

قراءة في مشروع قانون المالية لسنة 2006

✍ الدكتور عبد الرحمن تومي / جامعة الجزائر

I

يأتي مشروع قانون المالية للسنة 2006 في إطار إقتصادي يتسم بالاستقرار على المستوى الكلي، ومحاولة إدخال إصلاحات جديدة على المستوى الجزئي.

- هذا ونذكر بأن الجزائر تشهد تحول جذري في النظام الاقتصادي من نظام شمولي ممرکز إلى نظام مفتوح تحكمه ضوابط السوق، كما تتميز المرحلة بالعودة الجادة إلى المكانة الطبيعية في مختلف المحافل الدولية. وبداية النهاية اللازمة المتعددة الأوجه (اقتصادية، سياسية، أمنية).

- تزامن هذا المشهد مع تحسن في المناخ الطبيعي (هطول الأمطار للسنتين الفارقتين) وتحسن آخر في المناخ المالي (ارتفاع أسعار الطاقة بداية من السادس الثاني لسنة 98).

- هذا يعني أن القدر قد وفر لنا فرصة لا تقدر بثمن، يمكن استغلالها لانطلاقة حقيقية نحو غد أفضل من خلال تسخير كل طاقاتنا (البشرية، المالية، المادية) حتى نحقق تنمية مستدامة من شأنها توفير مساحة أمل لكل من يحس بأنه على هامش الحياة.

- وبالفعل، فإن برنامج دعم النمو الذي أعلن عنه رئيس الجمهورية بغلاف مالي يقارب 60 مليار دولار، قد بدأ تنفيذه من خلال هذه الميزانية والذي يمتد إلى غاية نهاية 2009، وهذا ما يضيف أهمية خاصة لهذا المشروع.

أولا : تحليل المالية العامة

إن أهم ما يميز المالية العامة، هو الأهداف التي تسطرها الدولة والآليات التي تعمل بها لتحقيق تلك الأهداف. وعلى هذا الأساس، فإن الأدوات التي من خلالها تسيطر الدولة على الاقتصاد هي الضرائب والإنفاق، واللوائح التنظيمية، أما وظائفها فهي على التوالي : إعادة توزيع الثروة بشكل أكثر عدالة، حيث يمس كل شرائح المجتمع، وتحقيق الكفاءة الاقتصادية في الانتاج والاستهلاك والتسيير والبحث والتطوير، وتأتي الوظيفة الثالثة المتمثلة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وأخيرا تمثيل البلد بأفضل أداء في المحافل الدولية.

- من هنا تبرز أهمية تحليل الهيكل المالي للميزانية حيث يقارن بين ما ينفق على الجهاز الحكومي من جهة، وما ينفق على الولايات من جهة أخرى، وما ينفق على البلديات من جهة ثالثة .

- وحتى يكون التوزيع للثروة يتسم بأكثر عدالة، الواجب يقتضي أن ما يتم إنفاقه على البلديات يقترب من الغلاف المالي للولايات، ويأتي الجهاز الحكومي في المرتبة الثالثة، هذا ما تؤكد أحدث الدراسات في توزيع الثروة للبلد.

السؤال : متى يمكن أن نعرف الحدود المالية الفاصلة بين هذه المكونات ؟ ثم الحكم عليها !

- إذا اعتبرنا أن الميزانية هي نفقات توجه أساسا لخدمة المواطن في النهاية، فهذا يعني أن مواردها (الميزانية) هي أموال يدفعها المواطن نفسه، وبالتالي كم يدفع هذا المواطن سنويا لتعبئة موارد الميزانية ؟

- النفقات التقديرية لمشروع ميزانية 2006 هي : 2.623,4 مليار دج.

- عدد السكان في حدوده 32.600,00 وبالتالي فالمواطن يدفع للدولة ما قيمته : 80472 دج.

السؤال : ما هي نسبة الرعاية الصحية، التعليم، التأمين، وغيرها من الخدمات الضرورية ؟ فهو لا يستفيد من الرعاية الصحية إلا في حدود 2148 دج/السنة، أي لا تمثل سوى 2,67%. وهي ملاحظة في غاية الأهمية.

ثانيا : تحليل الميزانية

للميزانية ثلاثة وظائف أساسية يتفق حولها كل الاقتصاديين والمحليلين الماليين وهي :

°1- أداة يتم بواسطتها تقسيم جزء من الناتج الوطني بين الاستهلاك والاستثمار.

°2- تؤثر على ما هو معروض من عوامل الانتاج (اليد العاملة، رأس المال، الإنتاج) في قطاعات معينة، من خلال الإنفاق المباشر والحوافز الضريبية غير المباشرة.

°3- تؤثر على الأهداف الاقتصادية الكلية، وهو ما نعني به السياسة المالية، كطريقة تشكيل الضرائب، والإنفاق العام للمساعدة في بناء التنمية بعمالة عالية، واقتصاد متحرر من الضغوطات التضخمية والتمويلية وغيرها.

- انطلاقا من هذه الوظائف يتعين علينا التطرق إلى تحليل تطور النفقات والإيرادات لتحديد أهم نقاط الضعف والقوة فيها.

- قدرت نفقات ميزانية 2006 بمبلغ : 2631,4 مليار دج، حيث تحتل نفقات التسيير 1283,4 مليار دج، أي ما يعادل 48,77% من مجموع النفقات. وتمثل 22,4% من الناتج الداخل الخام.

ملاحظات :

1- مقارنة ب : سنة 2005 هناك زيادة ب : 2,2% ، وحسب مشروع قانون المالية تعود إلى الأسباب التالية :

أ/ تخفيف عبء المديونية العمومية الجاري أدائها وتسديد مسبق
لجزء منها سنة 2004.

ب/ يتوقع ارتفاع في كتلة الأجور نتيجة الترقية في الدرجات
للمستخدمين في القطاع العمومي، وتوظيف ما تم تكوينه.

ج/ ارتفاع في الدعم المقدم للتسيير وكذا المستشفيات الجديدة ب :
8,9%.

2- إن أهم ما يلاحظ في نفقات التسيير لهذه السنة، هو غياب
الإشارة إلى التحويلات الاجتماعية، سواء بالنسبة للتدابير التشريعية،
أو الأرقام، على الرغم من تعهد الحكومة في برنامجها بالتكفل لفئة
الفقراء والمحرومين. ونزداد قلقا حينما نعرف الغلاف المالي الموجه
إلى التجهيز والذي فاق نفقات التسيير، وهو يعبر اقتصاديا عن
مناصب شغل جديدة، وبالتالي زيادة متوقعة في الكتلة النقدية ترافقها
زيادة في الاستهلاك، مما يؤثر مباشرة على الأسعار (زيادة الطلب).

وبالعودة إلى معطيات المشروع نجد مؤشر الاستهلاك يزيد ب :
4,7% (تقدير) بينما زيادة مداخيل الأسر (المتوقعة من نفقات التجهيز)
المتاحة قدرت بنسبة 3,7% لسنة 2006 مقارنة بسنة 2005، مع العلم أن
الزيادة السكانية هي في حدود 1,5% سنوياً.

هذا ما يؤكد الزيادة في توسيع هوة الحرمان للفئات المتوسطة
الدخل إن وجدت والفئات المحدودة الدخل وما أكثرها !

- نفقات التجهيز قدرت ب : 1348 مليار دج وهي بذلك تمثل
51,23% من إجمالي النفقات، و23,5% من الناتج الداخلي الخام (PIB).

- نفقات التجهيز تجاوزت نفقات التسيير في مشروع
الميزانية، هذا يؤكد رغبة الحكومة في تنفيذ برنامج الرئيس (دعم
النمو) والذي يمتد إلى غاية 2009.

قراءة في مشروع قانون المالية لسنة 2006

إن الشيء الغير المؤكد لدينا، ويبقى هاجس طوال فترة البرنامج هو :

1- ظاهرة الفساد المستشري للمال العام، أمام ضعف أداء آلية الرقابة المختلفة.

2- محدودية قدرة المنظومة البنكية والمؤسسات المالية على توظيف واستغلال هذه الوفرة من الأموال الموجهة للإستثمار.

3- تدني كفاءة الإنتاج لدى القطاعات المستقبلية لهذه الأموال. أي أن عوامل الإنتاج تعمل بأقل من طاقتها الانتاجية.

- هذا، بالنهاية يشكل خلل بين الكتلة النقدية كمدخلات والإنتاج كمخرجات، حيث يواجه الاقتصاد ضغط تضخمي يعالج على حساب اليد العاملة (لحفاظ على التوازنات الكلية للإقتصاد). وبالتالي فالمتضرر هو فئة العمال (مستوى معيشي أعلى من الأجر).

علاقة النفقات بالنتائج الداخلي الخام (PIB).

السنة البيان	2004	2005	2006
تطور النفقات PIB %	%30,7	%43,5	%45,9
تطور النتائج الداخلي الخام مليار دج.	6045	5295	5742
تطور PIB مليار \$	83.37	72,27	77,59

المصدر : مشروع قانون المالية لسنة 2006. تقدير لسنة 2006.

ملاحظات :

1- تقدير النتائج الداخلي الخام بـ \$ حسب سعر الصرف الجاري لكل سنة.

2- إن التخوف الذي سجلته على مستوى نفقات التجهيز اتضح بشكل جلي في الجدول أعلاه.

- بمقارنة بسيطة بين تطور النفقات لسنتي (2005،2006) بالنسبة لسنة 2004 سوف تدرك معي نسبة محترمة اقتطعت من الناتج الداخلي الخام (زيادة ب 14% في المتوسط).

- كان ينتظر أن ترتفع ثروة الأمة (زيادة الناتج الداخلي الخام)، لكن حتى سنة 2006 ينتظر أنها لا يمكن أن تحقق المستوى الذي حققته سنة 2004. (زيادة في النفقات وانخفاض في الناتج الداخلي الخام).

مقارنة النفقات بالإيرادات :

أما الإيرادات فقد قدرت الزيادة ب : 2,3% بينما النفقات قدرت ب : 14,3% هذا يعني أن معدل نمو النفقات أكبر من معدل النمو الاقتصادي، وهو تحدي مستقبلي حقيقي، خاصة إذا علمنا أن زيادة المداخل مرتبطة بالأسعار أكثر مما هي مرتبطة بحجم الكميات المنتجة في قطاع المحروقات.

ملاحظة 1 : تقدير الإيرادات كان على أساس سعر مرجعي للنفط وهو 19 \$ ولذلك يمكن الرفع من مستوى الإيرادات بتغيير السعر المرجعي.

- إن الاعتماد على سعر 19\$ يعني إتباع سياسة مالية حذرة خوفا من تقلبات أسعار المحروقات بنحو سلبي مما يفقد توازن الميزانية، والعودة إلى تآكل الاحتياطي والتقليص من المشاريع الطموحة.

- كذلك لمعالجة العجز المسجل في الميزانية من صندوق ضبط الإيرادات.

ملاحظة 2 :

- الزيادة السنوية في الإيرادات 2,3% عما كانت عليه في 2005.

- والزيادة السنوية في الناتج الداخلي الخام المقدرة هي 5,8%
- بينما الزيادة السنوية في الإيرادات الضريبية قدرت بـ : 4,3% فقط وهي اقل من نسبة P.I.B.

هذا يعني الآتي :

- أ- ضعف الإدارة الضريبية (سوف نتحدث عنها فيما بعد)
- ب- ضعف كفاءة الجهاز الإنتاجي.
- ج- انخفاض متوسط الدخل مقارنة بـ : (P.I.B)
- إن مجموع الإيرادات لسنة 2006 قدرت بـ : 1667,9 مليار دج. وزعت على النحو التالي :
- الإيرادات العادية 751,9 مليار دج.
- الجباية البترولية 916 مليار دج أي ما يعادل 54,91 = 55% من مجموع الإيرادات.

ملاحظة : هذا يؤكد حقيقتين :

1/ الاعتماد بشكل كبير على تمويل الميزانية من المحروقات، هذا يعني هشاشة الاقتصاد الوطني (القطاعات المنتجة تعطي قيمة مضافة ضعيفة).

2/ دليل على ضعف كفاءة الجهاز الضريبي.

إن ارتفاع الجباية العادية بالنسبة لسنة 2005 (المتوقع لسنة 2006) لا يعبر عن الحقيقة، لأنه يستند أساساً إلى الارتفاع في الاستيراد بـ 8% مقارنة بسنة 2005. حيث يستقر في حدود 22,2

مليار \$ من جهة، ومن جهة أخرى انخفاض قيمة الدينار مقابل \$، حيث انتقل من 72 دج/\$ في سنة 2003 إلى 73,26 دج/\$ في السداسي الأول لسنة 2005 وينتظر أن يصل إلى 74 دج/\$ في سنة 2006، ونفس الملاحظة بالنسبة للأورو €.

السياسة الضريبية : هي أداة تمويلية، وهي أداة تستعمل للتأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي لتحقيق العديد من الأهداف.

1/ أهداف السياسة الضريبية : أوجزها في النقاط التالية :

أ- توجيه الاستهلاك، وذلك من خلال تأثيرها على الأسعار النسبية للسلع والخدمات (تشجيعا أو تثبيطا).

ب- توجيه قرارات أرباب العمل (من الناحية المنطقية النظرية) على مستوى الكمية المنتجة (عن طريق الحجم الساعي، نوعية العمل، حجم المدخرات)، تغيير الهيكل الوظيفي، التأثير على هيكل الإستثمارات بتوجيهها نحو قطاعات معينة، زيادة تنافسية المؤسسات (التأثير على عوامل الإنتاج).

ج- أداة للإندماج الاقتصادي : من خلال تنسيق الأنظمة الضريبية، واعتماد نفس المدونة من الضرائب، تنسيق المعدلات، الإعفاءات، التخفيضات الممنوحة، أنماط الاهتلاك المعتمدة، تبادل المعلومات بخصوص ظاهرة التهرب.

د- إعادة توزيع الدخل على نحو يقترب من العدالة، فهي (الضريبة) تقوم بدور المصحح لحالة التوزيع الأولي، وبالتالي تقلل من الفوارق الاجتماعية على مستوى المداخل وذلك بعد تحديد الفئات الاجتماعية المستهدفة.

هـ - توجيه المعطيات الاجتماعية : كالزواج، الانجاب، السكن، التعليم، الصحة، خدمات النقل..... الخ.

2/ أدوات السياسة الضريبية : تصنف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية النفقات الضريبية إلى خمس مجموعات.

- التخفيضات الضريبية، التخفيضات الخاصة بالمعدلات، القرض الضريبي، تأجيل مواعيد الدفع، الاعفاءات الضريبية.

3/ بعض مؤشرات الأنظمة الضريبية : أشير إلى بعض المؤشرات الضريبية، والتي تستعمل لتصميم أنظمة ضريبية جيدة دون الخوض في تحليلها وهي : مؤشر التثتت، مؤشر تأخرات التحصيل، مؤشر التحرير، ومؤشر الموضوعية، والملاحظة التي يمكن تسجيلها هنا ، هي أن المنظومة الضريبية في بلادنا بالرغم من إدخال بعض الاصلاحات عليها، إلا أنها لا تزال معقدة وغير واضحة لدافعيها، وتشكل ضغط نفسي واجتماعي واقتصادي على المكلفين بدفعها.

4/ أهم الملاحظات حول الهيكل الضريبي :

الاييرادات. } 36,22 % من مجموع
الاييرادات الجبائية = 610,770 مليار دج
- 10,63 % من (P.I.B)

وهي لا تغطي تكاليف (نفقات) التسيير سوى ب : 47,59 %
معناه : لا تزال إيرادات الجبائية ضعيفة مما يؤكد ضعف دور الجهاز الضريبي (وجود خلل).

1- الضرائب المباشرة :

أ-الجبائية على المداخل = 168,1 مليار دج وهي تمثل نسبة 27,52 % من إيرادات الجبائية.
ب-الجبائية على الأعمال = 303,09 مليار دج وهي تمثل نسبة 49,62 % من إيرادات الجبائية.

ج- الجباية على البترول = 916 مليار دج وهي تمثل نسبة 149,97% من إيرادات الجباية.

وتمثل 54,92% من مجموع إيرادات الميزانية، وتمثل 15,95 ≈ 16% من الناتج الداخلي الخام (P.I.B) للعلم $PIB = 5742,4$ مليار دج.

استنتاج :

1/ الهيكل الضريبي في الجزائر يعتمد أساسا على الضرائب المباشرة بنسبة (27,52% + 49,62%) 77,14% وعندما نضيف لها حواصل التسجيل والطابع تصل إلى : 80,69%.

هذا يعني أن أولويات النظام الضريبي في بلادنا على المدى المتوسط على الأقل يعتمد على الضرائب المباشرة، وهي النوع السائد .

- إذا أخذنا الضرائب غ المباشرة فهي لا تمثل سوى 0,14% من مجموع الإيرادات الضريبية، وحواصل الجمارك لا تتعدى 1,92% . إذا هناك ضغط ضريبي على الدخل وهو لا يشجع على الاستهلاك. بأي حال من الأحوال، وبالتالي فهو معرقل للتنمية (للآلة الانتاجية).

للعلم : الضرائب المباشرة تتعلق بالثروة والدخل ، بينما الضرائب غ المباشرة تعلق بالانفاق والمعاملات.

- كما أن هذه الوضعية تعبر عن وجود استهلاك غير معلن (السوق، الموازية). وهي نقطة ضعف ومن معرقات التنمية.

- لا يعكس حقيقة حجم العمالة ولا يدل على الكفاءة الاقتصادية.

توصية : الواجب توسيع الوعاء الضريبي، وتخفيض المعدلات، للعمل على زيادة المردودية المالية، والتقليص من محاولات التهرب الضريبي، ومن الآليات الفعالة في محاربة التهرب : هو إنشاء شبكة معلوماتية بين البنوك ومؤسسة الضمان الاجتماعي والسجل التجاري وكذا المؤسسات الانتاجية.

وبذلك نكون قد حولنا الضريبة إلى آلية تحريك للقطاعات المنتجة والتي بدورها تؤثر على الناتج الداخلي الخام (خاصة الصناعة والخدمات).

ملاحظات عامة حول مشروع الميزانية :

1- بعض الأخطاء الواردة في الترجمة من النص الأصلي بالفرنسية إلى العربية.

2- غياب بعض المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية ذات الدلالة: مثل :

- مستوى التطور الذي سجله القطاع الفلاحي لسنة 2005.

- مستوى التطور الذي سجله القطاع الصناعي لسنة 2005.

- مستوى التطور الذي سجله قطاع الخدمات والأشغال العمومية لسنة 2005.

- مستوى التطور الذي سجله قطاع الاستثمار الأجنبي المباشر لسنة 2005.

3- غياب رقم حول المديونية الداخلية والخارجية (تمثل عبء يجب معرفته)

4- غياب مؤشر البطالة والشغل لسنة 2005.

5- غياب كلي للتحويلات الاجتماعية، وبالتالي لا نعرف ما هو نصيب الفئات المتضررة (الأقل دخلا والمعدومة) من ثروة البلاد حين توزيعها (الميزانية).

6- ضرورة الفصل بين النفقات الموجهة لتسيير أي قطاع وزاري أو مؤسسة والنفقات الموجهة للبرامج الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعسكرية وغيرها.

X

1- المناقشة العامة لبيان البنك المركزي المجلس الشعبي الوطني.
نوفمبر 2000.

2- بيان الحكومة عن السياسة العامة نتائج وإنجازات : مصالح
رئيس الحكومة. ماي 2005.

3- Le secteur informel illusions et réalités CNES Juin 2004.

4- تقرير عرض قانون المالية لسنة 2006.

تقرير عرض وزارة المالية أكتوبر 2005.

5- La conjoncture économique et sociale CNES, 2eme
Semestre 2004.

6- الاقتصاد : - بول آ . سامويلسون.

- ويليام د. نورد هاوس

ترجمة : هشام عبد الله.

مراجعة : د. أسامة الدباغ.

الطبعة الأولى 2001.

الأهلية للنشر والتوزيع – الأردن