

TD

الأمم المتحدة



Distr.
GENERAL

TD/B/LDC/GR/1
26 April 1995
ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

مجلس التجارة والتنمية
الاجتماع الحكومي الدولي الرفيع المستوى
لإجراء استعراض عالمي في منتصف المدة
بشأن تنفيذ برنامج العمل لصالح أقل
البلدان نموا في التسعينيات
نيويورك، ٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥

العملية التحضيرية للجتماع الحكومي
الدولي الرفيع المستوى

报 告 文 件
تقرير فريق الخبراء المعنى بإصلاحات السياسات المالية
في أقل البلدان نموا

جنيف، ١٦-١٧ آذار/مارس ١٩٩٥

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	<u>الفصل</u>
٥ - ١	مقدمة
٢٧ - ٦	أولاً- موجز المناقشات
٢٨	ثانياً- الاستنتاجات والأثار السياسية
٢١ - ٢٩	ثالثاً- مسائل تنظيمية

المرفقات

الأول-	قائمة المشتركين
الثاني-	قائمة الوثائق

مقدمة

-١ دعا الأمين العام للأونكتاد تقرير فريق الخبراء المعنى بإصلاحات السياسات المالية في أقل البلدان نموا إلى الانتقاد يومي ١٦ و ١٧ آذار / مارس ١٩٩٥ في جنيف كجزء من العملية التحضيرية للاجتماع الحكومي الدولي الرفيع المستوى لإجراء استعراض عالمي في منتصف المدة بشأن تنفيذ برنامج العمل لصالح أقل البلدان نموا في التسعينيات، المقرر عقده في نيويورك من ٢٥ أيلول / سبتمبر إلى ٦ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٩٥. وشارك في الاجتماع خبراء في السياسات المالية من * بلدان من أقل البلدان نموا (أوغندا، بنغلاديش، الرأس الأخضر، زامبيا، غامبيا، مالي، ملاوي، نيبال) وممثلون عن البنك الدولي، ومصرف التنمية الأفريقي، وصندوق النقد الدولي، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، وأكاديميون. كما شارك في الاجتماع وزير مالية تونس سابقا. وترد قائمة المشتركين في الاجتماع في المرفق الأول من هذا التقرير. ويتضمن المرفق الثاني قائمة الوثائق التي أعدت للجتماع.

-٢ واسترعى السيد ه. أ. ديلو، المدير المسؤول عن شعبة أقل البلدان نموا والبلدان غير الساحلية والبلدان الجزرية من البلدان النامية، الانتباه في البيان الافتتاحي إلى آثار العجز المالي المستمر الذي يشهده العديد من أقل البلدان نموا في أدائها الاقتصادي. والظروف الاقتصادية التي شهدتها الشعوب والمتمثلة في أسواق سلع أساسية ورؤوس أموال غير موافية، وتغير النظرة إلى دور الحكومة، وتزايد الطلب على مشاركة القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية، دفعت إصلاحات نظام الضرائب في اتجاهات أكثر استجابة للنمو الاقتصادي.

-٣ واتسمت النظم القائمة في العديد من أقل البلدان نموا بعدد من السمات المماثلة جداً أضرت بتبعة الموارد وكفاءة رصدها. وأسفر الاعتماد الشديد على الضرائب المفروضة على التجارة الدولية المصحوبة بأساس تمايز غير رشيد وتشويهي في المعدلات الضريبية، والإعفاءات، والأفضليات، عن نظام ضرائب مجحف من حيث تطبيقه، وصعب الإداره، وضار بالنمو الاقتصادي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التصورات المتغيرة لدور الحكومة، وتزايد الطلب على مشاركة القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية في اعتاب ذلك التغير، أضفت طابعاً ملحاً على إصلاحات نظام الضرائب ليكون أكثر استجابة للنمو الاقتصادي والاحتياجات الناشئة.

-٤ وبينما توجد تفاوتات كبيرة بين البلدان من حيث تصميم الإصلاحات ومعالجة قضايا محددة، فإن الإصلاحات الضريبية في أقل البلدان النامية متشابهة من حيث اتجاهاتها العريضة. فقد استهدفت الأهداف الأولية للإصلاحات الضريبية في معظم البلدان تقليص الإنفاق لإعادة إحلال استقرار الاقتصاد الكلي. أما على صعيد الإيرادات، فقد كانت الاتجاهات الرئيسية هي التالية: توسيع القاعدة الضريبية وتحويلها عن ضرائب التجارة الدولية لصالح استهلاك أوسع قاعدة أو صيغة معدلة من ضريبة القيمة المضافة؛ والقضاء على الآثار المثبتطة الناشئة عن مستويات ضريبية باهظة؛ وتقليل آثار تشويه الضرائب التفاضلية المفروضة على مختلف أصول وسلع وقطاعات الاقتصاد بهدف تشجيع المنافسة المحلية وتحسين الحواجز المقدمة إلى نشاط القطاع الخاص وحماية الجماعات الضعيفة بواسطة ضرائب غير ارتدادية. وشملت الإصلاحات الحديثة إدخال تحسينات على الكفاءة الإدارية في جمع الإيرادات وإدارة الإنفاق العمومي والسيطرة عليه.

- وأشار في الختام إلى الاحتياجات التفاضلية ونطاق إصلاحات الضرائب على الصعيد القطري، مع مراعاة الظروف الخاصة بالبلدان والأوضاع الأولية، والقدرة على التنفيذ، والسياسات والأولويات الاجتماعية الاقتصادية. ودعا الخبراء إلى مناقشة برنامج ضريبي لأقل البلدان نمواً للستينيات المتبقية من التسعينيات بقصد قضايا منها خيارات توسيع نطاق القاعدة الضريبية وتعديقها، ولا سيما توسيع نطاق تطبيق ضريبة القيمة المضافة؛ وتقليل جوانب المجنحة في النظم الضريبية؛ وترشيد هيكل التعرفيفات الجمركية والاستيرادية؛ وتعزيز طاقة التنفيذ والإعمال؛ واعتماد نوع حساسة بالمنقر في إعادة هيكلة النفقات.

أولاً- موجز المناقشات

- عالج الخبراء مجموعة واسعة النطاق من القضايا الضريبية على أساس عروض شفوية وورقات مختلفة، مثل "الهيكل الضريبي في أقل البلدان نموا وأهداف الإصلاح الضريبي"، و"الضرائب المفروضة على السلع الأساسية وضريبة القيمة المضافة"، و"جمع الإيرادات العمومية في البلدان ذات الدخل المنخفض: الخيارات والقضايا"، و"أزمة الميزانية ودعم الإيرادات في البلدان النامية التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية: حالة كمبوديا"، و"تحليل الإنفاق العمومي"، و"تحسين إدارة وضوابط الإنفاق في البلدان ذات الدخل المنخفض"، و"تحفيز حددة الفقر في إطار برامج تمويل"، و"تعاقب إصلاحات السياسات الضريبية مع سائر إصلاحات سياسة الاقتصاد الكلي" (انظر المرفق الثاني). وقدم عدد مشاركين من أقل البلدان نمواً معلومات عن تجارب بلدانهم في تنفيذ مختلف جوانب إصلاحات السياسات الضريبية.

ألف- قضايا عامة في الإصلاحات الضريبية

- كانت بعض المجالات الرئيسية لإصلاحات النظم الضريبية في أقل البلدان نمواً التي أبرزها الخبراء هي: ضرورة رفع المعدلات الضريبية؛ وتوسيع القاعدة الضريبية بما في ذلك تحويل نطاق الأدوات الضريبية عن الضرائب التجارية في اتجاه أمور منها ضريبة القيمة المضافة وسائر الضرائب المباشرة مثل الضرائب المفروضة على الدخل؛ وتحسين استقرار الإيرادات الضريبية مع تشجيع الامتثال لقوانين الاقتطاع الضريبي. ويشمل تحسين استقرار الإيرادات الضريبية جوانب منها الالتزام السياسي، وتقليل الإعفاءات، وتحسين شفافية العمليات الضريبية وتعزيز إدارة الضرائب.

- وبينما يتبعى نظرياً أن يتي تصميم النظم الضريبية بمعايير المرونة، والبساطة، والإنصاف والكفاءة، فإن الوفاء بجميع المعايير الأربع مممة معقدة ويحوز أن تكون خارج نطاق قدرة أقل البلدان نمواً على التصميم والتنفيذ. ولعله ينبغي تركيز الأولويات على تحقيق هدف في المرونة والبساطة الإدارية في مرحلة النمو الاقتصادي التي تعيشها حالياً هذه البلدان. أما فيما يتعلق بمعايير الآخرين، فيستحسن أن يهدف النظام الضريبي إلى تحقيق المرونة الديناميكية؛ ويؤدي هذا النهج إلى استغلال أدوات ضريبية جديدة وقدر متزايد من مصادر القواعد الضريبية ستنشأ مع النمو الاقتصادي.

- التركيز على هدفي البساطة والمرونة في تصميم النظم الضريبية لا يتدخل بالضرورة مع القدرة على مراعاة اعتبارات الإنصاف. ويمكن إدراج هذا الهدف في النظام الضريبي بالعمل بأشكال ضريبية تدريجية وخصائص إنفاق ذات أولوية في القطاعات التي تعود بالفائدة على الجماعات الضعيفة. ويكون

إجراء تقييمات دورية للنتائج المترتبة في إيرادات مختلف المصادر الضريبية على التغيرات الحاصلة في الاقتصاد مفيدة لتقدير المرونة وتطوير تنبؤات فيما يتصل بالإيرادات.

بأء- إصلاحات الإيرادات

١٠- ولوحظ فيما يتعلق بتجارب أقل البلدان نموا الآسيوية في مجال توسيع قاعدةها الضريبية أن الإصلاحات كانت أوسع نطاقاً في حالة الضرائب المباشرة منها في حالة الضرائب غير المباشرة، ويعزى ذلك منطقياً إلى مساهمة الضرائب المباشرة بلا تناسب في مجموع إيرادات الضرائب في أقل البلدان نمواً. وشملت جهود توسيع قاعدة الضرائب المباشرة في هذه البلدان تدابير منها تقليص الإنفاق، وتوسيع نطاق شبكة الضرائب المفروضة على الدخل لتشمل عدداً أكبر من الكيانات (مثل جميع العاملين بأجر)، وبدء العمل بضرائب افتراضية على الفئات "التي تصعب جبايتها" (مثلاً الأطباء، والمحامين، والمؤسسات التجارية الصغيرة)، وخفض أعلى معدلات الضرائب الهمائية، وكذلك عدد شرائح المعدلات الضريبية.

١١- وعادة ما تشمل جهود توسيع قاعدة الضرائب غير المباشرة بدء العمل بضريبة القيمة المضافة، وتوسيع نطاق ضرائب المبيعات أو حجم التجارة القائمة، ليشمل سلعاً أو خدمات إضافية، وفرض ضرائب جديدة إلى جانب تخفيضات في المعدلات العامة للضرائب، ولا سيما في حالة رسوم الواردات التي تصاحب فيها تخفيضات المعدلات الضريبية بتقليلها على مختلف فئات الواردات.

١٢- كما أن تعزيز إدارة الضرائب وإعمالها بواسطة تدابير منها اقتطاع الضرائب من المصدر، ومركزية نظام جباية الضرائب وحوسبته، وتحسين القدرة المؤسسية بواسطة تدريب الموظفين، ساهمت في توسيع نطاق القاعدة الضريبية في أقل البلدان نمواً الآسيوية.

١٣- وأسفرت التدابير المبينة أعلاه عن آثار إيجابية في ازدهار الضرائب. وبالتالي، تمكنت ٥ بلدان من عينة مكونة من ٧ بلدان من أقل البلدان نمواً في منطقة آسيا - المحيط الهادئ (بنغلاديش، وبوتان، وجزر سليمان، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وملديف، وميانمار، ونيبال) من زيادة متوسط الإيرادات (باستثناء المنح الأجنبية) مقابل نسبة الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ١٩٩٣-١٩٩٠ بالمقارنة بالفترة ١٩٨٤-١٩٨٥.

١٤- وكانت اعتبارات الالتزام السياسي، ونزاهة الحكومات، وسلطتها في الحيلولة دون التعسف في استخدام السلطة، وقدرتها على مقاومة جماعات الضغوط، اعتبارات هامة في نجاح الجهود المبذولة لتوسيع شبكة الضرائب وزيادة الإيرادات. كما استفرد بترشيد هيكل وفئات المعدلات وتقليص الإنفاقاً بوصفها تدابير فعالة نسبياً لزيادة الإيرادات.

١٥- وأثيرت أسئلة عن أفضل طريقة لإدراج القطاع الريفي/الزراعي وغير الرسمي في شبكة الضرائب. وإمكانية تحصيل الإيرادات من القطاع الريفي تبيّن في حالة مالي حيث لم تسهم إيرادات الضرائب من القطاع الريفي إلا في ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يعد تافهاً بالمقارنة مع حجم نصيب القطاع الريفي في الناتج المحلي الإجمالي والبالغ نحو ٥٠ في المائة. وأقر بالمثل بأن القطاع غير الرسمي يمثل إمكانية كبيرة لزيادة الإيرادات نظراً إلى أن الدخل المتولد كثيراً ما يتجاوز الدخل المتولد في القطاع

ال رسمي. ولتحصيل الإيرادات من المصدر الأخير، بدأت بلدان من أقل البلدان نموا مثل مالي بتنفيذ مجموعة من الضرائب المفروضة على واردات المنتجات التي يستخدمها القطاع غير الرسمي، وكذلك على مبيعات المصانع لمنافذ التجزئة. ويسرت هذه التدابير تحديد دافعي الضرائب المحتملين في القطاع غير الرسمي الذين لهم صلات تجارية مع الدولة أو شركاتها.

١٦- ويسلم فيما يتعلق بقضية فرض ضرائب على الصادرات بأن العديد من أقل البلدان نموا فرضت ضرائب ضمنية على الصادرات بواسطة المغالة في قيمة أسعار صرف. وهذا الشكل الضمني من الضرائب كثيراً ما كان أكثر هيمنة من الضرائب المباشرة المفروضة على الصادرات. وبينما كان الأساس المنطقي لضرائب الصادرات ضعيفاً عموماً، ثمة ما يدعم فرض ضرائب مباشرة على الصادرات إذا وجد خطر نفاد الموارد الطبيعية وإذا كان الإنتاج خاصعاً لهيمنة مصالح كبيرة أو شركات عبر وطنية تهرب في غير تلك الحالة من الضرائب بسبب نظم غير مواتية لفرض الضرائب على الدخل المحلي أو ضرائب الشركات. غير أن ما إذا كانت هذه الضرائب وسيلة فعالة أو لا لفرض الضرائب على الشركات يتوقف في نهاية الأمر على قدرة المصدر على تحويل أثر الضرائب. بيد أن تزايد العولمة والمنافسة يدفع الحكومات المضيفة إلى أن تتوجه نحوها عملياً في تصميم ضرائبها وإطارها التنظيمي إذا كانت تريد أن تتنافس بفعالية على الاستثمار الأجنبي.

١٧- ويتضمن توسيع نطاق القاعدة الضريبية آثاراً هامة من حيث طاقة الاستيعاب في أقل البلدان نمواً. ومن ثم فالإصلاحات الإدارية والمؤسسية شرط مسبق لا بد منه لدعم الإصلاحات الضريبية. وأعرب عدة مشتركون عن رأي مفاده أنه يستحسن في حالات التقييد المؤسسية الحادة أن تتركز جهود الضرائب على مجموعة صغيرة نسبياً من الضرائب ذات طاقة جيدة لجني الإيرادات بدلاً من تشتيت جهود الجباية على مجموعة أوسع من الضرائب تكون إدارتها وإعمالها بفعالية فوق طاقة السلطات.

١٨- أما فيما يتعلق بقضية خصخصة جباية الضرائب، فقد تمثل الرأي العام في أنه توجد صعوبات عملية عديدة في طريق الخصخصة الفعالة. أولاً، أن الإيرادات المحتمل أن يجنيها محصلو الضرائب الخواص تتفوق بكثير في معظم الحالات أي مجموعة تعويض يقصد منها ردعهم عن الفساد. ثانياً، ثمة خطر يتمثل في أن خصخصة تحصيل الضرائب ووضعه في أيدي احتكار خاص ربما يشيران مخاطر على مكاسب الكفاءة أكبر من المخاطر المتولدة عن الاحتكارات العمومية. ثالثاً، توجد عراقيل قانونية في طريق الخصخصة في بعض البلدان، مثل زامبيا التي يكلف دستورها صراحة وزارة المالية بسلطة جباية الضرائب. وخصوصية التفتيش قبل الشحن، وذلك مثلاً عن طريق نظام شركة المراقبة العامة السويسرية (Societe Generale de Surveillance) خصخصة اعتبرها بعض الخبراء مفيدة جداً في الحيلولة دون التهرب من الضرائب وتقليل قيمة الفواتير، غير أنه قيل إن تكاليف هذه العملية فاحشة جداً. وفي هذا الصدد، فإن ما يتلقاه موظفو جباية الضرائب/الجمارك من حافز مناسب وتعويض ملائم عن طريق العلاوات وغير ذلك من نظم الحفز يعتبر هاماً في مجال إدارة الضرائب بكفاءة. غير أنه يجب على السلطات أن تتحرس في تحديد متى تنتهي فائدة تلك النظم ومتي ينبغي وقف العمل بها.

جيم- إصلاحات الإنفاق

-١٩- أقر عموما، فيما يتعلق بإصلاحات الإنفاق، بالجهود الكبيرة التي تبذلها عدة بلدان من أقل البلدان نموا في إحتواء خبط الإنفاق بواسطة إصلاح شركات القطاع العام - بما في ذلك الخصخصة، وتقليل عدد موظفي الخدمة المدنية، وخفض الامتيازات الثانوية وفرز الإنفاق الرأسمالي بمزيد من الصراوة. وذكر أحد المتحدثين تجارب سبعة بلدان آسيوية من أقل البلدان نموا، فلاحظ أن معدل النمو السنوي للإنفاق الجاري خلال الفترة ١٩٩٢-١٩٩٠ يقل عن المستوى المحقق في الفترة ١٩٨٩-١٩٨٥ في ست حالات من الحالات السبع، علما بأن مدفوع هي الاستثناء. أما فيما يتعلق بالإنفاق الرأسمالي، فإن متوسط معدل النمو في الفترة ١٩٩٢-١٩٩٠ في أربعة بلدان (بنغلاديش، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، ومدغشقر، ونيبال) من البلدان السبعة كان أدنى من متوسط معدل النمو في الإنفاق الجاري؛ وكانت الحالة عكس ذلك في ثلاثة بلدان أخرى (بوتان، وجزر سليمان، وميانمار). وبالتالي، فإن التعميم الذي ينبع بأن نجاح أقل البلدان نموا في الحصول على إحتواء الإنفاق العمومي ناجم إلى حد كبير عن تقليل الإنفاق الرأسمالي، بينما يجوز أن يكون التعميم صحيحاً في حالة أقل البلدان نموا الأفريقية، ليس تعريضاً صحيحاً بالضرورة في حالة نظيراتها في منطقة آسيا - المحيط الهادئ.

-٢٠- ونتجت عن هيكل الإنفاق الحكومي آثار هامة في الأجلين المتوسط والطويل من حيث الأداء الاقتصادي والملاعة والجدران الاجتماعية الوطنية. وتمثل مسألة رئيسية في ما إذا كانت انماط الإنفاق موجهة إلى تعزيز قاعدة الإنتاج أم لا؛ وهذا أمر له دوره أثار محتملة في استدامة إيرادات الضرائب، والملاعة الحكومية، والاستقرار السياسي، والتغيرات في هيكل النفقات التي خفضت نفقات العيزانة غير المنتجة لصالح مزيد من الاستثمار المنتج في الهيكل الأساسي الاجتماعي الاقتصادي تغيرات تحدث آثاراً عميقة من حيث الملاعة الوطنية في الأجلين المتوسط والطويل، حتى ولو يجوز أن يكون أثراً المترتب في العيزانة في الأجل القصير أثراً محابينا. أما التحسينات المحققة في الأجل القصير في العيزانة بواسطة تقليل النفقات المنتجة أو إرجاع استثمارات حيوية مثل تكوين رأس المال البشري، فهي تسفر من ناحية أخرى عن آثار سلبية في النمو والملاعة الوطنية، مع احتمال أن تكون لها آثار تنسف الاستقرار السياسي، وسلم في هذا الصدد بأن مشاشه النظم السياسية والاجتماعية في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء تبرر حداً أدنى من الإنفاق على الدفاع.

-٢١- وركز على ضرورة المزيد من تخصيص الإنفاق الحكومي، والخصوصة وسائر الإصلاحات الرامية إلى تحسين أداء الكيانات شبه الحكومية وتقليل عبئها على العيزانات الحكومية هي بعض البدائل لتشديد العيزانات الحكومية. غير أن هذه التدابير عرقلت بسبب غياب قطاع خاص له مقومات البقاء في العديد من أقل البلدان نموا وبسبب أسواق رأس المال المتخللة. وركز على دور المساعدة الخارجية الحيوى في دعم الإصلاحات نظراً إلى المستوى الإنمائي المنخفض الذي تشهده أقل البلدان نموا واحتياجاتها الكبيرة من موارد الاستثمار. غير أن معايير الاستثمار العالمية تشير إلى أنه ينبغي أن تهدف البلدان إلى بلوغ نسبة استثمار قدرها ٢٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في سبيل تحقيق قدرة الاقتصاد على البقاء في الأجل الطويل. بيد أن آفاق بلوغ هذا المستوى من الاستثمار مرهونة بصورة حاسمة بزيادة تعبئة الموارد المحلية، نظراً إلى أن التجارب القطرية تشير إلى أن مساهمة تدفقات رؤوس الأموال الخارجية إلى برامج الاستثمار لن تتجاوز في معظم البلدان وفي الأجل الطويل نسبة تتراوح بين ٢ و٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

-٤٢ ويستلزم ترشيد هيكل الإنفاق بالإضافة إلى ذلك تحديد الأهداف بوضوح، على أساس كل قطاع على حدة، وإجراء تقييم لما ينبغي أن يشكل تكلفة معقولة لتقديم الخدمات الأساسية. واعتبر استحداث مؤشرات الأداء مفيدة لتوفير إشارات إنذار لواضعي السياسات عن الحاجة إلى التدخل الضريبي، مثل عندما تتجاوز النفقات العسكرية مجموع نفقات الصحة والتعليم.

دال- بعض الشروط المسبقة لنجاح الإصلاحات

-٤٣ يجري التنبؤ بنجاح الإصلاحات على أساس عوامل مثل الأوضاع الأولية، والاستقرار السياسي، ومصداقية الإصلاحات التي تتأثر بعوامل مثل اتساع الإصلاحات ونطاقها، وانسجام السياسة وتماسكها، ودرجة تدويل تدابير السياسات. كما اعتبر أن توقيت تغييرات السياسات وتسلسلها هامان لنجاح الإصلاحات. فقد أسفرت مثلاً التحركات السابقة لآوانها في سبيل تحرير حسابات رؤوس الأموال قبل تغيير الإصلاحات التجارية بالكامل عن هروب رؤوس الأموال في بعض البلدان.

-٤٤ ولم تكن الالتزامات السياسية الشديدة كافية في حد ذاتها، ولو أنها أساسية، لكتلة نجاح الإصلاحات في النظام الضريبي. ويجب أن تدعم الإصلاحات المؤسسية الإصلاحات الجارية في النظام الضريبي نظراً إلى ضعف قدرة أقل البلدان نمواً على التنفيذ.

-٤٥ كما يلزم أن تراعي الإصلاحات قدرة كل بلد على الاستيعاب وظروفه الخاصة. فليس من الواقعي مثلاً أن يت eens فرض ضرائب الملكية في بلدان بدون أن يوضع قبل ذلك سجل مفصل بالممتلكات. ويلزم بالمثل إرساء أسس مؤسسية من حيث وجود نظامي محاسبة وفواتير سليمين لكي تعمل بكفاءة ضريبة القيمة المضافة. كما تدرج نوعية تصميم كل ضريبة ضمن عوامل النجاح في برامج الإصلاح. وأكد في هذا الصدد على أهمية رصد الإصلاحات بهدف تحديد وتصويب مشاكل التنفيذ. ومن الأمثلة على ذلك أن ضريبة مفروضة على قيمة البناء في كمبوديا تعد ضارة بالاستثمار، فاستلزم الأمر إلغاؤها في وقت واحد.

-٤٦ ويتجسد عنصر لا يقل أهمية في نجاح الإصلاح في جودة إدارة الضرائب. وينبغي في هذا الصدد تركيز إدارة الضرائب وتنفيذها على كبار دافعي الضرائب ومصادر الإيرادات. وسلم الخبراء بأهمية إعلام الجمهور وتشقيقه في مجال تعبئة الدعم للإصلاحات بقدر ما أن الإصلاحات تولد رابحين وخاسرين.

-٤٧ كما أقر بأن دور التمويل الخارجي في الوقاية من عكس اتجاه السياسات دور جوهري في نجاح الإصلاحات ودومها.

ثانياً- الاستنتاجات وآثار السياسات

-٤٨ تبين فيما يلي الاستنتاجات الرئيسية وآثار السياسات الناجمة عن اجتماع فريق الخبراء:

ألف- قضايا عامة

(١) فحص اجتماع فريق الخبراء، في سياق توافق آراء واسع النطاق عن استصواب النظم المتوجهة إلى الأسواق، قضية إصلاحات السياسات الضريبية لتعزيز النمو الاقتصادي وتعديل ميزان المدفوعات بطريقة مقبولة. وبذلت عدة بلدان من أقل البلدان نموا في السنوات الأخيرة جهودا كبيرة لتنفيذ إصلاحات رئيسية في مجال إيرادات الضرائب والإنتاج. وراغب الخبراء النتائج المتفاوتة الناجمة عن جهود السياسات هذه، وظروف فرادي البلدان، واحتياجاتها المتمايزة من تواصل الإصلاحات الضريبية.

(٢) يتعدد وضع مواصفات موحدة للإصلاحات تتمشى مع جميع البلدان في جميع الظروف. وتختلف المكونات والتوقيت والتسلسل باختلاف البلدان، رهنا بالظروف السائدة عند الشروع في تنفيذ الإصلاحات، وبالتحضيرات التي جرت، وبالقدرة التنفيذية.

(٣) غير أنه يتيسر تبين بعض العيادى العامة التي يمكن أن تساعده على توجيه عملية الإصلاحات عموما، وإصلاحات الضريبية بوجه خاص. ولكن نجاح هذه الجهود يعزى إلى كامل الالتزام والمساءلة السياسيين الحكوميين وشفافية العمليات الضريبية.

(٤) من الهام أن يسلم منذ البداية بأن الإصلاحات الضريبية هي عادة عنصر في مجموعة إصلاحات أوسع نطاقا. ويشمل هذا الأمر نمطيا، في جملة أمور، أسعار الصرف وسائر إصلاحات الاقتصاد الكلى وإصلاحات السياسات القطاعية. ولا بد من التسليم بالروابط بين مختلف مكونات برنامج إصلاحات لكفالة تماسك السياسات وانسجامها.

(٥) يتضمن التكيف الضريبي أهدافا قصيرة الأجل وطويلة الأجل معا. وترمي الأهداف التقصيرية الأجل أساسا إلى خفض عجز الميزانية، واحتواء التضخم، وتحقيق التوازن في الحسابات الخارجية، وتوفير أساس ثابت لإجراء إصلاحات طويلة الأجل، ويرمي كذلك إلى أن تحقق مصداقية كامل العملية.

باء- الضرائب المفروضة على الإيرادات

(٦) ينبغي التركيز على إصلاحات مستدامة لدى اتباع إصلاحات تهدف إلى تحسين الإيرادات. وينبغي لهذه الإصلاحات بدورها أن تؤكد إنتاجية الإيرادات. وتحقيق مرونة عالية في الإيرادات مستحسن إلى أقصى درجة. وينبغي أن يتمثل الهدف في تطوير مرونة دينامية يسفر فيها نظام ضريبي بسيط وجيد الإداره عن أسس ناشئة أو سريعة النمو بما يتيح زيادة نسبة الإيرادات عبر الزمن. وبدلا من الاعتماد على نظم ضريبية تدريجية لتوليد مرونة عالية، يجوز أن تحذف نظم ضريبية بسيطة وموحدة (أو أقل تمايزا)، بما في ذلك النظم الضريبية التي تعتمد على نمو ديناميكي في أسس ضريبة القيمة المضافة، وزيادات لها مبررات جيدة في كفاءة إدارة الضرائب وجهايتها.

(٧) ينبغي أن تركز الجهد في الأجل القصير على تحسين كفاءة إدارة الضرائب واستغلال القاعدة الضريبية القائمة استغلالا أكمل، وذلك مثلا بخفض الإعفاءات وتحسين الامتثال لقوانين الضرائب (مثل إدخال تحسينات على هيكل المعدلات الضريبية) مع احتواء نمو الإنفاق العمومي.

(٨) بينت التجربة أن استقرار الميزانية في الأجل القصير، والإصلاحات الأولية المدخلة على هيكل التعرفقات، يمكن أن تتحقق بدون استنفاد الإيرادات.

(٩) ينبغي أن تستهدف أهداف الإصلاح الضريبي المتوسطة الأجل والطويلة الأجل إلى توسيع التغطية الضريبية وتطوير أدوات ضريبية جديدة، بما في ذلك تعزيز مصادر إيرادات غير ضريبية واستخدامها استخداماً جيداً للإدارة مثل المصادر المتربعة على استغلال الموارد الطبيعية. وسيعزز هذا الاستخدام بتقليل الاعتماد على الضرائب التجارية وزيادة الاعتماد على الضرائب المباشرة وضرائب أوسع نطاقاً مستندة إلى الإنفاق. وبينت التجربة أن هذه الضرائب ليست أدوات أكثر كفاءة فحسب، بل إنها أدوات أساسية لتحسين مردودية النظم الضريبية وأقل ضرراً بالمنافسة الدولية.

(١٠) يمكن استخدام عدة معايير لتقييم الأدوات الضريبية البديلة، ولا سيما المردودة، والكفاءة، والانصاف، والبساطة الإدارية. ويمكن استخدام هذه المعايير لبلورة خيارات بين البديلتين.

جيم- الإنفاق/نفقات الميزانية

(١١) ينبغي تركيز الأهداف المتوسطة الأجل والطويلة الأجل لإصلاح الإنفاق على تكوين الإنفاق الحكومي، وذلك ليس من حيث التوازن بين الإنفاق الجاري والإنفاقي فحسب، بل فيما بين مكونات الإنفاق الجاري أيضاً، مع مراعاة الأهداف التي يقصد الإنفاق خدمتها. وبينت التجربة أن الإنفاق الإنمائي عادة ما يكون أكثر تعرضاً لقيود الإنفاق من الإنفاق الجاري.

دال- التنفيذ وبناء القدرات

(١٢) يجب أن تكون الإصلاحات عموماً والإصلاحات الضريبية بوجه خاص مدروسة دعماً مناسباً بالتدريب والدعم الإداري لتكون ناجحة. وهذا يعني، بتطبيق ضرائب أكثر تعقيداً مثل ضريبة القيمة المضافة، وضع أحكام مناسبة للتدريب والمعلومات المناسبة قبل الإصلاح الضريبي. ويعني هذا الأمر أيضاً أن تقييم الاحتياجات من التدريب وأن تعالج بصورة واقعية عندما يوسع نطاق التغطية الضريبية. وتنهض الوكالات المتعددة الأطراف بدور رئيسي في مجال توفير المساعدة التقنية. ويلزم أيضاً توفير المساعدة المالية الخارجية الإضافية لتعوض بوجه خاص الآثار الضارة الناجمة عن الإصلاحات واللاحقة بالمجموعات الضعيفة، بغية مواصلة الالتزام السياسي بالإصلاحات. وسعياً لتقييم نجاح تدابير معينة، تحتاج البلدان إلى تصميم مؤشرات أداء منقولة تعكس فعالية وكفاءة التدابير المتخذة، ودرجة الامتثال، وأثرها في المجتمع.

(١٣) ركز الاجتماع على ضرورة بناء القدرات وتحسين ظروف الخدمة بحيث تقام مؤسسات محلية فعالة لتشجيع الإصلاحات ومواصلتها.

هـ- قضايا مطروحة للبحث

(١٤) يلزم مزيد من البحث بقصد (أ) إطار تحليل على مستوى الاقتصاد الكلي كفيل بأن يوفر إرشاداً أفضل بشأن الأهداف الضريبية؛ (ب) فحص أمثل المخصصات للإنفاق الحكومي؛ (ج) تطوير قواعد

إيرادات ديناميكية: (د) تطوير طرائق لإعادة هيكلة الإدارات وتوفير الحوافز لها بصورة فعالة: (هـ) توفير طرائق للمزيد من مشاركة القطاع الخاص: (و) وضع قواعد قائمة على التجربة أو معايير مستحسنة لتوجيه السلوك، ولا سيما سلوك واضعي السياسات.

ثالثا- المسائل التنظيمية

ألف- انتخاب أعضاء المكتب

-٢٩- انتخب اجتماع فريق الخبراء في جلسته الافتتاحية المعقدة يوم ١٦ آذار/مارس ١٩٩٥ أعضاء المكتب التالي ذكرهم: الرئيس: السيد جيمس متونغا، الأمين الدائم، وزارة المالية (زامبيا); نائب الرئيس/المقرر: الأستاذ دافيد غريفيثز (جامعة نوتينغهام، المملكة المتحدة).

باء- إقرار جدول الأعمال

-٣٠- أقر جدول الأعمال في الجلسة الافتتاحية على النحو التالي:

-١- افتتاح الاجتماع، وإقرار جدول الأعمال وتنظيم عمل الاجتماع

-٢- التحصيات الرئيسية المتعلقة بإصلاحات السياسات المالية في أقل البلدان نموا

-٣- عرض الدراسات النظرية والتجارب

-٤- استنتاجات.

جيم- استنتاجات الاجتماع وتوصياته وتقريره

-١٢- أنشئ فريق لإعداد استنتاجات الاجتماع وتوصياته. واعتمد اجتماع فريق الخبراء في جلسته الختامية المعقدة يوم ١٧ آذار/مارس ١٩٩٥ استنتاجاته لتدرج في التقرير المقدم عن دورته. (الاطلاع على الاستنتاجات، انظر الفرع ثانيا، الفقرة ٢٨ أعلاه).

المرفق الأول

قائمة المشتركين

1. Mr. Moncef BEL HAJ AMOR
Former Minister
Tunisia
2. Mr. Sheetal CHAND
Division Chief
International Monetary Fund
3. Mr. Ian DANSON
First Secretary
Permanent Mission of the United Kingdom
Geneva
4. Mr. Mohamed DIALLO
Technical Counsellor
Ministry of Finance and Commerce
Mali
5. Mr. Marcos EVANGELISTA
Director of Revenues and Taxes
Ministry of Economic Coordination
Cape Verde
6. Mr. Oladunjoye FAJANA
Principal Economist
African Development Bank
Côte d'Ivoire
7. Mr. Jose-Luis FERNANDEZ-RANZ
Finance Counsellor
Permanent Mission of Spain
Geneva
8. Prof. David GREENAWAY
University of Nottingham
United Kingdom
9. Mr. Azizul ISLAM
Director, Development Research Division
ESCAP
Thailand
10. Mr. Saiful Islam KHAN
Member, National Board of Revenue
Bangladesh
11. Mr. F. Desmond MCCARTHY
Economic Adviser
World Bank

المرفق الثاني

قائمة الوثائق

- Fiscal Policy Reform in the Least Developed Countries
A secretariat Background Note (UNCTAD/LDC/GE.2/5)
- Poverty Alleviation in a Financing Programming Framework:
An Integrated Approach (UNCTAD/LDC/GE.2/2)
by S.K. Chand and P. Shome, Fiscal Affairs Department,
International Monetary Fund
- Commodity Taxation Including Value Added Tax: The Case of
Bangladesh (UNCTAD/LDC/GE.2/3)
by Saiful Islam Khan, Member National Board of Revenue
(VAT), Bangladesh
- Budgetary Crisis and Revenue Support for Transitional
Developing Economies: The Case of Cambodia
(UNCTAD/LDC/GE.2/4)
by Michael Ward, Principal Economist with the
International Economics Department, World Bank
- The Fiscal Balance Act: the Conventional Perspective
by Michael Ward
- Notes on Improving Expenditure Management and Controls in
Low-Income Countries (UNCTAD/LDC/GE.2/6)
by James Kahoza, Auditor General of Uganda
- A Note on Fiscal Policy Reforms in Asia-Pacific LDCs
by Azizul Islam, Director, Development Research and Policy
Analysis Division, ESCAP, Bangkok
- The Gambia's Experience with Tax Reform
by M.B. Njie, Principal Economist and Head of Macroeconomic
and Financial Analysis Unit, The Gambia
- Fiscal Stabilization and Economic Growth in LDCs
by Oladunjoye Fajana, Economist with African Development
Bank, Côte d'Ivoire
- Le développement des recettes publiques dans les pays à
faible revenue
A partir du cas du Cambodge
by Moncef Bel Haj Amor, (Former Minister, Tunisia)
Consultant, Banque Mondiale-PNUD-MDP
- Raisons historiques et principes généraux de la réforme
fiscale au Cap-Vert
by Marcos Evangelista, Directeur-Général des Impôts du
Gouvernement du Cap-Vert

12. Mr. James MTONGA
Permanent Secretary
Ministry of Finance
Zambia
13. Mr. Mambury NJIE
Principal Economist and Head of Macro-Economic
and Financial Analysis Unit
Ministry of Finance
The Gambia
14. Mr. Patrick SINYINZA
Economic Affairs Counsellor
Permanent Mission of Zambia
Geneva
15. Mr. Govinda BAHADUR THAPA
Economic Adviser
Ministry of Finance
Nepal
16. Mr. Marcel VAN DER KOLK
First Secretary
Permanent Mission of the Netherlands
Geneva
17. Mr. Michael WARD
Principal Economist
World Bank
Washington
18. UNCTAD secretariat
 - Mr. R. Lawrence
 - Mr. H.A. Diallo
 - Mr. C.K. Patel
 - Ms. S. Toh