

٥

إقليمياً

## تقييم النظم الضريبية في عدد من الدول العربية من منظور العدالة الاقتصادية والاجتماعية

إعداد  
د. نصر عبد الكريم

بتكليف من شبكة المنظمات العربية غير الحكومية  
للتنمية والمؤسسات الشريكة



## ١. الإطار العام

إن الاحتجاجات الشعبية التي انطلقت من تونس في ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٠ وامتدت إلى أرجاء واسعة من المنطقة العربية، لم تكن اعتراضاً على الاستبداد السياسي فحسب، بل أيضاً على البطالة والغلاء والفساد. ولعلّ تعبير "الفساد" الذي هو أكثر التعبيرات رواجاً في "الربيع العربي"، يعكس جوهر المشكلة في المنطقة العربية، ألا وهي "غياب العدالة الاقتصادية والاجتماعية"، هذا ويشكّل الشعار الذي جرى الهتاف به في ميدان التحرير في القاهرة وفي سائر ساحات المدن العربية، "عيش، حرية، عدالة اجتماعية" خير تلخيص لمطالب الشعوب العربية التي لم تقتصر على الحريات السياسية والثقافية، وهي أحد شروط الديمقراطية، بل شملت أيضاً تحسين الوضع المعيشي من خلال توفير عمل لائق وإطار حماية اجتماعية في مواجهة الفقر والبطالة والمرض.

إن المنطقة العربية عانت لعقود من ثلوث الفقر - اللااستقرار - اللاعدالة. فإذا صح أن المنطقة العربية هي أقل فقراً على العموم من جنوب آسيا أو شرقها ومن وسط أفريقيا وشرقها بسبب الموارد النفطية بالدرجة الأولى، فإن بعض بلدانها كاليمن وموريتانيا والسودان تقع في سلم القائمة من حيث معدلات الفقر، وكذلك المناطق الريفية وأزمة المدن في بلدان كالمغرب ومصر وسورية والأردن وفلسطين ولبنان. ويتفاوت الفقر من دولة عربية إلى أخرى ودخل كل بلد بين منطقة وأخرى. ويرتبط الفقر بحالة اللااستقرار الاجتماعي التي تولّد التهميش الاجتماعي، والذي يتجلى في شكلين: أولاً، توسع صفوف العاملين في الاقتصاد غير الرسمي أو غير المهيكّل، الذي لا يحوز العاملون فيه أبسط الحقوق والضمانات الصحية والاجتماعية، وهو اقتصاد يستوعب قسماً بالغ الأهمية من العاملين في معظم - إن لم يكن كل - البلدان العربية<sup>٩٢</sup>. وثانياً، انتشار البطالة والتي تحوز المنطقة العربية بشأنها الرقم القياسي العالمي في المعدّل العام، وبصورة خاصة بطالة الشباب وبطالة النساء، مع ارتفاع مميّز لبطالة خريجي التعليم العالي<sup>٩٣</sup>.

ومن هذه الزاوية، فإن اللاعدالة الاجتماعية التي هي أعلى ما تكون في المنطقة العربية، من حيث اللامساواة في الدخل والثروات والفرص، خلقت شعوراً حاداً بالغبين في صفوف شرائح المجتمع الأفقر والأكثر انعداماً للاستقرار، بل حتى في القسم الأكبر من الشرائح الوسطى التي تضطر للكدح كي تتأقلم مع الارتفاع المستمر في الأسعار، في حين ترى أن فئات المجتمع العليا تتمتع بثروات طائلة وتنفق ببذخ مذهل يشكّل شتيمة لذوي الدخل المحدود وحتى لمتوسطي الدخل. واستناداً إلى معامل جيني (Gini Coefficient) لقياس اللامساواة<sup>٩٤</sup>، فإن الدول العربية سجلت معدلاً مرتفعاً نسبياً بلغ بالمتوسط ٣٣٪ مع وجود تباين بين هذه الدول، إذ يرتفع هذا المعدل في الأردن وفلسطين إلى ٣٦٪ ولكنه عند ٣٠٪ في مصر ولبنان ((UNDP، ٢٠١٥). هذه البيانات تشير إلى ازدياد عدم المساواة في جميع هذه الدول بعد الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية التي أجرتها خلال التسعينيات، وذلك بعد أن كانت منخفضة نسبياً قبل ذلك، وبذلك يتبين أن ارتفاع نسبة عدم المساواة يفسر الإحباطات التي قادت إلى الثورات (Bibi and Nabli، ٢٠١٠).

إن ارتفاع نسبة اللامساواة الاقتصادية والاجتماعية هو إذاً لبّ المشكلة، وهذا يعود إلى طبيعة الأنظمة القائمة في المنطقة العربية وإلى سياساتها الاقتصادية التي تنم عن تلك الطبيعة. والحال هذا، فإن عصر "الاشتراكية" الذي عرفت المنطقة ذروته في الستينيات من القرن الماضي، والذي شهد تطبيق سياسات اقتصادية واجتماعية ترمي إلى تحسين أوضاع المواطنين وتحقيق جملة من الضمانات الاجتماعية وردم الفجوات التنموية بين شرائح المجتمع والمناطق الجغرافية المختلفة، جرت تصفية أهم مكتسباته في المرحلة اللاحقة في عقد التسعينيات من القرن الماضي التي شهدت سيادة السياسات النيوليبرالية في المنطقة العربية أسوة بالعالم أجمع وتحت إشراف المؤسسات المالية الدولية، وعلى رأسها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وتركزت السياسات النيوليبرالية على انحسار دور الدولة في الاستثمار الاقتصادي التنموي والتأمين الاجتماعي وتوفير الخدمات الأساسية لعموم المواطنين لحساب الخصخصة وتحرير أسواق السلع ورأس المال، استناداً إلى عقيدة دوغمائية ترى أن القطاع الخاص يجب أن يكون محرّك قاطرة النمو في الاقتصاد، وأن حرية السوق وقانون العرض والطلب كفيلاً لوحدهما بتحقيق المعجزات التنموية. وقد أغفلت هذه العقيدة أن القطاع الخاص في مناطق العالم حيث قام تاريخياً بالمهام التنموية احتاج إلى شروط من الاستقرار وسيادة القانون ومنظومة تشريعية ومؤسسية متكاملة ليست متوفرة في الدول العربية. كما أن هذه السياسات الليبرالية أدت إلى إعادة هيكلة اقتصاديات هذه الدول باتجاه هيمنة القطاعات الخدمية والتجارية والربيعية سريعة المكاسب وقليلة المخاطر على حساب القطاعات الإنتاجية ذات القيمة المضافة الحقيقية والمستدامة.

٩٢ انظر لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، راصد للحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، تقرير بعنوان "العمل غير المهيكّل: الواقع والحقوق"، بيروت، ٢٠١٧.

٩٣ المرجع السابق.

٩٤ ويجب التنبيه هنا إلى أنه لا يجب التسليم المطلق بهذا المعامل لكونه يعاني من أوجه قصور متعددة سواء في منهجية احتسابه أو لكونه لا يراعي التباينات في ظروف الدول الاقتصادية والاجتماعية. ولذا فهو قد يدل على وجود فروقات في مستويات الدخل في بلد، لكنه قطعاً لا يوفر دليلاً كافياً أو مطلقاً الصدقية.

ولذا لم تستفد غالبية شعوب هذه البلدان من النمو الاقتصادي المتحقق. بل خلافاً لذلك، فإن النمو الذي شهدته بعض البلدان العربية لم يعد بالفائدة سوى على النخبة عوضاً عن القاعدة الشعبية، الأمر الذي أدى إلى اتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء في المنطقة عاماً بعد عام. وفي الحقيقة، فإن ازدياد نسبة التفاوت وانعدام المساواة والتهميش والإقصاء الاجتماعي في المنطقة العربية، أعاق أو نزع التنمية (De-Development) وخلق مشكلات في الصحة والتعليم فضلاً عن حالات الفقر المدقع والبطالة، في غياب الحماية الاجتماعية الشاملة، وتأسيس لبيئة قانونية مشوهة قائمة على محاباة بعض رجال الأعمال والمستثمرين من دون وجود استراتيجية واضحة لحدود دور القطاع الخاص، ورأس المال الأجنبي.

ومن الجلي في ضوء ما سبق، أن لا خروج من الأزمة التنموية السائدة سوى باتباع سياسات اقتصادية واجتماعية مختلفة اختلافاً جذرياً عما شهدته المنطقة منذ عقد التسعينيات. ويحتل تحدي تحقيق العدالة الاجتماعية الصدارة في هذا الشأن، وهي تقوم على شطرين: العدالة في الحقوق والعدالة في الواجبات. أما العدالة في الحقوق فتقوم على التوزيع العادل لدخل الدولة من خلال أوجه الإنفاق العام في الموازنة، بحيث تُعطى الأولوية المطلقة لتحسين أوضاع الفئات والمناطق المهمشة وتنميتها، وتحقيق الاستثمار التنموي لموارد الدولة والمجتمع لتوفير فرص عمل لائقة للجميع ودفع عجلة الاقتصاد المنتج، بخلاف الاقتصاد الريعي الذي يسود في معظم البلدان العربية. أما العدالة في الواجبات فتتحقق من خلال التزام جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بدفع ما يستحق عليهم من ضرائب ورسوم عادلة لتوفير الموارد المالية الكافية للدولة لتلبية احتياجات المجتمع. وهنا يأتي دور النظام الضريبي الذي هو في صميم مسألة العدالة الاجتماعية، إذ لا تتحقق هذه العدالة سوى بالضريبة التصاعديّة والتمايزية التي تجعل أفراد المجتمع يساهمون في تمويل تنمية البلاد كل حسب طاقته وسعته، بدلاً من حالة الظلم الفاقعة القائمة في المنطقة العربية، حيث يتحمل العاملون بأجر الجزء الأكبر من العبء الضريبي، في حين يتهرب منه على أوسع نطاق أصحاب الدخل العالية والرساميل والثروات والمشاريع المربحة وأصحاب السلطة الفاسدين.<sup>٩٥</sup>

**فالعدالة الاجتماعية تتحسن بتحقيق شرطين: الأول، تأمين إيرادات مالية كافية للدولة من خلال الضريبة العادلة على مداخيل وثروات المؤسسات والأفراد، وثانياً توزيع مداخيل الدولة توزيعاً عادلاً يهدف إلى الحد من الفروقات الاجتماعية وضمان العيش الكريم للجميع، وهو ذا المعنى الرئيسي للكرامة التي كانت هي الأخرى شعاراً مركزياً من شعارات الاحتجاجات الشعبية.**

ومن هنا فإن تحليل وتقييم نظم الضريبة القائمة في عدد من الدول العربية المختارة وما يتصل بها من سياسات وإجراءات تنفيذية، تكتسب أهمية خاصة نظراً لأن هذه النظم لطالما كانت موضع مراجعة وتعديل ولم تستقر بعد. النظام الضريبي (سياسة وتشريع وإجراءات تنفيذية) في أي دولة، هو نتاج النموذج الاقتصادي - الاجتماعي المطبق فيها. أما النموذج الاقتصادي هو خيار سياسي بامتياز ويعكس موازين القوى في المجتمع. ويمثل النظام الضريبي التناقضات القائمة في المصالح الاقتصادية بين فئات المجتمع المختلفة. ولهذا يلعب النظام الضريبي، كمكون رئيس في السياسة المالية، دوراً محورياً افتراضياً في تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية من خلال إعادة توزيع الدخل والثروة لصالح الفقراء ومحدودي الدخل على حساب الأغنياء وميسوري الحال.

وبالتالي فإن أي جهد تقييمي شامل لهذه النظم على قاعدتي الكفاءة والعدالة، سيسهم في تطويرها بالاتجاه الذي يحقق انسجاماً أكبر مع ظروف وخصائص الاقتصادات الوطنية، ومع متطلبات العدالة الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، فالقضية المتعلقة بآثار السياسة الضريبية ومدى ملاءمتها للعدالة الاجتماعية، لم تُناقش في الكتابات التي تغطي المنطقة العربية إلا منذ وقت قريب جداً (شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية ٢٠١٦، عبد الكريم ٢٠١٦). ومع ذلك، ثمة أسباب وملاحظات كافية لدعم فرضية مفادها بأن السياسة الضريبية في معظم البلدان العربية لا تستجيب للعدالة الاجتماعية ولا للعوامل الجندرية، وبالتالي تنتج تفاوتاً وعدم مساواة بين الأغنياء والفقراء، وبين المكلفين من الرجال والنساء على حد سواء (عبد الكريم، ٢٠١٧). وهكذا، فإن البحوث التجريبية في هذا المجال تكتسب أهمية تنموية خاصة ولها ما يبررها.

<sup>٩٥</sup> انظر على سبيل المثال دراسة شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية حول النظم الضريبية في ست دول عربية في عام ٢٠١٤.

## ١,١ أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تقييم النظم الضريبية لأربع دول عربية غير نفطية وهي مصر ولبنان والأردن وفلسطين من منظور العدالة الاقتصادية والاجتماعية. وستحاول الدراسة الإجابة عن الأسئلة البحثية الآتية:

١. ما هي أبرز ملامح وخصائص النظم الضريبية في الدول المشمولة في الدراسة؟ وما هي أوجه الشبه والاختلاف بين هذه النظم؟
٢. إلى أي حد تستجيب هذه النظم لمتطلبات العدالة الاقتصادية والاجتماعية؟
٣. كيف تتداخل هذه النظم مع قضايا أساسية ومشاركة مثل العمل غير المهيكل أو غير المنظم والنوع الاجتماعي؟
٤. ما هي أبرز الإصلاحات المطلوبة على هذه النظم لتحسين مستوى العدالة الضريبية ومن ثم العدالة الاقتصادية والاجتماعية؟

تتشابه هذه الدول الأربع إلى حد ما في قلة مواردها الطبيعية ووفرة مواردها البشرية. وفي هياكلها الاقتصادية والاجتماعية. وفي حالة الاقتصاد وإدارة الدولة له من خلال السياسات الاقتصادية الكلية المشتقة من نموذج اقتصاد السوق الحر وفي مقدمتها السياسة الضريبية. ويبرز في هذه الدول الأربع: أولاً حجم الدعم الخارجي الكبير لمساعدة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المختلفة والإنفاق ضمن بنود الموازنة العامة. وهذا الدعم يعمل أساساً وفق شروط اجتماعية واقتصادية وسياسية تدفع لقاءه الدول العربية أثمناً على حساب مواطنيها الفقراء. ثانياً حجم الدين العام الكبير وتكاليف خدمته العالية، بما يكبل إمكانيات إطلاق تنمية معتمدة على الذات في هذه الدول. كما أن هذا يهدد فكرة التنمية المستدامة للأجيال القادمة لأنها هي الأساس من سيدفع الثمن. بالإضافة إلى ذلك، فإن القروض والديون تفرض مزيداً من الشروط الاقتصادية والاجتماعية وتحديد في تخفيض كبير للإنفاق الاجتماعي، ورفع الدعم عن السلع الأساسية والمحروقات وزيادة العبء على الفقراء، من خلال فرض رسوم ضريبية عالية، ما يؤدي بدوره إلى إنتاج المزيد من الفقر واللامساواة في مجتمعات هذه الدول. وللمفهوم الأوسع للعدالة أهمية خاصة في المنطقة العربية. حيث كشفت التحولات السياسية الجارية في العالم العربي عن أن مجموعات عديدة من المواطنين في معظم بلدان المنطقة تشعر منذ فترة طويلة بأنها محرومة من الفرص الاقتصادية والخدمات العامة، ومعرضة لمضايقات المسؤولين، ومستبعدة من منافع النمو المرتفع الذي تحقق في السنوات الأولى من الألفية الثالثة (PEW RESEARCH CENTER، ٢٠١٤).

## ١,٢ منهجية إعداد الدراسة

تأتي هذه الدراسة استكمالاً للجهود البحثية التي قامت به شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية وبالتعاون مع Christian Aid حول السياسات الضريبية في المنطقة العربية وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية. وفي إطار هذا المشروع، جرى في عام ٢٠١٤ إعداد دراسة مقارنة حول النظم الضريبية في ست دول عربية هي مصر والأردن وفلسطين ولبنان وتونس والمغرب. وتستفيد هذه الدراسة من نتائج الدراسة الأولى، وتستند إلى المعطيات والتحليلات التفصيلية التي وردت في التقارير الوطنية للدول الأربع المستهدفة، إلى جانب النقاشات التي تمت في ورشات العمل الإقليمية والوطنية. كما أنه جرت مراجعة شاملة للأدبيات المنشورة حول العدالة الضريبية في المنطقة العربية وخارجها وذلك بغرض تطوير معايير وأسس مفاهيمية/نظرية تُستخدم للمقارنات والمقاربات في هذه الدراسة.

ولكن بسبب أن التقارير الوطنية لم تتبع منهجاً بحثياً ولا هيكلًا موحدًا ولا تحتوي على بيانات مكتملة ومتماثلة، فإن هذه الدراسة قد لا تحمل مقارنات مفيدة بين هذه الدول في جميع محاورها. وللتغلب على هذه الإشكالية، ستتناول هذه الدراسة القضايا المشتركة المشمولة في التقارير، وستفرد محاور أخرى ذات صلة بموضوع العدالة الضريبية من واقع البيانات المتوفرة فيها وفي مصادر أخرى.

١,٣ مفاهيم ومصطلحات الدراسة<sup>٩٦</sup>

تعرف **الطاقة الضريبية** بأنها "الحدود القصوى للإيرادات التي يمكن تحصيلها على شكل ضرائب، آخذين في الاعتبار حجم وهيكل الناتج المحلي الإجمالي ومقدار النفقات العامة والمستوى المعيشي للمواطنين، مراعين في ذلك مقدرة الأفراد على دفع الضرائب وقدرة الحكومة على جبايتها وتحصيلها". وعليه فإن الطاقة الضريبية تمثل العبء الضريبي الأمثل الذي يوفق بين حاجة الحكومة للإيرادات الضريبية لتغطية نفقاتها ومقدرتها على جباية وتحصيل تلك الإيرادات من جهة، ومقدرة المكلف على دفع الضرائب وقدرته على تحمل عبئها من جهة أخرى. ويرى (Dalton، ١٩٩١) أن هناك نوعين من الطاقة الضريبية هما الطاقة الضريبية المطلقة لدولة واحدة، والطاقة الضريبية النسبية لدولتين أو أكثر.

<sup>٩٦</sup> جرى أخذ هذه التعريفات من دراسة عبدالكريم (٢٠١٥)، تقييم قانون ضريبة الدخل الفلسطيني لعام ٢٠١١ وتعديلاته من منظور العدالة الاقتصادية والاجتماعية، مفتاح.

**الطاقة الضريبية المطلقة** لدولة واحدة: ما يمكن اقتطاعه كضريبة من دون إحداث آثار سلبية مختلفة على الاقتصاد الكلي وعلى المكلفين من مؤسسات وأفراد، وعليه فإن الآثار السلبية الناتجة عن تطبيق نظام ضريبي، تعني تجاوز الإيرادات الضريبية للطاقة الضريبية المطلقة لتلك الدولة. وأول مشكلة تواجه تحديد الطاقة الضريبية المطلقة للدولة هي تحديد معنى الآثار السلبية، وهل تُربط الطاقة الضريبية بالإنفاق الحكومي؟ فالمنفعة العامة الناتجة عن الإنفاق الحكومي يفترض أن تعوض التضحية المتمثلة في دفع الضريبة.

**الطاقة الضريبية النسبية** لدولتين أو أكثر: فيرى "دالتون" أيضاً أن مقارنة مساهمة الإيرادات الضريبية في الإيرادات العامة بين دولتين تعطي تصوراً واضحاً يتبين منه أن إحدى الدولتين قد تكون تجاوزت الطاقة الضريبية نسبة إلى الدولة الأخرى، بينما الدولة الأخرى قد تكون ما زالت دون تخطيها تلك الطاقة.

أما العبء الضريبي فهو "إجمالي الضرائب التي يدفعها المجتمع فعلاً، منسوباً إلى أحد المؤشرات التي تدل على دخل المجتمع، مثل الناتج المحلي الإجمالي أو الناتج القومي الإجمالي".

**العدالة الضريبية:** حالة أو صفة تميز الضريبة، وتتجمع تلك الصفة عن طريق عدد من الوسائل التي تؤثر في الضريبة، فتجعل الفرد يتقبل دفعها عن طيب خاطر نسبياً. والفرد لا يرتضي دفع الضريبة مختاراً، إلا إذا أيقن أنه يسهم في تغطية النفقات العامة للدولة نصيباً يتناسب مع نصيب كل فرد تبعاً لدخله، واقتنع أنه مع هذا النصيب لن يؤثر في النهاية على دخله إلا بالقدر نفسه الذي يؤثر فيه على دخل غيره. وتعتبر العدالة الضريبية شرطاً مهماً لتحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية، ولكنها غير كافية، حيث يتطلب تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية توفر شروط وتدابير إضافية. وترتبط العدالة الضريبية مع مبدأ القدرة على الدفع الذي يوضع نوعين من العدالة في النظام الضريبي وهما: العدالة الأفقية والعدالة الرأسية.

تتحقق **العدالة الأفقية** Horizontal Justice عندما يدفع الأشخاص المكلفون الذين يتمتعون بظروف متساوية من ناحية الدخل وحجم العائلة مثلاً القدر نفسه من الضرائب.

وتتحقق **العدالة الرأسية** vertical Justice عندما تتم معاملة الأشخاص الذين يواجهون ظروفاً اقتصادية مختلفة بمعاملة مختلفة، بمعنى تكون مسؤولياتهم الضريبية مختلفة، وبالتالي فإن الأشخاص الذين هم في وضع اقتصادي أفضل يتحملون ضرائب أكبر من الآخرين.

**الشخص المكلف بدفع الضريبة:** كل شخص ملزم بدفع الضريبة أو اقتطاعها أو توريدها بموجب أحكام هذا القرار بقانون.

**الشخص الطبيعي:** الفرد المكلف أو الشريك في شركة التضامن أو شركة التوصية البسيطة أو أية شركات أشخاص يحددها القانون.

**الشخص المعنوي:** كل إدارة أو مؤسسة يمنحها القانون شخصية معنوية؛ كالجمعيات على اختلاف أنواعها والشركات المساهمة العامة أو ذات المسؤولية المحدودة وشركات التوصية بالأسهم والشركات الأجنبية سواء كانت مقيمة أو غير مقيمة.

**الدخل الخاضع للضريبة:** مجموع الدخول الصافية بعد تنزيل الخسائر المدورة والإعفاءات والتبرعات على التوالي والمنصوص عليها في القانون.

## ٢. الإطار المفاهيمي للعدالة الضريبية

للإيرادات الضريبية أهمية خاصة في تمويل النفقات العامة في جميع الدول والتي بدورها تعمل على تنشيط الاقتصاد المحلي ورفع مستوى الرفاه الاجتماعي للمواطنين بشكل عام. ولكن من الطبيعي أن يكون للعبء الضريبي، المفروض على المكلفين أفراداً ومؤسسات، حدود معقولة تتناسب مع حجم وهيكل الناتج المحلي الإجمالي ومستوى النفقات العامة، ومع ظروف المكلفين الاقتصادية والاجتماعية، ومع قدرة الحكومة على جبايتها، وهذا ما يطلق عليه الطاقة الضريبية للاقتصاد. وإذا ما تجاوز العبء أو الجهد الضريبي الفعلي، أي نسبة التحصيلات الضريبية الفعلية إلى الناتج المحلي الإجمالي، الطاقة الضريبية المفترضة أو المعيارية للاقتصاد الوطني، يكون هناك خشية من أن يشكل ذلك عائقاً أمام حركة وتوجه الاستهلاك والاستثمار الخاص المحلي والخارجي.

وفي الوقت نفسه، يجب النظر ليس فقط إلى حجم العبء الضريبي، وإنما إلى توزيعه على الفئات الاجتماعية المختلفة. فقد يتناسب العبء الضريبي مع الطاقة الضريبية للاقتصاد، إلا أن هذا العبء قد لا يكون موزعاً بشكل عادل. فقد يتركز هذا العبء على الفئات الضعيفة (الفقيرة) في المجتمع، ما يزيد ويكرس من الفجوات الاجتماعية القائمة ويزيد من تركيز الثروة بأيدي القلة. كما أنه من المهم النظر إلى سياسة الإعفاءات والامتيازات الضريبية التي تُمنح لمشاريع الأعمال والأنشطة الاقتصادية، التي قد لا تُسهم في تحفيز الاستثمارات الخاصة في القطاعات الإنتاجية الحقيقية، أو التي لا تعتمد على الكثافة العمالية أو على جلب وتوطين التكنولوجيا الحديثة.

يحدد الفريق الفني المعني بتمويل التنمية والتابع للأمم المتحدة أن الضرائب تشكل مورداً هاماً وأساسياً في تمويل نفقات الدولة تجاه الخدمات الاجتماعية، ويستتبع تمويل مستوى كاف من النفقات العامة، بما في ذلك شبكات الأمان الاجتماعي مع الحد من العجز في الموازنة، تحصيل إيرادات كافية من الضرائب. وينبغي أن تكون الإيرادات الضريبية (التي تكملها المساعدة الخارجية في البلدان منخفضة الدخل) كافية حتى يتسنى تمويل النفقات من دون اللجوء إلى فرض ضريبة التضخم، التي تقع على كاهل الفقراء بصورة غير متناسبة، أو إلى تثبيت استثمارات القطاع الخاص ذات المردود التنموي المستدام والحقيقي. وقد بيّنت التجربة أن الهيكل الضريبي مهما كان جذاباً على الورق، لن تكون له قيمة تذكر إذا طبق بطريقة تعوزها الكفاءة أو يشوبها الفساد. ويشير ذلك إلى ضرورة تبسيط النظام الضريبي، حيثما كان ذلك ممكناً، وإلى أهمية بناء إدارة ضريبية تتسم بالشفافية وتخضع للمساءلة وتكون خالية من الفساد... علاوة على الحد من نطاق التهرب الضريبي. وسيسمح هذا بتوسيع القاعدة الضريبية، وبالتالي تخفيض المعدلات الضريبية الحدية، ما سيساعد على الحد من الآثار المثبطة مع زيادة الطابع التدريجي للضرائب.<sup>٩٧</sup>

ويمكن "للعدالة الضريبية" أن تساعد أيضاً في تلبية المطالب التي تدعو إلى توفير مزيد من العدالة الاجتماعية - الاقتصادية، لأن النظم الضريبية تمثل محور التقاء حيوي بين الدولة ومواطنيها. ويأتي عدم المساواة في صدارة النقاش الحالي حول السياسات العامة. ففي كل من البلدان المتقدمة أو النامية يناقش صناع السياسات والجمهور تفاقم عدم المساواة في الدخل والثروة الذي لوحظ في العديد من البلدان، ودور السياسة الاقتصادية في التصدي له (IMF 2014a). وفي حين أن الدرجة المنشودة من المساواة في الدخل والثروة هي في نهاية المطاف خيار اجتماعي يتخذه كل بلد ذي سيادة، وهناك حجج قوية مفادها أن التفاوت الحاد يضر بوتيرة النمو ونوعيته (Ostry and others, 2014). (٢٠١٤)

ومن المعروف أن الإيرادات الضريبية تأتي من مصدرين رئيسيين هما: الضرائب المباشرة وتتمثل في ضريبتَي الدخل والأرباح، والضرائب غير المباشرة وتتمثل في ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات وضريبة الشراء والرسوم الجمركية. وتختلف نسبة مساهمة كل مصدر في الإيرادات الضريبية الإجمالية من دولة لأخرى باختلاف طبيعة النظام الضريبي المطبق وباختلاف هيكل الناتج المحلي فيها.

٩٧ الأمم المتحدة، ٢٠٠٠، تقرير الفريق التقني رفيع المستوى المعني بتمويل التنمية، الرابط الإلكتروني: [http://www.un.org/arabic/documents/reports/financing/A\\_1000\\_55.htm](http://www.un.org/arabic/documents/reports/financing/A_1000_55.htm)

وفي حال أن تأتي معظم الإيرادات الضريبية من الضرائب غير المباشرة (التجارة والاستهلاك)، وليس من الضرائب المباشرة على الدخل والثروة، ينشأ اختلال في الهيكل الضريبي، ما يستوجب التقييم والإصلاح لما قد يحمله من مدلولات سلبية على عدالة النظام الضريبي برمته. فالضرائب غير المباشرة، وخصوصاً ضريبة القيمة المضافة، تُفرض على المستهلك النهائي للسلع والخدمات بدون تمييز بين غني أو فقير، وبدون تمييز بين السلع والخدمات الكمالية والأساسية، وعليه فهي بذلك تتجاهل مبدأ العدالة الاقتصادية والاجتماعية بين فئات المجتمع المختلفة.

وقد اعتبرت ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات مفيدة في العديد من البلدان لأنها توزع العبء الضريبي على قاعدة ضريبية واسعة، على الرغم من أنه قد تكون هناك حاجة إلى توخي الحرص للحيلولة دون وقوع النصيب الأعظم من هذا العبء على كاهل الفقراء. وينشأ اختلال آخر في النظام الضريبي كلما جاءت الضرائب المباشرة التي تجيها هذه الدول في جملها من دخول الأفراد (الأجور والرواتب المخضومة من المصدر)، بينما تكون حصة ضريبة دخل الشركات منخفضة بكل المقاييس، إما بسبب تمتع عدد كبير من الشركات الكبرى بإعفاء ضريبي وفقاً لقوانين تشجيع الاستثمار لسنوات طويلة، أو بسبب محدودية تصاعدية معدلات الضريبة على الدخل المرتفعة. وهذه السمات تثير تساؤلات مشروعة حول عدالة النظام الضريبي بشكل عام.<sup>٩٨</sup>

وبالنسبة لضريبة الدخل، يتم الأخذ بمبدأ الضرائب التصاعدية في العديد من دول العالم لكونها تحقق عوائد ضريبية أعلى، وتحاول الوصول أو الاقتراب من العدالة الاجتماعية. ومن جهة أخرى، يتم تحفيز الاستثمار من خلال تطبيق قانون تشجيع الاستثمار، والذي يتضمن إعفاءات ضريبية لعدة سنوات قابلة للتجديد، وهنا قد يظهر تعارض المصالح واختلافها بين فئات المجتمع، لذلك يجب عدم الانصياع أو الالتفات إلى اعتراض أصحاب الدخل العالية عن رفضهم مبدأ الضرائب التصاعدية على دخولهم وأرباحهم. ففي الولايات المتحدة الأميركية مثلاً، فإن الشخص الذي يبلغ دخله ٧٠ ألف دولار يدفع ضريبة أكثر من الذي يبلغ دخله ٥٠ ألف دولار، لأن كلاهما يخضع لنسب وشرائح ضريبية مختلفة. كما أن الضرائب التصاعدية تعمل على إعادة توزيع الدخل تدريجياً. ولمجرد تقديم مثال على ذلك، فإن ١٪ من الأميركيين الأكثر ثراءً، يسدودون نحو ربع إجمالي الضرائب التي تستوفيها الحكومة، فيما لا تتعدى المساهمة الضريبية للخمسة الأدنى من السكان، بحسب مدخولهم، ٢٪ فقط.<sup>٩٩</sup> فأين نحن من ذلك، فالضرائب التصاعدية تلعب دوراً ملموساً في إعادة توزيع الدخل بين الأفراد من خلال فرضها معدلات ضريبية أعلى على أصحاب الدخل المرتفعة جداً.

كما تأخذ العديد من الدول بمبدأ آخر لا يقل أهمية عن مبدأ التصاعدية في تحقيق العدالة الضريبية، وهو مبدأ التمايزية أو التفاضلية على أساس مصدر الدخل والظروف الاقتصادية والاجتماعية للمكلفين، فمثلاً يجب عدم المساواة في فرض الضريبة بين الدخل المتأتي من الأنشطة الزراعية ذات القيمة المضافة العالية للأسر والاقتصاد الكلي في دول العالم النامية، وذلك المتأتي من أنشطة اقتصادية ذات قيمة مضافة منخفضة مثل صفقات الأراضي وعمليات المتاجرة والمضاربة في أسواق المال. كما أن الضريبة يجب أن تمايز بين ظروف المكلفين من حيث حاجاتهم للتعليم والرعاية الصحية. وتنطبق التمايزية أيضاً على ضرائب التجارة والاستهلاك بحيث تخضع السلع والخدمات لنسب مختلفة تبعاً لأهميتها في سلة المستهلك، فالسلع الأساسية التي يستهلكها كل الناس تخضع لنسبة أقل من تلك الكمالية التي يستهلكها الأغنياء بشكل أكبر نسبياً.

وحتى يحقق نظام ضريبة الدخل أهدافه بأبعاده الثلاثة: المالية والاقتصادية والاجتماعية، لا بد من أخذ المبادئ الآتية في الاعتبار (خرابشة، ١٩٩٦):

١. تطبيق مبدأ التصاعد الضريبي وذلك من أجل:
  - منع تركيز الثروة في أيدي قلة من المكتسبين لها وضرورة إعادة توزيعها لتستفيد منها فئات المجتمع كافة.
  - فرض التصاعد حسب سهولة اكتساب الدخل.
  - تشجيع إقامة الشركات المساهمة العامة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة.
٢. وضع معدلات وشرائح عادلة تتناسب وقدرة المكلف بعد دراسة الطاقة الضريبية والعبء الضريبي.
٣. إيجاد مناخ استثماري ملائم ومستقر لتشجيع وتحفيز الاستثمار المحلي والخارجي وخصوصاً في القطاعات الإنتاجية الحقيقية مثل الزراعة والصناعة.

٩٨ مذكرة مناقشات خبراء صندوق النقد الدولي، العدالة الضريبية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠١٥.

٩٩ مكتب موازنة الكونغرس الأميركي

<http://www.alhayat.com/Articles/5826229>



٤. تنمية المدخرات الوطنية بما يلبي حاجات الاستثمار.

٥. تحفيز التصدير السلعي والخدماتي.

ويجب أن لا تقاس فاعلية إدارة الإيرادات العامة فقط بالتزايد في حجمها، بل كذلك في مدى كونها تنفيذاً لخطة مدروسة وواضحة تربط مؤشرات الإيرادات بالمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الكلية. والأهم من ذلك، مدى تأثير هذه الإيرادات وهيكلها على العدالة الاجتماعية ومستويات الرفاه العام. فقد تستطيع الإدارات السيئة أو الضعيفة جمع كميات أكبر من الإيرادات العامة، ولكن بالتركيز على القطاعات الاقتصادية الضعيفة والفئات الاجتماعية المهمشة والتي يسهل فرض الضرائب عليها مثل العمال والموظفين في القطاعين العام والخاص، والذي يطلق عليه مصطلح "خضم المصدر".

وفي هذه الحالة قد يكون العبء والجهد الضريبي متماثلين مع الطاقة الضريبية للاقتصاد المحلي، ولكن من ناحية ثانية وأهم فإنه لن يكون موزعاً بعدالة بين المكلفين. وبمعنى آخر فإن النسبة الأكبر من هذا العبء قد تتحمله فئة دون أخرى من المجتمع، وقد لا تكون هذه الفئة هي الأوفر حظاً. فجزء من المكلفين قد يتحملون عبئاً ضريبياً أكبر من حصتهم العادلة، وبالمقابل فإن الجزء الآخر من المكلفين يتحملون عبئاً ضريبياً أقل مما يتوجب عليهم تحمله. وإذا حصل ذلك فإن مبدأ العدالة الاقتصادية والاجتماعية الذي هو أحد أهم مرتكزات النظام الضريبي ينتفي.

وعليه، فإن معظم النظريات والتطبيقات الاقتصادية المعاصرة تعطي التشريعات والسياسات والإجراءات الضريبية أهمية بالغة في إطار الجهود التي تبذلها الحكومات لتوفير البيئة المحفزة للنشاط الاستثماري الخاص في الاقتصاد ولإحداث مستوى مقبول من التنمية الشاملة والمستدامة المستندة إلى مبدأ العدالة في توزيع الثروة والدخل. ويحتل النظام الضريبي صميم العقد الاجتماعي، ويمثل أداة قوية للحد من التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية من خلال توفير الخدمات الاجتماعية، وتأمين فرص عادلة اقتصادياً من خلال الإنفاق العام، وتوفير الضرائب موارد مالية تدعم خزينة الدولة، التي تستفيد بدورها من العائدات الضريبية لتنفيذ المشاريع التنموية والاجتماعية وتأمين الخدمات العامة للمواطنين. وهكذا، يساهم المواطنون في النفقات الحكومية كل بحسب قدرته النسبية، من خلال تقديم نسبة من المدخول الذي يجنونه، تحت رعاية الحكومة وحمايتها.

إن التزام المواطن بدفع الضرائب مرتبط بشكل كبير بثلاثة محاور رئيسية: المحور الأول يتمثل في فهم المواطن للأنظمة والقوانين الضريبية بسبب بساطته. أما المحور الثاني فيتعلق بمدى عدالة هذا النظام أو القانون من وجهة نظر المواطن نفسه. ويرتبط المحور الثالث بمدى ملاحظة المواطن جدوى دفع الضرائب، من خدمات عامة تمس حياته أو فعالية الحكومة في استخدام هذه الضرائب بشكل كفؤ يؤثر على الرفاه بشكل عام، ومدى إحساسه بالمواطنه والثقة بنزاهة وكفاءة الحكومة.

## ٢.١ العدالة الضريبية: المفهوم والمقياس والشروط

إن العدالة تعبير عن حالة معنوية، أي ليس لها مدلول مطلق. فهي ليست شيئاً مادياً يمكن لأي شخص قياسه أو حسابه مثل متغيرات أخرى. وبصورة عامة فإن العدالة الضريبية هي صفة تميز الضريبة وتتجمع تلك الصفة عن طريق عدد من الوسائل التي تؤثر في الضريبة فتجعل المكلف يتقبل دفعها عن طيب خاطر نسبياً. والمكلف لا يرتضى دفع الضريبة مختاراً إلا إذا أيقن أنه يسهم في تغطية النفقات العامة للدولة بنصيب يتناسب مع نصيب كل فرد تبعاً لدخله. وبهذا فإن العدالة الضريبية ترتبط مع مبدأ القدرة على الدفع.

أما أركان العدالة الضريبية فتتمثل في: المساواة أمام الضرائب وعمومية الضرائب وشخصتها. فالبنسبة للركن الأول للعدالة الضريبية (المساواة أمام الضرائب) فهو يعني تطبيق مبدأ المساواة أمام القانون، أي أن يكون جميع الأفراد متساوون في المعاملة أمام القانون بدون أية تفرقة أو تمييز على أساس الطبقات أو الدين أو العرق... الخ. وبهذا فإن المساواة أمام الضرائب تشمل تساوي الأفراد أمام أعباء الضرائب. وهناك نظريات عديدة ارتبطت بهذا الموضوع مثل نظرية المساواة في التضحية ونظرية الحد الأدنى للتضحية. فضلاً عن المقدرة التكليفية. أما الركن الثاني للعدالة الضريبية (عمومية الضرائب) فهو يعني أن الضرائب يجب أن تفرض على جميع الدخول والثروات في أي مجتمع من دون أن يكون هناك أي إعفاء من الضرائب من دون مسوغ قانوني. أما الركن الثالث للعدالة الضريبية (شخصانية الضريبة) فالفكر المالي يُجمع على أن إحدى وسائل تحقيق العدالة في توزيع الأعباء الضريبية بين المكلفين هو توفر الشخصانية في الضريبة، والضرائب الشخصية هي الضريبة التي تراعي حالة المكلف الشخصية ومركزه المالي، فتفرق في التعامل بين الأغنياء والفقراء على الرغم من تساويهما في الدخل على سبيل المثال. فالضرائب تعمل على تخفيف العبء الضريبي على العوائل ذات عدد الأفراد الكبير وإعفاء بعض المؤسسات والهيئات التي تقدم خدمات اجتماعية، هذا بالإضافة إلى فرض ضرائب عالية على بعض السلع الكمالية أو تلك التي تسبب آثاراً اجتماعية ضارة مثل المشروبات الروحية والسجائر.

ويمكن توضيح العدالة الضريبية عن طريق التفرقة بين كل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة. فيمكن اعتبار الضرائب المباشرة أنها تحقق العدالة لأنها تزداد بمعدل متناسق مع تزايد الدخل، والضرائب التصاعدية تكون أكثر عدالة نظراً لكون المقدرة التكاليفية لكل شخص تتأثر بحجم دخله أو ثروته. فتكون المقدرة التكاليفية أكبر لأصحاب الدخل والثروات الكبيرة من أصحاب الدخل والثروات الصغيرة. ويجب أن يؤخذ مقدار الدخل أو الثروة في الاعتبار عند فرض ضريبة، إذ تزداد نسبة الضريبة نتيجة لزيادة أي منهما. بعبارة أخرى، إن الضريبة التصاعدية هي الضريبة الوحيدة التي يمكن أن تتحقق بواسطتها العدالة في توزيع الأعباء على المكلفين. في حين نجد أن الضرائب غير المباشرة لا تحقق العدالة، إلا إذا بُنيت على أساس التمييز في نسبها بين السلع والخدمات، لأنها تُفرض على السلع المستهلكة، وبالتالي فإن عبء هذه الضرائب لا يتوزع تبعاً لقدرة المكلف، وذلك لعدم وجود تناسب بين مقدار ما يدفعه المكلف وبين مقدار دخله، فكلما انخفض الدخل ازداد عبء هذه الضرائب والعكس صحيح. فيكون عبؤها أكبر على الطبقات الفقيرة لذلك تسمى أحياناً بالضرائب اللاديمقراطية.

وهنا يجب أن نشير إلى العلاقة بين العدالة الضريبية والعدالة الاجتماعية، فالعدالة الضريبية تتحقق إذا خضع جميع المكلفين من هم في مركز اقتصادي واحد إلى عبء ضريبي متساوٍ. الأمر الذي يجعلهم يشعرون بعدالة الضريبة وتقبل دفعها عن طيب خاطر نسبياً. فالأغنياء يتحملون عبئاً ضريبياً أكثر من الفقراء. في المقابل تتحقق العدالة الاجتماعية عن طريق الدور الذي تلعبه السياسية الضريبية في العمل على الحد من الفوارق والاختلافات على النواحي الاقتصادية والاجتماعية كافة لأفراد المجتمع. فعن طريق الضرائب يتم توزيع الدخل بين الأغنياء والفقراء وذلك باستقطاع جزء من الثروات والدخول المرتفعة وإعادة توزيعها على الفقراء بصورة الخدمات التي تقدمها الدولة لهم كالإعانات الاجتماعية للعاطلين عن العمل وكبار السن.

خلاصة القول: يمكن للضريبة أن تحقق العدالة الاجتماعية إذا تم اتباع نظام ضريبي تصاعدي وتفاضلي يعمل على فرض الضرائب بحسب قدرة المكلفين وإيراعي ظروفهم المعيشية ويميز بين السلع الأساسية والكمالية، ما يقلل الشعور بالظلم، وبالتالي يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية ويزيد من رفاهية المجتمع.

## ٢,٢ متى تتحقق العدالة الضريبية؟

تضطلع الضرائب بدور مهم في تحقيق العدالة. ففي معظم دول العالم، ركزت الإصلاحات المالية في معظم الدول في السنوات الأخيرة بشكل أساسي على سياسة الإنفاق العام مع إغفال للسياسة الضريبية. ولم تحقق هذه الإصلاحات الأهداف التنموية المنشودة بشكل مرضٍ، ما أبرز الحاجة إلى إصلاح شمولي أكثر فعالية يستجيب للعدالة في توزيع الدخل والثروة. وهذا يؤشر إلى أهمية إصلاح السياسة الضريبية أيضاً. على سبيل المثال، شجع صندوق النقد الدولي على إصلاح الدعم في دول العالم النامية ومنها العربية والمقترن مع تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي، ما قد يكون عمل على تحقيق وفورات في المالية العامة، ولكنها قلصت الدعم المقدم للأسر الفقيرة، وبالتالي أضرت بالعدالة والتوجه الاجتماعي للنفقات العامة. وتساهم الضرائب (من عدمها) بشكل أهم في تحديد العلاقة بين المواطن والدولة من حيث المساواة في المعاملة، وتقاسم الأعباء، والفرص الاقتصادية بعدالة. فإصلاح سياسة الإنفاق العام وحدها لا تكفي لتحسين العدالة بل قد تضر بها، والمطلوب هو إصلاح السياسة الضريبية أيضاً.

إن العدالة ما هي إلا نتيجة جزئية للنظم الضريبية الجيدة. فالجهود الرامية إلى تحقيق العدالة الضريبية ينبغي أن تكون متسقة مع رؤية أوسع لدور المالية العامة للدولة، وأن تشمل الإيرادات والنفقات على حد سواء. كذلك يتعين على الإصلاحات الرامية إلى تحقيق العدالة ألا تغفل التعقيد الذي ينطوي عليه تحديد مستوى وهيكل الضرائب المناسب لكل بلد على حدة، وهي عملية تعتمد على السياق الاقتصادي والاجتماعي وظروف الاقتصاد الكلي لكل بلد على حدة.

- وقد أشارت مذكرة مناقشات صندوق النقد الدولي لعام ٢٠١٥ حول العدالة الضريبية إلى عدد من الشروط التي يجب أن تتوفر لتحقيق هذه العدالة وهي:
- كفاية الإيرادات الضريبية المحصلة مقارنة بحجم النفقات العامة والطاقة الضريبية المعيارية للاقتصاد، مع مراعاة التوزيع المتكافئ لهذه الإيرادات بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة.
  - توزيع العبء الضريبي على المكلفين بشكل يتناسب مع مستوى الدخل والثروة والظروف الاقتصادية والاجتماعية، أي مراعاة التصاعدية والتفاضلية في النظام الضريبي.
  - الشمولية في العبء الضريبي بحيث يدفع جميع المكلفين من دون استثناء ما يترتب عليهم من التزامات مالية، وهذا يعني توسيع القاعدة الضريبية (التوسع الأفقي) بدلاً من التوسع العمودي، ويعني أيضاً الحد من التهرب والتجنب الضريبي.
  - تنفيذ السياسة والإجراءات الضريبية بكفاءة وفعالية وعلى أساس من المساواة أمام القانون دونما محاباة أو محسوبية أو فساد وعلى أسس من الشفافية والمساءلة.
  - وفي الاتجاه نفسه، قامت منظمة OXFAM العالمية وبالتعاون مع شبكة إفريقيا للعدالة الضريبية على تطوير إطار بحثي موحد لاحتساب مؤشر العدالة الضريبية ورصد التغييرات التي تطرأ عليه من سنة إلى أخرى. وشمل هذا الإطار العناصر الأساسية الآتية:
  - وصف تحليلي للنظام الضريبي السائد في الدولة.
  - كيفية توزيع العبء الضريبي على المكلفين (أفراد وشركات، ضرائب مباشرة وغير مباشرة) ومدى تصاعدية وتفاضلية هذا النظام.
  - كفاية التحصيلات الضريبية من حيث الحجم والشمولية والتهرب الضريبي.
  - فعالية وكفاءة إدارة هذا النظام ومدى توفر أسس الشفافية والمساءلة في إدارته.
  - حجم وتوزيع الإنفاق العام وتحديد مدى استجابته للأولويات التنموية واحتياجات الفئات الضعيفة في المجتمع من خدمات أساسية وفرص اقتصادية وحماية اجتماعية.

ويبدو أن هناك تقاطعات كبيرة بين مؤشرات العدالة الضريبية التي وردت في وثيقة صندوق النقد الدولي ومنظمة أوكسفام، باستثناء إضافة الأخيرة لبند يتعلق بالإنفاق العام. ولأغراض هذه الدراسة، فسيتم استخدام نموذج أوكسفام في تحليل وتقييم النظم الضريبية في الدول العربية المستهدفة من منظور العدالة الاقتصادية والاجتماعية.

### ٣. ملامح وخصائص النظم الضريبية في الدول العربية المستهدفة

نعرض في هذا الجزء من الدراسة أبرز خصائص النظم الضريبية في الدول المشمولة في الدراسة، مع إظهار التشابهات والتباينات في ما بينها. كما تتم الإشارة المبدئية حيث كان ذلك ضرورياً لعلاقة هذه الخصائص بالعدالة. وقد جرت الاستفادة من مصادر مختلفة في الحصول على البيانات الإحصائية التي تدعم الاستنتاجات لتوصيف هذه النظم. ومن هذه المصادر تقارير صندوق النقد الدولي وصندوق النقد العربي والإسكوا والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لسنوات مختلفة والدراسات السابقة لشبكة المنظمات غير الحكومية للتنمية ومن ضمنها التقارير الوطنية الحديثة لهذه الدول التي جرى إعدادها كأوراق مرجعية لهذه الدراسة.

– تتميز غالبية النظم الضريبية في هذه الدول بمصادر مستقرة ومتنوعة من الإيرادات، ولكن بمستويات أقل مما هي عليه في سائر بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. علاوة على ذلك، فإن النظم الضريبية تعاني من تدني منسوب التصاعدية، ولا تدعم تكافؤ الفرص بين الشركات، كما أنها معقدة للغاية، ما يجعل الإدارة الضريبية أكثر صعوبة، وغالباً ما يؤدي تعدد الإعفاءات الضريبية ومعدلات الضريبة إلى الحد من العدالة في إدارة هذه النظم. كما أن تركيز الضرائب على الدخل الشخصي وضرائب التجارة تؤدي إلى الحد من قدرتها على إعادة توزيع الدخل، في حين لا تقوم ضرائب الثروة، مثل ضرائب الممتلكات، إلا بدور محدود في حشد الموارد المالية لهذه الدول.

– الإيرادات الضريبية في هذه الدول تبلغ بالمتوسط حوالي ١٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في الأعوام ٢٠١٣-٢٠١٦. وكان أعلاها في فلسطين حيث بلغت هذه النسبة ٢٣٪ وأدناها في مصر ١١٪. أما في الأردن ولبنان فتبلغ النسبة حوالي ١٥٪، وهي بذلك أقل من المتوسط البالغ ١٧٪ في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية الأخرى. وهذا يؤشر إلى الإخلال بأساس كفاية الضرائب، وإلى أن الجهد والعبء الضريبي أقل من الطاقة الضريبية الكامنة أو الممكنة لاقتصاديات هذه الدول. علاوة على ذلك، شهدت تلك الإيرادات تقلباً حول ذلك المستوى منذ عام ١٩٩٠ في حين اتخذت اتجاهها صعودياً واضحاً في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية الأخرى.

– تتشابه هذه الدول في نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل إجمالي النفقات العامة في الموازنة بحيث تبلغ حوالي ٧٠٪، أما مساهمة الإيرادات الأخرى غير الضريبية سواء من الاستثمارات العامة أو الموارد الطبيعية أو رسوم الخدمات فهي محدودة ولا تتعدى ٥٪ في الأردن وفلسطين، بينما ترتفع في مصر ولبنان إلى حوالي ٨٪. أما باقي النفقات العامة (العجز في الموازنة) فيتم تمويله إما من خلال المساعدات الخارجية أو من خلال الاقتراض المحلي والخارجي (الدين العام). وهذا ما يفسر الارتفاع المتزايد في حجم الدين العام المتراكم على هذه الدول وارتفاع تكاليف خدمته من سنة إلى أخرى. وكنتيجة لانخفاض العوائد وزيادة الإنفاق، ارتفع عجز الموازنة في معظم الدول العربية. وبالتالي ارتفع إجمالي مبلغ الدين العام المستحق (الداخلي والخارجي على حد سواء) في كل الدول العربية بنسبة ١٤,٢٪ في عام ٢٠١٤ تقريباً عن مستواه السابق في عام ٢٠١٢، أي ما يعادل (٩٠,٦ مليار دولار أمريكي) بعد أن كانت ٥١,٦ مليار دولار أمريكي في ٢٠١٢. وهكذا ازداد الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ٤٨٪ في ٢٠١٢ إلى ٥٢,٢٪ في ٢٠١٤ (صندوق النقد العربي – التقرير الموحد، ٢٠١٥). ويمثل ارتفاع حجم الدين العام وكلفة خدمته في معظم الدول العربية واحداً من أهم التحديات التي تواجهنا والتي تقف عقبة في طريق تحقيق مستوى مقبول من التنمية المستدامة والعدالة. كما أن هذا الدين ستتحمل أعباءه الأجيال المستقبلية وسيضر بفرصها في النمو والتطور وصولاً إلى حياة كريمة وعادلة. أما في الدول الأربع المبحوثة على وجه الخصوص، يبلغ متوسط نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي في هذه الدول الأربع أكثر من ١٠٠٪، مع وجود تباين في هذه النسبة بين الدول، حيث يبلغ أعلاها في لبنان (أكثر من ١٨٠٪) وأقلها في فلسطين، ربما بسبب حادثة نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية وكبر حجم المساعدات الخارجية التي تلقاها (٤٠٪). أما في الأردن فتبلغ هذه النسبة ١٠٠٪ تقريباً، ونسبة مماثلة في مصر. ووقعت هذه الدول في ما يُعرف بـ"مصيدة الدين" (Debt Trap)، وهي الحالة التي لا تستطيع معها الدولة أن تجد حلولاً لتفاقم الدين العام وتكاليفه، وتضطر إلى أن تستمر في الاقتراض لتمويل العجز في موازنتها لأن الأموال المقترضة أصلاً لم يتم توظيفها في مشاريع تنموية مستدامة تدر إيرادات إضافية تزيد أعباء الدين نفسه.

– هيمنة الضرائب غير المباشرة على الإيرادات في جميع هذه الدول. تمثل الضرائب على التجارة المحلية للسلع والخدمات (غير المباشرة على الاستهلاك)، والتي تتألف من ضريبة القيمة المضافة وضرائب المكوس وضرائب المشتريات، أوسع مصادر الإيرادات الضريبية، حيث تبلغ بالمتوسط حوالي ٦٥٪ من الإيرادات الضريبية، وذلك تماشياً مع متوسط بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وتحقق هذه الضرائب إيرادات تبلغ في أقل مستوياتها ٥٠٪ من إجمالي الإيرادات في مصر وفي أعلى مستوياتها ٩٠٪ في فلسطين وفي الأردن ٧٠٪. أما في لبنان فتبلغ النسبة ٦٥٪. وبانت الضريبة على القيمة المضافة المساهم الأكبر في إيرادات هذه الدول. بالنسبة للبنان، على عكس دول كثيرة، فإن ضريبة القيمة المضافة تُفرض بنسبة موحدة عند ١٠٪ في المئة تنقل إلى المستهلك، مع بعض الاستثناءات تشمل على سبيل الذكر لا الحصر المواد الغذائية الأساسية والتعليم بالإضافة إلى بعض الكماليات منذ فرضها سنة ٢٠٠٢. وفي فلسطين فإن نسبة هذه الضريبة الموحدة على جميع السلع والخدمات بدون استثناء فتبلغ ١٦٪. وفي مصر صدر قانون جديد لضريبة القيمة المضافة من قبل أول برلمان منتخب بعد ٣٠ يونيو ٢٠١٣، في سبتمبر ٢٠١٦، والذي رفع من النسبة العامة للضريبة من ١٠٪ إلى ١٣٪ على أن تزيد إلى ١٤٪ في ٢٠١٧-٢٠١٨. أما في الأردن فتطبق ضريبة المبيعات بنسبة موحدة على جميع السلع.

وضرائب المشتريات والمكوس هي سيئة التصميم ولا تستهدف العدالة وتوفر إيرادات محدودة. فهذه الضرائب في الدول الأربع ترد إيرادات أقل مقارنة ببلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، ولا تستهدف تحديداً السلع والخدمات التي تستهلكها الأسر المعيشية ذات الدخل المرتفع. بل على العكس، فإنها تستهدف سلعاً يستهلكها جميع المواطنين مثل المحروقات والتبغ والسيارات والمشروبات الروحية. ففي فلسطين مثلاً، تُفرض ضرائب المكوس والمشتريات بنسب عالية جداً وموحدة على المحروقات والسيارات بدون أي اعتبار للعدالة.

– الضرائب على التجارة الدولية لها هيكل متفاوت للتعرفة الجمركية. بسبب تحرير التجارة وانضمام هذه الدول إلى منظمة التجارة العالمية، تراجعت نسبة الرسوم الجمركية في إجمالي الإيرادات الضريبية بشكل حاد وتدرجي في العقدين الماضيين. وترتب على تحرير التجارة انخفاض مستويات التعرفة الجمركية، وتراجع أسعار مدخلات الإنتاج المستوردة، وتوسيع أسواق التصدير. ومع ذلك، فإن التعريفات المتعددة وأحياناً ارتفاع معدلات الدولة الأولى بالرعاية) وهو المعدل الأدنى الذي يتحمله الشركاء التجاريون الذي يتلقون معاملة تفضيلية) والإعفاءات والامتيازات الجمركية الأخرى تشكل أرضية غير متكافئة للتنافس بين الشركات في المنطقة، وتضعف فعالية الاتفاقات التجارية الدولية، وتقوض الإيرادات المشتقة من الواردات.

وتبلغ نسبة الإيرادات الجمركية من الناتج المحلي لهذه الدول بالمتوسط أقل من ٢٪ وأقل من ٨٪ من الإيرادات الضريبية. في لبنان أكثر من ٨٤ في المئة من السلع تتراوح نسبة الرسوم الجمركية المفروضة عليها بين ٠.٠٠٠ و٠.٠٠٠ في المئة وهذه النسبة هي الأدنى في المنطقة (ديسوس وغالب ٢٠٠٦). كما تفرض ضريبة نوعية على عدد من الوحدات المستوردة ووزنها أو حجمها وليس على أسعارها أو قيمتها. (عواد ٢٠٠٢). يضاف إلى كل ذلك أن لبنان وقّع على اتفاقات تجارية متعددة إن كانت ثنائية أو متعددة الأطراف توفر معاملة وإعفاءات خاصة لبعض السلع المستوردة أو من أجل تفادي الضرائب المضاعفة على سلع معينة. ولم تعد تشكل هذه الضرائب أكثر من ٤٪ من الإيرادات الضريبية في مصر في السنوات الأخيرة منخفضة من مستويات قياسية (٢٥٪) في بداية الألفية الثالثة. ولا تختلف هذه النسبة كثيراً في لبنان والأردن وفلسطين.

وحيث إن الضرائب غير المباشرة تدفع من قبل الفقير والغني بنفس القيمة عند الاستهلاك، وهي في جميع الدول المشمولة في الدراسة مفروضة على معظم السلع، إذا ما استثنينا مصر لوجود شريحة ضريبية منخفضة على المواد الأساسية. وبالتالي فإن الفقراء وذوي الدخل المحدود يدفعون ضرائب عالية عند استهلاك المواد الغذائية وغيرها من السلع الضرورية للحياة، وهذا يثير شكوكاً كبيرة حول عدالة الأنظمة الضريبية المطبقة في هذه الدول.

– وعلى غرار بلدان الأسواق الناشئة والنامية، يبلغ متوسط مساهمة ضرائب دخل الشركات والأفراد في دول الدراسة بحوالي ثلث الإيرادات الضريبية. والجزء الأكبر من ضرائب الدخل يأتي من الأفراد العاملين بأجر (من المصدر) وليس من الشركات. والمساهمة الأكبر لضرائب الدخل في مصر حيث تصل إلى حوالي النصف والرابع في لبنان وحوالي ١٥٪ في الأردن وبنسبة أقل بكثير في فلسطين حيث تبلغ ٨٪ فقط.

– تدر الضرائب على الدخل الشخصي إيرادات أقل مقارنة ببلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، وغالباً ما لا تكون تصاعدياً بدرجة كبيرة:

١. المعدل الأعلى للضريبة على الدخل الشخصي في جميع الدول الأربع أقل من متوسط المعدل الأعلى في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وإلى جانب انخفاض المعدلات العليا للضريبة، يؤدي ارتفاع مستويات الدخل الحدية للتكليف الضريبي بشكل بالغ بالنسبة للشرائح العليا إلى استبعاد نسبة كبيرة من الأسر الميسورة. فأعلى شريحة لضريبة الدخل في مصر يبلغ معدلها ٢٥٪ يدفعها فقط هؤلاء الذين يكسبون ما لا يقل عن عشرة أضعاف متوسط دخل الفرد. وبالمثل، أضاف قانون ضريبة الدخل الأردني الذي تم اعتماده مؤخراً شريحة ثالثة يبلغ معدلها الضريبي ٢٠٪ تستهدف أولئك الذين يكسبون سبعة أضعاف دخل الفرد. أما في فلسطين فتم تخفيض أعلى معدل ضريبة من ٢٠٪ إلى ١٥٪ في التعديل الأخير لقانون ضريبة الدخل وبتطبيق ثلاث شرائح ضريبية فقط (٥ و ١٠ و ١٥٪). وفي لبنان فأعلى نسبة ضريبة هي أيضاً ٢١٪ وبتطبيق ٥ شرائح ( تتراوح بين ٤ و ٢١٪). وفي ضوء تحليل قانون الضريبة الأردني، نجد أن الشرائح المعتمدة لتصاعدية الالتزام الضريبي محدودة، ومحصورة في ثلاث شرائح متقاربة تمثلت في: ٧٪ لأول عشرة آلاف دينار و ١٤٪ للعشرة آلاف دينار التالية وما زاد عن ذلك ٢٠٪.

٢. الحد الأدنى للدخل الشخصي المعفى من الضريبة سنوياً في لبنان ومصر هو أقل بكثير من متوسط الأجر ومن خط الفقر الوطني، ويقترب منهما في فلسطين، ولكنه أعلى بكثير منهما في الأردن. ففي الأردن يبلغ هذا الحد ٢٤٠٠٠ دينار سنوياً، وهذا يشكل ٣ أضعاف الحد الأدنى في فلسطين (٣٦٠٠٠ شيكل إسرائيلي سنوياً، أي ما يعادل ٧٥٠٠ دينار) التي تتماثل فيها تكاليف المعيشة إلى حد كبير. أما في مصر فلا يزيد هذا الحد عن ١٢٠٠٠ جنيه سنوياً، أي أقل من ٧٠٠ دولار. وكلما انخفض الحد الأدنى للدخل المعفى من الضريبة، كلما زادت القاعدة الضريبية وبالتالي الإيرادات المتحصلة من ضرائب الدخل الشخصي. وهذا ما يفسر ارتفاع مساهمة هذا النوع من الضرائب في الإيرادات الضريبية في مصر مقارنة بالدول الأخرى. وبالمقابل فإن ذلك يؤدي إلى الإضرار بالعدالة الضريبية. كما أن الحد الأدنى للدخل غير الخاضع للضريبة في هذه الدول هو موحد لجميع المكلفين بدون اعتبار للفروقات في خصائصهم الديموغرافية وحاجاتهم الخاصة.

٣. لا تتضمن القاعدة الضريبية في الأردن وفلسطين من غير الأجور مثل الأرباح الرأسمالية وتوزيعات الأرباح على الأسهم والفوائد البنكية والصفقات العقارية، والتي تعود بالنفع بشكل غير متناسب على الأغنياء. أما في مصر فقد فرضت مؤخراً ضريبة على أرباح المتاجرة في الأسهم بنسبة ١٠٪، وفي لبنان فإن هذه الأرباح تخضع للضريبة بنسبة موحدة وهي ١٠٪. وفي لبنان تخضع الفوائد المصرفية لضريبة بنسبة ٥٪، بخلاف الدول الثلاث الأخرى. أما أرباح الصفقات العقارية فلا تخضع للضرائب في جميع هذه الدول.

٤. تدني الامتثال الضريبي، وهو ما يرجع جزئياً إلى كبر حجم الاقتصاد غير الرسمي وانتشار المدفوعات النقدية لجزء من الرواتب. وتحول ضعف القدرات الفنية والمؤسسية دون التحقق من الدخل الحقيقي الخاضع للضريبة. كما تتسم القاعدة الضريبية بعدم الشمولية نظراً لبقاء جزء مهم من المكلفين أصحاب المهن الحرة خارج المتابعة والملاحقة الضريبية. ويؤدي انتشار الخصومات والتنازلات الضريبية وتعقدتها إلى تسهيل التحايل الضريبي. ومن شأن النظم الضريبية الجزافية والتي تستند إلى تقديرات مأموري الضرائب تسهيل التهرب الضريبي إذا لم تطبق بصرامة.

– تُطبَّق ضرائب دخل الشركات بمعدلات معتدلة نسبياً، ولكنها تعاني من تعدد معدلات الضريبة واتساع نطاق النفقات الضريبية. فعلى مدى العقدين الماضيين، تراجعت المعدلات القياسية لضريبة دخل الشركات في جميع الدول الأربع (Mansour, ٢٠١٥). وهي حالياً مماثلة لمعدلات ضريبة دخل الشركات المطبقة في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وفي حين أن هذا الانخفاض ربما أدى إلى تحسين التنافسية وتوسيع القاعدة الضريبية، إلا أن القطاعات الاقتصادية المختلفة تخضع للضريبة بمعدلات متفاوتة وتستفيد من إعفاءات عديدة. فتبلغ نسبة ضريبة دخل الشركات بحدها الأعلى في معظم القطاعات على النحو الآتي: الأردن ٣٥٪، مصر ٢٥٪، لبنان وفلسطين ١٥٪. وهذه النسب تتماثل مع أعلى معدل ضريبة دخل شخصي في كل من مصر وفلسطين، ولكنها أعلى في الأردن وأقل في لبنان. وتفرض بعض هذه الدول معدلات ضرائب أعلى من بعض الشركات ذات الامتياز مثل شركات الاتصالات وعلى البنوك، كما هو الحال في فلسطين بحيث ترتفع هذه النسبة إلى ٢٠٪ بدلا من ١٥٪. وفي الأردن تخضع أرباح الشركات العاملة في قطاع الصناعة للضريبة بنسبة ١٤٪. وفي قطاع الاتصالات وتوليد الكهرباء وشركات التعدين الأساسية وشركات التأمين والوساطة المالية والشركات المالية والأشخاص الاعتباريين الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي ٢٤٪، وقطاع البنوك ٣٥٪. و ٢٠٪ لجميع الأشخاص الاعتباريين من الأنشطة الأخرى (تجارية، خدماتية، مهنية... الخ). وفي لبنان ومصر فإن أرباح جميع الشركات من دون تمييز تخضع لنسبة ضريبة موحدة مقدارها ١٥٪ و ٢٥٪ على التوالي.

ويتضح أن النظام الضريبي في هذه الدول يحابي الشركات ليس فقط لأنه يفرض عليها معدلات متماثلة إلى حد بعيد مع الأفراد، بل أيضاً لأن هذه الشركات تتمتع بإعفاءات ضريبية واسعة ولسنوات عديدة حسب قوانين تشجيع الاستثمار ولأنها أيضاً تُمنح تنزيلات كبيرة من دخولها مقابل نفقاتها. كما أن هذه الشركات تملك قدرة أكبر على إدارة ملفاتها الضريبية من الأفراد وتتمتع بصلات قوية مع دوائر السلطة السياسية تفيدها في تجنب دفع الضرائب الحقيقية والعدالة وربما تفيدها أحياناً في التهرب من دفعها. ولهذه الأسباب مجتمعة بقيت مساهمة ضريبة دخل الشركات في إجمالي ضرائب الدخل متواضعة في الدول الأربع.

– وتسهم ضرائب الممتلكات حالياً بدور بسيط في الدول الأربع، فهذه الضرائب توجد في فلسطين ولبنان والأردن ولكن لا توجد في مصر، وتدر إيرادات أقل بكثير في العادة من متوسط بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وفي حين أن ضرائب الممتلكات لا تزال غير مستغلة إلى حد كبير على مستوى العالم (OECD, 2011)، فإنها مع ذلك توفر إمكانات كبيرة، لاسيما في البلدان التي تتركز فيها الثروة في القطاع العقاري كما هو الحال في المنطقة العربية. كما يكون من الأصعب التهرب من هذه الضرائب بالنظر إلى عدم قدرة القاعدة الضريبية على التنقل. ومع ذلك، فإن تطبيق هذه الضرائب يتطلب استثمارات كبيرة في إنشاء سجلات عقارية شاملة وغير ذلك من البنية التحتية الإدارية. وتدني أو غياب هذا النوع من الضرائب لا شك يُفيد الأغنياء الذين هم غالباً من يملك العقارات وينتفعون من دخولها الكبيرة.

حالة لبنان الاستثنائية: تفرض هذه الضريبة على أسهم ملكية العقار وعلى الإيرادات الناتجة منها. الأولي بمعدل ضريبي موحد بنسبة ٤ في المئة أما الثانية فتصاعدية وتتراوح بين ٤ و١٤ في المئة وفقاً لـ ٥ شرائح من الإيرادات. النوع الثاني من الضرائب يفرض حين يتم تأجير أو استثمار الملكية وتشمل الملكية المبنى الأساسي وكل توابعه كما هو مذكور في القانون الصادر سنة ١٩٦٢. لا تفرض الضريبة حين يكون العقار فارغاً إما من مالكه وإما من أي مستأجر.

– تعاني هذه الدول الأربع من مشكلة التهرب والتجنب الضريبي. يعتبر التهرب الضريبي بأشكاله المختلفة واحداً من أكثر الإشكاليات التي تواجه الحكومات محل الدراسة سواء في فلسطين أو لبنان والأردن ومصر، وبالعادة يجري التهرب الضريبي من ذوي الدخل العالية والشركات. وتقل هذه النسبة بين محدودي الدخل بحكم أن دخلهم بالإجمال خاضع للاقتطاع الضريبي من المصدر، أو من خلال دفع الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك. يعود حجم التهرب الضريبي إلى غياب الآليات القانونية الواضحة، وسلاسة وعدالة النظام الضريبي، وهشاشة العمل المؤسسي والرقابي في ظل غياب الديمقراطية، وكذلك وجود قوانين تسهل أحياناً عملية التهرب، وتحديد تلك المتعلقة بالاستثمار الأجنبي. هذا إضافة إلى أن معظم الإنفاق الضريبي لا يشعر به المواطن وذلك لاضطرار الحكومات إلى استخدام الجزء الأكبر من تلك الضرائب لتغطية موازنة الرواتب والنفقات التشغيلية الكبيرة للبيروقراطية الحكومية الضخمة، وعدم تطبيق قانون ضريبي يعكس العدالة بين المواطنين من الناحية الاقتصادية، وقد يكون ذلك من أهم عوامل التهرب الضريبي. وبهذا الصدد أعلن رئيس مصلحة الضرائب (المصري)، أن النظام الجبائي الحالي، غير عادل ويجامل الأغنياء، ويساعد على التهرب الضريبي، ولا يعطي الفقراء حقوقهم، ثم اقترح إقرار نظام ضرائب تصاعدية، لكي لا تتحمل الفئات الوسطى القسط الأكبر من نتاج موارد الضرائب.

يعرّف التهرب الضريبي بأنه محاولة المكلف عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كلياً أو جزئياً، باستخدام طرق وأساليب تخالف أحكام النظام الضريبي، بالغش أو الاحتيال.<sup>١٠٠</sup> ويعرف أيضاً بأنه: فعل يتعارض مع القانون، يتمثل بامتناع المكلف عن دفع الضريبة أو تقليل الضريبة لقيمة أقل من القيمة التي يجب الالتزام بها.<sup>١٠١</sup> حيث يستغل بعض المكلفين وجود ثغرات في متن التشريع الضريبي ليتخلصوا من الضريبة ككل أو من قسم منها على الأقل، مثال على ذلك تفرض الضريبة التصاعدية على الشركات الكبيرة (حالة لبنان) فتعتمد إحدى هذه الشركات على تجزئة نشاطها من خلال عدة شركات أصغر حجماً ولكنها في الواقع تبقى شركة قابضة واحدة من حيث الملكية فتستفيد بذلك من معدلات أدنى من التكاليف الضريبي.<sup>١٠٢</sup> في حالة فلسطين فإن الشركات الكبيرة العاملة في المجالات الخدمية تلجأ إلى هذا النوع من الثغرات إضافة إلى أنها تسجلها كشركات أجنبية تحصل على امتيازات الإعفاء الواردة في قانون الاستثمار، كما أن تركيز القانون على نسبة محدودة من المكلفين التقليديين (كبار المكلفين) وأصحاب الدخل الثابت (الموظفين، وعدم توسيع الوعاء الضريبي ليشمل دخول أصحاب المهن الحرة (كالمحامين والأطباء والمهندسين)، وللاستدلال على ضيق القاعدة الضريبية وعدم قدرة النظام الضريبي على تقدير ومتابعة الدخل الفعلية لفئات كثيرة من المكلفين، قدرت إحدى الدراسات<sup>١٠٣</sup> قيمة الضريبة التي يدفعها أصحاب المهن الحرة والتي لم تتجاوز ٢٧٠ شيكلاً سنوياً كمتوسط للمكلف، ما يعني أن دخل الشخص في المهن الحرة (طبيب، مهندس...) لا يتجاوز بالمتوسط ٤١,٠٠٠ شيكل سنوياً (٣,٤١٧ شيكلاً شهرياً). ويعتبر هذا الدخل غير واقعي ومغاير تماماً للدخل الفعلي لهذه الفئة على أرض الواقع.

كما نجد أن الشركات المصرية التي تتمتع بصلات سياسية تزداد احتمالات حصولها على بعض المزايا الحصرية كإعفاءات من ضرائب الشركات أو الرسوم الجمركية بنحو ١٥% (World Bank, ٢٠١٥). وفي الأردن وصل التهرب من دفع الضريبة إلى ما يقارب (٨٠٠ - ١٠٠٠) مليون دينار سنوياً، حسب تصريحات رسمية.

أما في لبنان، لا توجد أي تقديرات رسمية لحوادث التهرب الضريبي أو عدم جباية الضرائب. ولكن التقديرات غير الرسمية تشير إلى أن ٣٠ في المئة فقط من الناس الذين يفترض أن يسددوا الضرائب يسددونها فعلاً (فضل الله ٢٠٠٨). ثلاثة أسباب رئيسية تقف وراء هذا التهرب أو التجنب الضريبي: ارتفاع نسبة العمل غير الرسمي من حيث تسجيل الموظفين أو الشركات، والثغرات القانونية والعلاقات السياسية والفساد. هذه الثغرات في القوانين تساعد في تفادي تسديد الضرائب أو تخفف من نسبة الضرائب الواجب تحصيلها. على سبيل المثال، "بموجب قانون الضريبة على الأرباح، يستطيع المكلفون تفادي التسديد عبر اختيار النظام الذي يريدون أن يخضعوا للضرائب بموجبه أو عبر التلاعب بالمستندات القانونية الخاصة بشركتهم. نتيجة لذلك، يقوم بعض المكلفين بنقل دخلهم من نظام الضريبة الفردية إلى الضريبة على الشركات، أو ينشئون شركات فردية "وهمية" من أجل تقليص قيمة الضرائب المفروضة عليهم، وبالتالي، يخفون من قيمة الدخل المصرح عنه مقارنة بالدخل الفردي الحقيقي" (أسود ٢٠١٥). علاوة على ذلك، أشارت تقارير عدّة أن نسبة الفساد العالية في مجال تحصيل الضرائب، لا سيما حالات التواطؤ بين المفتشين الضريبيين والمكلفين. تؤكد الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية أن "كل الإصلاحات الضريبية لا تؤدي إلى أي نتائج في حال لم تفعل الدولة السلطات الرقابية على موظفيها الذين يستفيدون من هذا الضعف ويستخدمون خبرتهم الإدارية للتحايل على القانون وإعفاء المكلفين من تسديد ما هو متوجب عليهم قانوناً مقابل خدمات شخصية. بعد موظفي القطاع العام يتغاضون عن ممارسات التهرب الضريبي التي تنتهجها بعض الشركات" (الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، ٢٠١٤). ختاماً، تلعب قوانين السرية المصرفية دوراً جوهرياً في تسهيل ممارسات التهرب الضريبي، من خلال إنشاء شركات خارجية وشركات قابضة معفاة من الضرائب على الدخل. تجني هذه الشركات الأرباح خارج البلاد في ملاذات ضريبية ومن ثم تحويلها إلى حسابات مصرفية في لبنان حيث هي أيضاً معفاة من الضرائب.

١٠٠ الخطيب، خالد شحادة، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الضريبية، ط١، دار حامد، عمان - الأردن، ٢٠٠٨، ص ٢٤.

١٠١ McLaren, J., The Distinction between tax Avoidance and tax Evasion has become blurred in Australia: why has it happened? Journal of the Australasian Tax Teachers Association 163-141 PP, 2.No 3.Vol, 2008

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

١٠٣ قباجية، أحمد (٢٠١٢). الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية: التجربة التاريخية والآفاق المستقبلية. معهد ماس، رام الله، فلسطين.



والجدول رقم ١ ادناه يبين حجم التهرب الضريبي في هذه الدول.

جدول رقم (١): حجم التهرب الضريبي في الدول العربية الأربع

الدولة	حجم التهرب
فلسطين	٢٠٪ من إجمالي الضرائب المستحقة، ٦٠٠-٥٠٠ مليون دولار
الأردن	٨٠٠ مليون دينار سنوياً، ٤٪ من الناتج المحلي
لبنان	٧٠٪ من المكلفين
مصر	٣٥٠ مليار جنيه، ٤٠٪ من الإيرادات الضريبية وحوالي ١٥٪ من الناتج المحلي

المصدر: تجميع الباحث من تقارير مختلفة.

استنتاجات أولية: الإيرادات الضريبية المحصلة في الدول الأربع هي أقل من الطاقة الضريبية لاقتصاديات هذه الدول وأقل من مثيلاتها في الدول الناشئة والنامية الأخرى، وهي غير كافية لتمويل النفقات العامة. وهذا أدى إلى تفاقم مشكلة المديونية في هذه الدول، والأهم من عدم كفاية هذه الضرائب هو عدم توزيعها بشكل عادل على المكلفين الأفراد والشركات، ويتحمل الجزء الأكبر من هذا العبء الفئات الأقل حظاً. ومن أهم مصادر اللادعالة في النظم الضريبية لهذه الدول: (١) هيمنة الضرائب المباشرة (ضرائب الاستهلاك) على هيكل الإيرادات على حساب الضرائب المباشرة (الدخل والثروة ورأس المال). (٢) هيمنة ضرائب الدخل الشخصي من الأجور (الخصم من المصدر) على هيكل ضرائب الدخل على حساب الشركات والمهن الحرة والأنشطة الرأسمالية. (٣) عدم كفاية الحد الأدنى للدخول غير الخاضعة للضريبة لتكاليف المعيشة وظروف المكلفين الشخصية، في الوقت التي تتمتع به الشركات من رزمة واسعة من الإعفاءات والنفقات الضريبية. (٤) عدم تصاعدية معدلات ضريبة الدخل ومحدودية شرائحها. ويمكننا توصيف النظام الضريبي في هذه الدول، بناء على البيانات أعلاه، بأنه أداة عنف مالي (عبدو، ٢٠١٧). وقد وضع هذا المصطلح كل من كارلوس إيزونديو وخافيير سانتيسو اللذان عرّفاه بأنه "يعني البنية الكاملة للنظام الضريبي، بما فيها القوانين والممارسات والمؤسسات، التي يمكن تحريفها وتشويهها لمصلحة قطاع اجتماعي معين: عالم رجال الأعمال أو مجموعة سياسية". الحديث هنا عن الاستيلاء على مصادر الضرائب عبر الأجور ومعاشات التقاعد والدعم الحكومي والتسديدات. تشبه هذه العملية ما يسميه القاموس الاقتصادي "ربعية" لكن مصطلح "عنف مالي" يبدو أفضل وأكثر دقة لتوصيفها.

## ٤. إلى أي مدى تتحقق العدالة الضريبية في الدول المستهدفة؟

في هذا الجزء من الدراسة نحاول الإجابة عن بعض التساؤلات المهمة التي تقيس منسوب العدالة الضريبية في الدول الأربع استناداً إلى البيانات والمعطيات الواردة في الجزء السابق.

### أولاً: هل يدفع المكلفون الضرائب المستحقة عليهم؟ أي هل تتناسب الضرائب المحصلة مع الطاقة الضريبية المعيارية لاقتصاديات هذه الدول؟

تشير الأدلة المتوفرة إلى أن العبء الضريبي في هذا الدول هو أقل من الطاقة الضريبية المحتملة لاقتصادياتها وأقل بالمتوسط من مثيلاتها في مجموعة الأسواق الناشئة والنامية. وتهيمن الضرائب غير المباشرة على هيكل الإيرادات الضريبية، والتي تأتي في معظمها من ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات. ونظراً لطبيعة هذا النوع من الضرائب، فإنه يمكن القول بأن مستوى التحصيلات منها مرضي ويغطي معظم القاعدة الضريبية المفترضة ولا يعاني من مشكلة تهرب أو تجنب ضريبي ذات قيمة كما هو الحال في ضريبة الدخل. وبالمقابل تشكل ضرائب الدخل المخصصة من المنبع على الأجور نسبة عالية جداً من مجموع حصيلة الضرائب على الدخل الشخصي، ما يشير إلى أن الضرائب التي يدفعها العاملون لحسابهم الخاص (على سبيل المثال، المهن الحرة) والعاملون في الاقتصاد غير الرسمي أو غير المهيكل والضرائب على الدخل من غير الأجور منخفضة جداً. ومن غير المتوقع أن يدفع أصحاب الأجور المنخفضة قدرأ كبيراً من ضريبة الدخل لوجود حد أدنى من الدخل المعفى من الضريبة. كما أن الضرائب المتحصلة من الشركات هي منخفضة ولا تتناسب بعدالة مع الأرباح التي تحققها إما بسبب التهرب والتجنب الضريبي أو بسبب المزايا والإعفاءات الضريبية السخية الممنوحة لها مقارنة بالأفراد.

وهذا يقود إلى الاستنتاج الأول بأن النظم الضريبية في هذه الدول لا زالت تعمل بأقل من طاقتها، وأن القاعدة الضريبية لا زالت أضيق من المفترض. فهناك نسبة ليست بقليلة من المكلفين لا يدفعون ما يترتب عليهم من ضرائب إما بسبب نجاحهم في التهرب منها أو تجنبها أو بسبب عدم فتح ملفات ضريبية أصلاً لهم. وقد يعود ذلك إلى أسباب متعددة منها الثغرات القانونية التي تحكم هذه النظم والتعقيدات فيها، وضعف الكفاءة في إدارتها، وعدم شعور المكلفين بعدالتها، وتدني مستوى مردودها التنموي. ويتضح بأن الشركات والأغنياء هم من يستفيدون من هذه الثغرات وبالتالي يدفعون أقل مما يترتب عليهم من التزامات ضريبية.

### ثانياً: هل العبء الضريبي موزع بالتساوي؟

عادة ما لا تفرض ضريبة مناسبة على عوائد الأشكال المختلفة من مدخرات و ثروات واستثمارات الأفراد والشركات. وتركز النظم الضريبية على مصدرين أساسيين هما: دخل العمل والقيمة المضافة المرتبطة باستهلاك السلع والخدمات. وهكذا، فإن العاملين في الاقتصاد الرسمي (في كثير من البلدان، وبصفة أساسية موظفي القطاع العام (يتحملون وطأة الضرائب المباشرة. هذا ناهيك عن أن الحدود الدنيا للدخول المعفاة من الضرائب في هذه الدول باستثناء الأردن هي متدنية نسبياً ولا تتناسب مع تكاليف المعيشة ولا تراعي الظروف العائلية والاحتياجات الخاصة للمكلفين الأفراد. بالإضافة إلى ذلك، فإن التمييز بين الأطراف الداخلية – المرتبطة بالأسر الحاكمة أو الجيش أو الجماعات السياسية أو التكتلات التجارية – والاستثمارات الأجنبية ينعكس في صورة أعباء ضريبية فعلية متفاوتة وغير عادلة إلى حد كبير. وفي هذه الدول، فإن الأداة النموذجية للتمييز تتمثل في الإعفاء الضريبي، والذي غالباً ما يأخذ شكل إعفاءات ضريبية مقدمة لأنشطة بعينها، مثل أنشطة التصدير والسياحة والزراعة، وإلى الشركات ذات رأس المال الكبير لتشجيع الاستثمار الخاص مع عدم مراعاة حقيقة مفادها أن أكثر من 9٥٪ من منشآت الأعمال في هذه الدول هي متناهية الصغر أو صغيرة أو متوسطة. أما بالنسبة لضريبة القيمة المضافة أو المبيعات (غير المباشرة على الاستهلاك)، فإنها بطبيعتها غير عادلة لكونها لا تراعي الفروقات القائمة بين المواطنين على أساس سلوكهم الاستهلاكي وقدراتهم المالية. فالجميع يدفع مقدار الضريبة نفسه بغض النظر عن مستوى دخولهم، وخصوصاً إذا كانت معدلات هذه الضريبة موحدة ولا تميز بين السلع الأساسية والأخرى الكمالية كما هو الحال في معظم هذه الدول.

الاستنتاج الثاني: إن النظم الضريبية في هذه الدول لا توزع العبء الضريبي بعدالة على المكلفين، بل إنها تحابي رأس المال والأغنياء على حساب الفقراء والفئات الأقل حظاً.

### ثالثاً: هل يوجد في النظم الضريبية لهذه الدول درجة كافية من التصاعدية؟

حتى بغض النظر عن التأثير التشويهي للإعفاءات واسعة النطاق، تتسم العديد من الأنظمة الضريبية في هذه الدول بقدر محدود من التصاعدية. فعلى سبيل المثال، تعتمد إيرادات الضرائب إلى حد كبير على الضرائب غير المباشرة مقارنة بالضرائب المباشرة. كما أن الضرائب على الممتلكات والأرباح الرأسمالية غالباً ما تكون غائبة. وبالنسبة إلى شرائح ضريبة الدخل الشخصي فهي محدودة ولا تزيد عن ثلاث أو أربع شرائح باستثناء لبنان. وان الفروقات الحدية لمعدلات الضريبة المفروضة على هذه الشرائح غير كبيرة. وعليه فإن الضريبة الحدية التي يدفعها المكلفون لا تتصاعد بشكل يتناسب مع الارتفاعات الحدية في دخولهم. وينتهي الأمر بأن يدفع الفقراء وذوو الدخل المتوسط ضرائب أعلى من الأغنياء كنسبة من دخولهم. هذا إلى جانب أن معدل الضريبة المفروضة على أرباح الشركات هو مماثل أو أقل نسبياً من الحد الأعلى لمعدل الضريبة على الدخل الشخصي.

الاستنتاج الثالث: النظم الضريبية المطبقة في هذه الدول لا تتمتع بدرجة كافية من التصاعدية، بل على العكس من ذلك فقد تكون تنازلية Regressive. وغياب التصاعدية في هذه النظم سبب كافٍ لانقضاء عدالتها.

### رابعاً: هل ينبغي أن تكون الإيرادات الضريبية أعلى، وهل يتسق ذلك مع مبدأ العدالة؟ وبمعنى آخر هل هذه الإيرادات كافية أم أنه يمكن زيادتها دون الإضرار بالعدالة؟

يتسم أداء الإيرادات الضريبية في هذه الدول بأنه أقل مقارنة بالبلدان الصاعدة والبلدان النامية الأخرى، ما يشير إلى إمكانية زيادتها. فالإيرادات الأعلى سوف تعمل على توسيع الحيز المالي المتاح لحكومات هذه الدول وتسمح بمزيد من الإنفاق على الحماية الاجتماعية الموجهة للفقراء والبنية التحتية، والرعاية الصحية، والتعليم. والبديل هو الاستمرار في الاعتماد على المساعدات أو الاقتراض لتمويل العجوزات المزمّنة في موازنات هذه الدول. وتحمل المساعدات أو الديون تداعيات اقتصادية وسياسية مضرّة بأي جهد تنموي حقيقي ومستدام. فالمساعدات الخارجية تجعل هذه الدول منكشفة أكثر وعرضة للضغوطات لتمير أجندات سياسية واقتصادية قد لا تنسجم بالضرورة مع أولويات واحتياجات ومصالح هذه الدول والفئات المجتمعية المختلفة فيها. وليس أدلّ من ذلك على إلزام هذه الدول برزمة إصلاحات اقتصادية ليبرالية أضرت بالفقراء وانحازت إلى رأس المال وبالتالي أضلت بأسس العدالة. وبالمقابل فإن الاقتراض لا يشكل فقط عبئاً على الأجيال القادمة ولكنه أيضاً يفيد حائزي أدوات الدين الحكومي وهم عادة قلة متمتعة بالامتيازات. وكنتيجة لانخفاض العوائد وزيادة الإنفاق، ارتفع عجز الموازنة في معظم الدول العربية. وبالتالي ارتفع مجمل الدين العام المستحق (الداخلي والخارجي) على حد سواء) في كل الدول العربية بنسبة ١٤,٢٪ في عام ٢٠١٤ تقريباً، أي ما يعادل (٥٩,٦ مليار دولار أمريكي) بعد أن كانت ١٦,٨ مليار دولار أمريكي في ٢٠١٢. وهكذا ازداد الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ٤٨٪ في ٢٠١٢ إلى ٥٢,٢٪ في ٢٠١٤. ويمثل ارتفاع حجم الدين العام وكلفة خدمته في معظم الدول العربية واحداً من أهم التحديات التي تواجهنا والتي تقف عقبة في طريق تحقيق مستوى مقبول من التنمية المستدامة والعدالة. كما أن هذا الدين ستتحمل أعباءه الأجيال المستقبلية وسيضر بفرص تلك الأجيال في النمو والتطور وصولاً إلى حياة كريمة وعادلة.

ومن هنا فإن تحسين الإيرادات ليس فقط أمراً بالغ الأهمية لتمويل الزيادة الطبيعية في الإنفاق لتلبية المطالب الاجتماعية المتزايدة في ظل ارتفاع معدلات الفقر والبطالة وتنشيط الاقتصاد في أعقاب الأزمة المالية العالمية واندلاع التحولات السياسية في العالم العربي، وإنما هو أيضاً ممكن في ظل ضيق القاعدة الضريبية في هذه الدول وعدم شمولية النظام الضريبي لجميع المكلفين. فيمكن في هذه الدول زيادة الإيرادات الضريبية من دون إحداث اختلال أكبر في ميزان العدالة من خلال التوسع الأفقي في جباية الضرائب (الشمول الضريبي)، والحد من مشكلة التهرب والتجنب الضريبي الذي غالباً ما يستفيد منه الأغنياء وليس الفقراء.

الاستنتاج الرابع: يمكن لهذه الدول أن تزيد من إيراداتها الضريبية لتمويل نفقاتها العامة وتوجيه جزء أكبر للنفقات الاجتماعية لتلبية احتياجات الفقراء، ولتجنب استمرار تفاقم مشكلة الدين العام والاعتماد على المساعدات الخارجية. وحتى لا يتحمل الفقراء والعاملين بأجر الجزء الأكبر من هذه الزيادة في الجباية الضريبية، يجب أن يتم ذلك من خلال التوسع الأفقي والشمول الضريبي والحد من التهرب وتضييق هوامش التجنب.

خامساً: في الجانب الآخر من الموازنة العامة، هل هيكل النفقات العامة لهذه الدول منسجم مع متطلبات التنمية ويستجيب للاحتياجات الأساسية (تعليم وصحة وحماية اجتماعية) التي غالباً ما تستفيد منها الفئات الهشة؟ وبمعنى آخر، هل يستفيد من هذه النفقات جميع المواطنين بعدالة؟ وهل تعمل السياسة المالية لهذه الدول على تحقيق هدف إعادة توزيع الثروة والدخل بين طبقات المجتمع؟

لا يكفي أن تقوم الدول بجباية الضرائب بعدالة، بل يجب أن يتم إنفاق الإيرادات المتحصلة منها لمقابلة احتياجات الناس الأساسية وتوفير شروط التنمية الشاملة والمتوازنة، ويجب أن يتم الإنفاق العام بأعلى درجات المسؤولية والشفافية والرشد وبأقل ما يمكن من هدر المال العام. فعدالة الضرائب (الواجبات) يجب أن تترافق مع عدالة الإنفاق (الحقوق) حتى تكتمل الصورة. فإذا كان حجم الإنفاق العام عنصراً مهماً في تقييم السياسة المالية للدولة، فإن هيكل هذا الإنفاق وكيف يتوزع على الأوجه المختلفة هو العامل الأهم في تقييم عدالته ودرجة استجابته للتحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه المجتمع. على مدى السنوات الماضية وخصوصاً في أعقاب الأزمة المالية العالمية عام ٢٠٠٨ وانخفاض أسعار النفط، شهد الإنفاق العام في هذه الدول تراجعاً مستمراً، ما قلّص رضاء الدولة وزاد من التذمر الاجتماعي، وهذا أدى إلى تدهور الخدمات الاجتماعية وانخفاض الاستثمارات العامة (النفقات التطويرية)، ما أضرّ بالفقراء والمناطق المهشمة. وضمن هذا السياق، فقد قامت الثورات العربية بقيادة من أفراد من الطبقة المتوسطة الذين انشقوا عن التحالفات السلطوية وتحولوا إلى أبطال للتغيير يدفعهم انعدام فرص التطور الاجتماعي والاقتصادي بالإضافة إلى غضب من عدم المساواة الواضح والمتصاعد.

فقد أصبح الإنفاق الحكومي الآن يتركز بشكل متزايد على الأجور والنفقات التشغيلية، في حين أن حصص الإعانات الاجتماعية للأسر الفقيرة والنفقات على خدمات الصحة والتعليم والنفقات على الاستثمار العام في البنية التحتية إما تراجعت أو تجمدت. كما انخفض نصيب القطاعات الاقتصادية الحقيقية ذات كثافة العمل العالية والذي تنشط فيها الأسر الفقيرة في الأرياف مثل الزراعة والصناعات الحرفية الخفيفة (الاقتصاد غير الرسمي). وارتفعت حصة الرواتب والنفقات التشغيلية في الموازنة العامة لهذه الدول لتراوح بين ٦٠٪ كما في مصر ولبنان و٧٥٪ كما في فلسطين والأردن من إجمالي النفقات العامة. خلافاً للاستثمارات العامة (النفقات التطويرية)، فإن الإنفاق الجاري له أثر إيجابي ولكن غير مستدام على التنمية الاقتصادية. كان الاستثمار العام واحداً من العناصر الأكثر تضرراً خلال سنوات تباطؤ النمو الاقتصادي فتدهور في معظم البلدان من حوالي ١٤٪ إلى ١٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال عقد الثمانينيات وبداية التسعينيات من القرن الماضي، إلى ٦٪ - ٧٪ في المنطقة مع بداية الألفية الجديدة (IMF). وكان هذا التراجع أكثر وضوحاً في دول الأردن ومصر وفلسطين. ومع مرور الوقت، كان لانخفاض الاستثمار في البنية التحتية وغيرها من ممتلكات الدولة أثر سلبي متزايد على النمو الاقتصادي، خاصة في المناطق المهشمة، والتي تم تركها خلف الركب، ومن هنا بدأت معظم الثورات في عام ٢٠١١. فعلى سبيل المثال، في فلسطين، لا تزيد نسبة النفقات التطويرية من إجمالي الموازنة عن ٥٪.

أدى تجميد الموازنات المخصصة للصحة والتعليم إلى تراجع منسوب التنمية البشرية وإلى تدهور نوعية الخدمات، خاصة تلك الخدمات التي لا يستطيع الفقراء تحمل تكاليفها في ظل تنامي القطاع الخاص (ظاهرة تسليع الخدمات الأساسية). هذا التدهور يمكن ملاحظته في كل دول العالم. فالوصول إلى خدمات الصحة العامة والتعليم من أهم السبل التي تتيح للفقراء الإفلات من شرك الفقر على تعاقب الأجيال.

العنصر الآخر والذي انخفض بشكل أكبر خلال موجة الإصلاح المالي والاتجاه نحو الخصخصة في هذه الدول هو دعم السلع الاستهلاكية. على سبيل المثال، شجع صندوق النقد الدولي على إصلاح الدعم في المنطقة وفي جميع أنحاء العالم والمقترن مع تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي. (IMF 2014c) <sup>١٤</sup> مثلت هذه الإعانات حوالي ٨,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي و ٢٢٪ من مجمل العوائد الحكومية خلال ٢٠١٠، وذلك أكثر بكثير مقارنة بمثيلاتها في معظم المناطق النامية، مع الأخذ في الاعتبار أن هذا النوع من الإعانات يكاد أن ينعدم في الاقتصادات المتقدمة. تختلف مستويات الدعم ضمن المنطقة العربية، حيث يصل مستوى الدعم في ١٢ دولة من أصل ٢٠ دولة في المنطقة إلى أكثر من ٥٪ من ناتجها المحلي الإجمالي. ويخصص نصف هذه الإعانات لدعم المنتجات النفطية والخبز، يليها الكهرباء (IMF ٢٠١٣). ولعل تراجع الدعم الحكومي للسلع الأساسية كان أكثر وضوحاً في مصر والأردن مقارنة بلبنان وفلسطين، حيث كان هذا الدعم قد ازداد بشكل ملحوظ خلال سنوات ارتفاع أسعار الطاقة. فمثلاً، بلغت هذه النفقات أعلى بعدة مرات إجمالي الإنفاق على الصحة أو التعليم في هاتين الدولتين.

١٤. بلغت إعانات دعم الطاقة في مصر (بما في ذلك النفط والغاز الطبيعي والكهرباء) ٧٪ من إجمالي الناتج المحلي العالمي في ٢٠١١ و ٢٠١٣. (Coady and others, ٢٠١٥) وتتضمن استراتيجية الإصلاح التدريجي رفع أسعار المستهلكين أولاً لتغطية تكاليف التوريد ثم إدراج مستوى ضريبي يتسم بالكفاءة.

إضافة إلى ذلك، فإن هذه الدول تعاني من ضعف في إدارة الإنفاق العام، حيث تنتشر فيها حالات الفساد وانعدام تكافؤ الفرص سواء في التوظيف أو في إحالة عقود المشتريات والعطاءات، وتغيب فيها أدوات الرقابة والمساءلة الديمقراطية (البرلمانية والحزبية والشعبية) على إنفاق المال العام. وعليه فقد ينطوي هذا الإنفاق على مستوى معين من الهدر في المال العام، والذي يأخذ إما شكل إنفاق غير مبرر وغير ضروري ويمكن الاستغناء عنه وإعادة تخصيصه لوجه أخرى هي أكثر الحاحاً وجدوى، أو إنفاق خارج القانون يتكسب منه المسؤولون الكبار وأصحاب الأعمال المقربون من دوائر الحكم. وفي كلتا الحالتين، فإن العدالة الاجتماعية والاقتصادية في هذه الدول هي التي تكون الضحية.

**مثال توضيحي:** يخلق النظام الضريبي اللبناني الحالي أشكالاً حادة وغير عادلة من اللامساواة في ظل غياب سياسات عامة تعمل على التخفيف من عدم الإنصاف في تحمل العبء الضريبي وتجنبه. بلغ إسهام الإنفاق على التعليم الخاص سنة ٢٠١٢ على سبيل المثال ٤,٤ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي فيما بلغ الإنفاق على التعليم العام في السنة نفسها ١,٦ ٪ (بينما كان الإسهام ٦,٥ ٪ في تونس و ٥,٦ ٪ في السعودية و ٥,٤ ٪ في المغرب). وترجم هذا الانخفاض في الإنفاق العام على التعليم في زيادة عبء ثقيل على كاهل العائلات التي بلغ إنفاقها على التعليم ١٠ ٪ (بنك ميد ٢٠١٥). وقد كان الإنفاق العام على التعليم يتناقص مع الوقت حيث أن نسبته كانت ٢,٦ ٪ عام ٢٠٠٥، ولا يختلف الحال كثيراً في قطاع الرعاية الصحية إذ أن القطاع الخاص تحمل ٣,٧ في المئة من الإنفاق على الصحة بينما تحملت العائلات ٣٧,٦ ٪ من جيوب معيبيها. يضاف إلى ذلك أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يغطي ٢٨ ٪ فقط من اللبنانيين، بينما تغطي برامج الجيش والخدمة العامة ٤٠ ٪، ويبقى ٤٤ ٪ دون تغطية صحية سواء كانت من القطاع الخاص أو العام، وقد سببت هذه الحالة أيضاً عبئاً ثقيلاً على العائلات حيث تنفق العائلات ذات الدخل المنخفض ١٣ في المئة من ميزانيتها على الصحة بينما تنفق العائلات ذات الدخل المرتفع ٨ ٪ (بلوم إنفست بنك ٢٠١٥).

الاستنتاج الخامس: لاعدالة مزدوجة: النفقات العامة في هذه الدول هي ليس فقط غير تنموية ولكنها أيضاً لا تنطوي على مضامين اجتماعية. فهذه النفقات تهيمن عليها النفقات الجارية وخصوصاً الرواتب والنفقات التشغيلية، والنصيب الأقل هو من حظ النفقات التطويرية، وقطاعياً، فإن معظم هذه النفقات تذهب لصالح قطاع الحكم والأمن على حساب القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والبنية التحتية. وهذه السمات لا تدعم الجهود الهادفة إلى تحقيق تنمية مستدامة وشاملة ومتوازنة، ولا تخدم العدالة في إنفاق الإيرادات الضريبية. كما أن إدارة الإنفاق العام تتسم بالترهل، ما قد يسبب في هدر المال العام ويضيع فرص الفئات الأقل حظاً في الحصول على الخدمات الأساسية والتوظيف. ولهذا فإن الإنفاق الحكومي في هذه الدول لا يسهم في معالجة العطب الذي تتسبب به النظم الضريبية، بل على العكس من ذلك فهو يفاقم حالة اللامساواة.

#### سادساً: هل يتسم تطبيق النظم الضريبية بالعدالة؟

حتى الأنظمة المصممة تصميماً جيداً قد تفتقر إلى عدالة التنفيذ. وعلى سبيل المثال، قد نجد أن الشركات والشرائح المجتمعية في الدول الأربع التي تتمتع بصلات سياسية تزداد احتمالات حصولها على المزايا والإعفاءات الحصوية من ضرائب الدخل أو الرسوم الجمركية (World Bank, ٢٠١٥). كما أن قدرة الشركات على التفاوض لتسوية ملفاتها الضريبية هي أكبر من تلك التي يمتلكها صغار المكلفين، وكذلك الأمر بالنسبة إلى قدرتها على التهرب والتجنب الضريبي. ويتصل تنفيذ القواعد الضريبية بتصورات وانطباعات المواطنين عن انتشار ظاهرة الفساد، حيث إن الفساد في إدارة الإيرادات الذي يُقدم عليه دافعو أو محصلو الضرائب هو أمر شائع في هذه الدول. فمن ناحية، قد يقوم دافعو الضرائب بإخفاء جزء من دخولهم الخاضعة للضريبة أو تقديم رشاوى لتغيير التزاماتهم الضريبية أو تجنب التسجيل. ومن ناحية أخرى، قد يستخدم محصلو الضرائب التهديد بالتقدير الضريبي المفرط لابتزاز دافعي الضرائب. ويمكن أن تدفع الشركات لكبار المسؤولين رشاوى بهدف الاستفادة من الإعفاء الضريبي. وبغض النظر عن شكل الفساد أو مدى انتشاره فإنه يقوض احترام النظام الضريبي وبالتالي يضعف الامتثال ويخفض الجباية.

كذلك يسهم الفساد في خلق انطباعات عن وجود إجحاف في النظام الضريبي، وذلك لسببين رئيسيين:

١. إن النظام الذي يسمح بالتطبيق الاستثنائي والاعتباطي (وبالتالي المتفاوت) للقواعد الضريبية لا يمكن، بحكم التعريف، أن يتسم بالعدالة بين دافعي الضرائب.
٢. قد يكون الفساد في تحصيل الضرائب ذات تأثير تنازلي، فشرائح الدخل العليا هي الأكثر استفادة من تقدير الضرائب بأقل من الواقع أو التهرب منها، وهي الأقل تعرضاً للابتزاز. وعلى النقيض من ذلك، فإن الشرائح الأفقر لديها فرص أقل للتهرب من الضرائب، ومن الأسهل أن يتعرض دخلها للتقدير المفرط، ما يعرضها للابتزاز المحتمل من جانب إدارة الأجهزة الضريبية.

وأخيراً، فإن إدارة الإيرادات الضريبية التي تشكل عبئاً ثقيلاً على المكلفين في هذه الدول تبدو مرتبطة ارتباطاً قوياً مع تصورات الفساد. وهذه العلاقة تنطبق في ما يبدو على الأربع المبحوثة، ما يوحي بأن زيادة الشفافية وتبسيط الإجراءات قد يقطعان شوطاً طويلاً في معالجة الفساد والمساهمة في نهاية المطاف في تطبيق نظام ضريبي أكثر عدالة وزيادة تحصيل الإيرادات مع تقوية الامتثال. فالدول الأربع تأتي في لائحة الدول الأكثر فساداً حسب مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية العالمية في السنوات الأخيرة.

وبالرغم من الإصلاحات على إدارة النظم الضريبية في هذه الدول في السنوات الماضية، إلا أنها ما زالت مترهلة ومتخلفة على صعيد الشمولية والشفافية والمساءلة. علاوة على ذلك، أشارت تقارير عدّة أن نسبة الفساد في مجال تحصيل الضرائب، لا سيما حالات التواطؤ بين المفتشين الضريبيين والمكلفين هي عالية مقارنة بدول الأسواق الناشئة. وفي هذا الصدد، تؤكد الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية أن "كل الإصلاحات الضريبية لا تؤدي إلى أي نتائج في حال لم تُفَعّل الدولة السلطات الرقابية على موظفيها الذين يستفيدون من هذا الضعف ويستخدمون خبرتهم الإدارية للتحايل على القانون وإعفاء المكلفين من تسديد ما هو متوجب عليهم قانوناً مقابل خدمات شخصية. بعض موظفي القطاع العام يتغاضون عن ممارسات التهرب الضريبي التي تنتهجها بعض الشركات" (الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، ٢٠١٤). ختاماً، تلعب قوانين السرية المصرفية دوراً جوهرياً في تسهيل ممارسات التهرب الضريبي، من خلال إنشاء شركات خارجية وشركات قابضة معفاة من الضرائب على الدخل. تجني هذه الشركات الأرباح خارج البلاد في ملاذات ضريبية ومن ثمّ تحوّلها إلى حسابات مصرفية في لبنان حيث هي أيضاً معفاة من الضرائب. في هذا الصدد، سجّل لبنان علامة ٨١ على مؤشر السرية لسنة ٢٠١١، مع العلم أن العلامة القصوى هي ١٠٠ ما يضع لبنان في مصاف الدول الأكثر سرية من حيث تصنيف السلطات القضائية (شبكة العدالة الضريبية ٢٠١٢). باختصار، لبنان يقدم إلى جانب السرية المصرفية سلسلة من الإعفاءات الضريبية الهائلة لغير المقيمين، بما في ذلك على الأرباح والرسوم البريدية على العقود والضرائب على التوريث والضريبة على دخل الشركات وحصص الأرباح والمكاسب الرأسمالية والفوائد وغير ذلك. هذا المزيج المكوّن من تقديمات الإعفاء الضريبي والسرية يجعل من لبنان ملاذاً ضريبياً "من الطراز الأول" أو نظاماً قضائياً يحافظ على السرية، ولكنه ملاذ محدود جداً لا يتوفر فيه سوى عدد قليل من القطاعات المالية البديلة التي يمكن الاعتماد عليها في حال التخلي عن السرية المصرفية. هذا النقص النسبي للبدائل يجعل من الإصلاحات في هذا القطاع مسألة صعبة جداً، لأسباب عدة منها محدودية الخيارات المتاحة بسبب القرارات المتخذة سابقاً؛ لا يتمتع المصرفيون خارج الحدود بمهارات كثيرة يمكن نقلها بسهولة إلى وظائف أخرى أكثر إنتاجية.

الاستنتاج السادس: إدارة النظم الضريبية في هذه الدول ضعيفة ومترهلة وتفتقر إلى الشفافية والبساطة والرقابة والمساءلة. كما أن تطبيقها يحابي الشركات الكبيرة والمكلفين الأكثر قرباً من دوائر الحكم. وهذه الثغرات في تطبيق النظم الضريبية توفر فرصة أكبر للأغنياء للتهرب من الضريبة أو تجنبها، كما أن حالة الفساد العام في هذه الدول لا تساعد كثيراً على إدارة النظم الضريبية بعدالة وكفاءة.

## ٥. قضايا خاصة مرتبطة بالعدالة الضريبية

يتناول هذا الجزء من الدراسة قضيتان تتقاطعان مع العدالة الضريبية بحيث تؤثر وتتأثر بها. وهاتان القضيتان هما: العدالة الضريبية من منظور النوع الاجتماعي والعمل غير الرسمي (أو غير المهيكل).

### ٥.١ العدالة الجندرية GENDERED TAXATION

إن عدم المساواة الجندرية في السياسات الضريبية مسألة مثيرة للقلق في كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية في السنوات الأخيرة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٥، لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، ٢٠١٢ و ٢٠١٥). وعلى هذا النحو، كان تحليل السياسة الضريبية وأثرها على المساواة الجندرية موضوعاً رئيسياً في النقاش الدائر حول المالية العامة وتمويل التنمية، وكذلك في النقاش حول مسؤولية الحكومة تجاه مواطنيها (ستوتسكي، ١٩٩٧، كابرارو، ٢٠١٤). فالضرائب ليست مجرد مصدر عائدات للحكومة، وإنما هي أيضاً أداة فاعلة لإعادة توزيع الثروة والدخل بين الأجيال والمناطق والطبقات الجندرية. وهكذا، فإن تعميم منظور المساواة الجندرية في السياسة الضريبية العامة يمكن أن يحسّن في شكل كبير نوعية السياسة العامة، ويقلص الفجوات في الثروة والدخل والفرص المتاحة عادة بين الرجل والمرأة في معظم المجتمعات. وتمثل المساواة الجندرية وتمكين المرأة هدفاً إنمائياً بحد ذاته، على النحو المبين في الهدف الإنمائي الثالث للألفية وفي إعلان اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة. وفي الأونة الأخيرة، أُعيد التأكيد على هذا الهدف في خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة للعام ٢٠٣٠.

من الجدير بالذكر، أن التحيزات الجندرية أو عدم المساواة الجندرية في النظام الضريبي، ينبغي النظر إليهما في سياق التحدي الأوسع نطاقاً، وهو الظلم الاجتماعي، وكجزء لا يتجزأ منه. والمساواة الجندرية شرط ضروري لكنه غير كاف لتحقيق العدالة الاجتماعية. ويتطلب الهدف الأخير مجموعة عادلة ومنصفة وكاملة من السياسات الاجتماعية الاقتصادية بما في ذلك فرض الضرائب على كل فئات المواطنين: الرجال في مقابل النساء، والأهم من ذلك، الفقراء في مقابل الأغنياء. ولا يتوقع أن يكون النظام الضريبي خالياً من التحيزات الجندرية، إذا لم يكن عادلاً اجتماعياً في المقام الأول (أي تحديد الأعباء الضريبية على المكلفين على أساس مدى تحمل التكاليف والقدرة على ذلك).

في حالة المنطقة العربية، كانت البحوث التي تحلل السياسة الضريبية من منظور جندي محدود، هذا إذا وُجدت. وكانت السياسات الضريبية في المنطقة العربية آخذة في التغيير ولا يمكن التنبؤ بها على مدى العقد الماضي، ما يجعل من الأهمية بمكان تقييم العبء الناجم عن ذلك على الرجل والمرأة من أجل توفير التوجيه الكافي لصانعي السياسات وأصحاب المصلحة أثناء إصلاح تلك السياسات (المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، ٢٠١٢).

واعتراحاً بأهمية تعميم مراعاة المنظور الجندي في استكمال الهدف الاستراتيجي للتنمية المستدامة والشاملة، قامت شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية مؤخراً بتنفيذ مشروع بحثي يهدف إلى تقديم تحليل تجريبي ومقارن للتحيزات الجندرية في نظم الضرائب في ثلاثة بلدان مختارة، هي لبنان ومصر وتونس.<sup>١٠٥</sup>

وقد توصلت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج نلخص أهمها بما يأتي:

– تبين المؤشرات أن السياسات الاقتصادية والعلاقات الاجتماعية للإنتاج وإعادة الإنتاج وديناميكية سوق العمل في هذه الدول الثلاث تتسم بالتمييز ضد النساء. ويُعتبر فهم الوضع الاقتصادي للمرأة أساسياً لتحليل كيفية تأثرهن بالسياسات الضريبية، وكيف أن للمعايير والممارسات الجندرية دوراً واضحاً في صياغة هذه القوانين والسياسات. وفي الواقع تشكل السياسات الضريبية انعكاساً للظلم الجندي وجزءاً لا يتجزأ من السياسات الاقتصادية، ويمكنها إما أن تعزز أو تخفف من آثار تفاقم عدم المساواة والظلم الجنديين الهيكليين.

– عدم عدالة السياسات الضريبية، لأن الضرائب تنازلية، إذ يدفع الأغنياء مبلغاً كنسبة مئوية من دخلهم لتسديد ضريبة القيمة المضافة والضرائب الأخرى غير المباشرة يقل عما يدفعه الفقراء التي تمثل النساء النسبة الأكبر منهم. ومن الواضح أن النظم الضريبية في هذه البلدان ظالمة اجتماعياً، وبالتالي قد تنتج تحيزات جندرية صريحة وضمنية. فهناك تحيزات صريحة في نصوص قوانين الضرائب كما هو الحال في لبنان، وهناك تحيزات ضمنية أكبر وأكثر أهمية تتمثل في تداعيات الضريبة السلبية على الوضع المعيشي للنساء في هذه الدول الثلاث.

١٠٥ انظر نصر عبد الكريم، عدم المساواة الجندرية في النظم الضريبية للبلدان العربية. حالة لبنان وتونس ومصر، شباط ٢٠١٧.

٥.٢ العمل غير المهيكّل أو غير الرسمي<sup>١٠٦</sup>

ينقسم سوق العمل في هذه الدول إلى شقين يفصلهما أحياناً هوة سحيقة هما: التشغيل المهيكّل والتشغيل غير المهيكّل. وقد تزايدت نسبة التشغيل غير المهيكّل في سوق العمل في الدول الأربع المشمولة في الدراسة لعدة أسباب هي: (١) ضعف قدرة الاقتصاد الرسمي على خلق فرص عمل لائقة وكافية لاستيعاب العدد الكبير من الشباب الداخلين إلى سوق العمل سنوياً والتي تضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. (٢) تنفيذ إصلاحات اقتصادية هيكلية قادت إلى الانفتاح والخصخصة وتحرير التجارة في إطار تبني المنهج الليبرالي وفق متطلبات العولمة. (٣) التطورات التكنولوجية في عمليات الإنتاج ما يخفف من الطلب على الأيدي العاملة وخصوصاً غير الماهرة. (وأخيراً ٤) الهجرة الواسعة لفئة الشباب من الأرياف للمدن سعياً وراء فرص عمل تضمن لهم العيش الكريم.

وتصل نسبة العاملين غير المهيكّلين من إجمالي قوة العمل في الأردن ٥٠٪، غالبيتهم عاملون بأجر في القطاعات الاقتصادية المهيكّلة. أما في لبنان فترتفع هذه النسبة العامة إلى ٧٣٪ (٩٠٪ للمهاجرين و٥٩٪ للبنانيين). وحصّة النساء في العمل غير المهيكّل في لبنان هي أقل من الرجال إذ تبلغ ٤٤٪ مقارنة بالرجال ٦٣٪. ويعود ذلك لتركز عمل النساء في القطاع الحكومي المهيكّل. وفي مصر تبلغ النسبة ٥٩٪ وهي مماثلة للبنان، يغلب عليه العمل الهش وغير الدائم بأجر. ولا تختلف هذه النسبة في فلسطين كثيراً عن تلك التي في الأردن ولبنان ومصر، إذ تبلغ ٥٠٪.

العمل بأجر يطغى على العمل غير المهيكّل في هذه الدول، على عكس الاعتقاد السائد. وهذا ينقض الفكرة القائلة بأن العمل غير المهيكّل هو خيار وليس اضطراراً. إذ لا خيار أمام الشباب سوى الانخراط في أي نوع عمل يؤمن المعيشة.

## ولكن السؤال الذي يبرز في هذا المجال هو: ما علاقة العمل غير المهيكّل بالعدالة الضريبية؟

من المعروف أن العمل غير المهيكّل لا يوفر أجوراً عادلة ومنتظمة أو ضماناً اجتماعياً كما هو الحال في العمل المهيكّل. وغالباً ما تكون متوسطات الأجور في سوق العمل غير المهيكّل أقل بكثير من الوظائف المهيكّلة، وأقل من الحد الأدنى للأجور والخط الوطني للفقير. وهذا يعني أن أجور العاملين في الاقتصاد غير المهيكّل تكون أقل من الحد الأدنى للدخل الخاضع للضريبة وبالتالي لا يدفع أصحابها ضرائب. ولكن بالمقابل فإن العاملين غير المهيكّلين (بأجر أو لصالحهم الخاص) لا يتمتعون بأيّة حقوق اقتصادية واجتماعية مثل الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي وغيرهما.

وعليه فإن العمل غير المهيكّل يؤدي إلى تخفيض حجم الإيرادات الضريبية المتحصلة، وبالمقابل يرفع من الطلب على الخدمات الحكومية الأساسية.

وحيث إن غالبية العاملين بأجر غير المهيكّلين هم من الفقراء الذين لا يدفعون ضرائب بسبب تدني دخولهم، فإن العدالة الضريبية لا تتضرر. ولكنهم يقعون تحت ظلم اقتصادي واجتماعي بمفهومه الأوسع وخصوصاً عندما لا تؤمن لهم الدول احتياجاتهم الأساسية. والفئة القليلة من العمالة غير المهيكّلة تعمل لصالحها في مشاريع صغيرة وأسرية وخصوصاً في القطاع الزراعي والصناعات الحرفية التقليدية. وقد تجني هذه الفئة دخلاً مرتفعة نسبياً وبالتالي من المفترض أن تخضع للضريبة. ولكن هذه الفئة هي خارج الشمول الضريبي وبالتالي فهي تمارس بشكل غير مقصود التهرب الضريبي. وهذا قد يضر بالعدالة الضريبية لفئات أخرى تعمل بأجر في الاقتصاد الرسمي وتدفع ضريبة دخل بالرغم من أن دخولها أقل من أولئك اللذين يعملون لحسابهم الخاص.

١٠٦ هذا الجزء من الدراسة يستند بشكل أساسي على المعطيات التي وردت في تقرير حول العمل غير المهيكّل الصادر عن راصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، ٢٠١٧.



## ٦. مقترحات لتحسين العدالة الضريبية

توصلت هذه الدراسة إلى نتائج أساسية مفادها ان النظم الضريبية في الدول الأربع المشمولة في الدراسة وهي مصر ولبنان والأردن وفلسطين لا تتسم بالعدالة ولا تحقق الهدف الاجتماعي منها وهو الاسهام في اعادة توزيع الدخول والثروات بين فئات المجتمع المختلفة. كما ان هذه النظم، لا تفتشل فقط في حشد الموارد المالية الكافية لخزينة الدولة لتغطية نفقاتها العامة، وانما أيضاً تعاني من إدارة ضعيفة ومترهلة تسمح لانتشار ظاهرة التهرب والتجنب الضريبي وتغيب عنها الشفافية والرقابة والمساءلة البرلمانية والقانونية والشعبية. ومن اجل تحسن منسوب العدالة الضريبية تقترح الدراسة مجموعة من التوصيات هي:

### (أ) نمط الموازنة

يصنف نمط أو نوع الموازنة في هذه الدول على أنه موازنة بنود والذي لاتنطوي عليه أبعاد أو آثار تنموية. وقد وجهت الانتقادات لهذا النوع من الموازنة "لحياديته" تجاه احتياجات وأولويات المجتمع ولعدم ربطه مع الخطط الوطنية. فهذا النوع من الموازنة يتصف أيضاً بعدم المرونة ولايسمح باستخدام كفاء للموارد المتاحة.

- تحتاج الحكومات إلى تحويل موازنتها من النمط الذي يعتمد على البنود إلى نمط البرامج والأداء. حيث يمكن أن يبدأ هذا التحول تدريجياً من موازنت الوزارات التي تقدم خدمات اجتماعية أساسية مثل التعليم والصحة والعمل.

- تحتاج الحكومات إلى المبادرة لإدماج قضايا النوع الاجتماعي في الموازنة Gender Responsive Budgeting من خلال تبني سياسات اقتصادية واجتماعية تستجيب للاحتياجات المختلفة أو المتباينة لفئة الذكور والإناث، وهذه أداة مهمة للحد من عدم المساواة بين الجنسين كما هو سائد في جميع الدول العربية تقريباً.

### (ب) السياسة الضريبية

يجب أن تتخذ اعتبارات العدالة والكفاءة مكاناً بارزاً في الإصلاحات الضريبية بدلاً من زيادة العبء الضريبي على الأفراد في هذه البلدان الفقيرة بالموارد. في الواقع تعاني هذه الدول من تركيز في العبء الضريبي، بحيث تتحمل الفئات الأقل حظاً الجزء الأكبر منه. ولذلك لا يملك دافعو الضرائب وخاصة هؤلاء من الطبقات المتوسطة والطبقات ذات الدخل المحدود القدرة على دفع ضرائب أكثر، وإنما يجب إعادة هيكله الضرائب لنقل جزء من هذا العبء على الأغنياء والشركات الكبيرة وذلك من خلال:

- تحتاج السياسة الضريبية إلى إعادة هيكله تضمن وضع مزيد من التركيز على جمع الإيرادات الضريبية المباشرة ( الدخل والثروة) بدلاً من الضرائب غير المباشرة (ضرائب الاستهلاك).

- من المهم زيادة عدد شرائح الضرائب لضمان عدالة اجتماعية أفضل. أيضاً من المهم رفع معدلات الضريبة الحدية على الدخل الشخصي لذوي الدخل المرتفع وللنشاطات الاستثمارية، ما يحقق أرباحاً كبيرة وسريعة بالإضافة إلى تخفيض معدلات الضريبة لذوي الدخل المحدود والأعمال صغيرة ومتوسطة الحجم. أي أنه لا بد من تبني سياسة ضريبية تصاعدية على الدخل.

- إعادة تصميم الحوافز الضريبية لتستهدف ليس فقط الاستثمارات الكبيرة، بل أيضاً الشركات صغيرة ومتوسطة الحجم والتي تمثل أكثر من ٩٥% من الأعمال في هذه الدول. وتساهم هذه الاستثمارات بجزء هام في كل من الناتج المحلي الإجمالي وسوق العمل. كما يلعب هذا النوع من الشركات دوراً هاماً جداً في إعادة توزيع الدخل والثروة وتخفيض التفاوتات بين المناطق في البلد الواحد.

- يجب أن تستهدف الحوافز الضريبية أيضاً مبادرات زيادة الأعمال من قبل الشباب والنساء.

- لا بد من إعادة النظر في العبء الضريبي بحيث يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية. ويتطلب هذا إعادة النظر في القاعدة الضريبية الحالية لتتضمن الأنشطة غير التقليدية والأنشطة غير المنتجة والتي لا قيمة مضافة لها والتي تحقق أرباحاً كبيرة وسريعة مثل الصفقات العقارية والمضاربات في أسواق المال. في نفس الوقت، من المهم زيادة الإعفاءات على ذوي الدخل المحدود والأفراد والأعمال المنخرطة بأنشطة إنتاجية، والموجودة في المناطق الريفية الهشة. ويتوقع إعطاء المزيد من الإعفاءات الضريبية للأنشطة ذات القيمة المضافة العالية وتلك التي تخلق فرص عمل جديدة. ولا بد من تطبيق أساليب للرقابة لضمان قيام الشركات بدفع الضرائب الفعلية المستحقة على دخولها والحد من ظواهر التهرب الضريبي التي تتبعها.

- كما أنه من الضروري النظر بعين الاعتبار للأهداف الاقتصادية والاجتماعية. فمن المهم مراعاة الظروف الاجتماعية والاقتصادية لدافعي الضرائب كإعطاء ميزات ضريبية حسب درجة الإعالة والتعليم الجامعي والصحة والسماح للمعاملة التفضيلية للأنشطة الإنتاجية والمناطق الضعيفة. وينبغي إصلاح قوانين ضريبة الدخل على نحو يزيد الحد الأدنى من الدخل الذي يُعفى من الضريبة مع مراعاة خطوط الفقر في البلد ومعدل التضخم.

- منح إعفاءات ضريبية كاملة للدخل الزراعي والمعاشات التقاعدية.

- إعادة النظر في ضريبة القيمة المضافة بحيث تُبنى على قاعدة التمييز بين السلع الكمالية والأساسية.

- إزالة أي تحيزات واضحة ضد النساء في قوانين الضرائب في هذه البلدان. ويجب منح تخفيضات ضريبية منفصلة لكل من المعيلين داخل الأسر وفق المواد ٢٠ و ٢١ و ١٣ و ١٥ و ١٦ من اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة والتوصية العامة الرقم ٢١ التي تحظر وجود أي تمييز جنسدي في النظام الضريبي.

- تطبيق قواعد صارمة لمكافحة كافة أشكال الفساد والتهرب الضريبي في الدوائر الضريبية؛ وضمان الشفافية وتحديد تعليمات واضحة وحاسمة بما يتعلق بتقييم الدخل العادل الخاضع للضريبة من قبل موظفي الضرائب. ويجب أيضاً التوسع الأفقي وليس العمودي في جباية الضريبة بحيث تزيد الإيرادات الضريبية المتحصلة ولكن من خلال توسيع القاعدة الضريبية حتى لا يزيد العبء الضريبي على المكلفين الملتزمين.

- توسيع دائرة المشاركة المجتمعية، وتغليب لغة الحوار والنقاش مع الفئات الاجتماعية المتأثرة بقانون الضريبة. إضافة إلى تعزيز دور المجتمع المدني عبر توسيع مفهوم المساءلة المجتمعية وتطبيقاتها. ومن شأن ذلك أن يساهم في تعزيز التعاون ومستوى القبول والتفهم لغايات الحكومة وأهدافها المنشودة في مجال الضريبة، والمساهمة في تعزيز الرقابة الخارجية على أداء الجهات التنفيذية.

### ج) الإنفاق الحكومي

- إعادة هيكلة الإنفاق الحكومي من خلال إعادة تخصيص موارد أكثر للاستثمارات العامة لما لها من نتائج اقتصادية إيجابية على المدى الطويل وعلى التنمية المستدامة.

- إعادة النظر في حصة الأجور من إجمالي الإنفاق (العالي جداً) من خلال تدقيق هذه الفاتورة لاستبعاد دفع أجور لموظفين وهميين، وهذا ما يُطلق عليه "بتنقية فاتورة الرواتب".

- زيادة الموارد المالية المخصصة للضمان الاجتماعي وبرامج الخدمات التي يستفيد منها الفقراء أكثر من غيرهم. أيضاً لا بد من إحداث وتصميم وتمويل برامج لتوليد فرص عمل للشباب والنساء.

- زيادة الموارد المخصصة للقطاعات الإنتاجية كالزراعة والصناعات التحويلية الخفيفة والتقليدية.

- يجب إعادة هيكلة دعم السلع والخدمات الأساسية لتستهدف الفقراء أكثر من الأغنياء.

- يجب تخفيض أو ترشيد الإنفاق الحكومي على الأسلحة والأمن وتوجيه أي فوائض مالية للخدمات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي.

## ٧. قائمة المراجع

## أولاً: المراجع باللغة العربية

- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية. (٢٠١٤) نظام النزاهة الوطني اللبناني ٢٠١٣-٢٠١٤. بيروت: الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية.
- الشبكة الوطنية لمكافحة الرشوة. ٢٠١٠. القطاع الضريبي اللبناني: الواقع الحالي، إصلاحات وزارة المالية والخطوات الأساسية لتفعيل القطاع. بيروت: الشبكة الوطنية لمكافحة الرشوة.
- عبد الكريم نصر (٢٠١٦)، تقييم سياسة ضريبة الدخل في فلسطين من منظور العدالة الاجتماعية، مفتاح، ورقة سياساتية.
- عبد الكريم، نصر (٢٠١٧)، عدم المساواة الجندرية في النظم الضريبية للبلدان العربية: حالة لبنان وتونس ومصر، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت - لبنان.
- عبده، نبيل (٢٠١٦)، السعي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية في لبنان، والحاجة إلى فرض ضرائب عادلة. شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية. عمل غير منشور.
- شعبان، ج (٢٠١٤، ٦ آذار/مارس). إعادة صياغة قوانين الضرائب غير العادلة في لبنان.
- مركز معارف المجتمع المدني (٢٠١٥). نظرة عامة إلى الفاعلين الجندريين والتدخلات في لبنان بين التحرر والتنفيذ (مذكرة تنفيذية). (٢٠١٥).
- لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (٢٠١٥). حقوق المرأة والمساواة الجندرية للتنمية المستدامة: مناقشة الأهداف الإنمائية المستدامة المقترحة من ضمن سياق التنمية في المنطقة العربية.

## ثانياً: المراجع باللغة الإنكليزية

- Alesina, A., Campante, F., and G. Tabellini, (2008). Why is Fiscal Policy Often Pro-cyclical? Journal of the European Economic Association Vol. 5, No. 5, pp. 1006-1036.
- Arab Monetary Fund (2011) and (2015). Economic statistics Bulletin. Financial Statistics. Available at:<http://www.arabmonetaryfund.org/ar/statistics>. Accessed 20.02.2016.
- Boubekour, Amel (2013). Rolling Either Way? Algerian Entrepreneurs as both Agents of Change and Means of Preservation of the System. The Journal of North African Studies, 18:3, 569-481.
- Chaaban, J. (2014, March 6). Rewrite Lebanon's unfair tax laws. Executive Report
- Cammett, Melani, Ishac Diwan, Alan Richards, and John Waterbury (2015). A political economy of the Middle East. Westview Press, Fourth Edition.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler (2005). Resource Rents, Governance, and Conflict. Journal of Conflict Resolution 49 (4): 625-33.
- Cingano, F., 2014, "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth." OECD Social, Employment and Migration Working Paper 163, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

- Coady, D., I. Parry, L. Sears, and B. Shang, 2015, "How Large Are Global Energy Subsidies?" IMF Working Paper 15/105, International Monetary Fund, Washington.
- El-Ghonemy, M. Riad (1998). *Affluence and Poverty in the Middle East*, London: Routledge.
- European Commission (2016). *Trade Statistics*. Available at: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_122002.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122002.pdf). Accessed 20.02.2016.
- ESCWA. (2015). *Women's Rights and Gender Equality for Sustainable Development: Discussing the Proposed Sustainable Development Goals within the Context of Development in the Arab Region*.
- Crown, C., & Valodia, I. (2010). *Taxation and gender equity: A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. London: Routledge
- Henry, Clement Moore, and Robert Springborg (2010). *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*. Vol. 1. Cambridge University Press.
- Hertog, Steffen, Giacomo Luciani, and Marc Valeri, eds. (2013). *Business politics in the Middle East*. Hurst Publishers.
- Imam, Patrick A., and Jacobs, Davina F. (2007). *Effect of Corruption on Tax Revenues in the Middle East*. Working Paper, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- IMF. Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi (2005). *Governance matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*.
- International Monetary Fund (IMF) (2013). *Energy Subsidy Reforms: Lessons and Implications*. Washington, D.C.
- IMF. Mario Mansour (2015). *Tax Policy in MEANA Countries: Looking Back and forward*. Working Paper 15/98.
- ———, 2014b, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*. Washington, October.
- ———, 2014c, *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead*. Washington.
- Jenkins, G., H. Jenkins, and C.-Y., Kuo, 2006, "Is the Value Added Tax Naturally Progressive?" IMF Working Paper 10/59, International Monetary Fund, Washington.
- Kadri, Ali (2015). "Productivity decline in the Arab World," *Real-World Economics Review*, No. 70, pp. 140-159.



- Kuhn, Randall (2012). On the Role of Human Development in the Arab Spring. *Population and Development Review* 38.4: 649-683.
- Lahcen Achy & Aïcha Belarbi, *Vers l'égalité économique hommes-femmes ?*, Policy paper, *Economia*, 2012.
- Malik, Adeel, and Bassem Awadallah (2013). "The economics of the Arab Spring." *World Development* 45: 296-313.
- Malik, Adeel, and Richard Auty (2013). *From Resource Curse to Rent Curse. Toward a New Political Economy of the Middle East*. Mimeo, Oxford.
- Matar, Linda (2014). "Deficient Productive Capacity in the Arab Economies," *Middle East Insight*, No. 109.
- Martínez-Vázquez, J., V. Vulovic, and B. Moreno-Dodson, 2012, "The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a Large Panel of Countries." *Review of Public Economics* 200: 95-130.
- Mimeo. Espinoza, Raphael, Ghada Fayad, and Ananthakrishnan Prasad (2013). *The Macroeconomics of the Arab States of the Gulf*. Oxford University Press.
- Noland, Marcus, and Howard Pack (2007). *The Arab Economies in a Changing World*. Peterson Institute.
- North, Douglass Cecil, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olds, G. (2009). *Saudi Trade Developments, 1980-2007*. in *economics Working Papers No 20*. Available at: [https://www.whitman.edu/economics/Workingpapers/content/WP\\_20.pdf](https://www.whitman.edu/economics/Workingpapers/content/WP_20.pdf). Accessed 20.02.2016.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2014). *Draft Background Note: Recent FDI Trends in the MENA Region*, Cairo.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2011, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.
- Rajaa Mejjati Alami ; *Le secteur informel au Maroc*, Les Presses économiques du Maroc, 2013.
- Richards, Alan, John Waterbuty, Melani Cammett, and Ishac Diwan (2013). *A Political Economy of the Middle East*. Perseus Books Group, third edition.
- Richard Samans, Jennifer Blanke, Gemma Corrigan, Margareta Drzeniek ; *The Inclusive Growth and Development Report*, World Economic Forum, 2015.

- Said, S. (2011). Globalisierung und Regionalisierung im arabischen Raum, Klaus Schwarz Verlag, Berlin.
- Schlumberger, Oliver. (2008). Structural Reform, Economic Order, and Development: Patrimonial Capitalism. *Review of International Political Economy* 15 (4): 622–49.
- Soliman, Samer (2011). *The autumn of Dictatorship: Fiscal Crisis and Political Change in Egypt under Mubarak*. Stanford University Press.
- The World Bank (2009). *From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led. Growth in the Middle East and North Africa*. MENA Development Report. Available at: [http://siteresources.worldbank.org/INT-MENA/Resources/Privilege\\_complete\\_final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INT-MENA/Resources/Privilege_complete_final.pdf). Accessed 15.09.2010.
- ———, 2015, *Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa*, MENA Development Report. Washington: World Bank Group.

