

النظام الضريبي الجزائري وفقدان الفعالية

د. عبد المجيد قدي*

طرح المشكلة:

تعود فكرة الإصلاح الضريبي إلى البحث عن فعالية مفقودة، ومحاولة التكيف مع الظروف والمستجدات على الساحة الدولية والمحلية، وهكذا نجد الإصلاح الضريبي جاء ضمن سياق الإصلاحات الإقتصادية الشاملة التي عرفتھا البلاد بدءا من سنة 1988، ذلك أن النظام الضريبي في الواقع هو إحدى الأدوات المتاحة في يد الدولة لتجسيد أهدافها. ومن هنا تطرح إشكالية الفعالية بحدّة؛ إذ أن هذه الأخيرة هي المحدد لمدى قدرة النظام على تحقيق أهدافه الإقتصادية والإجتماعية. ومن هنا يكون التساؤل مشروعا عن مدى فعالية النظام الضريبي للجزائري الحالي.

وبالرغم من صعوبة تحديد مفهوم الفعالية فيما يتعلق بالنظام الضريبي، إلا أنه يمكن دائما ملاحظة ثمة جوانب قصور تعترى هذا النظام أو ذاك. ويمكن أن يعود جزء من هذا القصور على الأقل إلى النظام في حد

*أستاذ محاضر، معهد العلوم الإقتصادية جامعة الجزائر

ذاته، حيث يمكن أن يكون بناء النظام الضريبي بشكل لا يجعله قادرا على السير السليم، فما هو موقع النظام الضريبي الجزائري من ذلك؟
إن البحث عن جوانب القصور هذه بالنسبة للنظام الضريبي الجزائري يقتضى إختبار مدى توفر ثلاثة عوامل رئيسية:

1- العوامل المفسرة لقصور النظام الضريبي:

1-1- العامل الأول التوافق مع البيئة: وهذا يقضى بأن يكون النظام الضريبي متلائما في أسسه وأدواته وغاياته مع طبيعة البيئة التي يطبق فيها بما فيها من قيم وأنماط ثقافية وما تحتويه من تراكيب إقتصادية ونفسية واجتماعية [دنيا 1984، ص 53]. إذ أن تحقق ذلك يجعل المجتمع يقبل مضمون النظام الضريبي ويعمل على تحقيقه، ومن ثم تزداد القدرة الكامنة على تحمل العبء، ولو كان مرتفعا، وعلى استثمار المال بصورة منتجة.
نسجل بالنسبة للنظام الضريبي الجزائري عدة مفارقات نفسية، إقتصادية واجتماعية يمكن أن نذكر من بينها:

يعتمد النظام الضريبي الجزائري كثيرا على الرسمية في المعاملة (فواتير، تصريحات مكتوبة، ميزانيات، وثائق محاسبية...) وهي عناصر غريبة وبعيدة جدا عن الواقع المعيش لدى كثير من فئات المجتمع، إذ نسجل مثلا أن العمل المنزلي (Travail a domicile) سنة 1989 وصل حسب تحقيق قام به الديوان الوطني للإحصائيات إلى 140600 عامل. وكل هذا العدد ليس

مصرحا به لدى الضمان الاجتماعي ولا لدى إدارة الضرائب. ومثل هذه الرسمية الشديدة تجعل النظام بعيدا عن الوصول إلى مكامن القدرات الضريبية الحقيقية للمجتمع.

لا يتلاءم النظام الضريبي الجزائري و المستوى الثقافي و التكوين للفرد الجزائري فمجتمع يضم سبعة ملايين أمة لا يميل كثيرا نحو التعامل بالرسميات بل تشكل في حد ذاتها أعباء نفسية كبيرة على المكلفين، إضافة إلى هذا، نسجل ضعف وهشاشة العلاقة بين المجتمع والسلطات الحاكمة كمؤشر على ذلك ضعف نسبة المشاركة في الانتخابات التشريعية، وتؤدي هذه الهشاشة في العلاقات إلى إعتقاد الأفراد بأن الضريبة هي مجرد عقوبة تفرض عليهم، من قبل السلطات العامة.

1-2- العامل الثاني القدرة على تعبئة الموارد: وهذا يعني قدرة النظام الضريبي على الإتيان على جل أو معظم الفوائد الاقتصادية المتاحة، متى تسترت، وهذا يتطلب في الواقع إدارة ضريبية عالية للتكوين وآليات عمل متطورة.

ثمة عناصر كثيرة، تجعل النظام الضريبي الجزائري عاجزا عن تتبع هذه الفوائد من أهمها:

- ضعف التعامل مع البنوك: وهذا الضعف في التعامل مع البنوك والمؤسسات المالية راجع لأسباب تاريخية وإعتقادية. وينتج عن ذلك صعوبة

رصد المسار المالي للأفراد والمؤسسات الصغيرة خاصة. ويساهم في ضعف التعامل هذا، نقص التجديدات البنكية بخصوص طرح منتجات بنكية جديدة. وتبين التجربة كيف أن طرح سندات قابلة للتحويل يؤشر على أن منتجا جديدا يستجيب لحاجات الزبائن كفيل بإجتذابهم [DAMERDJI P135]. ومما يساهم أيضا في ضعف هذه العلاقة هو عدم وجود شبكة بنكية فعالة، تمكن من جمع مدخرات الأفراد الأمر الذي يجعل هذه المدخرات تتحول إلى إكتنازات في شكل مقتنيات عقارية أو مواد ثمينة.

- أهمية العينية في التعامل: يعرف المجتمع الجزائري اليوم قطاعا هاما يعيش في الأرياف لا يستعمل النقد إلا قليلا في معاملاته، إذ أغلبها يتم في شكل عيني (مقايضة)، وفي ظل هذا النوع من التعامل يصعب تحديد أو معرفة المداخل فضلا عن الفوائض.

يمكننا أن نعتبر اللجوء المستمر للمديونية الخارجية إحدى المؤشرات على عدم قدرة النظام الضريبي على تعبئة المدخرات، إذ يعتبر ضغط المديونية في الجزائر من أكبر المعدلات العالمية.

3-1- العامل الثالث القدرة على توظيف الموارد: وهذا من خلال قدرة

النظام الضريبي على الوقوف أمام تسرب الفوائض المالية إلى مسارب إنفاقية غير رشيدة، ذلك أن طبيعة النفقات العامة إذا كانت غير مقنعة تقف حائلا أمام إستعداد الأفراد للتعامل بشكل إيجابي مع النظام.

وبالرجوع إلى هيكل النفقات العامة الجزائري يمكن أن نسجل الملاحظات التالية: [قانون المالية 1995]

- أهمية نفقات الدفاع الوطني حيث تمثل 13,43٪ من مجموع ميزانية التسيير، 21٪ من نفس الميزانية دون تكاليف مشتركة.
- نفقات التسيير وزارة التعليم العالي حيث تمثل 3,85٪ من مجموع ميزانية التسيير، 6,03٪ من نفس الميزانية دون تكاليف مشتركة.
- نفقات التسيير لوزارة المجاهدين تمثل 3,72٪ من مجموع ميزانية التسيير، 5,82٪ من نفس الميزانية دون تكاليف مشتركة.

هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن الإتفاق على البحث و التطوير العلمي لا يمثل إلا 0,28٪ من الناتج القومي الخام في حين أن المعدل الإفريقي يساوي 0,38٪ ومعدل دول العالم الثالث يساوي 0,5٪ [Ministère delegué aux Universités].

ورغم أهمية الدفاع الوطني في حماية التنمية الاقتصادية إلا أن الدفاع لا يمكن أن يحوز الأولوية عن قطاعات أخرى تعتبر محركاً للمجتمع مثل التعليم العالي الذي تكاد تتساوى ميزانية وزارته مع وزارة المجاهدين.

إن الإتفاق على البحث والتطوير في الجزائر يعتبر من أضعف النسب على المستوى العالمي، وهذا في الوقت الذي يعتقد فيه الخبراء أنه بمعدل أقل من 2٪ من الناتج القومي الخام تتعرض الدولة إلى خروجها وفقدانها لمجال المنافسة العلمية والتكنولوجية.

II- مؤشرات جودة النظام الضريبي الجزائري:

يقترح فيتو تانزي⁴ ثمانية إختبارات تشخيصية للمساعدة على إكتشاف مدى جودة وفعالية نظام ضريبي معين، نحاول إسقاطها وتطبيقها على النظام الضريبي الجزائري [قدي 1995، ص245]

1- مؤشر التركيز: هل يأتي جزء كبير من إجمالي الإيراد الضريبي من عدد ضئيل نسبيا من الضرائب والمعدلات الضريبية؟ والجواب على السؤال يقودنا فورا إلى القول بأن الإيرادات من الجباية النفطية تمثل ما يزيد عن 50٪ من إجمالي الإيرادات، وضمن الجباية العادية نجد أن الضريبة على القيمة المضافة والضريبة على أرباح الشركات تحتل موقعا هاما ضم هيكل الإيرادات. يبقى فقط بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة، لا تتوفر الإحصائيات بخصوص مردودية كل معدل من المعدلات الأربعة، وهنا نسجل عدم الإستقرار الذي تعرفه المواد بخصوص خضوعها للمعدلات فلا زالت هناك حركية سنوية في إخضاع المواد لهذا المعدل أو ذاك.

2- مؤشر التشتت: هل هناك ضرائب مزعجة أو بغیضة قليلة الإيراد، وهل عددها قليل جدا إن وجدت؟ يكاد هذا النوع من الضرائب ينعدم في النظام الضريبي الجزائري، حتى وإن سجلنا المردودية البسيطة لحقوق التسجيل والطابع، وهذا راجع إلى قلة حركة التوثيق في المجتمع ولجوء

⁴ - خبير دولي ومسؤول قسم المالية العامة في صندوق النقد الدولي.

الأفراد إلى المعاملات العرفية في أغلب الأحيان، مما يعني أن أي دفع لحركة التوثيق، يمكن أن يساهم في رفع مردودية هذا النوع من الحقوق.

3- مؤشر التآكل: هل الأوعية الضريبية الفعلية أقرب ما يمكن إلى الأوعية الممكنة؟ يمكننا أن نقول أن الأوعية الممكنة بعيدة جدا عن الأوعية الفعلية، فلا زالت الثروة بعيدة عن الضريبة، في الوقت الذي نجد فيه مرويس آليه¹⁴ يدعو صراحة إلى ضرورة إخضاع الرأسمال العيني لضريبة على الثروة، يمكن أن تحل محل الضرائب على الدخل وعلى أرباح الشركات، مثل هذه الضريبة في الجزائر يمكن أن تحرك الكثير من المكتنزات و مظاهر الإدخار العقاري بما يجعلها تساهم في التنمية الاقتصادية.

هناك الكثير من الدخول [الدخول من الأعمال المنزلية، دخول البناء الذاتي، المبادلات العينية...] غير خاضعة للضريبة، لعدم قدرة الإدارة الضريبية على متابعة مثل هذه الدخول والمبادلات، لقد بينت التحقيقات أن هناك 22 مليار دج فقدتها الإدارة في شكل غش أو تهرب ضريبي، وما يزيد عن 100000 نشاط إقتصادي وتجاري غير خاضع للضريبة [GOUMIRI 1994, P12] كما أنه في ظل الهدر البيئي والتلوث المتعاضم، بإمكان الدول فرض ضرائب ضد التلوث على المصانع، السيارات وكل وسائل تلويث البيئة، من أجل المحافظة على البيئة من جهة، وتغذية خزينة الدولة بموارد إضافية جديدة.

¹⁴ - فرنسي حائز على جائزة نوبل في الإقتصاد.

4- مؤشر تأخرات التحصيل: هل تدفع المستحقات الضريبية من جانب المكلفين بالضريبة دون تأخير، وبالقرب من مواعيد الدفع الواجبة؟ لا نستطيع أن نقول أي شيء بخصوص هذا المؤشر، وذلك لكون الإدارة الضريبية لاتصدر مثل هذا النوع من البيانات، لكن على العموم يمكن القول أن الذين يدفعون الضريبة عادة ما يتحاشون التأخر في الدفع خوفا من العقوبات التي تتجر عن عدم التصريح أو التأخر في تقديمه إذ توضح المادة 192 من قانون الضرائب المباشرة: «تفرض تلقائيا على المكلف بالضريبة الذي لم يقدم التصريح السنوي حسب الحالة إما بصدد الضريبة على الدخل وإما بصدد الضريبة على أرباح الشركات ويضاعف المبلغ المفروض عليه بنسبة 25٪».

«إذ لم يصل التصريح إلى الإدارة ضمن أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ التبليغ في ظرف موصى عليه مع إشعار بالإستلام، والقاضي بوجوب تقديم التصريح ضمن الأجل، تطبق زيادة 25٪ على كامل الحقوق الواقعة على كاهل المكلف بالضريبة».

كما أن لجوء النظام الضريبي إلى الإقتطاع من المنبع في كثير من الحالات، يقلل من التأخير في دفع المستحقات.

5- مؤشر التحديد: هل يعتمد النظام الضريبي على أقل عدد ممكن من الضرائب ذات المعدلات المحددة؟ يتكون النظام الضريبي الجزائري في شقه العائد للحكومة المركزية من خمسة ضرائب أساسية: الجباية البترولية،

الضريبة على القيمة المضافة، الضريبة على أرباح الشركات، الضريبة على الدخل. الضرائب الجمركية، مع ظهور بعض الضرائب من حين لآخر (مثلا ضريبة التضامن الوطني).

ولكن هذا لا ينفي إمكانية إحلال بعض الضرائب بـضرائب أخرى، فيمكن إحلال ضريبة على أرباح الشركات و الضريبة على الدخل بـضريبة واحدة على كامل الثروة ذات معدل منخفض في حدود 2٪ و هذا بقصد ابعاد الإزدواج الضريبي.

6- مؤشر الموضوعية: هل تجبى معظم الضرائب على أوعية مقاسة بموضوعية؟ الأوعية الخاضعة للضرائب العائدة للحكومة المركزية هي أوعية موضوعية محددة بدقة على العموم. فالضريبة على الدخل الإجمالي وعاؤها الدخل الإجمالي الصافي، الضريبة على القيمة المضافة وعاؤها رقم الأعمال المحدد بحسب الحالة، الضرائب الجمركية وعاؤها القيمة لدى الجمارك، الضريبة على أرباح الشركات و عاؤها الربح الجبائي، إلا أن هذا الأخير يثير كثيرا من الإشكالات الموضوعية بخصوصه، وتتعلق بالقيود المفروضة على إهلاك بعض الأصول (السيارات السياحية)، وعلى بعض المصاريف (الإشهار، الإستقبالات...) وهذا ما ينقل الضريبة لكي تتحول في النهاية الضريبة إلى تكلفة بدلا من أن تكون توزيعا للربح بين الدولة وحاملي الأسهم.

7- مؤشر التنفيذ: هل النظام الضريبي منفذ بالكامل وبفعالية؟ إذا نظرنا إلى النظام الضريبي انطلاقاً من قدرة الإدارة الضريبية على تحقيق التقديرات، نلاحظ أن هناك تذبذباً في قدرتها على تحقيق التقديرات [أنظر الجدول 1]. أما إذا نظرنا إلى النظام الضريبي انطلاقاً من مدى قدرته على تغطية الأوعية الممكنة نلاحظ أن التذبذب ومحاولات توسيع مجال تطبيق الضريبة على القيمة المضافة بصفة خاصة من قانون مالية إلى آخر، وهذا ما يجعل النظام الضريبي غير منفذ بالكامل.

جدول رقم 01: نسبة تنفيذ الجباية العادية ما بين 1991-1995

الوحدة: 10^9 د.ج

البيان	1991	1992	1993	1994	*1995
الإيرادات الضريبية العادية المقدر (1)	91,00	121,90	129,50	172,30	236,50
الإيرادات الضريبية الفعلية (2)	106,20	115,70	131,90	163,20	238,70
نسبة التنفيذ (%) 2/1	116,92	94,91	101,85	94,72	100,93

المصدر: - الإيرادات الضريبية المقدر: قوانين المالية

- الإيرادات الضريبية الفعلية: بنك الجزائر، المديرية العامة

للدراسات.

* توقعات

8- مؤشر تكلفة التحصيل: هل تكلفة تحصيل الضرائب على المالية العامة أقل ما يمكن؟ يمكننا أن نستخدم اعتماد ميزانية التشغيل المخصصة لوزارة الاقتصاد كمؤشر على تكاليف تحصيل لضرائب، حتى وإن كانت هذه الميزانية تغطي نشاطات أخرى هامة كأموال الدولة، عمليات الخزينة المرتبطة بالنفقات العامة... إلخ، إلا أنه يبقى مؤشرا مقبولا على العموم. فلقد بلغت الإعتمادات المخصصة لهذه الوزارة سنة 1994 مبلغ 9005880 ألف دج أي 2,78% من مجموع الإعتمادات بما فيها التكاليف المشتركة، و 4,05% من مجموع الإعتمادات من دون تكاليف مشتركة، هذا على أهمية

هذه الوزارة في الوقت الذي تبلغ فيه ميزانية المجاهدين نسبة أعلى. وهذا يعني أن تكاليف الإدارة الجبائية قليلة جدا، وربما أثرت هذه الإعتمادات الضعيفة نسبيا على مردودية الإدارة الضريبية لأن مثل هذه التكاليف في الواقع ليست أعباء بقدر ماهي استثمار طويل المدى، ونحاول معرفة كم تتفق الإدارة الجبائية من كل 100 دج محصل.

جدول 2 يوضح اعتمادات ميزانية التسيير لوزارة الاقتصاد منسوبة

إلى العوائد الضريبية.

1994	1993	1992	1991	
9005880	8482481	5815900	3220000	اعتمادات ميزانية التسيير (10 دج (1)
163200000	131900000	115700000	106200000	الإيرادات الضريبية العادية (10 دج (2)
318300000	234900000	194700000	161500000	الجبية النفطية (10 دج (3)
481500000	366800000	310400000	267700000	(2) - (3) (10)
5.52	6.43	5.03	3.03	نسبة (1) (2) (%)
1.87	2.31	1.87	1.20	نسبة (1) (3) (%)

المصدر: من إنجاز الباحث اعتمادا على قوانين المالية وإحصائيات بنك الجزائر: المديرية العامة للدراسات.

نستنتج من الجدول أعلاه أن الإدارة الضريبية تتفق في المتوسط 90,1 دج من كل 100 دينار محصلة لصالح الخزينة في شكل ضرائب. وهي نسبة في اعتقاد الباحث معقولة جدا، إلا أن ذلك لا يعكس في الواقع الجهد

المبدول من قبل الإدارة الضريبية فإذا استثنينا الجباية النفطية نجد أن الجهد المبذول تعكسه في الواقع الإيرادات العادية وهذا ما يعني أنه لتحصيل 100 دج لابد أن اتفاق 5 دنانير في المتوسط. معنى ذلك في الواقع أن ثلاثة دنانير محصلة من دون جهد من قبل إدارة الضريبة وبالتالي فإن كفاءتها تبقى محل تساؤل كبير.

يرى فيتو تانزي أنه لو كانت الإجابات على كل هذه الأسئلة بالإيجاب في وقت واحد، فإن ذلك يدل على أن النظام الضريبي المعني عالي الجودة. من خلال محاولة إجابتنا على الأسئلة الثمانية بخصوص النظام الضريبي الجزائري، نسجل أن أربعة إجابات كانت بنعم بصفة قاطعة من قبل الباحث، إجابتين كانتا بلا بصفة قاطعة من قبل الباحث، وتبقى إجابتان غير محسومة. و النتيجة من ذلك هو أن النظام الضريبي الجزائري يحتاج إلى تحسين حتى يصل إلى مستويات عالية الجودة.

نسجل في النهاية فقط أن ارتفاع الحصيلة الضريبية يعود في جزء منه إلى ارتفاع حصيلة الضرائب على التجارة الخارجية، وهذا أيضا ليس نتيجة جهد من قبل إدارة الجمارك بقدر ما هو ناتج عن ارتفاع القيمة الجمركية، والعائد أساسا إلى التدهور المستمر في أسعار الدينار الجزائري. هذا التدهور إذا كان ذا أثر إيجابي على الخزينة، إلا أنه على المستوى الإقتصادي العام ذو أثر سلبي لما يمكن أن تتحمله المؤسسات المحلية من تكاليف زائدة بالنسبة للمدخلات والآلات المستوردة، في ظل

اقتصاد يعرف معدل اندماج داخلي منخفض. وهو الأمر الذي يؤثر في النهاية على تنافسية المنتجات الجزائرية على مستوى الأسواق.

الخاتمة:

وهكذا يمكننا من خلال هذا العرض الخروج بنتيجة مفادها أن النظام الضريبي الجزائري بالرغم من إصلاحه لم يستطع استيعاب المتغيرات الثقافية والاجتماعية للمجتمع الجزائري، بالإضافة إلى فقدانه لعوامل الانسجام الداخلي، وهي عناصر في نظرنا تجعله بعيدا عن الفعالية. و السؤال المطروح هل هذه العوامل وحدها هي المحددة والمفسرة لعدم فعالية هذا النظام الضريبي؟
أعتقد أن هناك عوامل أخرى لابد من البحث عنها ويمكن أن تكون موضوعا لمقالات لاحقة على صدر مجلة المعهد أو مجلات أخرى.

المراجع:

- 1- دنيا شوقي أحمد [1988]، تمويل التنمية في الاقتصاد، دراسة مقارنة، بيروت: مؤسسة الرسالة.
- 2- صندوق النقد الدولي [بدون تاريخ]، أهداف ومبادئ الضريبة، وثيقة منشورة تحت رقم INST /DOC /131A
- 3- قدي عبد المجيد [1995]، فعالية التمويل بالضريبة في ظل التغيرات الدولية، أطروحة دكتوراه دولة مقدمة لمعهد الاقتصاد، جامعة الجزائر.

- 4- قانون المالية لسنة 1995.
- 5- قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة.
- 6- DAMARDJI Mourad (1994), Concurrence Interbancaire. in ouvrage collectif, l'Entreprise et la banque dans les mutations economiques en Algerie, Alger OPU
- 7- GOUMIRI Mourad (1994), Le Budget 1994, in l'economie N°11
- 8- Ministre delegue aux U R S, extraits de l'Allocution du ministre a l'ouverture du seminaire National sur la recherche scientifique et la post- graduation 28-29 dec 1993 a Alger.