Route Educational & Social Science Journal

Volume 6(8); September 2019

Artical History

Received/ Geliş	Accepted/ Kabul	Available Online/yayınlanma
05.07.2019	24.08.2019	01.09.2019.

The role of local taxation in the development of local community resources - Status of agricultural sector in Algeria -

دور الجباية المحلية في تنمية موارد الجماعات المحلية دراسة حالة أقاليم قطاع نشاط الزراعي في الجزائر

فؤاد صديقي– أستاذ محاضر " أ "

جامعة قاصدي مرباح ورقلة–الجزائر–

ملخص

تعتبر الجماعات المحلية أهم آليات الإدارة العمومية في الجزائر، حيث تجسد لامركزية التسيير في الإدارة العمومية، أين يتم انتخاب أعضاء مجالس إدارتها مقابل صلاحيات واسعة، تمثل الجباية المحلية أهم الموارد المالية المتاحة للجماعات المحلية وذلك لاستخدامها في تمويل احتياجاتها المرتبطة بالنفقات العمومية ،حيث تهدف هذه المداخلة إلى دراسة اثر اعتماد وجود إقليمي للمناطق الزراعية كأداة لتفعيل الجباية المحلية.

خلصت الدراسة إلى وجود انعكاس للمستوى التعليمي للأعضاء المنتخبين على كفاءة الإدارة، بالإضافة إلى تأثير الفساد الإداري على مستوى انجاز خطط استغلال موارد الجباية المحلية.

الكلمات المفتاحية: جماعات محلية، جباية محلية، إدارة عمومية، تسيير لامركزي ،نفقات عمومية.

Abstract

Local communities are the most important mechanisms of public administration in Algeria، reflecting the decentralization of governance in public administration، where members of their boards are elected in return for broad powers، ، Local taxation represents the most important financial resources available to local communities to be used to finance their public expenditure needs. This study aims to test the impact of adopting a regional presence of agricultural areas as a tool for activating local taxation.

The study concluded that there is a reflection of the educational level of the elected members on the efficiency of the administration، in addition to the impact of administrative corruption on the level of completion of the plans to exploit local tax resources.

Keywords :Local communities، local taxation، public administration، decentralization of governance، public expenditure.

مدخل:

يعتبر توفير آليات إيجاد الموارد المالية المالية أحد المتطلبات الضرورية لتعزيز دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية

تستخدم الدولة الجزائرية في إستراتيجيتها التنموية سياسة اللامركزية الإدارية و يتضح ذلك من خلال تخلي السلطة المركزية عن مجموعة من الاختصاصات للجماعات المحلية (الجماعات المحلية).

نهدف من خلال هذه الدراسة التعريف بالجماعات المحلية وعملها و مشاكلها ، مع إظهار أهمية الجباية المحلية في التنمية باعتبارها أهم الموارد المالية المحلية المتاحة للجماعات المحلية ، ومن جهة أخرى نظهر إشكالية عجز المالية المحلية من خلال العجز المسجل وكذا الديون المتراكمة و أسباب ذلك العجز ، ثم طرح بعض التوصيات تمثل اقتراحات قد ترفع في أداء الجماعات المحلية.

المدخل :

يعتبر الجانب المالي احد أساسيات الجماعات المحلية حيث يكتسي أهمية بالغة لاقترانه بالأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية ... الخ ، ويظهر ذلك في تجسيد إستراتجية المالية العامة والتي تعرف بأنها "العلم الذي يبحث عن كيفيان استخدام موارد الدولة المالية ونفقاتها وميزانيتها لأجل تحقيق أهداف السياسة المالية"[1] ، وكذا "تلك القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العمومية ومؤسسات الدولة ، هذا النشاط

[1] غازي عناية : المالية العامة و التشريع الضريبي ، جامعة عين شمس، القاهرة 1998 ، ص 12 .

الذي تهدف الهيئات من خلاله الى الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لإنفاقها في تغطية الحاجات العامة"[2] .

ضمن فروع المالية العامة نجد المالية المحلية أو المالية العمومية المحلية "Finances Publiques" و تسمى مالية الجماعات المحلية لأنها تخص الهيئات العامة المحلية (الجماعات المحلية) .

في دستور 1989 نجد التوجه الحر وسياسة اقتصاد السوق اين جاء القانون البلدي و الولائي (90-08، 90-09) ليكرس هذا الاتجاه ، إن التجسيد الفعلي للصلاحيات الجديدة يرتبط بالاستراتيجية التنموية والمتعلقة بتوفير الموارد المالية الكافية من جهة وتسيير المالي العقلاني من جهة اخرى ، اين أصبحت الجماعات المحلية مطالبة بتسيير وفق نظم حديثة تتوافق مع المتغيرات الأساسية التي طالت مختلف جوانب الحياة المعاصرة ، والتي مست كافة المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ... الخ ، يمكن طرح سؤال جوهري هو: مما مدى أهمية تفعيل الجباية المحلية في تعزيز الموارد المحلية للجماعات المحلية؟ للإجابة على الإشكالية الأساسية تم تقسيم المداخلة إلى ثلاث أقسام هى:

- الجماعات المحلية
- الجباية المحلية
- أهمية الجباية المحلية في تعزيز الموارد المالية للجماعات المحلية

مفهوم الجماعات المحلية:

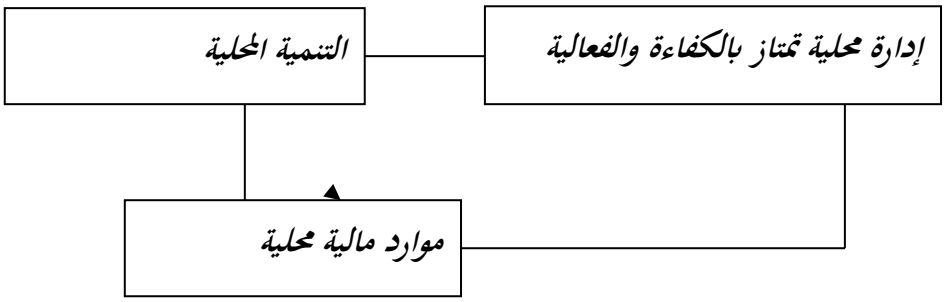
من الصعب وضع تعريف عام وشامل لنظام الجماعات المحلية لأن هناك عدة اتجاهات ، من المسلمات أن نظام الجماعات المحلية لا يرتبط بالتشريع ولا بالقضاء ولكن بالنسبة العمل بانه ينحصر في مجال الوظيفة التنفيذية والمتعلقة بالمرافق ذات الطابع المحلي دون غيرها[3]، وعلى إثر ذلك فإن استعمال مصطلح الجماعات المحلية المنتخبة[4] من طرف السكان المحليين التابعين لإقليم البلدية أو الولاية، مما يبرز جماعتان محليتان فقط هما البلدية والولاية .

"البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون،ولها إقليم واسم ومركز ويديرها مجلس منتخب هو المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية[5] ، أما

[2] سوزي عدل ناشد : الوجيز المالية العامة، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية 2000 ، ص 8 .
[3] مصطفى الجندي : الجماعات المحليةو إستراتيجيتها ، منشأة المعارض الإسكندرية 1987 ، ص 18.
[4] شيهوب مسعود : أسس الجماعات المحليةو تطبيقاتها ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1986 ص 4 .
[5] قانون رقم 90 - 08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية .

الولاية هي" جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية وتنشأ بقانون"[6] .

لا يمكن للجماعات المحلية ان تحقق اهدافها إلا من خلال نجاح هيكلها التمويلي المحلي ، حيث ان تحقق التنمية المحلية بالصورة المطلوبة يكون بتوافر هيكل للتمويل المحلي ينطوي على موارد مالية محلية وتقل فيه إعانة الدولة إلى أقل درجة ممكنة [7].



مفهوم التنمية المحلية :

يرتبط مفهوم التنمية بمعنى النمو إلا ان ذلك لا يمثل الحقيقة، حيث أن التخلف لا يرجع إلى قلة الأموال المطلوبة للاستثمار فقط بل يشمل ذلك عوامل أخرى غير اقتصادية ومهمة في التنمية وفي مقدمتها الجانب الاجتماعي المرتبط بعدالة التوزيع وكذا الجانب السياسي المرتبط بالحريات وديمقراطية كنظام حكم إضافة الى الجانب الثقافي ... الخ.

تمثل جهود الدولة عاملا مهما في تحقيق التنمية المحلية إلا ان الجهود الذاتية الخاصة بالمنتخبين المحليين وكذا مشاركة المواطنين هي كذالك لا تقل أهمية، حيث ان مفهوم التنمية المحلية بأنها العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطات العمومية (الدولة) من اجل للارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا وكذا منظور تحسين نوعية الحياة في منظومة شاملة ومتكاملة ، والأكيد ان تحقيق التنمية المحلية يتطلب التغيير كضرورة للمسايرة والمواكبة كل التحولات والتحديات المفروضة ،حيث ان التغيير يجب أن يتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الجماعات المحلية من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين بالمشاركة الشعبية[8] وكذا الاستفادة من جميع الطاقات ، حيث تواجه الجماعات المحلية أو إدارة الموارد البشرية المحلية تحديات كبيرة في ظل التغيرات"مرحلة المعرفة "والتي تكافىء الرأسمال البشري والذي بات ميزة تنافسية ، وعليه فتحقيق تنمية محلية شاملة يتطلب تنمية بشرية.

[6] قانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالولاية .

[7] عبد المطلب عبد الحميد : الجباية المحلية ، الدار الجامعية ، الإسكندرية 2001،ص 19

[8] عبد المطلب عبد الحميد عبد المطلب مرجع سابق ص 13

مفهوم الجباية المحلية للجماعات المحلية :

تبرز اهمية وضع مشاكل التمويل في أول العقبات التي تقابل الجماعات المحلية في كافة مراحلها من بداية نشأتها إلى الآن، حيث يعرف الجباية المحلية بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق اكبر معدلات للتنمية عبر الزمن ،كذا وتعظيم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة .[9]

من خلال التعريف تظهر علاقة طردية بين التنمية المحلية والجباية المحلية فكلما زادت الجباية المحلية زادت معدلات التنمية، وكلما زادت الجباية المحلية زادت درجة استقلالية الجماعات المحلية من جهة اخرى ، إذن تقيس الجباية المحلية درجة الاستقلالية المالية حيث تنقسم مصادر الجباية المحلية إلى:

* موارد مالية ذاتية نذكر منها[10]:
  - موارد ناتجة عن الضرائب والرسوم (مدا خيل الجباية والرسوم) .
  - موارد خاصة ناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية (مدا خيل الممتلكات) .
  - إعانات وقروض .
* موارد مالية خارجية (تمويل خارجي) :
  - إعانات الدولة .
  - قروض محلية
  - موارد أخرى .

مميزات الجباية المحلية :

تكتسي الجباية المحلية دور كبير في تحقيق التنمية المحلية وذلك عند توافر الموارد المطلوبة ، غير ان تنوع مصادر التمويل تختلف نظرا لتنوع الخدمات المقدمة من جهة وكذا اختلاف المشروعات من جهة أخرى،ونجد من أهم الموارد المالية الذاتية للمحليات موارد الضرائب، حيث أن الإصلاح الضريبي لسنة 1991 كان يستهدف سوء التقدير والتعقيدات المختلفة ولذلك فان اتجاهات الإصلاح كانت تركزت على أهداف تقنية وأخرى اقتصادية ومالية واجتماعية [11]، في هذا السياق يمكن توضيح الشروط الواجب توافرها في المورد المالي المحلي من خلال تمييزها عن غيرها ، ومن أهم هذه الشروط نجد[12]:

[9] عبد المطلب عبد الحميد عبد المطلب مرجع سابق ص 23

[10] القانون البلدي رقم (90-08)

[11] وزارة المالية المديرية العامة للضرائب ، قانون الضرائب المباشرة ، الجزائر المطبقة الرسمية 1991.

[12] عبد المطلب عبد الحميد مرجع سابق ص 65

1. محلية المورد: يقع المورد في نطاق الجماعات المحلية.
2. ذاتية المورد : من حيث استقلالية المورد في تقدير سعره وتحصيله في حدود معينة .
3. سهولة تسيير المورد : من خلال التقدير وكذا كيفية تحصيله ،وتكلفة تحصيله...

ان التركيز على أهمية الجباية المحلية لا يعني الدعم الكلي للاستقلال الإداري للمجالس المحلية ، بل ان التغطية الممكنة والكاملة للنفقات المحلية ،حيث تبقى إعانات الدولة بنسبة معينة ويأتي ذلك للأسباب الآتية :

- رقابة السلطات المركزية على الوحدات المحلية والعاملين بها.
- تحقيق التوازن بين الوحدات الغنية ذات الموارد والوحدات الفقيرة ، وهو معيار يقضي في التباين على مستوى تقديم الخدمات.
- الحد من ارتفاع معدل الضرائب في الوحدات (الجهات) المحرومة والفقيرة .

من خلال ما سبق نجد أن الجماعات المحلية تعاني مشاكل كثيرة وعلى وجه الخصوص الجباية المحلية ويدخل ذلك فيما يسمى بمالية الجماعات المحلية.

مالية الجماعات المحلية:

تعتبر المالية المحلية احد فروع المالية العامة ، نظرا لأنها تتضمن القواعد المنظمة للإيرادات والنفقات ، حيث يقصد بالمالية المحلية بـ " مجموعة الظواهر والقواعد المرتبطة بالإيرادات والنفقات و تخص الهيئات المحلية وتتميز بانها موارد مالية ذات مرونة محدودة ، وذات طابع محلي ...الخ "[13].

اذن يمكن اعتبار المالية المحلية معيارا ومؤشرا فاعلا والذي يظهر من خلاله عمل الهيئات المحلية وقدرتها على التسيير ، حيث اصبح هذا المعيار يدخل تحت ما يسمى بالتسيير العمومي (Gestion Publique) العقلاني اين يهدف إلى البحث عن الفعالية والكفاءة (la recherche d'efficience et d'efficacité) ضمن التسيير المالي المحلي la gestion financière (publique) ، يمكن الاشارة الا أن لمالية المحلية اكثر تأثرا بقانون المالية السنوي .

ميزانية البلدية :

تمثل ميزانية الجماعات المحلية وهي المنهاج الحقيقي للإدارة المحلية التي تريد تطبيقه خلال سنة معينة ، والتي تعكس الخطط والاتجاهات المراد تحقيقها عند تغطية احتياجات ورغبات المواطنين[14].

وحسب قانون المحاسبة بأنها وثيقة تقدر مجموع الإيرادات والنفقات والخاصة بالتسيير والتجهيز و الاستثمار[15] للسنة المدنية الواحدة.

[13] عبد الرزاق الشيخلي : الجماعات المحلية، دار المسيرة للنشر ، عمان 2001 ،ص119.
[14] عبد الرزاق الشيخلي ، مرجع سابق ص 132

تتضمن ميزانية البلدية ثلاث وثائق عموما :

- الميزانية الأولية (BP) .
- الميزانية الإضافية (BS) .
- الحساب الإداري (CA) .

توضع الميزانية الأولية قبل بدء السنة ويصوت عليها لزوما قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق سنة تطبيقها ويتم التعديل سواء في النفقات أو الايردات عن طريق ميزانية إضافية ووجب التصويت عنها قبل 15 يونيو من السنة التي تطبق فيها ،كما أن الميزانية تستعمل وفق نموذجين ، الجديد مستعمل في مقر الولايات والبلديات الواقعين بمقر الدائرة والنموذج القديم مستعمل في باقي البلديات الأخرى .

مورد المالية لميزانية البلدية :

يمكن ابراز مورد المالية لميزانية البلدية المختلفة من خلال التقديرات للسنة الموالية ونذكر منها :

- إيرادات الممتلكات
- الإعانات والتحصيلات
- الإيرادات الضريبية

من الإيرادات الضريبية (الجباية المحلية) تنقسم الى ايرادات مباشر وغير مباشر، ومن ضمن الضرائب المباشرة نذكر :

- الرسم العقاري :حيث تشير نتائج دراسات أن نسبته محدودة وتوضح عجز التسيير العقاري ، حيث يعتبر مورد ضروري لميزانية البلدية .
- الرسم على النشاط المهني : يعد الأحدث بموجب قانون المالية حيث يطبق على الأشخاص الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو أنشطة غير تجارية ،كما توزع حسب نسب معينة وتشمل كل من الولاية والبلدية والصندوق المشترك للجماعات المحلية، في هذا الإطار نجد ان التشجيع على إنشاء المهن الحرة والأنشطة الصناعية يرفع المداخيل على المستوى المحلي.

-الرسم على القيمة المضافة : ويتضمنه قانون الرسم على رقم الأعمال الصادر سنة (1991)و المعدل بقانون المالية لسنة (2016)[16]، ويتم توزيعه بنسب مختلفة إلا أن النسبة التي تتحصل عليها البلدية تقدر بـ 6 % وهي نسبة قليلة مقارنة بحصة الدولة 85 % و 9 % المتبقية للصندوق المشترك للجماعات المحلية .

[15] Loi n° 90-21 du 15/08/90 relative a la comptabilité publique

[16] مرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 93/12/29 المتضمن قانون المالية لسنة 1994 .

– الرسم على رفع القمامات المنزلية ورسم التطهير ، رسم الذبح ، الرسم على العروض ، رسوم التعمير .

تعتبر الموارد المبينة سابقا (الموارد الضريبية) إلى جانب ناتج إيرادات الممتلكات غير كافية للسير العادي للجماعات المحلية ، اذن فمساهمة البلدية في رفع هذه الموارد كالمساعدة في تحصيل الضرائب المحلية وإعادة التثمين للممتلكات يعتبر أمر ضروري .

– الإعانات والتحصيلات : نميز إعانات الدولة والتي تأتي عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية،

حيث اهتم المرسوم رقم 86/266 والمتضمن تنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالتوزيع العادل بين الجماعات المحلية وذلك وفق المعايير التالية[17].

– حسب الوضعية المالية للبلدية .
– حسب عدد السكان كل بلدية .

تحصل البلدية عن منحة التوزيع بالتساوي إذا كان معدلها أقل من المعدل الوطني :

المعدل الوطني =مجموع موارد البلديات/عدد السكان

معدل البلدية = مجموع موارد البلدية /عدد سكانها

عند توزيع الصندوق حسب معادلة التوزيع (ح 740) للبلديات فإنه يعتمد على المعدل (معدل الغنى)،فنجد على هذا الأساس كثير من البلديات معدلها يفوق بكثير البلديات الفقيرة ولكنها تستفيد مما يفيد بأن هذه الإعانة لا تخصص للبلديات الفقيرة .

مشكلات ارتفاع النفقات :

– الزيادة السريعة في نفقات أجور وكذا تكاليف مستخدمي البلدية ، حيث تمثل 55 % على الاقل من ميزانية التسيير.
– ارتفاع مستوى مصاريف التسيير العام وكذا مصاريف الأملاك العقارية والمنقولة .
– سوء التقدير لبعض النفقات مثل زيادات استهلاك الكهرباء المرتبطة بزيادة مصاريف الإنارة العمومية تعتبر اكثر الديون العالقة.
–

تحمل الجماعات المحلية لبعض المصاريف والمتداخلة صلاحيات وزارة اخرى.

– عشوائية التشغيل أين يتم فتح مناصب مالية لا تراعى فيها القدرة المالية للبلدية .

[17] المرسوم رقم 266-86 المؤرخ في 1986/11/2 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك .

-النمو الديمغرافي و زيادة عدد السكان .

مشكلات محدودية الموارد المالية (الايرادات) : من جانب الإيرادات فقد تتأثر بما يلي :

- موقع البلدية حيث تتأثر العديد من البلديات من التنظيم الإقليمي الجديد (التقسيم الإداري)حيث تعاني عديد البلديات من عدم وجود أنشطة اقتصادية على ترابها .

- محدودية أجهزة الجباية في تحصيل الموارد المالية نظرا للتهرب الجبائي من جهة وكذا نقص الكفاءة من جهة أخرى بالاضافة الى وجود ثغرات في التشريع الضريبي اين أصبحت تفوق فعالية الضريبة كأداة كفيلة لتمويل الميزانية .

- عدم الدقة في وضع تقدير للإيرادات (عدم التقدير الاحصائى الدقيق للموارد).

- في جانب قسم التجهيز و الاستثمار نجد الكثير من البلديات لا يقومون بالاستثمار و الذي يمكن ان يحقق من خلاله إيرادات قد تغطى الكثير من التكاليف بالاضافة الى خلق استثمارات جديدة .

- اعتماد الجماعات المحلية على إعانات الدولة قلل من التحفيز على خلق موارد ذاتية .

الخاتمة:

توضح تلك الإختلالات و الأسباب الواقع المالي الجماعات المحلية وكذا العجز المتتالي لميزانيات تلك الجماعات حيث خلصت الدراسة إلى:

- وجود انعكاس للمستوى التعليمي للأعضاء المنتخبين على كفاءة الإدارة .
- تأثير الفساد الإداري على مستوى انجاز خطط استغلال موارد الجباية المحلية (الأراضي الزراعية).

حيث نقترح بعض التوصيات و الاقتراحات التالية:

- تحسين المستمر من خلال التدريب والتكوين حيث يشمل الأعضاء المنتخبين مما يعزز كفاءة إدارة الجماعات المحلية .
- فرض آليات وأحكام كفيلة بالحد من مستويات الفساد الإداري من خلال تعزيز الحوكمة والشفافية، مما ينعكس على تحسين مستوى انجاز خطط استغلال موارد الجباية المحلي.

المراجع و المصادر:

1. غازي عناية : المالية العامة و التشريع الضريبي ، جامعة عين شمس، القاهرة 1998.
2. سوزي عدل ناشد : الوجيز المالية العامة، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية 2000.
3. مصطفى الجندي : الجماعات المحلية و إستراتيجيتها ، منشأة المعارض الإسكندرية 1987.
4. شيهوب مسعود : أسس الجماعات المحلية و تطبيقاتها ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 1986.
5. عبد الرزاق الشيخلي : الجماعات المحلية، دار المسيرة للنشر ، عمان 2001.
6. عبد المطلب عبد الحميد : الجباية المحلية ، الدار الجامعية ، الإسكندرية 2001.
7. قانون رقم 90 - 08 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية.
8. قانون رقم 90-09 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالولاية .
9. القانون البلدي رقم (90-08)

10. قانون الضرائب المباشرة ، وزارة المالية المديرية العامة للضرائب ، الجزائر المطبقة الرسمية 1991.

11. Loi no 90-21 du 15/08/90 relative a la comptabilité publique

12. مرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 93/12/29 المتضمن قانون المالية لسنة 1994.

13. المرسوم رقم 86-266 المؤرخ في 1986/11/2 المتضمن تنظيم الصندوق المشترك.