

التحويلات الإقتصادية الدولية ودواعي الإصلاح الضريبي في الجزائر

د. عبد المجيد قدي
أستاذ مكلف بالدروس
- معهد الاقتصاد - الجزائر

التحولات الإقتصادية الدولية ودواعي الإصلاح الضريبي في الجزائر

د. عبد المجيد قدي
أستاذ مكلف بالدروس
- معهد الاقتصاد - الجزائر

تعيش الإقتصاديات المختلفة عبر تاريخها من فترة لأخرى إفرازات تقضي القيام باصلاحات كلية أو جزئية. ورغم أن مدلول الإصلاح ليس واضحا بالقدر الكافي لما تتسم به عملية الإصلاح من ديناميكية مستمرة، إلا أنه يمكننا إعتبار الإصلاح ذلك الجهد المبذول في سبيل تغيير أوضاع قائمة لتحقيق أهداف ما، إنطلاقا من أرضية معيارية معينة تسعى دائما لتحقيق ما يجب أن يكون.

- إلا أن الواقع قد يسفر عن عدم فعالية الإجراءات المتخذة لتحقيق الأهداف المرجوة، مما يستدعي إعادة النظر فيها. وتعتبر هذه المراجعة للإجراءات- في حد ذاتها - إصلاحا.

إذا كان نجاح أية عملية إصلاحية يتطلب توفر مجموعة من العوامل ككفاءة الجهاز السياسي والإطارات الفنية المتخصصة، والإنسجام بين عناصر العملية الإصلاحية؛ فإن الدوافع قد تختلف. ومن أهم الدوافع التي يمكن تسجيلها في عمليات الإصلاح الإقتصادي الظروف الدولية، وهذا نتيجة لطبيعة المحيط الدولي المتسم بالترايط بين الإقتصاديات وإنتاحتها على بعضها بعضا. مثل هذا الترايط لا محالة ينعكس على السياسات الاقتصادية المستخدمة.

لقد عرف الاقتصاد العالمي في منتصف الثمانينات جملة من التحولات تمثلت في انهيار المعسكر الإشتراكي، واتجاه دول أوربا الشرقية للتحوّل نحو إقتصاد السوق، ودخول معظم الدول النامية في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي لمعالجة أوضاعها الإقتصادية في ظل مديونية متزايدة مما جعل هذا الأخير ينتهج صرامة كبيرة في التعامل مع هذه الدول.

وتزامن هذا الواقع مع بروز مؤشرات تدهور أسعار المواد الأولية -ومنها البترول- وهذا ما كشف الغطاء عن عجز القطاع العمومي في الدول النامية، وظهر جليا سوء تسير هذا القطاع الأمر الذي دعا إلى ضرورة القيام بإصلاحات هيكلية شاملة. (1)

في مثل هذا السياق، شهد الإقتصاد الجزائري محاولات إصلاح مست جميع جوانبه والتي من بينها النظام الضريبي.

إن نطاق الإصلاح الضريبي لا بد أن يبقى رهن الأولويات الإقتصادية والإجتماعية التي يحددها النظام الإقتصادي، وذلك لأن السياسات الإقتصادية الضريبية تؤثر بشكل عام في معدلات النمو ليس فقط بإيجاد بيئة تساعد على الإستثمار وإنما أيضا بزيادة عند النمو على الإستثمار وهذا ما بينته الدراسات في بعض البلدان [كوريا، زامبيا] ما بين 1960-1989 حيث كان للبلدين نفس معدل الإستثمار إلى الناتج المحلي الخام تقريبا، ولما كانت لهما سياسات تجارية ومالية شديدة الإختلاف فما الناتج المحلي الإجمالي الكلي لكوريا بنسبة 9٪ ولم ينم ناتج زامبيا إلا ب 1٪ فقط. (2)

إن التحدي بالنسبة للسياسة الضريبية في الجزائر في ظل الإصلاح هو تصميم هياكل ضريبية بعد تراجع الجباية النفطية تتسم بالإنصاف وتكون ممكنة التنفيذ الإداري بما يؤدي إلى تحصيل ضرائب كافية وتقضي على أوجه الخلل والتشويه إلى أدنى حد ممكن.

إن الإصلاحات التي عرفها النظام الضريبي الجزائري لا تخرج عن كونها مؤيدة ومساعدة للإصلاحات الإقتصادية التي تم الشروع فيها مع بداية الثمانينات وتدعمت بإصلاحات 1988 فما هي ضغوطات المحيط الدولي في كل هذا؟

إن محاولة إستكشاف مظاهر التأثير الدولي على الإصلاح الضريبي في الجزائر كثيرة ومتنوعة إلا أننا سوف نقتصر على تحليل عنصرين هامين هما:

1- التحولات الدولية في مجال السياسات الإقتصادية- الضريبة :

في بداية الثمانينات عرفت معظم البلدان الصناعية تضخما مرتفعا وعجزا ماليا كبيرا ورثته من أواخر عقد السبعينات، وهذا ما جعلها تتبنى سياسة نقدية صارمة لمواجهة التضخم.

كما حاولت هذه الدول التركيز في سياستها المالية على تخفيض أوجه العجز الهيكلي في الميزانية العامة إلا أن الولايات المتحدة الأمريكية بالموازاة مع ذلك سعت إلى إحياء ما يسمى باقتصاديات العرض بنبذها لأسس نماذج الطلب وتجسد ذلك بتقديم الرئيس ريغان في 18/02/1981 برنامجا إقتصاديا يعتمد على خفض معدل نمو الإنفاق الحكومي وخفض مدروس ومقنن لمعدلات الضرائب والحد من التوسع النقدي مع تخفيض القيود على قطاعات الإقتصاد القومي الأمريكي. (3) وتم إستلهاهم هذه الأفكار من قبل رئيسة الوزراء البريطانية مارجريت تاتشر بما أدى في النهاية إلى بذل الجهود للحد من دور القطاع العام في الإقتصاد، والتخفيف من اللوائح المنظمة للمشروع الخاص. وقد إنطوى هذا على تحرير بعيد المدى للأسواق المالية وقطاعات أخرى في الإقتصاد.

لقد أدركت الدول الصناعية أن هناك ترابطا فيما بينها من خلال الهزات التي أصابتها سواء في 1929 أو في الإثنين الأسود ل 1987. وهذا ما جعل التفكير يتجه نحو ضرورة التنسيق بين السياسات الإقتصادية لأنه لم يعد اليوم هناك إقتصاد مغلق، ذلك أن الآثار المحلية لأي سياسة إقتصادية يتخذها بلد بمفرده لم تعد لها القوة والنتائج التي كانت من قبل. (4)

إن هذا الترابط ليس فقط بين الدول الصناعية الكبرى، وإنما إمتد إلى دول العالم الثالث وذلك لما لها من دور في الإقتصاد العالمي سواء بكونها سوقا لصادرات البلدان الصناعية أو مصدرا للطاقة، أو مراكز صناعية قادرة على التنافس بنجاح في بعض الصناعات، أو مراكز لاستقطاب تدفق رؤوس الأموال. فالركود الذي حدث في الولايات المتحدة الأمريكية في نهاية الثمانينات كان يمكن أن يمتد إلى ما بعد 1991 لولا القوة التي اكتسبها الإنتعاش نتيجة زيادة الصادرات إلى دول العالم الثالث إضافة إلى التجارة، فإن دول العالم الثالث مترابطة مع الدول الصناعية من خلال سياسات أسعار الصرف وأسعار الفائدة التي تؤثر على أسواق رأس المال المحلية والدولية على السواء. (5)

يمثل هذا الترابط يمكن تفسير حركة الإصلاح الاقتصادي التي تعرفها دول العالم الثالث والتي من بين مظاهرها الإصلاح الضريبي الذي غدا عنصرا هاما وعلى نحو متزايد في البرامج التي يدعمها البنك العالمي وصندوق النقد الدولي للتصحيح

الإقتصادي في دول العالم الثالث؛ ذلك أن إختلال ميزان المدفوعات تعود أصوله في أغلب الحالات إلى السياسات المالية غير المناسبة. إن إصلاح الإختلالات لا يمكن أن يتم بالإقتصار على تخفيض النفقات فقط وإنما يتطلب ذلك أيضا إصلاح للأنظمة الضريبية التي عادة ما تكون مشوهة في دول العالم الثالث.

والجزائر علي غرار دول العالم الثالث لم تكن علاقتها بصندوق النقد الدولي حديثة العهد فلقد عقدت معه إتفاقية إستعداد إئتماني في مايو 1989 بمبلغ 200 مليون دولار أمريكي نتيجة إنخفاض أسعار البترول من جهة وارتفاع أسعار الحبوب المستوردة من جهة ثانية.

إن الإهتمام بالإصلاح الضريبي جعل صندوق النقد الدولي يضع القواعد لمشروع بحث بدأ العمل فيه سنة 1988 تمت فيه دراسة تجربة الإصلاح الضريبي في عشرة بلدان نامية (6) لاستخلاص الدروس التي يمكن أن تستفيد منها البلدان الأخرى. ومن أهم النتائج التي تم إقرارها هو أن معظم دول العالم الثالث تواجه مجموعة مشتركة من المشكلات المالية مما يستدعي قيامها بإصلاح ضريبي تعتمد فيه على جملة من القواسم المشتركة -رغم خصوصيات بعض البلدان- وأهمها(7):

1- توسيع وعاء الضريبة وخفض أسعارها حتى يتم تفادي مشاكل التهرب الضريبي، ويتم في نفس الوقت إقرار معاملة ضريبية متماثلة لمختلف الأنشطة والأفراد عند تشابه ظروفهم الإقتصادية.

2- إعتبار ضريبة القيمة المضافة عنصرا هاما في برامج الإصلاح لما تتميز به من خصائص كالحياضية والشفافية والمردودية، خاصة وأن التجربة أثبتت فعاليتها في كثير من البلدان التي طبقتها رغم المشكلات الخاصة بتطبيقها لأول مرة.

3- ضرورة إصلاح النظام الضريبي بشكل منسق وعام لأن إصلاح الأجزاء منعزلة عن بعضها يمكن ألا يؤدي إلى تحقيق النتائج المتوخاة، فضلا عن كون الأداء الإقتصادي الشامل يستدعي تكامل الإصلاح الضريبي على نحو وثيق مع تدابير التصحيح الهيكلي الشامل.

4- تحسين الإدارة الضريبية باعتبار أن ذلك يشكل ضمانا لنجاح أي إصلاح، باعتبار العنصر البشري هو وسيلة التطبيق؛ والفعالية هي في الواقع فعالية بشرية قبل أن تتعلق بأي عنصر من العناصر الأخرى.

5- عدم المبالغة والتوسع في الأهداف الضريبية لأن مثل هذا التعدد يؤدي في الواقع إلى التناقض بين هذه الأهداف؛ ويخضع النظام الضريبي إلى كثير من الإستثناءات التي يمكن أن تقود إلى تشويبه.

6- مراعاة الظروف القائمة داخل الوطن وخارجه وذلك باعتبار التفاعل الموجود بين النظام الضريبي وغيره من الأنظمة الأخرى سواء كانت محلية أو خارجية من مثل هذه القواعد إستلهم النظام الضريبي الجزائري معالمه الأساسية ضمن سياق الإصلاح الإقتصادي الشامل الذي ترى بصمات التأثيرات الدولية عليه واضحة، خاصة وأن كلا من المغرب وتونس شرعا منذ 1986 و 1988 على التوالي باصلاح ضريبي سيتلهم نفس القواعد المذكورة أعلاه. وهذا شكل في الواقع ضغطا ثانيا على الإصلاح الضريبي الجزائري فما هو حدود وأبعاد هذه الضغط؟

II- التكامل المغربي والإصلاح الضريبي في الجزائر.

لقد أصبح التكامل الاقتصادي ميزة تميز هذا العصر، وما زاد من إمكانيات التكامل بين الدول زوال الكثير من العوائق التي كانت تحول دون ذلك مثل العوائق الإيديولوجية. ودول المغرب العربي لم تكن بعيدة عن هذا الإتجاه، خاصة وأن التكامل المغربي كان طموحا قديما لدى شعوب المنطقة يعود إلى سنوات الكفاح المسلح ضد الإستعمار الفرنسي. إلا أن هذا الطموح لم يعرف التجسيد في أرض الواقع نتيجة عدة عوامل موضوعية وذاتية منها:

- إختلاف مناهج البناء الإقتصادي بين الدول المكونة للمغرب العربي غداة إستقلالها.

- مشاكل الحدود بينها الأمر الذي كان يغذي الصراع والخلاف بينها دائما.

- تباين الإمكانيات الاقتصادية المتاحة لهذه الدول.

- إختلاف طبيعة الحكم بين هذه الدول.

إلا أنه بمرور الأيام أصبحت عوامل التكامل أكثر توفرا، خاصة بعد التوقيع على معاهدة تأسيس اتحاد المغرب العربي بمراكش في 17 فبراير 1989، حتى وإن كان ذلك غير كاف لأن مجرد إمضاء معاهدة يبقى قاصرا عن تحقيق الأهداف المرادة ما لم يكن

مصحوبا بآليات الوصول إلى ذلك. ومن العوامل المساعدة على ذلك هو السعي نحو وضع إطار ومنهج لضبط وتوجيه وتجانس السياسات الاقتصادية بين هذه الدول بشكل يجعلها قادرة على دعم الجهود الرامية إلى مزيد من التكامل، حيث أن مثل هذا التنسيق سيؤدي حتما إلى مزيج من عناصر السياسة الاقتصادية على المستوى المغربي.

وتمثل الضريبة إحدى الآليات المستخدمة في هذا الإطار، خاصة إذا علمنا أن أصول الجباية في دول المغرب العربي باستثناء ليبيا تعود إلى المالية الفرنسية. (8)

إلا أن الملاحظ على الأنظمة الضريبية المغربية قبل منتصف الثمانينات أنها كانت مبنية على أساس الإعتبار المالي وموجهة للإستجابة للمتطلبات المالية الظرفية وهذا بالنظر إلى الدور الذي كانت تلعبه الخزينة العامة في التمويل الاقتصادي والإجتماعي في هذه الدول. إلا أن الركود الذي عرفته البيئة العالمية أدى إلى إحداث هزات داخل هذه الإقتصاديات حداثها إلى التفكير في القيام بإصلاحات إقتصادية مست الجانب الضريبي وكان المغرب هو السباق في ذلك إذ بدأ التفكير في إصلاح ضريبي منذ 1982 ليدخل حيز التنفيذ سنة 1986، حيث إرتكز هذا الإصلاح الضريبي على الجوانب التالية: (9)

- 1- تعويض الرسوم على المنتجات والخدمات بالرسم على القيمة المضافة
- 2- توسيع مجال تطبيق هذا الرسم الجديد إلى تجارة الجملة
- 3- تعميم نظام الإسترجاع وتركيز المعدلات في عدد قليل بدلا من إحدى عشر معدلا.

ولقد عمدت السلطات المغربية إلى إتباع منهجية هامة في مجال الإصلاح الضريبي تمثلت في:

- إعادة تكوين وتأهيل الإدارة الضريبية بما يضمن نجاح هذا الإصلاح، وتمكينهم من أدوات العمل وفهم آليات هذه الضريبة الجديدة.
- القيام بحملة إعلامية واسعة للجمهور، الصناعيين، الخبراء المحاسبين، مراقبي الأسعار، الهيئات والوزارات المعنية (النقل، الطاقة، التجارة)
- توفير الكتب والدلائل المتضمنة للتدابير الجديدة.

وهكذا لم يولد إدخال الضريبة على القيمة المضافة أي مقاومة، وكانت النتائج بعد سنتين من الإصلاح مرضية حيث إرتفعت الإيرادات بعد سنة 1987 بمعدل سنوي يزيد عن 30٪، (10) بالإضافة إلى المساهمة الهامة لهذه الضريبة في مجال المالية المحلية حيث يذهب 30٪ من حصيلتها للمجموعات المحلية.

إن هذا الإصلاح يدخل في الواقع في إطار الإنسجام مع المعطيات الدولية في مجال الإصلاح الضريبي إدراكا من السلطات المغربية بأن الضريبة ليست مجرد أداة مالية لتعبئة الإيرادات الموازية، وإنما هي -بالإضافة إلى ذلك- أداة فعالة للضبط الإقتصادي تأخذ بعين الإعتبار متطلبات العصرية وحقائق العلاقات الإقتصادية الدولية.

أما في تونس فلقد مرت عملية الإصلاح الضريبي بمراحل إرتكزت على إصلاح ثلاثة جوانب لكن بشكل متدرج ومتسلسل وهي:

- 1- إدخال نظام الرسم على القيمة المضافة
- 2- إدخال ضريبة وحيدة على دخل الأشخاص الطبيعيين وضريبة على الشركات
- 3- إدخال قوانين متعلقة بإجراءات التفتيش والمراقبة

وكانت المرحلة الأولى في هذا الإصلاح هي الجانب المتعلق بإدخال الضريبة على القيمة المضافة، إذ كان ذلك إبتداءً من 01 جويلية 1988، (10) وذلك لكونها ضريبة عامة على الإنفاق والإستهلاك حيث عوضت عدا كبيرا من الضرائب والرسوم.

كما كان إدخال الضريبة على القيمة المضافة في حد ذاته متدرجا إذ تم تطبيقه في مرحلة أولى على بعض المنتجات والأنشطة ليتم تعميمه إلى تجار الجملة وباقي المنتجات في 01 جانفي 1989، على أن تكون الجوانب الأخرى المتعلقة بالنظام الضريبي محل دراسة معمقة لاحقا. نشير إلى أن الإصلاح الضريبي في تونس لجأ قبل تطبيقه إلى إعتقاد سياسة العفو الضريبي حيث سمح هذا العفو لعدد كبير من المكلفين بتسوية أوضاعهم تجاه إدارة الضرائب، وتمكين هذه الأخيرة من تأيين ملفاتها وضبطها بشكل نهائي؛ وهذا ما مكن الخزينة التونسية من الحصول على 44 مليار د.ت في إطار هذه العملية. وهكذا نلاحظ أن منهجية الإصلاح الضريبي في تونس تميزت ب:

- - تجنب مخطر إمكانية حدوث إنخفاض هام في الإيرادات الجبائية.
- تجنب التغيير المفاجيء، للتشريع الضريبي في مجال الإنفاق بما يمكن أن يؤدي إلى إختلال السير العادي للمؤسسات والإدارات.

من خلال هذا الإستعراض للإصلاح الضريبي في المغرب وتونس، نلاحظ أن هناك ديناميكية تغيير على مستوى الأنظمة الضريبية في أهم دولتين في إتحاد المغرب العربي بعد الجزائر. ورغم وجود بعض الإتفاقيات الثنائية في المجال الضريبي والرامية أساس إلى إزالة إمكانية حدوث الإزدواج الضريبي على المتعاملين الإقتصاديين، إلا أنها تبقى محدودة لاعتبارات كثيرة منها:

- أنها تتعلق بالضرائب على الدخل والثروة فقط.
- أنها تتعامل بشكل ثنائي بين الدول في حين أن عملية التكامل تتطلب تدابير شاملة لعموم الدول المكونة للإتحاد
- لا بد أن تعمل الضريبة على تجسيد قواعد التكامل والإندماج بحشها للمتغيرات الإقتصادية في هذا الإتجاه.

إن مثل هذه الإتفاقيات هي مجرد صمام أمان لتجنب النزاعات الضريبية الممكنة الحدوث، في حين أنه على الأنظمة التكامل أن تكون قابلة للتنسيق ولا يمكن أن يكون ذلك إلا إذا كانت قائمة على نفس الأسس والمكونات.

إن الأنظمة الضريبية في تونس والمغرب كانت قائمة على وجود:

- 1- ضريبة على القيمة المضافة
- 2- ضريبة على الدخل الإجمالي
- 3- الفصل بين الضريبة على دخول الشركات والضريبة على دخول الأشخاص الطبيعيين.

في ذات الوقت وإلى غاية 1990، فإن النظام الضريبي الجزائري لم يكن قائما على تلك الأسس وهو الأمر الذي دفع اللجنة الوطنية للإصلاح الضريبي في تقريرها الصادر في جانفي 1989 أن تقترح نفس الأسس والمكونات لإصلاح النظام الضريبي الجزائري

حتى تتوفر إمكانية التنسيق والتكامل وضمان متطلبات ذلك من خلق مؤسسات مشتركة، تشجيع التبادل التجاري، حرية إنتقال عوامل الإنتاج...

وهكذا يمكننا في الختام أن نسجل بأن عملية إصلاح النظام الضريبي الجزائري تدخل ضمن سياق التكامل الاقتصادي المغاربي الذي يحتاج إلى مزيد من التنسيق على مستوى السياسات الأخرى وإقامة الهياكل القادرة على تسيير وإدارة هذه السياسات.

الهوامش

- 1- قدي عبد المجيد [1995]، ص 133
- 2- إبيستيرلي ولیم، بریتشیت لاند، [1993]، ص 40
- 3- حنفي محمد ناظم [1992]، ص 106
- 4- تانزي، فيتو [1988] ص 16
- 5- عزيز، علي محمد [1994]، ص 50-51
- 6- هذه الدول هي أندونيسيا، بوليفيا، تركيا، جامايكا، زيمبابوي، كولومبيا، كوريا، ملاوي، المغرب، المكسيك.
- 7- قدي عبد المجيد، نفس المرجع، ص 138-139
- 8- نفس المرجع ص 140
- 9- HAMOU (1988), p137
- 10- CHAOURA (1990), p37
- 11- EL- GHALI (1988), p54

قائمة المراجع

بالعربية :

- إستيرلي ولیم، بریتشیت لاند، (1993)، العوامل التي تحدد النجاح الاقتصادي : الحظ والسياسة، في مجلة التمويل والتنمية، العدد 4، ديسمبر.
- تانزي فيتو (1988)، قضايا تنسيق السياسات المالية عن طريق الإدارة الفعلية للقطب في مجلة التمويل والتنمية، العدد 4، ديسمبر.
- حنفي محمد ناظم (1992)، الإصلاح الاقتصادي وتحديات التنمية، طنطا : كلية التجارة.
- عزيز علي محمد (1994)، إرتباطات السياسات في البلدان الصناعية والبلدان النامية في مجلة التمويل والتنمية، العدد 3، سبتمبر.
- قدي عبد المجيد (1995)، فعالية التمويل بالضريبة في ظل التغيرات الدولية: حالة النظام الضريبي الجزائري ما بين 1988 - 1995، أطروحة دكتوراه دولة مقدمة بجامعة الجزائر، معهد الاقتصاد.

بالفرنسية :

- CHAOURA Nadjat (1990), Raound up sur la TVA Tunisienne in Annales des sciences financières, Juridiques et économiques, N 6 (IEDF).
- EL GHALI Abdelhamid (1988) Approche Tunisienne pour l'institution de la TVA, in Annales des sciences financières, Juridiques et économiques, N 4 (IEDF).
- HAMOU Ahmed (1988) la TVA au Maroc in Annales des sciences financières, Juridiques et économiques, N 5 (IEDF).