

العدالة الضريبية والتنمية المستدامة في المنطقة العربية

دروس من الأنظمة الضريبية في أربع بلدان

بناء على بحث أجراه د. نصر عبد الكريم
بتكليف من شبكة المنظمات العربية غير الحكومية
للتنمية والمؤسسات الشريكة ولصالحها



الملخص التنفيذي

حصل الدكتور ناصر عبد الكريم على درجة الدكتوراه في الاقتصاد المالي من جامعة جنوب إلينوي في كاربونديل، الولايات المتحدة الأمريكية (1992). كما حصل على درجة الماجستير في التمويل من جامعة تكساس إيه أند إم، الولايات المتحدة الأمريكية (1984)؛ وبكالوريوس العلوم في المحاسبة من الجامعة الأردنية (1980). وخلال حياته المهنية، خدم في الجامعات الفلسطينية في العديد من المناصب بما في ذلك منصب رئيس قسم المحاسبة، وعميد كلية إدارة الأعمال والاقتصاد، ومدير برنامج ماجستير إدارة الأعمال في جامعة النجاح الوطنية في نابلس (2001-1992). أستاذ المالية والمحاسبة ورئيس قسم المحاسبة في جامعة بيرزيت (2002-2013)؛ وكمدبر أبحاث وزميل في معهد فلسطين لبحوث السياسات الاقتصادية في رام الله (2009-2011). كما عمل كمستشار ومستشار لمنظمات من بينها البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والإسكوا، ومنظمة العمل الدولية، ولجنة الاتحاد الأوروبي في القدس، والوكالة الألمانية للتعاون الدولي، والمؤسسة العامة للاستثمار، وسلطة النقد الفلسطينية، وصندوق الاستثمار الفلسطيني. وتشمل أبحاثه المنشورة مجالات التنمية والسياسات الاقتصادية والسياسة المالية وإدارة الشركات والأسواق المالية. يدرس حالياً المالية والمحاسبة في كلية الدراسات العليا بالجامعة العربية الأمريكية في فلسطين.

المقدمة

في السنوات الأخيرة، أصبحت السياسات الضريبية تُفهم على نطاق أوسع على أنها قضايا إنمائية حاسمة وأدوات هامة لتعزيز العدالة الاجتماعية. وقد سعت منظمات المجتمع المدني بشكل متزايد إلى إشراك الحكومات في قضايا العدالة الضريبية ولعبت دوراً هاماً في تعزيز السياسات التي تسترشد بها التحديات السياقية التي تواجه الاستدامة والعدالة الاجتماعية.

ينظر هذا التقرير إلى الطرق التي يمكن للأنظمة الضريبية في المنطقة العربية أن تدعم العدالة الاجتماعية بشكل أفضل وأن تحقق التنمية المستدامة. ويرافق التقرير مجموعة أدوات للعدالة الضريبية وتقرير العدالة الضريبية والنوع الاجتماعي في المنطقة العربية، الذي نشرته شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية. يهدف هذا التقرير إلى دعم جهود المجتمع المدني العربي لتقييم النظم الضريبية وتعزيز العدالة الضريبية والمالية. وتهدف هذه التقارير، التي نُشرت ونحن نقرب من نهاية دورة السنوات الأربع الأولى من جدول أعمال عام 2030 لأهداف التنمية المستدامة، إلى إبراز أهمية السياسة الضريبية كمصدر للعدالة الاجتماعية وتمويل التنمية.

ينظر هذا التقرير إلى الطرق التي يمكن للنظم الضريبية والضريبة في المنطقة العربية أن تحقق بشكل أفضل العدالة الاجتماعية وأهداف التنمية المستدامة في سياق التحديات الاقتصادية والحركات العربية من أجل العدالة الاجتماعية. وهو يهدف إلى دعم جهود المجتمع المدني الرامية إلى تعزيز العدالة الضريبية والدعوة إلى زيادة مشاركة المجتمع المدني في المنطقة وخارجها في هذا الموضوع. وهو يحدد بعض المفاهيم والقضايا التي يمكن على أساسها تقييم النظم الضريبية، ويدرس وضع النظم الضريبية في مصر ولبنان وفلسطين والأردن (جميع البلدان التي تشكل فيها الإيرادات الضريبية مصدراً هاماً للدخل القومي)، وينظر إلى مدى تحقق العدالة الضريبية. وتشمل المسائل التي جرى تناولها أهمية النظم الضريبية كوسيلة لزيادة إيرادات الإنفاق العام على الخدمات، والتنمية الاقتصادية المنصفة، وصيانة المؤسسات الرئيسية ودورها في إعادة توزيع الثروة - للحد من أوجه عدم المساواة بين الفئات المرتفعة والمنخفضة الدخل وبين النساء والرجال وقدرتها على دعم المؤسسات والحوكمة الخاضعة للمساءلة، وتغيير الممارسات الضارة للأفراد والشركات عن طريق "إعادة تسعير" السلع؛ بالإضافة إلى دورها في تحفيز النشاط الاقتصادي لدعم خطط التنمية الوطنية والسياسات الصناعية للمساعدة في خلق فرص العمل.

النظر في العلاقة بين الضرائب والمساواة بين الجنسين، فضلاً عن الروابط بين السياسة الضريبية والمالية والعمالة في السياقات العربية: هناك زيادة للعمالة غير الرسمية وارتفاع مستويات الهجرة، فلم تستطيع النظم الضريبية دعم التنمية الاقتصادية المنتجة وخلق فرص العمل بما يكفي لاستيعاب قوة العمل المتنامية بسرعة.. ويسلط التحليل من البلدان الأربعة على بعض المجالات ذات الاهتمام المشترك، بما في ذلك انخفاض الجهود الضريبية (لا سيما من حيث فرض ضرائب على الثروة) والتدفقات المالية غير المشروعة والحوافز الضريبية غير الملائمة واللجوء إلى الضرائب غير المباشرة، وغير ذلك من الضرائب التراجعية وأثار شروط القروض على حيز السياسات للسياسات الضريبية وإمكانية فرض الضريبة التصاعدية. واستناداً إلى هذا التحليل، يُقترح إدخال بعض الإصلاحات الممكنة على السياسات الضريبية. والأهم من ذلك أن التقرير يسلط الضوء على الكيفية التي يقع بها على عاتق الحكومات واجب ضمان أن تكون السياسات الضريبية مرتبطة بالسياقات الوطنية، وأن تدعم العدالة الاجتماعية وأن تكون متسقة مع الالتزامات الوطنية المتعلقة بالتنمية وحقوق الإنسان؛ في حين أن المواطنين ومنظمات المجتمع المدني لديهم الحق والإمكانية في التدقيق في السياسات الضريبية وطرح توصيات لتحسين السياسات، استناداً إلى الأولويات والقضايا المحددة التي يواجهها الأشخاص الذين يعيشون في فقر أو المتأثرون بالسياسات الاجتماعية والمالية و بالتفاوتات الاقتصادية.

وعى المواطنين لتحقق العدالة الاجتماعية والعمل على توفير التمويل المستدام للتنمية. ومن المتوقع أن ينشئ المشروع لجانا توجيهية إقليمية خارج أوروبا، للبدء في تعبئة المواطنين لمعالجة مسألة التمويل كقضية عدالة اجتماعية في مناطق أخرى، مع التركيز بشكل صريح على عملية تمويل التنمية. وعلى الصعيد العالمي، تعد مجموعة المجتمع المدني من أجل التمويل والتنمية إحدى الآليات المعترف بها لمنظمات المجتمع المدني في عملية المنتدى، وهي تشارك في عملية المنتدى وتستجيب له في كل مرحلة.

الضرائب وتمويل التنمية

تركز أهداف التنمية المستدامة على معالجة عدم المساواة وإعطاء الأولوية لاحتياجات الفئات المهمشة وعلى تحقيق حقوق الإنسان. ولتحقيق هذه الأهداف، تحتاج إلى تمويل بقدر ما تحتاج إلى إرادة سياسية، وتقدر الفجوة التمويلية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة بمبلغ 2.5 تريليون دولار.

وفي عام 2015، أبرز مؤتمر الأمم المتحدة الدولي الثالث المعني بتمويل التنمية في أديس أبابا دور الإيرادات الضريبية المحلية في تمويل أهداف التنمية المستدامة.

فالموارد العامة المحلية، ولا سيما الإيرادات الضريبية، هي أكثر مصادر التمويل المتاحة للحكومات من أجل التنمية الوطنية وأكثرها استدامة، ويمكن أن تكون - إذا ما حكمت بشكل جيد - أكثر المصادر قابلة للمساءلة أمام المواطنين. تشمل مصادر التمويل الأخرى الأعمال التجارية الخاصة والقطاع الخاص المحلي والدولي والتعاون الإنمائي الدولي والقروض. غير أن هذه الأولويات ليست بالضرورة مفتوحة للتدقيق العام أو السيطرة الديمقراطية، كما أنه لا يمكن التنبؤ بها وهي لا تتماشى مع أولويات حقوق الإنسان والتنمية.

ويحدد برنامج عمل أديس أبابا المتفق عليه في عام 2015 إطاراً عالمياً للعمل بشأن التمويل والقدرة على تحمل الديون والتجارة الدولية. وقد أعربت منظمات المجتمع المدني عن قلقها من أن المؤسسات المالية الدولية وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هيمنت على عملية تمويل التنمية، مما حد من تأثير البلدان الأقل ثراءً، وأن دور الأمم المتحدة في تسوية قضايا مثل القدرة على تحمل الديون وتهميش المساءلة عن التمويل الخاص. كما أنها تسلط الضوء على مسؤولية البلدان الأكثر ثراءً في المساعدة في سد الثغرات في التمويل حتى تسهم جميع البلدان في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

ولوحظ في أديس أبابا تحولاً رئيسياً في عملية المنتدى: تم خلق آلية استعراض سنوية لرصد ومتابعة برنامج العمل، باستخدام فرقة عمل مشتركة بين الوكالات، مع تقديم أكثر من 40 وكالة تقارير إلى إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة. وأنشئ منتدى سنوي لمنتدى التنمية للجميع للتفاوض بشأن النتائج المتفق عليها لكفالة توفير التمويل الكافي للبلدان النامية.

في أوروبا، تقوم منظمة من منظمات المجتمع المدني، وهي منظمة مواطنون من أجل العدالة المالية (بتمويل من الاتحاد الأوروبي) بتمكين منظمات المجتمع المدني الأوروبية وشركائها في البلدان النامية من المشاركة بشكل أفضل في عملية تمويل التنمية وزيادة

القسم الأول:

١. العدالة الضريبية والفقر واللامساواة في المنطقة العربية

قد نشأت حملات من أجل العدالة الضريبية من الكفاح ضد الحكم الاستعماري في الهند وكينيا، والاحتجاجات ضد الضرائب غير العادلة الناجمة عن التكيف الهيكلي في بلدان مثل الفلبين وغانا. وقد ركزت حركات العدالة الضريبية في أوروبا والولايات المتحدة على السرية المالية وإساءة استخدام الضرائب باعتبارهما مشكلتين رئيسيتين تحرمان البلدان النامية من الإيرادات التي تستحقها. وفي حين أن هذه القضايا لا تزال مهمة في كل مكان، فإن المنطقة العربية، إلى جانب المناطق النامية الأخرى، لديها احتياجات إضافية، بما في ذلك تحسين الإنفاق المالي على الخدمات العامة الأساسية وتحقيق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية؛ توزيع أكثر إنصافاً للأعباء الضريبية؛ وزيادة المساءلة في النظم الضريبية والضريبية من خلال الشفافية والرقابة العامة على وضع السياسات الضريبية والضريبية. ولا تزال هذه التحديات تشكل تحديات كبيرة، لا سيما في الحالات التي لا توجد فيها ديمقراطية تمثيلية وأساليب للحكم القائمة على المشاركة، وحيث كان هناك مستوى عالٍ من الاعتماد على عائدات النفط بدلاً من فرض الضرائب. وفي حين أن تعزيز العدالة الضريبية في المنطقة العربية يتطلب نهجاً متنوعاً تبعاً لسياقات وطنية مختلفة جداً، فإن هذا التقرير يحدد بعض القضايا المشتركة للمنطقة العربية. استناداً إلى بحث جديد في النظم الضريبية في مصر ولبنان والأردن وفلسطين، فإنه يستند إلى دراسات سابقة موجزة في الدراسة المقارنة للنظم الضريبية في ستة بلدان عربية، التي نشرتها ANND في عام 2014، لتطوير مفهوم "العدالة الضريبية" كما يمكن تطبيقه في المنطقة العربية.

وتميل النظم الضريبية إلى أن تكون نتاج نماذج اجتماعية - اقتصادية سائدة، وكثيراً ما تعكس توازن القوى في المجتمع، ولكنها أساسية في تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية على حد سواء، لذلك يجب تقييمها على أساس كليهما. ويناقش هذا التقرير الكيفية التي يمكن بها وضع نظم ضريبية في المنطقة لدعم نتائج العدالة الاقتصادية والاجتماعية حسب الاقتضاء في السياقات الوطنية. وقد أبرزت منظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية الحاجة إلى تغيير النظم الضريبية غير العادلة مع جمع إيرادات ضريبية كافية لتحقيق الحقوق والأهداف الإنمائية للألفية خلال المنتدى العربي للتنمية المستدامة والمنتدى السياسي الرفيع المستوى للأمم المتحدة. المنتدى في عام 2018.

ويتصدر دور السياسة الاقتصادية في التصدي لعدم المساواة

المناقشات الحالية المتعلقة بالسياسات. وقد قيل إن عدم المساواة يمكن أن يعوق وتيرة النمو ونوعيته، وبالتأكيد يقوض الحكم الرشيد بتمكين النخب من الاستيلاء السياسي وترسيخ مصالحها فوق مصالح السكان الأوسع نطاقاً. كما أن عدم المساواة يجعل من الصعب تمويل الخدمات العامة الشاملة، وهناك أدلة على أنها تضر بالنتائج الصحية والتعليمية. ولذلك فإن عدم المساواة يشكل عائقاً أمام العدالة الاجتماعية، والسياسات الضريبية والضريبية حاسمة في التصدي لها.

كان شعار "الحياة والحرية والعدالة الاجتماعية" هو الشعار الذي أطلق خلال الاحتجاجات الشعبية التي بدأت في تونس في ديسمبر/ كانون الأول 2010 وامتدت إلى أجزاء كثيرة من المنطقة العربية. والشعار مرتبط ارتباطاً وثيقاً بتلك التي أدت إلى استقلال المنطقة العربية عن الحكم الاستعماري في الستينات، ولا يزال انعكس في فشل حكومات ما بعد الاستعمار في تحقيق أي تقدم اجتماعي واقتصادي ذي مغزى للغالبية العظمى من الناس، وبصرف النظر عن السياسات الحميدة في تونس (إلى حد ما)، أو نظام الحكم الديمقراطي الذي يجعل لبنان استثناءً في المنطقة، مهما كان غير كامل. وهو يعكس تطلعات الشعوب العربية، التي لا تقتصر على الحريات السياسية والثقافية وتحسين الظروف المعيشية، بل تشمل الرغبة في ضمانات الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك العمل اللائق والحماية الاجتماعية والخدمات العامة.

مفهوم العدالة الضريبية مفهوم له وقعه في منطقة شعر فيها كثير من الناس منذ وقت طويل بأنهم محرومون من الفرص الاقتصادية ومستبعدون من فوائد النمو المرتفع الذي تحقق في السنوات الأولى من الألفية الثالثة. الاحتجاجات العفوية التي اندلعت في الأردن خلال مايو ويونيو 2018 رداً على الإصلاحات الضريبية المقترحة توضح عبء النظم الضريبية عبء غير المتناسب على الفقراء المحرومين من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فإن الإصلاحات المفروضة كانت جزءاً من خطة تقشف فرضها صندوق النقد الدولي للحد من العجز المالي في البلد، المرتبط بالعبء الكبير لسداد الديون الوطنية، يبرز أهمية وجود حيز للسياسات لإصلاح النظم الضريبية بطريقة تستجيب لاحتياجات وحقوق المواطنين والسياسات الوطنية.

فإن المنطقة العربية متنوعة، وتتسم بتفاوت شديد في الثروة، سواء داخل البلدان أو فيما بينها. والفقر مرتفع للغاية في بلدان مثل اليمن وموريتانيا والسودان، وفي المناطق الريفية والحضرية الفقيرة في بلدان مثل المغرب ومصر وسوريا والأردن وفلسطين ولبنان. وفي حين أن بلدان مجلس التعاون الخليجي، وكذلك العراق وليبيا، تستمد حصة كبيرة من الدخل القومي من صادرات النفط، أما أن البلدان غير المصدرة للنفط (مثل لبنان وفلسطين ومصر والأردن) تعتمد

اعتمادا كبيرا على الإيرادات الضريبية التي تمثل أكبر بكثير حصة من الدخل القومي.

الجدول 1 : الحصة من الدخل الوطني

	حصة الدخل قبل الضرائب من شريحة الـ 50% الأكثر انخفاضا في 2016	حصة الدخل قبل الضرائب من أعلى 10% في 2016
مصر	49%	18%
الأردن	48%	17%
لبنان	57%	11%
فلسطين	51%	14%

ويرتبط الفقر بعدم الاستقرار الاجتماعي والتهميش، والافتقار إلى الحقوق الأساسية. ويشكل الاقتصاد غير الرسمي نسبة كبيرة جداً من العمال في معظم البلدان العربية والمنطقة - إن لم يكن كلها - حيث تشهد معدلات بطالة عالية خاصة بين الشباب والنساء، وبشكل متزايد بين خريجي التعليم العالي. ولوحظ هذه المعدلات في أواخر الثمانينات عندما تم تحرير أسواق رأس المال وفتح الأسواق أمام التجارة الدولية وتدفعات الاستثمار التي لم يتم تنظيمها. وقد زاد هذا الأمر من اللامساواة والظلم، ليس فقط بين أفقر الطبقات ولكن أيضا بين الطبقات الوسطى، حيث يكافح كثير من الناس لمواجهة الزيادات المستمرة في الأسعار. وفي الوقت نفسه، يُنظر إلى النخب الغنية على أنها تنفق بإسراف. فهذا الإحباط هو سبب من أسباب الثورات في المنطقة العربية.

وقد قدر بعض المعلقين أن المنطقة العربية هي واحدة من أكثر المناطق غير المتكافئة في العالم. ويمكن قياس عدم المساواة بطرق مختلفة، ولكن البيانات كثيرا ما تخفى في استيعاب الطابع المتعدد الأبعاد للفقر والتهميش أو التفاوتات الجغرافية أو الجنسانية التي لا تزال قائمة في المنطقة. فمعدل جيني الشائع الاستخدام مرتفع نسبياً في البلدان العربية، ولا سيما قطر وتونس والمغرب (41%)، والأردن (35%) وفلسطين (36%)، ومع ذلك، فإن معدل جيني لا يقيس عدم المساواة بشكل جيد في السياقات التي توجد فيها حالات عدم المساواة المتطرفة.

وتتجلى حالات عدم المساواة القسوى عندما ينظر المرء إلى حصة الدخل القومي التي يتمتع بها الأشخاص في أعلى فئات الكسب مقارنة بالفئات الأكثر فقراً (الجدول 1). "الدخل القومي" هو المبلغ الإجمالي للدخل المستحق لبلد ما من الأنشطة الاقتصادية في أي سنة معينة. وهي تشمل الأجور والفوائد والإيجار والأرباح. وفي المنطقة العربية، تندر البيانات المتعلقة بأعلى 1 في المائة، ولكن البيانات متاحة للنسبة العشرة الأولى (انظر الجدول 1). ويعاني العديد من البلدان الأكثر تقدماً من معدلات عالية مماثلة من عدم المساواة، ولكن معظمها لديه سياسات ضريبية ومالية أكثر تقدمية من تلك الموجودة في المنطقة العربية. وهذا أمر هام، كما سيبرز هذا التقرير فيما بعد، لأن هذه الخدمات تساعد على تمويل الخدمات العامة الشاملة المجانية عند نقطة الاستخدام وغيرها من التدابير التي تقلل إلى حد كبير من آثار عدم المساواة في الدخل.

في المنطقة العربية، أثر تزايد اللامساواة على النساء نتيجة للتخفيضات في الخدمات العامة، مثل الصحة والتعليم. وتؤثر هذه الحالات بشكل غير متناسب على النساء، اللاتي هن أيضاً محرومات بشدة من حيث الحصول على العمل. ويبرز مؤشر عدم المساواة بين الجنسين، الذي يقدم يستند إلى عوامل من بينها حصول المرأة على الخدمات الصحية والتعليمية ومشاركتها في القوة العاملة، كيف أن عدم المساواة كبير جدا وكثيرا ما يكون غير متسق مع مستويات التنمية الشاملة في معظم المنطقة العربية. فعلى سبيل المثال، يحتل الأردن (الذي لديه مؤشر مرتفع للتنمية البشرية) المرتبة 111 من أصل 159 بلداً بسبب عدم المساواة بين الجنسين، في حين تحتل مصر (التي لها مؤشر متوسط للتنمية البشرية) المرتبة 135.

وفي فترة إنهاء الاستعمار والتحرير الوطني، كانت الحكومات في المنطقة تهدف إلى وضع نموذج "الدولة الإنمائية"، وتنفيذ مجموعة من السياسات والخدمات الاجتماعية، بما في ذلك العمالة العامة والحماية الاجتماعية، لتحسين الظروف المعيشية. غير أن هذه النهج تأكلت نتيجة للأزمات الاقتصادية وتزايد هيمنة النهج الليبرالي الجديد في صنع السياسات الاقتصادية. ويهدف هذا الأخير إلى تغيير دور الدولة في التنمية الاقتصادية من دور التدخل النشط إلى ميسر للنظم الاقتصادية القائمة على السوق. وهناك خصخصة واسعة النطاق للتأمين الاجتماعي والخدمات الأساسية، على أساس الاعتقاد بأن القطاع الخاص ينبغي أن يكون محرك النمو الاقتصادي وأن يلبي احتياجات جميع المواطنين.

وقد تجاهل مبدأ التحرير الاقتصادي حقيقة أن القطاع الخاص في البلدان العربية يعمل، إلى حد كبير، في غياب الاستقرار وسيادة القانون والنظام التشريعي والمؤسسي المتكامل. أدت إعادة هيكلة الاقتصادات العربية نحو زيادة انتشار القطاعات السريعة الخطى والمنخفضة المخاطر والقطاعات التجارية القائمة على الإيرادات على حساب القطاعات الإنتاجية ذات القيمة المضافة الحقيقية

المتعلقة بالعدالة الضريبية في المنطقة، مما ساعد على ادخال هذه القضايا في اجندة النشاط في المنطقة العربية. على الرغم من وضع إطار مفاهيمي مشترك للدراسات على الصعيد القطري، لم تكن هناك منهجية متسقة في جميع البلدان الأربعة، كما لم تكن هناك بيانات قابلة للمقارنة فيما يتعلق ببعض المسائل. ومع ذلك، فإن البلدان الأربعة المستعرضة تقدم بعض القضايا المشتركة والدروس المستفادة التي يمكن أن تسترشد بها في فهمنا للعدالة الضريبية.

وتظهر البلدان الأربعة المختارة أوجه تشابه في ندرة مواردها الطبيعية ووفرة الموارد البشرية، والهياكل الاقتصادية والاجتماعية، والوضع الاقتصادي، وفي إدارة الدولة من خلال سياسات الاقتصاد الكلي المستمدة من نموذج الاقتصاد المعتمد على السوق الحرة - في المقام الأول السياسة الضريبية. وتتلقى جميعها دعماً خارجياً كبيراً لوفاء بمختلف الالتزامات ودعم الميزانيات. ولكل منها مستويات عالية من الديون التي تحمل الشعب تكاليف باهظة، ليس فقط مالية، ولكن أيضاً لأن القروض والديون تفرض شروطاً، ولا سيما تخفيضات كبيرة في الإنفاق الاجتماعي والإعانات الاجتماعية، وزيادة العبء الضريبي على الفقراء نتيجة للضرائب غير المباشرة. واستندت مواضيع أخرى أدرجت في هذا التقرير تتعلق بالعدالة الضريبية إلى البيانات الوطنية المتاحة وغيرها من المصادر.

٣. المفاهيم والقضايا الأساسية

الموازنة بين الجهود الضريبية والإمكانات الضريبية والعبء الضريبي

يجب على النظم الضريبية تقديم خدمات عامه كافيها والوفاء بالنفقات العامة الأخرى. وعند القيام بذلك، يجب ان يكون العبء الضريبي المفروض علي دافعي الضرائب (الافراد أو الشركات أو المؤسسات اللازمة لدفع الضرائب بموجب القانون) في حدود معقولة تتناسب مع حجم وهيكل الاقتصاد، و يجب على النفقات العامة اللازمة والاقتصادية والاجتماعية أن تراعي ظروف دافعي الضرائبوقدره الحكومة علي تحصيل الضرائب بكفاءة من مختلف المصادر.

' العبء الضريبي ' أو ' الجهد الضريبي ' هو مجموع الضرائب التي يدفعها المجتمع، كنسبه من دخل المجتمع (تقاس عادة بالناتج المحلي الإجمالي) وكثيراً ما يعبر عنها كنسبه من الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي. ان "الامكانيه الضريبية" للاقتصاد هي المصطلح المستخدم لتحديد حد العبء الضريبي أو الجهد الضريبي الذي سيكون له - إذا تجاوز- اثار سلبية. علي سبيل المثال، زيادة العبء الضريبي للأشخاص الذين يعيشون في فقر أو عن طريق تثبيط الاستثمارات المحلية أو الخارجية التي يمكن ان تجلب فوائد اقتصاديه حقيقية. ومن المهم ان تتجنب النظم الضريبية التأثيرات السلبية

والمستدامة إلى نمو اقتصادي لم يستفد منه غالبية المواطنين، الذين عانوا بدلا من ذلك من انخفاض فرص الحصول على الصحة والتعليم، وارتفاع البطالة والافتقار إلى الحماية الاجتماعية. وقد تُرجمت التفاوتات المتزايدة في الدخل والثروة إلى "استيلاء سياسي": بيئة قانونية غير متوازنة تفضل النخب التجارية القوية والقطاع الخاص المتصل، الذين زادوا من قدرتهم على التأثير في السياسة لمصلحتهم الخاصة في على حساب سياسة صناعية متماسكة.

ومن الواضح أن هناك حاجة إلى سياسات اقتصادية واجتماعية مختلفة اختلافا جذريا، وفي طليعتها العدالة الاجتماعية، وتستند إلى سياسات منصفة وتدرجية لجمع إيرادات كافية للنفقات العامة مع إعطاء الأولوية للفئات والمناطق المهمشة، إلى جانب الاستثمار والحوافز لخلق فرص عمل لائقة واقتصادات أكثر إنتاجية.

ويجب أيضا بناء الثقة في السياسات الضريبية. وكما أبرزت المظاهرات الأخيرة في الأردن، فإن الضرائب العادلة هي لب العدالة الاجتماعية في المنطقة العربية. وينبغي أن تكون النظم الضريبية تدرجية ومتباينة في تطبيقها، بحيث يسعد الأفراد والشركات بالمساهمة في تمويل تنمية البلد وفقا لما لهم من وسائل وقدرات.

٢. منهجية

هذا التقرير هو انعكاس وملخص للعمل الذي قامت به شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية خلال مشروع تدعمه مؤسسة فورد وكريستيان ايد بين عامي 2016 و2018.

وكان الهدف من استعراضنا للأنظمة الضريبية في مصر ولبنان والأردن وفلسطين هو الإجابة على هذه الأسئلة:

- ما هي أبرز سمات الأنظمة الضريبية في هذه البلدان؟ ما هي أوجه التشابه والاختلاف بينها؟

- إلى أي مدى تستجيب هذه النظمة لمتطلبات العدالة الاقتصادية والاجتماعية؟

- كيف تتداخل هذه الأنظمة مع القضايا الأساسية والمشتركة مثل العمل غير الرسمي ونوع الجنس وتأخذها في عين الاعتبار؟

- ما هي أهم الإصلاحات المطلوبة على هذه الأنظمة لتحسين مستوى العدالة الضريبية والعدالة الاقتصادية والاجتماعية؟

واستندت هذه المنهجية على العمل السابق لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، وخاصة على دراسة مقارنة أجريت في عام 2014 عن مصر والأردن وفلسطين ولبنان وتونس والمغرب، وعلى للتقارير الوطنية للبلدان الأربعة التي تم استعمالها في هذا التقرير، والمناقشات في المنطقة وحلقات العمل الوطنية التي جمعت بين أعضاء المنظمات غير الحكومية في شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية وساهمت في فهم أعمق للقضايا

الضريبية بصورة دوريه لمعرفة ما إذا كانت النتائج المرجوة قد تحققت وما هي نتائج التنمية وحقوق الإنسان التي أسهمت فيها. وفي جنوب شرق اسيا ، دعت مجموعات المجتمع المدني إلى ترشيد الحوافز الضريبية ، مبرزه كيف ان "السباق نحو القاع" بين بلدان المنطقة الساعية إلى اجتذاب المستثمرين الأجانب قد أسفر عن خسائر غير ضرورية في الإيرادات. ولم تنجح الحوافز عموما في تمكين البلدان ذات المناخ الاستثماري الرديء من اجتذاب الاستثمار الأجنبي ، لان العديد من العوامل الأخرى التي تتجاوز الضرائب تؤثر علي قرارات الشركات الاستثمارية. ونادرا ما يتحقق الأثر المرجو من زيادة مستويات الاستثمار من خلال الحوافز الضريبية وحدها. وهناك حاجة إلى سياسة صناعية متماسكة يمكن ان تكون فيها الحوافز الضريبية جزءا منها.

وفي الفلبين ، انتقدت الحوافز الضريبية الممنوحة للصناعات الاستخراجية باعتبارها غير ضرورية ، لان قرارات الاستثمار تستند في المقام الأول إلى توافر الموارد الطبيعية. وتكاليف الحوافز الضريبية الناجمة عن ذلك كبيره جدا بالمقارنة بالأموال المتاحة للانفاق العام. وفي 2011 ، بلغت هذه النسبة 356 في المائة من الانفاق الحكومي علي الصحة و 642 في المائة من الاستثمار الحكومي في الإسكان وتنمية المجتمعات المحلية. المصادر: العمل من أجل الإصلاحات الاقتصادية وبناتاي كيتا ، ومعهد أمريكا الوسطي للدراسات التطبيقية

٥. الضرائب المباشرة وغير المباشرة

تأتي الإيرادات الضريبية من الضرائب المباشرة (الضرائب علي الدخل والأرباح والممتلكات) والضرائب غير المباشرة (الضرائب علي الاستهلاك والمبيعات والرسوم الجمركية). وتتفاوت حصة كل مصدر من الإيرادات الضريبية الاجماليه من بلد إلى آخر، تبعا لطبيعة النظام الضريبي وهيكل الاقتصادات. وفي المنطقة العربية، ان نسبة الإيرادات التي تجمع من خلال الضرائب غير المباشرة مثل ضريبة الشراء وضريبة القيمة المضافة مرتفعه نسبيا ، في حين ان الضرائب المباشرة منخفضة للغاية بحسب المعايير الدولية.

ان الآثار المترتبة على ذلك هي بصفه عامه رجعية (المساهمة في عدم المساواة) ، علي النقيض من اشكال الضرائب الأكثر تقدميه التي تزيد من أعاده توزيع الثروة وتضييق التفاوت. وغالبا ما تطبق الضرائب غير المباشرة ، وخاصة ضريبة القيمة المضافة ، التي تفرض علي المستهلك النهائي للسلع والخدمات ، عبر مجموعه واسع من السلع والخدمات التي يستخدمها معظم الناس ، التالي فانها لا تفرق بين الأغنياء والفقراء ، وخاصة إذا كانت المعدلات لا تختلف بين الترف والسلع الاساسيه. ولذلك ، فان الضرائب غير

علي المواطنين العاديين وكذلك علي الاقتصاد. والطريقة التي يتم بها توزيع التكاليف والفوائد هي مفتاح العدالة الضريبية.

٤. تأمين المحفزات الضريبية الملائمة

تشمل الحوافز الضريبية الإعفاءات ومعدلات الضرائب التفضيلية والتاجيلات الممنوحة لخفض التزامات الضريبة للشركات والمستثمرين، وهي شكل من اشكال الانفاق العام حيث تتخلي الحكومات عن الإيرادات الضريبية لتحفيز الاستثمارات أو أنواع محدده من الانشطه الاقتصادية في بلد أو منطقته. وقد تكون مفيدة كأداة لتعزيز سياسة صناعية متسقة مع الأهداف المائيه (علي سبيل المثال، عن طريق حفز الاستثمار في المناطق المتخلفة أو في التكنولوجيات المستدامة أو عن طريق تشجيع ممارسات العمل الجيدة) ، ولكنها غالبا ما تكون غير ضرورية أو غير فعالة. هذا الموضوع يشكل هدر، لان الإعفاءات الضريبية تخفض الإيرادات المتاحة للحكومات للانفاق علي السلع والخدمات العامة. بالاضافة إلى ذلك ، وبما انها شكل من اشكال الاعانه الماليه لشركات مختاره ، فانها قد تبدو مجحفة بالنسبة للأشخاص ذوي الدخل المنخفض أو الشركات الصغيرة التي لا تتمتع بهذه الامتيازات.

ينبغي تقييم الإعفاءات الضريبية علي أساس ما إذا كان المستفيد بحاجة اليها (اي هل سيحدث الاستثمار حتى بدون الحافز ؟) ومدى شفافيته وقابليتها للمساءلة ، ومدى فعاليتها في حفز الاقتصاد المستدام والمنصف التنميه. وفي المنطقة العربية، لا توجد شفافية تذكر حول الحوافز الضريبية والفعالية المحدودة في استخدامها كأداة للتنمية الاقتصادية الشاملة. وبدلا من ذلك ، فانها تستنزف الإيرادات. وينبغي ان يكون الهدف من الحوافز الضريبية ، إذا استخدمت علي الإطلاق ، هو تقليل الإيرادات الضائعة مع تعظيم الفوائد لمعظم المواطنين.

مبادرة المجتمع المدني بشأن موضوع الحوافز/الإعفاءات الضريبية

كثيرا ما تنعدم الشفافية والمساءلة بشأن الحوافز الضريبية ، علي الرغم من حق دافعي الضرائب في المعرفة. وهذا يزيد من خطر الفساد ويشكل عائقا امام الحكم الرشيد والفعالية.

تقوم مجموعات المجتمع المدني في أمريكا اللاتينية واسيا باستحداث أدوات لتقييم الحوافز الضريبية مقابل مجموعه من المعايير للحكم الرشيد. ويشمل ذلك ما إذا كانت الحوافز قد بررت علنا بأهداف واضحة ، كجزء من استراتيجية اقتصادية أوسع نطاقا ، وما إذا كانت تعزز الأثر الإيجابي علي التنمية الاقتصادية الأوسع نطاقا. ومن المعايير الأخرى ان الحوافز الضريبية منصوص عليها في قانون الضرائب وانها متاحه لجميع المستثمرين بنفس الشروط (اي ليست تمييزيه) ؛ وما إذا كانت شفافة تماما وبسيطة لأدارها وتنفيذها وفقا للقانون. وينبغي تقييم التكاليف والفوائد النسبية للحوافز

٧. الإنصاف والتصاعدية في الضرائب

يجب ان توزع الجهود الضريبية الشاملة توزيعاً منصفاً حتى لا تضع عبئاً غير متناسب علي كاهل الضعفاء أو الذين يعيشون في فقر، مما يفاقم ويديم الفجوات الاجتماعية ويزيد من تركيز الثروة في ايدي اقليه. وعندما تكون النظم الضريبية فعالة في القيام بذلك ، مثلاً بفرض معدلات ضريبية اعلي علي الأشخاص ذوي الدخل الكبيرة ، فانها تعتبر تقدميه ، ومن الأرجح ان تسهم في الاستقرار وفي التنمية الاقتصادية الشاملة. ومع ذلك ، فان المذهب الاقتصادي الليبرالي التحرري دعم المزيد من الضرائب "الثابتة" ، بما في ذلك الدخل.

وأصبحت نظم الضرائب التصاعدية هي القاعدة في العديد من البلدان المتقدمة النمو بعد الحرب العالمية الثانية ، عندما كانت هناك حاجة إلى الإيرادات لإعادة بناء وتمويل دوله الرفاه. وكانت النقابات تدافع عنها عموماً وتنفذها الأحزاب السياسية الديمقراطية والليبرالية الاجتماعية التي تسعى إلى إقامة مجتمع شامل للجميع. والقيود المتزايدة علي حريه تكوين الجمعيات في عدده بلدان في المنطقة ، فضلاً عن تقلص الحيز المدني للمجتمع المدني ، تعني انه لم يكن هناك ضغط يذكر لإنشاء نظم ضريبية تقدميه.

هذا المبدأ يرشد النظم الضريبية في أجزاء كثيرة من العالم ، ولكن غالباً ما تقوض حيث السياسات تمكن من تجنب الضرائب (علي سبيل المثال ، عن طريق منح إعفاءات ضريبية غير ضرورية للشركات) أو تمكين الافراد الأثرياء لتجنب دفع الضرائب عن طريق إيواء الثروة في الضرائب الملاذات. وفي هذا الصدد ، كثيراً ما تعكس السياسات الضريبية مصالح قطاعات أكثر قوه في المجتمع. ولا يمكن تحقيق الإنصاف في النظم الضريبية إذا كانت القواعد تتأثر بمصالح اقلية ثريه ، بدلا من ان تشكل بالحاجة إلى تحقيق منافع للجميع.

٨. الضرائب والعدالة الجندرية

وتحظر اتفاقيه القضاء علي جميع اشكال التمييز ضد المراه اي تمييز بين الجنسين في النظم الضريبية. وكانت الطريقة التي تعزز بها السياسات الضريبية والمالية أو تساعد علي التخفيف من عدم المساواة بين الجنسين مساله تثير القلق في البلدان المتقدمة والنامية علي السواء في السنوات الاخيره ، فيما يتعلق بتمويل التنمية ، وكذلك في المناقشة المتعلقة بالحكومة مسؤوليه تجاه مواطنيها. وخلصت بحوث الشبكة في النظم الضريبية في لبنان ومصر وتونس إلى ان القوانين والسياسات الضريبية تعكس المعايير والممارسات الجنسانية غير المتكافئة وغالباً ما تؤدي إلى تفاقمها ، ولكن يمكن أيضاً تغييرها للتخفيف من حده عدم المساواة بين الجنسين. فعلي سبيل المثال ، عندما تكون ضريبة القيمة المضافة رجعية ، يكون الأثر علي المراه أكبر عموماً من تأثيره علي الرجل ، ليس فقط لان النساء اقل ثراء بوجه عام ، ولكن أيضاً لان النساء في المنطقة

المباشرة تفرض عموماً عبئاً ضريبياً أكبر علي الأشخاص الذين يعيشون في فقر فيما يتعلق بدخلهم. وكثيراً ما تفرض الضرائب غير المباشرة عبئاً غير متناسب علي المراه التي تنفق عموماً حصة أكبر من دخلها علي الضروريات مثل الغذاء.

وتستخدم الضرائب غير المباشرة علي نطاق واسع وكثيراً ما تبرر كوسيلة لتوزيع العبء الضريبي عبر قاعده ضريبية واسعة ولأنه ينظر اليها علي انها سهله نسبياً لجمعها. غير انه لتجنب الآثار السلبية التي تحتاج إلى إصلاح لتعزيز الإنصاف ، ينبغي تخفيض النسبة الاجماليه للضرائب غير المباشرة في مجموع الإيرادات لصالح فرض ضرائب أكثر مباشرة علي أرباح الشركات ودخول الافراد الأثرياء. ان تحصيل الضرائب المباشرة لا يحتاج بالضرورة إلى المزيد من الصعوبة ، ولكن هناك تحديات في المنطقة العربية ، بما في ذلك ارتفاع مستويات العمالة غير الرسمية وحقيقة ان زيادة الضرائب المباشرة قد لا تحظى بشعبه عندما تكون الأجور منخفضه والحكومات قد فشلت لتقديم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وتشمل الضرائب المباشرة تلك المفروضة علي أجور الافراد (التي تجمع في المصدر بالنسبة لمعظم العمال) وضريبة دخل الشركات. وفي المنطقة العربية ، فان انتشار الإعفاءات الضريبية السخية وانخفاض معدلات الضرائب علي دخل الشركات يعني ان الضرائب المباشرة منخفضة نسبياً ، مما يثير مزيداً من التساؤلات المشروعة حول عدالة النظم الضريبية. ومما يضاعف الحالة ان الافراد الأثرياء لديهم المزيد من الفرص لتجنب الضرائب الشخصية أو التهرب منها بطريقه غير مشروعه أكثر من العمال الأقل أجراً.

٦. الضرائب والعقد الاجتماعي

ومن خلال تمويل الخدمات العامة الجيدة والحماية الاجتماعية، يمكن ان تكون الضرائب نقطه التقاء حيوية بين الحكومات ومواطنيها ، مما يمكن الناس من الشعور بالملكية والاستحقاق فيما يتعلق بالنفقات العامة والسياسات التي تنظمها. ولكي يتحقق ذلك ، يجب ان تكون السياسات الضريبية والمالية شفافة وخاضعه للمساءلة امام جميع فئات المواطنين ، والا تتأثر بدعم مصالح النخب. ويجب عليها أيضاً ان تتيح الاعمال التدريجي للحقوق للجميع ، وان تمويل الخدمات العامة التي تلبى احتياجات المراه والرجل علي حد سواء بطريقه تقلل من الفوارق الجنسانية وغيرها من أوجه عدم المساواة الاجتماعية. الثقة في النظم الضريبية ، والإدراك العام بأنها عادله ، بدورها ، تدعم امتثال المواطنين للوائح الضريبية.

المراه حقوق الإنسان.

وتشمل النهج الهامه الرامية إلى زيادة السياسات الضريبية والمالية المراعية للاعتبارات الجنسانية تحليلا جنسانيا للضرائب يعترف بأنه قد تكون هناك حاجة إلى نهج مختلفه لفرض الضرائب علي النساء والرجال لتحقيق المساواة الموضوعية (اي ما يتجاوز "الحياد الجنساني" نهج)؛ اعتماد مبادئ الميزنه المراعية للمنظور الجنساني لضمان تلبية الاحتياجات المختلفة للمراه والرجل في جميع مجالات الانفاق العام، بما في ذلك معالجه أوجه عدم المساواة المتقاطعة مثل الاحتياجات المحددة للنساء ذوات الاعاقه؛ والاستثمار في الخدمات الاساسيه وفي اقتصاد الرعاية للحد من عبء الرعاية الذي تتحمله المراه (والذي يمكن ان يساعد أيضا علي إيجاد فرص عمل للمراه). ومن المهم أيضا فرض ضرائب علي الثروة لجمع الإيرادات الكافية للخدمات العامة والهيكل الاساسيه التي تلي احتياجات المراه وتخفف من عبء الرعاية غير المدفوعة الأجر (مثل توفير مرافق رعاية الأطفال قبل المدرسية والخدمات الصحية الميسرة توفير الحماية الاجتماعية لتلبية الاحتياجات المتعلقة بالصحة الجنسية والانجابيه والامومه).

المصادر: منظمه المعونة المسيحية والأمم المتحدة

٩. المفارقة العادلة للضرائب

يمكن التفريق بين معدلات الضرائب بطرق مختلفه. وعندما يتعلق الأمر بفرض الضرائب المباشرة علي الدخل، وضعت معظم البلدان مجموعه من الأقواس الضريبية ذات معدلات ضريبية هامشيه مختلفه بحيث يدفع الأشخاص الذين يتقاضون دخلا اعلي معدلا اعلي من الأجر المنخفض. والنظم الأكثر تقدميه هي تلك التي يوجد فيها تمايز كاف، بحيث تكون النظم الضريبية أكثر فعاليه في تضييق نطاق عدم المساواة وتدر الإيرادات المتأنيه من الأشخاص الذين هم علي دخل اعلي عوائد اضافيه كبيره يمكن ان توفر حيزا ماليا للحد من معدلات الضرائب علي الدخل المنخفض والاعمال التجارية الصغيرة والمتوسطة الحجم.

الاضافه إلى التمييز بين الظروف المختلفه لدافعي الضرائب الافراد من حيث دخلهم، يمكن التفريق بين المعدلات الضريبية بين مختلف أنواع النشاط الاقتصادي والمساهمة التي تقدمها لاقتصاد مستدام، مما يوفر أداه أخرى يمكن لصانعي السياسات استخدامها لضمان السياسات الضريبية تساعد علي تعزيز التنمية الاقتصادية أكثر انصافا. فعلي سبيل المثال، يمكن دعم الانشطه الزراعية ذات القيمة المضافة العاليه للمزارع الاسريه بمعدل ضريبة اقل من الانشطه التي من قبيل المعاملات العقارية والمضاربة في الأسواق المالية، التي تحقق منافع عامه اقل. ويمكن أيضا تطبيق التمايز علي الضرائب غير المباشرة للسلع المتداولة أو المستهلكة تبعا

العربية يعتنين عموما بنسبه أكبر من نفقات الأسر المعيشية بحيث زيادة تاتير ضريبة القيمة المضافة علي النساء بشكل غير متناسب. والإجراءات اللازمة لتحقيق المساواة بين الجنسين مبينه بوضوح في اتفاقيه القضاء علي جميع اشكال التمييز ضد المراه وأهداف العمل المستدامة. ويجب ان تسهم السياسات الضريبية والمالية أكثر في تمويل الاعمال التدريجي لحقوق النساء وتحقيق أهداف العمل المستدامة، وضمان تلبية احتياجات المراه الذين يعيشون في فقر والفئات المهمشة الأخرى علي سبيل الاولويه، وان السياسات الضريبية تزيد الإيرادات بطريقه تقدميه فيما يتعلق بنوع الجنس وغير ذلك من أوجه عدم المساواة.

التدابير الضريبية والمالية لمناهضة اللامساواة الجندرية في المنطقة العربية

وتتميز السياسات الضريبية والمالية ضد المراه بطريقتين رئيسيتين، أولا بالإخفاق في معالجه الطرق التي تحرم بها المراه من النظم نفسها، وذلك مثلا من خلال نظم تقييم فيها المسؤولية الضريبية علي مستوي الاسره المعيشية بعدم دعم استقلاله المراه أو عملها؛ وثانيا بعدم تمويل الخدمات العامة والهيكل الاساسيه لتلبية الاحتياجات المختلفه للمراه والرجل.

ويعد تمويل سياسات الحماية الاجتماعية مجالا هاما. والنساء أكثر عرضه من الرجال للعمل بصورة غير رسميه ويعتمدن اعتمادا مباشرا علي الحماية الاجتماعية والخدمات الصحية في مرحله ما من حياتهن بسبب أدوارهن الانجابيه وعبءهن غير المتناسب في العمل المنزلي والرعاية غير المدفوع الأجر. وقد تم الاعتراف بذلك في هدف الأهداف التنموية 5.4 "للاعتراف بالرعاية غير المدفوعة والعمل المنزلي وتقدير قيمتها من خلال توفير الخدمات العامة والبنية التحتية وسياسات الحماية الاجتماعية". و1.3 الهدف المتعلق بتوفير نظم وتدابير الحماية الاجتماعية للجميع، و10.4 الأهداف المتعلقة باعتماد سياسات، بما في ذلك سياسات الضرائب والأجور والحماية الاجتماعية، لتحقيق قدر أكبر من المساواة تدريجيا، ذات اهميه أيضا.

وقد اعترف المجلس الاقتصادي والاجتماعي لغربي اسيا التابع للأمم المتحدة بان التنظيم الاجتماعي غير العادل للرعاية (الحفاظ عليه كمجال للأسر المعيشية والنساء) هو أساس لاستمرار عدم المساواة بين الجنسين في المنطقة العربية، ويشير إلى دور الضرائب سياسات مالية في معالجه هذا الأمر. واقترحت ان تقيم الدول اثر السياسات المالية القائمة والمقترحة علي مختلف الفئات، بما في ذلك الكيفية التي تعزز بها نموذج أسره العائل الذكور والتوزيع غير المتكافئ للرعاية غير المدفوعة الأجر، وكيف يمكن ان يؤثر ذلك علي عمله

الضريبية التنمية الاقتصادية المستدامة والمنصفة ، بما في ذلك توفير العمل اللائق الكافي لاستخدام سوق العمل المتنامية.

ملخص

النظم الضريبية والمالية أدوات سياساتية هامة لأنها يمكن ان: زيادة الإيرادات-لانفاق العام لتلبية الاحتياجات من الرعاية الصحية والماوي والتعليم والخدمات العامة الأخرى ، لتحفيز التنمية الاقتصادية المستدامة والعدالة ، والحفاظ علي المؤسسات والحد من عدم المساواة.

أعاده توزيع الثروة-للحد من أوجه عدم المساواة بين الفئات ذات الدخل المرتفع والمنخفض وبين النساء والرجال.

دعم التمثيل والحكم الخاضع للمساءلة-يساهم دافعو الضرائب في الإيرادات الوطنية ويحق لهم القول في كيفية رفعها وانفاقها.

تغيير الممارسات الضارة للأفراد والشركات عن طريق "أعاده تسعير" السلع. فعلي سبيل المثال ، يمكن للضرائب ان تخفض استهلاك الكحول والتبغ بجعلها أكثر تكلفه ، ويمكن للسياسة المالية ان دعما مالي وتشجع علي التحول من الوقود الاحفوري إلى الطاقة المتجددة.

تنظيم الاقتصاد-يمكن للنظم الضريبية ان تحفيز النشاط الاقتصادي دعما للخطط الوطنية والسياسات الصناعية ، للمساعدة في خلق فرص العمل ومعاقبه القطاعات غير الانتاجيه أو المضاربة أو غير المستدامة.

وهذه كلها عناصر العدالة الضريبية ، التي سيتم مناقشتها في القسم التالي.

لأهميتها ، بحيث تخضع السلع الاساسيه التي يستهلكها جميع الناس للضريبة اقل من المنتجات الفاخرة التي يستهلكها الأغنياء نسبيا.

١٠ . التهرب الضريبي والتجنب الضريبي

التهرب الضريبي هو عدم دفع الضرائب بما يخالف القانون. ويتخذ الافراد والمؤسسات أيضا مجموعه متنوعة من تدابير تجنب الضرائب (مثل نقل الثروة إلى الملاذات الضريبية) والممارسات المشكوك فيها ("التهرب الضريبي") للحد من مسؤوليتهم الضريبية. تجنب الضرائب ليست غير قانونيه ، ولكنه يحرم الحكومات من الإيرادات ، وكما انها تسعي بقوة أكبر من قبل الشركات الكبيرة والافراد الأثرياء الذين لديهم قدره أكبر علي إيجاد سبل لتجنب دفع الضرائب ، كما انها غير عادله ، لان هذه تدفع اقل نسبه دخلهم/أرباحهم كضريبة مقارنة بالافراد ذوي الدخل المنخفض والشركات الصغيرة

الشفافية المالية هي المفتاح للحد من التهرب الضريبي. ويتعين أيضا مساءله الحكومات عن السياسات الضريبية ، لضمان الاتسهل هذه العمليات التهرب الضريبي المجحف ، مما يحرم المواطنين من إيرادات العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة.

ويمكن أيضا تشجيع الامتثال للنظام الضريبي إذا راي المواطنون ان الإيرادات الضريبية تستخدم لتوفير الخدمات العامة الاساسيه التي تعود بالنفع علي معظم الناس ، بدلا من استخدامها لأغراض تعود بفوائد قليلة علي الناس العاديين.

والتصورات المتعلقة بعدالة وضرورة النظم الضريبية والمالية لتوفير المنافع العامة ، فضلا عن كفاءه وفعالية ادارتها ، هي عوامل تؤثر أيضا علي الامتثال للضرائب التجارية. غير ان الشركات والمستثمرين قد يتاثرون أيضا بعوامل أخرى مثل درجه الشفافية في النظام المالي وإجراءات حملته الأسهم.

١١ . تقييم فعالية الأنظمة الضريبية

ينبغي ان تقاس فعاليه السياسات الضريبية والمالية ليس فقط من حيث الإيرادات المتولدة ، بل أيضا عن مدي استخدام هذه الإيرادات لدعم الخطط المتناسكة والفعالة لتحقيق الأهداف الإنمائية والاقتصادية والاجتماعية فوائده. ولذلك يلزم تقييم النظم الضريبية بالاقتران مع السياسة المالية ولا سيما الانفاق العام علي مجالات رئيسيه مثل الحماية الاجتماعية والصحة والتعليم. وبما ان المنطقة العربية تتميز بمستويات عاليه من عدم المساواة بين الجنسين ، فمن المهم ضمان ان تدعم السياسات الضريبية والمالية بشكل إيجابي تحقيق حقوق المرأه وتمكينها اقتصاديا. ومن الاهميه بمكان أيضا في السياق الإقليمي العربي ضمان ان تدعم النظم

القسم الثاني

١. العدالة الضريبية

من الضرائب وغير ذلك من الممارسات الفاسدة. وكما نقتح في الإطار ، فان الركائز الهامة الأخرى للعدالة الضريبية في المنطقة العربية تشمل حيزا للسياسة العامة ، لتمكين الحكومات من الاستجابة لاحتياجات وشواغل المواطنين فيما يتعلق بالسياسة الضريبية والمالية وتكون أكثر خضوعا للمساءلة امام حقوق المواطنين. وبدون ذلك ، يخشى ان يقوض العقد الاجتماعي بين المواطنين والدولة ، والثقة في النظم الضريبية والمالية. وقد تم تقييد حيز السياسات في العديد من البلدان في المنطقة العربية بشروط القروض ، وهناك الكثير الذي يتعين القيام به لضمان استجابة النظم الضريبية لاحتياجات وشواغل المواطنين من حيث المعاملة المنصفة ، وتقاسم الأعباء ، والفرص الاقتصادية ، إلى جانب اي إصلاح للانفاق العام أو السياسة المالية ، وهو أمر مهم أيضا. وثمة حاجة إلى رؤية واسعة لدور التمويل العام (مما في ذلك الإيرادات والنفقات) ، تمشيا مع السياق الاقتصادي والاجتماعي وظروف الاقتصاد الكلي لفرادى البلدان.

مشروعية القروض والمساحة السياسية في المنطقة العربية

في البلدان العربية النامية في فتره ما بعد الاستعمار ، قامت حكومات كثيره بإنفاقات اجتماعيه كبيره أدت إلى تحسينات ملحوظة في المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية ، ولكن منذ منتصف الثمانينات شهد التباطؤ الاقتصادي العديد من البلدان في المنطقة إلى الصندوق والبنك الدولي لتقديم الدعم. ونتيجة لذلك ، أصبح معظمها خاضعا لشروط القروض-القواعد والشروط التي تقييد وضع السياسات الاقتصادية من قبل الحكومات ، بهدف خفض العجز المالي عن طريق زيادة الإيرادات الضريبية وخفض النفقات العامة. وكانت الاولويه ، علي الأقل حتى وقت قريب نسبيًا ، هي ضمان استقرار الاقتصاد الكلي لتمويل سداد الديون.

وفي كثير من الحالات ، كانت النتائج إصلاحات اقتصاديه أخفقت في تعزيز التنمية الاقتصادية الشاملة والحد من أوجه عدم المساواة. فعلي سبيل المثال ، كثيرا ما شملت الإصلاحات إلغاء إعانات الدولة للسلع الاساسيه الهامه ، مما في ذلك الوقود والخبز والادويه ، التي قدمت في العديد من البلدان العربية كوسيلة للتخفيف من ارتفاع الأسعار في غياب الحماية الاجتماعية الشاملة. واستأثرت هذه الإعانات بنسبه 8.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي و 22 في المائة من مجموع العائدات الحكومية في 2010 ، اي أكثر بكثير مما كانت عليه في معظم المناطق النامية. وكان الانخفاض في الإعانات الحكومية للسلع الاساسيه أكبر في مصر والأردن منه في لبنان وفلسطين.

واعتربت أزاله الإعانات علي نطاق واسع غير عادله لأنها تقلل من القوه الشرائية للأشخاص الذين يعيشون في فقر. ونتج عن ذلك اثر مماثل بسبب فرض مستويات متزايدة من الضرائب غير المباشرة ، مما في ذلك ضريبة القيمة المضافة ، التي تهدف إلى زيادة الإيرادات

العدالة الضريبية مفهوم واسع وضعه المجتمع المدني لتمكين أصحاب المصلحة من توضيح ما يعتقدون انه مقبول في النظام الضريبي في اي سياق معين. فعلي سبيل المثال ، يشير تقرير شبكه العدالة الضريبية في افريقيا بشأن النظام الضريبي في كينيا إلى ان العناصر الهامه تشمل وضع الضرائب في سياق حقوق الإنسان والرعاية الاجتماعية ، مما يجعل الضريبة جزءا من نهج قائم علي الحقوق في الحكم ويكفل ان تكون أصوات يسمع الناس الأقل قوه إلى جانب أصوات المصالح الخاصة القوية. وقد اقترح بعض المعلقين ان العدالة الضريبية يمكن ان يكون لها جانبان:

- العدالة الأفقيه - تتحقق عندما يدفع دافعو الضرائب الذين يواجهون شروطا متساوية ، علي سبيل المثال من حيث الدخل أو حجم الاسره ، نفس المبلغ من الضرائب.
- العدالة الراسية - تتحقق عندما يعامل الناس الذين يواجهون ظروف اقتصاديه مختلفه بشكل مختلف بمعني ان مسؤولياتهم الضريبية متمايزه ، وضمان ان الذين هم في حاله اقتصاديه أفضل دفع أكثر تناسبا.

وتسهم العدالة الضريبية في العدالة الاجتماعية بطريقتين: من خلال تمويل النفقات العامة التي تؤدي دورا في الحد من عدم المساواة ، وتلبية الاحتياجات وتحقيق الحقوق ؛ وبضمان رفع الضرائب بطريقه توزع العبء الضريبي بشكل عادل ، وتساعد علي أعاده توزيع الدخل والثروة.

٢. العدالة الضريبية في اطار المنطقة العربية

الانصاف في النظم الضريبية هو قضية هامه جدا للعدالة الضريبية في المنطقة العربية ، كما يتضح من الاحتجاجات في الأردن في 2018. ويشعر العديد من المواطنين بأنهم يتحملون عبئا ضريبيا مجحفا ، ولا سيما نتيجة فرض ضرائب مباشره بدلا من اتخاذ تدابير لزيادة فعاليه الثروة الضريبية ، بينما يتاثرون في الوقت نفسه بالافتقار إلى الخدمات العامة والهياكل الاساسيه الكافية ، الاستثمار لخلق الوظائف التي تمس الحاجة اليها. ولذلك فان النظم الضريبية بحاجة إلى مزيد من الفعالية والتقدم في فرض الضرائب علي الثروة والتميز بين مستويات الضرائب استنادا إلى الوضع الشخصي والمالي لدافعي الضرائب. وهناك حاجة إلى إصلاح فعال وشامل. ومن المهم أيضا تطبيق مبدا المساواة امام القانون ، دون تمييز ضد المواطنين الافراد أو المؤسسات التي تدفع أجورا ، بحيث تفرض الضرائب علي جميع الدخل والثروة في اي مجتمع دون استثناء ما لم يكن هناك قانون تبرير. ولذلك يلزم بذل مزيد من الجهود للتصدي للتهرب

في المناطق المهمشة اقتصاديا. وكما رأينا ، فإن الحوافز الضريبية وانخفاض معدلات الضرائب علي الشركات قد نجحنا عموما في القيام بذلك بأنفسهم. ويتعين علي الحكومات أيضا ان تكون لديها استراتيجيات صناعية واضحة لزيادة الانتاجية وفرص العمل ، وإفساح المجال للسياسة التي تمكنها من اجراء الإصلاحات اللازمة. والمشكلة الثانية هي ارتفاع العمالة غير النظامية. وفي المنطقة العربية ، ما فتئت العمالة غير الزراعية غير الرسمية تتزايد بشكل حاد ، نتيجة للتغيرات الديمغرافية التي أدت إلى دخول اعداد كبيره من الشباب إلى أسواق العمل ، والتحضر ، وتسويق الزراعة ، فضلا عن هجره وحركات اللاجئين. وتبلغ نسبة العمال غير النظاميين في مجموع القوي العاملة حوالي 50 في المائة في الأردن ، و 73 في المائة في لبنان (90 في المائة للمهاجرين و 59 في المائة للبنانيين) ، و 59 في المائة في مصر ، و 50 في المائة في فلسطين. وعموما ، فإن المرء ممتله تمثيلا مفرطا في العمالة غير الرسمية ، ولكن لبنان استثناء-فالنسبة المئوية للنساء في العمل غير الرسمي اقل من الرجال (44 في المائة مقابل 63 في المائة) بسبب تركيز النساء في القطاع الحكومي الرسمي ، مما يوضح كيف يمكن للانفاق والاستثمار في المؤسسات والخدمات العامة ان يدعموا فرص العمل للمرء.

تعكس المنطقة العربية الاتجاه العالمي نحو الازدياد للاقتصاد غير الرسمي والعلاقة الأكثر تعقيدا بين القطاعين الرسمي وغير الرسمي ، مع الاستخدام الأوسع للممارسات مثل الاستعانة بمصادر خارجية والعمالة غير الرسمية بواسطة قطاع الشركات. غير ان التناقضات بين الوظائف الرسمية وغير الرسمية كثيرا ما تكون صارخة بالنسبة للعمال. ومتوسط الأجر في سوق العمل غير الرسمية اقل بكثير منه في الوظائف الرسمية ، وغالبا ما يكون اقل من الحد الأدنى للأجور. ولعل أهم تمييز هو ان العمالة غير الرسمية لا توفر استحقاقات لمخططات الضمان الاجتماعي ، التي هي في جزء كبير من المنطقة العربية رسميه وقائمه علي العمالة وتساهم فيها. وفي هذا السياق ، تعاني المرء من الحرمان ، لأنها تكسب عموما اقل من الرجل ، وتتركز في الغالب في العمالة غير النظامية أو عاطله عن العمل ، ومن الأرجح ان تحتاج إلى الحماية الاجتماعية ، علي سبيل المثال ، اثناء الحمل والامومه. كما ان المرء ممتله تمثيلا عاليا في القطاعات التي تميل إلى الحماية السيئة بموجب تشريعات العمل والضمان الاجتماعي ، مثل الزراعة. وهذا يؤكد علي اهمية السياسات الضريبية التقدمية التي تدعم الجهود الضريبية القوية ولكن العادلة ، وعلي تخصيص الإيرادات لمخططات الحماية الاجتماعية الشاملة أو القائمة علي الاحتياجات لحماية وتحسين ظروف العمل وأمن القطاع غير الرسمي العمال. والعمال غير النظاميين عموما لا يدفعون الضرائب مباشرة لان أجورهم غالبا ما تكون اقل من الحد الأدنى للدخل الخاضع للضريبة أو لأنهم غير مسجلين في النظم الرسمية ، ولكنهم غالبا ما يحملون عبئا ضريبيا غير متناسب نتيجة للضرائب غير المباشرة ، وقد أيضا

وتوسيع القاعدة الضريبية ، ولكنها خفضت أيضا القوه الشرائية وأثرت علي الفئات الضعيفة والنساء شكل غير متناسب. وفي غياب الحماية الاجتماعية الشاملة الممولة من الضرائب التصاعدية (التي تشتد الحاجة إليها في المنطقة العربية) ، تم أيضا تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي المستهدفة (غالبا لأنها تعتبر أكثر فعالية من حيث التكلفة) ولكن التحديات الكبيرة في أداره هذه المخططات يعني انها لم تكن ناجحة جدا في الوصول إلى الأشخاص الذين هم في اشد الحاجة إلى الدعم.

وكانت شبكات المجتمع المدني العاملة من أجل العدالة الضريبية تنتقد شروط القروض. وفي الاونه الاخيره ، دعت العدالة الضريبية في افريقيا صندوق النقد العربي إلى استخدام مراجعه مشروطه 2018 للتحقيق في اثار ممارسه الإقراض السياسي لصندوق النقد الافريقي علي حقوق الإنسان وعدم المساواة في العقدين الماضيين ، ولاتخاذ تدابير لمكافحة لامساواة وتحقيق أهداف العمل المستدامة دمجها في برامج وشروط القروض.

المصادر: الصندوق الخاص

٣. الضرائب والعدالة في العمل

كان الافتقار إلى فرص العمل اللائق مصدرا هاما للفقر والقلق في جميع انحاء المنطقة العربية. وتسهم هذه المشكلة في عدم الثقة في الضرائب والسياسات الاقتصادية الأخرى وتشكل عائقا امام رفع الإيرادات تدريجيا. ويركز هذا الفرع علي بعض العلاقات الهامه بين النظم الضريبية والعمالة والعدالة الاجتماعية في المنطقة العربية ، ويستند إلى العمل السابق الذي تقوم به الشبكة بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والحماية الاجتماعية والعمالة غير الرسمية. وقد حدث انخفاض في القطاعات الانتاجية مثل الزراعة والصناعة التحويلية في البلدان العربية ، وزيادة في القطاعات ذات القيمة المضافة المنخفضة وغير الانتاجية مثل المضاربات المالية ، التي تخلق عددا قليلا من فرص العمل. فعلي سبيل المثال ، انخفضت مساهمه قطاع الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي في لبنان ، من 12.5 في المائة في 1997 إلى 8.9 في المائة في 2010. وإجمالا ، بلغ معدل نمو قطاع الصناعة التحويلية بين 1997 و 2010 ، 1.5 في المائة ، بينما بلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي 4 في المائة. وعلاوة علي ذلك ، كانت الصناعة ، بين 2004 و 2009 ، مسؤوله عن فقدان 12,664 وظيفة ، وكانت حصتها من خلق فرص العمل سلبيه (8- في المائة).

ولاحظ المعلقون ان حل تحدي العمالة في المنطقة يتطلب تحولا هيكليا من خلال سياسات مدروسة لعكس هذا الاتجاه ، مدعومة بالتجارة والتمويل والاستثمار المناسبين. والسؤال الرئيسي هو ما إذا كان للسياسات الضريبية والمالية دور تؤوليه في حفز المزيد من الاستثمارات في القطاعات التي تولد فرص العمل ، ولا سيما

خلال توفير وسائل النقل العام بأسعار معقولة).

٤. دروس من مصر ولبنان وفلسطين والأردن

تواجه البلدان التي تم استعراضها لهذا التقرير قضايا سياقية مختلفة جدا. وتتاثر اقتصاداتها بطرق مختلفة بالأزمات في العراق وسوريا. فلسطين هي حالة فريدة من نوعها، مع الاستقلال المحدود من حيث السياسة الضريبية لأنها تعتمد بشكل كبير على إسرائيل للحصول على الإيرادات التي يحق لها للتنمية الخاصة بها. لبنان هو في بعض النواحي ملاذا ضريبيا، مع السياسة الاقتصادية والمصرفية الموجهة بشكل كبير نحو الاستفادة من المستثمرين والأثرياء. تواجه مصر تحديات سياسية واقتصادية كبيرة، في حين لا يزال الأردن مستقرا نسبيا على الرغم من إغلاق حدوده مع أهم شركائه الاقتصاديين، العراق وسوريا، ووصول أعداد كبيرة من اللاجئين. ويجب ان ينعكس هذا التنوع في اي نهج للإصلاح الضريبي في هذه البلدان وغيرها من الدول العربية. ومع ذلك، فان مراجعتنا للنظم الضريبية وجدت العديد من القضايا المشتركة التي لها اثار هامه على العدالة الضريبية وهي، إلى حد ما، قابله للتطبيق في جميع انحاء المنطقة العربية.

الجهد الضريبي المنخفض

تتفاوت الإيرادات الضريبية كنسبه من الناتج المحلي الإجمالي (الضرائب: نسب الناتج المحلي الإجمالي) تفاوتاً كبيراً في مختلف أنحاء المنطقة، ومما يزيد من تعقيد المقارنات أن المؤسسات الدولية المختلفة تمثل هذه البيانات بأشكال مختلفة. فالبنك الدولي، على سبيل المثال، لا يعتبر مساهمات الضمان الاجتماعي الإلزامية جزءاً من تعريفه للضريبة حسب الناتج المحلي الإجمالي، لأن الضمان الاجتماعي، من وجهة نظره، يعتبر خدمة طوعية قائمه على السوق. وهذا من شأنه أن يشوه الضريبة حسب أرقام الناتج المحلي الإجمالي، ومع ذلك يستخدم العديد من المحللين بيانات البنك الدولي كنقطه مرجعيه. وباستخدام منهجيته صندوق النقد الدولي/منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية لحساب نسبة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، التي تشمل جميع مدفوعات الضمان الاجتماعي الإلزامي للحكومات، نجد أن تونس كانت صاحبة أعلى نسبة ضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في المنطقة، حيث بلغت 30.3% من الناتج المحلي الإجمالي، تليها المغرب (26% من الناتج المحلي الإجمالي). 29 وتوضح البيانات الخاصة ببلداننا المختارة في الجدول 2.

ان تدفع الرسوم والإيجارات التي يسمح لها بالعمل. ومع ذلك، فان نسبه عاليه من العمل غير الرسمي تحد من الإيرادات التي يمكن تحصيلها من الضرائب المباشرة. وحيث تكسب اعداد كبيره من الناس بشكل غير رسمي ما يكفي لوضعهم فوق عتبات ضريبية الدخل، فان هذا يمكن ان يعني أيضا ان العمال غير النظاميين لا يخضعون للضريبة عندما ينبغي ان يكونوا، التالي فانهم سيسهمون بضرية اقل من العمال الذين يتقاضون أجورا منخفضة في الاقتصاد الرسمي الذي يتم فرض ضرائب علي الأجور في المصدر. ولا تزال زيادة نسبه الوظائف الجيدة في القطاع الرسمي تشكل تحديا لمعظم الحكومات، سواء في المنطقة العربية أو في جميع انحاء العالم، ولكنها ستساعد علي الحد من الاعتماد علي الضرائب غير المباشرة، إلى جانب فرض ضرائب أكثر فعالية علي الثروة والشركات الارباح. وتتزايد اهمية العمل الحر في المؤسسات الصغيرة أو المتوسطة. وفي بلداننا الاربعه التي تركز عليها، تستاثر المشاريع الصغيرة والمتوسطة بأكثر من 95 في المائة من الاعمال التجارية، مما يسهم بشكل كبير في الناتج المحلي الإجمالي والوظائف. وتؤدي المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أيضا دورا هاما جدا في أعاده توزيع الدخل والثروة والحد من التفاوتات بين المناطق في نفس البلد. وإصلاح السياسات الضريبية لتحفيز ودعمها، في مكان الإعفاءات غير الضرورية المعروضة علي الشركات الكبيرة، يمكن ان يؤدي إلى حد بعيد لمعالجه البطالة والعمالة الناقصة.

ولا تزال مشاركته المره في أسواق العمل في المنطقة العربية هي الأدنى في العالم، حيث ان النساء يشغلن اقل من 20 في المائة من الوظائف المدفوعة الأجر خارج الزراعة وقله قليله في القطاع الخاص. وتدفع النساء اللاتي يجدن عملا ماجورا، في المتوسط، أجورا اقل من الرجال عن نفس العمل. وفي مصر والأردن وفلسطين، تبلغ أجور النساء في الصناعة التحويلية كحصه من أجور الرجال 66 في المائة و 68 في المائة و 50 في المائة علي التوالي.

ومن الواضح انه يلزم التصدي لعدم المساواة بين الجنسين لضمان حصول المره علي اجر متساو عن العمل المتساوي القيمة، وأزاله الحواجز، مثل الحصول علي التعليم والتدريب علي المهارات، مما قد يحول دون قيام المره بعمل أفضل أجرا. ومع ذلك، فان السياسات الضريبية لها أيضا دور توديه في تشجيع مشاركة المره في أسواق العمل، وذلك مثلا من خلال معدلات الضرائب التفاضلية التي تكفل عدم تحمل المره المنخفضة الدخل عبئا ضريبيا ثقيلا للغاية. السياسات المالية هي أيضا بالغه الاهميه-الانفاق العام علي خدمات مثل الصحة والتعليم والبنية التحتية التي تلبي احتياجات الأسر والناس الذين يعيشون في فقر يمكن ان تساعد علي معالجه العبء غير المتناسب للرعاية غير المدفوعة الأجر والمهام المنزلية مما يمنع العديد من النساء من العمل بأجر؛ ويمكن ان تدعم الحصول علي فرص العمل والاقتصادية (علي سبيل المثال، من

جدول 2: الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في مكوناتها في بلدان مختاره من المنطقة العربية

ملاحظات	الإيراد الإجمالي: الناتج المحلي الإجمالي	الضريبة: الناتج المحلي الإجمالي	
قاعده بيانات الإيرادات العالمية لصندوق النقد الدولي لأخر سنة متاحة (2014)، لا تتوفر بيانات عن المساهمات الاجتماعية. وستشمل الإيرادات الإجمالية للحكومة إيرادات المؤسسات المملوكة للدولة.	24%	13%	مصر
قاعدة بيانات الإيرادات العالمية (2014) لصندوق النقد الدولي الخاصة بالإيرادات الضريبية والمساهمات الاجتماعية. ويشمل الإيراد الإجمالي أيضاً المنح والمؤسسات المملوكة للدولة وغيرها من المناطق.	27.8%	16.6%	الأردن
قاعده بيانات الإيرادات العالمية لصندوق النقد الدولي (2014) التي تضيف إلى الإيرادات الضريبية والمساهمات الاجتماعية. الإيرادات الإجمالية للحكومة حسب الناتج المحلي الإجمالي	21.7%	14%	لبنان
إن البيانات المتعلقة بفلسطين لا تُصنف عادة من بيانات الإيرادات الإسرائيلية.	25.8%	37.3%	فلسطين
تم الحصول على تقدير عام 2016 من إحصاءات منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وتقدير عام 2014 من صندوق النقد الدولي. يعد التفاوت في الضريبة حسب الناتج المحلي الإجمالي بين بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية كبيراً، وهذا يتوقف على مدى دولة الرفاهية، وهيكل المعاشات وأنظمة الضمان الاجتماعي - من 17.2% للمكسيك و20.2% لتشيلى و26% للولايات المتحدة و45.9% للدانمرك و45.3% لفرنسا.	40.5%	34.3%	المتوسط لبلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

منخفض نسبياً ومواجهة التهرب الضريبي وتجنبه وترشيد الإعفاءات الضريبية. وقد تكون هناك أيضاً خطوات يمكن اتخاذها لتوسيع القاعدة الضريبية. وثمة أدلة على أن القاعدة الضريبية لا تزال أضيق من المفترض بسبب الثغرات القانونية في تسجيل دافعي الضرائب وعدم كفاءه أنظمة إدارة الضرائب في البلدان التي نركز اهتمامنا عليها.

عبء الدين العام

تشكل الضرائب الإيرادات الرئيسة للبلدان التي يشملها هذا التقرير؛ فهي أكثر من 70% من إجمالي الإيرادات العامة لمصر والأردن ولبنان، ونحو 89% من إجمالي العائدات الفلسطينية. 31 ووفقاً لتقديراتنا، فإن الإيرادات الضريبية في مختلف البلدان الأربع تمثل نحو 70% من النفقات العامة. ومع ذلك، فإن هذه الحالات لا تغطي النفقات الحكومية، ما يؤدي إلى استمرار العجز العام وتعميق الدين العام (الجدول 3). وهذه الحالة، إلى حد كبير، هي نتيجة للإصلاحات

المصادر: قاعدة بيانات الإيرادات العالمية لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وصندوق النقد الدولي (أحدث البيانات المتاحة) 30

تذبذب إدرار الدخل في البلدان التي نركز عليها اهتمامنا حول مستويات مماثله منذ عام 1990، في حين كان هناك اتجاه تصاعدي واضح في الكثير من البلدان الأخرى، ما يشير إلى أن البلدان التي نُجري دراسة عليها ذات أداء ضعيف من حيث الجهد الضريبي. وثمة حاجة إلى النظر عن كثب في الحواجز التي تحول دون زيادة الجهد الضريبي، والتي يتم تناول بعضها في الأقسام التالية. وتشمل العوامل المساهمة تعدد الإعفاءات الضريبية وفرض ضرائب محدودة علي الثروة أو الممتلكات وتحرير التجارة والانضمام إلى منظمته التجارة العالمية، ما يؤدي إلى انخفاض معدل الرسوم الجمركية ومن ثم إلى انخفاض إجمالي الإيرادات الضريبية في العقدين الماضيين.

من الممكن بذل المزيد من الجهد لزيادة الإيرادات الإضافية بطريقه منصفه، وذلك من خلال اتخاذ خطوات تدريجية مثل زيادة الضرائب المفروضة على الشركات، والتي يتم تحديدها بشكل

على الضرائب غير المباشرة للأسوأ. بعد عدة سنوات من التفاوض بين الحكومة والمؤسسات المانحة الدولية من أجل الحصول على حزمه القروض في 2016، تم تقديم إصلاح لإنشاء معدلٍ موحدٍ لضريبة القيمة المضافة بنسبه 14% في 2017. على الرغم من العديد من الاستثناءات، كان التأثير العام هو زيادة الضرائب على بعض السلع الأساسية وخفض معدل الضريبة على معظم المنتجات الفاخرة. وبصفة عامة، سنجد أن ضرائب المبيعات والإنتاج رديئة التصميم، ولا تستهدف على وجه التحديد السلع والخدمات التي تستهلكها الأسر ذات الدخل المرتفع. وهناك خطر متمثل في أن هذه البلدان تلقي بعبئ غير عادل على الأشخاص ذوي الدخل المنخفض.

الجدول 4: الضرائب المباشرة وغير المباشرة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي

إيرادات الضرائب غير المباشرة (% من الناتج المحلي الإجمالي)	نسبة الإيرادات الضريبية من المصادر غير المباشرة (% من الناتج المحلي الإجمالي)	الإيرادات الضريبية المباشرة والمساهمات الاجتماعية الإلزامية (% من الناتج المحلي الإجمالي)	
12.2%	45%	9.6+5.1%	فلسطين
11.6%	79%	3.0%	الأردن
6.5%	53%	3.7+1.7%	لبنان
5.3%	43%	6.1%	مصر

المصدر: قاعدة بيانات الإيرادات العالمية لصندوق النقد الدولي

الضرائب المباشرة المتباينة بشكل سيء

يشير التمايز إلى الفوارق في المعدلات الضريبية المفروضة على مختلف نطاقات الدخل. وفي بلداننا الأربعة، لا يكون التمايز كبيراً بما يكفي أو متناسباً مع أوجه التفاوت في الدخل، لذا فإن الأفراد مرتفعي الدخل يدفعون ضريبة أقل مما يمكنهم تحمله، في حين تُخلف الضريبة أثراً كبيراً جداً على القوة الشرائية ومستوي المعيشة لمنخفضي الدخل.

يعد أعلى معدل ضريبي مفروض على الفرد في البلدان الأربعة أقل من أعلى معدل في الأسواق الناشئة والبلدان النامية (الجدول 5). ولا يسدد أعلى معدل للضريبة على الدخل في مصر إلا من قبل أولئك الذين يكسبون ما لا يقل عن 10 أضعاف متوسط دخل الفرد، ولا تسري حسابات الشريحة العليا في الأردن التي تبلغ نسبتها 20%

الضريبة التي حدثت في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات، عندما تم خفض الضرائب المفروضة على الشركات والإيرادات من التعريفات التجارية على نطاق واسع، الأمر الذي أدى إلى خسائر الإيرادات.

الجدول 3: الدين العام

نسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي	نسبة العجز الضريبي من الناتج المحلي الإجمالي (2005-2013)	
88.95%	5.8%	مصر
93.39%	5.8%	الأردن
138.41%	8.9%	لبنان

المصادر: قاعدة بيانات الإيرادات العالمية لصندوق النقد الدولي؛ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا 32

يشكل حجم الدين العام المرتفع سمه من سمات العديد من البلدان العربية ويحمل في طياته تكاليفاً مالية فضلاً عن تقييد الحيز السياسي. 33 وتقلل تكلفه خدمه الديون الإيرادات العامة التي يمكن انفاقها على الخدمات الأساسية؛ وتهيمن الحاجة إلى تغطية تكاليف الدين العام على عملية اتخاذ القرارات الاقتصادية، لا سيما في مصر. 34 تعد فلسطين هي حاله أكثر تعقيداً، لكن مصر والأردن ولبنان قد سقطت في ما يسمى باسم "مصيدة الديون" ولم تجد بعد حلولاً لتفاهم ديونها العامة وتكاليفها وعليها مواصلة الاقتراض لتمويل عجز الموازنة. وترجع هذه الحالة إلى حد كبير إلى سياسات المؤسسات المالية الدولية، وهناك مبرر قوي لتخفيف عبء الديون. ويتعين على الحكومات كذلك بذل المزيد من الجهد لضمان استخدام الأموال العامة، بما فيها الأموال التي تم الحصول عليها من الاقتراض، بشكل فعال، بطريقه تدعم التنمية المستدامة والمشاريع التي تدر إيرادات إضافية.

انتشار الضرائب التنزلية غير المباشرة

تمثل الضرائب المفروضة على التجارة المحلية في السلع والخدمات، بما في ذلك ضريبة القيمة المضافة والإنتاج وضرائب الشراء، أكبر مصادر الإيرادات الضريبية في البلدان التي نركز عليها. وقد أصبحت ضريبة القيمة المضافة هي المساهم الأكبر في الإيرادات وتُطبق بشكل عام بمعدلات مرتفعة وموحده نسبياً على مجموعه كبيرة من السلع والخدمات، على الرغم من عدم تطبيقها على كل شيء. وتبلغ المعدلات 10% في لبنان و16% في فلسطين و14% في مصر وضريبة مبيعات عامه بنسبه 16% في الأردن.

تعد مصر مثلاً على كيفية تأثير شروط القروض

الفائدة بالاقتراض الحكومي بشكل كبير - بلغ متوسط الفوائد المعفاة من الضرائب على السندات الحكومية 18% بين 1993 و2002، وارتفع أحياناً إلى 40%. تفرض لبنان ضريبة على الدخل من العقارات المؤجرة أو المستأجرة، ومعدلات متباينة تدريجياً عبر خمسة شرائح من الإيرادات، وتفرض ضريبة على الفائدة المصرفية بنسبه 7%، على عكس البلدان الثلاثة الأخرى. وفي مصر ولبنان، تخضع أرباح تداول الأسهم لضريبة بنسبه 10%.

توجد إيرادات من الضرائب العقارية في جميع البلدان الأربعة التي يشملها هذا التقرير، ولكنها تلعب حاليًا دورًا ضئيلاً، إذ تساهم بنسبه 0.2% فقط من الناتج المحلي الإجمالي في مصر في 2014 و0.47% في الأردن في 2012. وفي لبنان، كان الرقم لعام 2014 أعلى بنسبه 1.65%. وفي حين لا تزال الضرائب العقارية غير مستغلة إلى حد كبير في جميع أنحاء العالم، فإنها توفر مجالاً كبيراً لزيادة الإيرادات، خاصة في البلدان التي تتركز فيها الثروة في القطاع العقاري، كما هو الحال في معظم المنطقة العربية. ومن الصعب أيضاً التهرب من هذه الضرائب بسبب عدم قدره القاعدة الضريبية على التحرك. ومع ذلك، يتطلب تطبيق هذه الضرائب استثمارات كبيرة في إنشاء سجلات عقارية شاملة وغيرها من الهياكل الأساسية الإدارية. بلا شك فإن انخفاض مستوى هذا النوع من الضرائب أو عدم وجوده مفيد للأغنياء الذين هم في كثير من الأحيان أصحاب الممتلكات.

التهرب الضريبي وتجنبه

تعاني البلدان الأربعة جميعها من التهرب الضريبي وتجنبه. وتشمل العوامل المساهمة عدم وجود آليات قانونية واضحة أو نظم ضريبية سلسه ونزيهة، وضعف الإجراءات المؤسسية والإشرافية، ووجود قوانين تسهل أحياناً التهرب من العمل، لا سيما تلك المتعلقة بالاستثمار الأجنبي.

تعرف التدفقات المالية غير المشروعة بأنها أي أموال غير مشروع (غير قانونية أو ضاره) في أصلها أو نقلها أو استخدامها. ومن المرجح أن تحدث خسائر كبيرة بسبب التدفقات المالية غير المشروعة سنوياً بسبب التحويل غير المشروع للأموال، الذي لوحظ أنه ناجم عن ضعف الإدارة الضريبية وسوء تسعير التجارة (الذي كثيراً ما يتم للتهرب من الضرائب) من بين أسباب أخرى. 37 وتقدر الخسائر المتراكمة التي تكبدتها مصر في الفترة من 2001 إلى 2010 بمبلغ 28 مليار دولار من سوء التسعير التجاري وحده. 38

وتشدد الرابطة اللبنانية للشفافية علي ان "جميع الإصلاحات الضريبية لا تؤدي إلى اي نتائج إذا لم تشجع الدولة السلطات الاشرافيه علي موظفيها الذين يستفيدون من هذا الضعف وتستخدم خبرتهم الاداريه للالتفاف علي القانون اعفاء دافعي

إلا على الذين يكسبون سبعة أضعاف دخل الفرد الواحد. وفي فلسطين، تم تخفيض أعلي معدل للضرائب من 20% إلى 15% في التعديل الأخير لقانون ضريبة الدخل.

الجدول 5: الشرائح الضريبية للدخل في البلدان المحددة

الشرائح الضريبية للدخل والمعدلات المطبقة	
لا يسري التعديل الأخير على قانون ضريبة الدخل (إلا على ثلاثة شرائح ضريبية (5 و 10 و 15%)	فلسطين
ثلاثة شرائح ضريبية ضيقة: 7 % لأول 100.10 دينار أردني (14.100 دولار) و 14% لثاني 10 دينار أردني، و 20% بعد ذلك	الأردن
سنة شرائح تتراوح بين 2% إلى 20%	لبنان
أربعة شرائح تتراوح بين 10% و 22.5%	مصر
خمسة شرائح تتراوح بين 0 و 35%	تونس
تم تنقيح الهيكل في 2016 وأصبح به 8 شرائح. يتم تحديد العتبة الضريبية مرتفعة نسبياً - يتم إعفاء أول 000.150 بات تايلاندي (4.550 دولار) من الضرائب. وتكون أعلى شريحة، للدخل -تايلاند للأرباح التي تتجاوز 5000,000 بات تايلاندي (11,600 دولار) هي 35%.	مقارنة بين البلدان المتوسطة الدخل -تايلاند

يعد مستوى عتبة الدخل من العوامل المهمة الأخرى التي لا يشترط على الأفراد دفع ضريبة الدخل دونها. وكلما انخفضت القاعدة الضريبية، ازداد العبء الملقى على كاهل الأفراد الذين يعانون من انخفاض الدخل. وفي لبنان ومصر علي وجه الخصوص، فهذا يمثل إشكالية، لأن العتبة اقل من متوسط الأجر وخط الفقر الوطني، فالكثير من الأفراد الذين يعيشون في فقر يدفعون ضرائب. وفي مصر، تبلغ العتبة السنوية 13.500 جنيه مصري (750 دولار)، أي أقل من الحد الأدنى للأجور وهو 14.400 جنيه مصري (800 دولار). وتعتبر العتبة أعلي بكثير في الأردن - 24.000 دينار أردني (33.850 دولار)، أو ثلاثة أضعاف الحد الأدنى للأجور. وفي فلسطين، حيث تكاليف المعيشة مماثلة للأردن، فإن 36.000 شيكل (9.900 دولار)، يعادل حوالي 7.000 دينار أردني.

الضريبة على الثروة

في البلدان الأربعة المشمولة بهذا التقرير، تخضع الثروة لضريبة بسيطة بل وتعفى منها. في الأردن وفلسطين، لا توجد ضريبة علي الدخل غير الماجور، مثل الأرباح الرأسمالية ومدفوعات الأرباح على الأسهم والفوائد المصرفية والمعاملات العقارية، التي تعود بالنفع على الأغنياء بشكل غير متناسب. وفي لبنان، كانت أسعار الفائدة معفاة من الضرائب قبل 2004، في الوقت الذي ارتفعت فيه أسعار

إلى ضريبة ثابتة بنسبه 10 في المائة. وقد زادت هذه النسبة إلى 15 في المائة في 1999 والي 17 في المائة في 2017. معدلات ضريبة الشركات اقل بكثير من المتوسط العالمي في الأردن ولبنان. وهناك أيضا افتقار إلى الاتساق، حيث تخضع مختلف القطاعات الاقتصادية للضريبة بشكل مختلف وتستفيد من الإعفاءات المتعددة التي تفتقر إلى أساس منطقي واضح (الجدول 6).

الجدول 6: الضرائب على الشركات

الإستثناءات والإعفاءات	النسبة الأعلى للضرائب على الشركات	
شركات الاتصالات والبنوك تدفع 20%	15%	فلسطين
تدفع الشركات في القطاع الصناعي 14 % وتدفع القطاعات الأخرى ، بما فيها المالية والتعدينية ، 24 % . وتدفع العديد من الانشطه الأخرى ، مثل صناعات الخدمات والمهنيين العاملين لحسابهم % الخاص ، 20	35%	الأردن
تطبيق الأسعار الثابتة علي جميع الشركات، باستثناء الشركات والمقننات الخارجية.	15%	لبنان
تدفع الشركة المصرية العامة للبترول وشركاءها 40% ، ولكن الشركات في مناطق الاستثمار الخاصة تدفع معدلات ميسره بنسبه 10% والتي في "المناطق الحرة" فقط للمساهمة بنسبه 1% من الأرباح للهيئة العامة للاستثمار.	25%	مصر
قد انخفضت هذه النسبة في السنوات الاخيره ولكنها كانا اعلي من ذلك بكثير. وفي بلدان منظمة التعاون الاقتصادي كان المتوسط حوالي 35 في المائة في التسعينات.	24%	المعدل العالمي

الضرائب من دفع مستحقاتهم القانونية عن الخدمات الشخصية. بل ان بعض موظفي الخدمة المدنية يتجاهلون ممارسات التهرب الضريبي لبعض الشركات".

وتؤدي قوانين السرية المصرفية دورا رئيسيا في تيسير ممارسات التهرب الضريبي من خلال التمكين من إنشاء شركات خارجيه وشركات قابضة معفاة من الضرائب. وحقيقة ان معظم المواطنين لا يشعرون بفوائد الانفاق العام (الذي يميل إلى التركيز علي الرواتب الحكومية والنفقات التشغيلية) عندما لا ينفذ قانون الضرائب بطريقه عادله قد يسهم أيضا في التهرب من الضرائب وتجنبها ، علي الرغم من ان المشكلة هي الأكثر انتشارا بين الشركات الكبيرة والافراد الأثرياء.

والتهرب الضريبي ، الذي يستخدم فيه دافعو الضرائب ثغرات في التشريعات الضريبية للتقليل إلى ادني حد من مدفوعاتهم الضريبية ، يمارس علي نطاق واسع ويتخذ اشكالا مختلفه كثيره. فعلي سبيل المثال ، كان من المعروف ان الشركات في لبنان قامت بتقسيم أنشطتها بين عدة شركات أصغر ، ولكن مع شركه قابضة واحده ، التالي استفادت من انخفاض معدلات الضرائب بالنسبة للشركات الصغيرة. وفي فلسطين ، تسجل الشركات الكبيرة العاملة في قطاعات الخدمات كشركات أجنبيه للاستفادة من الإعفاءات.

وتشير شبكه العدالة الضريبية إلى ان "لبنان يجمع بين السرية والإعفاءات الضريبية الكبيرة لغير المقيمين ، بما في ذلك علي الأرباح ، وعلي رسوم الدمغة علي العقود ، وضرائب الميراث ، وضرائب دخل الشركات ، وتوزيعات الأرباح ، والأرباح الراسماليه ، الفائدة ، وأكثر من ذلك. ان الجمع بين الإعفاءات الضريبية وعروض السرية يجعل من لبنان ملاذا ضريبيا "كلاسيكيا" أو ولاية سريه ، ولكنه يركز بشكل ضيق ، مع وجود بدائل قليله نسبيا للقطاع المالي لتراجع إذا كان عليه التراجع عن السرية. وهذا النقص النسبي في البدائل سيجعل إصلاح القطاع صعبا للغاية ، وليس اقله بسبب قضايا الاعتماد علي المسار ؛ المصرفيين في الخارج ليس لديهم العديد من المهارات التي يمكن نقلها بسهولة إلى أخرى ، أكثر إنتاجيه ، والمهمن".

الضرائب المنخفضة على الشركات

علي مدي العقدين الماضيين ، هبطت معدلات ضريبة دخل الشركات في جميع البلدان الاربعه ، مما يعكس اتجاهها عالميا يهدف إلى زيادة الاستثمار الأجنبي المباشر. وقد انعكس ذلك في العديد من البلدان في المنطقة العربية. فعلي سبيل المثال ، تم "إصلاح" الضرائب التي تفرضها الشركات في لبنان في 1994 من نظام تصاعدي وتفاضلي مع أكثر من 12 قوسا ومعدل هامشي اعلي 50 في المائة ،

القسم الثالث

تقييم العدالة الضريبية في البلدان المستهدفة

الأجور بدلا من الدخل المتأتي من الثروة ، مثل عوائد المدخرات والاستثمارات للأفراد والشركات علي حد سواء ، والممتلكات وراس المال مكاسب الضرائب. وقد ترغب جماعات المجتمع المدني في المنطقة العربية في النظر في أسباب ذلك وملاءمة الحوافز المقدمة للشركات الكبيرة. وتميل السياسات الضريبية إلى التأثير باللوبيات القوية ، بما في ذلك مجموعات النخبة أو الكتل التجارية ، ولذلك فإن من الصواب ان يشكك المواطنون المعنيون بالعدالة الاجتماعية في نزاهتهم وأهميتهم للسياق الوطني.

٢. هل يمكن للأنظمة الضريبية الحد من اللامساواة وتمويل التنمية المستدامة؟

تبين الأقسام السابقة ان الطريقة التي تثار بها الإيرادات الضريبية في البلدان التي نركز عليها ، في جميع النواحي تقريبا ، هي اتجاه تنازلي ، مما يسهم في عدم المساواة بدلا من تخفيفها. ان نشر العبء الضريبي بشكل عادل عبر المجتمع هو جزء من الحل ، ولكنه ليس كافيا. وكما لوحظ ، ينبغي فهم النظم الضريبية في السياق الأوسع للسياسة المالية والادارة الفعالة للأموال العامة لصالح الأغلبية. ويلزم اجراء دراسة عن كثر لمدي توافر واستخدام الإيرادات الضريبية للانفاق العام (مثل الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية والتعليم) لتقييم ما إذا كان الانفاق العام كافيا وفعالاً في تعزيز التنمية المستدامة والمنصفة.

والانفاق العام في بلداننا التي نركز عليها أخذ في التناقص باطراد منذ ألامه المالية العالمية 2008 ، مما أسهم في تدهور الخدمات العامة وتناقص الاستثمار العام في المجالات الرئيسية للعمالة ، مثل الزراعة والهيكل الاساسيه. وكان لذلك أيضا اثر سلبي علي الوظائف والنمو الاقتصادي ، ولا سيما في المناطق المهمشة ، وكذلك علي الخدمات العامة. وفي لبنان ، انخفض الانفاق علي التعليم العام من 2.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في 2005 إلى 1.6 في المائة في 2012 ، مما يلقي عبئا ثقيلا علي كاهل الأسر التي تنفق الآن أكثر علي التعليم الخاص. وقد حدث اتجاه مماثل في الخدمات الصحية. وعموما ، تسهم هذه الاتجاهات في تدهور التنمية البشرية وتدني نوعيه الخدمات العامة.

هل يمكن معالجه المستويات المتدنية نسبيا للجهد الضريبي في البلدان المحورة بطريقه منصفه من أجل تأمين المزيد من الإيرادات للانفاق العام ؟ وهناك حاجة إلى زيادة الإيرادات الضريبية لتلبية احتياجات السكان المتزايدين ، والنهوض بحقوق الإنسان ، وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة ، بما في ذلك تضييق نطاق عدم المساواة وإعطاء الاولويه لاحتياجات الفئات الأكثر ضعفا. وفي المنطقة العربية ، هناك أيضا حاجة ملحه لحفز التنمية الاقتصادية المنتجة وخلق فرص العمل في أعقاب ألامه المالية والتحويلات السياسية. وينبغي

الإيرادات الضريبية في البلدان التي شملتها الدراسة اقل من قدرتها الضريبية ؛ غير كافي لتمويل النفقات العامة ، مما يفاقم مشاكل الديون الوطنية. وهناك قضايا جديده تتعلق بالانصاف ، بما في ذلك معدلات ضريبة الدخل والأقواس المعقوفة غير المتميزة بما فيه الكفاية ، والتوزيع غير العادل للأعباء الضريبية ، والضرائب غير المباشرة (ضرائب الاستهلاك) التي تشكل نسبة عالية من الإيرادات مقارنة بالضرائب المباشرة (الدخل والثروة وراس المال).

وفي هذا القسم، نقترح بعض الاسئلة الحاسمة التي يتعين علي المجتمع المدني ان ينظر فيها لدي تقييم النظم الضريبية الوطنية.

١. هل العبء الضريبي موزع بشكل عادل؟

وهناك أدله علي ان النظم الضريبية في البلدان المحورة لا توزع العبء الضريبي بانصاف. فعلي سبيل المثال ، رابنا ان الحدود الدنيا للضرائب المباشرة ، باستثناء الأردن ، قد تكون منخفضة جدا (بالنظر إلى تكلفه المعيشة) ولا تاخذ في الاعتبار الظروف الاسريه والاحتياجات الفردية لدافعي الضرائب ، التالي فهي غير حساسة قضايا الانصاف. وقد رابنا أيضا ان الافراد والشركات الثرية يميلون إلى الاستفادة من المعدلات والإعفاءات الضريبية المنخفضة نسبيا ، فضلا عن فرص التهرب من الضرائب وتفاديها وغير ذلك من الإخفاقات في النظم الضريبية. وقد يتوقف ما إذا كان من الممكن تقييم النظم الضريبية علي انها عادله علي الظروف والممارسات المحلية التي قد تتغير بمرور الوقت ، مما يشير إلى الحاجة إلى الرصد وأعادته التقييم الدوري.

كما ان هيمنة الضرائب غير المباشرة علي الإيرادات الاجماليه لبلداننا الاربعه مساله ينبغي رصدها والتصدي لها. وهذا يعني ان أفقر الفئات ، ولا سيما النساء (اللاتي يتحملن في المنطقة العربية المسؤولية عن الجزء الأكبر من نفقات الأسر المعيشية) ، يتحملن أكبر عبء ضريبي كنسبه من دخلهن. فخرية القيمة المضافة أو ضرائب المبيعات علي الاستهلاك لا تصمم عموما لمراعاة الفروق بين المواطنين علي أساس سلوكهم الاستهلاكي وقدراتهم المالية. ويدفع الجميع نفس المبلغ من الضرائب بغض النظر عن مستوي دخلهم ، ولا سيما في الحالات التي لا تميز فيها الأسعار بين البضائع الاساسيه والسلع الكمالية ، كما هو الحال في معظم هذه البلدان.

عندما يتعلق الأمر بالضرائب المباشرة ، فان نسبه عاليه جدا من إجمالي إيرادات البلدان التي نركز عليها تأتي من الاستقطاعات علي

مخباها في الملاذات الضريبية. وقد وصف لبنان علي وجه الخصوص بأنه "ملاذ ضريبي من الدرجة الأولى"، لأنه يوفر السرية المصرفية فضلا عن مجموعته واسعة من الإعفاءات الضريبية لغير المقيمين.

٤. باتجاه العدالة الضريبية

قد وجدت هذه الدراسة ان النظم الضريبية والمالية في مصر ولبنان والأردن وفلسطين ليست كافية من منظور العدالة الاجتماعية وأعادته توزيع الدخل والثروة، وتمويل النفقات العامة والتصدي لانتشار التهرب الضريبي تجنب. ونقترح أدناه بعض التوصيات السياساتية الممكنة التي يمكن تطبيقها علي هذه السياقات أو ما يماثلها لمعالجه هذا الأمر. وترد في فرادي التقارير الوطنية توصيات أكثر تحديدا للبلدان التي تركز علي التركيز.

السياسات المالية التي تدعم التنمية الوطنية المستدامة والمنصفة وقد انتقدت أنماط الميزانية في البلدان التي تركز عليها "حيادها" تجاه الاحتياجات والأولويات الاجتماعية، وعدم ربطها بالخطط الوطنية، وعدم مرونتها بما يكفي للسماح باستخدام الموارد المتاحة بكفاءة.

وتشمل الردود التي قد تكون مناسبة في هذه السياقات تدابير ترمي إلى ما يلي:

- نهج الميزنة في التحول من التركيز علي بنود الانفاق الفردية نحو زيادة التركيز علي دعم البرامج والأداء. ويمكن ان يبدأ هذا التحول تدريجيا بميزانيات الوزارات التي توفر الخدمات الاجتماعية الاساسيه، مثل التعليم والصحة والعمالة.
- اعتماد الميزنة المراعية للمنظور الجنساني لدعم السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تستجيب للاحتياجات المختلفة والمختلفة للمراه والرجل.
- أعاده هيكلة الانفاق الحكومي عن طريق تخصيص الموارد للاستثمارات العامة التي تجلب منافع اقتصادية مستدامة علي المدى الطويل.
- خفض الانفاق علي الاسلحة والأمن لخلق حيز مالي للخدمات الاجتماعية والحماية والتمكين الاقتصادي.
- زيادة الموارد المالية اللازمة للحماية الاجتماعية، والخدمات التي تلبي احتياجات الأشخاص الذين يعيشون في فقر والنساء، والمبادرات الرامية إلى إيجاد فرص عمل للشباب ودعم حصولهم عليها.
- زيادة الموارد المخصصة لقطاعات مثل الزراعة والصناعة التحويلية والصحة والرعاية الاجتماعية، التي تخلق فرص العمل وتلبي الاحتياجات المحلية.
- زيادة الدعم المقدم إلى المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة للمساعدة في خلق فرص العمل.

استجواب النظم الضريبية لمعرفه مدي مساهمتها في هذه الخطط. والسؤال الرئيسي هو ما إذا كان هيكلة الانفاق العام يتسق مع الاحتياجات الاثمايه، بما في ذلك أعاده توزيع الثروة والتزامات الوطنية في المجالات الحاسمة لمعالجه عدم المساواة، مثل التعليم والصحة والحماية الاجتماعية.

والشفافية مهمة في هذا الصدد. والسماح للتدقيق العام في السياسات والميزانيات المالية يمكن ان يساعد علي ضمان انفاق الإيرادات بشكل جيد. وفي حاله عدم وجود تدابير للتدقيق العام والمساءلة، قد ترغب منظمات المجتمع المدني في النظر في الدور الذي يمكن ان تقوم به في تغيير هذا الوضع.

٣. هل يتم تطبيق الأنظمة الضريبية بشكل عادل؟

حتى أن الأنظمة الضريبية المصممة تصميما جيدا يمكن ان تنفذ بصورة سيئه أو غير عادله. وتشمل التحديات التي تواجه التنفيذ الفساد في تحصيل الإيرادات وأدائها. ومرة أخرى، يمكن للشفافية ان تساعد-يمكن لمجموعات المواطنين ان تساعد في رصد وفصح الممارسات المبددة أو الفاسدة.

ما إذا كانت الشركات والافراد الامتثال للقواعد الضريبية تتعلق جزئيا إلى تصوراتهم حول مدي الفساد وما إذا كان في مواجهه الفساد، والقواعد الضريبية عادله-دافعي الضرائب هم أكثر عرضه لتجنب أو التهرب من الضرائب إذا كانوا يرون ان النظام غير عادله. ولذلك فان تحدي الممارسات الفاسدة يساعد علي تحسين فعالية النظم الضريبية في زيادة الإيرادات.

ويمكن اعتبار الممارسات الفاسدة، مثل التواطؤ بين دافعي الضرائب والمسؤولين الضريبيين، ودفع الرشاوى لتجنب الضرائب، أو النظم التي تسمح بتطبيق القواعد الضريبية علي نحو استثنائي وتعسفي (التالي غير متساو)، مسائل تتعلق بالعدالة الاجتماعية، لان أولئك الذين لديهم معظم القوه والمال هم الأكثر احتمالا للاستفادة. وبصرف الاعتبار عن شكل أو مدي الفساد، فانه يقوض احترام النظام الضريبي، التالي يضعف الامتثال ويقلل من التحصيل.

وفي السنوات الاخيره، اعتبرت بلداننا المحورة من بين أكثر الدول فسادا، وفقا لمؤشر ادراك الفساد الذي وضعه المركز الدولي للشفافية. وتشير تقاريرنا علي المستوي القطري إلى ان زيادة الشفافية وتبسيط الإجراءات قد يسهمان كثيرا في معالجه هذا الأمر، مما يساهم في نهاية المطاف في إيجاد نظام ضريبي أكثر عدلا، وفي زيادة تحصيل الإيرادات وتعزيز الامتثال.

وفي لبنان، قيل ان الإصلاحات الضريبية ستفشل في تحقيق نتائج دون اشراف أفضل والتزام بسيادة القانون.

وأخيرا، ينبغي ان تكون مستويات السرية المصرفية مصدر قلق لجماعات المجتمع المدني العاملة من أجل العدالة الضريبية. وتسهل السرية المصرفية التهرب من الضرائب بتمكين الثروة من ان تكون

عمليات الضرائب والميزانية علي جميع المستويات ، بما في ذلك التشاور مع الفئات الاجتماعية المتضررة من الإصلاحات الضريبية المخططة والإفصاح العام عن السياسات الضريبية والميزانيات الوطنية

• التدابير الرامية إلى تعزيز دور المجتمع المدني في وضع السياسات ، وتعزيز المساءلة الاجتماعية بوجه عام ، ودعم ثقافة الحكم المنفتح والخاضع للمساءلة.

وينبغي ان تكون السياسات الضريبية فعالة وعادله وينبغي ان تحتل اعتبارات العدالة مكانه بارزه في برامج الإصلاح الضريبي ، بحيث تزيد الإصلاحات من العبء الضريبي علي الافراد الأثرياء والشركات الكبيرة بدلا من الافراد ذوي الدخل المنخفض. ويمكن ان تشمل الاستجابات الممكنة ما يلي:

- أعاده تركيز السياسة الضريبية والموارد علي التحصيل الفعال للإيرادات الضريبية المباشرة (علي الدخل وخاصة علي الثروة).
- القضاء علي التحيز الجنساني في السياسات الضريبية ، وذلك مثلا بالسماح باجراء تقييم ضريبي منفصل للنساء والرجال داخل الاسره المعيشية ، وباعاده هيكله النظم الضريبية للتصدي لأوجه عدم المساواة بين الجنسين.
- تحسين التمييز بين الضرائب عن طريق زيادة عدد الأقسام الضريبية أو رفع معدلات الضرائب الحديه ؛ و/أو إصلاحات لزيادة الحد الأدنى للدخل المعفى من الضرائب ، مع مراعاة خط الفقر الوطني ومعدلات التضخم.
- أعاده تصميم الحوافز الضريبية لدعم تنظيم المشاريع من جانب الشباب والشبان والمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والاستثمار في نشاط اقتصادي آخر مستدام ومنتج وغني عن العمل للمساعدة في معالجه أوجه العجز في العمالة والاستجابة للتغيرات الديمغرافية.
- زيادة ضرائب الثروة والضرائب علي الانشطة غير الانتاجيه العالية الربحية مثل المعاملات العقارية والمضاربة في الأسواق المالية.
- تقديم مزايا ضريبية وإعفاءات مصممه خصيصا للمساعدة في التصدي للفقر وعدم المساواة ، وذلك مثلا بالاستجابة لمستويات التبعية أو الوضع الصحي ، أو باعفاء الدخل الزراعي من المساعدة في أعاده توزيع الثروة علي المناطق الريفية.
- مراجعه ضريبة القيمة المضافة للتمييز بشكل أفضل بين السلع الفاخرة والاساسيه.

وينبغي ان تكون النظم الضريبية شفافة وخاضع للمساءلة وعلي الحكومات واجب الاستجابة لاحتياجات مواطنيها ، وضمان اتساق السياسات مع التزامات الائمائه الوطنية وحقوق الإنسان. وللمواطنين ، ولا سيما منظمات المجتمع المدني التي تركز علي العدالة الاجتماعية ، دور هام في التدقيق في أداء الحكومات وأثار السياسات الضريبية والمالية. ولجعل النظم الضريبية أكثر شفافية ومساءله ، تشمل الاستجابات الممكنة ما يلي:

- التدابير الرامية إلى مكافحه الفساد والتهرب الضريبي ، مثل إنفاذ قواعد واضحة لتقييم الدخل الخاضع للضريبة من جانب موظفي الضرائب ، والإبلاغ عن الملكية والأرباح من جانب الشركات ، والشفافية في تطبيق هذه القواعد ؛ والتدابير الرامية إلى إنهاء السرية المصرفية.
- تدابير لتوسيع مشاركة المجتمع المحلي والمجتمع المدني في

Report on Economic and Social Rights, ANND, 2017.

Equity and Inequality in the Arab Region, Sami Bibi and Mustapha K Nabli, Economic Research Forum, 2010.

Measuring Inequality in the Middle East 1990-2016: The World's Most Unequal Region?, Facundo Alvaredo, Lydia Assouad and Thomas Piketty, World Inequality Lab, 2017.

It is worth noting that the Gini coefficient suffers from multiple shortcomings both in its calculation methodology and because it does not take into account the different socio-economic conditions of states.

Tax Policy in Arab Countries, UN, 2014.

Data from the World Inequality Database, <https://wid.world>
World Inequality Database, <https://wid.world>

Gender Inequality Index, UNDP, <http://hdr.undp.org/en/composite/GII>

ASEAN economic co-operation: An opportunity to rationalise tax incentives and stem tax competition, Action for Economic Reforms and Bantay Kita, 2016.

El scorecard de los incentivos fiscales centroamericanos, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2018, www.icefi.org/sites/default/files/scorecard_002.pdf

Evaluation of tax systems in a number of Arab countries under the perspective of economic and social justice, Nasser Abdel Karim, AAND, www.annd.org/data/file/files/01%20ANND-TAXJustice2017-Regional_Regional.pdf

Taxing Men and Women: Why gender is crucial for a fair tax system, Chiara Capraro, Christian Aid, 2014, www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2016-03/taxing-men-and-women-gender-analysis-report-jul-2014.pdf

Women's Rights and Gender Equality for Sustainable Development, ESCWA, 2015, www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/womens-rights-equality-sustainable-development-english.pdf

Taxation and State Building in Kenya: Enhancing Revenue Capacity to Advance Human Welfare, Tax Justice Network, 2009, www.taxjusticeafrica.net/wp-content/uploads/2015/11/Kenya-country-report.pdf

Civil Society Calls For Review Of IMF Conditionality, Tax Justice Network Africa, 6 July 2018, www.taxjusticeafrica.net/en/3467-2/

Debunking the Myth of a Changing IMF: Unpacking conditionalities in the Arab Region Post-Uprisings, Hassan Sherry, ANND, 2017, www.annd.org/data/file/files/IMF-De-

World Investment Report 2014, UNCTAD, UN, 2014, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf
Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, UN, 2015, www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

CSOs for Financing for Development, <https://csoforffd.org>
A Post-2015 Fiscal Revolution, Center for Economic and Social Rights and Christian Aid, 2015, www.christianaid.org.uk/sites/default/files/2017-08/post-2015-fiscal-revolution-human-rights-policy-brief-may-2014.pdf

Taxes and Social Justice: Cases from 4 Arab Countries, ANND, 2018, www.annd.org/data/file/files/01%20ANND-TAXJustice2017-Regional.pdf

Comparative Study: Tax Systems in Six Arab Countries, Firas Jaber and Iyad al-Riyahi, ANND, 2014, www.annd.org/data/item/pdf/23.pdf

Lebanon's prospects: Economic impasse or opportunity to reform?, Nabil Abdo, ANND, 2017, www.annd.org/english/itemId.php?itemId=491#sthash.oGkIyScP.dpbf

Messages from Civil Society to the Arab Forum for Sustainable Development 2018 and the High Level Political Forum 2018, ANND, 2018, www.annd.org/data/file/files/Messages%20from%20Civil%20Society.pdf

Redistribution, Inequality, and Growth: IMF Staff Discussion Note, Jonathan D Ostry, Andrew Berg, Charalambos G Tsangarides, IMF, 2014, www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf

Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth, F Cingano, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 163, OECD Publishing, 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrjncwv6j-en>

Redistribution and Growth: The MENA Perspective, E Ianchovichina, Future Development, 17 March 2014, <http://blogs.worldbank.org/futuredevelopment/redistribution-and-growth-mena-perspective>

Even It Up - why we are calling for an end to extreme inequality, Emma Seery, Oxfam, 29 October 2014, www.oxfam.org.uk/blogs/2014/10/even-it-up-why-we-are-calling-for-an-end-to-extreme-inequality

For more information about this topic, see Arab Watch

IMF World Revenue Longitudinal Database, https://data.world/imf/world-revenue-longitudinal-dat/work-space/file?filename=World+Revenue+Longitudinal+-Data+%28WoRLD%2FWoRLD_03-15-2017+10-55-19-85_timeSeries.csv

CoDA Launches Office at The African Union Headquarters in A Strategic Move to Strengthen the Fight Against Illicit Financial Flows, UN Economic Commission for Africa, 30 January 2018, www.uneca.org/stories/coda-launches-office-african-union-headquarters-strategic-move-strengthen-fight-against

Quantifying illicit financial flows from Africa through trade mis-pricing and assessing their incidence on African economies, Simon Mevel, Siopé Ofa, and Stephen Karingi, presented at 16th GTAP Conference, 12-14 June 2013, www.researchgate.net/publication/320263521_Quantifying_illicit_financial_flows_from_Africa_through_trade_mis-pricing_and_assessing_their_incidence_on_African_economies
National Integrity Report, Lebanese Transparency Association, 2014.

الشبكة الوطنية لمكافحة الرشوة، القطاع الضريبي اللبناني: الواقع الحالي، إصلاحات وزارة المالية والخطوات الأساسية لتفعيل القطاع

Narrative Report on Lebanon, Tax Justice Network, 2015, www.financialsecrecyindex.com/PDF/Lebanon

Tax Policy in MENA Countries: Looking Back and Forward, Mario Mansour, IMF, 2015, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1598.pdf>

Analysis of Lebanon's Education Sector, BANKMED 2014, www.bankmed.com.lb/BOMedia/subservices/categories/News/20150515170635891.pdf

BLOM Investment Bank, 2015, <https://blominvestbank.com/BlomInvest/Home>

Lebanese Transparency Association, 2014.

Taxes and Social Justice: Policy Brief, Lebanon, Tax Justice Network, 2017, www.annd.org/data/file/files/04%20ANND-TAXJusticeBrief2017-Lebanon-EN%281%29.pdf

bunking%20the%20Myth%20of%20a%20Changing%20IMF.pdf

Energy Subsidy Reforms: Lessons and Implications, International Monetary Fund, 2013.

Arab Watch on Economic and Social Rights: Right to Education, Right to Work, ANND, 2012, www.annd.org/data/item/pdf/17.pdf

Arab Watch Report on Social and Economic Rights and Policies: Right to Social Protection, ANND, 2014.

Arab Watch on Economic and Social Rights: Informal Employment 2016, AAND, 2016, www.annd.org/cd/arabwatch2016/pdf/english/report.pdf

Good Jobs Needed, David Robalino and Haneed Sayed, World Bank, 2012.

Arab Watch Report on Economic and Social Rights, Samir Aita, AAND, www.annd.org/cd/arabwatch2016/pdf/english/2.pdf

Women's Rights and Gender Equality for Sustainable Development: Discussing the proposed SDGs within the Context of the Development Problematique in the Arab Region, Kinda Mohamadieh, UN Economic and Social Commission for Western Asia, 2015.

Ibid.

Taxes and Social Justice, Policy Brief, Lebanon, ANND 2018.

OECD statistics for 2015, the latest available year.

The latest available years have been used: OECD statistics 2015, <https://stats.oecd.org/> and IMF World Revenue Database, 2014, <http://data.imf.org>

Tax Policy in Arab Countries, UNESCWA, 2014, www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/e_escwa_sdd_14_tp-3_e.pdf

Ibid.

IMF World Revenue Database, 2014, <http://data.imf.org>

Annual Report 2015, Arab Monetary Fund, 2015, www.amf.org.ae/sites/default/files/econ/annual%20reports/%5Blanguage%5D/Annual%20Report%202015.pdf

Taxes and Social Justice: Policy Brief, Egypt, ANND, 2017, www.annd.org/data/file/files/02%20ANND-TAXJustice-Brief2017-Egypt-EN.pdf

'New Thai personal income tax structure', Mazars, 13 May 2016, www.mazars.co.th/Home/Doing-Business-in-Thailand/Tax/New-Thai-personal-income-tax-structure



www.annd.org
2030monitor.annd.org

 Arab NGO Network for Development

 @ArabNGONetwork

 Arab-NGO-Network-for-Development

 [anndmedia](https://www.youtube.com/anndmedia)