دور الجباية في التنمية الجهوية و المحلية

زهور كوردة

أستاذة مساعدة- جامعة منوبة- تونس

- إن العلاقة بين الضرائب والتنمية أصبحت اليوم علاقة راسخة

و تعتبر جزءا من القانون الوضعي في جميع البلدان المتقدمة أو النامية منها، لأن الجباية تلعب دورا حاسما في تعزيز التنمية من خلال جذب الاستثمار المحلي ولاسيما الاستثمار الاجنبي، وقد ترجم هذا الدور في مجلات تشجيع الاستثمارات.

- من ناحية أخرى، فان مفهوم التنمية ارتقى إلى قيمة حق من حقوق الإنسان وذلك من خلال مفهوم **"التنمية المستدامة" المتعددة الأبعاد.**

- يعود الدفع الذي عرفته الجباية المحلية في تونس إلى السياسة **الاقتصادية الليبرالية** التي انتهجتها البلاد منذ سنة 1987
- فالانسحاب التدريجي للدولة لفائدة **منطق السوق** أدى إلى انخفاض في المساعدات والتحويلات من الدولة تجاه الجماعات المحلية التي أصبحت تجبر على تدبير **تنميتها انطلاقا من مواردها الخاصة أساسا**
- و في هذا السياق قررت الحكومة عند بعث مجلة الجباية المحلية في سنة 1997 **عدم زيادة الدعم الحكومي** لصالح الجماعات المحلية.

التنمية الجهوية

- إن اهتمام السلطة المركزية بالتنمية الجهوية في تونس يبرره **الخلل الهيكلي** المتكرر بين المناطق الساحلية والمناطق الداخلية.
- ولكن **الحلول** التي تم إتباعها كانت **سطحية وشكلية**، و لم تحقق التنمية المتوقعة.

فكان الهدف الأساسي **لبرامج التنمية الريفية** هو منع الهجرة من الريف و تثبيت سكان الريف من خلال توفير الظروف اللائقة " للبقاء على قيد الحياة" بدلا عن تنمية اقتصادية موزعة في الفضاء بصفة عادلة.

- وفي الواقع كانت سياسة التنمية الجهوية **تستند على مفارقة** : التدخل المستمر للدولة من خلال جهازها الإداري لفائدة المناطق **يتناقض مع السياسة الليبرالية الاقتصادية** المنتهجة من قبل الحكومة،

الأمر الذي تطلب عكس التوجه.

إذا في الثمانينات، تم تعيين هدف آخر للتنمية الجهوية معاكس للأول: و هو **تعبئة الموارد والمبادرات المحلية لتعزيز التنمية الاقتصادية الوطنية**.

هذه السياسة تلتقي مع أهداف **برنامج التعديل الهيكلي**، مما أدى إلى تغيير في استراتيجية التنمية الجهوية لتعبئة الموارد الجهوية لتصبح في خدمة التنمية الاقتصادية الوطنية.

فأصبحت التنمية الجهوية تستند إلى المبادرات والشركات والأشخاص المعنيين على المستوى الجهوي، في حين انسحبت الدولة من موضوع التنمية الجهوية و انحصر دورها في توفير البنية التحتية و القيادة والتنسيق.

التنمية المحلية

ما هي أسباب ظهور مفهوم التنمية المحلية؟

1/ دور المنظمات الدولية : اليوم، المستوى المحلي تدعمه **المنظمات الدولية**، يشهد ديناميكية فريدة من نوعها وتعتبر المقاربة المحلية أكثر عدلا وأكثر ديمقراطية من المقاربة الشاملة او الجهوية.

البنك الدولي : «الإهتمام **بالشأن المحلي** يشكل **مرحلة ضرورية** في التنمية الشاملة للدول النامية».

2/ هناك توافق على الإعتراف **بشرعية الجماعات اللامحورية** لخلق الثروة والتصرف في المخاطر على مستواها.

3/ قد تؤدي **البراغماتية** إلى الاعتماد أساسا على تعبئة الفاعلين المحليين للتصرف في المشاكل الشاملة و السيطرة عليها وذلك لأن **اللامحورية** تعتبر متفوقة على المركزية واللامركزية، لأنها أكثر توافقا مع **التطلعات الديمقراطية**.

4/ السبب الإقتصادي :هو السبب الحقيقي لتطور التنمية المحلية في البلدان المتقدمة، و يعود إلى **الأزمة الهيكلية** التي يعرفها الاقتصاد الرأسمالي
.فالمستوى المحلي يفتح فرصا جديدة للرأسمالية،
هذه الأسس الاقتصادية للتنمية المحلية تبين حدود التحليل القانوني للظواهر الاقتصادية. فالجوانب القانونية (وبالتالي الضريبة) للتنمية المحلية هي مجرد ظواهر لجذور اقتصادية.

5/ على المستوى العملي: العلاقة بين الضرائب ومفهوم التنمية المحلية يشير إلى **تجارب** تتراوح بين اللامحورية الجبائية (أوروبا)،
و بين الحكم الذاتي الضريبي والمالي، والذي يسمح لبعض المناطق، مثل **بلاد الباسك** و**نافارا**، بتحديد وإدارة جميع ضرائبهما بعد دفع جزء منها للدولة.

و رأى البعض علاقة سببية بين التنمية الاقتصادية لهذه المناطق واللامحورية المالية التي تتمتع بها.

و تبعا لذلك وجهت أصابع الاتهام الى الدولة لعجزها عن تحقيق نمو الكيانات المحلية التي اعتبرت اقدر من الدولة في إدارة مصالحها المحلية، لا سيما من حيث السيطرة عن المسائل المالية والضريبية.

في تونس موضوع التنمية المحلية له دلالة **أمنية** لأنها من مشمولات **وزارة الداخلية** التي أصبحت تسمى رسميا بـ" **وزارة الداخلية و التنمية المحلية"**،

و شعار التنمية حسب البوابة الإلكترونية للوزارة هو **الأمن** عوضا عن اللامحورية والديمقراطية. هذه الخصوصية التاريخية أصبحت غير مبررة بعد ثورة 14 جانفي 2011 وأصبح من الضروري الآن الفصل بين وزارة الداخلية من جهة و التنمية المحلية والكيانات اللامحورية من جهة أخرى.

فيتبين أن فشل الدولة في تحقيق التنمية الجهوية أدى إلى ظهور المطالبة بالتنمية المحلية

و السؤال المطروح هو :

هل يمكن للجباية المحلية ان تلعب دورا في التنمية المحلية على غرار الجباية الوطنية ؟

الدراسة للموضوع تبرز :

I. العلاقة المتناقضة بين الجباية التونسية و التنمية المحلية

II. العلاقة السببية بين الجباية و التنمية المحلية تتسم بالضبابية .

I.عدم اهتمام الجباية التونسية بالتنمية الجهوية

و ذلك لأن:

أ) جباية وطنية سلبية .

1) حوافز جبائية تعتمد على إنتاجية المؤسسات الخاصة

لقد استعمل المشرع التونسي الحوافز الضريبية ذلك قصد حث المؤسسات على الإنتصاب في بعض المناطق النامية و تحقيق النمو الإقتصادي و تعود مبررات الحوافز الجبائية في شكل إعفاءات من الأداءات بالأساس **الى إنتاجية المستثمرين الخواص** (لا تشكل معيار التنمية المستديمة)

السلطة المركزية هي التي تقرر الإعفاء من ضرائب الدولة على الاستثمارات التي تتم على مستوى البلديات الشيء الذي يحرم هذه الأخيرة في آن واحد من المبادرة والموارد. (مثلا: **قانون المالية التكميلي لسنة 2012)**

2) اعفاءات جبائية دون نتائج إيجابية

إن دراسة هيكلة **الإعفاءات الجبائية** تبين:

- تفوق التخفيضات **لصالح التصدير**: **72٪**
- في حين أن التخفيضات لصالح **التنمية الإقليمية والزراعة** لم تتجاوز **12٪**
- وأقل نسبة تتعلق **بالحوافز المشتركة** الواردة في مجلة الضريبة على الدخل: **8٪**

- **في القطاع الزراعي** : لم تحقق الإعفاءات الجبائية الاكتفاء الغذائي الذاتي، و المستفيدون من الإعفاءات ليسوا صغار الفلاحين، بل أصحاب رؤوس الأموال المدعومين من القطاع البنكي.
- **وفي خصوص قطاع البناء**، فقد أدى تشجيع البعث العقاري إلى تطور المناطق العمرانية على حساب المناطق الزراعية، مع مضاربة عقارية على حساب القدرة الشرائية للمواطن العادي، دون ضمان استقرار أسعار الإيجارات أو العقارات المبنية.
- الإعفاءات الجبائية مكلفة للغاية لأنها تحرم الخزينة من عائدات الضرائب، وبالتالي سيتم تعويض النقص أو الفارق الجبائي عن طريق تحويل العبء الجبائي على فئات أخرى، خاصة العمال
- هذه النفقات الضريبية لم تدرج بعد في الميزانية العامة للدولة، وبالتي لا يمكن مراقبتها من قبل نواب الشعب.

ب) الجباية المحلية غير كافية لتحقيق التنمية المحلية

الموارد المالية التي تغذي ميزانيات الجماعات المحلية ضبطتها مجلة الجباية المحلية لسنة 1997 و بعض تشريعات اخرى و تتكون من الإيرادات الجبائية و غير الجبائية و هي :

- المعلوم على العقارات المبنية و المعلوم على العقارات غير المبنية ،
- المعاليم على الأنشطة الاقتصادية لفائدة الجماعات المحلية (المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية، المعلوم على النزل ، المعلوم على العروض، معلوم الإجازة الموظف على محلات بيع المشروبات)
- مساهمة المالكين الأجوار في نفقات الأشغال الأولية ،
- و عدة معاليم مختلفة...
- هذه الجباية المحلية غير قادرة على تلبية الحاجيات التنموية للجماعات المحلية لأنها تعاني من عيوب عديدة من حيث الكيف (1) و من حيث الكم (2).

1) الإعاقات من حيث الكيف

- لا تأخذ بالاعتبار الخصوصيات المحلية
- ليس بإمكان البلديات إنشاء أو اقتراح ضريبة تتكيف مع وضعها واحتياجاتها.
- القاعدة الضريبية لعديد الجماعات المحلية لا تمكنها من نمو اقتصادي واجتماعي حقيقي.
- بالنسبة للمعلوم على العقارات المبنية: تشريك البلديات محدود لأنه منحصر في إطار قانوني مسبق
- يشهد استخلاص الضرائب المحلية منافسة بين المستويين المحلي والوطني (يتم لدى القباضات الوطنية)
- الدولة تجني حصتها من الجباية المحلية (معلوم الإجازة الموظف على محلات بيع المشروبات)
- الجباية البيئية ، رغم طابعها المحلي بامتياز فهي ليست من صلاحيات الجماعات المحلية...

2) النقائص الكمية

- ميزانيات الجماعات المحلية منخفضة جدا مقارنة مع ميزانية الدولة وتمثل حوالي 5٪ من ميزانية الدولة.
- وتضعف السلطة السياسية بدورها الجباية المحلية من خلال الإعفاءات من الأداءات المحلية لصالح المطالبين بالأداء،

II.غموض علاقة الجباية بالتنمية المحلية

الجباية المحلية **غير قادرة** بمفردها تحقيق التنمية المحلية (أ)

و لا بد أن توضع لها **حدود** لغاية تحقيق الديمقراطية دون المساس بوحدة الدولة (ب).

أ) عدم قدرة الجباية المحلية على ضمان التنمية المحلية

الشروط اللازمة لوجود جباية محلية فعالة تحقق التنمية المحلية:

1) الشرط الإداري : اللامحورية

ضعيفة في تونس، على جميع المستويات (السياسي، الإداري، الجبائي، الاقتصادي).

2) الشرط الاقتصادي : "نظام إنتاج محلي"

يعني تكتل شركات صغيرة ومتوسطة، مجمعة في مكان قريب حول مهن صناعية أو خدمات و لها علاقات متينة مع بعضها البعض ومع محيطها الاجتماعي والثقافي.

3) الشرط الجبائي: تخصص الضرائب حسب الاختصاص الترابي

يعني أن الاداء ملائم للجماعة المحلية و الواقع المحلي، ويمكن تعديل الجباية المحلية لتحسين تأقلمها:

- تطوير الجباية العمرانية بإرفاقها لرخصة البناء
- تمكين الجماعات من التصرف في النسب
- ترسيخ الجباية البيئية
- **التنافس** الذي يعني "*القدرة على تلبية الطلب الخارجي والداخلي*"،
- **الجاذبية** و هي "*القدرة على جذب شركات جديدة وعوامل الإنتاج المتنقلةعلى إقليم معين*" .

ب) حدود اللامحورية الجبائية

1) الصبغة الأيديولوجية للعلاقة بين الجباية المحلية والتنمية

- **من الناحية التاريخية** : حدث العكس تماما: المطالبة الديمقراطية تمت من خلال السيطرة على الجباية من قبل ممثلي الشعب **(إنكلترا)**
- **من الناحية الإيديولوجية** : التأكيد على أن **الجباية المحلية** هي عنصر الديمقراطية المحلية، تعكس مفهوما خاصا للبلدية التي تعتبر كيانا تجاريا
- ارتفاع الضرائب المحلية (الذي يرجع سببه إلى مفهوم البلدية بصفتها مزودة للخدمات العامة) هو الذي يحث المطالبين بالأداء إلى فرض الديمقراطية المحلية.
- المفهوم **الإستهلاكي** للجباية المحلية هو نقيض **التنمية المستديمة**

2) مبادئ جبائية بالية

التخصص الجبائي للجماعات المحلية يتعارض مع شمولية الضريبة و مبدأ مساواة المواطنين أمام الضريبة، مبدأ الحياد الضريبي و مبدأ الإنصاف الجبائي...

3) حدود الاستقلال الجبائي للجماعات المحلية

- الاستقلال الجبائي للبلديات و الاختلافات الجبائية أو الظلم الجبائي الذي يترتب عنها يولد منافسة جبائية بين الجماعات الراغبة في تطوير جاذبية أراضيها من خلال استقطاب قواعد الضرائب المتحركة.
- التهرب الضريبي : إعادة تكييف الدخل لكي يتمتع من التعريفة المنخفضة.
- المنافسة الجبائية بين البلديات تتسبب في انخفاض الضريبة على رأس المال و الضريبة على الأرباح مع ارتفاع الضريبة على العمل.

الحل البديل للمنافسة الجبائية بين البلديات يكمن في التعاون والتضامن بينها: **اتحاد البلديات** لغاية توفير بعض الخدمات المشتركة ("إقليم تونس" تم إنشائه سنة 1972، تحولت تسميته إلى "وكالة التعمير لتونس الكبرى" سنة 1995)

- يمكن أن تؤدي سياسات اللامحورية لبعض الإضطربات:
  الفوارق الإقليمية والمحلية، عدم المساواة بين البلديات الغنية والبلديات الفقيرة، الجهوية، والقبلية، والفساد المحلي ...

الخلاصـــة

- إذا اعتبرنا أن " الضريبة كانت السبب في إنشاء الدول وأقوى أساس لسيادتها الترابية" فان تجريدها من الجباية على مستوى المناطق يعني فقدان السيادة والسيطرة على هذه الكيانات
- التفكير في التنمية الإقليمية أو المحلية يمكن أن يتطور نحو (**الجهوية**) régionalisation

و التي بإمكانها أن تتحول إلى **الانفصال** (sécession)

هذه الاعتبارات تضع قضية الجباية في بعدها الحقيقي: فطبيعة الجباية المحلية يجب أن تتجاوز فكرة أخذ الضريبة مقابل الخدمات المقدمة، ولكن تعتمد على فكرة الضريبة كتعبير عن التضامن الاجتماعي.

شـــكـــــرا