

تعبئة الإيرادات من أجل تعافٍ صلب وشامل للجميع في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى

ملخص واف

لطالما كانت تعبئة الإيرادات المحلية تحدياً أمام البلدان في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى. فكثيراً ما فرضت الإيرادات غير الكافية قيوداً على الإنفاق ذي الأولوية على البنود الاجتماعية والبنية التحتية، مما يحد من قدرة البلدان على تحقيق "أهداف التنمية المستدامة"، وتحسين آفاق النمو، ومعالجة التحديات المتعلقة بالمناخ. وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما يتم تعويض نقص الإيرادات من خلال التوسع والاستمرار في مراكمة الديون، مما يؤدي إلى زيادة مواطن الضعف في بعض البلدان وتقليص الحيز المالي لمعالجة صدمات المستقبل.

وأدت جائحة كوفيد-19 والحرب في أوكرانيا إلى مفارقة التحديات التي تواجه تحقيق مالية عامة مستدامة، مما أكد الحاجة إلى بذل جهود لتعبئة الإيرادات. فخسائر الإيرادات الكبيرة أثناء الجائحة، بما في ذلك الخسائر المترتبة على تدابير تخفيف العبء الضريبي عن مؤسسات الأعمال والأسر، فضلاً عن تدابير الإنفاق لدعم النمو، أدت إلى إضعاف المبيعات العامة وجعلت تعبئة الإيرادات المحلية أولوية ملحة على صعيد السياسات في المنطقة. وجاء تصاعد أسعار السلع الأولية بسبب الحرب في أوكرانيا واستجابات السياسات لمواجهة ليضيفا إلى الضغوط الواقعة على المالية العامة. ويسعى صناع السياسات إلى الحد من المخاطر على المالية العامة والندوب الناجمة عن الجائحة بإدخال تعديلات على تصميم عملية تعبئة الإيرادات الضريبية وعلى وتيرة تنفيذها.

وقد أدت الأزمات العالمية مؤخراً إلى مفارقة أوجه عدم المساواة المجتمعية القائمة وأبرزت أهمية تعبئة الإيرادات على نحو يتسم بالكفاءة والمساواة. وكما هو الحال في بقية أنحاء العالم، كان تأثير الجائحة غير متساوٍ، فوقع عبء الأكبر على الفقراء والضعفاء والعاملين في قطاعات تتسم بكثافة المخالطة المباشرة. وفي الوقت ذاته، كانت الأسر الضعيفة هي الأكثر تضرراً من ارتفاع أسعار الغذاء والوقود بسبب الحرب في أوكرانيا. وبالتالي، فإن زيادة الكفاءة والعدالة في تحصيل الإيرادات أمر ضروري للمساعدة على تخفيف الآثار التوزيعية السلبية للجائحة وارتفاع أسعار السلع الأولية. ومن شأن اتباع نظام ضريبي أكثر كفاءة أن يساعد على تعزيز الإيرادات وتمويل الإنفاق الاجتماعي والإنفاق على البنية التحتية، وهو ما يمكنه تحفيز النمو والحد من عدم المساواة في توفير الفرص. ومن خلال النمو الأعلى والأكثر شمولاً لكل شرائح المجتمع، يمكن تعزيز التماسك الاجتماعي وزيادة التحصيل الضريبي، ومن ثم خلق حلقة من التأثيرات الإيجابية. ويمكن للنظام الضريبي الأكثر عدالة أن يؤدي بدوره إلى تقليص التفاوتات في الدخل والثروة عن طريق إعادة توزيع الدخل من مستوياته العليا إلى الدنيا. ويتمثل التحدي في الوصول إلى التوازن الصحيح بين الكفاءة والعدالة في تعبئة الإيرادات للتعافي من الأزمة.

وتبحث هذه الدراسة في المجال المتاح لتعبئة إيرادات إضافية، وتناقش السياسات الممكنة لزيادة الإيرادات الضريبية بالتدرج مع العمل على تحقيق نمو مرن ودعم الشمول في الشرق الأوسط وآسيا الوسطى. وبينما سيتعين على الاستراتيجيات المحددة لتعبئة الإيرادات أن تعكس ظروف البلدان وأهداف المالية العامة الأوسع نطاقاً، بما في ذلك مستوى الإنفاق الذي يرغب فيه البلد المعني، يمكن تلخيص النتائج الأساسية للدراسة على النحو التالي:

- مع استبعاد إيرادات الهيدروكربونات، نجد أن متوسط الحصيلة الضريبية في المنطقة أقل من مثيله في المناطق الأخرى. ففي العقدين السابقين على الجائحة، تم توسيع القاعدة الضريبية بشكل ملحوظ في عدة بلدان، غير أنها ظلت ضيقة نسبيا بوجه عام وظلت عمليات التحصيل الضريبي دون المستوى. والواقع أنه باستثناء الإيرادات المتعلقة بالهيدروكربونات، كانت النسبة المتوسطة للضرائب، وبالغلة نحو 12%، دون مثيلتها في الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية في المناطق الأخرى.
- وتواجه الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات في المنطقة تحديات محددة في تعبئة الإيرادات الضريبية. فقد بلغ متوسط نسب الضرائب فيها 8% فقط، وهو مستوى أدنى مما نجده في الدول الهشة في المناطق الأخرى ولا يكفي لتغطية الاحتياجات الاجتماعية والتنمية الحيوية.
- وبوجه عام، هناك مجال كبير لتعبئة إيرادات ضريبية إضافية. ذلك أن الفجوات في الإيرادات الضريبية – أي الفرق بين التحصيل الضريبي المحتمل والفعلي من غير الهيدروكربونات – كبيرة للغاية، إذ تقدر بمتوسط يتجاوز 14% من إجمالي الناتج المحلي غير الهيدروكربوني للمنطقة. وبعض أكبر هذه الفجوات في البلدان منخفضة الدخل والدول الهشة. أما أقل الفجوات الضريبية ففي بلدان القوقاز وآسيا الوسطى، مما يعكس التقدم الذي حققته هذه البلدان مؤخرا.
- وقد بذلت البلدان جهودا لزيادة التحصيل الضريبي، غير أن التحديات لا تزال قائمة. فبلدان المنطقة، كغيرها من الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية، تستمد معظم إيراداتها الضريبية من الضرائب القائمة على الاستهلاك، حيث تعتمد على مجموعة متنوعة من الضرائب غير المباشرة والرسوم. غير أن محصلة الإيرادات منخفضة نسبيا. وبالإضافة إلى ذلك، كان استخدام الضرائب المباشرة – وخاصة ضرائب الدخل الشخصي ودخل الشركات – محدودا نسبيا.
- ويمثل تصميم السياسة الضريبية، ولا سيما أسعار الضرائب المنخفضة والإعفاءات الضريبية الشائعة، عاملا مهما وراء نقص الإيرادات الضريبية. ففي البلدان المصدرة للهيدروكربونات، وخاصة دول مجلس التعاون الخليجي، تتسم معدلات ضرائب دخل الشركات وضرائب الدخل الشخصي والضرائب القائمة على الاستهلاك، بالانخفاض البالغ رغم ما تحقق من تقدم في الآونة الأخيرة. وبالإضافة إلى ذلك، فالإعفاءات شائعة على نطاق واسع عبر بلدان المنطقة كما أنها كبيرة بالنسبة لكل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة. وكثير من المؤسسات المملوكة للدولة في المنطقة تستفيد من مجموعة متنوعة من المميزات أو الامتيازات، مما يزيد من تقويض القاعدة الضريبية ومن تعقيد الإدارة الضريبية.
- ويلعب أيضا ضعف الامتثال الضريبي، الذي يعكس كلا من السمات الهيكلية وتحديات إدارة الإيرادات دورا في ذلك. وتتضمن هذه السمات الهيكلية وجود قطاعات غير رسمية كبيرة ونظم ضريبية معقدة في المنطقة. ومن أوجه القصور في إدارة الإيرادات الافتقار إلى الاستقلالية، والتنظيم غير الكفؤ، وعدم تطور الخدمات الرقمية المتاحة لدافعي الضرائب. وتخلق هذه العوامل فرصا للتحايل والتهرب الضريبيين.
- وتنبأ بنظم ضرائب الدخل الشخصي في المنطقة من حيث تصاعديتها – أي مدى زيادة سعر الضريبة المتوسط مع ارتفاع الدخل – وقدرتها على إعادة توزيع الدخل. ففي بعض البلدان، تتسم ضريبة الدخل الشخصي بأنها تصاعدية نسبيا، غير أن الإيرادات قليلة إلى حد لا يسمح لها بإعادة توزيع الدخل على نحو مؤثر. وهناك بلدان أخرى تحقق إيرادات أكبر من ضريبة الدخل الشخصي، غير أنها أقل تصاعدية. وتوجد أكثر النظم الضريبية تحقيا لإعادة التوزيع في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

وتتيح هذه النتائج رؤى يمكن الاستفادة منها في إجراءات السياسة الرامية لرفع الإيرادات مع دعم صلابة النمو وشموله لكل شرائح المجتمع. وبالرغم من أن التوازن الملائم بين اعتبارات الكفاءة والعدالة يختلف باختلاف البلدان، فإن التحليل يشير إلى الأولويات التالية للمنطقة من أجل تحسين كفاءة النظم الضريبية وفعاليتها:

- تحسين تصميم السياسة الضريبية لتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة تصاعدية الضرائب والقدرة على إعادة التوزيع. ومن شأن هذه الجهود أن تحقق نفعا كبيرا للبلدان ذات القواعد الضريبية المركزة، كالبلدان المصدرة للهيدروكربونات. وبشكل أعم، فإن إلغاء الإعفاءات الضريبية والحوافز الضريبية الغير فعالة الشائعين عبر بلدان المنطقة من شأنه توسيع القواعد الضريبية ويمكن أن يحسن من تصاعدية النظم الضريبية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إعادة تصميم ضريبي الدخل الشخصي والقيمة المضافة – أو في بعض الحالات، التعجيل باستحداثهما – يمكن أن تعزز تحصيل الإيرادات وتدعم الشمول. ومن شأن زيادة تطوير الضرائب العقارية، التي تستخدم بصورة محدودة حاليا في المنطقة، أن تسهم في تحقيق هذه الأهداف.
 - تعزيز إدارة الإيرادات لتحسين الامتثال: من شأن تحديث إدارات الإيرادات وتحسين كفاءتها أن يعززا الإنفاذ والامتثال. وتتضمن المتطلبات الأساسية ما يلي: إعادة هيكلة إدارات الإيرادات على أساس وظيفي ومنحها استقلالية أكبر؛ وتطوير الخدمات المقدمة للمكلفين من أجل تخفيض تكلفة الامتثال؛ وتعزيز إجراءات الرقابة؛ والاستفادة من التكنولوجيات الرقمية والتوسع في خدمات المكلفين الإلكترونية لتشمل كل الضرائب الأساسية. ومن خلال تعزيز التعاون الدولي، يمكن أيضا تيسير تبادل المعلومات عبر مناطق الاختصاص الضريبي، وتحسين شفافية النظام الضريبي ونزاهته وفعالته.
 - تنفيذ الإصلاحات الهيكلية لتحفيز الامتثال الضريبي، والعمل تحت المظلة الرسمية، وتنويع الاقتصاد: ويمكن أن يساعد تشجيع الشمول المالي وتثبيط استخدام النقد على تحسين فرص الوصول إلى الخدمات المالية وتخفيض تكلفة المدفوعات الرقمية. ويمكن أن تؤدي هذه التدابير إلى تعزيز الامتثال الضريبي وتحفيز العمل تحت المظلة الرسمية وتنويع الاقتصاد – وهما محددان مهمان لأداء الإيرادات في المنطقة. وتعد الإصلاحات الرامية إلى مكافحة الفساد، وتحسين الحوكمة، وتعزيز الشفافية والإفصاح عوامل ضرورية أيضا لثقة في عدالة النظام الضريبي.
- وهناك حاجة لمواصلة الجهود من أجل إنجاز الإصلاحات في مجال تعبئة الإيرادات. فتجربة بلدان المنطقة التي حققت تحسينات كبيرة ودائمة في نسب ضرائبها تشير إلى أن جهود الإصلاح بحاجة إلى الاستمرار لفترات زمنية طويلة نسبيا. ولضمان النجاح، تتطلب الإصلاحات الضريبية أيضا دقة في التوقيت والتصميم بالإضافة إلى الإفصاح الواضح والشفاف لكسب التأييد. ويمثل الالتزام السياسي مطلبا ضروريا أيضا لدفع زخم الإصلاح.