

المحاضرة العاشرة : إشكاليات المالية العمومية في الجزائر: (ترشيد الإنفاق العام، تزايد الإنفاق العام، التهرب الضريبي، ...)

تمهيد

المالية العمومية في الجزائر تعاني العديد من الإشكاليات التي تقف حجر عثرة وحائل دون تحقيق العديد من الأهداف التنموية والاستراتيجية وكذا تحقيق التوازنات الاجتماعية والاقتصادية، مثل التهرب والغش الضريبي، ظاهرة تزايد النفقات العامة، ترشيد الإنفاق العام ... الخ

أولاً : ظاهرة ازدياد النفقات العمومية

للقىام بدراسة ظاهرة ازدياد النفقات العمومية ، يجب معرفة طبيعة النفقات العمومية ودورها لأنها عرفت تغيرات ومفاهيم عديدة.

1- طبيعة النفقة العمومية : عرفت طبيعة النفقات العمومية تطويراً كبيراً مع تطور الفكر المالي وهذا نظراً للمفاهيم العديدة التي عرفتها، حيث يبين لنا هذا التطور انتقال الدولة من فكرة الدولة المستهلكة إلى الدولة الموزعة، أي كان الفكر الكلاسيكي يعتبر الإنفاق العام بمثابة استهلاك للأموال، وهذا من خلال قيام الدولة باقتطاع جزء من الأموال للقيام بأداء خدمات معينة واجب عليها القيام بها، ويجدر التذكير بأن الاستهلاك ليس ضاراً في حد ذاته إذا انحصر في الحدود الضيقة التي تملّها الضرورة لقيام الدولة بالوظائف التي أُسندت إليها.

فالدولة تكون ملزمة بتقديم خدمات ضرورية للمجتمع والمتمثلة في الأمن، الدفاع، العدالة أما الفكر الحديث، فتحتختلف نظرته إلى النفقة حيث يعتبرها عملية توزيع الثروة وتحويل للقوة الشرائية من مجموعة لأخرى داخل المجتمع، فالدولة تشبه مصخّة تختص لتوزع وتوثّر و توجه لتحقيق أهدافها¹.

2- دور النفقة العمومية : يرتبط دور النفقة العمومية أساساً بتغيير دور الدولة في الحياة الاقتصادية، فلم تعد النفقة محايدة بل لها دور ايجابي وتمكن الدولة من تحقيق أهداف معينة وإحداث آثار محددة.

3- دراسة ظاهرة ازدياد النفقات العمومية :

تعتبر هذه الظاهرة إحدى السمات المميزة للمالية العمومية في هذا العصر حيث تعتبر من أهم الظواهر الاقتصادية التي استدعت انتباه الاقتصاديين، فهي ظاهرة عامة مستمرة تتحقق في جميع دول العالم سواء الدول

¹ عبد الكريم صادق بركات، حامد عبد الحميد وزار، علم المالية العمومية ، مؤسسة شهاب الجامعة للطباعة والنشر، 1972، ص 63.

النامية منها أو المتقدمة ومهما كان نظامها الاقتصادي والسياسي حيث عرفت هذه الزيادة سرعة كبيرة وخاصة بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى مما ترتب عنها آثار هامة ليس فقط بالنسبة لعلم المالية بل للمجتمع بأكمله.

وأول من لفت الانتباه إلى هذه الظاهرة هو الاقتصادي الألماني "فاجنر" WAGNER A. ، بعد أن قام بدراسة متعلقة بالنفقات العمومية وتزايدتها مما أدى إلى تحسينها سنة 1982 بقانون الذي سماه "قانون الازدياد المستمر للنفقات العمومية" فقد بين أن النفقات الشاملة بين الدول المختلفة أثبتت أن الأمم النامية يزداد نشاط حكوماتها ازيداداً مضطرباً وهذا الازدياد ينصب على الكم والكيف وذلك سواء بالتوسيع في أنشطة قائمة أو نتيجة القيام بمرافق جديدة، ووفقاً لهذا القانون فإن الزيادة في دخل وإنتاج الدولة الصناعية في الفترة الطويلة يؤدي إلى زيادة النشاط الحكومي. وقد فرق "فاجنر" في هذا الخصوص بين وظائف ثلاثة للدولة:

– الوظيفة الأولى: وظيفتها التقليدية المتعلقة بالدفاع والأمن حيث أرجع تزايد النفقات العمومية في ذلك إلى اتجاه الدولة إلى الأخذ بمركزية الإدارة من ناحية، وإلى التوسيع في استخدام الآلات وقمع الاضطرابات نتيجة لتعقد الحياة الاقتصادية من ناحية أخرى.

– الوظيفة الثانية: تتعلق بوظيفتها الإنتاجية حيث تتزايد النفقات العمومية نتيجة تزايد الوظيفة الإنتاجية للدولة.

– الوظيفة الثالثة: تتعلق بالناحية الاجتماعية وقد أرجع "فاجنر" تزايد النفقات العمومية إلى الرغبة في القضاء على الاحتكارات الصغيرة، التي تؤدي إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. وتعيين حجم النفقات العمومية ليس بال مهمة السهلة وهذا لتعداد النفقات مثل المسجلة في الميزانية العمومية والمسجلة في المرافق والنفقات ذات الطابع المؤقت وكذلك نفقات بعض الخدمات كالبريد والمواصلات.

4- أسباب ازدياد النفقات العمومية:

يمكن إرجاع أسباب ازدياد النفقات العمومية في سببين اثنين هما الأسباب الظاهرة والأسباب الحقيقة:

– الأسباب الظاهرة لازدياد النفقات العمومية :

حيث يقصد بالأسباب الظاهرة تلك التي تؤدي إلى الزيادة في رقم النفقات العمومية دون زيادة في المنفعة الحقيقة للخدمات العمومية ، أو زيادة في عبء التكاليف العمومية ، وبمعنى آخر هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم في القيمة النقدية للنفقات العمومية دون أن يقابلها زيادة حقيقة في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العمومية ، ويعكن حصر هذه الأسباب فيما يلي:

*** تدهور قيمة النقود:** يعتبر هذا السبب الأساسي للزيادة الظاهرة في النفقات العمومية في العصر الحديث، ويقصد بها انخفاض القوة الشرائية وبالتالي نقص مقدار السلع والخدمات المراد الحصول عليها بنفس العدد من الوحدات النقدية عن المقدار الذي يمكن الحصول عليه من قبل، هذا ما يفسر ارتفاع أثمان السلع والخدمات، ويتربى على هذا التدهور زيادة النفقات العمومية لمواجهة هذا التدهور.

*** اختلاف طرق المحاسبة المالية:** ويقصد بها اختلاف طرق المحاسبة الوطنية وخاصة كيفية التقييد التي تكون مسؤولة عن زيادة النفقات العمومية ، فكان المتبع فيما مضى، أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض

الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة، وبالتالي لم تكن تظهر نفقاتها وإيراداتها في الميزانية العمومية للدولة مما يجعل النفقات العمومية الواردة في الميزانية أقل من الحقيقة، بينما في الفترة الحالية يتبع ما يسمى بمبدأ وحدة أو عمومية الميزانية العمومية ، الذي يقضي بضرورة ظهور كافة نفقات الدولة وإيراداتها، دون تخصيص في الميزانية العمومية . وظهرت نفقات عامة كانت من قبل تتفق ولم تكن تظهر في الميزانية، ومن ثم فإن الزيادة في النفقات العمومية في هذه الحالة تعد زيادة ظاهرية اقتضتها التغيير في طرق المحاسبة المالية في الميزانية العمومية .

***التوسيع في حدود البلاد:** نتيجة لتحرير بعض الأقاليم المختلفة فهذا يؤدي إلى زيادة حجم النفقات العمومية، وهذه الزيادة ظاهرية فقط للسكان الأصليين، لأنها لا تؤدي إلى زيادة النفع العام.

***زيادة عدد السكان:** من الطبيعي أن تؤدي زيادة عدد السكان إلى زيادة النفقات العمومية، وذلك لمواجهة الالتزامات الجديدة، خاصة في مجال الخدمات العمومية نتيجة توسيع الدولة في خدماتها ورفع مستواها.¹

الأسباب الحقيقة لظاهرة ازدياد النفقات العمومية :

الأسباب الحقيقة لزيادة النفقات العمومية تعني زيادة المنفعة الحقيقة المرتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العمومية بنسبة معينة ويدل ذلك غالبا على ازدياد التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، أي يعني آخر هي تلك العوامل التي تؤدي إلى زيادة فعلية في القيمة الحقيقة للنفقات العمومية في إقليم معين إذا ظل سكانه ومساحته ثابتين وهذه الأسباب تتمثل فيما يلي :

***زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي:** أي تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وذلك من خلال قيامها بالعديد من الأنشطة التي كانت تعد من قبيل النشاط الخاص، وذلك من أجل تحقيق توازن اقتصادي، الذي يتربّع عنه زيادة في حجم النفقات العمومية.

***التطور الاجتماعي:** إن تطور الفلسفة الاقتصادية في بداية القرن 19 وابنه زيادة نمو الوعي الاجتماعي، الذي يعتبر كنتيجة حتمية لانتشار التعليم، ومن ثم ازدياد وعي الأفراد بحقوقهم، وبالتالي زيادة النفقات العمومية بصورة عامة.

***التطور الاقتصادي:** يتمثل في زيادة الدخل القومي والتوجه في المشروعات العمومية والدور الاقتصادية والمنافسة الاقتصادية.

***سوء التنظيم الإداري:** أي عدم مجاراته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي وتطور وظائف الدولة وإسراف الموظفين، كذلك الإسراف في الوظائف العمومية يؤدي إلى زيادة النفقات العمومية .

***أسباب مالية:** إن سهولة الاقتراض في العصر الأخير والذي نتج عنه لجوء الدولة بصورة مكثفة إلى هذه الكيفية في تسديد أي عجز من إيراداتها مما يتربّع عنها زيادة في النفقات العمومية .

¹ سوزي عدلي ناشد، المالية العمومية ، النفقات العمومية ، الإيرادات العمومية ، الميزانية العمومية ، مرجع سبق ذكره، ص 62.

* دور الحروب: قطاع الدفاع يستوعب جزء هام من نفقات الدولة، وهذه النفقات تزداد في أوقات الحروب.¹ ولمعرفة الزيادة الحقيقة للنفقات العمومية يجب استعمال الوسائل الآتية، حتى تتحصل على نسب تقريرية تستعيد فيها آثار الزيادة الظاهرة للنفقات:

* استخدام الأرقام القياسية لاستبعاد ارتفاع الأسعار أي انخفاض قيمة النقود.

* مقارنة نسب الإنفاق العام إلى مجموع الدخل القومي في السنوات المختلفة لأن التغييرات التي تطرأ على قيمة العملة تؤثر على الإنفاق.

* معرفة نصيب الفرد في الإنفاق لاستبعاد الزيادة الناجمة عن زيادة عدد السكان.

ثانياً : ترشيد النفقات العمومية

تعنى بترشيد النفقات العمومية هو تحقيق أكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة والقضاء على أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العمومية وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادلة للدولة. والواقع أن ترشيد النفقات العمومية يتطلب الالتزام بالضوابط التالية:

1- تحديد حجم أمثل للنفقات العمومية : أي أنه ليست من المصلحة تتجه النفقات العمومية نحو التزايد بلا حدود، وإنما تقتضي المصلحة بأن تصل النفقات إلى حجم معين لا تزيد عنه وهو ما يطلق عليه "الحجم الأمثل للنفقات العمومية" وهذا الأخير هو ذلك الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لأكبر عدد من المواطنين، وذلك في حدود أقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادلة للدولة.

2- إعداد دراسات الجدوى للمشروعات: تتضمن دراسة الجدوى لأي مشروع على العناصر التالية: التكاليف الاستثمارية، الدراسة التسويقية، خطة التمويل المقترحة، اقتصadiات تشغيل المشروع، ربحية المشروع، الآثار المختلطة للمشروع على البيئة واتساقه مع المجتمع، فرص العمالة التي يخلقها المشروع وآثاره على الادخار وإعادة توزيع الدخل، كذلك الآثار الاجتماعية للمشروع.

3- الترخيص المسبق من السلطة التشريعية: تفرض قواعد المالية العمومية بأن إنفاق أي مبلغ من الأموال العمومية أو الارتباط بإنفاقه، يجب أن يكون مسبوق بترخيص من السلطة التشريعية، ضماناً لتوجيهه بالشكل الذي يضمن تحقيق المصلحة العمومية ، كما أن هذا الترخيص يساعد على ترشيد النفقات، لأن أعضاء البرلمان أثناء مناقشتهم مشروع الميزانية قد يطالبون الحكومة بإلغاء بعض النفقات أو استبدالها.

4- تجنب الإسراف والتبذير: تتجلى صور عديدة للإسراف والتبذير في النفقات العمومية في كثير من الدول النامية نوجزها فيما يلي :

- ارتفاع تكاليف تأدية الخدمات العمومية .

- سوء تنظيم الجهاز الحكومي والإداري.

¹ عبد الكريم صادق بركات وحامد عبد الحميد وزار: علم المالية العمومية ، مرجع سبق ذكره، ص 70 .

- تحقيق المصلحة الخاصة لبعض ذوي النفوذ والسلطة..
 - عدم وجود تنسيق في العمل بين الأجهزة الحكومية كما هو الحال مثلاً بالنسبة للأجهزة المسؤولة عن المياه والكهرباء وتعبيد الطرقات.
 - زيادة عدد العاملين في الجهاز الحكومي والإدارات العمومية عن القدر اللازم لأداء الأعمال.
 - المبالغة في نفقات التمثيل الخارجي والدبلوماسي ... الخ.
- وعلمية ترشيد النفقات العمومية تتطلب القضاء على جميع أوجه الإسراف والتبذير المذكورة سابقاً وغيرها وبالخصوص تشديد الرقابة بمختلف أنواعها على النفقات العمومية وأن يتم توجيه النفقات العمومية نحو إشباع الحاجات العمومية بأقل تكلفة ويطلب ذلك ما يلي :
- محاربة كل مظاهر الإسراف والتبذير في المال العام.
 - تحديد أولويات الحاجات العمومية والإنفاق العام.
 - الحد من الحجم الكلي للإنفاق عن طريق ربط هذا الحجم للكميات الاقتصادية الكلية.
 - التركيز على إنتاجية كل نفقة.
 - إعادة تنظيم المرافق العمومية .
 - استئصال ما يسمى فاعلية أو الرشادة الإدارية.

ثالثاً : التهرب والغش الضريبي

تعتبر الضريبة عبء على المكلف بما لذلك فهو يحاول بشتى الطرق مقاومتها وذلك إما بالتخلاص منها أو إلقاء عبئها إلى شخص آخر وللتخلاص منها و هناك نوعان من التهرب الضريبي المشروع والتهرب الضريبي غير المشروع.

1- التهرب الضريبي التهرب الضريبي المشروع

يقصد بالتهرب الضريبي، أن تفرض على تصرف معين، كالبيع أو الشراء لكن المكلف بالضريبة رغبة منه في عدم دفع الضريبة يعمل على عدم تحقق الواقعة المنشأة لها. فتصرفه يكون سلبياً إلا يقوم بواقعة البيع أو الشراء، فالتهرب الضريبي يعني إذن التخلص من عبء الضريبة كلياً أو جزئياً دون مخالفة أو انتهاك القانون، حيث يستخدم المكلف حقاً من حقوقه الدستورية باعتبار أن حريته في القيام بأي تصرف من عدمه تكون مضمونة دستورياً. ومن ثم لا يسأل المكلف بالضريبة عن تصرفه السلبي نظراً لأنه لم ينتهك القانون أو يحتال عليه، ونفس الشيء بالنسبة للشركات التي تقيم مراكزها ومقراتها الاجتماعية في دول أين توجد معدلات الضريبية فيها بجد منخفضة.

كذلك قد يتتجنب الشخص الضريبي عن طريق الاستفادة من ثغرات التشريع الجبائي، مثل حينما لا يقوم التشريع الجبائي بإخضاع الجبات للضريبة على الدخل الإجمالي، فيقوم الشخص في حياته بتوزيع ثروته على الورثة عن طريق الهبة، لكي يتتجنب الخضوع للضريبة الخاصة بالشركات، فهذا الشخص لم يخالف القانون ولكنه استفاده من الثغرات

الموجودة فيه، وبالرغم من أنه قد يكون سوء النية إلا أنه لا يمكن فرض أي عقوبة عليه، ولا يكون أمام المشرع إلا محاولة سد هذه التغرات.

2- الغش الضريبي التهرب الضريبي غير المشروع

يقصد بالغش الضريبي تلك السلوكيات والممارسات التي تتم بهدف التحايل وتجنب أداء الضريبة وهذا خارج إطار القانون، أي أنها كلها ممارسات غير مشروعة.

فالغش الضريبي بهذا المعنى يفترض تحقق الواقعة المنشئة للضريبة بالفعل إلا ان المكلف بالضريبة يتهرب من دفعها كلياً أو جزئياً بالاستفادة من الإعفاءات الضريبية وثغرات القانون والنقص الذي يكتسي نصوصه، وبذلك يتحلى جوهر التفرقة بين ظاهرة العش الضريبي والتهرب الضريبي السالف ذكرها.

وقد يتحول التهرب الضريبي إلى غش ضريبي فالعش الضريبي بعد تصرفًا غير مشروع، ويمثل عدم احترام إرادى لأنه انتهك الروح القانون وإرادة المشرع باستخدام طرق احتيالية وتسلیسه من جانب المكلف بالضريبة بعد التخلص من عباء الضريبة، ومن صور الغش الضريبي الامتناع عن تقديم التصريح أو تعمد الكذب في مضمون هذه التصريحات وتقديم بيانات غير صحيحة عن قيمة الوعاء الضريبي أو حقيقة المركز المالي للمكلف بالضريبة أو التمسك محتوى سجلات محاسبة غير قانونية أمام المصالح العربية أو إعفاء وعاء الضريبة إعفاء مادياً كما هو الحال بشأن السلع المهرية من الخارج أو من المناطق الحرة.

3- التفرقة بين التهرب الضريبي والغش الضريبي

يكس جوهر التفرقة بين التهرب الضريبي والغش الضريبي في أن التهرب الضريبي تكون فيه الإرادة المكلفة - التفرقة بين التهرب الضريبي والغش الضريبي يمكن جوهر التفرقة بين التهرب الضريبي والغش الضريبي في أن التهرب الضريبي تكون فيه الإرادة المكلفة بالضريبة متوجهة نحو تخفيف العبء الضريبي، إلا أنه يسلك في سبيل ذلك سيلاً مشروعة، فالمكلف هنا يمارس حقاً من حقوقه القانونية والاقتصادية ليتحقق هدفها مشروعاً بالنسبة له، وبالتالي فلا يقع عليه أي عقوبة أو جزاء، فالتهرب الضريبي هذه الصورة يتتوفر فيه العنصر المعنوي (سوء النية) دون العنصر المادي (الحيل التسليسية).

أما الغش الضريبي فتحده في إرادة المكلف بالضريبة نحو تخفيف أو إسقاط العبء الضريبي ، ولكن يسلك في سبيل تحقيق ذلك طرق غير مشروعة تصل به إلى حد التسليس والاحتيال، ومن ثم يستوجب سلوكه متابعته قانوناً فالعش الضريبي هذا الشكل يتتوفر فيه العنصر المعنوي المادي ولذلك يتبعه عدم الخلط بين التهرب الضريبي والغش الضريبي، فال الأول يمثل العام والثاني يمثل الخاص، والغش الضريبي يعتبر حالة خاصة من حالات التهرب الضريبي هي حالة

التهرب من الضريبة عن طريق حرق القانون و يؤدي التهرب الضريبي إلى آثار سلبية من ناحية مالية الدولة وعدم قدرتها على الوفاء بالتزاماتها التجاه الأفراد، إن أنه يفوت على الدولة جزءاً هاماً من حصيلة الضرائب، كما أنه يؤدي إلى الإخلال مبدأ العدالة في توزيع الأعباء العامة ولذلك فإن الدولة تعمل جاهدة على محاربة هذه الظاهرة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي.

الأسباب النفسية: وتعود إلى ضعف مستوى الوعي الضريبي لدى المكلف واعتقاده أن الضريبة أداة لافتقار الشعوب وهذا الاعتقاد لأسباب تاريخية.

-أسباب تشريعية: تعدد تشريعات الضرائب وتعدد الضرائب مما يؤدي إلى إرهاق المكلف بالضريبة وترك الثغرات بحيث

إن النظام الجبائي هو نظام تصرحي يعتمد على تصريح المقدم من طرف المكلف وهذا مما يزيد من نسبة التهرب

-أسباب إدارية: العدد الهائل للمكلفين والملفات المعروضة للدراسة؛

-نقص عدد الموظفين ونقص كفاءتهم المهنية؛

-ضعف المرتبات

صعوبة تقدير الوعاء الضريبي

-وفرة المداخيل بالنسبة للدولة نظراً العائدات الكبيرة من الصادرات المواد الأولية والختام اعتبر أن الضريبة على المداخيل هي ضريبة ثانوية.

- اعتبار فكرة سرقة الدولة لا تعد سرقة مادامت شخص معنوي.