



سهيل قدور

الحوكمة الرشيدة للنظام الجبائي* . . الوجود والمنشود

**باحث جامعي
مختص في
القانون
الجبائي**

تزايد الاهتمام في ظل الأزمة المالية والاقتصادية الأخيرة بقيم الحوكمة الرشيدة (مثل سيادة القانون والحرية والديمقراطية والعدل والإنصاف والنزاهة والشفافية والكفاءة والمساءلة والمسؤولية) سواء على مستوى الشركات أو على مستوى الدولة من أجل مكافحة الفساد وخلق مناخ ملائم للأعمال، يحفز على المبادرة والاستثمار والادخار، ويسهم في تحقيق التنمية الشاملة المنشودة اقتصادياً واجتماعياً.

ولنا أن نتساءل في هذا الإطار عن علاقة الحوكمة الرشيدة بفكرة الإصلاح الجبائي (الضريبي) التي ظهرت في معظم دول العالم منذ الثمانينيات. الجواب عن هذا السؤال له وجهان مرتبطان أيما ارتباط، فمن جهة يتطلب تطبيق الحوكمة الرشيدة للشركات وجود نظام جبائي يقوم على سيادة القانون، واستقلالية القضاء، ورقابة الإدارة بما يكفل لها حسن الأداء ويقلل احتمالات تعرضها للمخاطر. ومن جهة أخرى يقتضي تحقيق الحوكمة الرشيدة للدولة ضرورة إقامة نظام جبائي مبني على التشاور والتعاون والمشاركة بما يكرس حقيقة الحكم الديمقراطي ويضمن الثقة

*** الجبائي:
الضريبي . .
وقد فضلنا
الاحتفاظ
بالكلمة دون
تغيير، رغم
عدم شيوع
تداولها .**

في الاقتصاد الوطني. ومن هذا المنطلق ارتأينا أن نتناول بالتفصيل التجربة التونسية التي تميزت - منذ عقدين من الزمن - بتعدد وتلاحق الإصلاحات التشريعية والمؤسسية للنظام الجبائي، والتي تبقى مع ذلك تجربة قابلة للمراجعة والتطوير والتغيير نحو الأفضل.

الإصلاح الجبائي في تونس تكريس استراتيجي للحوكمة الرشيدة

شهد النظام الجبائي التونسي منذ بداية ثمانينيات القرن الماضي إصلاحات جوهرية تدرج في إطار استراتيجية الإصلاح الاقتصادي والتأهيل الشامل التي تبنتها تونس على غرار سائر الدول المتقدمة أو السائرة في طريق النمو.

ويمكن تلخيص التوجهات التي انبنى عليها الإصلاح الجبائي في تونس في ثلاثة محاور رئيسية: أولها تشريعي، وثانيها قضائي، وثالثها إداري.

ولعله من نافلة القول اليوم أن الجباية - خاصة في البلدان الناشئة - تعد أداة أساسية لتحقيق الأهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية



الموجود في النظام الجبائي التونسي: تضخم النصوص القانونية، وازدواجيتها، وغموضها، وتعدد النظام، واتساع صلاحيات الإدارة.

للدولة، ولذا فليس من المستغرب أن تكون الحوكمة الجبائية الرشيدة مدخلاً أساسياً لتحقيق مناخ سليم للأعمال، كونها تضمن قدرًا ملائمًا من الطمأنينة للمستثمرين، وتساعد على تحسين أداء الشركات، وتدعم بذلك القدرة التنافسية للاقتصاد الوطني. وإذا كانت أهم قيم ومبادئ الحوكمة الجبائية الرشيدة موجودة في تونس، فإنها لم تخل مع ذلك من بعض الهنات والنقائص التي تبقى في حاجة إلى المراجعة والتقييم والتطوير.

تقتضي الحوكمة الرشيدة على الصعيد القانوني مبدأ جوهرياً هو سيادة القانون، ولكي يسود القانون لا بد أن ينظم العلاقات بين أطراف المجتمع بشكل دقيق وواضح، ولا بد أن تخضع له السلطات الثلاث في الدولة بشكل إرادي ومسؤول، بما يبعث الطمأنينة والأمان في نفوس المواطنين. ومن نافلة القول، إن الشعور بالطمأنينة والأمان واستقرار الوضعيات القانونية هو العمود الفقري للتنمية الاقتصادية والسلم الاجتماعي.

ولعل ما يمكن مؤاخذه على النظام الجبائي التونسي في هذا الجانب - رغم الإصلاحات التشريعية المهمة التي أنجزت - أنه ما زال

يتسم ببنية جبائية ازدواجية، وأنه يتميز في بعض الأحيان بتضخم وتعدد وغموض النصوص، بالإضافة إلى الصلاحيات الاستثنائية التي يمنحها للإدارة الجبائية، وهو ما يتعارض - حقيقة - مع متطلبات الحوكمة الرشيدة التي تقتضي مناخاً سليماً تسطر فيه بوضوح الحقوق والالتزامات، وتحدد فيه بدقة الضمانات والصلاحيات.

ملاحظات أساسية على النظام الجبائي التونسي

ازدواجية النظام

تقوم هيكلية القانون الجبائي التونسي على نظامين: الأول جباية عامة تتميز بنسب أداء مرتفعة وطرق استخلاص أداء مكلفة، والثاني جباية تفاضلية تقوم على امتيازات الإعفاء والتخفيض والإنقاص من الأداء. ولئن كان للجباية التفاضلية دون شك أهداف محمودة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أنها قد تؤدي في بعض الأحيان إلى انحرافات وتجاوزات غير محمودة مثلما بينته عديد من الدراسات الوطنية

**الجباية
- خاصة
في البلدان
الناشئة - تعد
أداة أساسية
لتحقيق
الأهداف
المالية
والاقتصادية
والاجتماعية
للدولة، ولذا
فليس من
المستغرب أن
تكون الحوكمة
الجبائية
الرشيدة
مدخلاً أساسياً
لتحقيق مناخ
سليم للأعمال.**

والدولية. ذلك أن المعاملات التفضيلية بطبيعتها تنتقص من مبدأ المساواة أمام القانون، وتشجع على خلق مناخ أعمال غير نزيه يضر بالقدرة التنافسية للاقتصاد (بحث المؤسسات عن الربحية الجبائية فقط، تهرب ضريبي، منافسة غير شريفة...).

تضخم النصوص القانونية

لئن كان تضخم النصوص الجبائية في النظام القانوني التونسي أمراً له ما يبرره، فإنه يبقى مع ذلك غير مستحب. فمن جهة، يجد المشرع الجبائي اليوم نفسه في ظل الانفتاح الاقتصادي العالمي، وتبني اقتصاد السوق مضطراً إلى مواكبة التطورات الاقتصادية والعلمية المتلاحقة حتى يضمن القدرة التنافسية للمؤسسة الوطنية، مع المحافظة على مقتضيات العدالة الاجتماعية والتوازنات المالية للدولة، لكن ذلك من جهة أخرى يفرز تضخماً تشريعياً وترتيبياً يجعل من الصعب على الفاعلين الاقتصاديين - خاصة المؤسسات والمستثمرين - استساغته وفهمه، هذا فضلاً عن الصعوبة التي يجدها المشرع ذاته في تنسيق وملاءمة النصوص فيما بينها لتلافي التضارب.

غموض النصوص القانونية

تجدر الإشارة كذلك إلى أن صياغة النصوص الجبائية تفتقر في بعض الأحيان إلى الدقة والوضوح والاختصاص التي تفتقرها المبادئ القانونية الأصولية للدولة الحديثة: مبدأ فصل السلطات، مبدأ شرعية الأداء، مبدأ قابلية القانون للفهم والاطلاع الذي أقره المجلس الدستوري الفرنسي، مبدأ حماية الثقة المشروعة والاستقرار القانوني الذي كرسته محكمة العدل الأوروبية. ومن البديهي ألا يساعد غموض النصوص على تأمين المعاملات، ولا يقوي ثقة الاقتصاديين المحليين أو الأجانب، لأنه قد يؤدي إلى تأويلات وتطبيقات بعيدة عن المقاصد الحقيقية للمشرع.

تعقد النظام الجبائي

أما الحديث عن تعقد النظام الجبائي فإنه "يكاد يصبح أسطورة" - كما يقول الأستاذ ناجي البكوش - مع أنه، للأمانة العلمية، ليس حكراً على القانون التونسي. ومرد هذا التعقيد في الواقع هو ما يسمى بالطابع التقني أو الفني للجبائية الذي يجعلها صعبة الاستساغة والفهم أحياناً حتى على المهتمين بالجبائية أنفسهم.

اتساع صلاحيات الإدارة الجبائية

من المؤكد أنه يوجد ارتباط وثيق بين حرية المطالب بالأداء، وسلطة الإدارة الجبائية، فالحرريات الفردية تضيق كلما اتسعت الصلاحيات الإدارية وتقلصت آليات الرقابة عليها، بحيث يحس الفاعل الاقتصادي بأنه أمام "آلة لا يمكن السيطرة عليها أو التصدي إليها ولو سارت في مسار عشوائي". وتبرز دراسة التشريع التونسي الحالي مدى اتساع سلطة الإدارة الجبائية التي تتمتع بجملة من الوسائل القانونية والفعلية لفرض احترام الواجب الجبائي طوعاً أو قسراً. ولعله من المفيد حقاً أن تتجاوز المنظومة الجبائية التونسية هذه الهنات من خلال إكساب البنية التشريعية والمؤسساتية مزيداً من الكفاءة والتبسيط والترشيد والتناسق على مختلف الأصعدة.

أهم التغييرات المنشودة في النظام الجبائي التونسي

على الصعيد التشريعي

- إسهام وإشراك القطاع الخاص، وأصحاب الاختصاص، وكل المتدخلين الاقتصاديين بصورة فاعلة ودائمة وفعالية في إعداد السياسات الجبائية ومشاريع النصوص القانونية.
- تفعيل دور المشرع في إعداد النصوص الجبائية، من خلال تكوين جيد ودورات مختصة لأعضاء اللجان التشريعية، وإن اقتضى الأمر القيام بزيارات لبرلمانات أجنبية قصد الاطلاع والاستئناس بتجربتها.
- ترشيد المنظومة الجبائية من خلال عقلنة الضغط الجبائي، وذلك بتخفيض نسب الأداء، وتوسيع وعاء الضريبة، وتقليص مجال الأنظمة الجبائية التفاضلية.
- إضفاء مزيد من التناسق بين التشريع الجبائي والمعايير المحاسبية، خصوصاً فيما يتعلق بتحديد الأرباح الصافية للمؤسسات.
- تبسيط التشريعات الجبائية باستبعاد النصوص المعقدة والمكررة والمتضاربة.
- بعث اختصاصات جامعية تعنى بتدريس علوم تحرير وصياغة النصوص القانونية.

على الصعيد القضائي

- إعادة هيكلة التنظيم القضائي الجبائي من خلال حذف الازدواجية القضائية، وذلك بمنح اختصاص النظر في النزاعات الجبائية إما للقضاء العدلي، أو للقضاء الإداري، وإما لهيكل قضائي مختص، مثلما هو الحال في



بعض الدول.

- تدعيم ضمانات المطالب بالأداء من خلال إخضاع عمليات المراقبة الجبائية التي لها مساس بالحرريات الفردية (الزيارة، التفتيش، الحجز، إعادة المراجعة...) إلى رقابة القضاء كما هو معمول به في القانون المقارن.
- نشر ملخصات من أهم القرارات والأحكام الصادرة في المادة الجبائية على مواقع الواب الرسمية على غرار ما يقوم به فقه القضاء المقارن.

على الصعيد الإداري

- دعم نزاهة وشفافية وكفاءة أعوان الإدارة الجبائية، من خلال التكوين المستمر الجيد والبرامج التدريبية القيمة سواء في الداخل أو في الخارج.
- تعزيز وسائل المراقبة المادية والبشرية.
- نشر المعلومة الجبائية على أوسع نطاق ممكن، خاصة نشر جميع قوانين الفقه الإداري الجبائي دون استثناء باستعمال وسائل الاتصال الحديثة - مثل مواقع الواب الرسمية - حتى يكون الجميع على بينة من حقوقهم والتزاماتهم.

المنشود في النظام الجبائي التونسي: إصلاحات قانونية، وتشريعية، وإدارية... فمبادئ الحوكمة الرشيدة تحتم المراجعة المستمرة ونقد الذات وإعادة التقييم.

- تكريس إلزامية إبداء الإدارة الجبائية لرأيها حول الطلبات المقدمة من المؤسسات التي تعرض حلولاً جبائية لوضعيات معينة وتستوضح بشأنها، وفي صورة انقضاء أجل قانوني محدد من تاريخ عرض الحل على الإدارة وعدم رد هذه الأخيرة فإن المؤسسة تصبح محقة في اعتماد ذلك الحل، وهي تقنية قانونية أقرتها العديد من القوانين المقارنة.

- تفعيل دور المجلس الوطني للجبائية، خاصة فيما يتعلق بإعداد تقارير لتقييم جدوى وفاعلية الإصلاحات الجبائية، والاستئناس في هذا الأمر بالخبرات الوطنية والأجنبية ذات النزاهة والكفاءة العالية.

ولا يسعنا في النهاية إلا أن نسجل بكل أمانة علمية ما أنجزته تونس في مجال الحوكمة الرشيدة من إصلاحات جبائية محمودة ساهمت بشكل أو بآخر في تحسين مناخ الأعمال بها كما تشهد على ذلك التقارير الصادرة عن أهم المنظمات الدولية. لكن ذلك لا يمنعنا في المقابل من القول بأن مبادئ الحوكمة الرشيدة تحتم أيضاً المراجعة المستمرة ونقد الذات وإعادة التقييم لضمان ما ننشده من ديمومة المؤسسات وازدهار الاقتصاد ورفي المجتمع.