

تحديات اصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية في الجزائر

*The challenges of reforming and modernizing the tax administration in Algeria*هنري خروبي^{1*}، آمال دحنان²Henni KHARROUBI^{*1}, Amel DAHENANE²¹ جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، (الجزائر)، h.kharroubi@univ-chlef.dz² جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، (الجزائر)، www.dahenaneamel@gmail.com

تاريخ النشر: 2024/07/04

تاريخ القبول: 2024/06/26

تاريخ الإرسال: 2023/12/29

Abstract : The study aimed to identify the efforts of the Algerian public authorities exerted within the framework of the reform and modernization programs of the tax administration, in order to raise the rates of tax collection.

The study concluded that the tax administration was unable to implement the goals of the reform, due to political, administrative and technical challenges.

Keywords: Programs, Reform and modernization, Tax administration, Tax collection, Challenges.

ملخص: هدفت الدراسة إلى الوقوف على جهود السلطات العمومية الجزائرية المبذولة في اطار برامج إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية، وهذا من اجل الرفع من نسب التحصيل الضريبي.

وقد خلصت الدراسة أن الإدارة الجبائية لم تتمكن من تجسيد الأهداف المتوخاة من الاصلاح، وهذا بسبب تحديات سياسية وادارية وتقنية.

الكلمات المفتاحية: برامج؛ إصلاح وعصرنة؛ إدارة جبائية؛ تحصيل ضريبي؛ تحديات.

* المؤلف المرسل.

1. مقدمة

نظرا لأهمية دور الضريبة في اطار المالية الحديثة في تنظيم الاقتصاد وتحفيز الاستثمار، بالإضافة إلى دورها الاساسي المتمثل في تعبئة الموارد لتغطية النفقات العامة، لجأت السلطات العمومية في الجزائر إلى إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية بهدف تعزيز كفاءتها وفعاليتها، وذلك لكون إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية يعتبر رافعة أساسية لتجسيد مبدأ " العدالة الضريبية" وإحداث التنمية بمفهومها الشامل، إصلاح وعصرنة يضعان حداً للممارسات السابقة ويتخذ مقاربة جديدة عن طريق إعادة النظر في العلاقة بين الدولة والمواطن عموما وبين الإدارة الجبائية والمكلف بالضريبة خصوصا.

إن إحداث القطيعة بشكل نهائي مع تنظيم إدارة الضرائب ومهامها وأسلوب عملها، الذي كان يتسم من حيث التنظيم بالدمج بين إدارة الضرائب وإدارة أملاك الدولة والتنظيم العقاري، ومن حيث أسلوب العمل بالإجراءات الروتينية البيروقراطية المشجعة على الفساد، وإنشاء المديرية العامة للضرائب سنة 1990 كهيئة عمومية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وإعادة تشكيل النظام الضريبي بهدف جعله أكثر جاذبية لإستقطاب رؤوس الأموال المحلية والأجنبية، تعد بمثابة نقطة إنطلاق في تنفيذ برنامج إصلاح الإدارة الجبائية في الجزائر.

وبمجرد الإنتهاء من تجسيد برنامج إصلاح الإدارة الجبائية، تم الشروع في التنفيذ التدريجي لبرنامج عصرنة الإدارة الجبائية مع مطلع سنة 2000، حيث تم الإنتقال من تسيير الملفات الجبائية حسب نوع الضريبة إلى تسيير الملفات الجبائية حسب أهمية المكلفين بالضريبة، وذلك من خلال إستحداث هياكل تسيير عصرية تسير النسيج الجبائي، وتعكس مفهوم اللامركزية في مجال التنظيم الإداري الذي يجسد إدارة القرب والسرعة في إتخاذ القرار، وبالتالي إنتقال الإدارة الجبائية إلى إدارة ديناميكية عمومية

حقيقية قائمة على أعلى درجة من الثقة المتبادلة الذي هو قبول الضريبة، بالإضافة إلى ذلك، تم توحيد وتنسيق ودمج الإجراءات الجبائية المختلفة بإختلاف أنواع الضرائب في إجراءات موحدة من خلال إستحداث قانون الإجراءات الجبائية، وذلك بهدف تعزيز ضمانات وحقوق المكلف بالضريبة.

كما قامت السلطات العمومية بإتخاذ سلسلة من التدابير القانونية والتنظيمية الهادفة إلى تصحيح مسار إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية لمواكبة النسيج الجبائي المتنوع والمعقد، بالإضافة إلى إتخاذ تدابير أخرى ترمي إلى ترقية العلاقات وإسترجاع الثقة المفقودة بين المكلف بالضريبة والإدارة الجبائية، وذلك من خلال تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمكلف بالضريبة بالإعتماد على التكنولوجيا الحديثة.

إشكالية الدراسة.

مع الإهتمام المتزايد للحكومة الجزائرية بالجباية العادية لمواجهة نفقات التسيير، والعمل على دفع عجلة الاقتصاد وضمان التوازن في ظروف ممارسة المنافسة، لجأت السلطات العمومية إلى إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية بإعتبارها العمود الفقري في النسيج الإداري، وذلك من خلال وضع عدة تدابير قانونية وتنظيمية وإجرائية تهدف إلى رفع كفاءة الإدارة الجبائية وتشجيع التحضر الجبائي، غير أنه بعد مرور ثلاث (03) عقود من عملية الإصلاح والعصرنة لاتزال الإدارة الجبائية ضعيفة غير قادرة على تجسيد المردودية الجبائية، وذلك بسبب جملة من التحديات التي لا تعكس إمكانيات الدولة في المجال الضريبي، مما أدى بالسلطات العمومية إلى تنظيم ندوة وطنية لمدة ثلاثة أيام بقصر المؤتمرات تحت عنوان "الجلسات الوطنية حول الإصلاح الجبائي" من 20 إلى 2020/07/22، وهذا بمشاركة العديد من الخبراء والأساتذة الجامعيين وإطارات المديرية العامة للضرائب والاتحادات والجمعيات المهنية الممثلة لفئات المكلفين بالضريبة.

وعليه، يمكن طرح إشكالية دراستنا من خلال السؤال الجوهرى التالي:

فيما تكمن التحديات التي واجهتها الإدارة الجبائية والتي أثرت سلبا على تجسيد

الأهداف المتوخاة من برامج إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية في الجزائر؟

أهمية الدراسة.

تتجلى أهمية هذه الدراسة في جانبين:

• **الأول:** إهتمام السلطات العمومية بإحلال الجبائية العادية محل الجبائية البترولية باعتبارها تتصف بالثبات والانتظام، وكذا توفير المناخ الملائم لإستقطاب رؤوس الأموال المحلية والأجنبية بهدف النهوض بالاقتصاد الجزائري؛

• **الثاني:** أهمية الإدارة الجبائية باعتبارها العمود الفقري في النسيج الإداري، ورافعة أساسية لإحداث التنمية بمفهومها الشامل، وهذا من خلال تحسين خدماتها قصد ترقية علاقاتها مع المكلف بالضريبة وإسترجاع تلك الثقة المفقودة هذا من جهة، وعصرنة مصالحها بهدف مواكبة النسيج الجبائي المعقد والمتنوع بهدف تجسيد المردودية الجبائية من جهة أخرى، مما يستدعي تتبع مسار برامج إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية في الجزائر.

أهداف الدراسة.

إن الهدف الرئيسى لهذا البحث هو الوقوف على المجهودات المبذولة من طرف السلطات العمومية في إطار اصلاح وعصرنة الادارة الجبائية في الجزائر الهادفة إلى الرفع من فاعلية وكفاءة الادارة الجبائية من أجل تجسيد المردودية الجبائية، وذلك من خلال:

- الوقوف على سمات ومعالم الإدارة الجبائية قبل الشروع في تنفيذ برامج الإصلاح

وعصرنة الإدارة الجبائية؛

- الوقوف على سمات ومعالم الإدارة الجبائية بعد تنفيذ برامج إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية؛

- تحليل مسار إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية في الجزائر قصد التعرف على مختلف التحديات التي واجهت الإدارة الجبائية في الممارسة العملية.

منهج الدراسة:

للإجابة على إشكالية الدراسة وإختبار فرضياته وتوضيح كل جانب من جوانب الدراسة، تم الإعتماد على المنهج الوصفي لكونه من أكثر المناهج إستخداما في الدراسات الإجتماعية والإقتصادية عموما.

تقسيم الدراسة:

للإجابة على الإشكالية المطروحة، تم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاث محاور رئيسية على النحو التالي:

المحور الأول: الإطار المفاهيمي للإدارة الجبائية

المحور الثاني: إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية

المحور الثالث: تحديات إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية في الجزائر

2. الإطار المفاهيمي للإدارة الجبائية:

على الرغم من إختلاف الفقهاء والباحثين حول تعريف الإدارة، إلا أنهم إتفقوا على أن الإدارة هي: "مجموعة من الوظائف المرتبطة بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة وإتخاذ القرار، من أجل تحقيق الأهداف التي أنشأت لأجلها، وهي بطبيعتها فرع من فروع العلوم الإنسانية".

إن الإدارة ليست وليدة اليوم وإنما هي قديمة قدم الإنسانية ذاتها، وتطورت بتطور الفكر الإداري إلى أن أصبحت كعلم مستقل له مبادئه ونظرياته، يعرفها بعض الكتاب بأنها "نشاط مزيج من العلم والفن يهدف إلى التعاون المثمر والتنسيق الفعال لمختلف الجهود البشرية التي تهدف إلى تحقيق هدف محدد بدرجة عالية من الكفاءة". (الدريدي وجابر السيد، 2020)

1.2 نشأة الإدارة الضريبية وتطورها:

إن إدارة الضرائب (**le fisc** أو باللاتينية **fiscus** والذي يعني السلة أو المحفظة) الحديثة وليدة للتطورات الحاصلة في الأنظمة السياسية (على إختلاف تسميتها)، هذا وقد إتبعَت الدول قديما وحديثا طرقا لجباية الضرائب لمواجهة إحتياجاتها والمحافظة على بقائها.

تعتبر الهيئة المكلفة بتحصيل الضرائب، من أقدم المصالح الإدارية للأنظمة السياسية من حيث النشأة التاريخية، حيث كانت في العصور البدائية تمثل صندوق المال (تبرعات الأهالي) تحت إشراف رئيس القبيلة أو رئيس العشيرة، ثم تطورت لتصبح خزينة المال الشخصية للإمبراطور (إختلطت فيها مالية الحاكم بالمالية العامة)، ومع التطور الإداري اللاحق تم الفصل بين الماليتين نتيجة الثورة الفرنسية الكبرى، مما أدى إلى تزايد أهمية وجود الإدارة الضريبية خاصة مع توسع السلطة العامة للدولة، ومع مرور الوقت تطورت هذه الهيئة (من حيث التنظيم الإداري والمهام) بما يتماشى مع تطور الفكر الإداري والمالي. (عواد، 2004)

وللإشارة بالذكر، فإن النظام المالي الإسلامي تجاوز بكثير تطوير وتنظيم الأنظمة الغربية، حيث نظم بيت المال تنظيمًا محكمًا، مما أدى إلى تجسيد مصالح الخزينة ومصالح الفرد ومصالح المجتمع. (المحجوب، 1971)

تعرف الإدارة الضريبية على أنها " الإدارة التي تعمل على تنفيذ القواعد الضريبية والتحقق من مدى مطابقتها للقانون بهدف حماية حقوق الدولة من جهة، وحقوق الدائنين من جهة أخرى، وتقترح تغييرات وقواعد ضريبية تشريعية وتنظيمية التي ترفع من كفاءة النظام الضريبي، وهذا ما يؤدي إلى تجسيد أهداف الضريبة". (دراز، 2003)

كما تعرف وفقا لطبيعتها ووظائفها على أنها " فرع من فروع الإدارة المالية، وهي الهيئة التنفيذية المسؤولة عن تنفيذ التشريعات الضريبية من خلال التخطيط، وتطوير المبادئ التوجيهية، ووضع برامج العمل للأعمال الضريبية المختلفة". (حجازي، 2011)

وتعرف على أنها " الركن الأساس في نجاح النظام الضريبي في تحقيق أهدافه" (الحلاق والحدان، 2014)، كما تعرف على أنها "الإدارة ذات المهام الصعبة والضرورية في نفس الوقت لكونها من أهم الآليات في تجسيد العدالة الضريبية، وذلك من خلال نصوص التشريعات الضريبية، كما تعمل على تقديم إقتراح أي تعديل ذو طابع جبائي من شأنه تحقيق أهداف السياسة الجبائية". (أمزيان، 2013)

مما سبق يمكن تعريف إدارة الضرائب على أنها العمود الفقري في النسيج الإداري، لكونها مكلفة بتنفيذ روح السياسة الضريبية ونوايا المشرع وتفسير النصوص القانون، وكذا إقتراح التعديلات الجبائية المناسبة للارتقاء بالنظام الجبائي بما يحقق مبدأ "العدالة الضريبية".

2.2 وظائف الإدارة الجبائية والسلطات المخولة لها:

شغلت إدارة الضرائب بإعتبارها العمود الفقري في المعادلة الضريبية، إهتمام الباحثين نظرا لما لها من تأثير على السياسة الضريبية للمجتمع، حيث أنها الأداة الرئيسية لحماية حقوق الخزينة العمومية، وذلك من خلال عمليات فكرية تنعكس في الواقع العملي

بشكل ممارسات في مجال التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة، والتي يتميز تنظيمها بمبدأ مركزية التوجيه ولا مركزية التنفيذ. (العامري و منصور الغالبي، 2008)

لقد منح المشرع الضريبي الجزائري، الإدارة الجبائية سلسلة من السلطات لتمكينها من القيام بالمهام الموكلة اليها بهدف حماية حقوق الخزينة العامة، وذلك على النحو التالي: (جاسم، 2011)

- سلطة تقدير المادة الخاضعة للضرائب؛
- سلطة تحصيل الضرائب وديا أو قسرا؛
- سلطة الرقابة، والمدعمة بحق الإطلاع وحق المعاينة؛
- سلطة توقيع العقوبات وتطبيق الجزاءات؛
- سلطة اللجوء إلى القضاء لحماية حقوق الخزينة العمومية.

3 إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية.

نظرا لتحول الجزائر من الإقتصاد الموجه في ظل النظام الاشتراكي إلى الإقتصاد الليبرالي (إقتصاد السوق)، لجأت السلطات العمومية إلى إتخاذ عدة تدابير تشريعية وتنظيمية ترمي إلى إصلاح الأوضاع الإقتصادية القائمة لمواكبة هذا الإنتقال، ومن بين هذه التدابير إصلاح الإدارة الجبائية بهدف توفير السيولة المالية للخزينة العمومية بشكل منتظم هذا من جهة، وإستخدام الضريبة كأداة للنهوض بالإقتصاد الوطني لتحقيق الرفاهية الإجتماعية من جهة أخرى.

1.3 الإدارة الجبائية الجزائرية قبل تنفيذ برامج الإصلاح والعصرنة:

عند إسترجاع الجزائر لسيادتها، فإن الإدارة الجبائية كما ورثها الإستعمار الفرنسي لم تكن متطابقة مع الواقع السياسي والإجتماعي الجديد للجزائر، وهذا ما أدى بالسلطات

العمومية إلى التركيز على ضمان سير الخدمات العامة لسد الفراغ الذي تركته الإدارة الفرنسية بهدف تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد لدولة فتية في أمس الحاجة إليها دون التفكير في إعادة هيكلة الإدارة الجبائية، أو إنشاء هياكل جديدة بالتوازي مع الوضع الجديد الناتج عن إستعادة السيادة الوطنية. (DGI, 2014)

على الرغم من قيام السلطات العمومية بعدة تعديلات على تنظيم الإدارة الجبائية منذ سنة 1963 على المستوى المركزي، وإحلال محل الأقسام الجهوية للضرائب مديرية المصالح المالية ضمن جهازها التنفيذي للولاية في إطار التقسيم الإداري لسنة 1974، وذلك بهدف تجسيد المردودية الجبائية من خلال إيجاد تنظيم ملائم يواكب التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد، غير أن الإدارة الضريبية لم توفق في تحقيق أهداف السياسة الضريبية المخطط لها من قبل الحكومة الجزائرية.

2.3 الأسباب التي أدت إلى إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية الجزائرية:

يمكن اعتبار سنة 1986 كنقطة إنطلاق الإصلاحات الاقتصادية في الجزائر، وذلك للاعتبارات التالية:

- تدهور مداخيل الجباية البترولية التي كانت تعتمد عليها الجزائر لتمويل الإنفاق العام، مما أدى بها إلى الاستئجار بالهيئات المالية العالمية؛
- تصدع المعسكر الاشتراكي وهيمنة النظام الليبرالي على العالم؛
- بروز العولمة الاقتصادية والمالية بفعل التطور الحاصل في تكنولوجيا الإتصال؛
- ظهور التكتلات الاقتصادية.

وعليه، دأبت السلطات العمومية في الجزائر على تجسيد برنامج الإصلاح الاقتصادي المقترح من طرف الهيئات المالية العالمية، وهذا من خلال العمل على إرساء قواعد إقتصاد السوق لتحسين الأداء الاقتصادي.

وبهدف التكيف مع الإصلاحات الاقتصادية هذا من جهة، ومواكبة بيئة الأعمال من جهة أخرى، لجأت السلطات العمومية في الجزائر إلى إصلاح الإدارة الجبائية القائمة وذلك للأسباب التالية: (DGI, 2012)

- دمج السلطات العمومية إدارة الضرائب وإدارة أملاك الدولة والتنظيم العقاري في إدارة واحدة تارة والفصل بينها تارة أخرى (التعقيد في تنظيمها)؛
 - يغلب على أسلوب عملها الطابع الروتيني البيروقراطي المشجع على الفساد، وكذا مركزية إتخاذ القرار؛
 - عدم الاهتمام بالعنصر البشري ماديا ومعنويا وتكوينها؛
 - محدودية وسائل العمل، كما أن أغلب المقرات إدارية لا تتوفر على أدنى شروط العمل (مكاتب ضيقة، نقص التهوية، تسرب مياه الأمطار، انعدام التدفئة، أثاث قديم...الخ؛
 - عدم الاهتمام بالمكلف بالضريبة سواء من حيث توفير خدمات ذات نوعية أو التكفل بإنشغالاته وإيجاد الحلول لها، حيث تميزت العلاقة بين الإدارة الجبائية والمكلفين بالضريبة، بالإضطراب الذي سادته شكوك متبادلة التي لا تجد لها تفسيرات مقبولة؛
- (وزارة المالية، 2012)

- تعقيد وإختلال النظام الضريبي (ضغط ضريبي مرتفع، إجراءات ربط الضريبة وتحصيلها جد معقدة)، وكذا تشريع ضريبي مبهم وغامض في الكثير من النصوص

التي يتضمنها على الرغم من ميلاد النظام الضريبي الجزائري، والشروع في تنفيذ أول القوانين الضريبية سنة 1976؛ (محرزي، 2012)

- ضعف الجهاز الرقابي (رقابة التسيير، الرقابة الجبائية)؛
- إنتشار الإقتصاد الموازي، مما أدى بالمكلف بالضريبة إلى إستعمال عدة طرق تدليسية وإستغلال ضعف التشريع الضريبي للتهرب من دفع الضريبة أو تقليصها.

(حراش، 2012)

3.3 أهداف إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية الجزائرية :

هدف إصلاح الإدارة الجبائية في الجزائر، إلى التكيف مع الإصلاحات الإقتصادية والمالية التي باشرتها السلطات العمومية، وهذا بهدف جعلها إدارة ديناميكية عمومية حقيقية تواكب التطورات المستمرة والمتسارعة في بيئة الأعمال، وذلك من خلال:

- إنشاء المديرية العامة للضرائب، كهيئة عمومية تتمتع بالإستقلال الإداري والمالي، وتحديد تنظيمها ومهامها على مستوى مصالحها المركزية ومصالحها الخارجية على حد سواء، وبالتالي إحداث قطيعة مع التنظيم السابق للإدارة الجبائية الذي كان يتسم بالدمج مع أملاك الدولة والتنظيم العقاري تارة والفصل بينها تارة أخرى؛
- توفير كافة الوسائل المادية الضرورية لتمكين إدارة الضرائب من مواجهة التحديات والصعاب التي تواجهها عند قيامها بوظائفها؛
- توفير الوسائل التكنولوجية التي تسمح لإدارة الضرائب من إنجاز العمل بأقل جهد ووقت وبأقل تكلفة؛
- توفير الموارد البشرية المؤهلة، والعمل على تكوينها للرفع من كفاءتهم المهنية والتقنية قصد التطبيق السليم للتشريع والتنظيم الضريبي، وبالتالي الحد من حالات النزاع التي تثور بين الإدارة الجبائية والمكلفين بالضريبة؛

- تبسيط الإجراءات الإدارية بهدف إحداث قطيعة مع الإجراءات الروتينية البيروقراطية المشجعة على الفساد، والتي كانت تغلب على طرق وأساليب عمل الإدارة الجبائية؛
- رقمنة الإدارة الجبائية قصد حوكمة تسيير الملفات الجبائية وتخفيض التكاليف الإدارية هذا من جهة، وتوفير الوقت والجهد للمكلف بالضريبة من جهة أخرى؛
- تطوير آليات الرقابة على التسيير للتأكد من التطبيق السليم للتشريع والتنظيم الضريبي، وتعزيز الرقابة الجبائية للحد من التهرب والغش الضريبيين؛
- تبسيط النظام الضريبي الجزائري وجعله مرنا يستجيب للتغيرات التي تحدث في البيئة الداخلية والخارجية، وذلك بهدف تعزيز كفاءة وفاعلية الإدارة الجبائية حتى يكون رافعة أساسية تجسد المردودية الجبائية، وتحقق مصلحة الخزينة العمومية ومصلحة المكلفين بالضريبة ومصلحة المجتمع؛
- العمل على ترقية العلاقات مع المكلفين بالضريبة من خلال الاهتمام بشكل أساسي على تحسين نوعية الخدمة والحرص على نشر الوعي الجبائي.

4.3 الإدارة الجبائية الجزائرية بعد تنفيذ برامج الإصلاح والعصرنة :

سعت السلطات العمومية من خلال إستحداث المديرية العامة للضرائب في إطار إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية، كهيئة عمومية تتمتع بالإستقلال الإداري والمالي (مرسوم تنفيذي رقم 190.90، 1990)، إلى تجسيد الهدف المالي والاقتصادي والاجتماعي للضريبة، وبالتالي تحريك العجلة الاقتصادية قصد إحداث التنمية بمفهومها الشامل وتحقيق الرفاهية الاجتماعية.

وبهدف تجسيد المردودية الجبائية، إعتمدت السلطات العمومية عدة تدابير قانونية وتنظيمية ترمي إلى نقل الادارة الجبائية الجزائرية إلى إدارة ديناميكية تعكس مفهوم

اللامركزية في مجال التنظيم الإداري الذي يجسد إدارة القرب والسرعة في إتخاذ القرار، وذلك من خلال:

- حوكمة تسيير الملفات الجبائية؛
- إستحداث هياكل جديدة لتسيير الملفات الجبائية حسب أهمية المكلفين بالضريبة،
موجه نحو الأداء تتسم بتجميع المهام والوظائف في مصلحة واحدة؛ (مرسوم تنفيذي
327.06، 2006)
- تبسيط كافة الإجراءات الإدارية (تسليم الوثائق الجبائية، إنشاء الملفات الجبائية،
غلق الملفات الجبائية... الخ؛ (DGI, 2013)
- تعزيز الشفافية للحد من الفساد، وذلك من خلال مرافقة المكلفين بالضريبة
لتعريفهم بحقوقهم ومن ثم حملهم على مراعاة إلتزاماتهم الضريبية، بالإضافة إلى
تشديد العقوبات على أعوان الإدارة الجبائية والمكلفين بالضريبة الذين ثبت في
حقهم إرتكاب جرائم الفساد؛
- تعزيز اللامركزية، وذلك من خلال تمكين المصالح الخارجية من ممارسة سلطة
إتخاذ القرار؛ (DGI, 2011)
- رقمنة بعض الإجراءات الجبائية بهدف تقديم خدمة ذات نوعية للمكلفين بالضريبة
(DGI, 2018)، وبلوغ أعلى درجة من الثقة المتبادلة الذي هو قبول الضريبة؛ (DGI,
2014)
- تبسيط كافة الإجراءات المتعلقة بربط الضريبة وتحصيلها؛ وكذا تبسيط إجراءات
المنازعات وتعزيز آليات الرقابة (رقابة التسيير، رقابة جبائية)؛
- توسيع الوعاء لتحسين المردودية الجبائية، وذلك من خلال ضبط الأوعية
الضريبية، وتحديد الحدث المنشئ للضريبة الذي يتولد عنه إلتزام ضريبي؛

- إعتقاد النظام التصريحي الطوعي بهدف التحصيل المبكر للإيرادات؛
- تحسين ظروف ومناخ الأعمال للمكلفين بالضريبة الذين يواجهون صعوبات مالية ظرفية وتمكينها من انطلاقة جديدة، وذلك من خلال وضع تسهيلات جبائية لمساعدة ومرافقة المكلفين بالضريبة الذين لديهم مشاكل مالية؛
- إعتقاد سلسلة من التحفيزات الجبائية لفائدة المشاريع الإستثمارية التي تخلق الثروة وتنشئ مناصب الشغل وتدعم النمو. (DGI, 2018)

4. تحديات إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية في الجزائر:

لقد واجهت الإدارة الجبائية عدة تحديات التي لا تعكس إمكانيات الدولة في المجال الضريبي، والتي حالت دون تجسيد الأهداف المخطط لها في إطار برامج إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية، مما أدى بالسلطات العمومية اللجوء إلى عملية التمويل غير التقليدي (طبع النقود) في الثلاثي الأخير لسنة 2017 لتمويل الاقتصاد الوطني، وسد العجز وسداد الدين الداخلي وتجنب الاقتراض من الخارج.

1.4 التحديات السياسية :

تتمثل التحديات السياسية التي أدت إلى عدم تجسيد الأهداف المتوخاة من برامج إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية فيما يلي:

أ. إنعدام الإرادة السياسية: الإدارة الجبائية تعمل في بيئة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظام السياسي السائد للدولة، فلا يمكن لبرامج إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية أن تسمح لهذه الأخيرة من تطبيق السياسة الضريبية بشكل فعال عن طريق النصوص التشريعية في المجال الضريبي، إن لم يتم تفعيل الإرادة السياسية لتجسيد هدف الإصلاح والعصرنة في الواقع العملي، وبالتالي تصبح برامج الإصلاح والعصرنة مجرد إهداراً للجهد والوقت

والمال، فالإرادة السياسية تنشأ القانون، والقانون هو تعبير واضح عن هذه السيادة لأنها نموذج لممارسة الحكم، وعليه، يصبح فرض القانون على أفراد المجتمع تعبيراً عن تلك السيادة. (باشة، 2019)

من أهم مظاهر عدم وجود الإرادة السياسية للسلطات العمومية الجزائرية، ما يلي:

- عدم تفعيل دور المجلس الأعلى للجباية (هيئة إستشارية؛ (قانون 98-12، 1998)
- فرض النظام المحاسبي المالي بصفة إلزامية على كافة المتعاملين الإقتصاديين والإدارة الجبائية دون إستشارة الخبراء والأكاديميين وممارسي مهنة المحاسبة؛
- عدم تفعيل دور مصلحة التحريات الجبائية كآلية للقيام بكل التحقيقات على المستوى الوطني بهدف تحديد مصادر التهرب والغش الجبائيين؛ (قانون 09-09، 2009)

- التأخر في تنفيذ مشروع عصرنة الإدارة الجبائية؛
- عدم فرض إلزامية الفاتورة في المعاملات التجارية على رغم من وجود النصوص التشريعية والتنظيمية؛ (قانون 04-02، 2004)؛
- التباطؤ في فرض التعامل بوسائل الدفع الحديثة مما أدى إلى ميلاد مصطلح جديد يدعى " الشكارة " في الحركة التجارية والاقتصادية؛ (مرسوم تنفيذي 10-181، 2010)؛

- تنامي الاقتصاد الموازي الذي ينشط خارج الأطر القانونية مهدداً بذلك الاقتصاد الوطني، ومنتهاكاً لقواعد المنافسة وشفافيتها، ومؤثراً على حجم إيرادات الخزينة العمومية؛

- اعتماد السلطات العمومية على الجباية البترولية.

ب. عوامل مرتبطة بالوضع السياسي: ساهمت الأوضاع السياسية للبلاد خلال الفترة الممتدة من 1992 الى 2019، الى عدم تجسيد الأهداف المتوخاة من إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية، وذلك بسبب الفوضى وحالة عدم الإستقرار (1992-1999)، والتي تزامنت مع الإنتقال الجزائر من الإقتصاد الموجه إلى الإقتصاد الحر، وشروع السلطات العمومية في تنفيذ برامج الإصلاح الإقتصادي والمالي وفتح المجال الإستثماري لرؤوس الأموال المحلية والأجنبية.

بعد إستقرار الوضع السياسي، بدأ الفساد ينمو ويخترق كل القطاعات في ظل المخططات الخماسية (2000-2019)، حيث تعد هذه المخططات من أضخم البرامج التي شهدتها البلاد منذ إسترجاع السيادة الوطنية نظرا للغلاف المالي الذي تم تخصيصه، إذ بلغ الأول 286 مليار دولار والثاني 280 مليار دولار. (غاليم وعمروش، 2021)

ج. الأداء السياسي للمجالس النيابية: على الرغم من السلطات المخولة للمجالس التشريعية، من سن القوانين ورقابة عمل الحكومة، وإحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها، وكذا سلطة التعديل أو الإلغاء المفروض منها (مرسوم رئاسي 20-442، 2020)، إلا أنه في الواقع العملي نجد السلطة التنفيذية تهيمن على السلطة التشريعية، منتهكة بذلك أحكام المادة 16 من الدستور الجزائري التي تنص على " المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية".

د. ضعف أداء المجالس المحلية (الولاية-البلدية): على الرغم من أثر الضريبة على إيرادات ميزانيات الجماعات المحلية، إلا أن هذه الأخيرة لا تعيرها إهتماما، وهذا يرجع أساسا إلى إنعدام الثقافة الجبائية لدى الأحزاب السياسية، وبالتالي خلو برامجها من

أهمية الضريبة وأهدافها، وكذا عدم التنسيق مع المصالح الجبائية بهدف حصر المكلفين بالضريبة، وتحسين الوعاء الضريبي والتحصيل.

2.4 التحديات المرتبطة بالإدارة الجبائية:

تلعب الإدارة الضريبية دوراً مهماً في تجسيد أهداف السياسة الضريبية، وذلك لكونها تمثل سيادة الدولة على مواطنيها من جهة، وتعتبر الوسيط بين الخزينة العمومية والمكلفين بالضريبة من جهة أخرى، إلا أن عدم كفاءتها في الممارسة العملية أثر سلباً على تجسيد الأهداف المرجوة من برامج إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية، وبالتالي عدم تحقيق أهداف الضريبة.

تتجلى مظاهر عدم كفاءة الإدارة الضريبية الجزائرية فيما يلي:

- التغيير المستمر في الهيكل التنظيمي؛
- محدودية الوسائل المادية والتكنولوجية؛
- عدم الاهتمام بالموارد البشري؛
- تهميش الأطارات الأكفاء (تتوفر المديرية العامة للضرائب على كفاءات معتبرة من الجنسين، حيث بلغت نسبة الأعوان الذين يتوفرون على مستوى جامعي 44.47% من إجمالي تعداد العاملين في القطاع)؛
- عدم الاهتمام بالتكوين على الرغم من أهمية التكوين في مساعدة موظفي إدارة الضرائب على تنمية مهاراتهم التقنية وتحسين كفاءتهم وتقويم سلوكهم الإداري؛
- إنعدام التوزيع العقلاني للموظفين بين المصالح الجبائية؛
- عدم القيام ببعض المصالح بإجراءات اعتماد أعوان الضرائب؛
- عدم الاهتمام بالتسويق الداخلي للضرائب؛

- التأخر في رقمنة الإدارة الضريبية؛
- عدم قيام مصالح الإدارة الجبائية بالإحصاء السنوي للمكلفين بالضريبة والنشاطات والأماكن العقارية طبقاً لأحكام المادة 191 مكرر من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة؛
- ضعف الجهاز الرقابي؛
- الفساد الإداري؛
- عدم تعزيز وترقية العلاقات مع المكلفين بالضريبة؛

3.4 التحديات التقنية :

على الرغم من المجهودات المبذولة في إطار اصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية، غير أن وجود بعض التحديات التقنية أدى إلى عدم تجسيد المردودية الجبائية، وبالتالي عدم تحقيق أهداف المتوخاة من برامج إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية.

تتمثل التحديات التقنية فيما يلي:

- عدم إستقرار التشريع الضريبي الذي أثر سلباً على كفاءة وفعالية الإدارة الضريبية من جهة، والمكلفين بالضريبة لعدم مواكبتهم التغييرات المستمرة من جهة أخرى؛
- إختلالات في التشريع الضريبي، بالإضافة إلى الغموض وعدم الوضوح الذي يشوب الصياغة القانونية لأحكام بعض المواد التي تتضمنها القوانين الضريبية، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى حدوث الحالات النزاعية بين الإدارة الجبائية والمكلفين بالضريبة؛
- إعتماذ التشريع الضريبي في الكثير من مواده على التنظيم، والذي قد يصدر مخالفاً لنية المشرع أو لا يصدر أصلاً؛

- عدم إعطاء أهمية للتبليغ؛
- عدم تجسيد العدالة الضريبية (العدالة تجاه الضريبة، العدالة بواسطة الضريبة)؛

5. خاتمة

من خلال ما سبق دراسته والتطرق إليه، يمكن القول أن السلطات العمومية في الجزائر لم تدخر جهدا في إصلاح وعصرنة المنظومة الجبائية كجزء من الإصلاحات الاقتصادية والمالية التي باشرتها قصد تجسيد أهداف الضريبة.

نتائج الدراسة:

لقد دأبت السلطات العمومية في الجزائر، على إتخاذ عدة وسائل وآليات قانونية في إطار برامج إصلاح وعصرنة المنظومة الجبائية، ترمي إلى نقل الإدارة الجبائية إلى إدارة ديناميكية عمومية حقيقية ورقمية بإمتياز، تستند إلى رهان التحضر الجبائي وأكبر قدر من الثقة المتبادلة الذي هو قبول الضريبة، وذلك بهدف المحافظة على حقوق الخزينة العمومية ومحاربة كل أشكال التهرب من أداء الضريبة وإسترجاع ثقة المفقودة مع مستعمليها، إلا أن هناك عدة تحديات حالت دون تجسيد أهداف هذه البرامج، وذلك من خلال:

- إنعدام الإرادة السياسية في تفعيل النصوص التشريعية والتنظيمية في الممارسة العملية (أن تلتزم الحكومة بالتنفيذ الفعال وتعمل على خلق البيئة المناسبة)؛
- الفساد الإداري والمالي الذي عشعش في كل القطاعات جعل إدارة الضرائب غير قادرة على فرض سيادة القوانين الضريبية؛

- ضعف البنية التحتية (شبكة الإتصالات، خدمة الإنترنت، الوسائل الإلكترونية) التي تتيح للإدارة الإتصال بالشبكة العالمية أو الشبكة الداخلية، وقادرة على ضمان الإتصال وتبادل المعلومات بين مختلف المصالح الجبائية؛

- غياب الفوترة في المعاملات التجارية، وكذا التنسيق بين مختلف مصالح الدولة؛
- غياب الدفع الإلكتروني في المعاملات التجارية (أكثر المعاملات تتم نقدا) وهذا ما يزيد من حجم الاقتصاد الموازي؛

- عدم الاهتمام بالعنصر البشري معنويا، ماديا، تكوينا؛
- تهميش الكفاءات.

إلا أن ذلك لا يمنع من إتخاذ إجراءات تعزيزيه داعمة لمجهودات الإدارة الضريبية في إصلاح مكونات النظام الضريبي نجملها في الاقتراحات التالية:

- يجب أن تكون برامج إصلاح وعصرنة الإدارة الجبائية ناتجة عن تحليل وتشخيص الوضع القائم وبالإعتماد على الكفاءات الوطنية، وليس إستعارة برامج جاهزة من الخارج لا تتوافق مع البيئة المحلية؛

- تسريع رقمنة الإدارة الجبائية والعمل على إيجاد منصة رقمية للتنسيق مع المصالح ذات العلاقة؛

- العمل على تعزيز البنية التحتية (شبكة الإتصالات، خدمة الإنترنت، الوسائل الإلكترونية... الخ)؛

- منح الإستقلالية الفعلية للمديرية العامة للضرائب لتدبير شؤونها، وتنفيذ القوانين الضريبية بكل سلاسة، ومن ثم تقييم أدائها قصد إتخاذ التدابير المناسبة في حق المقصرين في حدود مسؤولياتهم؛

- تكوين أعوان الضرائب وتأهيلهم مما يمكنهم التحكم في إستخدام الأجهزة الإلكترونية وإدارة الشبكات بشكل صحيح؛
- الاهتمام بأعوان الإدارة الجبائية ماديا ومعنويا، وذلك حتى يكونوا بمنأى عن الإغراءات المؤدية للفساد، وحمايتهم من كل الضغوط الداخلية والخارجية الممارسة عليهم؛
- رفع الوعي الجبائي من خلال قنوات الاتصال المرئية والسمعية، وكذا شبكات التواصل الاجتماعي؛
- نشر سنويا للإعلام الحصيللة الضريبية وفيما تم إنفاقها، وهذا بهدف إسترجاع الثقة المفقودة في الدولة.

6 . الهوامش والمراجع

- ¹ محمود رأفت علي الدرديري، إبراهيم جابر السيد، (2020)، الإدارة علم وفن، دار الجديد للنشر والتوزيع، الجزائر. ص.05.
- ² قيس حسن عواد، (2004)، المركز القانوني للإدارة الضريبية في التشريع العراقي، الرافدين للحقوق، مجلد4، عدد23، ص ص:147-188.
- ³ رفعت المحجوب، (1971)، المالية العامة، دار النهضة، الجزء الثاني، القاهرة، مصر، ص.27.
- ⁴ حامد عبد المجيد دراز، (2003)، النظم الضريبية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الاسكندرية، مصر، ص.93.
- ⁵ وفاء يحيى أحمد حجازي، المحاسبة الضريبية، كلية التجارة، جامعة بنها، مصر، ص 22.
- ⁶ محمد الحلاق، عبد الهادي الحردان، دراسات في التشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، سوريا، ص.66.
- ⁷ أمزيان عزيز، (2012-2013)، أخلاقية القوانين الضريبية الجزائرية، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الدراسية، ص.27.
- ⁸ صالح مهدي محسن العامري، طاهر محسن منصور الغالبي، (2008)، الإدارة والأعمال، دار وائل للنشر، ط2، الأردن، ص.28-31.

⁹ سهام محمد جاسم، (2011)، العلاقة بين المكلف والإدارة الضريبية وتأثيرها في الحد من التهرب الضريبي، مجلة الاقتصادي الخليجي العدد19.

¹⁰ Direction des Relations Publiques et de la Communication, Organisation de L'administration Fiscale au Fil des Ans, Actu- impôts, n° 09, Direction générale des impôts. Algérie.

¹¹ Direction des Relations Publiques et de la Communication, Le cinquantenaire de l'Administration des impôts Consolider les acquis et maintenir le cap de la modernisation, La Lettre de la DGI, n° 84/2012, Direction générale des impôts ,Algérie.

¹² حراش براهيم، (2012)، عصرنة الإدارة الضريبية كمتغير من متغيرات الإصلاح الضريبي لزيادة فعالية التسيير: دراسة تقييمية للتجربة الجزائرية للفترة 2002-2010، كلية العلوم بالإقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3، ص ص. 20-21.

¹³ المرسوم التنفيذي رقم 190.90، المرخ في 1990/06/23، يتضمن تنظيم الدارة المركزية في وزارة الاقتصاد، الجريدة الرسمية العدد26، الصادرة في 1990/06/27، ص.860.

¹⁴ المرسوم التنفيذي 327.06، المؤرخ في 2006/09/18، المتضمن تنظيم المصالح الخارجية للإدارة الجبائية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد59، الصادرة في 2006/09/24، ص: 7.

¹⁵ Direction des Relations Publiques et de la Communication, La simplification des démarches administratives Vers une réforme du service public, La Lettre de la DGI, n°69/2013, Direction générale des impôts, Algérie.

¹⁶ Direction des Relations Publiques et de la Communication, Assouplissement des procédures contentieuses Un gage de protection des droits des contribuables, La Lettre de la DGI, n°51/2011, Direction générale des impôts. Algérie.

¹⁷ Direction des Relations Publiques et de la Communication, Modernisation de l'administration fiscale: un axe stratégique du Ministère des Finances, La Lettre de la DGI, n° 90/2018, Direction générale des impôts, Algérie.

¹⁸ Direction des Relations Publiques et de la Communication, Modernisation de l'administration fiscale: Pour une administration de performance, La Lettre de la DGI, n° 75/2014, Direction générale des impôts, Algérie.

¹⁹ Direction des Relations Publiques et de la Communication, Amélioration du climat de l'investissement en ALGERIE, La Lettre de la DGI, n° 88/2018, Direction générale des impôts, Algérie.

²⁰ عبد الحليم مهور باشة، الدولة الحديثة: دراسة نقدية في المفهوم عند وائل الحلاق، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 16 العدد2، ص ص: 383-413.

- ²¹ قانون 98-12، المؤرخ في 1998/12/31، يتضمن قانون المالية لسنة 1999، الجريدة الرسمية، العدد 98، الصادرة في 1998/12/31، ص 42.
- ²² قانون 09-09، المؤرخ في 2008/12/30، يتضمن قانون المالية لسنة 2009، الجريدة الرسمية العدد 74، الصادرة في 2008/12/31، ص 14.
- ²³ قانون 02-04، المؤرخ في 2004/06/23، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، الجريدة الرسمية العدد 41، الصادرة في 2004/06/27، ص 03-11.
- ²⁴ مرسوم تنفيذي 10-181، المؤرخ في 2010/07/13، يحدد الحد المطبق على عمليات الدفع التي يجب أن تتم بوسائل الدفع وعن طريق القنوات البنكية والمالية، الجريدة الرسمية العدد 43، الصادرة في 2010/07/14، ص ص 12-13.
- ²⁵ غالم عبد الرحمان ، عمروش عبد الوهاب، (2021)، أثر عملية التنمية على الاستقرار السياسي في الجزائر (2000-2019)، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 08، العدد 01، ص.ص. 09-31.
- ²⁶ مرسوم رئاسي 20-442، المؤرخ في 2020/12/30، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء 2020/11/01، ج. ر العدد 82، الصادرة في 2020/12/30، ص ص 27-32.