مجلة بحوث جامعة تعز – العدد (٢) – ص (١٨٥—١٨٩) – ١٩٩٨م

إعادة صياغة التشريعات في سياق الإصلاحات الاقتصادية في اليمن

د. عباس علي الجنيد
أقسم المالية العامة والتشريعات الاقتصادية- كلية الحقوق- جامعة تعز

تقديم :

تتضمن التشريعات الاقتصادية عادة ، مجموعة من القواعد القانونية كترجمة للتوجهات الاقتصادية ، وحين تضع الحكومة برامجها للإصلاحات الاقتصادية فإن ذلك يعني أنه لابد من إعادة النظر في التشريعات الاقتصادية ، لتأتي متفقة أو ملبية لحاجات البرنامج الإصلاحي وعلى الأخص تلك القوانين المحددة للتوجه الاقتصادي ، كالقانون الضريبي وقانون تشجيع الاستثمار والتعريفة الجمركية ....

والواقع أن توجهات السياسة الاقتصادية في البلاد النامية (ومنها اليمن) تسعى لتحقيق قدر من الكفاية سواء أكان ذلك عن طريق تحفيز رأس المال الوطني أو إغراء رؤوس الأموال الأجنبية ، وغالباً ما تكون هذه الحوافز قانونية ، منها ضمانات حماية الاستثمارات وعوائدها ضد الإجراءات الحكومية ، رغبة منها في تحقيق أهداف اقتصادية أولى بالاهتمام من تلك الايرادات التي تضحي بها .

ومن ثم فإن الحكومة وهي بصدد الموازنة بين مصالحها الآنية والمستقبلية تعكف على دراسة الكيفية التي تمكنها من تحقيق الغرضين معاً أو على الأقل التضحية بجزء من أحدهما ، على أمل أن يتحقق الآخر ، وعلى ذلك فإن المعاملة الضريبية تعد أحد أهم أدوات تشجيع الاستثمار من حيث العبء والتقدير والاقتضاء والاعفاء منها .

وذلك أنها تؤثر إلى حد بعيد في قرارات المستثمرين ، ومع ما لهذه الجزئية من تأثير على قرارات المستثمرين فإنها لا تؤدي بمفردها إلى حسم القرار بإعتبار أن عوامل أخرى ، ربما كان لها نفس القدر من الأهمية ، تؤثر أيضاً على قرارات التوظيف ؛ كالاستقرار السياسي والاقتصادي واتساع السوق والقدرة المالية للأفراد والمزايا التصديرية وإجراءات التقاضي ..... إلخ .

هذه العوامل وغيرها تؤثر إلى حد بعيد في قرارات المستثمرين ، وهذا ما سنحاول التعرض له في صلب البحث و ذلك على النحو التالي :

المبحث الأول : أهداف التطوير التشريعي .
المبحث الثاني : المزايا القانونية .
المبحث الثالث: الاستقرار السياسي وأثره على اقبال رؤوس الأموال .
المبحث الرابع : المزايا التنظيمية وحجم السوق .

المبحث الأول
أهداف التطوير التشريعي

إن الغايات التي نؤملها من إرادة إحداث تطوير في التشريع الضريبي هي الوصول إلى صياغة قانونية فنية محكمة تسهم في دعم التوجهات الاصلاحية للهياكل الاقتصادية وجذب استثمارات جديدة ، وهذا أمر يبدو يسيرا من الناحية النظرية البحتة ، فإرادة التطوير لا يكفي فيها تغيير في الشكل وإنما ينبغي أن يكون لهذا التغيير أهداف نتغياها ، بمعنى أنه لابد أن يسبق هذا التغيير قدر من الدراسات المسحية المقارنة ، إذ أن المستثمر حينما يقرر توظيف رأس ماله لايبحث فقط عن فرصة للإستثمار وإنما يجري الكثير من الدراسات على مجموعة من البيئات الاقتصادية المختارة ليخلص إلى المقارنة بين نتائج هذه الدراسات التي تعتمد، في الأساس ،على الوضع الجغرافي والطبيعة السياسية والنظام القضائي والقدرات المالية ثم الحوافز الضريبية التي تمنحها هذه الدولة أو تلك ، ثم يخلص إلى تقديرقيمة هذه الحوافز والميزات الأخرى ، والمخاطر الاحتمالية إجرائية وسياسية ...

وهكذا فإن مسألة أحداث تغيير في التشريع أو تطوير فيه ليست هي المحدد الأوحد الذي يمثل عهدا نتوقع أن يتوفر بموجبه لدى رؤوس الأموال الثقة والطمأنينة ، وإنما هناك عوامل أخرى قد تكون ذات أهمية أكبر من مجرد تطوير التشريع ومع ذلك يظل القانون هو الضمانة المهمة بين العوامل الاخرى ، يأتي بعد ذلك بأن وضع القانون موضع التنفيذ والقدرة على تطبيقه وحماية أصحاب الحقوق من تعسف الإدارة أو الغير(١). فإذا أحس رأس المال بأن القائمين على تنفيذ القانون غير قادرين على تطبيقه أو أن الجهاز القضائي لايتصف بالحيدة فإن هذا يعد سببا كافيا لعزوف رؤوس الأموال عن التوظيف في هذه البيئة .

المبحث الثاني
المزايا القانونية

يعد الإستقرار القانوني وأداء الجهاز القضائي من الضمانات المهمة لسلامة الأداء الاقتصادي سواء من حيث حماية الحقوق أم من حيث ضمان تنفيذ الالتزامات ، ذلك أن الإصلاحات الاقتصادية لايمكن أن تثمر إلا في سياق مجموعة من النظم القانونية المتسقة مع الأنظمة السياسية والاقتصادية ، ومن ثم يتعين علينا أن نعيد استنطاق القواعد القانونية السائدة لنعرف مدى ملاءمتها للإصلاحات التي نطمح إليها ، ومع قراءتنا للقاعدة القانونية لابد أن نحاول معرفة نسبة القصور . هل ينسب إلى القانون أم إلى تطبيقه ؟(٢).

ومع توجه الحكومة نحو إحداث إصلاحات إقتصادية لابد أن يسبقها إصلاح تشريعي والعمل على تنفيذه وبالأخص التشريعات الاقتصادية ومنها الضرائب وقانون الاستثمار .

وفي إطار الإصلاح التشريعي يتعين أن يكون هدف الإصلاح واضحا ، بمعنى أن التشريع الساري لم يعد قادرا على الأستجابة لمقتضيات التنمية أو أن الغرض الذي سن من أجلة التشريع قد انقضى ، أو أن الحكومة ترى أن التشريع الساري لايمكن أن يحقق

الأهداف التي تسعى إليها ، ولذلك يتعين على الحكومة أن تبين للمشرع بجلاء الأهداف التي تتغياها من الإصلاح التشريعي .

هذا على افتراض أن القصور ينسب إلى التشريع الساري وليس إلى القائمين على تطبيقه ، فإذا كانت نسبة القصور إلى الأخير فإن ذلك يقتضي منا أن نعالج مسألة أخرى ، مع تسليمنا بأن بعض تشريعاتنا يعتريها القصور عن إدراك مصالحنا ولعل السبب يرجع إلى تعجلنا في استصدار القانون لمواجهة أمرما .

حيث يعهد أمر إعداد مشروعات القوانين إلى الجهة التي ستعمل على تطبيقه ، ولما كانت هذه الجهات لاتحسن صياغة مشروعات القوانين لأنها غير مؤهلة فإنها تلجأ إلى إستجلاب قوانين من دول أخرى وتعمد إلى النقل منها ، غير مدركة أن هذه القوانين شرعت لخدمة وضع معين وأن الظروف التي استدعت وجوده ربما تختلف إلى حد التعارض مع وضع الاقليم الذي يراد له أن يخضع لهذا القانون .

وأحيانا نجد التشريع مسخا لتشريعات عدة تتعارض في المحتوى ، ذلك أن من أنيط بهم اعداد مشروع القانون يظنون أن القانون ليس أكثر من مجموعة من المواد ينتظمها مجلد واحد لذلك تأتي تشريعاتنا شوهاء أو قاصرة في أحسن الأحوال ، والذي يحدث أن يعد المشروع ثم يدفع إلى الجهات الشارعة وهذه في الغالب توافق على المشروعات دون الخوض في مدى ملاءمتها للتوجه العام والأهداف التي يتعين على التشريع ابتداء أن يخلص إليها .

وفي سياق التشريعات الاقتصادية في اليمن صدرت قوانين تشجيع الاستثمار منها القانون رقم ٢٢ لسنة ٩١م ثم القانون رقم ١٤ لسنة ٩٥م الذي عدل بالقانون رقم ٢٩ لسنة ٩٧م وهي في مجملها تهدف إلى تشجيع وتنظيم استثمارات رؤوس الأموال المحلية والأجنبية في إطار السياسة العامة للدولة وأهداف أولويات الخطط التنموية .

وعلى وجه الإجمال فإن القانون رقم ٢٩ لسنة ٩٧م يقدم كثيرا من التسهيلات للمشروعات الاستثمارية سواء أكان رأس المال المستثمر يمنيا أم عربيا أم أجنبيا ، ففي المادة (١١) التي تقرر بعض المزايا نصت على أنه ((لا تفرض أية أعباء أو التزامات مالية كانت أم غير مالية التي تخل بمبدأ المساواة بين مشاريع القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع المختلط والقطاع التعاوني العاملة في نفس المجال والمؤسسة وفقا لهذا القانون أو أي قانون آخر)).

وتقرر المادة (١٣) عدم جواز المشروعات أو الإستيلاء عليها أو الحجز على أموالها أو مصادرتها أو تجميدها أو التحفظ عليها أو فرض الحراسة عن طريق غير طريق القضاء ؛ وهكذا نجد أن القانون سالف الذكر قد انفرد بكثير من الميزات القانونية الحمائية للمستثمرين بقصد بث الطمأنينة لدى رؤوس الأموال ، لكن مع تسليمنا بكافة الضمانات القانونية للمستثمرين ، ويظل السؤال الذي طرح من قبل ، هل القصور في التشريع أم في العمل على تطبيقه ؟ فمجرد إيجاد نص قانوني يعطى إعفاء أو يمنح ميزة أو يقرر حقا لا يمثل الكثير ما دام لا يحاط بقدر من الحرمة والحرص على تطبيقه ، الأمر الذي يقود إلى القول بضرورة الإصلاح الإداري وبالذات في الجهاز القضائي وملحقاته.

المبحث الثالث
الاستقرار السياسي واثره على اقبال رؤوس الأموال

إن ثبات النهج السياسي ووضوح البرامج السياسية واستقرارها والتداول السلمي للسلطة وانعدام المظاهر المقلقة وانخفاض نسبة الجريمة وبالذات جرائم السطو تعد من أهم العوامل والأسباب التي تجعل رؤوس الأموال المحلية والأجنبية على حد سواء تقبل على التوظيف أو تحجم عنه تبعا لمدى شيوع الاستقرار والطمأنينة ، فثقة المنظمين بالنظام السياسي واستقرار الأوضاع الأجتماعية أما أن تدفع الإصلاحات الاقتصادية إلى أن تحقق غاياتها أو أن تؤدي إلى خلق وضع غير مستقر معرض للإهتزازات الأمر الذي يولد لدى أصحاب رؤوس الأموال خوفا وقلقا يدفعهم لتغيير قراراتهم في مسألة التوظيف .

وفي هذا الصدد لا يغيب عنا أن مسألة توافر الاستقرار السياسي والاجتماعي تنعكس على الاستقرار القانوني وهي مسألة ترتبط إلى حد بعيد بالرؤى والتوجهات السياسية .

وهنا تجدر الإشارة إلى أن اليمن لم تتمتع باستقرار سياسي نسبي إلا منذ مطلع الثمانينات ، وعلى الرغم من هذه النسبية في إستقرار الأوضاع السياسية فان اليمن تعرضت لهزات عنيفة ، كانت أخرها محاولة العودة إلى تشطير الوطن ؛ وقد صحبها أختلاف في الرؤى وتنافر في الولاءات السياسية ، وبطبيعة الحال فإن الولاءات السياسية ينعكس أثرها على الاداء السياسي والعمل الاداري في اجهزة الدولة .

المبحث الرابع
المزايا التنظيمية وحجم السوق

يضع المستثمر وهو بصدد اتخاذ قراره بعض الأعتبارات إضافة إلى البيئة الاقتصادية والسياسية والقانوينة ، من هذه الاعتبارات ما يتعلق بحجم السوق ومنها ما يتعلق بنوعية الاقتصاد وقدرته ، ومنها ما يتعلق بالجوانب التنظيمية ولذلك فالمستثمر يضع في إعتباره عندما يقوم بدراسة البدائل المتاحة للإستثمار ، العوائد المتوقع تحقيقها مقارنة بمعدله في الأماكن الأخرى وقدرة السوق على أستيعاب التوظيف الرأسمالي ودفع تكلفة الناتج ، وهو ما يعبر عنه بالقوة الشرائية أو القدرة على التعامل ، هذه مسألة يحددها الهيكل الاقتصادي ومستوى دخل الفرد (٣) ، فكلما كان متوسط دخل االفرد مرتفعا فإن ذلك يعد مؤشرا إيجابيا على القدرة لدى الفرد ، وبالتالي يعد هذا مؤشرا إيجابيا في تحفيز رؤوس الأموال على التوظيف ، وقبل كل ذلك فإن المستثمر لابد أن يقف على حقيقة السوق الذي سيعمل فيه ومعرفة مدى توافر المواد الأولية ومدى تقبل النظام الاجتماعي لنوع المنتج ، أمور كثيرة لابد من إستخلاصها فيما يسمى بدراسة الجدوى .

والخلاصة أنه يصعب على رؤوس الأموال التي تبحث عن بيئة استثمارية تحقق لها الواحدية والتميز في إتخاذ قرارات الإنتاج ، وعلى ذلك فإن الدولة بما لها من سيادة على أقليمها – فضلا عن المستثمرين – لاتستطيع تجـ ل

المعطيات الدولية فيما يتعلق بالنظم الاقتصاية إذ لم يعرف العالم قدرا من التداخل والترابط الاقتصادي وتكامل المصالح وأحيانا تطابقها وأحيانا تنافرها كما هو عليه الوضـــع الآن ، وبالذات بعد التوجه نحو النظام السوقي ، ومن ثم فإن المستثمر يقارن بين كل المعطيـــات المحيطة والميزات التي يمنحها كل إقليم بالإضافة إلى المعطيات الاقتصادية والاجتماعيـــة وعلى ذلك يتخذ قراره (٤) .

والخلاصة أن الرغبة في التغيير لابد أت تسبقها إرادة التغيير اعتمادا علـــى أهميـــة التغيير ونوعيته ولذلك جاءت الدعوة للإصلاح التشريعي في إطار الإصلاح الاقتصادي:

الهوامش:

١- أكدت الحكومة اليمنية في برنامجها المصادق عليه من قبل مجلس النواب في يوليو ٩٧م على أهمية الإصلاح المالي والإداري وتحسين الأداء واحـــترام القـــانون واعادة النظر في السياسة الضريبية ، ص ١٠-١٢.

٢- كانت وزارة العدل اليمنية في منتصف عام ٩٧م قد قدمت برنامجا أو خطـــة عمل للإصلاح القضائي في اعتراف منها بأختلال الجهاز القضائي باعتبارها الركيزة الأساسية للأمن الاجتماعي وتحقيق مبدأ العدل ورعاية مصالح المجتمع .

٣- يتراوح دخل الفرد في الدول النامية ما بين أقل من الدولار والتسعة دولارات ، تقرير البنك الدولي ، ٩٧م ، ص ٥٠.

٤- د/ حازم الببلاوي - دور الدولة في الاقتصاد ، دار الشروق ، الطبعة الأولى ، ص٤٧.