 حسب الجدول أدناه:

الجدول رقم(06) الشكاوى غير المفصول فيها والمتبقية من الفترة(2007–2011) الوحدة شكوى

السنة	2007	2008	2009	2010	في01/ 01/ 2011
عدد الشكايات	32	211	1790	10874	12907

Source : rapport anneuell sur le contentieux fiscal DIW, no:946/mf/DGI/dctx/20nov2011.p5

يوضح الجدول أعلاه أن المدة القانونية للفصل في الشكوى قد تم تجاوزها ليس بالأشهر فحسب وإنما بالسنوات ومن المقاربة الاجتماعية فإن مدة الانتظار الطويلة للفصل في الشكوى تدفع بالشعور بعدم العدالة انطلاقا من عدم احترام القانون ومن المدخل الاقتصادي والنقدي بوجه خاص فان القيمة النقدية للحقوق المتنازع فيه تتآكل بفعل التضخم وارتفاع مستوى العام للأسعار بالإضافة إلى أن القضايا التي تم الفصل فيها بالرفض للسداسي الأول من سنة 2011 كانت بنسبة(69.27%) حسب ذات المصدر، مما يعني أنها ستضاف لملفات الطعن أمام اللجان، و هو ما ترتب عنه أن مدة انتظار الفصل ستطول أيضا في الطعون أمام اللجان المذكورة ،وقد تجاوزت السنوات و أن الطعون المتبقية (le nombré instances de recours) إلى غاية 01/ 01/ 2011، بلغت (15276طعن)وان معدل التكفل بها لم يتجاوز (8.13%)،وان الطعون التي تم الفصل فيها

بالتخفيض كانت بنسبة (17.66%) [41] ونفس الوضعية للسنوات السابقة حيث نجد عدد الطعون بالآلاف تعود لسنة 2006 ،وهي معضلة كبيرة تبين غياب العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية في إحقاق وإنصاف المتظلمين من المكلفين، واعتبارهم أعوانا اقتصاديين لا يمكن غبنهم واستبعادهم اجتماعيا ،وعدم التكفل بمطالبهم والتي هي من جهة أخرى مقدرات عمومية معطلة ومعرضة لتشكيل بؤر الارتشاء والفساد الإداري والمالي.

3) مؤشر الفصل في المنازعات الجبائية أمام القضاء الإداري: يعتبر مرفق العدالة من أهم دعائم التنمية المستدامة، وآلية للحكم الراشد الذي يحمي الحقوق ويصون الواجبات المجتمعية، وخاصة القضاء الإداري المنوط به تطبيق القانون على الهيئات الإدارية في منازعاتها مع المؤسسات الخاصة ومع الأفراد، وتمثل المنازعات الجبائية بوابة الإنصاف والعدالة الاجتماعية بالنظر للصلاحيات القانونية الكبرى للمصالح الجبائية المدعومة بامتياز حقوق الخزينة العمومية ،في مواجهة بقية أطراف النزاع ،ويعبر شرط وجوب التظلم المسبق أمام المصالح الجبائية ،كأساس لمباشرة الدعوى الإدارية الجبائية عن مغزى الإنصاف الجبائي وعن المسؤولية الكبرى الملقاة على عاتق القاضي الإداري، حين الفصل في هذا النزاع ولتقييم هذا المؤشر من المدخل الميداني نتفحص بيانات الدعاوى الإدارية السنوية، فالقضايا غير المفصول فيها قضائيا إلى تاريخ 2011/01/01 ،بلغت (3124 قضية)وتؤكد المعطيات أن نسبة القضايا التي تم الفصل فيها لم تتجاوز (28.4%)، وهي نسبة ضعيفة ومتدنية جدا و لا يمكن أن تساهم في إحقاق العدالة وتجسيد الإنصاف الجبائي، بل تشكل دافعا للشعور بالتذمر والإحباط الاجتماعي للمكلفين بالضريبة ،خاصة وان نفس المعطيات تؤكد إمعان المصالح الجبائية في إطالة النزاع القضائي، من خلال الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة في القضايا التي فصل فيها القضاء الإداري لصالح المكلفين ،وقد بلغت(2479 طعن بالنقض) منها(1296طعن) يعود لسنة 2006 والأمر الملاحظ في هذه المعطيات أن بعض المصالح الجبائية الولائية قد أمعنت في الطعن بالنقض بنسبة(100%) مثل مديريات الضرائب في كل من ولايات (المدية و تمنراست وبسكرة و عنابة) وتراوحت في باقي المديريات الولائية الأخرى بين(50% و90%).

4)مؤشر استرجاع مبالغ الرسم على القيمة المضافة (Remboursement de TVA): ويعكس استرجاع مبالغ الرسم على القيمة المضافة ،التي تحملها المكلفون عند الشراء أو الاستيراد في مرحلة انجاز استثماراتهم مؤشرا هاما ،لتفعيل التمويل الذاتي للمستثمرين ،بما يرفع من قدراتهم التمويلية ويقلص فترة الانجاز لصالح مرحلة الدخول في الإنتاج، بما يحقق مكاسب عديدة لصالح تحقيق التنمية ،ومن جهة أخرى فهذا المؤشر يبرز مدى قدرة الأعوان الاقتصاديين على الاندماج في الاقتصاد الدولي من خلال التحكم في تكاليف المدخلات الإنتاجية ،مثل المواد الأولية وغيرها

المقيمة بالأسعار الدولية ويظهر علاقة المصالح الجبائية في مرافقة ومواكبة الاستثمارات بهدف تلبية حاجيات المجتمع العام، ولتقييم هذا الجانب نتفحص المعطيات التالية:

الجدول رقم(07) وضعية التكفل باسترجاع الرسم على القيمة المضافة للفترة(2004–2011)

(طلب استرجاع)

البيان/ السنة	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
الطلبات	10	38	88	88	149	/	/	261
الاستجابة	05	11	31	28	25	/	/	67
النسبة٪	٪50	٪28	٪35	٪31	٪ 17	/	/	٪26

المصدر من إعداد الباحث بالاعتماد على: rapport annuel sur le contentieux fiscal DIW ;no 154MF/DGI/DCTX du.30jan2008 /P31

* rapport annuel sur le contentieux fiscal diw no946/mf/dgi/dctx2011/p51

وتظهر المعطيات أعلاه أن تكفل المصالح الجبائية بهذا الجانب المهم في التمويل الذاتي للمؤسسات ضعيف جدا، وبين أن المبلغ الذي تم إرجاعه للمستثمرين لسنة 2011، يقدر ب(521.4مليون دج) من أصل مبلغ مطالب به يقدر ب(2118مليون دج) ،مما يعني أن هناك توسيعا لفجوة العجز التمويلية ،بفعل تباطأ و بيروقراطية المصالح الجبائية، رغم أن العملية يمكن تفعيلها وتجويدها ،كونها ترتكز على مستندات ودفاتر محاسبية، ويمكن مراجعتها والتحقيق فيها ،وبالتالي لا يمكن تفويت فرص تمويلية ذاتية للمستثمرين، يترتب عنها تعطيل تحقيق التنمية المحلية المستدامة، كون الاستثمار هو محركها و التمويل هو طاقتها الأساسية يجب ترشيدهما.

وخلاصة هذا المحور أن العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية ،هي بمثابة مؤشر التوازن في لوحة القيادة، من خلالها يمكن توجيه قاطرة التنمية التوجيه الرشيد ،بالتركيز على الإطار البشري المؤهل، والواعي بالتحديات المجتمعية والمحصن بالقيم الايجابية الفاعلة (الصدق والشفافية وخدمة الصالح العام)، والمنضبط باليات(المحاسبة والمساءلة وحكم القانون وأحكام العدالة) ، والمستشرف بأفق مستقبل مجتمعه ،ومتطلبات الأجيال اللاحقة.

المحور الثالث: آليات حوكمة الجبائية المحلية والأطراف ذات العلاقة لتحقيق التنمية المحلية المستدامة

تسعى الدراسة في هذا المحور للإجابة عن نتائج التحليل والتقييم المقدمة في المحور السابق، من خلال اختبار قواعد ومبادئ الحكم الراشد لتحقيق حوكمة هذه العلاقة ،من حيث الجوانب التالية.

أولا) تفعيل القواعد القانونية الجبائية المنظمة لهذه العلاقة :لا شك أن أهم خصائص الجباية عموما والضريبة خوصا أنها لا تفرض إلا بالقانون[42] وأن من مبادئ الحكم الراشد تطبيق القانون ،لذلك فإن الالتزام بالقانون والعمل به يشكلان آلية هامة جدا لحوكمة العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية ولتفعيل هذه الآلية يجب تدعيمها بما يلي:

ا)– **التوعية بالقواعد القانونية الجبائية**: من مقتضيات الترشيد أن تنفتح المصالح الجبائية على مكونات المجتمع وان تكون مرافقة فعلا للمتعاملين معها ويجب لذلك أن تغير نظرتها اتجاههم من كونهم (الخاضعين للضريبة) (les redevables) إلى اعتبارهم المساهمين (les contribuables) في تحمل أعباء المجتمع وتحقيق تنميته الشاملة المستدامة فالمساهمة(la participation) تترجم بتهيئة السبل والآليات الضرورية والمناسبة لفعاليات المجتمع المحلي (أفرادا وجماعات وهيئات ووحدات اقتصادية واجتماعية وبيئية)من اجل المساهمة الفعالة في حماية المال العام بتعظيم الإيرادات ومن حيت ترشيد النفقات ومن خلال تفعيل الرقابة العمومية على هذه الأموال، وتكون في اتجاه تحقيق التنمية المجتمعية المستدامة وألا تكون في متناول الفساد المالي لان ذلك لا يكون إلا في غياب الوعي الاجتماعي، وتغييب الوعي المدني، وعدم اعتبار الأداة الجبائية السيادية أداة للمحاسبة والمساءلة، وتحقيق الإنصاف الجبائي، وهذا الأمر يمكن تحقيقه من خلال :

1– **تنشيط العلاقات بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية**: بتبادل النصوص القانونية وشرحها ومتابعة مستجداتها وتحيين معطياتها.

2– **إقامة ورشات لشرح قوانين المالية للأطراف ذات العلاقة:** وهو الأمر الذي يوضح ويبين مساهمات ممثليهم المنتخبين في الهيئة التشريعية في التكفل بانشغالاتهم الهادفة إلى تشجيع الاستثمار وتوفير التمويل المحلي والاستفادة من الامتيازات الجبائية بهدف المحافظة على النمو ليكون نموا اقتصاديا مستداما بما يؤدي إلى التنمية الشاملة المستدامة.

3–**تنظيم لقاءات دورية متخصصة بين المصالح الجبائية والمتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين**: وهذه الدعامة لها أهمية كبرى لكل فعاليات المجتمع العام مثل (منتسبي غرف الصناعة، وغرف التجارة، اتحاد الفلاحين، منظمات المال والإعمال منظمات المهن الحرة، مكاتب الدراسات والخبرات، ومنتسبي مخابر البحث والجامعات، وكالات دعم ومرافقة الاستثمار الهيئات المالية والمصرفية...الخ)، إن التشاور بين هذه الفعاليات يشكل دعامة مثلى للحوكمة والترشيد.

4)إعتماد طريقة العقد بالأداء بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية (رؤساء البلديات): وهي آلية هامة لتفعيل الجباية المحلية من حيث الوعاء والتحصيل ،وبما يعزز قدرات المساهمة في تحقق التنمية المحلية، ويوجد أقطاب تنافسية في خدمة و تلبية المتطلبات المجتمعية العامة، بين مسيري الجماعات المحلية يمكن تقييمها وضبطها وإظهار التمييز فيها.

أن هذه الآلية الترشيدية تسعى للمساهمة في تصويب الإخلال الخطير في التراجع عن مقومات النظام الجبائي ،وأساسها التقيد بنظام الإخضاع الحقيقي (Régime .réel) ،الذي يستند في الرقابة الجبائية على أرقام الأعمال والأرباح إلى إجبارية التقيد بالسجلات المحاسبية ،وإلى مدخلات ومخرجات النظام المحاسبي المالي ،بما يمكن من كشف الأوعية الحقيقة و بالتالي ضبط الحقوق الجبائية الفعلية بما يعزز القدرات التمويلية، غير أن واقع الحال هو عكس هذا الاتجاه ،إذ أن كل ذلك تم التراجع عنه من خلال التغيرات الجبائية بدعوى الإصلاح الجبائي المشوه ، بدليل تقلص الوحدات الخاضعة للنظام الحقيقي إلى صالح الإخضاع في النظام الجزافي (L'imposition Forfait) ،مع توسيع الإعفاءات بما يؤدي إلى مزيدا من تبديد النفقات الجبائية، وكل ذلك يعمق الفجوة التمويلية العمومية ،وينعكس سلبا على الاستثمار والتمويل، ويشكل عائقا لتحقيق التنمية المحلية المستدامة ،من خلال تقليص وعاء الجباية المحلية ،كما يظهره الجدول أدناه:

الجدول رقم (08) توزيع المكلفين حسب نظام الإخضاع الضريبي وحسب قطاع النشاط لسنة 2011 ٪

قطاعات النشاط/نظام الإخضاع	الحقيقي(réel)	جزافي(forfait)	معفى(exonère)	أخرى(Autres)
البناء	60.6	22.9	2.6	13.9
التجارة	8.7	64	1.7	25.7
الصناعة	15.6	52.4	4.3	27.7
الخدمات	17	56.1	2.3	25.6
نسبة الخاضعين لكل نظام	12.7	59.7	2.2	25.1

Source//Résultats définitifs de la premier recensement économique -o.ns juillet 2012 .14

ويبين الجدول أعلاه معطيات كارثية، عن نتائج الإجراءات المتخذة من طرف المصالح الجبائية في إطار الإصلاح الجبائي، ففي الوقت الذي يطبق فيه النظام المحاسبي المالي ،بغرض مسايرة المعايير المحاسبية الدولية وباعتماد معايير دولية للتقييم والمحاسبة ،يظهر الواقع تراجعا معاكسا لهذا الاتجاه، إذا أن نسبة (12.7٪) فقط من المكلفين هم خاضعون للنظام الحقيقي من مجمل البطاقة الوطنية

للمكلفين، والبالغ عددهم (934250 مكلف)، بل أن الانتظام في شكل أشخاص معنوية (شركات) تم تغيبه لصالح الأشخاص الطبيعية ،فمن المجموع الوطني للمكلفين بالضريبة لا يمثل الأشخاص المعنويون إلا نسبة (5%) بعدد قدر ب (45456 شركة) ،والباقي من البطاقة الجبائية للمكلفين (888794) هم أشخاص طبيعية ، وهو مؤشر للابتعاد عن ضوابط وأدوات الترشيد ،في الرقابة والمساءلة والمحاسبة الموضوعية الفعلية من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي إلى اعتماد الأحكام الشخصية والذاتية والمعايير الجزافية ،التي يعتمد عليها النظام الجزافي ،ومنها منح صلاحيات تقدير الوعاء من حد أدنى (80.000دج) ،إلى حد أعلى(10.000.000دج) للتقدير الشخصي لمفتش الجباية، يطبق على شريحة واسعة من المكلفين أصبحت تشكل (59.7%) [43] من مجمل البطاقة الوطنية للمكلفين،مما يحدث منافذا وأبوابا للفساد الجبائي ،وتشويها لتنويع النشاط الاقتصادي ،بتغليب القطاع التجاري الاستهلاكي المضارباتي، والخدمات الاستهلاكية البسيطة ،وبالتالي يهدر ويضعف قدرات المصالح الجبائية في توجيه الأنشطة الاقتصادية إلى المجالات المجتمعية الأساسية ،الداعمة لتحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة ،ومنها أنشطة الصناعة والبناء والتشييد والفلاحة والهياكل القاعدية ،و التي هي أهم مقومات التنمية المستدامة،والمولدة للقيم المضافة وفرص التشغيل، التي تدعم الترابط والمتكامل بين القطاعات الأساسية الأخرى.

ب) الالتزام بقواعد المحاسبة العمومية: إن الحوكمة المحلية الرشيدة(good local gouvernance)هي استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من اجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ،ومن عناصرها[44] :

– نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.

– لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.

– مشاركة حقيقية للمواطنين في صنع القرار المحلي.

وحيث أن الأمر بالصرف يبحث عن حرية لتطبيق برنامجه وتجسيد ابتكاراته من المدخل السياسي، غيران المحاسب العمومي له سلطة مطابقة هذه الحرية مع مرجع المحاسبة العمومية ،مما يشكل أداة جوهرية لحوكمة العلاقة في تسيير المال العام وفي المحافظة عليه ،بما يسمح فعلا من اعتبار المحاسبة العمومية، هي ترجمة لإرادة الإبداع ،لا بكونها قيدا على الإبداع التسييري في ظل احترام قانون المحاسبة وقواعدها.[45]،غير أن تفعيل بعض هذه الآلية يتطلب معالجة العوائق التالية:

– عدم تجانس التكوين المالي للمنتخب مع ضرورات المنصب.

– عدم الاستمرارية والديمومة للأمر بالصرف ومدى قدرته على الإلمام بمتطلبات المحاسبة العمومية.

– اعتبار الموارد البشرية عملية توسيع القدرات البشرية والانتفاع بها، وهى أهم الموارد والعوامل المسؤولة عن تحقيق أهداف التنمية والمحافظة عليها، و السند والداعم للأمر بالصرف ،في ترشيد تسيير المال العام.

ثانيا)– التنسيق والمشاركة في أداء العمل الجماعي للأطراف ذات العلاقة :التنسيق والتجانس في أداء الأعمال يتطلب حدا أدنى للإلمام بالمنظومة المالية العمومية، من أجل ترقية الترشيد الجبائي بالارتكاز على مزيد من الشفافية والتحضر الجبائي، الذي يشمل كل الإدارات المالية والمحلية للدولة. (46) باستهداف الإطارات المسيرة و المسؤولة ،والتي يمكن حصرها في:

أ)– المصالح الجبائية: وتضم "مفتش الضرائب ،وقابض الضرائب ،أو أمين الخزينة"،والمراقب المالي ومفتشية المصالح الجبائية ،المفتشية العامة للمالية .

ب)– المصالح الإدارية المحلية: وتضم (رئيس البلدية، رئيس الدائرة، الأمين العام للدائرة ،الوالي ، نواب المجلس الشعب البلدي، نواب المجلس الولائي ،المسؤولين التنفيذيين للقطاعات المحلية المختلفة ،جهاز الأمن،.....الخ).

ج) مكونات المجتمع المدني: ويشمل كل الفعاليات المهنية ومنها (أعضاء الجمعيات المهنية،غرف التجارة والفلاحة، مكاتب التوثيق، مكاتب الدراسات والخبرات المحاسبية والاستشارات الجبائية، الدارسين والاختصاصيين الجامعيين، مسيرو مؤسسة سونلغاز، والجزائرية للمياه...الخ).

د)– المستثمرين وأرباب المال والأعمال : في قطاعات الإنتاج الصناعي و قطاع التامين والبنوك ...).

ه) جهاز العدالة : هو جهاز له أهمية بالغة في آليات الترشيد ،من خلال حماية ورقابة المصالح الجبائية والإدارية المحلية ومن خلال التنسيق والتنشيط والتوعية للمحافظة على المال العام لكل المتدخلين في العمل القضائي ،من رجال الضبطية القضائية وهيئة الدفاع و الخبراء والاستشاريين ووسطاء الصلح وغيرهم...الخ.

و) هيئات الرقابة:وهي هيئات عديدة ومتنوعة، يجب أن تنسيق أعمالها في هذا الجانب ومنها (مجلس المحاسبة ،خلية الاستعلام المالي ومكافحة تبييض الأموال، ديوان محاربة الفساد، مجالس محاربة التهريب.. الخ).

ن) قطاع الإعلام: يشكل هذا الجهاز أهمية قصوى في ترشيد العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية، وجعلها في خدمة تحقيق التنمية المحلية الشاملة المستدامة، باستغلال مختلف وسائله وجعله أداة للإفصاح والشفافية والتوعية ،وكشف منافذ الفساد لحماية المال العام وتعزيز قدراته ،في كافة المناحي الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، لتحقيق التنمية المستدامة.

ثالثا)– الإنصاف الجبائي مدخل أساسي لتحقيق التنمية المحلية المستدامة:من بديهيات الاستدامة ألا يكون معيار النمو هو بمفهوم الكثرة والزيادة في كل شيء ،وخاصة في السلع الاستهلاكية ومعدلات الدخل الفردي فحسب، بل أن معيار النمو المستدام هو في العدالة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، والتوزيع المنصف للموارد مابين الجهات ومابين الطبقات الاجتماعية في نفس الدولة[47]، ومما لاحظه الخبراء في تقييم جدول أجندة أعمال القرن الواحد والعشرين(ق21) ،ان ثمة عدم العدالة كون مصادر التمويل ،لم تحظ باهتمام كاف على المستويات المحلية، ومن هذه المقاربة فان الإنصاف الجبائي يضمن التمويل المستدام ويحقق العدالة الاجتماعية ،بشرط ترشيد الآليات التالية:

ا) تأسيس المحكمة الجبائية العادية: فالحقيقة انه لا يمكن أن يطلب الإنصاف الجبائي من محكمة غير جبائية، بل هي مشمولة في المحكمة الإدارية، رغم أن القانون الجبائي تمايز على القانون الإداري، لكونه ذا ذاتية خاصة واستقلالية على القانون الإداري ،من حيث التشريع ومن حيث التنفيذ ،وأهمها التزام المخاطبين به بأحكامه فحسب[48]، وللصلاحيات الممنوحة لمفتش الضرائب ولقابض الضرائب و التي تعادل في البعض منها صلاحيات وكيل الجمهورية ،مثل صلاحيات أوامر الحجز وتطبيق العقوبات المالية وغيرها، ولترشيد ذلك يستوجب ما يلي:

1– منح درجات التقاضي العادي للمنازعات الجبائية: إن التحكيم القضائي للمنازعات الجبائية ،لا يستفيد من دراجات التقاضي العادي (محكمة ابتدائية واستئناف أمام المجلس القضائي)، ككل التظلمات القضائية وإنما (محكمة إدارية وطعن بالنقض أمام مجلس الدولة)، مما جعل مدة النزاع القضائي تتجاوز كل المؤشرات المقبولة ،وأوجد بيئة الشعور بالاستبعاد الاجتماعي من الإنصاف الجبائي، نظرا للإمعان البيروقراطي من قبل المصالح الجبائية ،وتعسفها في استخدام حق الطعن بالنقض بشكل كبير مما اثر على الجوهر والغاية من الآليات القضائية، ومن أدوات تحقيق العدالة الاجتماعية.

2–عدم تخصص قضاء المحاكم الإدارية في الجباية العادية: ويتجلى ذلك من الاعتماد المفرط على تقرير الخبير ،الذي أصبح هو القاضي الفعلي للفصل في النزاع الجبائي قضائيا، وهو إجراء يؤدي إلى اللجوء إلى الخبرات المضادة ،مما يعني رفع تكاليف التقاضي وإطالة أمد النزاع الجبائي ،الذي يعمق أثار الفجوة التمويلية على عديد المستويات خاصة وان فئة التجارة المضارباتية تشكل نسبة (55%) من الأنشطة الكلية الممارسة، كما أنها غير مدرجة بالنظام الحقيقي إلا بنسبة تقل عن (8.7%)[49]، مما يعني أن اللجوء للخبرة المحاسبية والجبائية والمسندة بالوثائق المحاسبية ،قد تم هدمها لصالح التحكيم الجزافي الذي يشكل عائقا كبيرا أمام تفعيل القضاء الإداري، وأن هذا الإشكال يدفع إلى ترشيد هذه الآلية بشكل مستعجل.

3– مدة الفصل في المنازعات الجبائية: إن المواعد القانونية لتسلسل الطعون في المنازعة الجبائية ،ابتداء من التظلم المسبق أمام المصالح الجبائية إلى آخر درجة تقاض ممثلة في قرار الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ،تستغرق مدة ما بين ستة (06) سنوات إلى ثمانية(08) سنوات، وهي مدة طويلة جدا تؤدي إلى عدم تحقيق العدالة بمفهومها الواسع ،بما فيها تدهور قيمة الحقوق المتنازع فيها[50].

4 – ضمان القيمة العادلة للحقوق محل النزاع: إن المدة الفاصلة بين بداية المنازعة وتاريخ الفصل فيها، طويلة جدا حسب المواعيد القانونية ولذلك فان قيمة الحقوق تتدهور، بفعل تغيير قيمة العملة (التضخم وارتفاع المستوى العام للأسعار)، أو بفعل تغيير السياسة النقدية ،مما يخل بالإنصاف الجبائي ،الذي يستوجب تقييم الحقوق بالقيمة العادلة.

5– تفعيل الرقابة الجبائية على مختلف أشكال التهرب الجبائي: التهرب الجبائي يمثل أحد أشكال الفساد المالي والإداري وعائقا من معوقات التنمية، يجب التوعية بآثاره الخطيرة على مقومات التنمية، والأمر ممكن في إطار الشفافية والإفصاح، وبتحكيم المساءلة والمحاسبة والرقابة الجبائية على كل المتدخلين في مقومات ومقدرات المجتمع، وجعلها في اتجاه تحقيق التنمية المستدامة،أن قضايا التهرب الجبائي تشكل نسبة (60%) من المنازعات الجزائية الجبائية ،و النسبة الكبرى منها في القطاع التجاري خلال الفترة (2008الى 2011) [51]، ولا غرابة البتة في هذه النسبة المفزعة إذا تفحصنا أن الوحدات التجارية التي أسست خلال الفترة (2000الى 2011)، قد مثلت نسبة (77%) من مكونات هذا القطاع [52] ،مما يعني وجود التفاف حول النفقات العمومية الضخمة، التي تم صرفها في البرامج التنموية الكبرى (برمج الإنعاش الاقتصادي للفترة 2001–2012)، وأن تقارير المصالح الجبائية تؤكد أن المنازعات الجبائية ،قد تركزت على التسويات بنسبة (64%)، في ذات الوقت لم تمثل التحقيقات في محاسبة المكلفين إلا نسبة (1الى 2%) من حجم هذه النزاعات،ومع ذلك غلبت الإصلاحات الجبائية وممارسات المصالح الجبائية ،نظام الإخضاع الجزافي بالتراجع على النظام الحقيقي خاصة في القطاع التجاري ، مما شكل منافذ الفساد المالي والاقتصادي، بالاستناد إلى ما تضمنه بيان السياسة العامة للحكومة لسنة2010،حيث تم تسجيل 160الف متابعة لمخالفات وجنح وحتى جرائم اقتصادية وتجارية ومالية، وكل هذا الوضع يناقض الإطار التصوري لحوكمة وترشيد النظام الجبائي ،في توجيه وضبط ومراقبة قطاع المال والأعمال.

ب)– ترشيد القدرات التمويلية للصندوق المشترك بين الجماعات المحلية :هذا الصندوق المؤسس بموجب قانون المالية في شكل حساب خاص تحت الرقم 020–302 ،كآلية لتوسيع التمويل من منظور العدالة الأفقية للجماعات المحلية، حيث تم تأسيسه سنة 1982وأحداث تعديلات

سنة1988الى غاية 2009 [53]،ومن موارد هذا الصندوق محصلات جبائية، أهمها الرسم على القيمة المضافة *TVA* والرسم على النشاط المهني*(TAP)*، حقوق قسيمة السيارات و(40%) من حقوق إتاوة تأجير المناجم والمعادن ،وأما نفقاته فاهمها إعانات التجهيز والإعانات الاستثنائية...الخ) ولإظهار أهمية هذه الآلية التمويلية للتنمية المحلية للفترة (1995–2010) ، نتفحص الجدول أدناه: الجدول رقم (09) وضعية الصندوق المشترك للجماعات المحلية للفترة (1995–2010) الوحدة–مليون د ج

السنة	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	/09/30 2010
الإيرادات	44371	46458	48430	90379	128309	15849 6	271552.9	449875	405386
النفقات	34718	41817	45867.3	69790	104724	94536	122021.7	232604	221798
الرصيد	9653	4641	2562.7	20589	23585	63959	149531.2	217271	183037

Source : fiches d'évaluation des comptes d'affectation spéciale ; mf/DGC/Inspection des services comptables ,document établi le 05decembre 2010 ,p30

أن تحليل المعطيات أعلاه بمنظور الرشادة يظهر عديد المؤشرات منها:

1– هناك إمكانيات تمويلية هامة لتعزيز قدرات تمويل التنمية المحلية من خلال هذا الصندوق ،بما يحقق التوزيع العادل للخيرات المجتمعية ،إذا تم الالتزام بمعايير المحاسبة والشفافية.

2– يشكل هذا الصندوق رافدا لبقية الصناديق الأخرى، مثل صندوق ضبط الموارد ،مما يجعل من إمكانيات التمويل العمومي وتحقيق الاستثمار العام أساسا لتحقيق التنمية المستدامة ،إن اعتمدت العدالة بين الجهات وبين الأجيال.

3– يعزز قدرات ومجهودات المصالح الإدارية المحلية في خلق بيئة تنموية ،بالتنسيق مع الآليات الاستثمارية الأخرى (وكالة دعم الاستثمار ودعم تشغيل الشباب وصندوق محاربة البطالة) ،وتفعيل تسيير المناطق الصناعية ،وإيجاد تجهيزات واستثمارات عمومية، تدفع بالنمو الاقتصادي للاستدامة المحلية.

ج) الإنصاف في استخدام القدرات التمويلية للصندوق الوطني لحماية البيئة بين الجهات والأجيال:

يشكل البعد البيئي المسار الثالث لتحقيق التنمية المستدامة وحماية حقوق الأجيال القادمة ،ولا يمكن ذلك دون تعزيز آلية المحافظة على البيئة وحمايتها بمصادر تمويلية جبائية ،كما هو الشأن بإحداث حساب التخصيص الخاص رقم 065–302 ،في حسابات الخزينة العمومية بإيرادات من تحصيل الرسوم البيئة المتنوعة (الرسم على النشاطات الملوثة للبيئة، والرسم على المحروقات، والرسم على تخزين النفايات السامة ،والرسم على النفايات الطبية والرسم على التلوث الصناعي، والرسم على

المياه المستعملة صناعيا ،والرسم على الأكياس البلاستيكية، والرسم على العجلات المطاطية، والرسم على تفريغ الزيوت المستعملة صناعيا،بالإضافة لنواتج العقوبات المالية المفروضة على المخالفين لقوانين حماية البيئة، و الإعانات المختلفة لهذا الصندوق سواء المحلية أو الدولية..) وأما نفقاته فكلها تهدف إلى حماية البيئة والمحافظة عليها، وقد كانت وضعية هذا الصندوق للفترة (1995–2010) وفقا للمعطيات التالية:

الجدول رقم (10) وضعية الصندوق الوطني لحماية البيئة للفترة (1995–2010) **الوحدة–مليون دج**

السنة	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	/09/30 2010
الإيرادات	30.5	186	351.1	1038.5	4718.6	6874	9947	16438.9	18375
النفقات	0	11.8	21.6	62	201.5	957.4	194.5	104.6	28
الرصيد	30.5	174.2	329.5	976.3	4517.1	5916.9	9752.7	16334.3	18347.1

source : fiches d'évaluation des comptes d'affectation spéciale ; mf/DGC/Inspection des services comptables ,document établi le 05decembre 2010 ,p8

و توضح المعطيات أعلاه، أن البعد البيئي في إطار تحقيق التنمية المستدامة يتوفر على قدرات تمويلية هامة ،فإلى غاية (30 أكتوبر 2010) بلغ رصيدها (18.3 مليار دج) ،والحقيقة أن حوكمة الموارد الجبائية ،وترشيد العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية، والمجتمع المدني، كفيل بان يضاعف هذا التمويل ،ويوجه ويؤثر على عديد الجوانب البيئية وأولهم العيش في بيئية نظيفة خضراء تختلف عن الوضع المتدني الحالي الذي رتبت فيه عاصمة الجزائر في المرتبة الخامسة عالمية من حيث البلدان الأكثر تلوثا والأقل نظافة ،و هو بكل تأكيد ليس تلوثا صناعيا بل نتاج لاستهلاك الفوضوي الترفي .

يستخلص الباحث أن حوكمة العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية ،ممكنة جدا بتوفر الإرادة المخلصة وصدق النوايا ،وحسن التكوين، وتنسيق الأعمال، وتفعيل الرقابة المجتمعية على الأموال العامة ،في مصدرها ومصبها للتكفل بمعالج أسباب العجز الماضية، فتكون مقومات الترابط والتكامل بين نشاطات المجتمع مستقبلا ،وتشجع وتدعم الاستثمار الحقيقي الذي يؤسس لدعائم التنمية المحلية المستدامة ،ويضبط ويراقب الأنشطة الطفيلية الاستهلاكية المكرسة لتخلف المجتمع والمعمقة لتبعيته للسوق الدولية ،الناقلة للتضخم ،والمبددة للعملة الصعبة، والمرتبطة بمنافذ الفساد المالي والإداري للنفقات الجبائية والنفقات العمومية ،بالالتفاف عليها الهدر والاختلاس ،والتهريب أو التبديد والاحتيال من منافذ الحقوق الجمركية، فتضعف وتأثر سلبا على

الأنشطة المحلية ،التي تحتاج لحماية وتحفيز، وخاصة أنشطة الصناعة والبناء والتشييد والفلاحة وكل نشاط يركز على خلق القيم المضافة ،ويحدث مناصب العمل ويحافظ على التشغيل ويؤدي إلى التكامل والترابط بين قطاعات المجتمع بما يخلق بيئة التنمية المحلية الشاملة المستدامة.

المحور الرابع: دراسة واقع منظومة العلاقات بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية بولاية المسيلة (للفترة 2008–2011)

في هذا المحور نتناول واقع العلاقة بين المصالح الجبائية، والأطراف ذات العلاقة بالمصالح الإدارية المحلية بولاية المسيلة وتحليل وتقييم أثرها على المساهمة ،في عملية التنمية المحلية بولاية المسيلة ،للفترة 2008–2011 من خلال الجوانب التالية:

أولا: الوعاء الجبائي للجماعات المحلية بولاية المسيلة:[54] إن الوعاء الجبائي لولاية المسيلة يتميز بأنه:

أ– وعاء فلاحي ذو قيمة متجددة من مصادر زراعية وحيوانية هائلة ،يمثل قيمة ذات ميزة نسبية في الاقتصاد الوطني.

ب– وعاء تجاري ذو حركية هامة (على المستوى المحلي والوطني والدولي) ،لتميز المكلفين بالضريبة لهذه الولاية بالإقدام والمخاطرة في ممارسة الأنشطة التجارية لمواد البناء والخشب والاسمنت وكل مستلزمات البناء والتشييد وقطع الغيار والمواد والسلع الغذائية والزراعية خاصة، في ظل إقليم يتوسط ستة (06) ولايات ويشكل ملتقى الطرق الوطنية.

ج– وعاء صناعي داعم لأهم مرتكزات النمو الوطني خلال فترة الدراسة ،بارتكازه على مواد البناء مثل وجود عدة مصانع منها (الاسمنت والألمنيوم والنسيج الصناعي والأنابيب الصناعية للإشغال العمومية والري والمياه، وحديد البناء) ، بالإضافة لكون المكلفين بهذه الولاية يمثلون نسبة كبيرة من المستوردين على المستوى الوطني لمادة الحديد ،مما دفع بعضهم لإنجاز مصنع حديد البناء ،والذي يتوقع أن يشكل قطبا محليا لصناعة مواد البناء بالولاية.

د– وجود منطقة استخراجية لمواد البناء و الرمل والمحاجر ،تشكل مصدرا هاما لمواد البناء على المستوى الوطني ،من خلال مساهماتها في توفير المواد الأولية للمشاريع الكبرى، في قطاعات السكن والأشغال العمومية وغيرها.

و– إزدهار حركة كبيرة في قطاع البناء والإسكان كانت معطياتها متطورة بين سنوات (2009 إلى 2011) ومنها قطاع السكن والعمران حيث كانت حصيلة السكنات المنجزة تحت إشراف المصالح الإدارية المحلية لذات الفترة وعلى الترتيب على النحو التالي (175288 سكن) و (178833 سكن) و (190748 سكن)

[55] فضلا عن القطاع الخاص الترقوي والبناء الفردي والبناء الريفي بالإضافة إلى قطاعات أخرى هامة كالإشغال العمومية والسياحة ...الخ

ثانيا : دراسة منظومة الجبائية المحلية وعلاقتها بالمصالح الإدارية المحلية: تتعدد روابط علاقة المصالح الجبائية بالمصالح الإدارية المحلية ، وتتداخل هذه الروابط في رسم استراتيجيات تحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة، وتتجلى الأهمية الوظيفية لهذه العلاقة لارتباطها بعديد المجالات الأساسية لتحقيق التنمية المحلية ،ومنها:تحضير الميزانية المحلية للبلديات،وتعظيم الإيرادات المحلية من خلال تفعيل التحصيل الجبائي ، ويضع أسس الإنصاف الجبائي في التكفل بالمنازعات الجبائي، سواء على مستوي المصالح الجبائية او من خلال هيئات لجان الطعن على مستوى المصالح الإدارية والمحلية ،ومنها لجنة الدائرة واللجنة الولائية ،ومن جانب التحفيز والتشجيع الجبائي للاستثمار المحلي ،كونه الدعامة المثلى لتحقيق التنمية المحلية،وترقية وتنشيط وتوجيه الأنشطة الاقتصادية المحلية بما يحافظ على البيئية ،من خلال تفعيل الجباية البيئية المحلية وتنشيط فعاليات المجتمع المدني ،ومن خلال المساهمة برفع الوعي المدني والتحضر الجبائي المحلي ، بما يحمي المال العام ويعزز قدراته التمويلية ويحميه من كل أشكال الفساد، والتبديد والاختلاس ويفعل الرقابة العامة المجتمعية التلقائية ، ولتقييم الحالة الميدانية لآثر هذه العلاقة على تحقيق التنمية المحلية المستدامة ،نتناول بعض روابطها ومنها :

ا–دور المصالح الجبائية في تحضير الميزانية الأولية للجماعات المحلية للسنة :أن دور المصالح الجبائية في تحضير و إعداد الميزانية المحلية بوصفها خطة مالية مستقبلية لمدة سنة على الأقل و تنموية محلية تغطي مختلف الحاجيات المحلية الحالية وتؤسس للتطلعات المستقبلية يبرز الأهمية الجوهرية لعلاقة المصالح الجبائية بالمصالح الإدارية المحلية من الناحية الإجرائية والموضوعية فهي من الناحية الإجرائية، التزام قانوني[56] بمقتضاه تلتزم المصالح الجبائية، بان تقدم قبل تاريخ (N/09/25) كشف الحصيلة الجبائية التي تعتبر أساس الإيرادات العمومية المحلية لإعداد الميزانية الأولية لكل جماعة محلية من البلديات المكونة لإقليم الولاية لسنة (N+1) ،وبناء على الحصيلة الجبائية الفعلية ،ومن خلال الممارسة الميدانية يتم استخدام العلاقة التالية لضبط الإيرادات المحلية ذات المصدر الجبائي، والتي تشكل أساس إعداد الميزانية المحلية:RM=RF/9 ،

1.10–TNT (MX12)و حيث أن RF: الحصيلة الجبائية الفعلية إلى غاية الشهر التاسع ،وRM: حصيلة الشهر الواحد.

TNT: هو الإيرادات الجبائية للميزانية السنوية التقديرية لـ N +1 ، أي (RM.12)مع إضافة 10% كنسبة تطور متوقعة سنويا.

ب) حصيلة الجباية المحلية للجماعات المحلية بولاية المسيلة للفترة (2008–2011): وهي التي شكلت أهم الإيرادات العمومية المحلية ، في ميزانية الجماعات المحلية المكونة من سبعة وأربعين بلدية بالولاية، والباحث ركز على البعض بلديات الولاية من مقاربة إظهار تأثير النشاط الممارس على الحصيلة الجبائية ،كما ركز على بعض الموارد الجبائية السهلة والهامة لإظهار واقع ومتطلبات حوكمة الجباية المحلية وعلاقتها بالمصالح الإدارية المحلية ،وتم إختار ميزانية سنتي 2010 و2012 لتماثل معطيات التحليل والتقييم ،حتى وان تغيرت الحصيلة الجبائية المحلية.

جدول رقم (11) : **مساهمات الإيرادات الجبائية لبعض بلديات ولاية المسيلة (الميزانية الأولية لسنة2010) مليون دج.**

البلدية	TAP		TVA	TA.TF	IFU	IFU IM	مجموع التقديرات
	%2	%3					
المسيلة	484	24	71	29	18	0.79	579.3
بوسعادة	90	/	13.3	0.4	5.9	/	150
حمام الضلعة	269	5.6	1.1	0.4	3.2	0.1	37.5
مقرة	237.6	/	6.8	0.5	2.5	0.06	247.1
عين الخضراء	4.8	2.17	0.2	/	0.4	0.3	7.7

المصدر المديرية الفرعية للتحصيل.مديرية الضرائب ولاية المسيلة، وثيقة قدمت لمديرية الإدارة المحلية بالولاية بتاريخ 25/ 09/ 2009 بتصرف الباحث

ويظهر من معطيات الجدول أعلاه، أن الإيرادات المحلية لكل مجموعة محلية تتأثر بمصادر الوعاء الجبائي المحلي المرتبط بمقومات الأنشطة الممارسة والنمط التنموي السائد في غالب الإقليم المحلي، فارتفاع حصيلة الجباية المحلية لبلدية المسيلة عن باقي حصيلة البلديات في العينة المختارة ضمن الجدول، إنما مرده لحصيلة الرسم على النشاط المهني المحصل من القطاع التجاري ،خاصة تجارة التجزئة لتركزها في عاصمة الولاية، كونها تجمعا عمرانيا استهلاكيا ضخما، ونفس الملاحظة بالنسبة لبلدية مقرة ،حيث النشاط التجاري مرتكز في مجمله على الاستيراد وتجارة حديد البناء، أما ببلدية حمام الضلعة فتظهر مساهمات الرسم على النشاط المهني لمصنع الاسمنت، رغم فترة الإعفاء الجبائي لمثل هذه الاستثمارات الدولية، والتي تتطلب تفعيل العلاقة التكاملية بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية في مجال المراقبة الجبائية لهذا النشاط او للأنشطة المباشرة وغير المباشر المرتبطة به، ومنها عدم مسايرة هذه الحصيلة لحجم النشاط التجاري في مادة الاسمنت سواء بالجملة او التجزئة والناتج عن عدم الإحصاء الحقيقي للممارسين لهذا النشاط او الأنشطة المرافقة، كنشاط النقل والتفريغ والشحن وخدمات الإيجار للعقارات المبنية وغير المبنية ،مما جعل من الحصيلة الجبائية المحلية ضعيفة من الناحية المالية ومن ناحية الرقابة ،والضبط والتوجيه للتنمية المحلية بهذه المجموعة المحلية، أما باقي البلديات فان حصيلة الجباية المحلية تؤشر على ضعف العلاقة بين المصالح الجبائية

والمصالح الإدارية المحلية بهذه البلديات، وعلى افتقاد أسس تحقيق التنمية المحلية، ولمقارنة هذه الوضعية بالميزانية الأولية لسنة2012، نتفحص الجدول أدناه:

الجدول رقم(12) مساهمة الإيرادات الجبائية لبعض بلديات ولاية المسيلة (الميزانية الأولية لسنة2012)

مليون دج

البلدية	TAP	TA.TF	IFU	IFU IM	TAP THC	IRG F	TVA	المجموع
مسيلة	554	4.8	16.5	0	2.5	5.1	123.8	707.2
بوسعادة	120	0.9	5.2	0.02	0	0.6	15	142.9
حمام الضلعة	59.3	0.8	10.1	0.2	5.8	0.4	5.3	82.2
مقرة	266.9	0.5	2.7	0	0	0.01	5.9	276.2
عين الخضراء	11.2	0.5	0.7	0.005	2.2	0	2.0	20.5

المصدر: المديرية الفرعية للتحصيل.مديرية الضرائب ولاية المسيلة وثيقة قدمت لمديرية الإدارة المحلية بالولاية بتاريخ 25/ 09/ 2011 بتصرف الباحث

وتؤكد المعطيات أعلاه أن الحصيلة الجبائية المحلية من الوعاء التجاري، تتركز في البلديات الكبرى وخاصة بلدية المسيلة ،إذا بلغ عدد الناشطين في القطاع التجاري ببلدية المسيلة (3170) ،من مجموع (5727) عونا اقتصاديا ضمن كل الأنشطة المحصاة بنسبة (55%)، وهذه النسبة تقترب من نسبة القطاع التجاري لكامل الولاية (12825) من مجموع (23266) [57]، مما يؤكد نفس عوامل تشويه التنمية المحلية ،بربطها بالقطاع التجاري الاستهلاكي غير المنتج ،والملتف على النفقات العمومية من أوجه أخرى، فضلا عن كونه خاضعا لأضعف أنواع الرقابة الجبائية ،بحكم نظام الإخضاع الجزافي المشمول بعوامل ومنافذ الفساد والتهرب الجبائي، ومن بيانات الجدول نجد أن حصيلة الرسم العقاري والتطهيري، تعكس حالة عدم اهتمام المصالح الإدارية المحلية بهذا النوع من الإيرادات المحلية السهلة التحصيل ،والمتطورة بتطور الوعاء العقاري المبني وغير المبني ،فمساهماته خلال سنة 2012 لم تتجاوز مبلغ (9.6مليون دينار) حسب معطيات الجدول أعلاه ، و إذا قيمت وفقا لمعيار عدد المكلفين به، بأخذ عدد المساكن الاجتماعية فقط و الموزعة من قبل المصالح المحلية لسنة 2011، فإنها اقل من قيمة المساهمة الدنيا للرسم التطهيري والمحددة ب(500دج) ،وهذا تبديد وهدر وتفريط في القدرات التمويلية ،والتي تغطي على الأقل خدمات رفع القمامة ،كجزئية بسيطة في تحقيق التنمية المحلية المستدامة، لذلك فالأمر يتطلب الترشيد وتفعيل قيم المحاسبة والمساءلة عن تغييب علاقة التنسيق بين المصالح الجبائية، والمصالح لإدارية المحلية في تفعيل الجباية المحلية ومن ابسطها عدم تحديد وعاء الرسم العقاري والتطهيري ،الذي يتطور بتطور الحظيرة السكنية للولاية دون خضوعها لهذا الرسم ،والوضعية فعلا تشكل ما يشبه إهدارا للمال

العام فالمبلغ غير المحصل ببلدية المسيلة بلغ (140 مليون دج) متراكم منذ سنة 1989[58]،وهو ما انعكس على أهم الجوانب التنموية المحلية بالبلدية ،ومنها القصور في التكفل بالنظافة وحماية المحيط .

ج)التكفل بالمنازعات الجبائية (الشكاوى والطعون): من المقاربة الميدانية فان هذا المؤشر يظهر وضعية تكفل المصالح الجبائية، في علاقتها مع المصالح الإدارية المحلية لولاية المسيلة، بضمان توفير آليات الإنصاف الجبائي وحماية حقوق الخزينة العمومية ،وحقوق المكلفين بالضريبة من جهة أخرى، وقدرت المصالح الجبائية في تصحيح أخطائها ،وفي التقليل من الفجوة التمويلية الناتجة عن الحقوق المتنازع فيها ، وفقا للمعطيات التي تضمنتها التقارير السنوية للمنازعات الجبائية[59]، فان المصالح الجبائية لولاية المسيلة لم تتجاوز معدل(46%) في التكفل بدراسة المنازعات الجبائية سنة(2008)و معدل(48%)سنة2010 ومعدل (67.7%) للسداسي الأول لسنة 2011) ، وأما جانب التكفل بدراسة الطعون أمام لجان الدوائر بالولاية[60] كانت حسب الجدول أدناه :

الجدول رقم (13) وضعية دراسة الطعون أمام لجنة الدائرة لولاية المسيلة الوحدة : **المبلغ دج**

السنة	الطعون المستلمة	المفصولة	المرفوضة	المخفضة	مبلغ التخفيض السنوي دج
2009	**324**	**261**	**186**	**75**	**1.813.006**
2010	**285**	**220**	**131**	**89**	**2.015.620**
2011	**264**	**189**	**88**	**101**	**5.011.22**

*: المصدر من إعداد الباحث بالاعتماد على: RAPPORT ANNEUEL SUR LE CONTENTIEUX FISCAL DIW ;No 154MF/DGI/DCTX DU.30JAN2008 /P11et06 Et RAPPORT ANNEUEL 2010/P17 Et RAPPORT ANNEUEL2011p24

هذا الجدول يبرز فعلا أهمية وضرورة حوكمة العلاقة ،بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية للمحافظ على المال العام، والملاحظات على المعطيات أعلاه تبين دواعي هذه الضرورة:

-المدة الزمنية للفصل في الطعون أمام لجنة الدائرة ،تتجاوز المواعيد القانونية بالأشهر العديدة،وتصل لأكثر من سنة.

-نسبة عدم التكفل بدراسة الطعون ضعيفة و 25% من هذه الطعون، تجاوزت مدة الفصل فيها أربعة سنوات.

-نسبة الفصل بالرفض وصلت إلى 63% سنة 2010، كل ذلك يدفع إلى تجويد العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية ،وللمقارنة بشكل أكثر وضوحا نحلل وضعية التكفل بالطعون أمام اللجنة الولائية للطعن في الضرائب والرسم على القيمة المضافة لنفس الفترة.

مع التذكير بأن رئاسة هذه اللجنة تعود لجهاز القضاء وقد كانت معطياتها كما يلي.

الجدول رقم (14) وضعية التكفل بالطعون أمام اللجنة الولائية للفترة (2009–2011) المبلغ/ دج

السنة	الطعون المستلمة	المفصولة	المرفوضة	المخفضة	المبلغ المخفض
2009	12	09	05	04	2.483.057
2010	15	04	02	02	1.283.257
2011	07	02	01	01	3.285.670

المصدر من إعداد الباحث بالاعتماد على

- RAPPORT ANNEUEL SUR LE CONTENTIEUX FISCAL DIW ;no154MF/DGI/DCTX DU.30JAN2008 /P11 et RAPPORT ANNEUEL 2010 ;p21 ;et- RAPPORT ANNEUEL 2011 ;p24.

وتؤشر معطيات الجدول على حالة عدم تفعيل العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية ،حتى وان أسندت رئاستها لجهاز القضاء، فعدم الفصل في هذه الطعون كان بمعدلات تراوحت بين(25% إلى 72%) للفترة (2009الى 2011) وأن الفصل بالرفض كان بنسبة (50%) ،رغم مدة الانتظار الطويلة مما يجعل الإنصاف الجبائي غير محقق، ويمكن أن يشكل منفذا للفساد المالي والإداري، في غياب الترشيد .

ثالثا– تشخيص التحفيز والتشجيع الجبائي كآليات تحقيق التنمية المحلية المستدامة: تعد النفقات الجبائية مؤشر هام في تشخيص دور الامتيازات الجبائية، في جذب و تحفيز الاستثمار بالجماعات المحلية ،ولتقييم ذلك نتفحص الجدول أدناه ،من مدخل المقارنة بين عددا من الجماعات المحلية عبر الوطن، لسنة 2008:

الجدول رقم (15) النفقات الجبائية الداعمة للاستثمار لسنة 2008 في بعض الجماعات المحلية القيمة (مشروع/ مليون دج)

الولاية	عدد المشاريع	TVA	IBS	TAP	TF	المجموع
تلمسان	159	379	13	3	0	395
معسكر	77	320	0.2	0.1	0	320

سعيدة	89	115	0.005	0	0	115
المسيلة	117	446	6.6	3	0	455
بجاية	707	982	53	8	0	1043
سطيف	505	1063	114	93		1.244
عنابة	124	800	541	909	0	2.259
تبسة	64	125	77	499	0.3	242
المجموع الوطني لهذه النفقات بما فيها المذكورة أعلاه	13463	663.326	6.387.	3561	1	76284

Source: MF/ DG/ DOF/ STAT 2012 **بتصرف الباحث**

وهذا الجدول يظهر بوضوح دور الوعي الجبائي بالنفقات الجبائية ،واثر فعالية العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية لتعزيز قدرات التمويل الجبائي وتشجيع الاستثمار كونه العامل الأساسي لتحقيق التنمية المحلية ،ولعل مؤشر مجموع المشاريع الاستثمارية، في كل من تلمسان ومسيلة وتبسة لم تشكل الا نسبة (48%)من مشاريع ولاية بجاية ،كل ذلك ينعكس على تحقيق التنمية المحلية ،فضلا على أن المشاريع بهذه الولايات لا تمثل إلا نسبة 2% من المشاريع الوطنية لسنة 2008،كما أن الوعي المدني والتحضر الجبائي كان لهما دور بارز في إيجاد مقومات التنمية المحلية المستدامة ومنها تنوع الشكل القانوني للوحدات الاقتصادية المحلية بين أشخاص معنويين وأشخاص طبيعيين ،وتنوع مجالات نشاطهما في الوسط الحضري والريفي ،بما يجعل أدوات التنمية في متناول مكونات المجتمع المحلي ،وبما يوفر بيئة المحاسبة واليات الضبط والرقابة، وفي هذا الصدد نجد الوحدات الاقتصادية بولاية بجاية مكونة من '2013 'شخصا معنويا، منها495' تنشط بالوسط الريفي من العدد الكلي للوحدات البالغة (30388وحدة) ،بينما كان في نفس الفترة بولاية المسيلة505شخصا معنويا، منها 121 وحدة بالوسط الريفي من مجمل وحدات يقدر ب (23266)،وهو انعكاسا لتأثير نظام الجباية المحلية، في إطار السياسة الجبائية والسياسة المالية و الاقتصادية والاجتماعية المطبقة، حيث غياب ثقافة التشارك والالتزام بالنظام المحاسبي ،والنظام الجبائي من جماعة محلية إلى أخرى عبر الوطن، لذلك فانه من مجموع الوحدات الاقتصادية على

مستوى الوطن و البالغة 934250 وحدة، نجد نسبة (5%) فقط منها في شكل شركة بعدد (45456 وحدة) ،وان الأشخاص المعنيين بالوسط الريفي عددهم(8430 وحدة) [61]،مما يبين الاتجاه العام للتمركز في الوسط الحضري التجاري، وهو ما يعيق تحقيق التنمية المستدامة الشاملة بأبعاده الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ،ويبن تقصير المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية ،في إيجاد مقومات تحقيق التنمية المحلية الشاملة المستدامة.

النتائج والتوصيات

توصل الباحث من خلال هذه الدراسة إلى عدة نتائج دفعته إلى ضرورة تقديم توجيهات وتوصيات لمجتمع الدراسة.

أولا) النتائج

1) حيث أن نتائج الدراسة إرتبطت بشكل تام بالفرضية العامة، وأكدت أن أساس تحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة، يعود في نقطة الإنطلاق وهدف الوصول، للموارد البشرية في الجماعات المحلية ،سواء تعلق الأمر قيادة عملية التنمية

(تخطيطا وتنفيذا) ،أو بالفاعلين في المجتمع المدني الواعي بضرورة تعزيز كل مقومات التنمية المستدامة، وأساسها التمويل العمومي ذو المصدر الجبائي، كون الجباية تشكل المتغير المشترك للدفع من أجل تحقيق أبعاد التنمية المستدامة ،إقتصاديا وإجتماعيا وبيئيا، ولذلك فان حوكمة العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية، هي المدخل الأمثل للترشيد وتوفير الشروط الملائمة للاستثمار والتمويل ،باعتبارهما قوة الدفع اللازمة لتحقيق التنمية المحلية المستدامة .

2) أن إيجاد شبكة علاقات جماعية نابعة من القرار المحلي، ومسايرة للقانون الجبائي السيادي على المال العام إيرادا وإنفاقا يضمن إتخاذ قرارات مجتمعية تتصف بالكفاءة وتلتزم بالشفافية ولها قابلية المساءلة والإفصاح عند كل تقييم ،وخاصة التقييم المجتمعي للتنافس في خدمة وتلبية الحاجيات المجتمعية المتعددة ،سواء لأفراد المجتمع الحالي أو للأجيال القادمة .

3) من المدخل الميداني في تحليل العلاقة بين الآمر بالصرف والمسير المالي ،كشفت الدراسة مناطق ظل يمكن أن تشكل بؤرا للفساد المالي والاقتصادي الممزوج بالفساد السياسي المحلي المبدد للقدرات المجتمعية، ومن عوامله و منافذه نذكر:

- غياب آليات حوكمة هذه العلاقة وأساسها الاحتكام للقانون وفهمه والعمل به.
- انعدام روح المساءلة و المحاسبية في إطار الوعي الاجتماعي ،بما يخدم أفراد المجتمع العام حاليا ومستقبلا، ويرسى ثقافة المواطنة لدى الأجيال القادمة.

–غياب الشفافية في جوهر هذه العلاقة ،بغياب حرية الإعلام الجبائي المتخصص، وروافده من (اختصاصيين ونوادي مهتمة وخبراء الجبائية والجمعيات المحافظة على ترقية وتطوير المالية المحلية ،وجمعيات حماية البيئة والمحافظة عليها).

–انعدام الاتصال والتواصل المجتمعي العام، وإظهار أهمية المالية المحلية في النصوص أو الشخوص المكلفة بالتسيير المحلي أو المالي، وأعتبارها أساسا للتقييم الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في إسناد المناصب العامة وفي التسيير العمومي المرتبط بالمال العام ،والحاجيات المجتمعية.

–غياب او تغيب دور الجامعات ومراكز البحث المتخصصة في هذا الجانب المالي الهام في تحليل وتقييم دور الدولة والمجتمع بما ينير مسار التنمية المحلية الشاملة المستدامة.

4) **اختلال الإنصاف الجبائي**

√–**من البعد المالي**: حيث التركيز الجبائي على الفئة الوسطى خاصة (فئة الوظيفة العمومية)، والإعتماد على عدد قليل من الضرائب ذات المرودية الكبيرة والسهلة التحصيل ،بما جعل مؤشرات الضغط الجبائي العادي لا تتعدى (16%) للفترة (2000الى 2010) ، وبالتالي الإتجاه إلى محاباة أصحاب الدخول الكبرى على حساب الأقل منها، والتراجع عن الإخضاع للنظام الحقيقي لصالح الإخضاع الجزافي ،ذي المراقبة الضعيفة والعدالة النسبية البسيطة، وتحكم التقديرات الجبائية الشخصية بما يقلص الحصيلة الجبائية، ويعمق من الفجوة التمويلية العمومية.

–**ومن البعد الإجتماعي**: تبرز خصائص الاستبعاد الإداري، والإمعان في تعطيل المنازعات، وهدر حقوق المكلف بالضريبة وحقوق الخزينة العمومية، والالتفاف على النفقات الجبائية والنفقات العمومية بتشجيع التقدير الجزافي.

–**ومن البعد البيئي**: نجد تضييع الموارد المحلية (الرسم العقاري نموذجا) ، والتدهور البيئي وعدم التحكم حتى في تسيير النفايات المنزلية ،مما رتب الجزائر في مكانة عالمية متدنية ،بحسب مؤشر النظافة والبيئة العالمي لسنة 2011.

5) الفساد المالي والإداري المركب (التهرب الجبائي ،تجاوز قواعد المحاسبة العمومية ،وعدم التحكم في وعاء الإيرادات العمومية، وتبديد وهدر النفقات العمومية ،و الإخلال بالموارد البيئية ،وتنوع الفساد وتعدد أساليبه وأشكاله) ،والذي له أثار بالغة الخطورة تمس مختلف الجوانب المجتمعية الحالية ،ويشكل عائقا أمام تحقيق التنمية المحلية المستدامة ،وتعميق تفكك قطاعات الأنشطة المجتمعية، لصالح التبعية الخارجية.

6) ترشيد المنظومة الجبائية يشكل أداة سيادية مجتمعية، تتوفر على إمكانيات الضبط والتوجيه والمحاسبة والمساءلة العادية، بما يضمن حرية المنافسة الاقتصادية بين مكونات قطاع المال والإعمال ،ويحقق العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل والثروة بين شرائح المجتمع ،وبما يحمي ويحافظ على الموارد البيئية بين الجهات وبين الأجيال .

ثانيا) التوصيات

1– لتعزيز قدرات التمويل العمومي المحلي يجب حوكمة الجبائية المحلية ،و أعتبارها مدخلا أساسيا لتفعيل أدوات الضبط والمراقبة المحلية ،بما يحمي المال العام ويحافظ عليه.

2– يجب الالتزام بقواعد الحكم الراشد كأساس التنمية المستدامة، وانتهاج الشفافية والإفصاح كفيل بحوكمة منظومة العلاقات بين المصالح المجتمعية العمومية، بما يفعلها ويضبط أدائها،من حيث أستيعاب وتشجيع القدرات والطاقات المجتمعية في المجالات المختلفة ،وخاصة الإستراتيجية منها كالاستثمار الصناعي، وتجويد أداء قطاعات البناء والتشييد ،التي تحقق وتكفل الحاجيات المجتمعية الأساسية ،مثل(المأكل والملبس والطاقة والدواء والتعليم والتربية والامن) ،إنها أولويات أهداف النظام حوكمة الجباية المحلية، في تحقيق التنمية المحلية الشاملة المستدامة .

3– جعل المقومات الأساسية للتنمية الشاملة المستدامة محليا ،لا ترتبط بحزمة الخطط ومنظومة القوانين المطبقة ،فحسب وإنما ترتبط في جوهرها ، بتفعيل العلاقات التشاركية المجتمعية بين الإطارات القائدة لبرامج التنمية، ومدخل ذلك (التأطير والتكوين و الورشات والملتقيات المتخصصة) ،لأنه رافدا لحوكمة منظومة أداء الجماعات المحلية والمجتمع المدني والمصالح الجبائية ،ومنح حرية التحليل و التقييم، بما يمكن من الاستشراف السليم ،ووضع الأطر الصحيحة للتنمية المحلية الشاملة المستدامة الشاملة ويحفظ حقوق الأجيال القادمة.

4– ضرورة توسيع إهتمام الخبراء والفاعلين والدارسين للجباية المحلية، ولترشيد المال العام وتطوير وتعميق التفكير في هذا المجال الهام ،من مجالات الحياة الإقتصادية و الإجتماعية والبيئية،

5–يجب أن تكون عملية حوكمة الجباية المحلية، مرافقة لتكوين وتدريب إختصاصين يتولون مجالات الضبط، والرقابة العمومية السيادية والتنشيط والتوجيه السليم ،لمجالات الأنشطة الداعمة للتنمية المحلية المستدامة.

5– لا بد أن تكون عمليات إصلاح المالية المحلية وتنظيم أدائها وتوجيه آثارها المتعددة، تهدف في جوهرها سد الفجوة بين مقاربة السياسي(المنتخب) بصفته الأمر بالصرف، وبين التقني (المحاسب

العمومي) بصفته المسير المالي، والمسند بالمنظومة الجبائية ذات الوصاية السيادية، من خلال آليات تطوير ذهنيات التحضر الجبائي والرفع من الوعي المدني.

6- العمل على أخلقة الحياة العامة ،والانضباط بالقيم المجتمعية الحضارية الإيجابية ،لحوكمة العلاقة بين المصالح الجبائية والمصالح الإدارية المحلية ،في مجال النفقات العمومية، و في مجال جذب الاستثمار المحلي كأساس ،لتحقيق التنمية المحلية المستدامة.

الهوامش

[1]– محمد جمال باروت: خلاصة تنفيذية: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية، مركز دراسات الوحدة العربية :الحكم الراشد أو الصالح ،طبعة بيروت 2004، ص 17.

[2] -Governance working Group, of international institute, of Administrator, www.gdre.org 2012/06/20

[3] -عجلان العياشي :ترشيد النظام الجبائي الجزائري في مجال الوعاء والتحصيل ،رسالة ماجيستر غير منشورة، جامعة الجزائر 2005 ،ص15

[4]– duverger (m) : finances publiques, P.U.F 10 eme édition, p (126)

[5]– MEHL(L) ; et Beltram (p) : science et technique fiscale. Paris , PUF , 1984 P(184)

[6]- NGAOSXVATHN (p) : le rôle de l'impôt dans les pays en voie de développement ;L.G.D.J, 1974, P (238)

[7]-luis serven.Rodrigo. : Fiscal policy.stabilization.and Grouth-prudence.OR.abstinence; edited by GUILLERMOE.PERRY-THE.WORLIDBANK. Washington.2008-p43

[8]– بلعزوز علي ومحمدي الطيب: دليلك في الاقتصاد، دار الخلدونية، سنة 2008، ص 227–228 ،بتصرف الباحث.

[9] -Hamed A. Diraz : Agricultural taxation and economic développement; in the UAR University; of Pennsylvania, usa. P132.

[10]– الاقتصاد السياسي للإنصاف:EDWARD E.ZAJAC، ترجمة نادر إدريس التل ،دار الكتاب الحديث للنشر والتوزيع ،عمان –الأردن ،2009.

[11]– المادة الأولى :من القانون رقم 11–10 المؤرخ في 22 جوان ،سنة 2011: المتعلق بالبلدية ،الجريدة الرسمية العدد 37– ص 7.

[12]– المادة 02 :من نفس المرجع السابق.

[13]– المادة 14: من الدستور الجزائري ،لسنة 2008 .

[14]– المادة 15: من المرجع السابق.

[15]– المادة 16: من نفس المرجع.

[16]– عبد المطلب عبد الحميد :التمويل المحلي والتنمية المحلية،الدار الجامعية،الإسكندرية ،مصر 2001،ص20

[17]- Stephan Trembly : Développement Local ;Economie Social, et Démocratie, presses de l'université du Québec, 2002, p5

[18]– صالح صالحي: التنمية الشاملة المستدامة ،والكفاءة الإستخدامية للثروة البترولية في الجزائر، الملتقى الدولي التنمية المستدامة والكفاءة الإستخدامية للموارد منشورات مخبر الشراكة والاستثمار في الفضاء الاورو مغاربي ،جامعة سطيف، سنة 2008 ،ج1 ،ص870.

[19]– صالح صالحي: مرجع سابق بتصرف ص870

[20]– للإطلاع: المرسوم التنفيذي 90–21 لسنة1998، المعدل ،والمتمم سنة 2003 ،المتضمن: إعادة هيكلة المصالح الجبائية الخارجية لوزارة المالية.

[21] –المواد (34) و(41) و(51): من القانون 90–21 المتعلق بالمحاسبة العمومية.

[22] -Art (81) Bis : code de procédures fricales.

[23]- Art (81) Bis-2 : Ibid.

[24]- Art 102: code de l'enregistrement,codes fiscaux édition,2011 .

[25]–المواد 27الى 29 من القانون رقم 02–11 المؤرخ في 2002/12/24 ،المتضمن قانون المالية لسنة 2003– يحدد تبادل المعلومات بين المصالح الجبائية وأجهزة الضمان الاجتماعي–الجريدة الرسمية رقم 86لسنة2002.

[26]–فيتو تانزي :مدير إدارة الشؤون المالية في صندوق النقد الدولي–تعقيب على–موضوع مكافحة الفساد الدولي – منشورات البنك الولي 'الفساد والاقتصاد العالمي منشورات مركز الأهرام –القاهرة سنة 2000–ص 220

[27]-Essaid.taib :note sur les problèmes de gestion de la commune .bulletin .no :05.CDRA.ENA.ALGER1990 p:07

28–**محمد** بن هدار :الفقر يزحف بشكل مخيف على الجزائر العميقة جريدة الخبر ليوم 2008/04/04 .ص5

[29]- l art (04) La loi de finance pour (2004).

[30]- art (46) de coude de procédures fiscales.

[31]– للإطلاع : واقع الفساد الاقتصادي في الجزائر ،مدونات مكتوب ، http/da2007.dz.maktoobblog.com

[32]- Mourad ben achenhou :dette extérieur, corruption, et responsabilité politique Alger, imprerie dahleb,1989

[33]– بودلال علي: الاقتصاد الخفي والنمو في البلدان النامية، حالة الجزائر ،دراسة قياسية، مجلة العلوم الإنسانية ،العدد 38، ص 9–10بتصرف.

[34]– بيان الساسة العامة للحكومة للفترة2009/1999 :ملف محمل من الموقع الرسمي لبوابة الوزير الأول : www.gov.dz 2012 /04/15:

[35]- art (07) : La loi de finance pour complétaire, pour (2011)

[36]– بيان السياسة العامة للحكومة: مرجع سابق

[37]– تقرير اللجنة البرلمانية: للتحقيق في أحداث 05 جانفي 2011 ،المنشور بتاريخ أكتوبر 2011، ملف يحمل على و63 ،بتصرف الباحث: 15/10/2011: /www.apn.dz موقع المجلس الشعبي الوطني ،ص12 و 31 ،

[38]– صالح صالحي :أوهام وتكاليف الليبرالية والخوصصة القصرية، قراءة في برنامج الحكومة الجزائرية، سنة 1977،دار الخلدونية للنشر، الجزائر.

[39]:ministère des finances :direction Générale, des impôts ,direction du contentieux :Rapport sur, l'activité contentieuse ; des directions des impôts de wilaya ,no 946/2011 du 20/11/2011 :p 06

[40]:ministère des finances :direction Générale des impôts ,direction du contentieux :Rapport sur l'activité contentieuse ; ;directions des impôts de wilaya 2010 :du ,mai 2011 :p 04

[41]: IPd :p 15

42–المادة 64: من دستور 2008

[43]- RESULTATS : DEFINITIFS du PREMIER, RECENSEMENT ECONOMIQUE,O.NS JUILLET 2012 ,P10.

[44]- بيان إعلان الاتحاد الدولي لإدارة المدن:صوفيا ديسمبر .1996

45– الشريف رحماني: أموال البلديات الجزائرية الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبة 2004، ص164.

46-Mohamed Abbas maherzi ;l'impact de la gestion des finances publiques, sur la banne gouvernance financière ;Revue de l'institue d'économie dounniereetfiscale,IEDF.JUIN2012/P45

47– باتر محمد علي وردم : العالم ليس للبيع ،مخاطر العولمة على التنمية المستدامة،دار الأهلية لنشر ، ط1، عمان الأردن، سنة 2008، ص188 بتصرف

48– منشورات أوراق :الملتقى الوطني الثاني (الإجراءات الجبائية) ، يومي 16–17 افريل 2008 ،جامعة قالمة، ص04.

[49]-RESULTATS DEFINITIFS du, PREMIER RECENSEMENT ECONOMIQUE,O.NS JUILLET 2012 ,P13.

50– هاملي محمد: شرط الميعاد في المنازعات الضريبية ، منشورات ملتقى قالمة، المرجع السابق، ص120–134بتصرف.

[51]-ministère des finances :direction Générale des impôts ,direction du contentieux :Rapport sur l'activité contentieuse ; des directions des impôts de wilaya (2008;p22 (et) 2009/2010.p59).(2011p44)

[52]- RESULTATS DEFINITIFS du, PREMIER, RECENSEMENT ECONOMIQUE-O.NS JUILLET 2012 .P13.

53-: lois n°88-14 du 30 décembre 1988, et…instruction : (02-/68-07/96-19-99-11/2005.07-2009).

54– طالع عجلان العياشي: ترشيد النظام الجبائي الوعاء و التحصيل مرجع سابق.

55– أهم المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الموقع الالكتروني لولاية المسيلةwww.msila.dz/org : بتاريخ 2012/06/20 .

55– الأمر 94–03 المؤرخ في 1994/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 1995 المادتين رقم 14 و15.

[57]- RESULTATS DEFINITIFS du PREMIER, RECENSEMENT ECONOMIQUE ; O.N.S (JUILLET 2012 ,P160.

58– سجل الديون غير المحصلة: خزينة بلدية المسيلة لسنة 2012(سجل قانوني يمسك من قبل أمين الخزينة البلدية لمتابعة التحصيل) ،غير منشور.

[59]-ministère des finances : direٍction General des impôts ,direction du contentieux :Rapport sur l'activité contentieuse ; des directions des impôts de wilaya ,no 946/2011 du 20/11/2011 :p 06

[60]-تضم مديرية الضرائب لولاية المسيلة: 15لجنة دائرة للطعن في الضرائب المباشرة والرسم على القيمة المضافة

[61]-RESULTATS DEFINITIFS du, PREMIER RECENSEMENT ECONOMIQUE, O.NS JUILLET 2012 ,P45.