

دور الإصلاح الضريبي في تنمية القطاع الفلاحي في الجزائر

د. خرافي خديجة

كلية العلوم الاقتصادية، التجارية و علوم التسيير، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس

kharafikhadidja@gmail.com

الملخص:

ما يزال القطاع الزراعي في الجزائر عاجزاً عن تغطية الحد الأدنى من الطلب الوطني؛ الأمر الذي يرجع أساساً إلى ضعف فعالية السياسة الضريبية الوطنية. و عليه تفتتح الدراسة إلغاء كامل الضرائب المفروضة على هذا القطاع، و فرض ضريبة نوعية نسبية على صافي الإنتاج الفلاحي المقدّر و المحتمل من الاستغلال الأمثل للأرض الزراعية.

الكلمات المفتاحية: القطاع الفلاحي، السياسة الضريبية، الإصلاح الضريبي.

Astract:

The algerian agriculture sector is unable to satisfying the minimum range of the popular requirements of agriculture sources, which is mainly due to the algerian taxation policy. Therefore, this study suggests exempting this sector from all taxes, and impose a specific tax upon the expected agriculture net product produced through the ideal usage of the agriculture land.

Keys words: agriculture sector, taxation policy, taxation reform.

مقدمة:

يلعب القطاع الفلاحي دوراً هاماً في تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة في معظم دول العالم، و مع ذلك، أهملت الجزائر هذا القطاع، و اعتمدت في تلبية حاجاتها الزراعية على الاستيراد من الخارج، من خلال موارد المحروقات، غير أنه، و مع انخفاض أسعار البترول في الثمانينات، تدهورت الوضعية الاقتصادية للبلاد؛ و عليه أدخلت الجزائر قطاعها الزراعي في دوامة من الإصلاحات، يدور مجملها حول تعزيز الاستثمار الفلاحي من خلال منحه العديد من الحوافز و الامتيازات الضريبية، تخفيضاً لأعبائه، بما يمكن من تنميته و زيادة إنتاجيته؛ الأمر الذي يدفعنا لطرح التساؤل التالي: **ما مدى مساهمة الإصلاح الضريبي في تنمية القطاع الفلاحي الوطني؟**

ولذلك، تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على السياسة الضريبية الوطنية، و أهم ما حوته من امتيازات و حوافز ضريبية، و تحديد مستوى كفاءتها في تنمية القطاع الفلاحي، و عليه ارتأينا توزيع الدراسة على ثلاثة أقسام أساسية، كما يلي:

- ✓ دراسة واقع القطاع الفلاحي الجزائري؛
- ✓ دراسة و تقييم السياسة الضريبية التي تطبقها الجزائر على قطاعها الفلاحي؛
- ✓ رسم السياسة الضريبية المقترحة لتنمية القطاع الفلاحي دون مخالفة أحكام المنظمة العالمية للتجارة.

أولاً: واقع القطاع الفلاحي الجزائري و إمكانياته**1. مؤشرات أداء القطاع الفلاحي الجزائري:**

من أجل التعرف على مدى تحقيق القطاع الفلاحي للاستغلال الأمثل لموارده، سنقوم بدراسة كامل إنجازاته، معتمدين في ذلك على أهم مؤشرات أدائه، المتمثلة أساساً فيما يلي:

أ. متوسط نصيب الفرد من الإنتاج الفلاحي:

يتضح لنا من خلال الجدول رقم (1)، أن متوسط نصيب الفرد من إنتاج الحبوب و البقول الجافة و الفواكه، وبالرغم من تذبذب كميته، إلا أنه يمكننا القول وبصورة عامة، أنه قد شهد انخفاضاً مستمراً طيلة الفترة (1962-2014)، وقد عاود الارتفاع ابتداء من سنة 2010، إلا أنه ما يزال ضئيلاً جداً مقارنة بأغلب الدول المجاورة، فعلى سبيل المثال؛ وصل متوسط نصيب الفرد من الحبوب في نفس السنة، في المغرب إلى ما يزيد عن 176 كغ/الفرد.⁽¹⁾

كما أن نصيب الفرد الجزائري من إنتاج أغلب المنتجات الفلاحية سنة 2014، يمثل قيمة جد قليلة مقارنة بتلك المسجلة في الستينيات؛ الأمر الذي يؤكد لنا تدهور قدرة القطاع الفلاحي الوطني على سد احتياجات الأفراد من هذه المواد، وعجزه على النمو بمعدلات تساهل معدلات نمو الزيادة السكانية.

الجدول رقم (1): تطور متوسط نصيب الفرد الجزائري من الإنتاج الفلاحي الوطني (1962-2014) (كغ/الفرد)

السنوات	الحبوب	البقول الجافة	الخضر	الفواكه	الإنتاج الفلاحي
1962	211.4	2.83	43.83	205.55	466.53
1970	149.72	2.83	35.68	145.13	335.64
1980	129.08	2.76	47.75	64.13	245.57
1990	65.03	1.40	62.54	39.11	170.75
2000	30.89	0.72	85.17	47.21	165.99
2010	11.06	38.76	144.73	91.77	134.21
2014	62.88	42.28	177.78	110.82	169.82

الجدول من إعداد الباحثة، وفقاً للمراجع التالية:

- FAO, Données agricoles de faostat : "Données", 2017.
<http://www.fao.org/faostat/fr/#data/GT>
- unctadstat : "Total and urban population, annual, 1950-2050", 2017.
<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx>

ب. إنتاجية الأرض الزراعية:

من خلال الجدول رقم (3)، يتضح لنا أن إنتاجية الأرض من المنتجات الزراعية عدى المحاصيل الزيتية - التي عرفت انخفاضاً كبيراً - قد شهدت نوعاً من التذبذب خلال الفترة (1962-2014). ومع ذلك، فهناك اتجاه عام للزيادة.⁽²⁾ و يرجع تذبذب إنتاجية الأرض الزراعية، إلى تغير الظروف المناخية، خاصة وأن 90% من الأراضي الزراعية الجزائرية يمارس عليها الزراعة المطرية.⁽³⁾

أما إنتاجية الأرض الزراعية من كامل المنتجات الزراعية، فنلاحظ أنها عرفت نوعاً من التحسن خلال فترة الدراسة. ومع ذلك، فإن مستوى إنتاجية الأرض الزراعية يبقى أقل بكثير من ذلك المستوى الذي يمكنه تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر؛ حيث بينت الدراسات، أن متوسط الإنتاجية المحقق للهكتار الزراعي في الجزائر أقل بكثير من الممكن تحقيقه، فعلى سبيل المثال: بينت الدراسة أن متوسط الإنتاجية لزراعة القمح في الجزائر من الممكن أن يصل إلى أكثر من أربعة أضعاف متوسط الإنتاجية المحقق فعلاً في السنوات الأخيرة؛ الأمر الذي يدل على عجز القطاع الفلاحي عن استغلال كامل إمكانياته بفعالية وكفاءة.⁽⁴⁾

ت. تطور مساهمة القطاع الفلاحي في تغطية الطلب الوطني:

تزايد العجز عن تحقيق الاكتفاء الذاتي الفلاحي في الجزائر من أغلب المواد الفلاحية، بنسب مخيفة، بل وإن القصور في تغطية الطلب الوطني لم يكن من سمات بعض منتجات القطاع الفلاحي في الماضي، وقد أصبح حالياً يمسّ مختلف منتجاته. فالقطاع الفلاحي في الستينات مثلاً، لم يكن يسجل أي عجز من مادة العدس، في حين أصبح العجز حالياً يقدر بـ 98.38% من إجمالي الطلب الوطني على هذه المادة. أما بالنسبة للمنتجات التي كان الإنتاج الوطني أصلاً يحقق فيها عجزاً في الماضي، فقد ازداد هذا العجز لدرجة مقلقة، وخاصة إذا تعلق الأمر بالمنتجات الغذائية الأكثر أهمية. فعلى سبيل المثال، قدر عجز الإنتاج الوطني عن تحقيق الاكتفاء الذاتي من مادة الحبوب سنة 2009 بـ 66.903%، في حين أنها لم تكن تتعدى سنة 1962 نسبة 17.74%. كما وصلت نسبة العجز في بعض المواد الزراعية إلى ما يقارب 100% كما هو الحال بالنسبة لمادة السكر.⁽⁵⁾

و إن قصور القطاع الفلاحي في توفير القدر الكافي من المواد الزراعية، أجبر الجزائر على زيادة وارداتها و تخفيض صادراتها الزراعية؛ وبذلك تحول وضع الميزان التجاري الزراعي من فائض (22680.016 مليون دولار سنة 1962)، إلى عجز أكبر، قدر بـ 8601 مليون دولار سنة 2014.⁽⁶⁾

كما أن معظم الواردات الزراعية في الجزائر تتكوّن من سلع غذائية أساسية، تتميز بطلب قليل المرونة، كالحليب و الحبوب، في حين أن معظم صادراتنا من هذه المواد هي مواد غذائية ثانوية (كالتمور)، وإن هذا الوضع ليحمل في طياته أكثر من ضرر اقتصادي و سياسي نحن في غنى عن ذكره.

2. الإمكانيات الفعلية والممكنة للقطاع الفلاحي في الجزائر:

سنعمل فيما يلي على تحديد الطاقة الإنتاجية للقطاع الفلاحي في الجزائر، ومقارنتها بالإنجازات؛ للحكم على مدى كفاءة استغلال عوامل الإنتاج الزراعي.

أ. الأرض الزراعية:

تتمتع الجزائر برصيد هام من الأراضي القابلة للزراعة، يقدر بـ 41.431 مليون هكتار، إلا أن هذه الأراضي تعاني من عدة مشاكل أهمها: قلة المساحة المزروعة وتناقصها، تدهور إنتاجيتها وجودتها، وانخفاض المساحة المحصولية. فبالرغم من كبر مساحة الأراضي القابلة للزراعة في الجزائر، إلا أن المساحة المزروعة منها لا تتعدى سنوياً 12.97%.⁽⁷⁾

كما بينت العديد من الدراسات كبر حجم الأراضي الزراعية التي يفقدها القطاع الزراعي في الجزائر سنوياً بفعل البناء أو السكن الحضري، و ما يزيد الطين بلة أن أغلبها يقع في المنطقة العالية الخصوبة، خاصة وأن إعادة الهيكلة لعام 1981، وإعادة التنظيم لعام 1987، أديا إلى زيادة عدد المستثمرات من 6274 عام 1980، لتصل إلى 1110788 مستثمرة زراعية سنة 2006⁽⁸⁾؛ مما أدى إلى تفككت وتبعثر الملكيات، كما أدى إلى إحداث توسع في إقامة المباني، الحظائر، الطرقات و... على حساب الأراضي الصالحة للزراعة، والنتيجة هي ارتفاع مساحة الأراضي الزراعية غير المنتجة، حيث وصلت إلى ما نسبته 87% من المساحة الصالحة للزراعة.⁽⁹⁾ كما تعاني الأراضي الزراعية بالجزائر من مشكلة تدهور إنتاجيتها وجودتها بفعل العديد من الأسباب كالتصحر و الجفاف، ارتفاع نسبة ملوحة أراضيها، الانجرافات المائية و الحرائق، إضافة إلى الاستغلال الزراعي السيء.

ب. الموارد المائية:

تعتمد الزراعة في الجزائر أساساً على الزراعة المطرية، حيث أن 90% من المساحة المزروعة يمارس عليها هذا النوع من الزراعة، إلا أن الأمطار في الجزائر تتسم بعدم الانتظام والتذبذب الشديد، وكذلك التوزيع غير المعتدل، حيث أن مساحة الأراضي التي تستقبل أكثر من 400 ملم³ من الأمطار في السنة، لا تزيد عن 1.4 مليون هكتار، وهي تقع في الجزء الشمالي الشرقي للجزائر، أما الجزء الغربي من الشمال الجزائري، فيستقبل كميات غير كافية وغير منتظمة من الأمطار. أما بالنسبة للصحراء الجزائرية، والتي تمثل ما نسبته 85% من المساحة الإجمالية للجزائر، فهي تتسم بجفاف شبه تام لوقوعها تحت خط التماطر 200 ملم، علماً أن الأراضي الزراعية لا تكون مؤهلة لإقامة زراعة مطرية إلا إذا كان معدل الهطول فيها يساوي أو يزيد عن 390 ملم³.⁽¹⁰⁾

ومن هذا فإن أكثر من 83.44% من الأراضي الزراعية في الجزائر غير مؤهلة لإقامة زراعات مطرية مستقرة و مكثفة، وبالتالي فإن تنمية القطاع الزراعي في الجزائر وتحقيق أهدافه لا يتم بلوغه إلا من خلال الاعتماد على أسلوب الري بجانب الزراعة المطرية. أما عن طرق الري الزراعي المستخدمة في الجزائر، فتشير الدراسات إلى أن الري السطحي - الذي يتسم بتدني كفاءته - يستعمل على

مستوى 70% من المساحة المروية في الجزائر، في حين لا تستخدم طرق الري الحديثة كالري بالأنابيب، إلا على النسبة الباقية 30%⁽¹¹⁾.

ومن هذا كله، يتضح لنا أنّ هناك تقصيراً كبيراً في مجال استخدام الموارد المائية في الزراعة؛ مما يؤدي سنوياً إلى إهدار نسبة هامة من المياه، في الوقت الذي يعبر فيه تذبذب الإنتاج الزراعي وقلته عن الاحتياج الكبير لهذا العنصر الإنتاجي الأساسي.

ثانياً: السياسة الضريبية المتبعة في القطاع الزراعي الجزائري

تعدّ السياسة الضريبية المتبعة في القطاع الزراعي برنامج عمل تخطّطه و تنفّذه الدولة عن عمد، مستخدمة فيه الأدوات الضريبية؛ وذلك لإحداث آثار مرغوبة، و تجنب آثار غير مرغوبة على كافة متغيّرات النشاط الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي؛ تحقيقاً للأهداف المرجوة من القطاع الزراعي.⁽¹²⁾

و لذلك، سنحاول فيما يلي، دراسة كامل الأنواع الضريبية المطبّقة على القطاع الزراعي الجزائري من أجل معرفة ما إذا كانت السياسة الضريبية القائمة تمثل حافزاً أم رادعاً لتنمية الإنتاج الزراعي كماً ونوعاً.

1. الضريبة على الدخل الإجمالي (Impôt sur le Revenu global):

تمثل الضريبة على الدخل الإجمالي أهم الضرائب المفروضة على القطاع الفلاحي في الجزائر، و تفرض هذه الضريبة سنوياً على إجمالي الدخل الصافي للأشخاص الطبيعيين، و الذي يتكوّن من مجموع المداخل الصافية المتعلقة بكامل فروع الدخل، بما فيها الدخل الزراعي.

وإن الإيرادات الزراعية الخاضعة للضريبة على الدخل، هي تلك الإيرادات الصافية التي تأخذ بعين الاعتبار كامل التكاليف والمصاريف المترتبة على ممارسة المهنة، و التي تحدّد بطريقة تقديرية لكل مستثمر زراعية حسب خصائص وقدرات كل منطقة، و وفقاً لطبيعة الزراعات، و المساحات المزروعة ومتوسط المردودية. ويتعيّن على كل مستثمر فلاحي أن يقدم سنوياً تصريحاً خاصاً عن إيراداته الزراعية الصافية.⁽¹³⁾

وهنا لا بدّ أن أشير إلى أنّه من الصعب حصول الإدارة الضريبية في الجزائر على تصريح ضريبي، يعبر عن حقيقة الدخل؛ بسبب انتشار نسبة الأميّة، وانخفاض الوعي الضريبي لدى الفلاح الجزائري.

وسعيّاً منه على حثّ المنتجين الفلاحين على زيادة إنتاجهم الزراعي، خاصة فيما يتعلّق بالمنتجات الزراعية الاستراتيجية، فإنّ المشرّع الضريبي الجزائري قدّم إعفاء دائماً من ضريبة الدخل الإجمالي للإيرادات الناتجة عن زراعة الحبوب والبقول الجافة والتمور. ومن جهة أخرى، أعفى من الضريبة على الدخل لمدة عشر (10) سنوات، الإيرادات الناتجة عن الأنشطة الفلاحية الممارسة في الأراضي المستصلحة حديثاً و في المناطق الجبلية، وذلك ابتداءً على التوالي من تاريخ منحها وتاريخ بدء نشاطها، كما يطبق على الأرباح المعاد استثمارها تخفيضاً نسبته 30%.⁽¹⁴⁾

من خلال ما سبق، يمكننا أن نستشف أنّ المشرّع الضريبي الجزائري قد قرّر العديد من الإعفاءات عند إخضاع الإيرادات الزراعية للضريبة، مما جعل معظم المنتجين الزراعيين، خارج نطاق تطبيق الضريبة. إضافة إلى أنّ الكثير من المستثمرات الزراعية في الجزائر هي عبارة عن مستثمرات صغيرة، يصعب متابعتها جبايئاً، وإذا تمّ ذلك، فإنّ تكاليف الجباية ستكون أعلى من إيراداتها. كما نجد أنّ المشرّع الضريبي الجزائري قدّم إعفاءات دائمة من الضريبة على الدخل الإجمالي لمحاصيل فلاحية معيّنة (الحبوب، التمر، البقول الجافة)، دون غيرها من الاستغلالات النباتية الأخرى مثل نباتات الزينة، والنباتات الطبية والزيتية؛ الأمر الذي قد يتناقض مع الرغبة في تشجيع التصنيع الزراعي و تشجيع زراعات المنتجات التسويقية، خاصة للأسواق الخارجية.

كما نلاحظ أنّ المشرّع الضريبي الجزائري، قدّم إعفاء لمدة (10) سنوات من ضريبة الدخل، للأنشطة الزراعية الممارسة في المناطق الجبلية، غير أنّ العديد من الأراضي الزراعية الشمالية تقع في مناطق جبلية، مما يعني أنّ هذا الاعفاء يطول مجالاً واسعاً من الفلاحين، كما أنّ العديد من هذه الأراضي تعدّ ضمن الأراضي الجيدة من حيث خصوبة تربتها وجودتها، ومن حيث وفرة الأمطار فيها، و هو ما يجعل إعفاءها يثير الكثير من الاستغراب، والشكّ حول مدى إلمام المشرّع الجزائري و معرفته بإمكانيات قطاعنا الزراعي.

و هكذا نجد أنّه سواء بسبب كثرة الإعفاءات، أو بسبب إهمال الإدارة الجبائية لمتابعة المستثمرات الزراعية الصغيرة، بحجّة ارتفاع تكاليف هذه العملية عن إيراداتها، إضافة إلى انخفاض أسعار الضرائب المفروضة على القطاع الزراعي، وانخفاض عبئها، فإنّه يمكننا الجزم بأنّ المعاملة الضريبية للقطاع الزراعي في الجزائر، لا تمثل أيّ حافز له على زيادة الإنتاج وحسن استغلال عناصره الإنتاجية، ولا رادع كذلك لسوء استغلال هذه الأخيرة.

كما أنّنا نلاحظ أنّ المشرّع الضريبي قد استعمل من الحوافز الضريبية فقط الإجازة الضريبية، بالرغم من أنّ الحوافز الضريبية الأخرى مثل طرق الامتلاك غير التقليدية كالاهلاك المعجل، ومعونات الاستثمار قد تكون أكثر فاعلية في تحفيز المشاريع الزراعية.⁽¹⁵⁾

كما أنّ تلك الإعفاءات المطلقة، يحتمل ألا تكون في الغالب ذات أهمية؛ ذلك أنّها لم تفرق بأيّ شروط من شأنها دفع عجلة تنمية القطاع الفلاحي، كاشتراط تصدير نسبة معيّنة من الإنتاج، وغيرها من الشروط التي من شأنها ترشيد قرارات الاستثمار الفلاحي، دون أن يتعارض ذلك مع أحكام المنظّمة العالمية للتجارة.

2. المعاملة الجمركية للواردات و الصادرات الوطنية من المنتجات الزراعية:

إنّ الجزائر، و بصفتها تتفاوض حالياً من أجل الانضمام إلى المنظّمة العالمية للتجارة، وجب عليها القيام بتعديل كامل سياساتها و قوانينها بالكيفية التي تجعلها تتماشى مع أحكام و توصيات هذه المنظّمة. و لذلك و في إطار تمهيد طريق الانضمام إليها، عملت الجزائر طيلة الفترة الممتدة من تاريخ تقديمها لطلب الانضمام حتى الآن، على تحرير تجارتها الخارجية بصورة تدريجية و جزئية.

و إنّ أوّل إجراء رسمي ملموس بخصوص تحرير التجارة الخارجية، جاء به قانون المالية التكميلي لسنة 1990، عندما أعاد الاعتبار لتجارة الجملة، حيث سمح لهم باستيراد البضائع لإعادة بيعها، و تمّ إعفاؤهم من إجراءات مراقبة الصرف. و لكن في سنة 1992، و نتيجة الاختلالات المالية التي شهدتها البلاد آنذاك؛ قامت السلطات العمومية بتشديد القيود على الصرف الأجنبي، و وضع المزيد من القيود الكمية على الواردات.⁽¹⁶⁾

و فيما بعد، تمّ اتخاذ عدّة تدابير لتحرير التجارة الخارجية، حيث فتح المجال لزيادة المبادلات التجارية الخارجية، و تنويعها من خلال تخفيض القيود الكمية. فجاء قانون المالية لسنة 1996 ببعض التعديلات على التعريفات الجمركية، حيث تم تخفيض الكثير من القيود الكمية، كما تمّ تخفيض الحد الأعلى للرسوم الجمركية من 60% إلى 30% سنة 2002، و الذي أصبح يفرض على 43 مجموعة من المنتجات الزراعية، و 12 مجموعة من المنتجات الزراعية يفرض عليها المعدل المتوسط للرسوم الجمركية الذي يمثل 15%. في حين تخضع باقي المنتجات الزراعية – و هي تمثل 22 مجموعة – للحد الأدنى من الرسوم الجمركية الذي يمثل 5%.⁽¹⁷⁾

و من هذا نلاحظ أنّ مجال تطبيق الحد الأعلى للرسوم الجمركية على المنتجات الزراعية، أوسع من مجال تطبيق المعدلات الأخرى المنخفضة لهذه الرسوم. كما أنّ أغلب المنتجات الزراعية التي تخضع للحد الأدنى من الرسوم الجمركية، هي إما منتجات و بسيطة للقطاع الزراعي، كالبنور، أو منتجات غذائية أساسية، عجز العرض الوطني عن تغطية الطلب الوطني منها. أما المنتجات التي تخضع للحد الأعلى من الرسوم الجمركية، فأغلبها يدخل ضمن المنتجات الزراعية التي يتسم العرض الوطني منها بالميزة النسبية في الإنتاج كمّاً و/أو نوعاً كالخضر، أو ضمن المنتجات الزراعية المصنّعة؛ كالألبان بما يسهم في حماية و تشجيع الإنتاج الوطني منها، أو ضمن المنتجات التي قد تدخل في قائمة المنتجات الكمالية؛ كبعض الفواكه، و هذا ما قد يوحي لنا برشادة القرارات الوطنية في هذا المجال.⁽¹⁸⁾

إلا أنّه، و في 26 إبريل من سنة 2005، قدّمت الجزائر ما يمثل أكبر تنازل لها في مجال التجارة الخارجية، حيث قامت في هذا التاريخ بإصدار القانون رقم 05-05، الذي تضمّن موافقتها على الاتفاق الأوروبي المتوسط، و الذي يقوم أساساً على تحرير التبادل التجاري ما بين الطرفين الموقعين على الاتفاق، من خلال إلغاء كافة القيود الكمية، و تخفيض الضرائب الجمركية المفروضة على تجارة السلع ما بين الطرفين.⁽¹⁹⁾

و باستقراءنا لما جاء في هذه الاتفاقية، فإنّنا نستنتج أنّها لا تمنع من مواصلة الاتحاد الأوروبي في دعم منتجاته الزراعية، وبالتالي يمكن ضمان انخفاض فاتورة الواردات الزراعية الغذائية للجزائر، كما لا تمنع الاتفاقية من مواصلة الجزائر في تدعيم قطاعها الزراعي، مما قد يوحي بأنّه في صالح الجزائر، لكنّه في الحقيقة قد يكون نقمة عليها وليس نعمة، فمن المنتظر أن يكون دعم المجموعة الأوروبية لقطاعها الزراعي أكبر حجماً وأكثر فعالية من دعم الجزائر لقطاعها، كما أنّه وبناء على هذه الاتفاقية، تستفيد واردات الجزائر من المنتجات الزراعية من تخفيضات واسعة من الضريبة الجمركية، بالرغم من إمكانية إنتاج العديد من هذه المنتجات في الجزائر بحجم مقبول و بجودة مناسبة، وبذلك يمكننا أن نستنتج أنّ الاتفاقية قد تخلق قوّة تنافسية لصالح المنتجات الزراعية الأوروبية، على حساب المنتجات الزراعية الوطنية داخل الأسواق المحلية و الأوروبية.

وفي حالة انضمام الجزائر إلى المنظّمة العالمية للتجارة، تعادل الحقوق المطبّقة على الواردات بين الطرفين النسبة التي تثبتها المنظّمة العالمية للتجارة، أو نسبة أقل تكون مطبّقة فعلاً و سارية عند الانضمام، وإذا أجري تخفيض تعريفي على الجميع بعد الانضمام إلى المنظّمة، يتمّ العمل بالحقّ المخفّض. وليس للطرفين تطبيق أيّ تدبير أو ممارسة ذات طابع جبائي داخلي يؤدي بطريقة مباشرة أو غير مباشرة إلى التمييز بين منتجات أحد الطرفين، و المنتجات المماثلة التي يكون منشؤها الطرف الآخر. و بذلك نجد أنّ الجزائر بإبرامها لهذا الاتفاق، فتحت أبواب المنافسة الشرسة أمام المنتجات الزراعية الوطنية، و لم تترك بأيديها مجالات واسعة لضمان الحماية المناسبة لمنتجاتها.

ثالثاً: السياسة الضريبية المقترحة لتنمية القطاع الفلاحي الجزائري

أتضح لنا من خلال التحليل السابق، انخفاض فعالية المعاملة الضريبية للقطاع الفلاحي في الجزائر، و عليه سنحاول فيما يلي اقتراح بعض البدائل الضريبية التي من المتوقّع أن تساعد على تنمية القطاع الزراعي، دون مخالفة أحكام المنظّمة العالمية للتجارة، المزمع الانضمام إليها قريباً.

1. الضريبة المباشرة المقترحة:

تتمثّل أهمّ بنود إصلاح النظام الضريبي القائم على القطاع الفلاحي الجزائري في إلغاء كامل الضرائب المفروضة مباشرة على هذا القطاع، و فرض ضريبة مماثلة للضريبة التي اقترحها أستاذنا الدكتور "حامد عبد المجيد دراز" على القطاع الزراعي المصري، مع إدخال بعض التعديلات؛ لتصبح أكثر ملائمة لظروف القطاع الفلاحي الوطني.⁽²⁰⁾

و تتمثّل فكرة هذه الضريبة، في فرض ضريبة نوعية نسبية، على صافي الإنتاج الزراعي المقدّر و المحتمل من الاستغلال الأمثل للأرض الزراعية. و يتمّ تقدير هذه الضريبة على ثلاث مراحل، حيث يتمّ في المرحلة الأولى تشكيل لجان فنيّة متخصصة، تقوم

بتصنيف الأراضي الزراعية وفقاً لاختلاف خصائصها، فتعدّ خرائط مساحية تفصيلية، توضح فيها مساحات ومواقع الأراضي الزراعية، وكافة شبكات الري والصرف وطاقتها، و منسوب المياه الجوفية، وغيرها من العوامل التي يمكنها أن تؤثر على الإنتاج الزراعي لهذه الأراضي. لتقوم فيما بعد بتقديم تقاريرها إلى لجنة التقدير، التي تقوم بإجراء دراسات وبحوث مختلفة لتحديد أكفاً استغلال زراعي لكل قطعة من الأراضي الزراعية على مدى السنوات العشرة القادمة، مع تحديد أنواع الزراعات، وطرق زراعتها وجنيها، و من ثمّ تحديد حجم الإنتاج العيني المحتمل من الاستغلال الأمثل لكل قطعة أرض، لتقوم بعدها بتحرير كشوف اسمية و تسليمها إلى مصلحة الضرائب العقارية التابعة لها. ومن الضروري أيضاً أن يتاح لكل مالك أو مستأجر الحصول على نسخ من هذه التقارير الفنية التفصيلية المتعلقة بأرضه بأسعار رمزية؛ حتى يمكنه - إذا أراد و بدون إجبار - اتباع الدورة الزراعية التي اعتبرتها اللجنة أكفاً استغلال ممكن لأرضه الزراعية.

وفي المرحلة الثالثة يقوم جهاز التسعير سنوياً بتحديد متوسط أسعار كامل المنتجات الزراعية السائدة بكل ولاية، ثم يبلغها إلى مصلحة الضرائب المختصة، و التي تقوم بتحديد قيمة صافي الإنتاج الزراعي المحتمل، ثم تخضعه لأسعار الضريبة على الدخل الإجمالي، وبذلك يتحدد دين الضريبة المستحق على كل مالك. ومن الضروري كذلك، ألا يسمح بأي إعفاءات من الضريبة (كلياً أو جزئياً) عند هذا المستوى؛ حفاظاً على هدفها الوظيفي في إعادة تخصيص الأراضي الزراعية نحو استخداماتها المثلى.

كذلك، فإنّه من الضروري أن يتم إدراج وعاء هذه الضريبة الزراعية ضمن وعاء الضريبة العامة على الدخل؛ تحقيقاً لمبادئ العدالة الضريبية، وهنا يتم السماح بتقرير الإعفاءات الشخصية، كإعفاءات الحد الأدنى لمستوى المعيشة، أو إعفاءات الأعباء العائلية. وعند انتهاء لجان التصنيف والتقدير من مهامها في أول مرة لتطبيق هذا الاقتراح، فإنّه يجب أن يتم تحويلها إلى هيئات دائمة بالحجم والقدر والإمكانات التي تلزم للقيام بإعادة مسح عشر الأراضي الزراعية سنوياً. وفي حالة حصول أي تغييرات في الوعاء الضريبي لأراض زراعية معينة، نتيجة لظروف طبيعية أو ظروف أخرى خارجة عن إرادة المزارعين، كظروف جوية استثنائية، أو إصابة المحصول بأمراض أو آفات أو ... فعلى لجنة التقدير إخطار مصلحة الضرائب المختصة بذلك، و التي تقوم بتعديل دين الضريبة المستحق، بالشكل الذي يضمن تمتع الضريبة المقترحة بقدر وفير من المرونة التلقائية.

كما يجب كذلك القيام بحملة إعلامية كبيرة قبل البدء في تنفيذ هذه الضريبة المقترحة؛ من أجل توضيح كيفية تحديد دينها وأهدافها، وما ينتج عنها من آثار اقتصادية واجتماعية إيجابية، على كل من أفراد القطاع الزراعي وباقي أفراد المجتمع.

وبخصوص مدى إمكانية تطبيق هذه الضريبة، فإننا نلاحظ أنّ ما تتطلبه من إمكانيات علمية وعملية، جميعها سهل ومتوافر. فدور الإدارة الضريبية لا يكاد يختلف كثيراً عن دورها في ظل التنظيم الحالي. كما أنّ الضريبة المقترحة لا تطالب الممول (المزارع) بتقديم إقرارات ضريبية سنوية، وهذا ما يتناسب مع مشكلة ارتفاع نسبة الأمية في الوسط الزراعي الجزائري. أما عن أعمال هيئات التصنيف والتقدير ولجان التسعير، فهي وإن كانت جديدة بعض الشيء عن أنظمتنا الضريبية والإدارية، إلا أنّ نجاحها يتطلب توافر ثلاثة عوامل رئيسية: جميعها سهل و ميسور، فالعامل الأول هو الخبراء والمتخصصون في كافة المجالات المطلوبة. أما عن العامل الثاني، فهو يتمثل في الإمكانيات العملية والأجهزة العلمية والصلاحيات الإدارية اللازمة، ولا اعتقد أنّ هذا الأمر يصعب توفيره، كما أنّ تصنيف الأراضي الزراعية في الجزائر، قد تكون مكلفة بعض الشيء في أول دورة لها؛ لأنها ستكون شاملة لكامل التراب الوطني، أما فيما بعد، فستكون العملية أقل كلفة؛ لأنها لن تمسّ إلا عشر الأراضي الوطنية سنوياً، كما أنّها لن تكون بحاجة لدراسات كثيرة و معمّقة؛ لأن خصائص التربة تكون قد عرفت.

كما أنّ تقييم أي عملية، يجب أن يمس كلا من عناصر التكلفة والمنفعة معاً، و في حالة هذا الاقتراح الضريبي، فمن المتوقع أن يكون حجم منافعه على القطاع الفلاحي و التنمية الاقتصادية، أكبر من حجم تكاليفه بكثير؛ ذلك أنّ تنفيذ الضريبة المقترحة سوف يجبر الفلاحين على رفع إنتاجيتهم وتحسين أدائهم؛ تجنباً لما قد يلحق بهم من خسائر. أو يقومون ببيع أراضيهم الزراعية لمن هم أكثر كفاءة، ليتحوّلون من النشاط الفلاحي إلى أي نشاط اقتصادي آخر يتلاءم مع قدراتهم، ويحققون فيه نتائج أفضل لهم وللاقتصاد الوطني ككل. و من ذلك نلاحظ أنّ لهذا الاقتراح من الآثار الإيجابية ما يؤهله ليكون الوسيلة الأساسية لدفع عجلة تنمية القطاع الزراعي الوطني، و تمكينه من تحقيق أهدافه.

ثانياً: المعاملة الجمركية المقترحة

أما بالنسبة للمعاملة الجمركية للواردات و الصادرات الوطنية الزراعية، فإنّ الدراسة تقترح ضرورة إرفاقها بمجموعة من التعديلات، التي من شأنها حماية المنتجات الوطنية الزراعية الخام و المصنّعة، من المنافسة غير العادلة للمنتجات الأجنبية المثلثة في الأسواق المحلية، دون مخالفة أحكام و توصيات المنظمة العالمية للتجارة. و لعلّ أهم هذه التعديلات يمسّ أسعار الصرف المعمول بها لحساب القيمة للأغراض الجمركية، حيث لا تزال الجزائر عن طريق سياساتها النقدية، تتحكّم في قيمة الدينار عند مستويات أعلى من قيمته الحقيقية؛ الأمر الذي يشكل تحيّزاً في غير صالح المنتجات الزراعية الوطنية. و لذلك، تقترح الدراسة أن يتمّ حساب القيمة للأغراض الجمركية على أساس أسعار صرف حقيقية على الواردات الوطنية التي تقابلها منتجات محلية مثلية، تتوافر فيها الميزة النسبية في الإنتاج، و يمكن للعرض الوطني منها أن يغطي جزءاً ليس بالقليل من الطلب الوطني عليها؛ حتى لا يؤدي ذلك إلى الإضرار برفاهية المستهلكين، أو إلى الإخلال بحجم و نوعية متطلبات الصناعات الوطنية التي تحتاج لمثل هذه المدخلات؛ و تجنباً كذلك لإحداث حماية غير مبرّرة، تؤدي إلى خلق صناعات وطنية مريضة.⁽²¹⁾

و من جهة أخرى، على الحكومة التصدي لعمليات التهرب من الضريبة الجمركية، بما يضمن الحماية للمنتجات الوطنية الزراعية الخام و المصنّعة من المنافسة غير العادلة للمنتجات المستوردة البديلة في الأسواق المحلية.

كما يقع على الحكومة الجزائرية مسؤولية مواجهة الممارسات التجارية غير المشروعة مثل: الدعم غير المشروع و عمليات الإغراق، التي تتبناها بعض الدول المصدرة لها، حيث تسمح قواعد المنظمة العالمية للتجارة للبلد المستورد باتخاذ إجراءات علاجية، تتمثل في فرض رسوم تعويضية على الواردات المدعومة. غير أنه لا يجوز إجراء تحرّيات بخصوص مكافحة الإغراق أو الدعم إلا بناء على شكوى مقدّمة من الصناعة المحلية.⁽²²⁾

و لذلك، فلا بدّ على الحكومة من توعية الأفراد المعنيين، سواء المنتجين أو التجّار المحليين، بمدى أهمية التبليغ عن الضرر الذي يلحق بهم نتيجة أيّ ممارسة من تلك الممارسات التجارية غير المشروعة من جانب الدول المصدرة. و من جهة أخرى، يمكن الاعتماد على السياسة الضريبية من أجل تشجيع قطاعي الفلاحة و التصنيع الزراعي على زيادة الإنتاج و تكثيف عمليات التصدير، من خلال تقرير معاملة ضريبية تمييزية لواردات و صادرات المستثمرات الزراعية و مشاريع قطاع التصنيع الزراعي، مقارنة بواردات و إنتاج مشاريع بقية القطاعات الاقتصادية الأخرى.

النتائج و التوصيات:

من خلال ما تقدّم في هذا البحث، تبين لنا أنّ انخفاض مؤشرات أداء القطاع الفلاحي في الجزائر تعود أساساً إلى سوء استخدام موارده، و ضعف المعاملة الضريبية المفروضة عليه. فمن خلال تتبّع السياسة الضريبية التي تطبّقها الجزائر على قطاعها الفلاحي، و تحليل و تقييم نتائجها، تبين لنا أنّ المعاملة الضريبية للقطاع الزراعي في الجزائر، كانت عاملاً أساسياً لضعف هذا القطاع، حيث أنّها عجزت عن توجيهه لما يخدم أهدافه، نظراً لعدّة أسباب؛ منها كثرة الإعفاءات، و انخفاض عبء الضرائب المفروضة عليه. كما عملت الجزائر على تحرير تجارتها الخارجية بصورة تدريجية و جزئية، تمهيداً لطريق الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة، و تنفيذاً لبنود الشراكة الأورومتوسطية؛ و بذلك فتحت الجزائر أبواب المنافسة الشرسة أمام منتجاتها الزراعية، و لم تترك بأيديها مجالات واسعة لضمان الحماية المناسبة لمنتجاتها.

في ضوء هذه الاعتبارات، و بغية الوصول إلى تحقيق الأهداف المرجوة من القطاع الفلاحي الجزائري، تمّ اقتراح مجموعة من الإصلاحات الضريبية، تمثلت أهم بنودها؛ في ضرورة إلغاء كامل الضرائب المفروضة مباشرة على هذا القطاع، و فرض ضريبة نوعية نسبية على صافي الإنتاج الزراعي المقدّر و المحتمل من الاستغلال الأمثل للأرض الزراعية. إضافة إلى العمل على حماية المنتجات الوطنية الزراعية الخام و المصنّعة، من المنافسة غير العادلة للمنتجات الأجنبية في الأسواق المحلية، من خلال التصدي لعمليات التهرّب من الضريبة الجمركية و مواجهة الممارسات التجارية غير المشروعة؛ مثل الدعم غير المشروع و عمليات الإغراق.

المراجع والهوامش:

(1)- FAO : "country indicators, Morocco, land", FAO, 2017.

<http://www.fao.org/faostat/en/#country/143>

(2)- FAO, Données agricoles de faostat : "Données", 2007.

<http://www.fao.org/faostat/fr/#data/GT>

(3)- A.FERRAH, S.YAHIAOUI : "eau et agriculture en ALGERIE :problématique et enjeux", groupe de recherche et d'études pour le développement de l'agriculture algérienne, Mars, 2004.

<http://Gredaal-ifrance.com/>

(4)- FAO: "utilisation des engrais par culture en Algérie", 2005.

http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=//docrep/008/y5953f/y5953f09.htm

(5)- FAO, Données agricoles de faostat : "Données", 2017 .

<http://www.fao.org/faostat/fr/#data/GT>

(6)- FAO : "FAO Statistical Pocketbook, world food and agriculture", Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2015, p 55.

(7)- FAO : "country indicators, Algeria, land", FAO, 2017.

<http://www.fao.org/faostat/en/#country/4>

(8)- Direction des statistiques agricoles et des systèmes d'information: «Rapport sur la situation du secteur agricole», Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural 2006, p 9.

(9)- FAO : "country indicators, Algeria, land", op.cit.

(10)- المنظمة العربية للتنمية الزراعية: «دراسة سبل تطوير الري السطحي و الصرف في الدول العربية»، القاهرة، بدون سنة، ص 8.

(11)- المنظمة العربية للتنمية الزراعية، مرجع سابق، ص 227.

(12)- حامد عبد المجيد دراز: "السياسات المالية"، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 61.

(¹³)- la direction générale des impôts : "Codes des impôts directs et taxes assimilées", ministère des finances, Alger, 2017, p-p 12-45.

(¹⁴)- la direction générale des impôts, op.cit, p-p 12-45.

(¹⁵)- حامد عبد المجيد دراز: "السياسات المالية"، مرجع سابق، ص-ص 249-262.
(¹⁶)- بطاهر علي: "سياسات التحرير و الإصلاح الاقتصادي في الجزائر"، مجلة إقتصاديات شمال إفريقيا، مخبر العولمة و إقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسنية بن بوعلي، الشلف، الجزائر، السنة الأولى، السادس الثاني، 2004، ص196.

(¹⁷)- النظام الجبائي المطبق على استيراد الجزائر للمنتجات الزراعية، الجريدة الرسمية، العدد 31، السنة الثانية والأربعون، 30 إبريل 2005.
(¹⁸) Direction générale des douanes: "Code des douanes, texte intégral du code mis à jour. annotations, jurisprudence", 2 ème edition, BERTI edition, Alger, 2002, p-p 17-46 .

(¹⁹)- النظام الجبائي المطبق على استيراد الجزائر للمنتجات الزراعية، الجريدة الرسمية، العدد 31، السنة الثانية والأربعون، 30 إبريل 2005.
(²⁰)- لمزيد من التفصيل حول هذا الاقتراح، يرجع إلى:

Hamed abdel maguid DIRAZ : "Taxation and agricultural development in the United Arab Republic (EGYPT) ", PhD Dissertation, faculty of the graduate school of arts and sciences of the University of PENNSYLVANIA, 1968, Chapter 6 (P-P 199 -222).

أنظر أيضا: حامد عبد المجيد دراز: "الضرائب العقارية و التنمية الاقتصادية"، الدار الجامعية للطباعة و النشر و التوزيع، الإسكندرية، 1986 ، ص-ص 337 - 354.

(²¹)- محمد عمر حماد أبو دوح: "إمكانيات السياسات المالية في تنمية وتكامل قطاعي الزراعة والتصنيع الزراعي في مصر في ظل أحكام منظمة التجارة العالمية"، رسالة دكتوراه الفلسفة، اقتصاد عام (مالية عامة)، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، مصر، 2002، ص-ص 191-192.

(²²)- عادل محمد خليل: "تبسيط الجات"، كتاب الأهرام الاقتصادي، كتاب يصدر شهريا، العدد 139، 1 أغسطس 1999، ص-ص 53-55.