



استعراض السياسة المالية للدول العربية 2019



ازدهار البلدان كرامة الإنسان





ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشَقف وعزم وعَمَل: نبتكر، ننتج المعرفة، نقدّم المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلّ إنسان.

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/EDID/2019/WP.20
20 December 2019
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH



ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

استعراض السياسة المالية للدول العربية 2019



الأمم المتحدة
بيروت، 2019

خلاصة

يقدم استعراض السياسة المالية للدول العربية في عام 2019 رؤى هامة عن إجمالي الموارد العامة المحلية في المنطقة، ويركّز على الإصلاحات الضريبية في السياسات المالية، وتقييم الديون والديون الخارجية، والاستثمار الأجنبي المباشر، والمساعدة الإنمائية الخارجية، باعتبارها وسائل هامة لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ويركّز هذا الاستعراض أيضاً على إنشاء قاعدة بيانات أساسية عن الإصلاحات الضريبية التي أجرتها الدول العربية في الفترة 2010-2018، والتي تشمل ضريبة الدخل الفردي، وضريبة دخل الشركات، والأرباح الرأسمالية وأرباح الأسهم، وضريبة الملكية، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة المبيعات العامة. ويتناول بإيجاز دور مخصّصات الإنفاق الضريبي والإصلاحات الأخيرة لنُظُم الدعم في جميع أنحاء المنطقة، بوصفها جزءاً من الجهود المبذولة لتصحيح أوضاع المالية العامة. والهدف الرئيسي من الاستعراض هو تقييم فعالية وتصاعدية الإصلاحات التي بادرت الدول العربية إلى تنفيذها في السياسة المالية من أجل توسيع حيزها المالي. وهذا الاستعراض المالي هو الإصدار الأول في سلسلة تقارير، يلي التقرير الرئيسي الذي أصدرته الإسكوا في عام 2017 بعنوان "إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية".

وتشير نتائج الاستعراض إلى بعض الاتجاهات الهامة في الحيز المالي في جميع أنحاء المنطقة مع مراعاة تنوّع مجموعات البلدان حسب المصدر الرئيسي للإيرادات العامة: أولاً، البلدان الغنية بالنفط التي تعتمد أساساً على الإيرادات المتأنتية من قطاع الهيدروكربون؛ ثانياً، البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط التي تعتمد أساساً على الضرائب؛ ثالثاً، البلدان المنخفضة الدخل التي لديها قاعدة اقتصادية أدنى وتعتمد اعتماداً كبيراً على المساعدة الإنمائية. وقد شهدت المنطقة العربية صدمات اقتصادية وسياسية كبيرة وسجّلت تراجعاً في أسعار النفط، ما أحدث أثراً سلبياً على النمو الاقتصادي وعلى انتعاش الإيرادات، بدأت مع التباطؤ الاقتصادي العالمي في عام 2008 واستمرّت حتى عام 2018. وفي العقد الأخير، تكبّدت المجموعات الثلاث من البلدان خسائر تباينت حسب الاختلافات بين البلدان داخل كل مجموعة.

وفي البلدان الغنية بالنفط، ركّزت إصلاحات السياسة المالية على تنويع قاعدة الإيرادات، في حين ركّزت الإصلاحات في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط على توسيع القاعدة الضريبية وتصحيح أوضاع المالية العامة من خلال إصلاح نُظُم الدعم. ولا تزال بعض الأسئلة مطروحة بشأن فعالية هذه الإصلاحات وأثارها التوزيعية لأن الإصلاحات الرئيسية للسياسة المالية ركّزت على الضرائب غير المباشرة بدلاً من إصلاح ضريبة الدخل أو الثروة. ولا تزال أوجه الضعف إزاء الديون والديون الخارجية، وانخفاض الاقتراض الميسر، وتراجع تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة تؤثر على العديد من جهود الإصلاح وتبعث على القلق إذ تعوق توسيع الحيز المالي. ولعلّ التقدم في الاقتصاد وفي تحقيق أهداف التنمية المستدامة في المنطقة معرّض للخطر، ولا سيما في البلدان المنخفضة الدخل، بفعل انخفاض حصة المساعدة الإنمائية المقدمة إلى القطاعات الأكثر تأثراً على تحقيق أهداف التنمية المستدامة، مثل الصحة، والتعليم، وإمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي، والقطاعات الإنتاجية.

شكر وتقدير

"استعراض السياسة المالية للدول العربية 2019" هو نتيجة العمل الدؤوب الذي قام به فريق من الباحثين في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، بقيادة نيرانجان سارانجي، مسؤول في الشؤون الاقتصادية، وخالد أبو إسماعيل، رئيس قسم التنمية الاقتصادية والفقر، من شعبة التنمية والتكامل الاقتصادي. والأعضاء الرئيسيون في فريق الباحثين هم انس ذياب، ودانا حمدان، وماريا حتي، وكريم سلمان. وقّمت أيضاً غنى عبد الباقي وإسراء هاشم مساهمات قيمة في البحث.

المحتويات

الصفحة

iii	شكر وتقدير.....
1	مقدمة.....

الفصل

	أولاً- الاتجاهات في مجموع الإيرادات في المنطقة العربية
3	مقابل مناطق أخرى في العالم.....
4	ثانياً- النمو الاقتصادي وتعويم الإيرادات: عقد من الخسائر (2008-2018).....
10	ثالثاً- الإصلاحات الضريبية في البلدان الغنية بالنفط: تنويع الإيرادات هدف رئيسي
	رابعاً- الإصلاحات الضريبية في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط:
12	تحسين التصاعدية لا يزال تحدياً.....
21	خامساً- تزايد أوجه الضعف إزاء تحمل الديون في المنطقة العربية.....
	سادساً- جهود تشجيع الاستثمار: ما مدى فعاليتها
26	لجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة؟.....
32	سابعاً- الاستنتاجات.....
	المرفق- الخط الزمني للإصلاحات الضريبية في الدول العربية (2010-2018):
36	الوضع على مستوى البلدان.....
49	المراجع.....

قائمة الجداول

8	1- وضع الإصلاحات في قطاع الطاقة في المنطقة العربية.....
20	2- أنواع النفقات الضريبية في البلدان العربية المتوسطة الدخل: بعض الأمثلة.....
30	3- تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان العربية.....

قائمة الأشكال

4	1- مجموع الإيرادات في مناطق العالم.....
	2- انحسار الإيرادات العامة مع الانخفاض المستمر للنمو الاقتصادي
5	في جميع البلدان الغنية بالنفط أو الفقيرة بالنفط في المنطقة، 2008-2018.....
6	3- تعويم الإيرادات الضريبية.....
7	4- اتساع الفجوة بين النفقات والإيرادات في جميع أنحاء المنطقة.....
7	5- انخفاض الأرصدة المالية في جميع أنحاء المنطقة.....

المحتويات (تابع)

الصفحة

9	6- انخفاض نفقات الدعم، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، في بلدان المنطقة.....
11	7- الإيرادات الضريبية ومجموع الإيرادات في البلدان العربية الغنية بالنفط.....
12	8- معدلات ضريبة دخل الشركات في بلدان مجلس التعاون الخليجي ظلت مستقرة في معظم الحالات.....
13	9- الإيرادات الضريبية في البلدان الفقيرة بالنفط.....
14	10- تركيبة الإيرادات الضريبية في عدد من البلدان الفقيرة بالنفط.....
15	11- إصلاحات ضريبة الدخل الفردي.....
16	12- معدلات ضريبة دخل الشركات في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط في المنطقة.....
17	13- التغييرات في تحصيل الضرائب – ضريبة الدخل وضريبة السلع والخدمات.....
18	14- تعبئة ضريبة السلع والخدمات.....
21	15- الدين العام.....
23	16- توزيع الدين الخارجي.....
29	17- تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة العربية.....
29	18- توزيع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في عام 2018.....
31	19- المساعدات الإنسانية كنسبة مئوية من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان العربية (أكبر 10 بلدان عربية متلقية للمساعدات من جميع المانحين).....
32	20- توزيع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من جميع الجهات المانحة إلى البلدان العربية، حسب القطاعات.....

قائمة الأطر

20	1- النفقات الضريبية في المغرب مرتفعة وتبلغ 17 في المائة من مجموع الإيرادات الضريبية.....
24	2- لا بد من أن ينظر لبنان في تصحيح مسار استجابة السياسة المالية للدين العام.....
34	3- يؤدي ارتفاع الاستثمارات الاجتماعية، أكثر من ارتفاع النمو، إلى تحسين التعويم الضريبي.....

مقدمة

أشار تقرير "إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية" الصادر عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) في عام 2017 إلى الدور الهام للسياسة المالية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ودعا إلى تصحيح المسار، على مستوى السياسة المالية، في اعتماد الخيارات المتعلقة بتعبئة الموارد وإنفاقها، لأن طريقة استخدام الموارد المحلية أساسية لبناء حيز مالي مستدام من أجل تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.

و"استعراض السياسة المالية للدول العربية 2019" هو العدد الأول في سلسلة تقارير ستصدر سنوياً لتقديم رؤى هامة عن إجمالي الموارد العامة المحلية (الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة) في المنطقة، مع التركيز على الإصلاحات الضريبية في السياسة المالية، وتقييم الديون والديون الخارجية، والاستثمار الأجنبي المباشر، والمساعدة الإنمائية الخارجية، باعتبارها وسائل هامة لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ويركز هذا الاستعراض على إنشاء قاعدة بيانات أساسية عن الإصلاحات الضريبية التي أجرتها الدول العربية في الفترة 2010-2018. ويعرض المرفق الإصلاحات الضريبية التي أجراها كل بلد بالنسبة لأنواع مختلفة من الضرائب تشمل ضريبة الدخل الفردي، وضريبة دخل الشركات، والأرباح الرأسمالية وأرباح الأسهم، وضريبة الملكية، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة المبيعات العامة. وكثيراً ما لا تُحسب تقديرات النفقات الضريبية على الرغم من تأثيرها القوي على الحيز المالي. ومخصّصات الإنفاق الضريبي كبيرة في جميع أنحاء المنطقة ولكن البيانات المتاحة لا تكفي لتقييم حجمها. ويتضمن التقرير تحليلاً لمخصّصات الإنفاق الضريبي، ويتناول بإيجاز أنواع المخصّصات المعتمدة في المنطقة العربية، ويقدم تقديرات عن كل بلد. وفي السنوات الأخيرة، كانت الإصلاحات المالية في مختلف أنحاء المنطقة موجّهة لنظم الدعم، كجزء من الجهود المبذولة لتصحيح أوضاع المالية العامة على النحو المبين بإيجاز في هذا الاستعراض. والهدف الرئيسي من التقرير هو تقييم الفعالية والتصادفية في الإصلاحات التي بادرت الدول العربية إلى تنفيذها في السياسة المالية من أجل توسيع حيزها المالي.

وفي تقييم المؤشرات المختلفة التي تتيح تحليلاً معمّقاً لدور السياسة المالية في تسخير الموارد العامة المحلية في المنطقة العربية، يستند التقرير إلى قوانين الضرائب الوطنية وبيانات الميزانية (وزارات المالية)، وقوانين الاستثمار (الوزارات/هيئات الاستثمار المعنية)، ومجموعة البيانات الطويلة للإيرادات العالمية الصادرة عن صندوق النقد الدولي، وتقرير آفاق الاقتصاد العالمي، ومؤشرات التنمية العالمية الصادرة عن البنك الدولي، وإحصاءات الديون الدولية، وقواعد بيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. والقضايا العابرة للحدود مثل التدفقات المالية غير المشروعة، والتجارة ونقل التكنولوجيا، والشرائط بين القطاعين العام والخاص، هي من النواحي الهامة الأخرى للموارد العامة المحلية ولكنها لا تُحدّد بالاستناد إلى السياسة المالية وحدها، وبالتالي تتجاوز نطاق هذا التقرير.

ويغطي الاستعراض الفترة من عام 2005 إلى آخر سنة تتوفر عنها البيانات. ففي منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، شهدت المنطقة العربية نمواً مرتفعاً ومستقراً نسبياً (7.7 في المائة في المتوسط في الفترة 2004-2006) واتخذت أسعار النفط منحىً تصاعدياً خلال العقد الأول من القرن الحادي

1 في عام 2016، قُدم تقييم أساسي للموارد العامة المحلية في المنطقة العربية إلى فرقة العمل المشتركة بين الوكالات والمعنية بتمويل التنمية، Sarangi and El-Ahmadieh, 2017.

والعشرين وذلك حتى بدء الأزمات الاقتصادية العالمية في عام 2008. ويقترح هذا التقرير دراسة اتجاهات الإيرادات منذ سنوات النمو حتى آخر سنة تتوفر عنها البيانات، حين طالت النزاعات والأزمات عدة بلدان من المنطقة. ويستعرض التقرير القوانين الضريبية وبيانات الميزانية وقوانين الاستثمار في البلدان العربية، ويعرض خطأ زمنياً وضع بشأن الإصلاحات ويمتد من عام 2010 وصولاً إلى آخر سنة تتوفر عنها المعلومات (يمكن الاطلاع على المرفق). واعتُبر عام 2010 خط الأساس لأن الإصلاحات المالية اكتسبت أهمية بالغة بعده.

وتتشارك بلدان المنطقة بعض الشواغل والإنجازات إلا أنها تختلف من حيث مصادر الإيرادات العامة المحلية التي تم الاستناد إليها لتصنيف البلدان ضمن مجموعات، كما ورد في تقرير "إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية" لعام 2017². في **المجموعة الأولى من البلدان**، وهي البلدان المرتفعة الدخل الغنية بالنفط والبلدان المتوسطة الدخل الغنية بالنفط، والمشار إليها بإيجاز بالبلدان الغنية بالنفط، يُعتبر النفط والغاز المصدر الرئيسي للإيرادات، على الرغم من التباينات الكبيرة في الحيز المالي بين بلدان هذه المجموعة. وتتضمن هذه البلدان: الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجزائر، والعراق، وعمان، وقطر، والكويت، وليبيا، والمملكة العربية السعودية. وتواجه البحرين وعمان قيوداً مالية أكبر بكثير من قيود الإمارات العربية المتحدة أو قطر. أما العراق وليبيا، فلديهما شواغل إضافية باعتبارهما من البلدان المتأثرة بالنزاعات. وهذا يعني أن العنصر المشترك بين بلدان المجموعة من منظور مالي هو الاعتماد على إيرادات النفط والغاز.

أما **المجموعة الثانية من البلدان**، وهي البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط³، والمشار إليها بإيجاز بالبلدان الفقيرة بالنفط، فتشمل الأردن، وتونس، والجمهورية العربية السورية، ودولة فلسطين، ولبنان، ومصر، والمغرب. وتعتمد هذه البلدان على مجموعة من مصادر الإيرادات، منها الضرائب على نحو رئيسي، وتواجه قيوداً على الحيز المالي أشد من القيود التي تواجهها البلدان الغنية بالنفط فضلاً عن أعباء الدين العام المتزايدة في بعض الحالات. وتضم هذه المجموعة من البلدان أعلى نسبة من السكان ذوي الدخل المتوسط في المنطقة. لذا، تُعدّ تلبية تطلعات هؤلاء السكان، بما في ذلك من خلال إتاحة فرص العمل اللائق لهم، شاغلاً أساسياً. ومن التحديات الإنمائية الأخرى التي برزت في السنوات الأخيرة ارتفاع معدلات البطالة، وزيادة الفقر، وغياب الحماية الاجتماعية الكافية. وللجمهورية العربية السورية ودولة فلسطين شواغل إضافية بوصفهما بلدين متأثرين بالنزاعات.

وتضم **المجموعة الثالثة من البلدان**، وهي البلدان المنخفضة الدخل، جزر القمر، وجيبوتي، والسودان، والصومال، وموريتانيا، واليمن⁴. وتسجل هذه البلدان مستويات عالية من الفقر، وتواجه

2 الإسكوا، 2017.

3 القطاع النفطي في الجمهورية العربية السورية كبير نسبياً، لكن مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي ليست كبيرة بما يكفي ليُصنّف هذا البلد كبلد غني بالنفط. وإيرادات النفط في الجمهورية العربية السورية غير مستدامة في الأجل البعيد. أما لبنان، فمن المحتمل أن يصبح، نتيجة اكتشاف مخزونات نفطية فيه، بلداً غنياً بالنفط في المستقبل القريب، غير أنه لا يبلغ في الوقت الحاضر عن أي إيرادات من النفط والغاز.

4 القطاع النفطي هو المصدر الرئيسي لإيرادات اليمن في الوقت الراهن. غير أن البلد يواجه تحديات إنمائية كبيرة تتجاوز الحيز المالي المتاح الذي يمكن أن يُستمد من النفط. ومن الممكن أن يُستنفد احتياطي النفط في اليمن في الأجل القصير أو في الأجل المتوسط القريب.

تحديات إنمائية لا يُستهان بها وقيوداً شديدة على حيزها المالي. وبما أن هذه البلدان هي من أقل البلدان نمواً، تعتمد على المنح، ولا سيما المساعدة الإنمائية الرسمية، والديون الخارجية، كمصادر تمويل رئيسية لها. وهي بحاجة إلى دعم كبير لتطوير قدراتها المؤسسية، وكذلك تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. والسودان والصومال واليمن هي بلدان متأثرة بالنزاعات ولديها شواغل إضافية.

أولاً- الاتجاهات في مجموع الإيرادات في المنطقة العربية مقابل مناطق أخرى في العالم

بلغ مجموع الإيرادات في المنطقة العربية، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط، 28 في المائة في عام 2017، مقارنة بنسبة 36 في المائة في الاقتصادات المتقدمة و44 في المائة في الاتحاد الأوروبي (الشكل 1)⁵. وكانت هذه الحصة قد انخفضت من حوالى 42 في المائة في عام 2012 إلى 28 في المائة في عام 2017. وتبين الأرقام أن المنطقة شهدت تقلبات كبيرة في العقد الماضي مقارنة بالاقتصادات المتقدمة أو بأي منطقة أخرى في العالم. وفي البلدان الغنية بالنفط، تعود هذه التقلبات بشكل أساسي إلى الإيرادات المتقلبة التي ترتبط ارتباطاً قوياً بأسعار النفط الدولية⁶. فقد أدى هبوط أسعار النفط في عام 2014 وبطء التعافي منه إلى انخفاض كبير في إيرادات النفط، انعكس انخفاضاً في حصة الإيرادات من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الغنية بالنفط، وفي المنطقة ككل. ولذلك، يمكن ملاحظة تقلب الإيرادات في المنطقة العربية بوضوح مقارنة بالمناطق الأخرى في العالم.

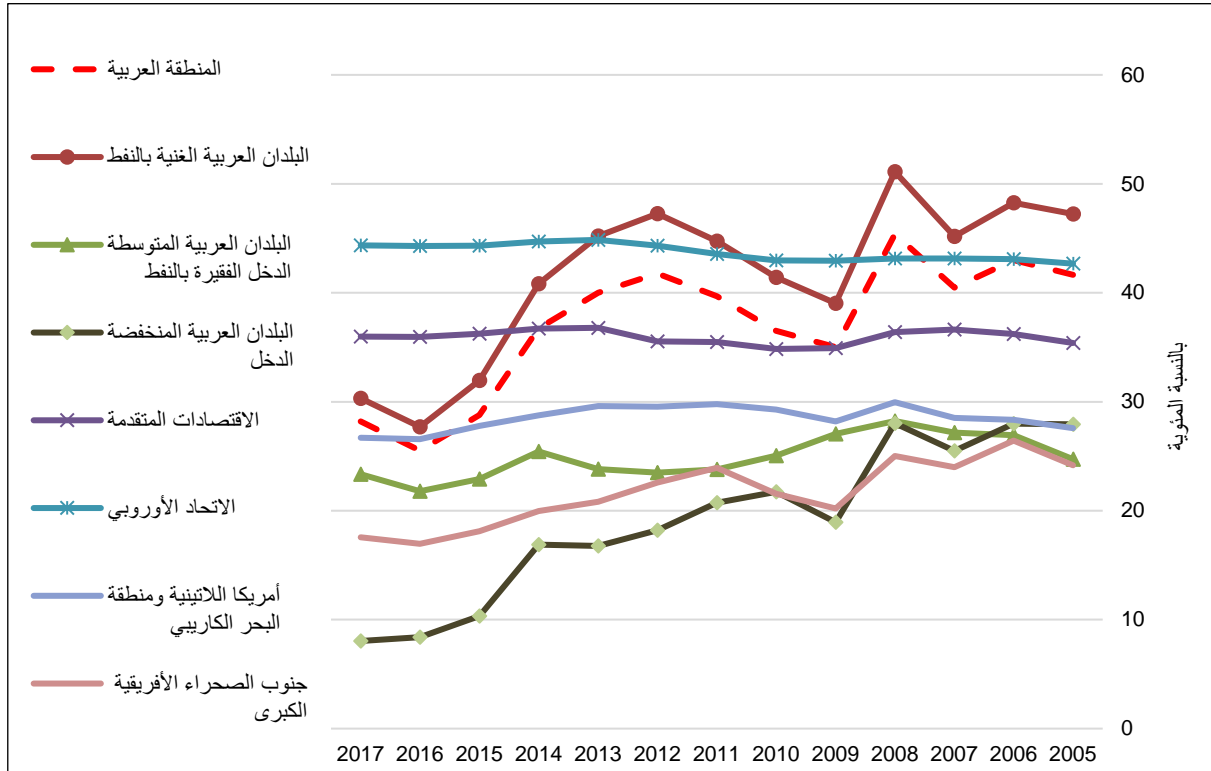
وكما ذكر سابقاً، تتنوع مصادر تعبئة الموارد في المنطقة إلى حد كبير. والتفاوت ملحوظ في متوسط الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي بين البلدان الغنية بالنفط، والبلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط، والبلدان المنخفضة الدخل. ففي البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط، ارتفعت حصة الإيرادات من الناتج المحلي الإجمالي من 21.8 في المائة في عام 2016 إلى حوالى 23.3 في المائة في عام 2017 (الشكل 1). أما في البلدان المنخفضة الدخل، فلم تتجاوز هذه الحصة 8 في المائة في عام 2017، وهي آخذة في الانخفاض، ولا سيما بسبب تراجع الإيرادات في السودان واليمن خلال السنوات الأخيرة. وكما هو مبين في هذا التقرير، فإن حصة تعبئة الإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي منخفضة في البلدان المتوسطة الدخل والبلدان المنخفضة الدخل مقارنة بمعظم مناطق العالم.

وتتباين الإيرادات بين البلدان ضمن أي مجموعة من المجموعات الثلاث في المنطقة. ويناقش لاحقاً في التقرير تباين الإيرادات وتركيباتها لكل مجموعة من البلدان على حدة.

5 استُمدَّ تصنيف المناطق في هذا الرسم البياني من التصنيف الذي اعتمدته صندوق النقد الدولي في تقرير آفاق الاقتصاد العالمي. أما تصنيف المنطقة العربية ومجموعات البلدان فيها، فقد وضعه المؤلفون على النحو الوارد في هذا التقرير.

6 استناداً إلى 20 ملاحظة بين عامي 1994 و2014، بلغ معامل الارتباط بين سعر النفط الدولي (سعر التسليم على ظهر السفينة (FOB) لنفط برنت في الموقع في أوروبا بالدولار للبرميل الواحد) ونسبة مجموع الإيرادات (باستثناء المنح) إلى الناتج المحلي الإجمالي 0.82، ما يدل على ترابط كبير بين تقلباتهما.

الشكل 1- مجموع الإيرادات في مناطق العالم (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: حسابات المؤلفين بالاستناد إلى IMF, 2019g؛ IMF, 2019f.

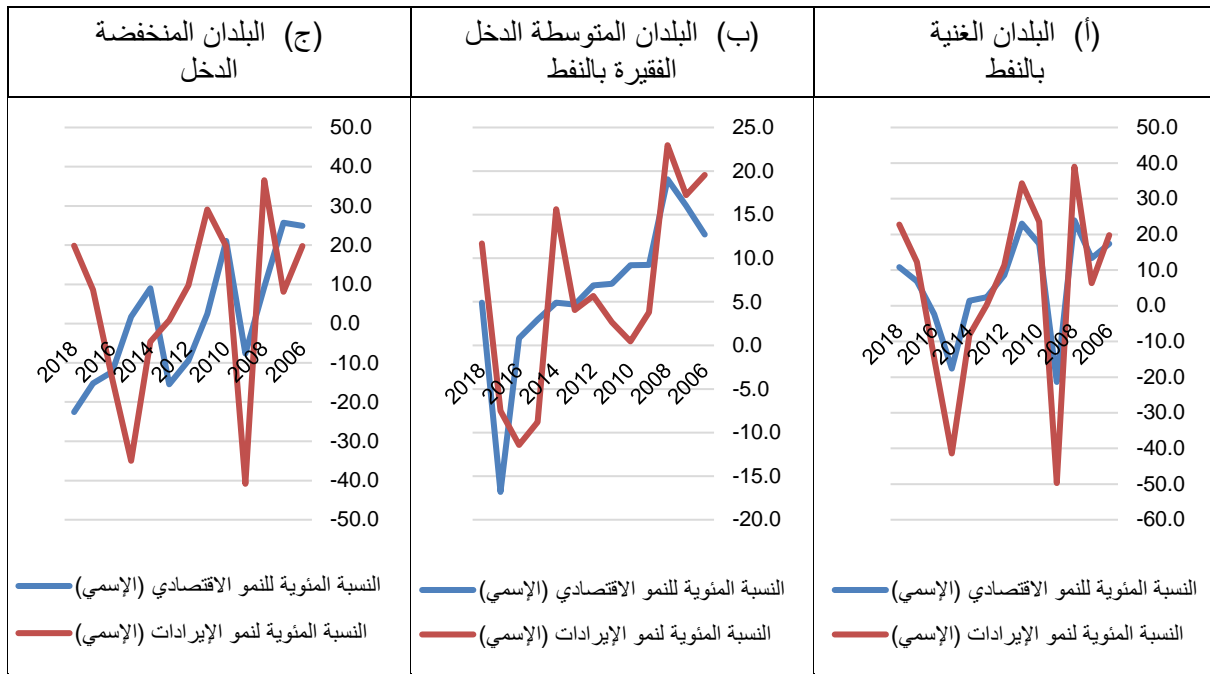
ملاحظة: مجاميع الإيرادات في المناطق ومجموعات البلدان هي متوسطات مرجحة. وتشمل الإيرادات أيضاً المنح في حالة البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل. ولا تشمل البلدان المتوسطة الدخل الجمهورية العربية السورية بسبب نقص البيانات.

ثانياً- النمو الاقتصادي وتعويم الإيرادات: عقد من الخسائر (2008-2018)

منذ التباطؤ الاقتصادي العالمي في عام 2008، واجهت المنطقة العربية، في أنحاء كثيرة منها، صدمات اقتصادية وسياسية لا تزال تؤثر سلباً على النمو الاقتصادي. ويبين الشكل 2 اتجاهات النمو الاقتصادي والإيرادات في مجموعات البلدان الثلاث في المنطقة. وفي البلدان الغنية بالنفط، كان لهبوط أسعار النفط في عام 2009 تداعيات سلبية كبيرة على النمو والإيرادات. ولكن هذه التداعيات لم تستمر طويلاً لأن النمو انتعش من جديد مع ارتفاع أسعار النفط في عام 2010. ومنذ عام 2014، كانت تداعيات هبوط أسعار النفط على النمو والإيرادات أطول بكثير، ولم ينتعش النمو حتى الآن. وفي عامي 2017 و2018، ظهرت بعض علامات التحسن في أسعار النفط، بعد أن قررت منظمة البلدان المصدرة للنفط خفض الإنتاج، ولكن انتعاش الأسعار كان بطيئاً وغير متوقع.⁷

وقد شهدت البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط انخفاضاً متواصلاً في النمو منذ التباطؤ الاقتصادي العالمي في عام 2008، تلتها أزمات في عدة أنحاء من المنطقة، مثل الجمهورية العربية السورية وتونس ومصر. وتأثرت بلدان أخرى في المنطقة بالتداعيات السلبية الناجمة عن النزاعات الإقليمية ونزوح السكان وحركات الهجرة. وكما يبيّن الشكل 2، انخفض النمو الإسمي للناتج المحلي الإجمالي من حد أقصى بلغ 19 في المائة في عام 2008 إلى -16 في المائة في عام 2017. وتقلب أيضاً النمو الاقتصادي في البلدان المنخفضة الدخل، مسجلاً انخفاضاً بشكل عام. ولم تتمكن المنطقة عموماً من التعافي من تراجع معدلات النمو في الفترة 2008-2018، ما جعلها تفقد إيرادات كبيرة، من إيرادات نفطية في البلدان الغنية بالنفط، وإيرادات ضريبية كان يمكن أن تحققها المنطقة لو استمرت اتجاهات ما قبل عام 2008.

الشكل 2- انحسار الإيرادات العامة مع الانخفاض المستمر للنمو الاقتصادي في جميع البلدان الغنية بالنفط أو الفقيرة بالنفط في المنطقة، 2008-2018

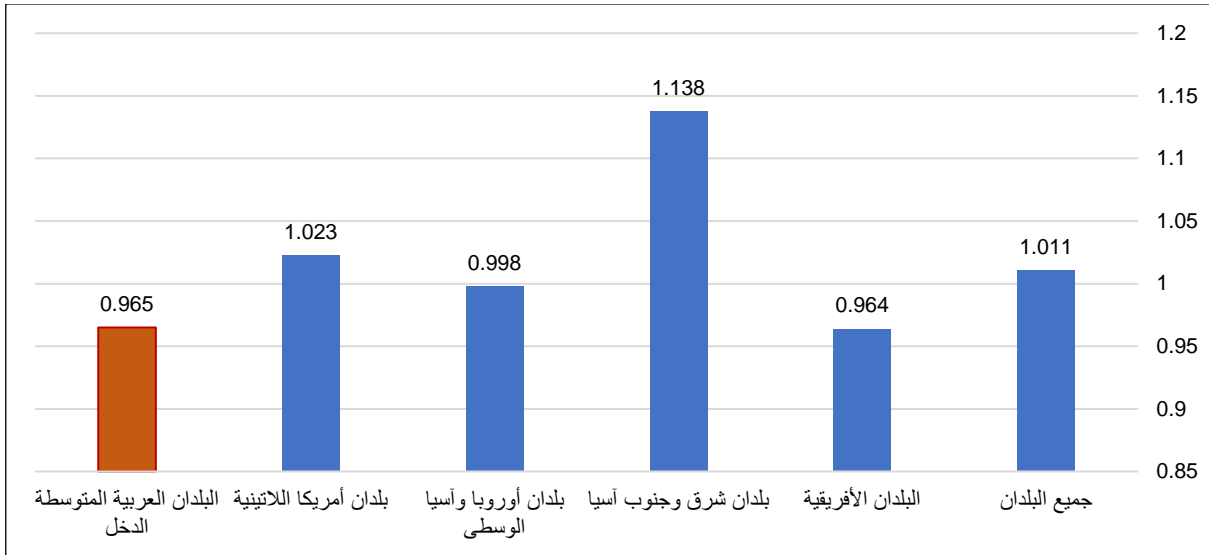


المصدر: حسابات المؤلفين بالاستناد إلى IMF, 2019a.

وفي تحليل بسيط لتعويم الإيرادات الضريبية في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط مقارنة بالبلدان الأخرى في المنطقة، يتبين أن التعويم الضريبي لمعظم بلدان المنطقة يبلغ أقل من واحد⁸، ما يشير إلى أن نمو الناتج المحلي الإجمالي لا يؤدي إلى نمو متناسب في الإيرادات. ويسجل كل من تونس ولبنان والمغرب تعويماً ضريبياً أعلى من واحد، ما يعني أن إيراداتها تستجيب على نحو أفضل للنمو الاقتصادي. ولكن انخفاض أداء النمو الاقتصادي في هذه المجموعة من البلدان له تأثير كبير على تسخير الإيرادات.

وتشير مقارنة تقديرات التعويم الضريبي بين جميع مناطق العالم، استناداً إلى البيانات المتسلسلة زمنياً والمستمدة من 49 بلداً بين عامي 1990 و2018، إلى أن أداء المنطقة العربية أضعف من أداء معظم المناطق الأخرى (الشكل 3). والتعويم الضريبي، في المتوسط، هو أعلى بقليل من واحد في جميع البلدان التي شملتها العينة، ويبلغ واحد أو أكثر في بلدان شرق وجنوب آسيا، وأمريكا اللاتينية، وأوروبا وآسيا الوسطى⁹. وهو أقل من واحد في البلدان العربية المتوسطة الدخل، وكذلك في أفريقيا. ويدل التعويم الضريبي الأقل من واحد على أن تحصيل الإيرادات الضريبية لا يتناسب مع النمو الاقتصادي. وتسود هذه الظاهرة عادةً في البلدان التي تضم اقتصاداتها قطاعات غير نظامية. ومن المعروف أن الاقتصادات في المنطقة العربية لها طابع غير نظامي إلى حد كبير، وبالتالي ليس مستغرباً أن يبلغ التعويم الضريبي فيها أقل من واحد.

الشكل 3- تعويم الإيرادات الضريبية

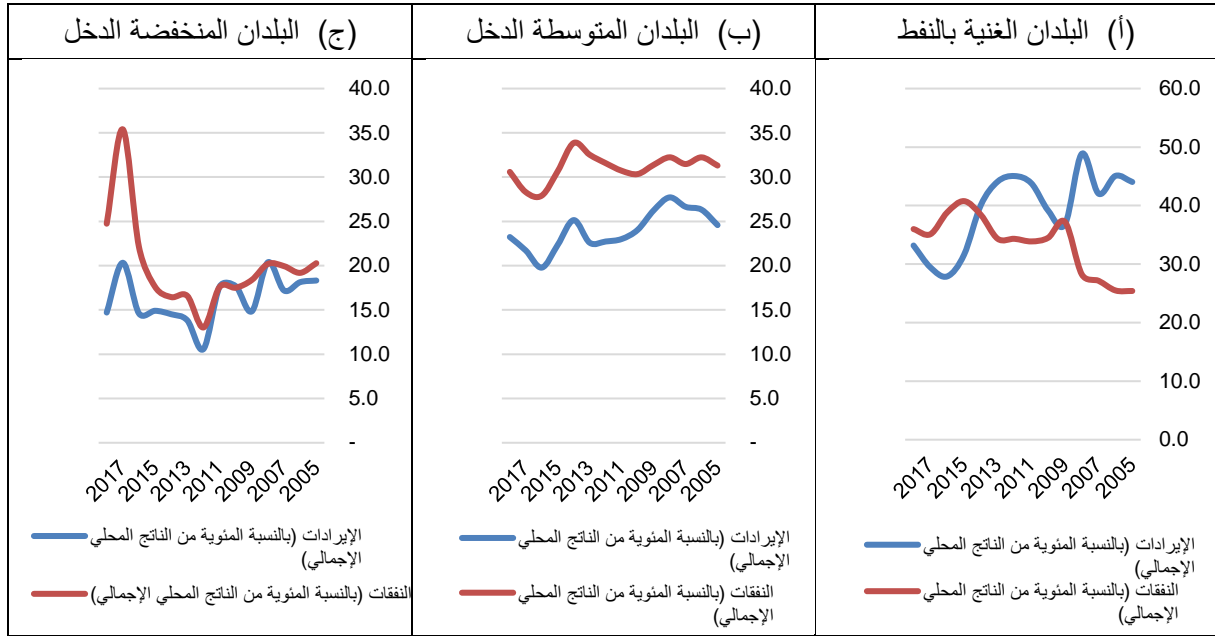


المصدر: حسابات المؤلفين.

ومع ضعف أداء النمو والإيرادات، ازدادت مع الوقت الفجوة بين النفقات والإيرادات، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي. ويبين الشكل 4 اتساع هذه الفجوة في البلدان الغنية بالنفط، والبلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط، والبلدان المنخفضة الدخل. وبعد أن كانت البلدان الغنية بالنفط تحقق فائضاً في الإيرادات حتى عام 2014، بدأت تواجه عجزاً إذ أصبحت الإيرادات أقل من النفقات (الشكل 5). وكانت البلدان المتوسطة الدخل تواجه عجزاً اتسع مع الوقت، ولا سيما بين عامي 2008 و2016. وشهدت أرصدها المالية تحسناً طفيفاً بين عامي 2017 و2018 إلا أن نسبتها ظلت في المتوسط 7- في المائة في عام 2018. واتسع أيضاً العجز في البلدان المنخفضة الدخل، سيما أن السودان يواجه عجزاً مالياً كبيراً وأخذاً في الاتساع، حيث تجاوزت نسبة الدين العام 212 في المائة في عام 2018.

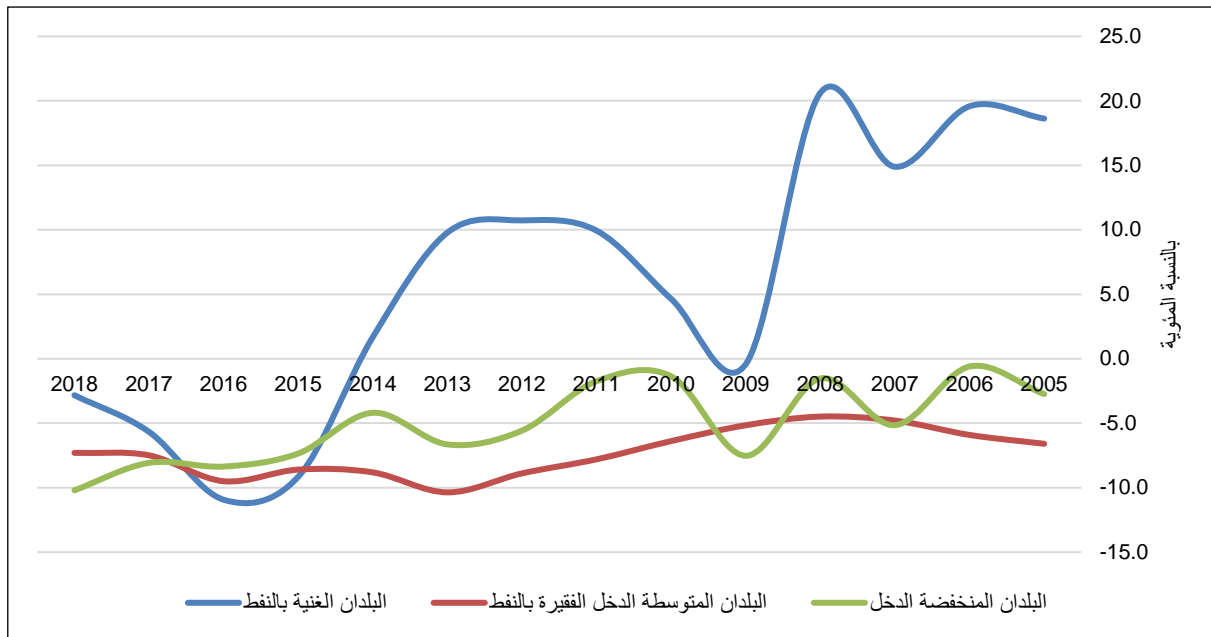
9 في هذه العينة، حُسب التعويم الضريبي باستخدام القيم الإسمية. وتشير الأدلة من دراسات أخرى إلى أن تقديرات المرونة الضريبية لا تتأثر عادةً بالتغيرات في معدلات التضخم (Deli and others, 2018). وقد حُسبت أيضاً التقديرات لفرادى البلدان في المنطقة، باستخدام معامل انكماش التضخم، فكانت النتائج مماثلة. والتغيرات في المعاملات لم تكن كبيرة.

الشكل 4- اتساع الفجوة بين النفقات والإيرادات في جميع أنحاء المنطقة



المصدر: حسابات المؤلفين بالاستناد إلى IMF, 2019a.

الشكل 5- انخفاض الأرصدة المالية في جميع أنحاء المنطقة (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: حسابات المؤلفين بالاستناد إلى IMF, 2019a.

إصلاح نُظْم الدعم في المنطقة العربية كجزء من جهود تصحيح أوضاع المالية العامة

بما أن العجز المالي لا يزال مرتفعاً، بادرت بلدان كثيرة في المنطقة إلى خفض نفقاتها، ولا سيما نفقات الدعم، كجزء من إصلاحاتها الرامية إلى تصحيح أوضاع المالية العامة. ومنذ عام 2015، رُفعت أسعار منتجات الطاقة في بلدان مجلس التعاون الخليجي من أجل خفض الدعم. وفي بعض من هذه البلدان، مثل الإمارات العربية المتحدة، رُفعت الأسعار إلى حد إزالة الفجوات في أسعار الوقود، في حين تقلصت هذه الفجوة في بلدان مجلس التعاون الخليجي الأخرى، مثل البحرين وعمان وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية. وفي معظم البلدان الغنية بالنفط، بما في ذلك بلدان مجلس التعاون الخليجي والعراق، فُرضت تعريفات أعلى على الكهرباء لخفض الاستهلاك أو لزيادة استرداد التكاليف. وزادت الجوائز الضرائب على البنزين والديزل، وضريبة القيمة المضافة بنقطتين مؤبقتين (على الكهرباء والغاز)¹⁰.

الجدول 1- وضع الإصلاحات في قطاع الطاقة في المنطقة العربية

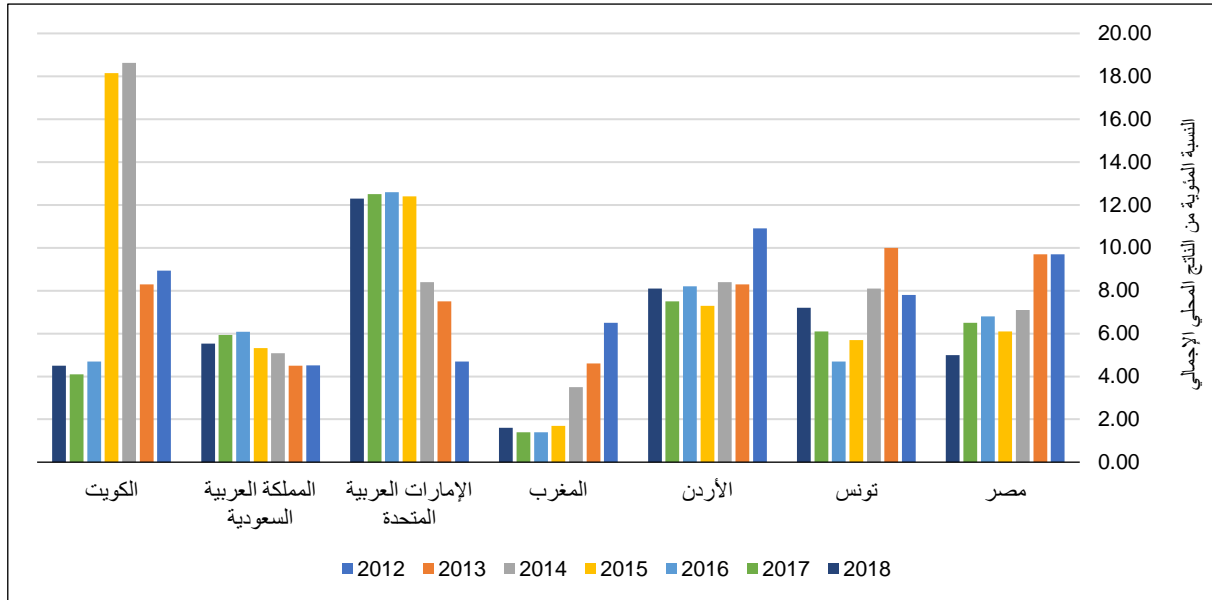
هل من خطة متوسطة الأجل؟ (نعم/كلا)	هل من تدابير لحماية الفقراء؟ (نعم/كلا)	الكهرباء	الغاز الطبيعي	البترو	
البلدان الغنية بالنفط					
كلا	كلا				الإمارات العربية المتحدة
نعم	كلا				البحرين
كلا	نعم				الجزائر
نعم	نعم				العراق
كلا	كلا				عمان
كلا	كلا				قطر
نعم	كلا				الكويت
نعم	نعم				المملكة العربية السعودية
البلدان الفقيرة بالنفط					
نعم	نعم				الأردن
نعم	نعم				تونس
نعم	كلا				جيبوتي
نعم	نعم				السودان
كلا	كلا				لبنان
نعم	نعم				مصر
نعم	نعم				المغرب
نعم	نعم				موريتانيا
إلغاء الدعم					
بدء الإصلاحات، إبقاء الدعم					
لا تدابير محددة					

المصدر: تجميع المؤلفين في عام 2019؛ IMF, 2017a.

وقد أجرت البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط تعديلات كبيرة في أسعار الطاقة أيضاً. فقد لجأ الأردن والمغرب إلى تعديل الأسعار المحلية، وبالتالي إزالة جميع أشكال الدعم على الوقود، في حين أجرت بلدان أخرى، مثل تونس والسودان ومصر، إصلاحات في الأسعار المحلية على نحو استثنائي من دون ربطها بشكل كامل بالأسعار الدولية. والأردن هو البلد الوحيد الذي ألغى كلياً دعم الكهرباء والغاز الطبيعي، مع أنه حافظ على الدعم المخصص لأكثر الفئات عرضة للمخاطر بنسبة ضئيلة قدرها 0.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، في حين أجرت البلدان الأخرى المستوردة للنفط (باستثناء لبنان) إصلاحات تدريجية ومتوسطة الأجل. وأجرت مصر بين عامي 2013 و2015 تعديلات تدريجية، وتخطط لزيادة التعريفات في السنوات الخمس المقبلة، في حين زادت تونس التعريفات مرة في عام 2012 ومرة أخرى في عام 2013. ومن أجل الحد من دعم الطاقة لحماية الميزانية من ارتفاع أسعار النفط، رفعت السلطات التونسية أسعار ثلاثة أنواع رئيسية من الوقود بنسبة 3 في المائة في المتوسط في كانون الأول/ديسمبر 2017، وأجرت أربعة تعديلات إضافية للأسعار في عام 2018.

ويعرض الشكل 6 نفقات الدعم، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، بين عامي 2012 و2018. وفي البلدان الغنية بالنفط التي شملتها العينة، بقيت هذه الحصة ثابتة أو انخفضت منذ عام 2015، إثر انخفاض إيرادات النفط. وفي جميع البلدان المتوسطة الدخل التي شملتها العينة، بما في ذلك الأردن وتونس ومصر والمغرب، كانت نفقات الدعم في عام 2018 أقل بكثير مما كانت عليه في عام 2012. وتتطوي مقارنة البيانات المتعلقة بالدعم في تونس على بعض التحديات لأن بيانات نفقات الدعم تشمل الدعم والتحويلات، وتتضمن هذه التحويلات عدة تدابير لتوفير الحماية الاجتماعية في تونس.

الشكل 6- انخفاض نفقات الدعم، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، في بلدان المنطقة



المصدر: تجميع المؤلفين، بالاستناد إلى مشاورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي بالنسبة إلى البلدان المعنية والسنوات المشار إليها.

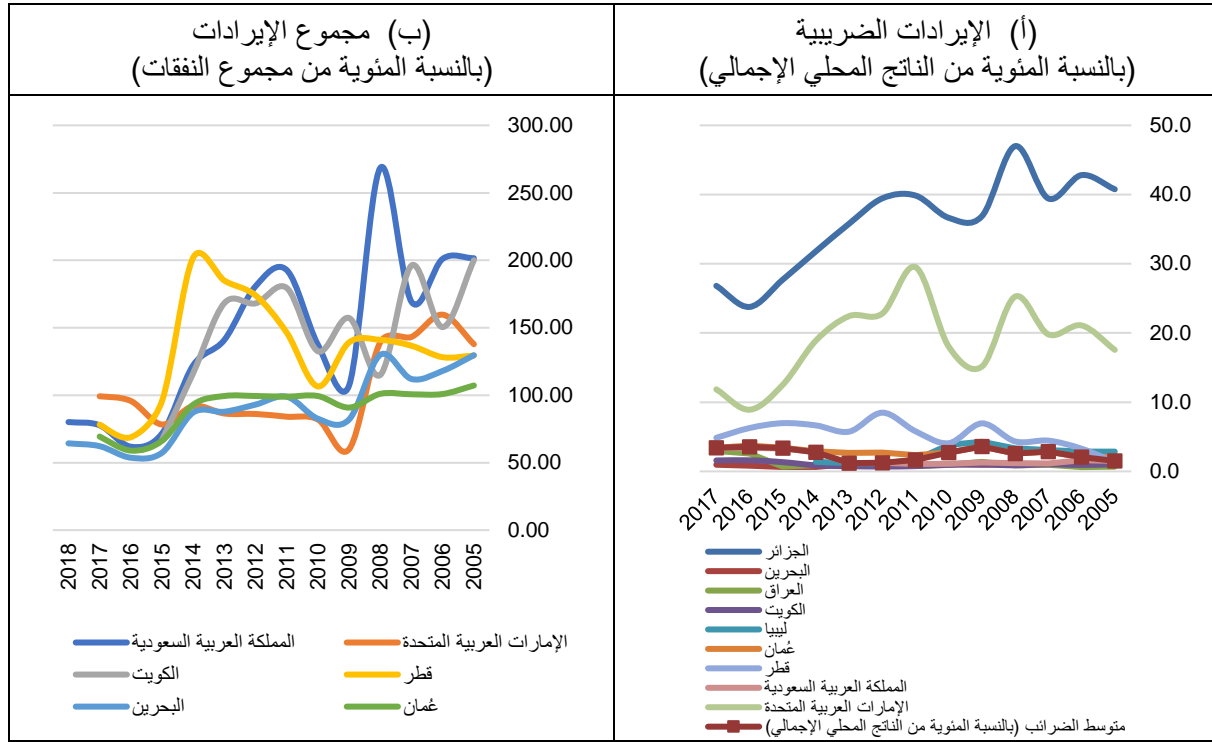
ثالثاً- الإصلاحات الضريبية في البلدان الغنية بالنفط: تنويع الإيرادات هدف رئيسي

تعتمد البلدان الغنية بالنفط اعتماداً كبيراً على قطاع الهيدروكربون في تحقيق الإيرادات العامة¹¹. والعنصر الضريبي من إجمالي الإيرادات يكاد لا يُذكر في معظم هذه البلدان، إذ تراوحت حصته من الناتج المحلي الإجمالي بين 1 في المائة في البحرين و4.6 في المائة في قطر في عام 2017 (الشكل 7 (أ)). وتُعتبر الإمارات العربية المتحدة والجزائر استثناءً إذ تسجلان نسبة مرتفعة من الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي، ولكن معظم هذه الضرائب متأتية من الصناعات القائمة على الهيدروكربون. وبما أن البلدان الغنية بالنفط تعتمد على صادرات النفط والغاز كمصدر رئيسي للدخل، تتأثر إيراداتها بتقلبات أسعار النفط الدولية، وتتأثر مبيعاتها بواقع الطلب العالمي في أوقات الأزمات الاقتصادية مثل التباطؤ الاقتصادي العالمي في عام 2008 أو بتداعيات النزاعات السياسية والأزمات على الإنتاج.

وقد أثر انخفاض أسعار النفط منذ عام 2014 سلباً على الأرصدة المالية في جميع البلدان المصدرة للنفط، التي واجهت عجزاً في الميزانية منذ عام 2015، حيث كانت إيراداتها دون مستوى نفقاتها (الشكل 7 (ب)). وقبل عام 2014، سجلت البلدان الغنية بالنفط توازناً أو فائضاً في ميزانياتها. ومع تزايد العجز المالي في العديد من هذه البلدان، عمدت إلى الاقتراض على نحو متزايد من خلال إصدار سندات سيادية في أسواق رأس المال الدولية لتلبية احتياجات الإنفاق العام، وإلى اتخاذ تدابير جديدة في السياسة العامة مثل فرض ضرائب الإنتاج وضريبة القيمة المضافة، وخفض دعم الطاقة، وخفض النفقات الرأسمالية. وقد أصبح الحد من الاعتماد على قطاع الهيدروكربون الهدف الرئيسي لمعظم البلدان الغنية بالنفط، ولا سيما بعد عام 2014.

ولعل الأولوية، بالنسبة لهذه البلدان، وضع إطار استراتيجي مناسب لتنويع الإيرادات من أجل الحفاظ على مستويات الإنفاق المالي في الأجلين المتوسط والبعيد. وقد وقّعت الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، مثلاً، "الاتفاقية الموحدة للضريبة الانتقائية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية" من أجل فرض ضريبة الإنتاج كجزء من خطة الإصلاح القائمة على تنويع الإيرادات. وتُفرض ضريبة الإنتاج، بموجب هذه الاتفاقية، على السلع الضارة بصحة الإنسان والبيئة، وعلى السلع الكمالية. وقد بدأ تطبيق ضريبة الإنتاج في الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والمملكة العربية السعودية اعتباراً من عام 2017، وفي قطر وعمان في عام 2019. وستُفرض ضريبة الإنتاج على المشروبات الغازية بمعدل 50 في المائة، وعلى منتجات التبغ ومشروبات الطاقة بمعدل 100 في المائة. وفي عام 2019، وسّعت الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية نطاق ضرائب الإنتاج التي ستُفرض أيضاً بمعدل 100 في المائة على أجهزة وأدوات التدخين الإلكترونية والسوائل الخاصة بها، وبمعدل 50 في المائة على أي منتج يحتوي على السكر المضاف أو المحليات الأخرى.

الشكل 7- الإيرادات الضريبية ومجموع الإيرادات في البلدان العربية الغنية بالنفط

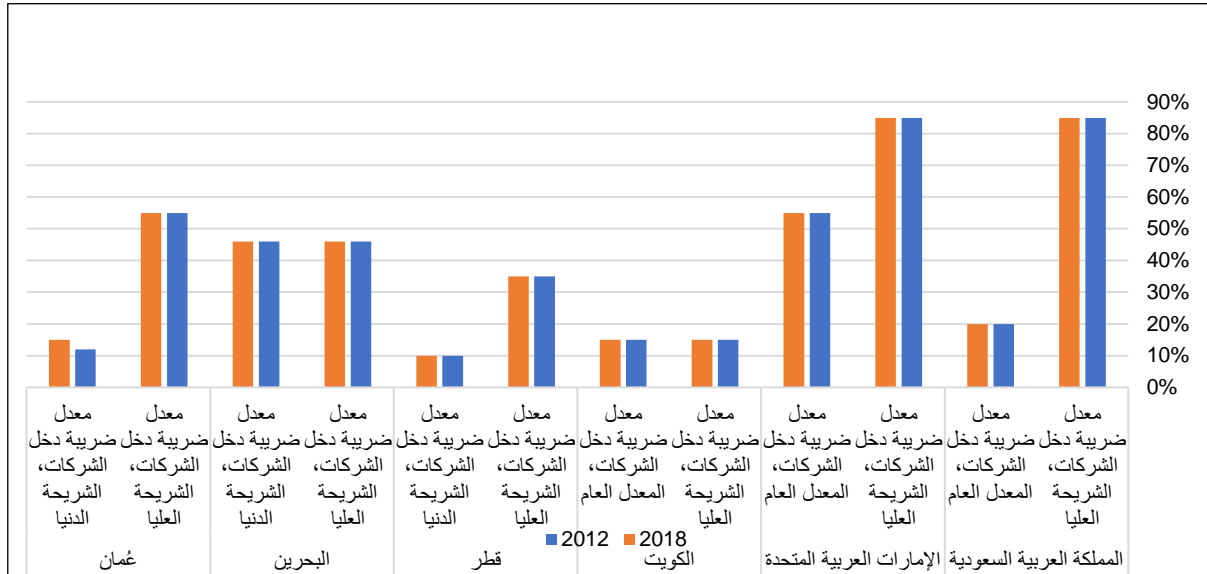


المصدر: IMF, 2019b؛ وبالأستناد إلى البيانات الوطنية من وزارة المالية للبلدان المعنية، وللسنوات المشار إليها.

ووقعت الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي "الاتفاقية الموحدة لضريبة القيمة المضافة". وفي كانون الثاني/يناير 2018، بادرت الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية إلى تطبيق ضريبة القيمة المضافة، تلتها البحرين في كانون الثاني/يناير 2019. وتخضع السلع والخدمات لضريبة القيمة المضافة بالمعدل الموحد والبالغ 5 في المائة، ما لم تُدرج في فئة معفاة من الضريبة أو في فئة تخضع لمعدل ضريبة صفري. أما في عُمان وقطر والكويت، فلا يزال فرض ضريبة القيمة المضافة قيد الدراسة ولم يُنفذ بعد.

وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، لا تخضع أجور الموظفين ورواتبهم وبدلاتهم للضرائب. وقد نظر بعض البلدان، مثل عُمان وقطر، في إصلاح ضريبة دخل الشركات. وفي عام 2017، علّقت عُمان الإعفاءات المقدمة إلى الشركات التي يقل دخلها الصافي عن 30,000 ريال عُماني، وفرضت معدلاً ثابتاً جديداً لضريبة دخل الشركات بقيمة 15 في المائة بدلاً من 12 في المائة على صافي أرباح الشركات (باستثناء قطاع النفط) (الشكل 8). وفي عام 2018، فرضت قطر ضريبة أعلى على دخل الشركات في قطاع الصناعات البتروكيميائية بلغت 35 في المائة، ما يساوي معدل الضريبة على قطاع استخراج الموارد الطبيعية. ولا يزال من الضروري تقييم فعالية هذه التدابير في تعبئة الإيرادات الضريبية نظراً لعدم توفر البيانات بهذا الشأن. ولم يحصل حالياً أي تحسن ملحوظ في سلة الإيرادات الضريبية في البلدان الغنية بالنفط، باستثناء الإمارات العربية المتحدة التي طبقت ضريبة القيمة المضافة في عام 2018.

الشكل 8- معدلات ضريبة دخل الشركات في بلدان مجلس التعاون الخليجي ظلت مستقرة في معظم الحالات



المصدر: تجميع المؤلفين من وزارة المالية، والجريدة الرسمية، والسلطات الضريبية ذات الصلة في البلدان المعنية، وهي الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وعمان، وقطر، والكويت، والمملكة العربية السعودية للسنوات المشار إليها (يمكن الاطلاع على الخط الزمني للإصلاحات الضريبية في المرفق).

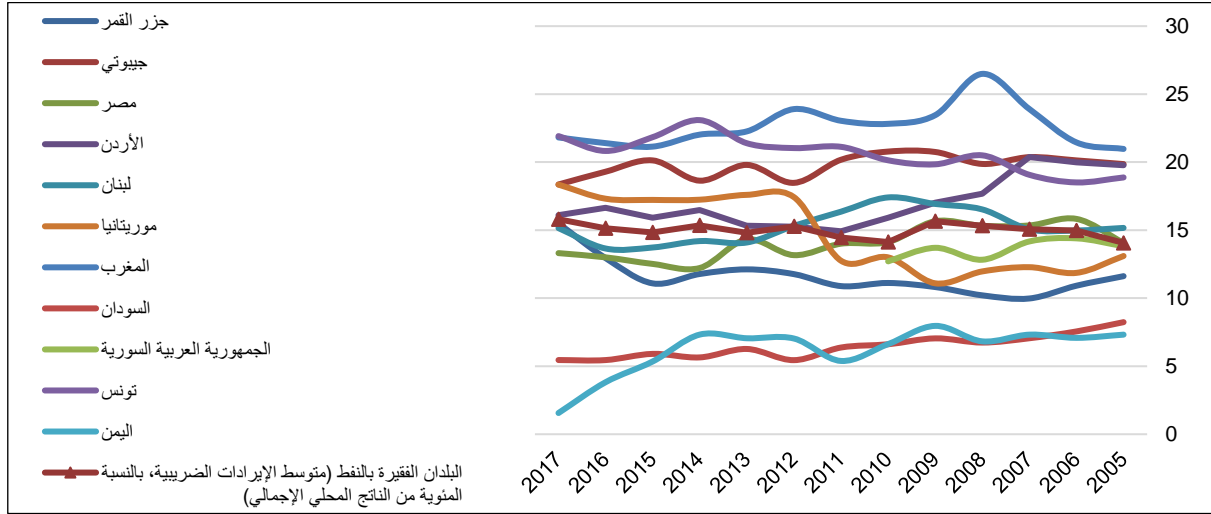
رابعاً- الإصلاحات الضريبية في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط: تحسين التصاعدية لا يزال تحدياً

تعتمد البلدان الفقيرة بالنفط بشكل أساسي على الضرائب في تحقيق الإيرادات العامة. وفي معظم هذه البلدان، تبلغ عبئ الضرائب، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، نسبة أقل من المتوسط العالمي. فقد بلغ متوسط الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط والبلدان المنخفضة الدخل 15 في المائة في عام 2017 (الشكل 9 أ))، مقارنة بنسبة 25 في المائة في أوروبا و18 في المائة في جميع البلدان المتوسطة الدخل في العالم. وفي السودان، كانت حصة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي أقل من 6 في المائة في عام 2017. وكانت هذه الحصة مماثلة في اليمن إلا أنها انخفضت، منذ نشوب النزاع، إلى 1.6 في المائة في عام 2017. وتسجل تونس والمغرب أداءً جيداً في المنطقة، إذ تناهز حصة الضرائب فيهما 22 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي البلدان المتوسطة الدخل الأخرى، تبلغ نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي حوالي 15 في المائة. وبين عامي 2016 و2019، شهدت عدة بلدان في المنطقة زيادة في الإيرادات الضريبية نتيجة مجموعة الإصلاحات التي أجرتها. ويعرض المرفق هذه الإصلاحات، وتتناولها الفقرات التالية من هذا التقرير بمزيد من التفصيل.

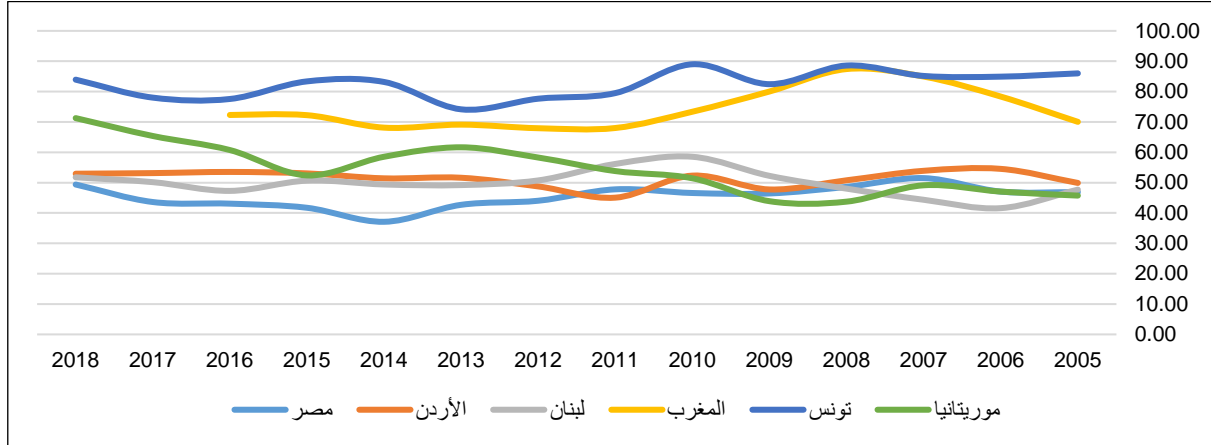
وتتفاوت الضرائب، كحصة من مجموع النفقات، تفاوتاً كبيراً بين البلدان. وفي عام 2018، شكلت الإيرادات الضريبية حوالي 84 في المائة من مجموع النفقات في تونس، وحوالي 70 في المائة في المغرب. أما في الأردن ولبنان ومصر، فلا تشكل الضرائب سوى نصف مجموع النفقات تقريباً (الشكل 9 ب)). ولذلك، لا تزال البلدان المتوسطة الدخل تواجه عجزاً في الميزانيات العامة.

الشكل 9- الإيرادات الضريبية في البلدان الفقيرة بالنفط

(أ) الإيرادات الضريبية (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



(ب) الإيرادات الضريبية (بالنسبة المئوية من مجموع النفقات)



المصدر: IMF, 2019b؛ والاستناد إلى البيانات الوطنية من وزارة المالية للبلدان المعنية وللأسنوات المشار إليها.

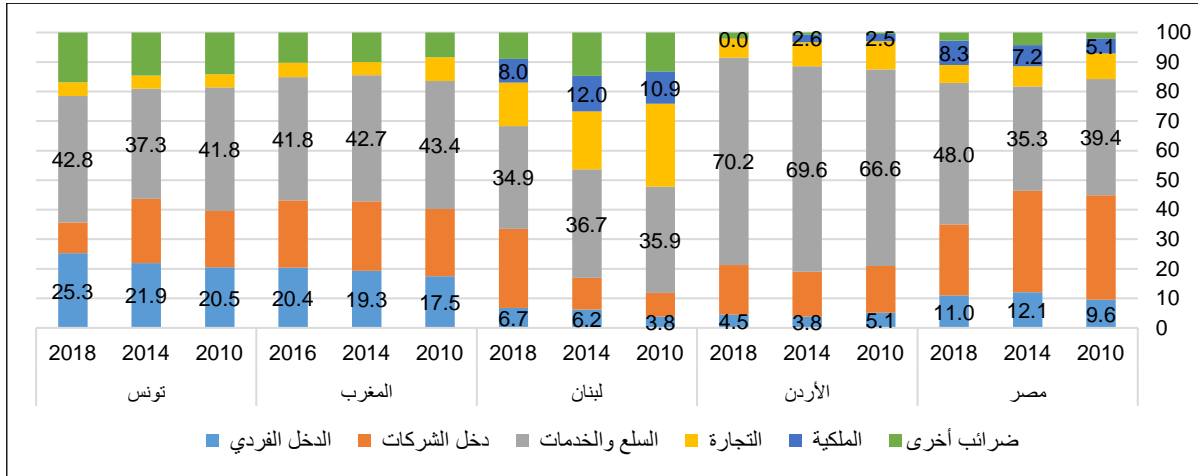
ويشير تصنيف مجموع الضرائب حسب عناصرها إلى أن الضرائب غير المباشرة تشكل المصدر الرئيسي للإيرادات في جميع النظم الضريبية في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط¹². ففي بعض الحالات، كما هو الحال في الأردن، شكلت الضرائب غير المباشرة حوالي 70 في المائة من مجموع الإيرادات الضريبية في عام 2018 (الشكل 10). وفي معظم البلدان، ارتفعت حصة الضرائب غير المباشرة من مجموع الإيرادات الضريبية خلال الفترة 2010-2018. أما حصة ضريبة الدخل من مجموع الإيرادات الضريبية، فقد بقيت منخفضة في الأردن (4.5 في المائة) ولبنان (6.2 في المائة) في عام 2018، على الرغم من التحسن الطفيف الذي سجلته مع الوقت. وفي مصر، بقيت عند حوالي 11 في المائة. أما في تونس والمغرب، فقد سجل ارتفاع طفيف في حصة ضريبة الدخل التي بلغت 25.3 في المائة.

12 لا تتوفر بيانات عن تصنيف الضرائب في البلدان المنخفضة الدخل.

و20.5 في المائة على التوالي في عام 2018. وتشير الحصة المرتفعة والآخذة في التزايد للإيرادات الضريبية من السلع والخدمات إلى الطبيعة التنافسية للضرائب في معظم البلدان، بدلاً من أن تصبح أكثر تصاعدياً نتيجة الإصلاحات. وقد أجريت مؤخراً دراسة عن أثر الضرائب في الأردن بينت أن أفقر 40 في المائة من السكان يدفعون ضرائب غير مباشرة تفوق حصتها في الميزانية ما تدفعه الشرائح العشرية الأغنى¹³. وتشير الأدلة المتعلقة بتطبيق ضريبة القيمة المضافة في مختلف البلدان إلى أن تعدد الإعفاءات الضريبية والمعدلات الضريبية المخفضة كثيراً ما يحد من الإنصاف في إدارة ضريبة القيمة المضافة، ويثقل كاهل الطبقات الفقيرة والوسطى أكثر من الفئات السكانية الأغنى¹⁴.

وبالإضافة إلى الحصة المتدنية لضريبة الدخل من مجموع الإيرادات الضريبية في معظم البلدان التي تعتمد على الضرائب، تمثل ضريبة الثروة حصة ضئيلة أيضاً. ومن بين البلدان الواردة في الشكل 10، كانت حصة الإيرادات المتأتية من ضريبة الملكية، في كل من لبنان ومصر، أعلى نسبياً وبلغت حوالي 8 في المائة من مجموع الإيرادات الضريبية في عام 2018. وتشير الدراسات إلى أن أغنى 1 في المائة من السكان يستأثرون بنسبة كبيرة من الثروة في المنطقة¹⁵، وأن حصة الطبقة الوسطى من السكان تتقلص¹⁶. وتبين هذه الأدلة أن ضريبة الملكية يمكن أن تكون أداة فعالة لتصحيح أوجه الاختلال في المجتمعات العربية، ومصدراً رئيسياً للإيرادات. وعلى الصعيد العالمي، تمثل ضرائب الملكية حوالي 7 في المائة من مجموع الإيرادات الضريبية، وهي نسبة أعلى بكثير من المتوسط في البلدان العربية.

الشكل 10- تركيبة الإيرادات الضريبية في عدد من البلدان الفقيرة بالنفط
(الحصة بالنسبة المئوية)



المصدر: حسابات المؤلفين، بالاستناد إلى بيانات من وزارة المالية في البلدان المعنية.

ملاحظة: لم تكن البيانات الخاصة بضريبة الملكية في تونس والمغرب متاحة، وأدرجت ضريبة الملكية في فئة "ضرائب أخرى".

13 Sarangi, Bhanumurthy and Abu-Ismael, 2015.

14 الإسكوا، 2017.

15 Alvaredo, Assouad and Piketty, 2018.

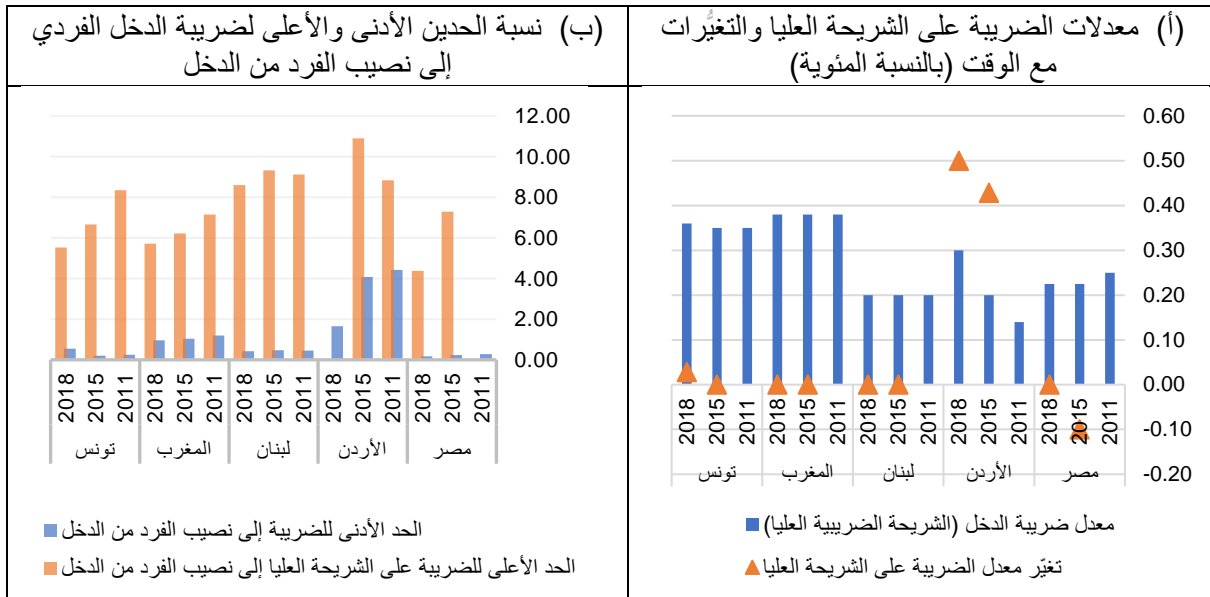
16 الإسكوا، 2014.

1- الإصلاحات الضريبية الأخيرة: تحسين التصاعدية لا يزال تحدياً

تسجل البلدان العربية معدلات منخفضة في تحصيل الضرائب مقارنة بحجم اقتصاداتها، ولا تولي اهتماماً كافياً لسبل تحسين النظم الضريبية من أجل زيادة الإيرادات أو تعزيز الإنصاف في هذه النظم¹⁷. ومنذ زمن طويل، تعتمد البلدان الغنية بالنفط إلى حد كبير على إيرادات النفط في حين تعتمد البلدان الفقيرة بالنفط على الإيرادات الضريبية كمصدر رئيسي للدخل. وفي المتوسط، شكلت الضرائب 7.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الغنية بالنفط، في حين وصلت هذه النسبة إلى 13.7 في المائة في البلدان الفقيرة بالنفط في عام 2017. وبلغ متوسط حصة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي 15.8 في المائة في عام 2017، وهو أقل من متوسط هذه الحصة في البلدان المتوسطة الدخل، وأدنى بكثير منه في البلدان المتقدمة في العالم. ويُسْتثنى من هذا الوضع في المنطقة العربية كل من تونس والمغرب، حيث بلغت حصة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي 22 في المائة تقريباً في عام 2017¹⁸.

وفي ظل انخفاض أسعار النفط، وارتفاع الديون، وزيادة الاحتياجات من النفقات لتلبية تطلعات الناس في السنوات الأخيرة، تعرّضت الميزانيات العامة في المنطقة العربية لضغوط شديدة. لذا، أجرت عدة حكومات عربية إصلاحات ضريبية في السنوات الخمس الماضية، مركزة بشكل رئيسي على ضريبة الدخل وضرائب السلع والخدمات، مثل ضريبة القيمة المضافة، من أجل زيادة الإيرادات. وستحل هذه الإصلاحات من حيث تصاعديتها ومساهمتها في زيادة الإيرادات.

الشكل 11- إصلاحات ضريبة الدخل الفردي



المصدر: تجميع المؤلفين من وزارة المالية، والجريدة الرسمية، والسلطات الضريبية ذات الصلة في البلدان المعنية: وهي الأردن، وتونس، ولبنان، ومصر، والمغرب، للسنوات المشار إليها.

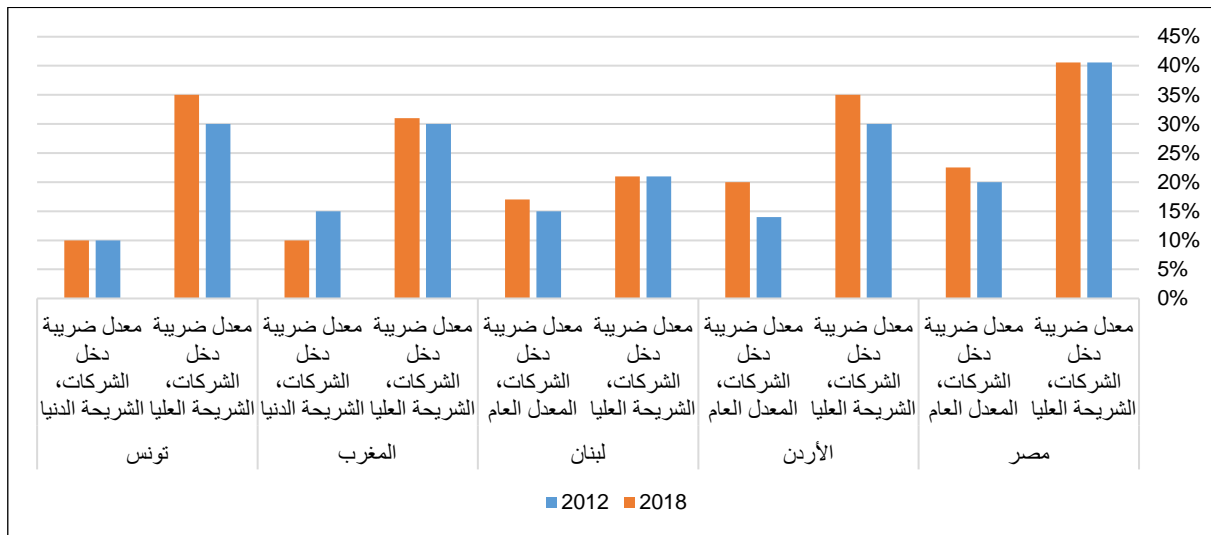
ملاحظة: يشير السهم في حالة مصر إلى نسبة حد الضريبة على الشريحة العليا إلى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2011؛ ويشير السهم في حالة الأردن إلى هذه النسبة في عام 2018.

17 الإسكوا، 2017.

18 بالاستناد إلى بيانات من IMF، 2019b.

منذ عام 2010، لم تتغير معدلات الضريبة على الشريحة العليا في معظم البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة، التي تعتمد بشكل كبير على الإيرادات الضريبية، باستثناء الأردن ومصر. ففي الأردن، ازداد معدل الضريبة على الشريحة العليا من 20 في المائة في عام 2015 إلى 30 في المائة في عام 2018. أما في مصر، فتراجع معدل الضريبة على الشريحة العليا في عام 2011 (25 في المائة) وفي عام 2015 (22.5 في المائة)، ولم يتغير بعد ذلك (الشكل 11 (أ)). ولكن البلدان حاولت توسيع القاعدة الضريبية لتحقيق المزيد من الإيرادات من ضريبة الدخل الفردي. ويُستدل على ذلك من انخفاض نسبة الحد الأعلى للضريبة على الشريحة العليا إلى نصيب الفرد من الدخل بين عامي 2011 و2018 (الشكل 11 (ب)). وقد انخفضت هذه النسبة في معظم البلدان، باستثناء الأردن الذي اعتمد حداً أعلى جديداً في عام 2018. ورفَّع هذا الحد من 20,000 إلى 1,000,000 دينار أردني، ورفَّع معدل الضريبة على الشريحة العليا إلى 30 في المائة. ومن المثير للاهتمام أن الحد الأدنى للضريبة، في الفترة نفسها، خُفِّض من 12,000 دينار أردني في عام 2011 إلى 5,000 دينار أردني في عام 2018. وشهد معظم البلدان، باستثناء تونس، اتجاهًا تنازلياً في نسبة الحد الأدنى للضريبة إلى نصيب الفرد من الدخل¹⁹. ويدل هذا الاتجاه التنازلي على أن عدداً أكبر من الأشخاص من فئة الدخل الأدنى، قد دخلوا الشريحة الضريبية بعدما كانوا يستفيدون من الإعفاءات الضريبية. ولم يُفَيِّم بعد أثر هذه التغيرات على الإنفاق والفقير، بانتظار توفُّر السجلات الضريبية المفصلة. والانخفاضات الكبيرة في نسبة الحد الأعلى للضريبة على الشريحة العليا إلى نصيب الفرد من الدخل تشير عموماً إلى أن المزيد من الأشخاص من شريحة الدخل الأعلى دخلوا الشريحة الضريبية الأعلى. ولكن الاختلافات كبيرة بين البلدان. فهذه النسبة تبلغ 1.65 في الأردن في حين تقتصر على 0.17 في مصر.

الشكل 12- معدلات ضريبة دخل الشركات في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط في المنطقة



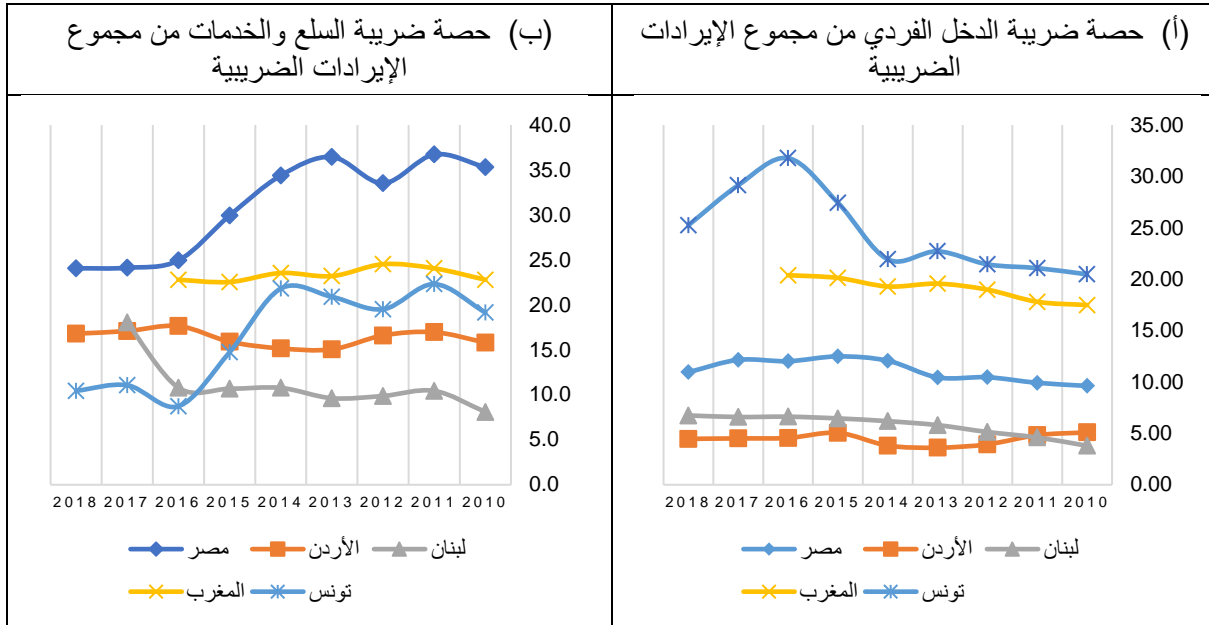
المصدر: تجميع المؤلفين من وزارة المالية، والجريدة الرسمية، والسلطات الضريبية ذات الصلة في البلدان المعنية: وهي الأردن وتونس ولبنان ومصر والمغرب، للسنوات المشار إليها (يمكن الاطلاع على المرفق المتعلق بالإصلاحات الضريبية في البلدان).

19 كانت تونس تسجل أدنى نسبة بين جميع البلدان، ثم ارتفعت نسبة الحد الأدنى إلى نصيب الفرد من الدخل بين عامي 2015 و2018، بفعل زيادة الحد الأدنى للضريبة، وإعفاء شريحة الدخل الدنيا من ضريبة الدخل الفردي.

ويُجري بعض البلدان أيضاً إصلاحات في معدلات ضريبة دخل الشركات. وقد ارتفع المعدل العام لضريبة دخل الشركات في الأردن ولبنان ومصر، بينما ارتفع معدل ضريبة دخل الشركات في الشريحة العليا في الأردن وتونس والمغرب (الشكل 12). وتبذل عموماً الجهود لتحسين الإيرادات الضريبية من خلال إصلاح ضرائب دخل الشركات.

ولا يزال السؤال مطروحاً عن مدى فعالية هذه التغيرات في تحسين تحصيل الضرائب. ففي تونس ولبنان، ازدادت حصة ضريبة الدخل من مجموع الإيرادات الضريبية، ولكن الفجوة في هذه الحصة لا تزال كبيرة بين البلدين (الشكل 13 (أ)). أما في الأردن ومصر، حيث أُجريت عدة تعديلات على معدل الضريبة للشريحة العليا والشرائح الضريبية من عام 2015 حتى عام 2018، فلم يلاحظ تغيير كبير في حصة المبالغ المحصلة من ضريبة الدخل. وفي المغرب، لم تتوفر بعد بيانات حديثة عن ضريبة الدخل الفردي، ولكن البيانات المتاحة حتى عام 2016 تشير إلى اتجاه تصاعدي في حصة هذه الضريبة من مجموع الإيرادات الضريبية.

الشكل 13- التغيرات في تحصيل الضرائب – ضريبة الدخل وضريبة السلع والخدمات

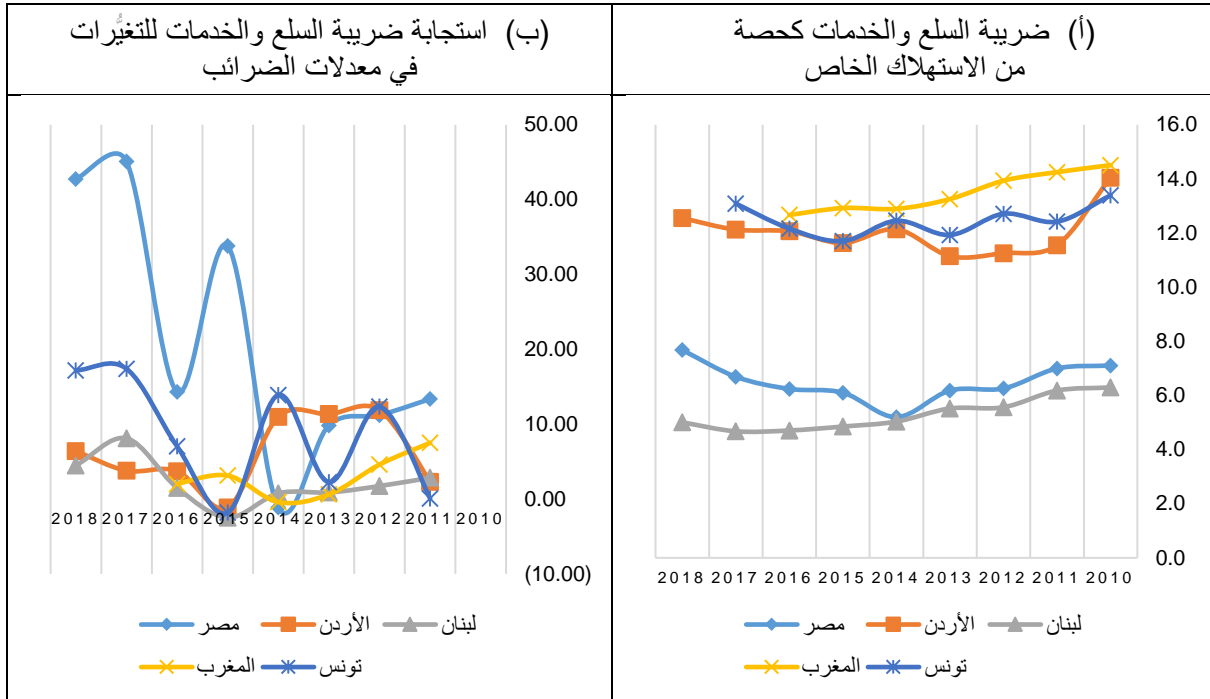


المصدر: تقارير الميزانية ومشتورات من وزارة المالية للبلدان المعنية، وهي: الأردن، وتونس، ولبنان، والمغرب؛ إحصاءات البنك المركزي المصري؛ IMF، 2017b؛ مشاورات المادة الرابعة لصندوق النقد الدولي بالنسبة إلى مصر.

وقد أجرى عدد من هذه البلدان المتوسطة الدخل إصلاحات في ضريبة السلع والخدمات، بما في ذلك استحداث ضريبة القيمة المضافة أو زيادتها. ففي مصر، كان معدل ضريبة السلع والخدمات يبلغ 10 في المائة حتى عام 2015، ثم استبدلت هذه الضريبة بضريبة القيمة المضافة في عام 2016. وازداد معدل هذه الضريبة من 13 في المائة في عام 2016 إلى 14 في المائة في عام 2017. وفي تونس، رُفع معدل ضريبة القيمة المضافة بمقدار نقطة مئوية واحدة في جميع شرائح هذه الضريبة

في عام 2018²⁰. وفي لبنان، اتخذ قراراً بزيادة معدل ضريبة القيمة المضافة من 10 في المائة إلى 11 في المائة في عام 2017 ونُفذ في عام 2018. وقد أدى استحداث ضريبة القيمة المضافة في مصر إلى زيادة كبيرة في حصة ضريبة السلع والخدمات من مجموع الإيرادات الضريبية منذ عام 2016. وفي تونس أيضاً، تواصل هذه الحصة ارتفاعها مع زيادة ضريبة القيمة المضافة (الشكل 13 (ب)).

الشكل 14- تعبئة ضريبة السلع والخدمات



المصدر: تجميع المؤلفين من وزارة المالية، والجريدة الرسمية، والسلطات الضريبية ذات الصلة في البلدان المعنية: وهي الأردن وتونس ولبنان ومصر والمغرب، للسنوات المشار إليها.

وفي لبنان، انخفضت حصة ضريبة السلع والخدمات من مجموع الإيرادات الضريبية في عام 2018 مقارنة بعام 2017، على الرغم من زيادة معدل ضريبة القيمة المضافة، ويعود هذا الانخفاض بشكل أساسي إلى تراجع الأنشطة الاقتصادية. وفي المقابل، ارتفعت حصة ضريبة السلع والخدمات من مجموع الاستهلاك الخاص، ويعزى هذا الارتفاع بشكل أساسي إلى زيادة ضريبة القيمة المضافة وضريبة الإنتاج (الشكل 14). وحصة ضريبة السلع والخدمات من الاستهلاك الخاص هي منخفضة في لبنان ومصر مقارنة بالأردن وتونس والمغرب. ففي تونس، تراوحت الضرائب بين 12 و14 في المائة من الاستهلاك الخاص، في حين لم تتجاوز 5 في المائة في لبنان (الذي تبلغ فيه ضريبة القيمة المضافة 11 في المائة) و7.7 في المائة في مصر (التي تبلغ فيها ضريبة القيمة المضافة 14 في المائة) في عام 2018. ولا بد من دراسة الإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة وحالات التهرب الضريبي من أجل تكوين تصوّر أفضل عن تدني تحصيل الضرائب. وفي الأردن، تبلغ حصة ضريبة السلع والخدمات حوالي 12.6 في المائة من الاستهلاك الخاص و70 في المائة من مجموع الإيرادات الضريبية. والاعتماد الكبير على الإيرادات الضريبية من السلع والخدمات يدل على نظام ضريبي

20 ازدادت معدلات الضريبة على القيمة المضافة في مختلف شرائح السلع والخدمات من 6 إلى 7 في المائة، ومن 13 إلى 14 في المائة، ومن 17 إلى 18 في المائة. ويتضمن الملحق معلومات عن تصنيف هذه السلع والخدمات في تونس.

تنازلي حيث تتكبد الطبقات الفقيرة والوسطى، أكثر من غيرها، العبء الضريبي. لذا، لا بد من بذل الجهود اللازمة لتحسين العدالة والإنصاف في النظم الضريبية²¹.

2- الإعفاءات الضريبية تُحدث خللاً في تحصيل الإيرادات المتوقعة

تُعَدّ النفقات الضريبية إحدى النواحي الرئيسية للسياسات المالية ولعمليات وضع الميزانيات، وتهدف عادةً إلى تخفيف العبء الضريبي لتشجيع التنمية الاقتصادية والنمو والرخاء. والنفقات الضريبية، وفقاً لتعريفها الرئيسي، هي الإيرادات الضريبية المفقودة بسبب مخصصات تعتمد على الحكومة، وتتيح للأفراد أو الشركات الخاضعين للضريبة دفع مبالغ ضريبية أقل بكثير أو عدم دفعها في بعض الحالات. وتُعرف النفقات الضريبية، وفقاً لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بأنها تكاليف في الإيرادات ناتجة من المعاملة التفضيلية المخصصة لبعض الأنشطة الاقتصادية²². وكثيراً ما يصعب وضع تعريف موحد للنفقات الضريبية بسبب الطابع المعقد للمخصصات الواردة في مختلف الميزانيات الوطنية.

وتختلف أنواع مخصصات الإنفاق الضريبي، ولكل نوع منها أثر مختلف على الفئات الاقتصادية المتأثرة به. والإعفاء من الضريبة هو شكل من أشكال الإنفاق الضريبي. فدفع الضرائب المعفيون لا تفرض عليهم الضريبة ولا يتعين عليهم دفعها مع أن هذه الضريبة كانت ستدفع لولا الإعفاء. والخصومات والاستبعادات هما شكلان آخران من الإنفاق الضريبي. ومن الأمثلة عليهما، وفقاً لمركز السياسات الضريبية، خصم إيرادات الرهن العقاري على المنازل واستبعاد الفائدة على السندات²³. والمعدلات المخفضة هي شكل آخر من الإنفاق الضريبي حيث يسدد دافع الضرائب معدلاً ضريبياً مخفضاً بدلاً من المعدل الكامل. والحوافز هي أيضاً نفقات ضريبية لتشجيع وتعزيز النشاط الاقتصادي والإنتاج في قطاعات معينة؛ وتشمل هذه الحوافز فرض معدلات ضريبية مخفضة أو منح خصومات للشركات العاملة في هذه القطاعات. والمناطق الاقتصادية الخاصة هي أيضاً شكل من أشكال الإنفاق الضريبي، وتستخدم لتعزيز التنمية الاقتصادية في منطقة محددة داخل البلد. وتستفيد الشركات التي تعمل في هذه المناطق من إعفاءات وخصومات ضريبية تجعل عملها أقل كلفة من العمل في المناطق الخاضعة للضرائب.

ويبلغ العديد من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عن النفقات الضريبية على نحو منتظم، إما سنوياً أو في الميزانيات الوطنية²⁴، ولكن ما من آلية دولية محددة وموحدة للإبلاغ نتيج مقارنة النفقات الضريبية بين البلدان. ومن المهم تحسين الإبلاغ عن النفقات الضريبية وتوحيد قياساتها من أجل فهم التكاليف المرتبطة بها على نحو أفضل. وما من دولة عربية تبلغ عن تكاليف الإنفاق الضريبي في ميزانياتها أو في تقاريرها السنوية. وتعتمد عدة بلدان في ميزانياتها مخصصات للإنفاق الضريبي (الجدول 2). وتفيد دراسة عن النفقات الضريبية في المغرب بأن التكلفة الإجمالية للنفقات الضريبية بلغت حوالى 34.6 مليار درهم أو 3.8 في المائة من الناتج الكلي في عام 2014 (الإطار 1). وهذه التكاليف كبيرة وينبغي تقديرها عند إقرار المخصصات. فتوفير الإعفاءات أو الحوافز أو أي شكل آخر من الإنفاق الضريبي،

21 الإسكوا، 2017.

22 Council on Economic Policies (CEP), 2018.

23 Tax Policy Center, 2019.

24 CEP, 2018.

من دون إجراء تقييم لهذا الإنفاق، كثيراً ما يصعب تقييم مجموع الإيرادات الضريبية المتوقعة. ويساعد تقييم النفقات الضريبية، حسب أنواع الضرائب المختلفة، في تحديد الآثار التوزيعية للنفقات الضريبية.

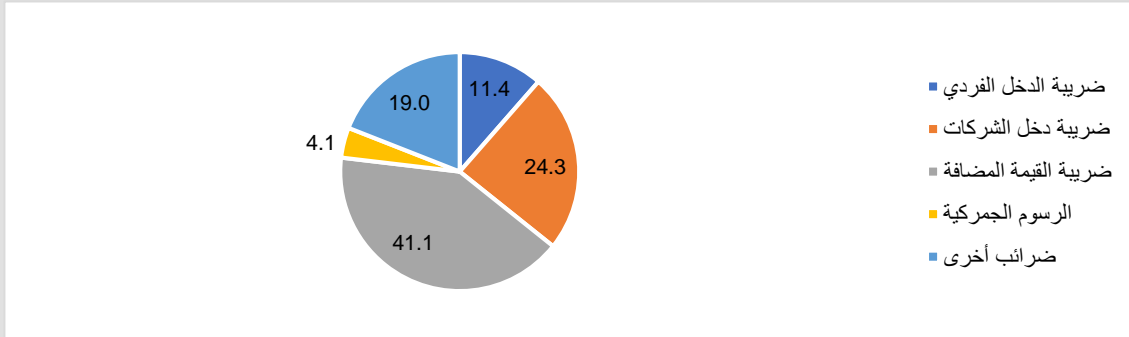
الجدول 2- أنواع النفقات الضريبية في البلدان العربية المتوسطة الدخل: بعض الأمثلة

نوع النفقات الضريبية	البلد (نوع الضريبة)
الإعفاءات	الأردن (ضريبة الدخل الفردي)؛ تونس (ضريبة الدخل الفردي)؛ لبنان (ضريبة دخل الشركات)؛ مصر (ضريبة الدخل الفردي، الملكية)؛ المغرب (ضريبة الدخل الفردي وضريبة القيمة المضافة)
الخصومات والاستيعادات	تونس (ضريبة الدخل الفردي)؛ لبنان (ضريبة دخل الشركات)؛ مصر (ضريبة الدخل الفردي)؛ المغرب (ضريبة الدخل الفردي)
المعدلات المخفضة	الأردن (ضريبة السلع والخدمات)؛ تونس (ضريبة دخل الشركات)؛ لبنان (ضريبة القيمة المضافة على عدة منتجات)؛ مصر (ضريبة القيمة المضافة)؛ المغرب (ضريبة القيمة المضافة)
الحوافز	تونس (ضريبة الدخل الفردي، الملكية)؛ لبنان (ضريبة دخل الشركات)؛ مصر (ضريبة دخل الشركات)؛ المغرب (ضريبة دخل الشركات)
المناطق الاقتصادية الخاصة	الأردن (ضريبة دخل الشركات)؛ المغرب (ضريبة دخل الشركات)

الإطار 1- النفقات الضريبية في المغرب مرتفعة وتبلغ 17 في المائة من مجموع الإيرادات الضريبية

تشكل النفقات الضريبية حصة كبيرة من الإيرادات في المغرب. ففي عام 2014، بلغ مجموع هذه النفقات 34.6 مليار درهم أو 3.8 في المائة من الناتج الكلي في المغرب، حسب تقديرات قاسم ومنصور (2017). وينطوي تقرير النفقات الضريبية للمغرب على قدر معين من التفصيل، ويتضمن تفسيراً لكل إنفاق ضريبي إلى جانب الأحكام القانونية ذات الصلة، والمستفيدين منه، وأهدافه، والقطاعات المتأثرة به. وبالنسبة لعام 2014، تم تقييم 74.6 في المائة من العدد الإجمالي للمخصصات الضريبية المحددة، أي 300 من مجموعها البالغ 402. ويتضمن النظام الضريبي القياسي، حسب تعريفه، معدلات الضرائب والقواعد الضريبية لكل فئة من فئات الضرائب ولكنه لا يشمل الوحدة الضريبية والفترة الضريبية. ويبيّن الرسم البياني أن النسبة الأعلى من النفقات الضريبية ترتبط بضريبة القيمة المضافة أكثر من أي نوع آخر من الضرائب، وأن القطاع العقاري هو الأكثر استفادة من النفقات الضريبية.

حصة النفقات الضريبية حسب نوع الضرائب، المغرب 2014

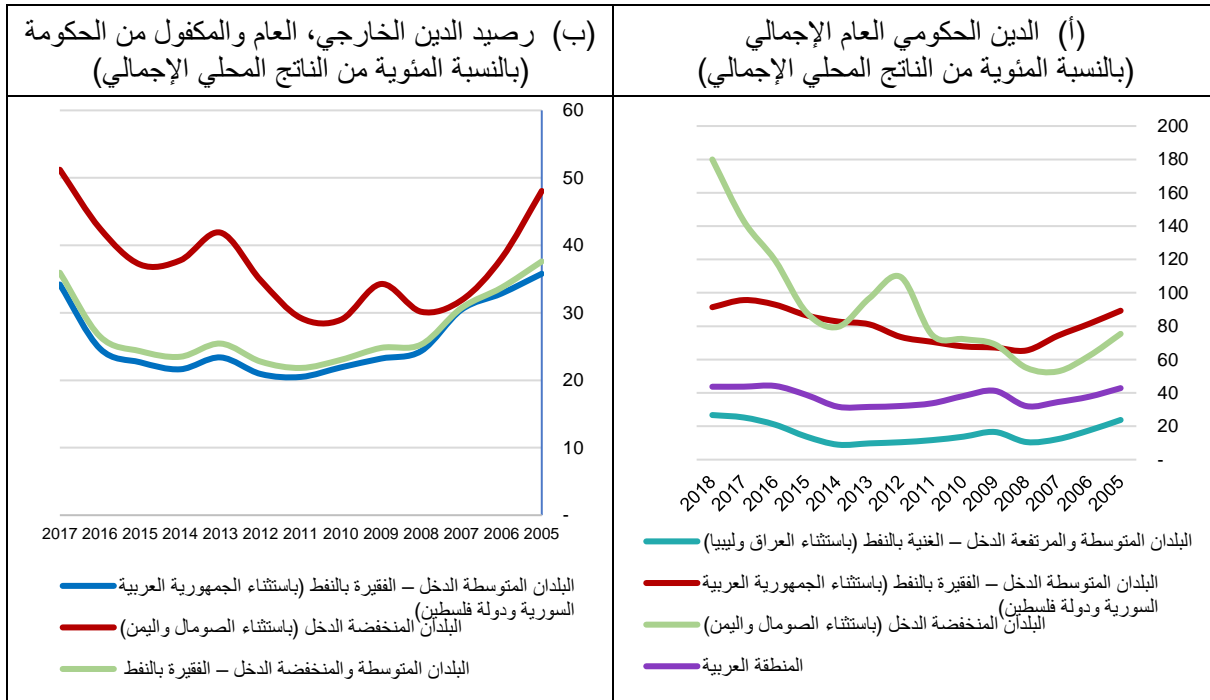


خامساً- تزايد أوجه الضعف إزاء تحمّل الديون في المنطقة العربية

1- ارتفاع الديون يحد من الحيز المالي لتمويل التنمية

تختلف القدرة على إدارة الميزانيات العامة لدعم الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية اختلافاً كبيراً بين البلدان الغنية بالنفط والبلدان الفقيرة بالنفط في المنطقة العربية. فنسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي منخفضة في البلدان الغنية بالنفط، ولكنها مرتفعة في بعض الحالات مثل البحرين حيث يصل الدين العام إلى 95 في المائة كحصة من الناتج المحلي الإجمالي. وقد راكم كلٌّ من العراق وُعمان وليبيا مبالغ مرتفعة من الدين العام، ولكن هذه البلدان أفضل حالاً نسبياً من البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط في المنطقة. ويبلغ متوسط نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي 91 في المائة في البلدان المتوسطة الدخل مقارنة بنسبة 26 في المائة في البلدان الغنية بالنفط.

الشكل 15- الدين العام



المصدر: حسابات المؤلفين بالاستناد إلى World Bank، 2019؛ الإسكوا، 2017.

وفي البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط، ظلّت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي ترتفع منذ الأزمة الاقتصادية العالمية في عام 2008 (الشكل 15) ²⁵. وفي عام 2018، بلغت نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي 157 في المائة في لبنان و94 في المائة في الأردن، في حين انخفضت ببطء في مصر لتصل إلى 92 في المائة. ومن العوامل الرئيسية لارتفاع العجز المالي والديون في المنطقة التساهل في

25 تشمل هذه البلدان الأردن، وتونس، ولبنان، ومصر، والمغرب.

تطبيق قواعد السياسة المالية والاستثنائية في زيادة النفقات الحكومية²⁶. وكما هو مبين في القسم الأول من هذه الوثيقة، ازداد العجز المالي والعجز في الحساب الجاري للبلدان يُمَوَّلان من خلال الاقتراض بالعملة الأجنبية. وفي المتوسط، بلغ العجز في الحساب الجاري للبلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط 6.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018. وقد أرغم هذا الوضع البلدان المتوسطة الدخل مثل الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب على الاقتراض من صندوق النقد الدولي بموجب ترتيبات الاقتراض الخاصة، ومن المرفق الموسع للصندوق في عام 2016. وأصبح لبنان شديد التأثر بالدين العام ويواجه ركوداً اقتصادياً فيما يتصدى للاحتجاجات العامة التي تدعو إلى تغيير الحكومة (الإطار 2).

ويواصل متوسط نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي ارتفاعه وقد بلغ 180 في المائة في البلدان المنخفضة الدخل. ويعود ذلك أساساً إلى الارتفاع الهائل للديون في السودان، التي بلغت 212 في المائة في عام 2018، بفعل الانخفاض الكبير في قيمة العملة السودانية (36 في المائة). وإلى جانب السودان، تبلغ نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي في موريتانيا حوالى 85 في المائة.

وبالإضافة إلى الدين الحكومي العام الإجمالي المرتفع والأخذ في الارتفاع، يطرح الجزء المتعلق بالاقتراض الخارجي في رصيد الديون، وخدمة الديون المرتبطة به، تحديات أخرى بالنسبة لمعظم البلدان العربية. وفي ما يتعلق بالبلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط، ارتفع المتوسط المرجح لمجموع الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي من حوالى 28 في المائة في عام 2011 إلى 34 في المائة في عام 2017، وفقاً لآخر البيانات المتاحة²⁷. وبلغ مجموع الدين الخارجي للبلدان المتوسطة الدخل 56 في المائة في عام 2017، مقارنة بنسبة 38 في المائة في عام 2015، ما يدل على أن الدين الخارجي الخاص قد ازداد بسرعة في هذه الفترة. وانخفضت حصة الدين الخارجي العام والمكفول من الحكومة من حوالى 72 في المائة من مجموع الدين الخارجي في عام 2015 إلى 61 في المائة في عام 2017 في البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط. وقد أدت زيادة حصة الدين الخارجي من الناتج المحلي الإجمالي إلى زيادة حصة خدمة الديون من الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الأخيرة، ولا سيما بالنسبة للبلدان المتوسطة الدخل التي كان عليها تخصيص حوالى 25 في المائة من عائدات صادراتها لتسديد خدمة الديون الخارجية في عام 2017.

وبالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل، ارتفع الدين الخارجي (العام والمكفول من الحكومة) إلى 51 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2017، وكان الدين الخارجي الخاص ضئيلاً. وبلغت نسبة الدين العام والمكفول من الحكومة، في عام 2017، حوالى 99 في المائة من مجموع رصيد الديون الخارجية. وارتفع متوسط حصة الدين الخارجي العام والمكفول من الحكومة، من الناتج المحلي الإجمالي، من حوالى 25 في المائة في عام 2013 إلى 36 في المائة في عام 2017. وأدى تخفيف عبء الديون على جزر القمر إلى انخفاض ديونها الخارجية من 40.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012 إلى 18.5 في المائة في عام 2013. ومنذ ذلك الحين، لم يحظ أي بلد آخر في السنوات الأخيرة بتخفيف

26 Sarangi and El-Ahmadieh, 2017؛ الإسكوا، 2017.

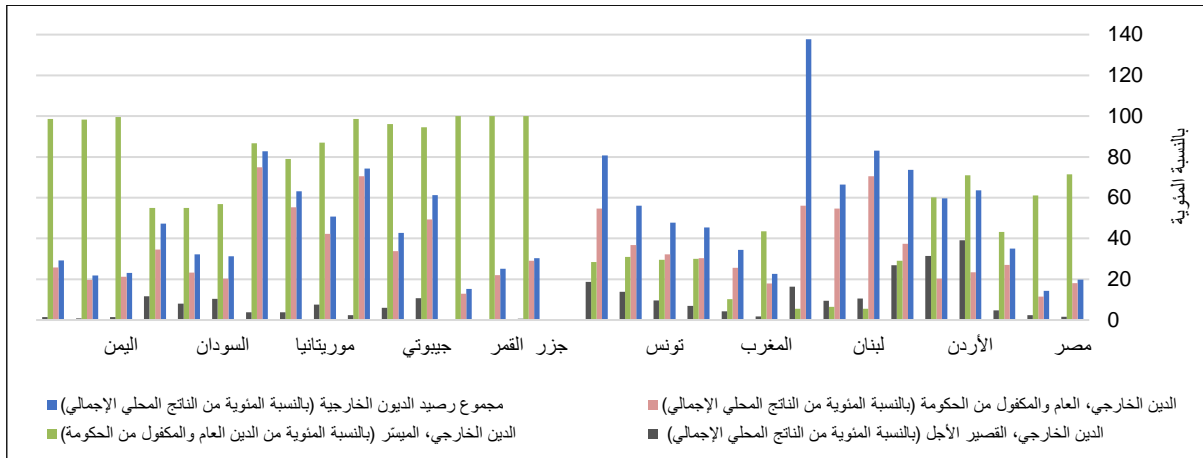
27 يشير مجموع الديون الخارجية إلى الديون المستحقة لغير المقيمين، التي تُسَدَّد بالعملة أو السلع أو الخدمات. ومجموع الديون الخارجية هو مجموع الدين الطويل الأجل، العام والمكفول من الحكومة، والخاص غير المكفول، وما يُستخدم من الائتمان الذي يقدمه صندوق النقد الدولي، والدين القصير الأجل.

عبء الديون، مع أن السودان يستوفي الشروط ذات الصلة²⁸. ويرتبط الدين الخارجي العام ارتباطاً وثيقاً بتمويل الخصوم المتداولة والإعانات الضمنية التي تتكبدها المؤسسات الكبيرة في القطاع العام والمؤسسات التجارية الحكومية. وتشير الحصة المرتفعة من الدين الخارجي العام والمكفول من الحكومة إلى أن قدرة القطاع الخاص على الاستفادة من التمويل الخارجي محدودة أو لا تذكر.

2- ارتفاع الدين الخارجي غير الميسر

الجزء الميسر من الدين الخارجي ضئيل بالنسبة للبلدان المتوسطة الدخل (الشكل 16)²⁹. وقد شهدت هذه البلدان انخفاضاً مستمراً في الديون الخارجية الميسرة كحصة من مجموع الديون الخارجية العامة والمكفولة من الحكومة. ففي الأردن مثلاً، انخفضت القروض الميسرة كحصة من الدين الخارجي العام والمكفول من الحكومة، من 70 في المائة في عام 2008 إلى أقل من 29 في المائة في عام 2017. وشهدت مصر أيضاً انخفاضاً مماثلاً في القروض الميسرة. وهذا يعني أن معدل الفائدة على الاقتراض أخذ في الارتفاع. وبما أن الأموال الميسرة لم تعد متاحة بسهولة للبلدان المتوسطة الدخل، فقد اعتمدت الحكومات على القروض الخارجية غير الميسرة. وبين عامي 2012 و2017، شهدت الأردن، وتونس، ومصر والمغرب ارتفاعاً في الدين الخارجي الطويل الأجل، العام والمكفول من الحكومة، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي³⁰.

الشكل 16- توزيع الدين الخارجي
(بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: حسابات المؤلفين مع تحديث البيانات، بالاستناد إلى الإسكوا، 2017.

28 السودان مؤهل للحصول على المساعدة في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ولكن لا يزال عليه أن يفي بشروط معينة للوصول إلى نقطة اتخاذ القرار.

29 الديون الميسرة، حسب تعريفها، هي قروض يشكل عنصر المنح فيها 25 في المائة أو أكثر. ويعطي الدين الخارجي الميسر معلومات بشأن المساعدات التي تلقاها المقترض من المقرضين الرسميين بشروط ميسرة، على النحو الذي حددته لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (World Bank, 2017a).

30 يعرف الدين الخارجي الطويل الأجل بأنه الدين الذي يتجاوز تاريخ استحقاقه الأصلي أو الممدد سنة واحدة، وهو مستحق لغير المقيمين ويُسدّد بالعملة أو السلع أو الخدمات.

الإطار 2- لا بد من أن ينظر لبنان في تصحيح مسار استجابة السياسة المالية للدين العام

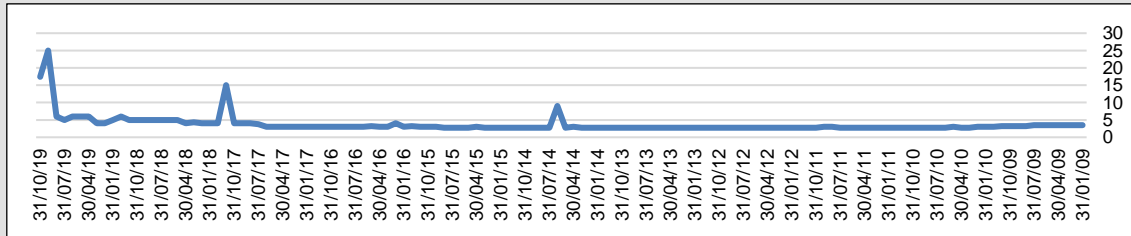
يواجه لبنان تحدياً رئيسياً في تخفيض الدين العام من أجل تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي. وفيما يناهز حجم الاقتصاد اللبناني 56.6 مليار دولار، يبلغ الدين العام الإجمالي حوالي 85 مليار دولار. ولا تزال نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة على نحو لا يمكن تحمله، وقد بلغت 157 في المائة في عام 2018. وبلغ مجموع الدين الخارجي 33.7 مليار دولار في عام 2018، يرتبط معظمه بالسندات الأوروبية (31.5 مليار دولار). ولطالما اعتمدت الحكومة اللبنانية إلى حد كبير على الدين الخارجي الذي تشكل نسبة السندات الأوروبية 90 في المائة منه.

ويُعد قطاع الكهرباء عنصراً رئيسياً من الدين العام. فأحد التحديات الرئيسية يتمثل في تعريفات الكهرباء المدعومة إلى حد كبير، في حين ظلت أسعار الطاقة على حالها في السنوات القليلة الماضية على الرغم من ارتفاع أسعار الوقود. وقد أسهم دعم الكهرباء في تراكم أكثر من 50 في المائة من الديون اللبنانية منذ عام 1992. وتمثل نسبة دعم الكهرباء حوالي 15 في المائة من الميزانية العامة (Bouri and El Assad, 2016)؛ وكان نصف العجز المالي، في عام 2014، مرتبطاً بخسائر مؤسسة كهرباء لبنان (World Bank, 2014).

وفي عام 2018، ارتفع عجز الميزانية إلى 11 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بعد أن كان 8.6 في المائة في عام 2017. وتواجه الحكومة اللبنانية، بفعل ارتفاع هذا العجز، ضغطاً لإجراء إصلاحات مالية هامة من أجل تخفيض عجز الميزانية، وهو شرط مسبق للحصول على 11 مليار دولار، وهو المبلغ الذي التزم به المانحون الدوليون في المؤتمر الاقتصادي للتنمية من خلال الإصلاحات ومع الشركات (سيذر) في عام 2018. وقد تعهدت الدولة، في ميزانية عام 2019، بتخفيض العجز إلى 7.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، على الرغم من الزيادة في تكاليف خدمة الدين العام، حيث تشكل مدفوعات الفوائد حوالي نصف النفقات الحكومية ونحو 9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. واقترح تخفيض عجز الميزانية بتخفيض النفقات الرأسمالية إلى حد كبير وتطبيق أحكام ضريبية جديدة في عام 2018، مثل رفع معدل ضريبة القيمة المضافة من 10 إلى 11 في المائة. واستمر الضغط الشديد من أجل تحسين الإيرادات وبلغ ذروته عندما فرضت تدابير ضريبية جديدة في منتصف عام 2019، أثارت الاستياء العام وأدت إلى احتجاجات عامة واسعة النطاق في نهاية تشرين الأول/أكتوبر 2019.

وقد أدى التشدد في ظروف السياسة النقدية وارتفاع معدل الادخار، إلى جانب التراخي في القواعد المالية، إلى إضعاف النمو والمالية العامة. وفي عام 2019، ارتفعت أسعار الفائدة على الإيداع لمدة سنة وبلغت 12 في المائة على الودائع بالليرة اللبنانية و8 في المائة على الودائع بالدولار (ونسبة أعلى على الودائع الكبيرة). وسعر الفائدة بين المصارف، أو سعر الفائدة على الأموال الاتحادية، أخذ في الازدياد منذ السنوات الثلاث الماضية. وبعد الاحتجاجات العامة التي شهدتها لبنان في تشرين الأول/أكتوبر 2019، قفز سعر الفائدة بين المصارف إلى 25 في المائة بحلول نهاية تشرين الثاني/نوفمبر 2019، كما هو مبين في الشكل أدناه. وظل الفارق بين معدل الفائدة والنمو إيجابياً، ووصل إلى 5 في المائة في السنوات الأخيرة، ما يعني أن كلفة خدمة الدين أعلى بكثير من الإيرادات التي تسجل انخفاضاً بفعل تباطؤ النمو. وتحولت معالجة الدين العام إلى تحدٍ لا يمكن تحمله، وتؤدي إلى تراكم مزيد من الديون.

سعر الفائدة على الأموال الاتحادية (بالنسبة المئوية)



وفي كانون الأول/ديسمبر 2019، اتخذ المصرف المركزي إجراءات للتدخل في السوق، فأصدر تعميماً طالب فيه المصارف بتخفيض أسعار الفائدة على الودائع الجديدة إلى حد أقصى قدره 5 في المائة على الدولار و8.5 في المائة على الليرة اللبنانية. ومع ذلك، ينبغي أيضاً اعتماد بعض الإصلاحات المالية الجادة بما يتفق مع السياسة النقدية في لبنان من أجل بناء ثقة الناس وتحسين الشفافية في إدارة المالية العامة.

تحسين تصاعدية الضرائب، وليس زيادة الضرائب على السلع والخدمات: من الضروري زيادة الإيرادات الضريبية، ولكن هذا لا يعني زيادة الضرائب على السلع والخدمات حيث يكون العبء على الطبقة الوسطى والفقراء أعلى من العبء الذي يتكبده الأغنياء. وينبغي التركيز على زيادة تصاعدية الضرائب وتحسين الامتثال الضريبي، على النحو الوارد في تقرير الإسكوا بشأن إعادة النظر في السياسة المالية (الإسكوا، 2017). وفي الماضي، لم ينجح لبنان في تحسين حصة ضريبة الدخل من مجموع الإيرادات. فقد ظلت حصة ضريبة الدخل منخفضة إلى حد كبير، وبلغت حوالي 7 في المائة في عام 2018. وحُشدت إيرادات أعلى من خلال زيادة الضرائب على السلع والخدمات، مثل ضريبة القيمة المضافة. وفي هذه المرحلة المفصلية، لا بد من تحسين تصاعدية ضريبة الدخل بدلاً من زيادة الضرائب على السلع والخدمات. فعلى سبيل المثال، لا تتجاوز الشريحة العليا لمعدل الضريبة في لبنان 20 في المائة مقارنة بنسبة 35 في المائة في تونس و38 في المائة في المغرب.

تحسين الامتثال الضريبي، وضمان الحصول على القرارات الضريبية من جميع المواطنين: يمكن زيادة الموارد الضريبية، حتى في ظل معدلات الضرائب الحالية، من خلال تحسين الامتثال الضريبي. ويذكر أن عبء الضرائب على كبار الأغنياء أقل من العبء الذي تتكبده الطبقة الوسطى في لبنان (الإسكوا، 2017). وأحد التدابير الممكنة لتحسين الامتثال هو ضمان أن يملأ جميع المواطنين القرارات الضريبية حتى ولو لم يتعين عليهم دفع الضرائب. فهذا سيساعد في تحسين الشفافية حتى ولو كان ينبغي تحمّل بعض التكاليف في البداية من أجل إصلاح عمليات الإقرار الضريبي.

تنفيذ شروط مؤتمر "سيدر" من خلال توجيه الموارد نحو الاستثمارات المنتجة: إظهار الجدية في تطبيق الإصلاحات المتعلقة بالحوكمة بدءاً بقانون الوصول إلى المعلومات الذي يتيح وصول الجميع إلى البيانات، وتوخي المزيد من الانتظام في إجراء المسوحات لتقييم الأثر الاجتماعي للسياسات الاقتصادية. وينبغي أن تشرف على تنفيذ شروط مؤتمر "سيدر" مجموعة من الخبراء التكنوقراطيين المستقلين الذين ليس لهم انتماءات سياسية والذين يضمنون توجيه الأموال إلى المشاريع الاستراتيجية من أجل تسوية القضايا ذات الأولوية مثل الاختناقات في الهياكل الأساسية.

تنفيذ إصلاحات القطاع المالي: يحتاج القطاع المصرفي إلى تعزيز حوكمة الشركات من خلال تنفيذ المبادئ التوجيهية للجنة بازل، مع مراعاة خصوصيات الاقتصاد اللبناني. ولا بد من إعادة النظر في النظام النقدي لدعم استقرار الاقتصاد الكلي.

التحول تدريجياً إلى السياسات المالية المعنية بتمثبات الديون: شهد لبنان على مر السنين ارتفاعاً كبيراً في الديون، ولم يتمكن الاقتصاد من ضمان ما يكفي من الأرصدة الأولية لتمثبات الديون. وظلت نسبة الرصيد الأولي المطلوبة لتمثبات الديون أعلى بكثير من النسبة الفعلية للرصيد الأولي إلى الناتج المحلي الإجمالي، ما يشير إلى أن أسعار الفائدة ظلت دون معدلات النمو الاقتصادي (Sarangi and El-Ahmadieh, 2017). وفي ظل استمرار الوضع الاقتصادي، ستؤدي زيادة الديون (إصدار السندات) والتعهد برفع أسعار الفائدة إلى زيادة التعرض لمخاطر الدين الخارجي.

تقييم سياسات تحويل النفقات: لا بد من إلغاء أو تخفيض جميع النفقات الحكومية غير الضرورية لخفض التكاليف وتحويل النفقات العامة إلى استثمارات منتجة واجتماعية. وسيطلب هذا الأمر رصد النفقات الاجتماعية المرتبطة باستراتيجيات وإصلاحات الاقتصاد الكلي الواردة في هذه الوثيقة. والأداة الجديدة التي وضعتها الإسكوا بشأن "رصد النفقات الاجتماعية في الدول العربية" تدعم الدول الأعضاء في مجال إصلاح الميزانيات والسياسات المالية، ويمكن أن تكون مفيدة للبنان أيضاً (الإسكوا، 2019).

سادساً- جهود تشجيع الاستثمار: ما مدى فعاليتها لجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة؟

يُعدّ تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى القطاعات المنتجة وسيلة هامة لتسريع تنفيذ مقاصد أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما تحسين فرص حصول الجميع على الطاقة (المقصد 7-باء-1)، وتحسين الهياكل الأساسية القادرة على الصمود (المقصد 9-ألف-1، و11-جيم-1)، وتحسين القدرة الإنتاجية للبلدان، ما يساعد في الحد من عدم المساواة بين البلدان (الغاية 10-باء-1).

وقد أجرت بلدان المنطقة العربية عدة إصلاحات على مستوى السياسات من أجل تحقيق اندماج أكبر مع الاقتصاد العالمي وجذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة. وتشمل التدابير المتعلقة بتشجيع الاستثمار والتجارة الحد من الحواجز التجارية من خلال إبرام اتفاقات التجارة الحرة، واعتماد المعايير الخاصة بالمعاملة والممارسات الدولية، ووضع معاهدات الاستثمار الثنائية. ونركز هنا على الإصلاحات في قوانين الاستثمار التي تسهم في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. وفي السنوات العشر الماضية، كان هدف هذه الإصلاحات خفض التكاليف المرتبطة ببدء أعمال تجارية³¹. فقد ألغت العديد من البلدان العربية أو خفّضت الحد الأدنى من المتطلبات الرأسمالية للاستثمار مثل الأردن، والجزائر، والمغرب، وبلدان مجلس التعاون الخليجي. ويسّرت بلدان أخرى، مثل الإمارات العربية المتحدة ومصر، عمليات التسجيل. وقامت عدة بلدان، مثل الكويت والمغرب والمملكة العربية السعودية، بتحديث عمليات التسجيل وطرق الدفع لديها، في حين أنشأت عُمان وقطر ومصر مراكز جامعة.

وفي العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين، اعتمدت الحوافز الضريبية، بما في ذلك الإعفاءات الضريبية، في بلدان عربية مختلفة (مثل الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والجزائر، ودولة فلسطين، والكويت، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب). وتتراوح الإعفاءات الضريبية بين 5 سنوات و20 سنة، حسب نوع الصناعة³². ومُنحت إعفاءات من الضرائب غير المباشرة في قطاعات اقتصادية محددة في البحرين ولبنان، وفي مناطق اقتصادية محددة، كما في الأردن ومصر. وتسمح بلدان أخرى، مثل تونس، بإعفاء الأرباح المعاد استثمارها من الضرائب المفروضة على الشركات، بينما تعفي بلدان أخرى، مثل الأردن، الموظفين الأجانب من ضرائب الدخل واشتراكات الضمان الاجتماعي.

وأقرّت أيضاً إصلاحات في مجال الاستثمار لتعزيز بيئة الأعمال التجارية. أولاً، قامت جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي بتحديث قوانينها المتعلقة بالاستثمار والشركات حيث تسمح الآن للأجانب بامتلاك شركات بنسبة تصل إلى 100 في المائة في عدة قطاعات من اقتصادها³³. فقد سنت الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وعُمان، وقطر، والكويت، والمملكة العربية السعودية قوانين استثمارية جديدة تسمح للأجانب بامتلاك شركات في العديد من الصناعات مثل الصناعة التحويلية، والطاقة المتجددة، والخدمات الإدارية، وقطاع المعلومات والاتصالات. وعدّلت عدة بلدان قوانينها أو وضعت قوانين جديدة لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر والاحتفاظ به. ووفقاً لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أجرت مصر إصلاحات

OECD, 2018a 31

IEMS, 2013 32

Price Waterhouse Coopers, 2019 33

متعددة في السنوات القليلة الماضية. فقد سنت قانوناً جديداً للتراخيص الصناعية، وقانون الإفلاس، وعدلت قانون الشركات، وأنشأت سجلاً للضمانات المنقولة³⁴. وعدلت مصر أيضاً قانونها الاستثماري الذي أعادت بموجبه إنشاء المنطقة الحرة الخاصة وقدمت إعفاءات ضريبية، وسعراً جمركياً موحداً، وأراض حرة³⁵. وفي الأردن، سنت إصلاحات لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة. فقد أنشئ مكتب ائتمان جديد ووضع قانون جديد للإعسار. وقُدمت تسهيلات للحصول على التمويل من خلال وضع قانون للمعاملات المضمونة. وفي عام 2014، نفتح الأردن أيضاً قانون الاستثمار وقائمة القيود المفروضة على الاستثمار. وفي عام 2009، أنشأ المغرب اللجنة الوطنية لبيئة الأعمال، وأجرى إصلاحات أفقية متعددة لتحسين مناخ الأعمال والاستثمار في البلد. وسن المغرب، في عام 2019، قانوناً جديداً للمالية تضمن عدداً من التطورات في المجال الضريبي مثل إدخال تغييرات على ضريبة الدخل للشركات والأفراد العاملين لحسابهم الخاص، والاستثمار العقاري. وفي ضوء هذه الإصلاحات، نحلل الاستثمار الأجنبي المباشر بمختلف اتجاهاته وأنماطه في المنطقة باعتباره وسيلة هامة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، على النحو المذكور أعلاه.

1- شهدت معدلات تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر تراجعاً حاداً

في السنوات العشر الماضية، شهدت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة العربية تراجعاً في قيمتها الإجمالية وفي حصتها من الناتج المحلي الإجمالي ومن تكوين رأس المال الثابت الإجمالي في معظم الدول العربية (الجدول 3). وقد بدأ هذا التراجع الحاد في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر منذ التباطؤ الاقتصادي العالمي في عام 2008، وما أعقبه من عدم استقرار سياسي في بعض بلدان المنطقة (الشكل 17). وفي عام 2008، بلغ تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة العربية 88 مليار دولار، وانخفض إلى 25 مليار دولار في عام 2015، ثم ارتفع ببطء إلى 31 مليار دولار في عام 2018. وبين عامي 2008 و2018، ازداد تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى عُمان والمغرب، في حين انخفض في جميع البلدان العربية الأخرى. فقد شهدت المملكة العربية السعودية، مثلاً، انخفاضاً حاداً في تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إليها من 39 مليار دولار في عام 2008 إلى 3.2 مليار دولار فقط في عام 2018. وانخفض الاستثمار الأجنبي المباشر، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، من 7.59 في المائة إلى 0.41 في المائة فقط بين عامي 2008 و2018. وانخفضت حصة الاستثمار الأجنبي المباشر من تكوين رأس المال الثابت الإجمالي من 33 في المائة إلى 1 في المائة فقط في عام 2017. ومن بين البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة، شهد لبنان تراجعاً حاداً في تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر من 4 مليارات دولار في عام 2008 إلى 2.9 مليار دولار في عام 2018. وانخفض الاستثمار الأجنبي المباشر، كحصة من الناتج المحلي الإجمالي أو كحصة من تكوين رأس المال الثابت الإجمالي، بأكثر من نصف ما كان عليه في عام 2008. وفي الأردن، تراجع تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر من 2.8 مليار دولار إلى 0.9 مليار دولار. وانخفضت حصة الاستثمار الأجنبي المباشر من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 80 في المائة، وانخفض الاستثمار الأجنبي المباشر، كحصة من تكوين رأس المال الثابت الإجمالي، إلى نصف ما كان عليه في عام 2008. وعموماً، شهدت معظم بلدان المنطقة العربية انخفاضاً حاداً في تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر الواردة إليها حتى عام 2016. ثم ارتفعت هذه التدفقات ببطء، ولكنها لم تستعد الذروة التي بلغت في عام 2008.

2- لا يزال تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر يميل إلى بلدان وقطاعات محددة

يميل الاستثمار الأجنبي المباشر إلى بلدان وقطاعات محددة. فقد جذبت بلدان مجلس التعاون الخليجي ما يقرب من نصف تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وتركز حجم كبير من هذه الاستثمارات في الصناعات الاستخراجية (الشكل 18). وجذبت معالجة الموارد الطبيعية حصة كبيرة من الاستثمار الأجنبي المباشر في غرب آسيا وفي شمال أفريقيا. ووفقاً لتقرير الاستثمار العالمي لعام 2019، الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وقّعت شركة توتال في المملكة العربية السعودية عقداً مع شركة أرامكو السعودية لإنشاء مجمع بتروكيميائي في الجبيل في إطار مشروع تبلغ قيمته 9 مليارات دولار. وفي مصر، يميل الاستثمار الأجنبي المباشر إلى صناعة النفط والغاز، حيث جذبت احتياطات الغاز الكبيرة التي اكتُشفت في عرض البحر استثمارات من شركات متعددة الجنسيات، وأصبحت البلاد مُصدراً صافياً للغاز في كانون الثاني/يناير 2019.

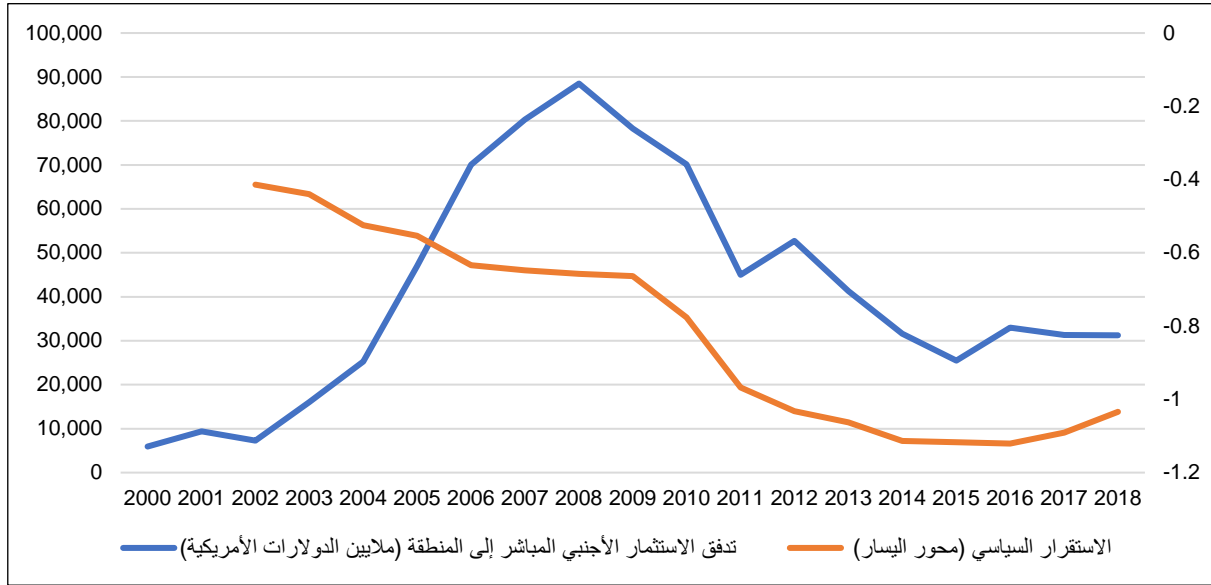
3- لا يزال الاستثمار الأجنبي المباشر يتركز في الصناعات الاستخراجية، التي تتطلب كثافة كبيرة في رأس المال وتوفّر عدداً أقل من فرص العمل

تركّز الاستثمار الأجنبي المباشر في دول مجلس التعاون الخليجي، بين عامي 2010 و2018، في قطاع النفط وفي العقارات، كما هو مبين في الشكل 2. وهذا يختلف عن السنوات السابقة حيث تركّزت غالبية التدفقات في قطاعي الخدمات والسياحة. لذا، كان تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى القطاعات القابلة للتداول محدوداً جداً في العقد الماضي نظراً لتركّزه في الصناعات الاستخراجية الكثيفة رأس المال. وتوفّر هذه الصناعات، التي تجذب معظم تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، عدداً أقل من فرص العمل.

أما في القطاع غير الاستخراجي، فلم يجذب سوى عدد قليل من المشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر. فقد تلقت الجزائر، مثلاً، استثمارات كبيرة في صناعة السيارات في عام 2018. وافتتحت شركة بيجين لصناعة السيارات (BAIC)، مصنعاً في الجزائر، مستثمرة ما يزيد على 100 مليون دولار. ووافق مجلس الاستثمار الجزائري أيضاً على إنشاء مصانع لشركتي هيوونداي وفورد. وفي الإمارات العربية المتحدة، وجّهت الاستثمارات إلى مجموعة واسعة من القطاعات، بما في ذلك التكنولوجيا الرقمية. وفي البحرين، أنشأت شركات تصنيع مثل المجموعة الأمريكية الدولية ومجموعة أريستون ثيرمو مرافق جديدة في منطقة البحرين العالمية للاستثمار³⁶. والمنطقة بحاجة إلى هذا النوع من الاستثمارات للتعجيل بالتنويع وبتوليد فرص العمل.

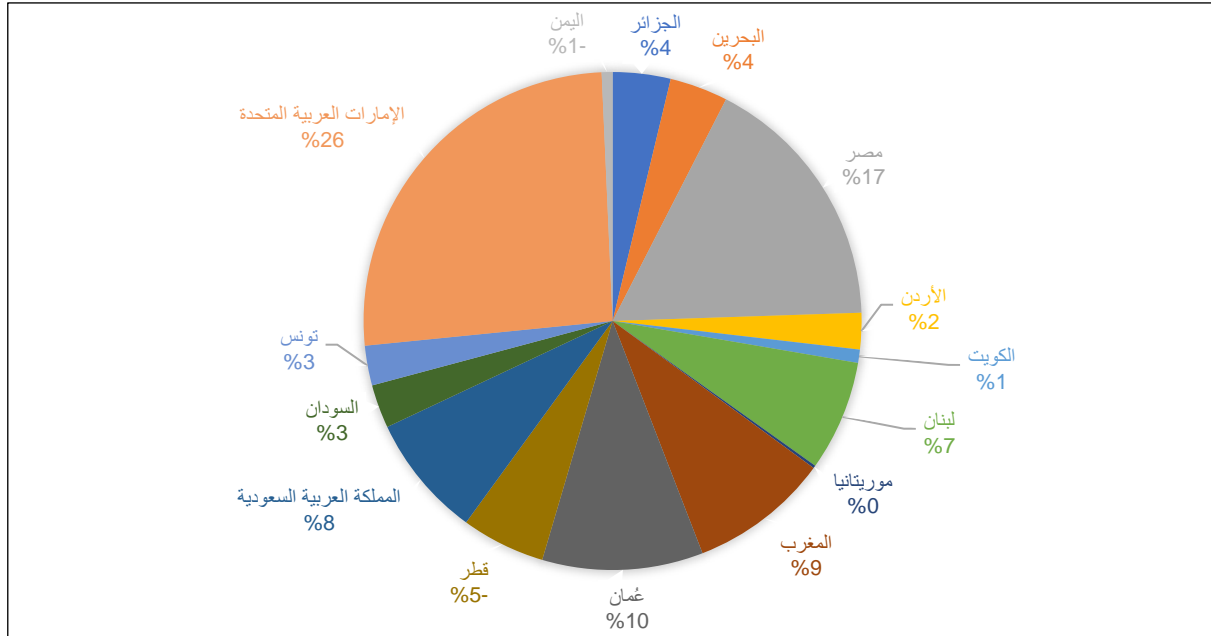
وباختصار، على الرغم من الجهود المبذولة لتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان العربية، لا بد من إجراء مزيد من الإصلاحات من أجل حفز الاستثمار في المنطقة وتهيئة بيئة مؤاتية له. وينبغي توجيه هذا الاستثمار الأجنبي المباشر نحو القطاعات غير النفطية القابلة للتداول، ما سيزيد من التنويع الاقتصادي ويدرّ المزيد من فرص العمل في المنطقة.

الشكل 17- تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة العربية (ملايين الدولارات الأمريكية)



المصدر: حسابات المؤلفين بالاستناد إلى بيانات من البنك الدولي في ما يتعلق بالاستقرار السياسي (World Bank, 2019)، وبيانات من الأونكتاد في ما يتعلق بتدفق الاستثمار الأجنبي (UNCTAD, 2019).

الشكل 18- توزيع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في عام 2018 (بالنسبة المئوية)



المصدر: UNCTAD, 2019.

الجدول 3- تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلدان العربية

النسبة المئوية من تكوين رأس المال الثابت الإجمالي			النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي			المجموع (بالأسعار الجارية بملايين الدولارات الأمريكية)			
2017	2012	2008	2018	2012	2008	2018	2012	2008	
24.99	23.09	45.41	2.25	5.01	12.73	949.86	1 548.31	2 826.26	الأردن
11.77	12.25	7.16	2.45	2.55	1.58	10 385.29	9 566.65	5 062.97	الإمارات العربية المتحدة
15.55	18.72	29.72	3.94	5.03	10.26	1 515.16	1 545.21	2 638.30	البحرين
11.17	15.82	26.03	2.59	3.56	6.15	1 035.94	1 603.19	2 758.62	تونس
1.78	2.33	5.26	0.84	0.72	1.54	1 506.32	1 499.45	2 631.71	الجزائر
4.23	13.86	14.30	2.77	3.73	2.58	1 135.79	2 311.00	1 653.12	السودان
14.88	8.21	15.83	5.07	1.78	4.85	4 190.51	1 365.41	2 952.00	عمان
1.50	0.78	7.97	-1.14	0.21	3.28	-2 186.26	395.88	3 778.63	قطر
1.00	13.61	-0.02	0.25	1.65	0.00	345.54	2 872.58	-5.95	الكويت
24.31	28.62	49.82	5.07	7.03	13.69	2 879.83	3 111.31	4 002.06	لبنان
24.86	14.84	25.85	2.72	2.18	5.76	6 797.60	6 031.00	9 494.60	مصر
8.61	8.52	7.81	3.08	2.78	2.69	3 640.38	2 728.36	2 487.09	المغرب
0.91	7.43	33.29	0.41	1.66	7.59	3 208.81	12 182.00	39 456.00	المملكة العربية السعودية
26.24	52.75	24.20	1.33	26.54	8.50	70.76	1 388.59	342.77	موريتانيا
-4.23	-9.11	29.10	-0.68	-1.66	5.11	-282.10	-531.00	1 554.62	اليمن

المصدر: UNCTAD, 2019.

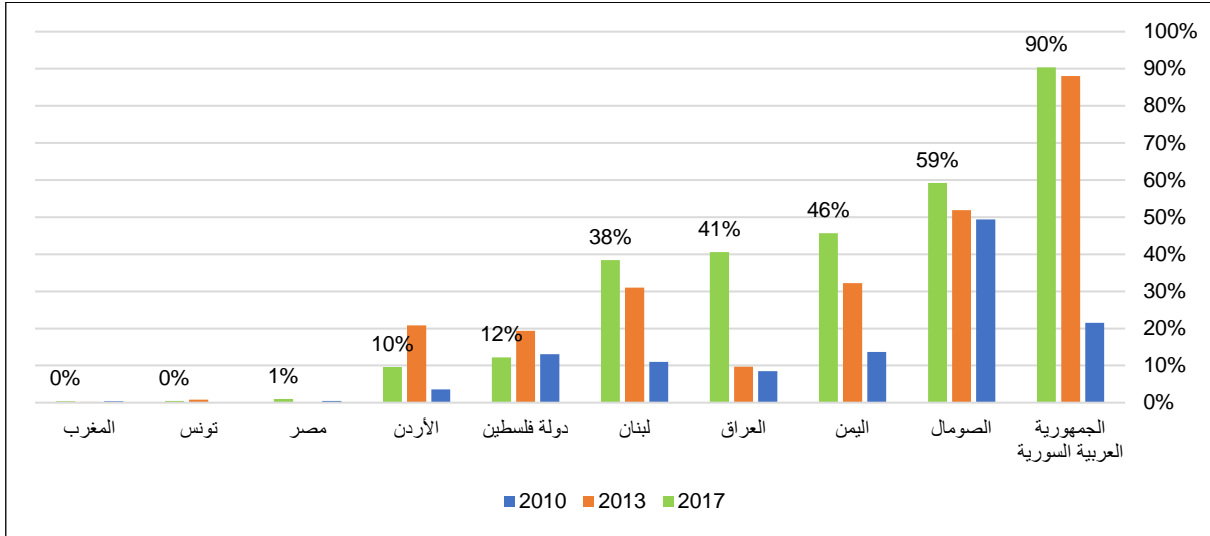
4- المساعدة الإنمائية الرسمية ضرورية لأهداف التنمية المستدامة وللقطاعات الاقتصادية والبلدان المنخفضة الدخل

المساعدة الإنمائية الرسمية هي وسيلة هامة لتنفيذ العديد من مقاصد أهداف التنمية المستدامة. وقد ازداد مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان العربية (باستثناء البلدان العربية المانحة) على نحو مطرد منذ عام 2011، بعد سنوات من الانخفاض الحاد في الفترة 2008-2010. وفي عام 2017، وصلت المساعدة الإنمائية الرسمية في المنطقة العربية إلى أعلى مستوى لها في العقد الماضي، وهو 33.95 مليار دولار. وبلغت نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية التي تلقتها البلدان العربية من جميع المصادر 17.7 في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان النامية في عام 2017.

5- زادت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان المتأثرة بالنزاعات

تتزايد المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى المنطقة بفعل التكاليف المرتبطة باللاجئين داخل البلدان، والمساعدات الإنسانية المقدمة إلى البلدان المتأثرة بالنزاعات (الشكل 19). فقد بلغت نسبة المساعدات الإنسانية حوالي 90 في المائة من المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى الجمهورية العربية السورية. ومن بين أقل البلدان نمواً، تلقى الصومال واليمن تدفقات أكبر من المساعدة الإنمائية الرسمية في السنوات الخمس الماضية، وشكّلت المساعدات الإنسانية جزءاً كبيراً منها. وفي المقابل، انخفضت المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى السودان انخفاضاً كبيراً في العقد الماضي. ويبدو أن المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان المتوسطة الدخل في المنطقة، بما في ذلك الأردن وتونس ومصر والمغرب، قد ازدادت في السنوات الخمس الماضية مقارنة بالفترة 2010-2011، ولكن تدفقاتها ظلت متقلبة من سنة إلى أخرى. ولا يزال عدم الاتساق في تدفق المساعدة الإنمائية الرسمية أحد الشواغل الرئيسية، يُضاف إليه ثبات التزام البلدان المتقدمة بتخصيص نسبة 0.7 في المائة من دخلها القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان النامية.

الشكل 19- المساعدات الإنسانية كنسبة مئوية من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى البلدان العربية (أكبر 10 بلدان عربية متلقية للمساعدات من جميع المانحين)



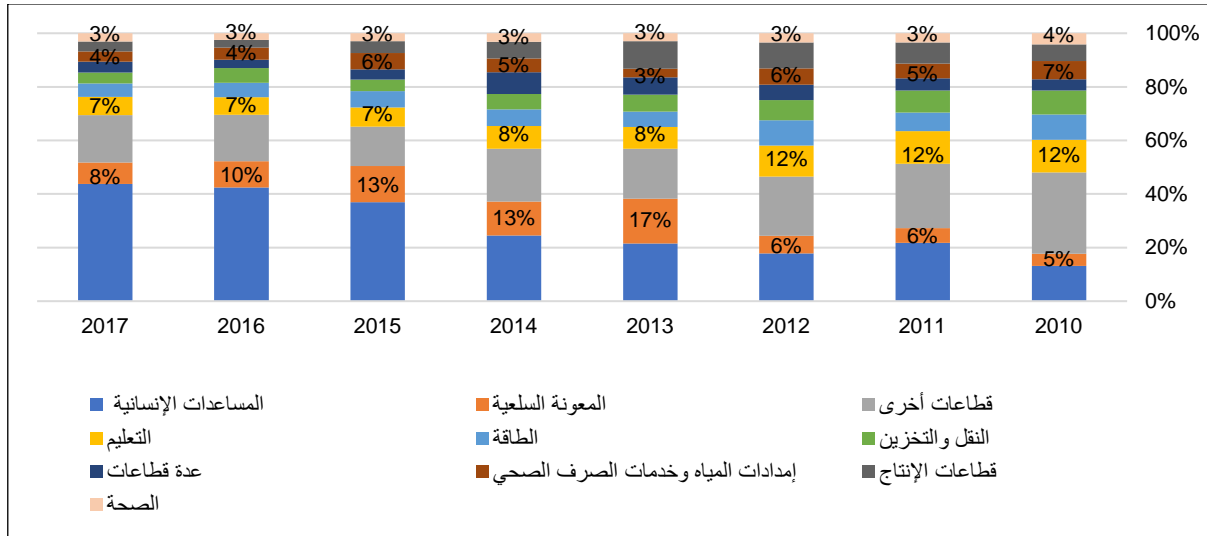
المصدر: OECD, 2019.

6- المساعدة الإنمائية الرسمية وسيلة أساسية في القطاعات التي تؤثر على أهداف التنمية المستدامة

في المنطقة العربية، انخفضت حصة المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى قطاع التعليم على مر السنين، ولم تتجاوز 3 في المائة في عام 2017. ولا تزال حصة المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى قطاع الصحة وإلى قطاع إمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي ضئيلة، وقد انخفضت

في عام 2017 إلى 3 في المائة لقطاع الصحة وإلى 4 في المائة لقطاع المياه والصرف الصحي. ولم تمثل المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى قطاعات إمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي، والتعليم، والصحة، والمعونة السلعية، مجتمعة، سوى 22 في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية في عام 2017 (الشكل 20). وانخفضت أيضاً حصة المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى قطاع الإنتاج على مر السنين. وهذه الاتجاهات تبعث على القلق ويمكن أن تعوق التقدم في تنفيذ العديد من أهداف التنمية المستدامة في المنطقة، نظراً للحاجة إلى ضخ الكثير من الموارد في هذه القطاعات لتحسين نوعية الخدمات العامة وتحسين سبل حصول الفقراء عليها من أجل مجتمعات أكثر شمولاً واستدامة³⁷.

الشكل 20- توزيع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من جميع الجهات المانحة إلى البلدان العربية، حسب القطاعات (بالنسبة المئوية)



المصدر: OECD, 2019.

سابعاً- الاستنتاجات

يقدم استعراض السياسة المالية للدول العربية 2019 معلومات هامة عن الموارد العامة المحلية في المنطقة عموماً مع التركيز على إصلاحات السياسة المالية بشأن الضرائب، وتقييم الديون والديون الخارجية، والاستثمارات الأجنبية المباشرة، والمساعدة الإنمائية الخارجية، بوصفها وسيلة هامة لتنفيذ خطة عام 2030. ويركز هذا الاستعراض بشكل أساسي على إنشاء قاعدة بيانات أساسية بشأن الإصلاحات الضريبية التي أجرتها الدول العربية في الفترة 2010-2018. ويعرض المرفق الإصلاحات التي أجراها كل بلد لمختلف أنواع الضرائب، بما في ذلك ضريبة الدخل الفردي، وضريبة دخل الشركات، والأرباح الرأسمالية والأرباح الموزعة، وضريبة الملكية، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة المبيعات العامة. ويتناول هذا الاستعراض أيضاً بإيجاز دور مخصصات الإنفاق الضريبي والإصلاحات الأخيرة لنظام

الدعم في جميع أنحاء المنطقة، بوصفها جزءاً من الجهود المبذولة لتصحيح أوضاع المالية العامة. والهدف الرئيسي من هذه الوثيقة هو تقييم الفعالية والتصادقية في الإصلاحات التي بادرت الدول العربية إلى تنفيذها في السياسة المالية من أجل توسيع حيزها المالي. وهذا الاستعراض المالي هو الإصدار الأول في سلسلة تقارير، ويلى التقرير الرئيسي الذي أصدرته الإسكوا في عام 2017 بعنوان "إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية".

وتختلف بلدان المنطقة من حيث المصادر الرئيسية للإيرادات العامة، ويمكن تقسيمها إلى ثلاث مجموعات منفصلة: أولاً، البلدان الغنية بالنفط التي تعتمد أساساً على الإيرادات القائمة على الهيدروكربونات؛ ثانياً، البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط التي تعتمد أساساً على الضرائب؛ وثالثاً، البلدان المنخفضة الدخل التي لديها قاعدة اقتصادية أدنى وتعتمد اعتماداً كبيراً على المساعدة الإنمائية. وهذه المجموعات غير متجانسة نظراً للاختلافات بين البلدان ضمن كل مجموعة.

وتفيد نتائج الاستعراض بأن المنطقة العربية تشهد، منذ التباطؤ الاقتصادي العالمي في عام 2008، صدمات اقتصادية وسياسية كبيرة استمر تأثيرها السلبي على النمو الاقتصادي وعلى انتعاش الإيرادات حتى عام 2018. وشهدت المنطقة في العقد الماضي خسائر في النمو وفي الإيرادات العامة بفعل تدهور أسعار النفط أو نشوب الأزمات لفترة طويلة في العديد من البلدان العربية. وقد تآكل الحيز المالي في جميع بلدان المنطقة التي اضطرت إلى إجراء إصلاحات كبيرة لتعبيئة الإيرادات وتكثيف النفقات. والبلدان الغنية بالنفط، التي كانت إيراداتها تفوق نفقاتها قبل عام 2014، تواجه الآن عجزاً في ميزانياتها. لذا، لم يعد الاعتماد على إيرادات النفط سبيلاً لكسب حيز مالي مستدام. والهدف الرئيسي الذي يوجّه الإصلاحات في البلدان الغنية بالنفط هو تنويع مصادر الإيرادات.

والتعويل الضريبي للبلدان المتوسطة الدخل في المنطقة، التي تعتمد اعتماداً كبيراً على الضرائب، منخفض في المتوسط، مقارنة بالمناطق الأخرى المتوسطة والمرتفعة الدخل في العالم. وقد استلزم ارتفاع الديون واتساع العجز في هذه البلدان إجراء إصلاحات ضريبية معقدة. واعتمدت الجهود المبذولة في تعبئة الإيرادات إلى حد كبير على زيادة الضرائب من خلال زيادة ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة السلع والخدمات. وركزت إصلاحات هامة أخرى في الآونة الأخيرة على توسيع القاعدة الضريبية من خلال تخفيض حد ضريبة الدخل للشريحة العليا والحد الأدنى للإعفاء الضريبي لشريحة الدخل الدنيا، وإصلاح ضريبة الشركات. ومعظم هذه الإصلاحات الضريبية في جميع بلدان المنطقة تنقل كاهل الفقراء والطبقة الوسطى أكثر من الفئات الأغنى من السكان. ولم يحصل بعد تقييم لثروة الفئات الأغنى وإمكانات الضريبة على الثروة.

وفعالية الإصلاحات الضريبية في تحسين تحصيل الضرائب غير واضحة. فقد أجريت معظم الإصلاحات الرئيسية في السنتين الماضيتين أو في السنوات الثلاث الماضية، ولم تثبت البيانات بعد أي تغيير هام في الاتجاهات. ومع ذلك، نرى أن العديد من بلدان المنطقة قد حسنت إيراداتها الضريبية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي، بما في ذلك الأردن، ولبنان، ومصر، والمغرب، وموريتانيا. وأدت الإصلاحات في مجال ضريبة الدخل إلى تحسين حصة هذه الضرائب من مجموع الإيرادات الضريبية في حالة تونس، ولبنان، والمغرب. ومن المؤكد أن الإصلاحات في ضريبة القيمة المضافة حسنت تحصيل الضرائب كحصة من الاستهلاك الخاص، ولكن الإعفاءات الضريبية وعمليات التهرب الضريبي السائدة

تؤثر سلباً على تحصيل الضرائب عموماً. وسواء تعلّق الأمر بالضرائب المباشرة أو غير المباشرة، أصبحت الحاجة إلى تحسين الامتثال الضريبي أكثر إلحاحاً. ويمكن أيضاً تحسين التعويم الضريبي من خلال توجيه مبالغ أكبر من الاستثمارات الاجتماعية نحو تحسين جودة الخدمات العامة، ما يستقطب المزيد من التأييد من الطبقة الوسطى (الإطار 3).

ويُعدّ تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى القطاعات المنتجة وسيلة هامةً للتعجيل بتنفيذ مقاصد أهداف التنمية المستدامة. وقد أجريت عدة إصلاحات استثمارية وتنظيمية لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى المنطقة. وبلغ الاستثمار الأجنبي المباشر الذي تلقته المنطقة العربية 88 مليار دولار في عام 2008، وانخفض إلى 25 مليار دولار في عام 2015، ثم ارتفع ببطء إلى 31 مليار دولار في عام 2018. ولا يزال الاستثمار الأجنبي المباشر يميل إلى بلدان وقطاعات محددة، ويتركّز في الصناعات الاستخراجية التي تتطلب كثافة كبيرة في رأس المال وثوْقُ عددٍ أقل من فرص العمل. أما في القطاع غير الاستخراجي، فلم يجذب سوى عدد قليل من المشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر. ولا بد من إجراء المزيد من الإصلاحات من أجل حفز الاستثمار في المنطقة وتهيئة بيئة مؤاتية للاستثمار، وبناء هياكل أساسية منيعة، وتحسين القدرات الإنتاجية، وتحقيق التنويع الاقتصادي، وإيجاد فرص العمل في المنطقة.

والمساعدة الإنمائية الرسمية وسيلة أساسية تؤثر على القطاعات وعلى أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل التي لديها حيز مالي محدود. ولم تمثل المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى قطاعات مثل إمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي، والتعليم، والصحة، والمعونة السلعية، مجتمعةً، سوى 22 في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية في عام 2017. وانخفضت أيضاً حصة المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى قطاع الإنتاج على مر السنين. وفي السنوات الأخيرة، وُجّهت المساعدة الإنمائية الرسمية بمعظمها إلى المساعدات الإنسانية. وهذه الاتجاهات تبعث على القلق ويمكن أن تعوق التقدم في تنفيذ العديد من أهداف التنمية المستدامة في المنطقة، ولا سيما في البلدان المنخفضة الدخل التي لديها قاعدة إنتاجية محدودة، نظراً للحاجة إلى ضخ الكثير من الموارد في قطاعات مثل الصحة، والتعليم، وإمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي.

الإطار 3- يؤدي ارتفاع الاستثمارات الاجتماعية، أكثر من ارتفاع النمو، إلى تحسين التعويم الضريبي

استناداً إلى البيانات المتسلسلة زمنياً من عام 1990 إلى عام 2018 والمستمدة من 49 بلداً، رصدنا التقديرات التالية للتعويم الضريبي. وعندما انتهينا من إجراء تقديرات الأثر الثابت، تحقّقنا من المتانة وراقبنا نقاط الأداء في مجال السيطرة على الفساد (كمقياس للحكومة الاقتصادية)، والقواعد المالية المختلفة (الثنائية) بما في ذلك قاعدة الإنفاق، وقاعدة الإيرادات، وقاعدة الدين، وقاعدة توازن الميزانية، وأجرينا تفاعلاً بين المتغيرات الثنائية والاستثمارات الاجتماعية. ونشير إلى "الاستثمار الاجتماعي" باعتباره الإنفاق العام في مجالات الصحة والتعليم والإسكان، وهي أمور أساسية لبناء رأس المال البشري.

وتبين تقديرات الأثر الثابت الواردة في الجدول أدناه أن ارتفاع الاستثمارات الاجتماعية يؤدي إلى زيادة تعبئة الإيرادات الضريبية. ويلاحظ أن معامل الاستثمار الاجتماعي أعلى من معامل النمو الاقتصادي، ما يشير إلى أن تحصيل الضرائب قد يكون أعلى في البلدان التي لديها استثمارات اجتماعية أعلى حتى ولو كانت تسجل معدلات النمو الاقتصادي نفسها.

وما يثير الاهتمام أيضاً هو أن قاعدة الإيرادات المقترنة باستثمار اجتماعي أعلى تؤدي إلى زيادة الإيرادات الضريبية. فقاعدة الإيرادات وحدها لا تحسن الإيرادات الضريبية، بل قد تخفّضها. وقاعدة توازن الميزانية وقاعدة الديون لا تحدثان أيضاً أي تأثير هام على الإيرادات الضريبية. ومن البديهي أن تكون هذه النتائج منطقية. فالتركيز على الإيرادات فقط يؤدي إلى الاستياء أو التهرب الضريبي ما لم يقترن بنفقات على خدمات عامة جيدة. والأهم من ذلك هو أن قاعدة الإنفاق قد لا يكون لها تأثير كبير على تحسين الإيرادات الضريبية. ولن تساعد قواعد الإنفاق المرتكزة على خفض النفقات في تحقيق النمو وفي توليد المزيد من الإيرادات. لذا، من الضروري وضع أطر متوسطة الأجل للإيرادات إلى جانب رصد النفقات الاجتماعية من أجل تعبئة الحيز المالي واتخاذ قرارات فعالة بشأن الميزانية. هذا هو برنامج العمل الذي يعممه جهاز رصد الإنفاق الاجتماعي التابع للإسكوا من أجل دعم الدول الأعضاء في وضع الميزانيات وإصلاح السياسات المالية على نحو يدعم النمو، ويزيد الإيرادات، ويعزز فعالية النفقات الاجتماعية (الإسكوا، 2019).

تقديرات الأثر الثابت (N = 49; i = 29)

لوغاريتم طبيعي (الإيرادات الضريبية)	لوغاريتم طبيعي (الناتج المحلي الإجمالي)
0.375 (13.11)**	لوغاريتم طبيعي (الاستثمار الاجتماعي)
0.588 (22.62)**	الحوكمة (مؤشر السيطرة على الفساد)
0.000 (0.01)	القاعدة المالية (الإنفاق): 0;1
0.095 (0.60)	القاعدة المالية (الإيرادات): 0;1
-1.014 (2.23)*	القاعدة المالية (توازن الميزانية): 0;1
-0.048 (1.75)	القاعدة المالية (الدين): 0;1
0.048 (1.62)	تفاعل الاستثمار الاجتماعي والقاعدة المالية المتعلقة بالإنفاق
-0.003 (0.45)	تفاعل الاستثمار الاجتماعي والقاعدة المالية المتعلقة بالإيرادات
0.038 (2.09)*	_cons
0.881 (3.28)**	R ²
0.96	N
803	

ملاحظة: * p<0.05 (الاحتمال)؛ ** p<0.01 (الاحتمال)؛ إحصاءات الاختبار (t) بين قوسين.

المرفق

الخط الزمني للإصلاحات الضريبية في الدول العربية (2010-2018): الوضع على مستوى البلدان

المجموعة الأولى- البلدان الغنية بالنفط، بلدان مجلس التعاون الخليجي والعراق

شكل المرفق 1- الإصلاحات الأساسية في ضريبة الدخل الفردي وضريبة دخل الشركات وضريبة الملكية في بلدان مجلس التعاون الخليجي

2010

في جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي:

لا تخضع أجور ورواتب وبدلات العاملين لضريبة الدخل الفردي.

المملكة العربية السعودية:

- تفرض ضريبة بنسبة 20 في المائة على الشركات التي يملكها أشخاص غير سعوديين.
- ويعامل المواطنون من بلدان مجلس التعاون الخليجي كالسعوديين.
- تفرض الزكاة على الشركات التي تتداول أسهمها في السوق المالية السعودية وهي تشمل أسهم السعوديين. والزكاة هي تقويم إسلامي بنسبة 2.5 في المائة.
- يخضع الدخل الناتج من الإنتاج في قطاعي النفط والهيدروكربون والاستثمار في الغاز الطبيعي لمعدل ضريبة أعلى.
- تفرض ضريبة بنسبة 2.5 في المائة على الأراضي غير المطورة داخل الحدود الحضرية.

الكويت:

- يفرض معدل موحد ثابت لضريبة دخل الشركات بنسبة 15 في المائة على صافي أرباح الشركات الأجنبية فقط.
- تفرض الزكاة بمعدل 1 في المائة على صافي أرباح الشركات المساهمة الكويتية المغلقة والمفتوحة للتداول العام.
- الملكية معفاة من الضرائب.

الإمارات العربية المتحدة:

- تفرض ضريبة دخل الشركات على شركات النفط والمصارف الأجنبية فقط. وتدفع شركات النفط ضرائب تتراوح بين 55 و85 في المائة. لم تطبق بعد ضرائب على الشركات في القطاعات الأخرى.
- أرباح رأس المال وأرباح الأسهم والملكية معفاة من الضرائب.

البحرين:

- تفرض ضريبة دخل الشركات على صافي أرباح الشركات (المحلية والأجنبية) التي تعمل في قطاع النفط والغاز أو تجني الأرباح من استخراج الوقود الأحفوري أو تكريره لمعدل موحد يبلغ 46 في المائة.
- لا ضريبة ملكية في البحرين.

عمان:

- تخضع الملكيات الغمانية، والشركات الغمانية، المنشآت الدائمة في عمان لضريبة دخل الشركات على النحو التالي:
- يعفى من الضريبة صافي الأرباح إلى حد 30,000 ريال عُمان؛
- 12 في المائة على الدخل الصافي الذي يفوق 30,000 ريال عُمان؛
- 55 في المائة على التقييد عن البترول.

قطر:

- تفرض ضريبة دخل الشركات بمعدل 10 في المائة على صافي أرباح الشركات الأجنبية العاملة في قطر أو على حصص الشركاء الأجانب في المشاريع المشتركة.
- تفرض ضريبة دخل الشركات بمعدل لا يقل عن 35 في المائة على صافي الأرباح من عمليات متعلقة بالبترول.
- تعفى من ضرائب الملكية وأرباح الأسهم.

عمان:

- الدخل لغاية 30,000 ريال عُمان لم يعد معفى من ضريبة دخل الشركات ويطبق معدل ثابت بنسبة 15 في المائة على جميع الأرباح الصافية.
- تفرض ضريبة بمعدل 3 في المائة على الدخل الخاضع للضريبة للكيانات التي تدرج ضمن تعريف الشركات الصغيرة والمتوسطة.
- فرض ضريبة 10 في المائة على أرباح الأسهم في عمان.

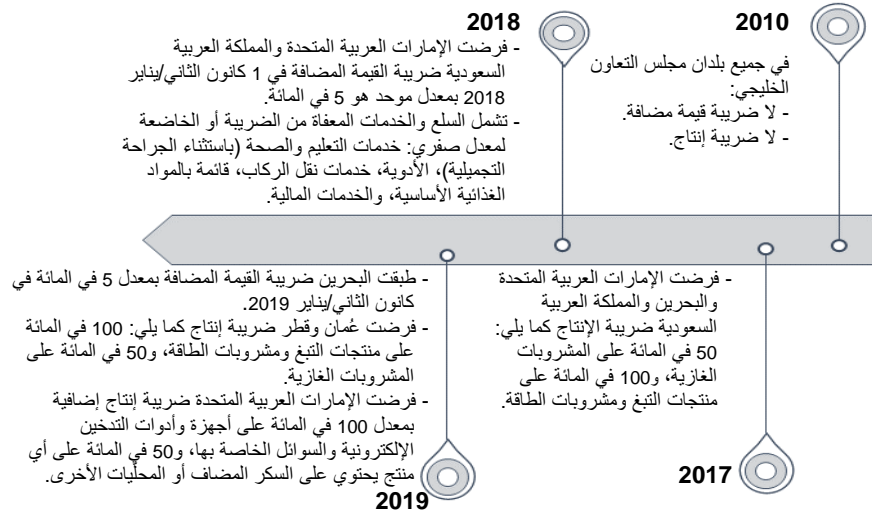
2017

قطر:

- ستطبق الآن ضريبة دخل الشركات بمعدل 35 في المائة على الاتفاقات المتعلقة بالصناعات البتروكيميائية.
- المملكة العربية السعودية:
- يخضع الاستثمار في الغاز الطبيعي لضريبة بموجب أحكام قانون الضريبة على الدخل (بما في ذلك الخضوع لضريبة الدخل بمعدل عام هو 20 في المائة).

2018

شكل المرفق 2- فرض ضريبة القيمة المضافة والضريبة غير المباشرة في بعض بلدان مجلس التعاون الخليجي



العراق

شكل المرفق 3- الإصلاحات الأساسية في ضريبة الدخل الفردي في العراق



شكل المرفق 4- الإصلاحات الأساسية في ضريبة دخل الشركات وضريبة الملكية وضريبة القيمة المضافة والحوافز الضريبية في العراق

2010

- تفرض ضريبة دخل الشركات بمعدل ثابت هو 15 في المائة على صافي الأرباح وتطبق على جميع الشركات (باستثناء إنتاج النفط والغاز وعمليات الاستخراج والصناعات ذات الصلة).
- ضريبة دخل الشركات بمعدل 35 في المائة.
- تعفى من الضريبة أرباح الأسهم.
- تخضع أرباح رأس المال لمعدل ضريبة دخل الشركات في القطاع المعني.

[تعديلات على قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982]

- الحوافز الضريبية: إعفاءات من الضرائب والرسوم لمدة 10 سنوات للاستثمارات في المناطق التنموية بما في ذلك نقل التكنولوجيا الحديثة لتنويع اقتصاد العراق والمساهمة في تنميتها.

[قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006]

- تستوفي ضريبة الملكية بمعدل أساسي 10 في المائة من الإيرادات السنوية لجميع العقارات.

[قانون ضريبة العقار رقم 162 لسنة 1959 وتعديلاته]

- لا ضريبة قيمة مضافة في العراق.

- الحوافز الضريبية: إعفاءات من الضرائب والرسوم الجمركية على المواد الخام والمدخلات لإنتاج الأدوية ولأنشطة البناء شرط أن تكون صدقية للبيئة.

[قانون الاستثمار رقم 50 لسنة 2017]

- ضريبة الملكية: رفع معدل ضريبة العقار إلى 12 في المائة من الإيرادات السنوية للعقار.

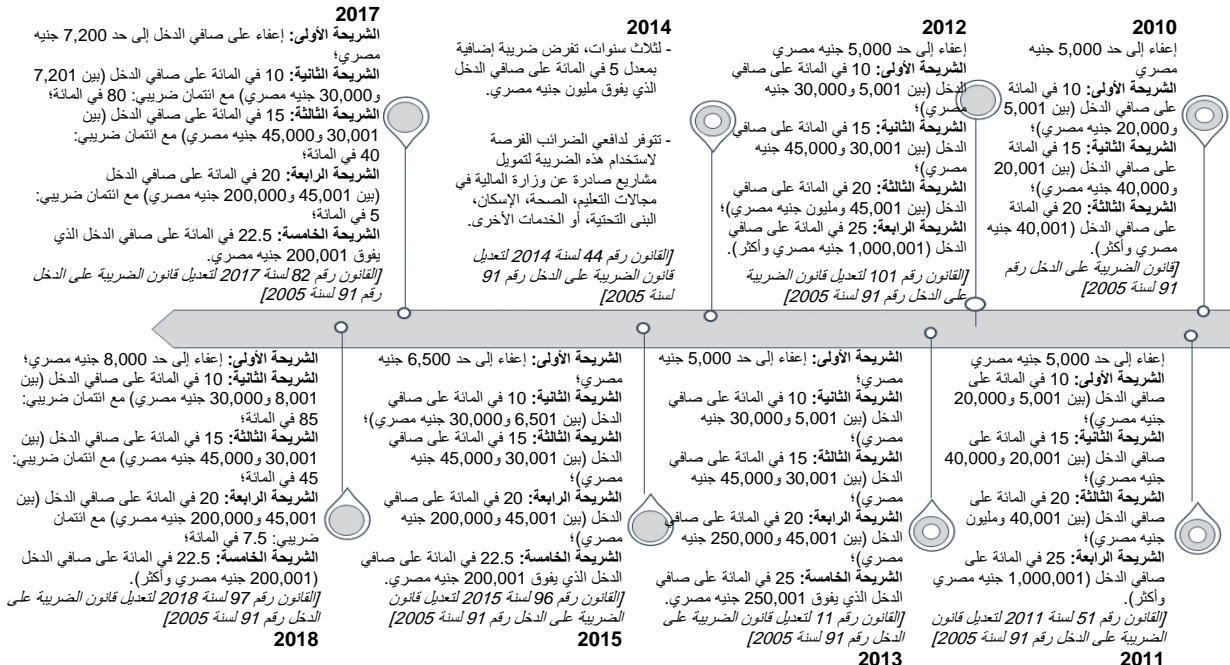
[تعديلات على قانون ضريبة العقار رقم 162 لسنة 1959]

2017

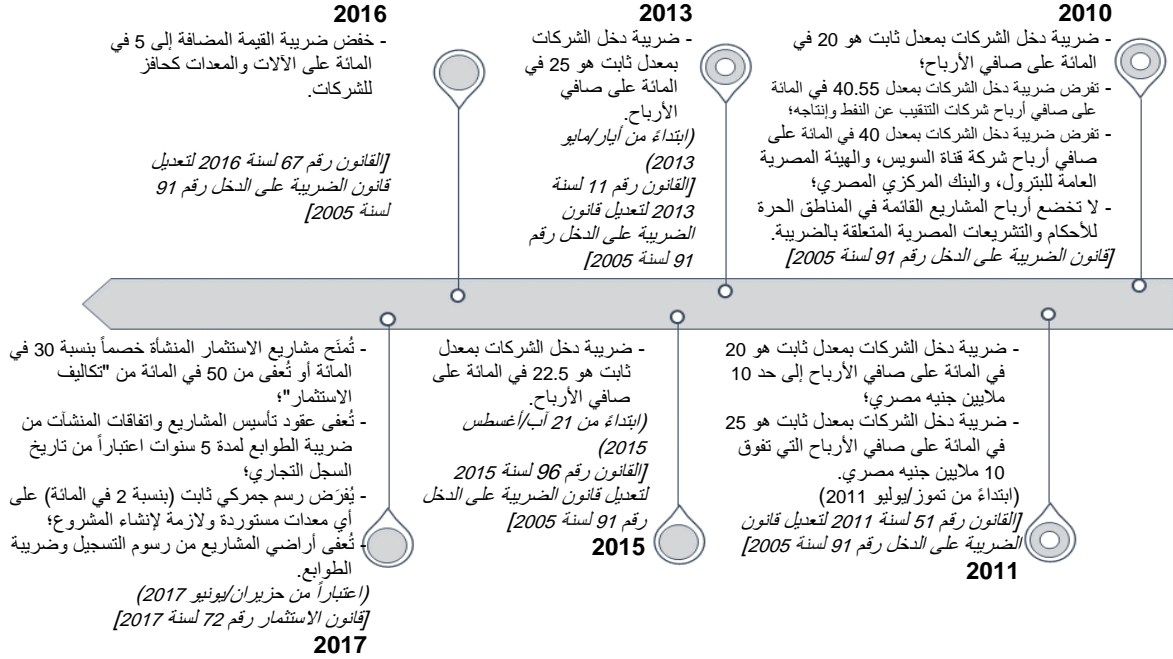
المجموعة الثانية- البلدان المتوسطة الدخل الفقيرة بالنفط

مصر

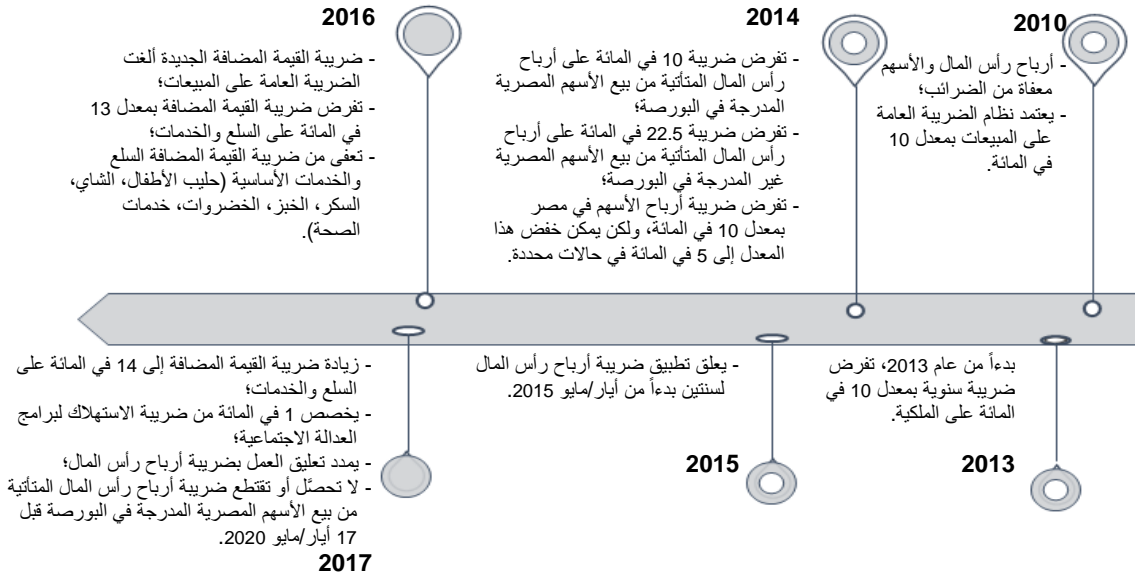
شكل المرفق 5- الإصلاحات الأساسية في ضريبة الدخل الفردي في مصر



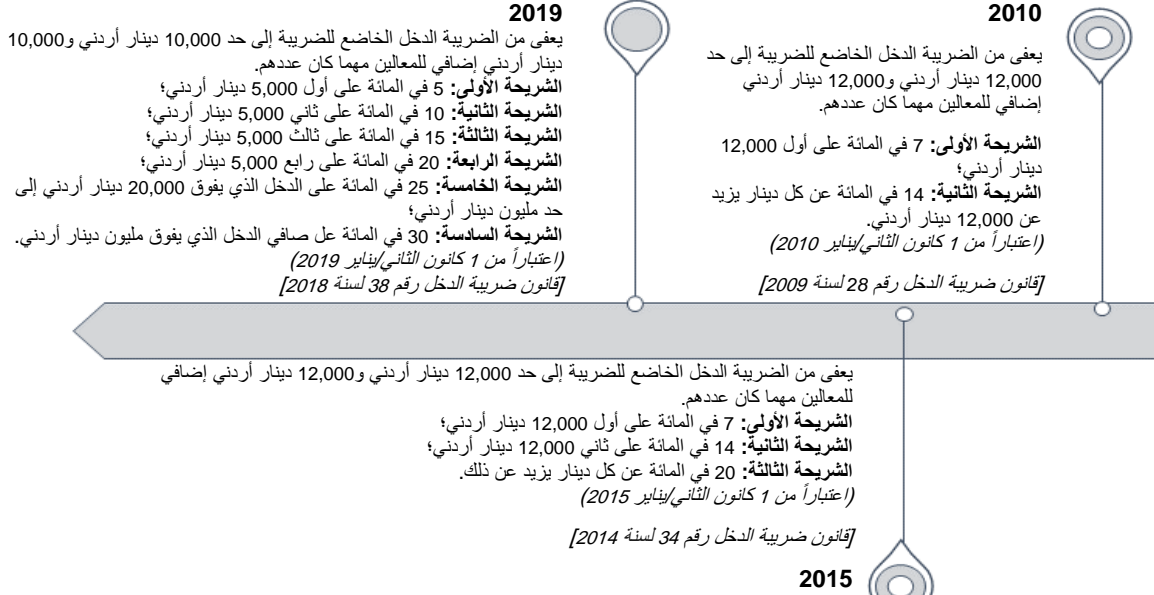
شكل المرفق 6- الإصلاحات الأساسية في ضريبة دخل الشركات والحوافز الضريبية في مصر



شكل المرفق 7- الإصلاحات الأساسية في ضريبة أرباح رأس المال وأرباح الأسهم وضريبة القيمة المضافة والضريبة العامة على المبيعات في مصر



شكل المرفق 8- الإصلاحات الأساسية في ضريبة الدخل الفردي في الأردن



شكل المرفق 9- الإصلاحات الأساسية في ضريبة دخل الشركات في الأردن



شكل المرفق 10- الإصلاحات الأساسية في الضرائب العامة والخاصة على الخدمات الأردن



ملاحظة: الفرق الأساسي بين السلع الخاضعة لمعدل صفري والمعفاة من الضرائب، هو أنه يمكن لمزودي السلع الخاضعة لمعدل صفري استرداد ضريبة القيمة المضافة على مدخلاتهم، أما مزودي السلع المعفاة من الضرائب فهم إما غير مسجلين في ضريبة القيمة المضافة أو مسجلون ولكن لا يمكنهم استرداد هذه الضريبة.

لبنان

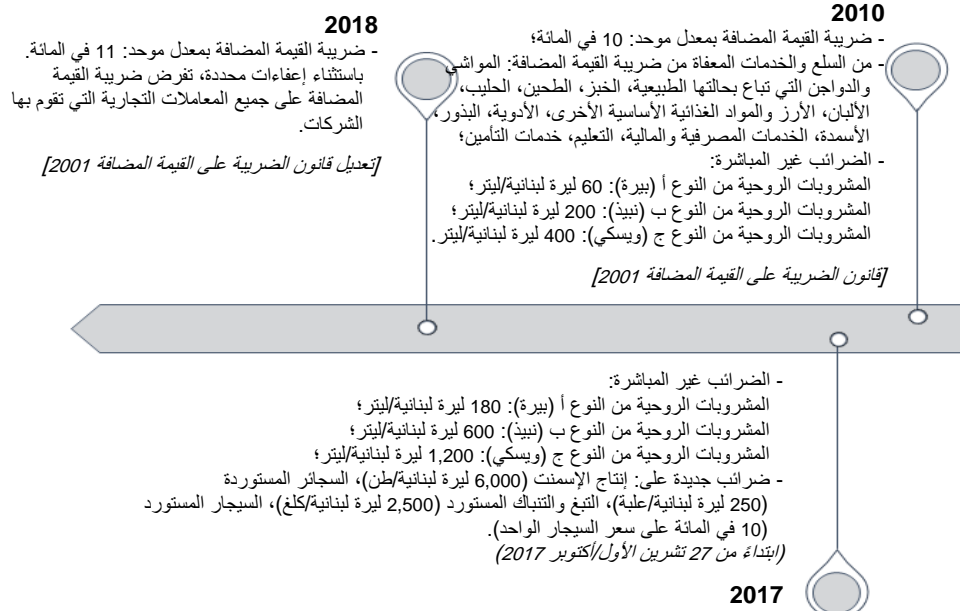
شكل المرفق 11- الإصلاحات الأساسية في ضريبة الدخل الفردي في لبنان



شكل المرفق 12- الإصلاحات الأساسية في ضريبة دخل الشركات والحوافز الضريبية في لبنان



شكل المرفق 13- الإصلاحات الأساسية في ضريبة القيمة المضافة والضريبة غير المباشرة في لبنان



شكل المرفق 14- ضريبة الدخل الفردي في المغرب

2010

يعفى من الضريبة الدخل بين 0 و 30,000 دينار مغربي سنوياً؛
الشرية الأولى: 10 في المائة على الدخل بين 30,001 و 50,000 دينار مغربي سنوياً؛
الشرية الثانية: 20 في المائة على الدخل بين 50,001 و 60,000 دينار مغربي سنوياً؛
الشرية الثالثة: 30 في المائة على الدخل بين 60,001 و 80,000 دينار مغربي سنوياً؛
الشرية الرابعة: 34 في المائة على الدخل بين 80,001 و 180,000 دينار مغربي سنوياً؛
الشرية الخامسة: 38 في المائة على الدخل الذي يفوق 180,000 دينار مغربي سنوياً.

[قانون المالية]

شكل المرفق 15- الإصلاحات الأساسية في ضريبة دخل الشركات في المغرب

2016

- يعتمد نظام جديد لمعدل ضريبة دخل الشركات:
الشرية الأولى: 10 في المائة على صافي الأرباح إلى حد 300,000 دينار مغربي؛

الشرية الثانية: 20 في المائة على صافي الأرباح (بين 300,001 و 1,000,001 دينار مغربي)؛
الشرية الثالثة: 30 في المائة على صافي الأرباح (بين 1,000,001 و 5 ملايين دينار مغربي)؛
الشرية الرابعة: 31 في المائة على صافي الأرباح الذي يفوق 5 ملايين دينار مغربي.

- معدلات خاصة: 37 في المائة على مؤسسات الائتمان وشركات التأجير والتأمين، 8.75 في المائة على شركات التصدير العاملة في المناطق الحرة، 10 في المائة على المنظمات ذات الصفة الإقليمية أو الدولية "القطب المالي للدار البيضاء"، 17.5 في المائة على الشركات العاملة في بعض المناطق الشمالية والجنوبية.

[قانون المالية]

2010

- تفرض ضريبة دخل الشركات بمعدل ثابت هو 30 في المائة على صافي الأرباح؛
 - تفرض ضريبة دخل الشركات بمعدل 37 في المائة على شركات التأجير والتأمين.

[قانون المالية]

2019

- لدعم الأعمال التجارية، تفرض ضريبة دخل الشركات بالمعدلات التالية:
الشرية الأولى: 10 في المائة على صافي الأرباح الذي يساوي أو يقل عن 300,000 دينار مغربي؛
الشرية الثانية: 17.5 في المائة على صافي الأرباح بين 300,001 و 1,000,001 دينار مغربي؛
الشرية الثالثة: 31 في المائة على صافي الأرباح الذي يفوق 1,000,001 دينار مغربي.

[قانون المالية]

- تخضع المكاتب التمثيلية للشركات غير المقيمة التي تستفيد من صفة القطب المالي للدار البيضاء لمعدل مخفض لضريبة الشركات هو 10 في المائة، بدءاً من أول سنة أعطيت لها هذه الصفة.

[قانون المالية]

الشرية الأولى: 10 في المائة على صافي الأرباح إلى حد 300,000 دينار مغربي؛
الشرية الثانية: 20 في المائة على صافي الأرباح بين 300,001 و 1,000,000 دينار مغربي؛
الشرية الثالثة: 31 في المائة على صافي الأرباح الذي يفوق 1,000,001 دينار مغربي.

[قانون المالية]

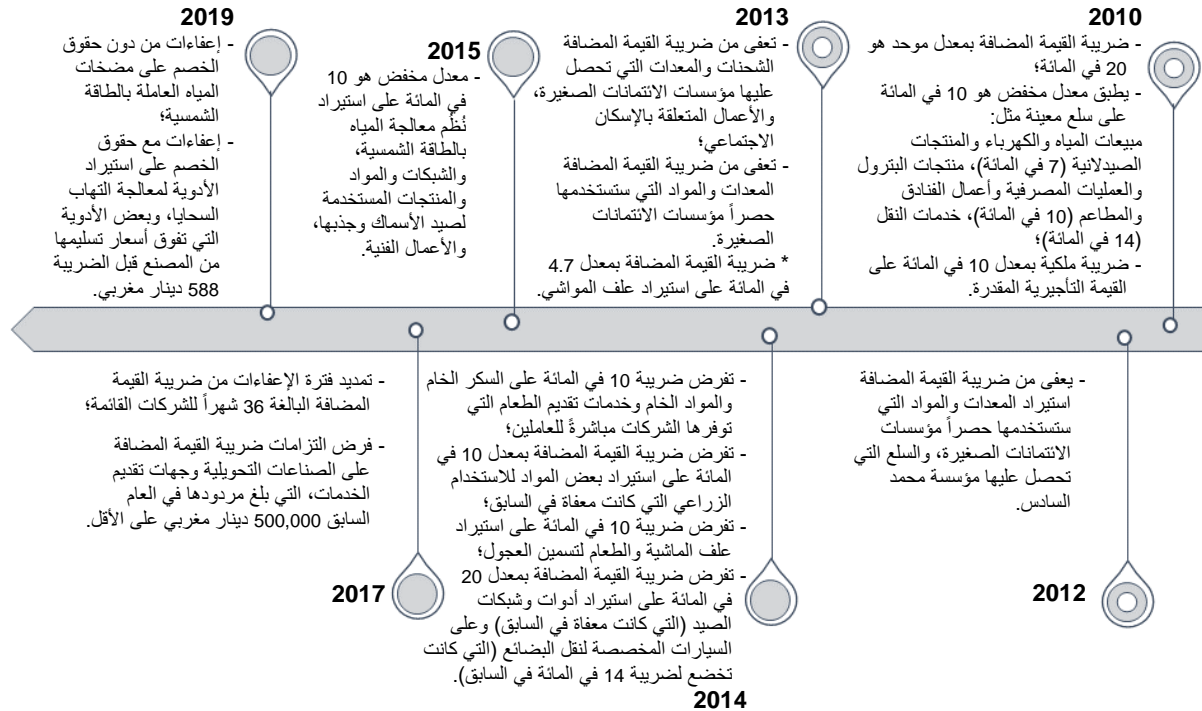
2018

2015

شكل المرفق 16- الحوافز الضريبية في المغرب



شكل المرفق 17- الإصلاحات الأساسية في ضريبة القيمة المضافة وضريبة الملكية في المغرب



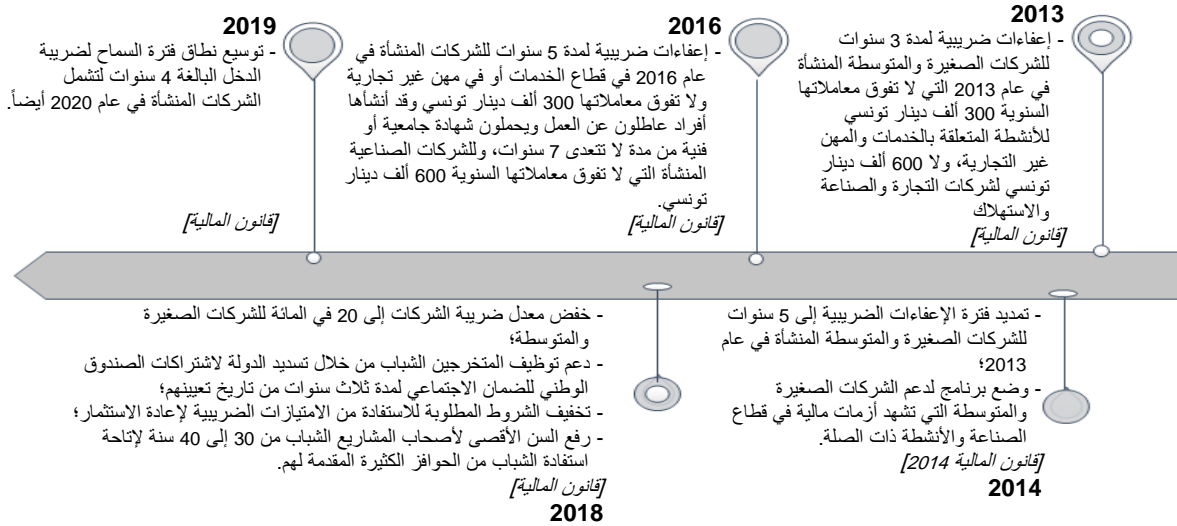
شكل المرفق 18- الإصلاحات الأساسية في ضريبة الدخل الفردي في تونس



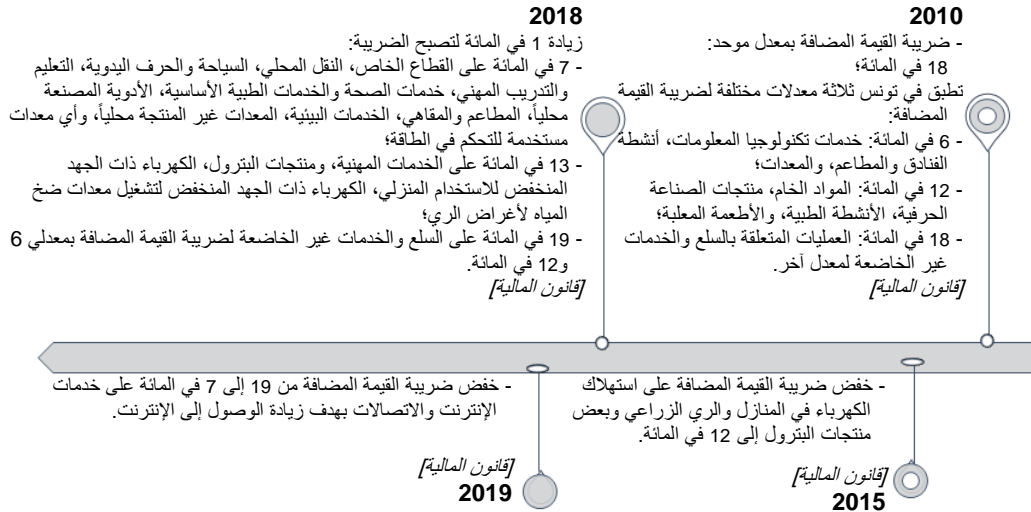
شكل المرفق 19- الإصلاحات الأساسية في ضريبة دخل الشركات في تونس



شكل المرفق 20- الحوافز الضريبية لدعم الاستثمار في تونس



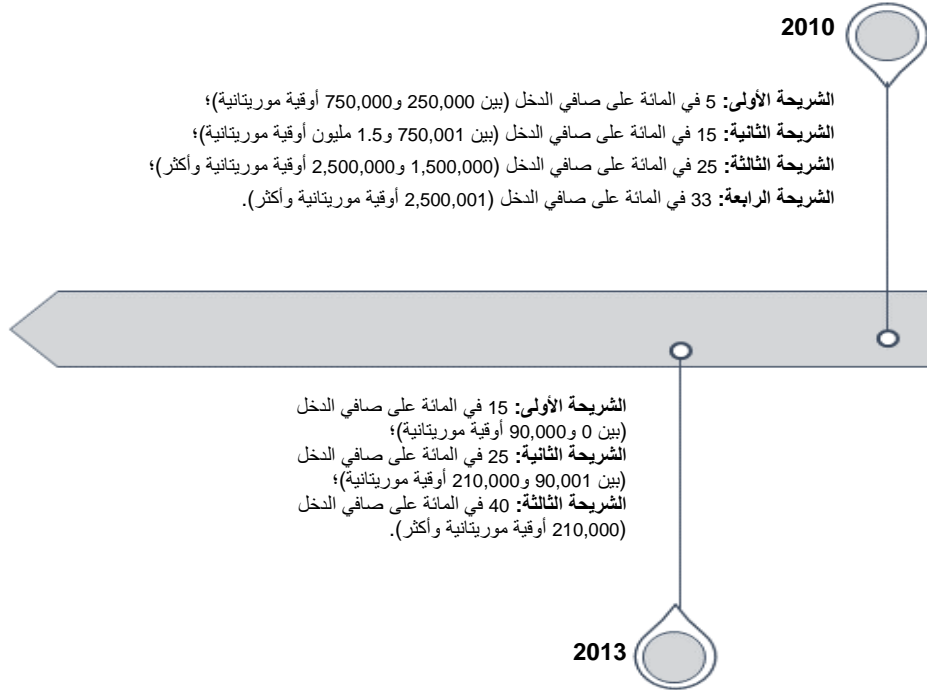
شكل المرفق 21- الإصلاحات الأساسية في ضريبة القيمة المضافة في تونس



المجموعة الثالثة- البلدان المنخفضة الدخل

موريتانيا

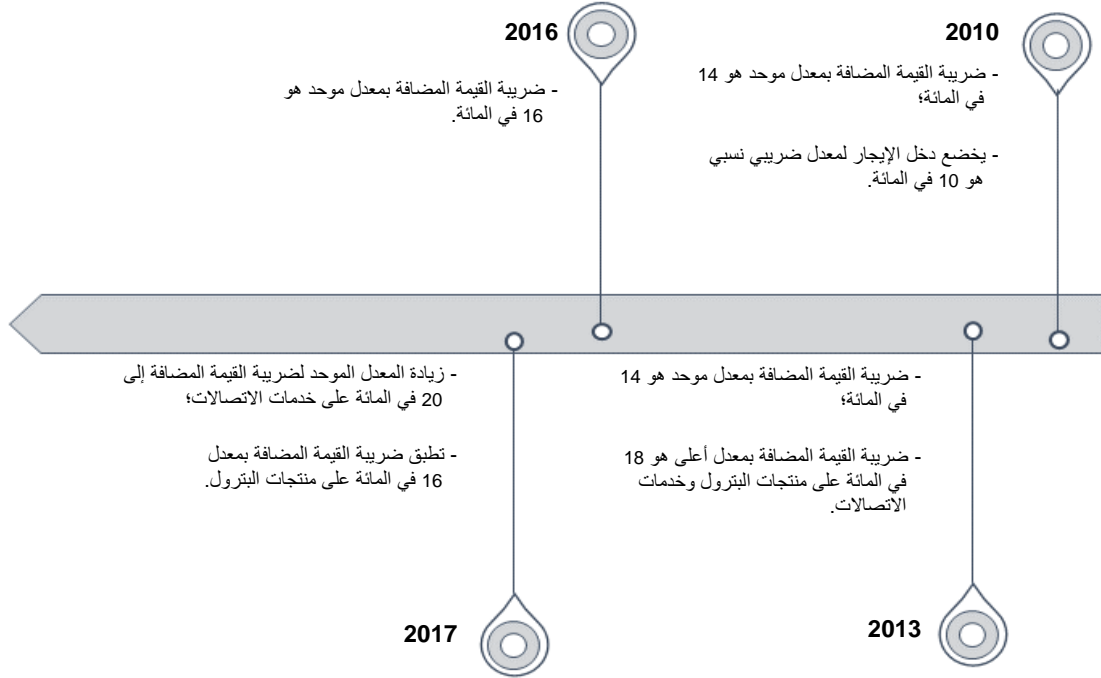
شكل المرفق 22- الإصلاحات الأساسية في ضريبة الدخل الفردي في موريتانيا



شكل المرفق 23- الإصلاحات الأساسية في ضريبة دخل الشركات والحوافز الضريبية في موريتانيا



شكل المرفق 24- الإصلاحات الأساسية في ضريبة القيمة المضافة في موريتانيا



المراجع

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (2014). الطبقة الوسطى في البلدان العربية: قياسها ودورها في التغيير. [E/ESCWA/EDGD/2014/2](https://www.escwa.org/publications/E/ESCWA/EDGD/2014/2). بيروت.

_____ (2017). إعادة النظر في السياسة المالية للمنطقة العربية. [E/ESCWA/EDID/2017/4](https://www.escwa.org/publications/E/ESCWA/EDID/2017/4). بيروت.

_____ (2019). إطار رصد النفقات الاجتماعية في الدول العربية: أداة لدعم الميزنة وإصلاح السياسة المالية. [E/ESCWA/EC.6/2019/8/Rev.1](https://www.escwa.org/publications/E/ESCWA/EC.6/2019/8/Rev.1). بيروت.

البنك الدولي (2017). قاعدة بيانات مؤشرات التنمية. اطلع عليها في كانون الأول/ديسمبر 2019.

باللغة الإنكليزية

Alvaredo, Facundo, Lydia Assouad and Thomas Piketty (2018). Measuring inequality in the Middle East 1990-2016: the world's most unequal region? *Review of Income and Wealth*. Available at <http://piketty.pse.ens.fr/files/AAP2019RIW.pdf>.

Bouri, Elie and Joselph El Assad (2016). The Lebanese electricity woes: an estimation of the economical costs of power interruptions. *Energies*, vol. 9 (July).

Council on Economic Policies (CEP), 2018. Available at www.cepweb.org/.

Deli, Yota, and others (2018). Dynamic tax revenue buoyancy estimates for a panel of OECD countries ESRI Working Paper No. 592. Dublin: Economic and Social Research Institute.

Industrial Energy Management System IEMS (2013). Market Analysis, Trends, and Forecasts. Market Research Report.

International Monetary Fund (2017a). Algeria: 2017 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 17/141. Washington, D.C.

_____ (2017b). Jordan: 2017 Article IV Consultation. IMF Country Report No.17/231. Washington, D.C.

_____ (2018). United Arab Emirates: 2018 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 19/35. Washington, D.C.

_____ (2019a). Egypt: 2019 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 19/98. Washington, D.C.

_____ (2019b). Kuwait: 2019 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 19/95. Washington, D.C.

- _____ (2019c). Morocco : 2019 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 19/230. Washington, D.C.
- _____ (2019d). Tunisia: 2019 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 19/223. Washington, D.C.
- _____ (2019e). Saudi Arabia: 2019 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 19/290. Washington, D.C.
- _____ (2019f). World Economic Outlook Database. Available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>. Accessed on July 2019.
- _____ (2019g). World Revenue Longitudinal Data (WoRLD). Available at <https://data.world/imf/world-revenue-longitudinal-dat>. Accessed on July 2019.
- Kassim, Lanre and Mario Mansour (2017). Evaluation of Tax Expenditure Reporting in Developing Countries. Working Paper 19. African Tax Research Network (ATRN).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). Development Assistance Committee Available at <http://www.oecd.org/dac/>. Accessed on December 2019.
- _____ (2018). Consumption Expenditure of the Population. Available at <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5517>. Accessed on November 2019.
- _____ (2018a). Trends in trade and investment policies in the MENA region. Background note, MENA-OECD Working Group on Investment and Trade, 27-24 November, Dead Sea, Jordan.
- _____ (2019). Aid (ODA) disbursements to countries and regions. Available at <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A>. Accessed on December 2019.
- Price Waterhouse Coopers (PWC) (2019). Doing business in Kuwait: a tax and legal guide. Available at <https://www.pwc.com/m1/en/tax/documents/doing-business-guides/doing-business-guide-kuwait.pdf>.
- Sarangi, Niranjana (2016). Domestic public resources in the Arab region: where do we stand? Working Paper, [E/ESCWA/EDID/2017/WP.1](#). Beirut.
- Sarangi, Niranjana, and Lida El-Ahmadi (2017). Fiscal policy responses to debt in the Arab region. Working Paper. [E/ESCWA/EDID/2017/WP.6](#). Beirut.
- Sarangi, Niranjana, N. R. Bhanumurthy and Khalid Abu-Ismael (2015). Effectiveness of fiscal policy in Jordan: impact on growth, poverty and inequality. Working Paper, [E/ESCWA/EDID/2015/WP.8](#). Beirut: ESCWA.
- Sarangi, Niranjana, and others (2018). Overview of financing sustainable development in the Arab region chapter. In *2018 Arab Forum for Environment and Development: Financing Sustainable Development in Arab Countries*, Najib Saab and Abdul-Karim Sadik, eds. Beirut.

United Nations Conference on Trade and Development UNCTAD(2019a). Foreign Direct Investment. Available at <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>. Accessed on November 2019.

_____ (2019b). *World Investment Report 2019: Special Economic Zones*. United Nations Publications: New York.

Tax Policy Center (2019). Available at <https://www.taxpolicycenter.org/>. Accessed on December 2019.

World Bank (2014). Lebanon Economic Monitor: A sluggish economy in a highly volatile environment (Spring).

_____ (2017a). Country Policy and Institutional Assessment. Available at <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/country-policy-and-institutional-assessment>. Accessed on December 2019.

_____ (2017b). World Bank International Debt Statistics. Accessed on December 2019.

_____ (2017c). World Development Indicators Database. Accessed on December 2019.

_____ (2019). Worldwide Governance Indicators. Available at <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators>. Accessed on November 2019.



