

Distr.  
LIMITED

E/ESCWA/C.9/2019/6(Part I)  
19 September 2019  
ARABIC  
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس  
الاقتصادي والاجتماعي



## اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)



لجنة تمويل التنمية في الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا  
الدورة الأولى

عمّان، 11-12 كانون الأول/ديسمبر 2019

البند 7 (أ) من جدول الأعمال المؤقت

## بطاقة أداء تمويل التنمية في المنطقة العربية

### الموارد العامة الوطنية

#### موجز

في حين يفقد النمو العالمي زخمه ويلوح في الأفق شبح الركود التضخمي، اتخذت الدول المتقدمة إجراءات أولية للتعامل مع هذا الوضع عبر تخفيض الضرائب واعتماد سياسات مالية توسعية. أما المنطقة العربية، فلا تحظى بهامش التحرك الذي يسمح بانتهاج السياسات التوسعية نفسها بسبب محدودية الحيز المالي لديها. وقد تلقت المنطقة اقتراحات وتوصيات فضفاضة لتصحيح أوضاع المالية العامة، ولزيادة الإيرادات الضريبية، والحد من الآثار المترتبة على الضرائب غير المباشرة، والعمل على إضفاء التصاعدية على ضرائب الدخل وترشيد الإعانات "الضارة". وتصدر هذه التوصيات في ظل أوضاع دولية تشهد تراجعاً في السيولة العالمية، وتزايد فيها المخاطر غير الاقتصادية، وتنتشر على إثرها الحمائية في التجارة والاستثمار، وتتنخفض الأجور الحقيقية، وتزيد مخاطر وأعباء خدمة الديون، وتزيد المخاطر المترتبة على التدفقات المالية غير المشروعة.

وتدعو اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، في هذه الوثيقة، إلى إعادة توجيه السياسات المالية والضريبية على ضوء نتائج المؤتمر الأول الرفيع المستوى الذي عقدته الإسكوا بشأن تمويل التنمية المستدامة يومي 28 و29 تشرين الثاني/نوفمبر 2018. وتؤكد على أن المجال لا يزال متاحاً

لتحسين النُظْم المالية والضريبية في المنطقة، مشددةً على أن أيّ تدبير يُتخذ في هذا المجال ينبغي أن يراعي خصوصيات المنطقة، بما في ذلك وجود قطاع غير رسمي كبير نسبياً لديها. وعندما تكون الإيرادات الضريبية التدريجية نابعةً من "قاعدة ضريبية متداخلة" ومن هياكل ضريبية متعددة، تُغفل طريقة تحصيلها وإنفاقها، ما يزيد من حدة عدم المساواة ويقوّض شفافية النُظْم الضرائبية. وعندما تكون السياسات الضريبية دون المستويات المثلى، فهي لا تقوّض المساواة والشفافية فحسب، بل تحدّ أيضاً من فرص العمل والادخار، وقد تؤدي إلى التهرب من الضرائب وتجنبها. ونتيجة لهذا الوضع، يتزايد تعرّض المنطقة للتدفقات المالية غير المشروعة التي تُحدث تسربات هامة في تعبئة الموارد المحلية تتراوح بين 60 مليار و77 مليار دولار في السنة. ومن خلال رسم خارطة طريق إقليمية للسياسات المالية والضريبية والتجارية وتجديد إطار التكامل الإقليمي، يمكن كبح هذه التدفقات وإيجاد الحيز المالي الضروري لتمويل خطة التنمية المستدامة لعام 2030 في المنطقة العربية وتحقيق التنمية الإقليمية العربية.

ولجنة تمويل التنمية في الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا مدعوة إلى النظر في اعتبارات السياسة العامة المطروحة في هذه الوثيقة وتقديم الملاحظات في هذا الصدد.

## المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
3	2-1	.....مقدمة
<u>الفصل</u>		
3	19-3	.....أولاً- الموارد العامة الوطنية: تحليل المشهد العالمي
3	8-3	.....ألف- ديناميات النمو ونقل السياسة المالية
5	11-9	.....باء- الشفافية والجبابة والتعاون في المجال الضريبي الدولي
6	15-12	.....جيم- إصلاحات دعم الطاقة والوقود الأحفوري
8	19-16	.....دال- التدفقات المالية غير المشروعة
9	42-20	.....ثانياً- الموارد العامة الوطنية: تحليل المشهد الإقليمي
9	24-21	.....ألف- أداء السياسة المالية
10	30-25	.....باء- توسيع القاعدة الضريبية
13	34-31	.....جيم- ترشيد الإعانات أو إزالتها
15	42-35	.....دال- معضلة التدفقات المالية غير المشروعة والتنمية

## مقدمة

1- انبثق عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية إطاراً عالمياً جديداً من أجل تمويل التنمية يدعم تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030. وقد تمثل هذا الإطار في خطة عمل أديس أبابا التي تهدف إلى دمج الموارد المالية (بما في ذلك المساعدة الإنمائية الرسمية والاستثمار المباشر الأجنبي وغيرها) والمصادر غير المالية للتمويل (مثل سياسات الاقتصاد الكلي المراعية للتجارة ولمصالح الفقراء والعمالة) لتكون الوسائل الأولى لتمويل خطة عام 2030. ويحدد الإطار أيضاً قنوات التمويل (في القطاعين العام والخاص؛ والقنوات المحلية والدولية؛ والثنائية والمتعددة الأطراف؛ والتقليدية؛ والمبتكرة) التي يمكن تعيُنّها لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

2- وتبرز الموارد العامة الوطنية كعامل محوري ضمن إطار تمويل التنمية نظراً لتأثيرها ودورها الملطف لحدة التقلبات الدورية في الاقتصاد. ووفقاً لخطة عمل أديس أبابا، تتطلب تعبئة الموارد العامة الوطنية واستخدامها على نحو فعال اتخاذ إجراءات منسقة لتهيئة الحيز المالي للحكومات من أجل تمويل التنمية والتغلب على المخالفات الاجتماعية والاقتصادية والتحديات البيئية باتخاذ تدابير منها:

- توسيع نطاق الإيرادات في الحيز المالي: "تعزيز إدارة الإيرادات من خلال اعتماد نُظْم ضريبية حديثة تصاعدية، وتحسين السياسات الضريبية، والارتقاء بالكفاءة في جباية الضرائب"، و"تحسين عدالة نُظْمنا الضريبية وشفافيتها وكفاءتها وفعاليتها، بوسائل منها توسيع القاعدة الضريبية ومواصلة الجهود الرامية إلى إدماج القطاع غير الرسمي في الاقتصاد الرسمي..." (خطة عمل أديس أبابا، الفقرة 22)؛
- ترشيد الإنفاق في الحيز المالي: "ترشيد إعانات الوقود الأحفوري غير الناجعة" (خطة عمل أديس أبابا، الفقرة 31)؛
- الحد من التهربات المالية التي تقوّض القدرة على تعبئة الموارد المحلية: "تقليص التدفقات المالية غير المشروعة بدرجة كبيرة بحلول عام 2030، بغية القضاء عليها في نهاية المطاف، بوسائل منها مكافحة التهرب الضريبي" (خطة عمل أديس أبابا، الفقرة 23).

## أولاً- الموارد العامة الوطنية: تحليل المشهد العالمي

### ألف- ديناميات النمو ونقل السياسة المالية

3- خلصت قمة مجموعة العشرين التي عُقدت في بوينس آيرس في عام 2018 إلى أن السياسات المالية ينبغي أن تُستخدَم على نحو مرِن وأن تحفَظ النمو. وفي هذا السياق، جدد قادة مجموعة العشرين التزامهم بمعالجة التحديات المتعلقة بتوزيع الدخل من خلال تعزيز النُظْم الضريبية المستدامة والنهوض بالسياسات الضريبية الداعمة للنمو. وكان من المتوقع أن تبلغ نسبة نمو الناتج العالمي 3.7 في المائة في الفترة 2018-2019، ولكن تم تعديل النسبة المتوقعة لاحقاً حيث حُفِضَت بفعل تزايد المخاوف من تشدّد ظروف السيولة، وعدم تنسيق السحوبات الناجمة عن السياسات المحفزة للإقراض، وتغيير سياسات معدلات الفائدة السلبية. وتمهّد جميع هذه العوامل لانتهاج حقبة السياسات التوسعية والحوافز المالية والتي دعمت انتعاش العديد من الاقتصادات في العقد الماضي.

-4-

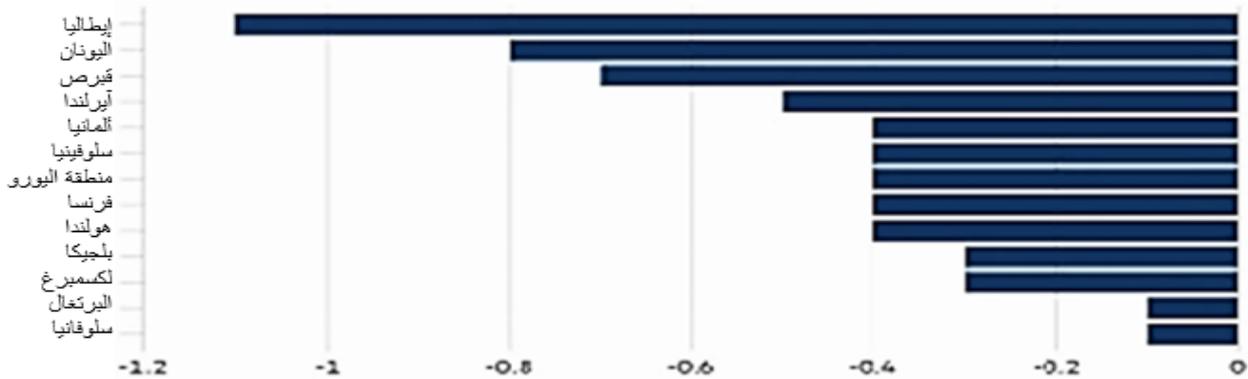
4- وقد عُدلت توقعات النمو العالمي باتجاه المزيد من التخفيض بعد أن تصاعدت التوترات التجارية الناجمة عن انخفاض الإنتاج الصناعي العالمي وسط مخاوف متعلقة بالانقطاع المحتمل لإمدادات النفط بسبب مجموعة من المشاكل، منها انهيار الإنتاج في فنزويلا، وعدم اليقين بشأن الصادرات النفطية لإيران، واتساع الانقسامات بعد انسحاب قطر من منظمة البلدان المصدرة للنفط والهجوم على منشآت النفط في المملكة العربية السعودية، بما في ذلك أكبر مرفق في العالم لمعالجة النفط.

5- وفي ظل المسارات الحالية، يتوقع صندوق النقد الدولي أن يفقد النمو زخمه في الاقتصادات المتقدمة (وأن ينخفض من 2.3 في المائة في عام 2018 إلى 2 في المائة في عام 2019 ثم إلى 1.7 في المائة في عام 2020). وبالنسبة إلى الولايات المتحدة، من المتوقع أن يحافظ الإنتاج على مستواه بفعل التخفيضات الضريبية التي يدعمها الحزب الجمهوري وبفعل الحفاظ على سياسات مالية دورية، ما سيدعم الإنفاق على الضمان الاجتماعي والإنفاق العسكري (الذي تجاوز نسبة 2 في المائة، وهو السقف الذي حددته منظمة حلف شمال الأطلسي). ومن المتوقع أن يتسع عجز الموازنة الأمريكية بسبب هذه النفقات (إلى 1.2 تريليون دولار حسب تقديرات صندوق النقد الدولي).

6- وكان النمو في الاتحاد الأوروبي ضعيفاً حيث بدأت الحمائية التجارية بالتأثير سلباً على الإنتاجية. ولا يزال المشهد ضبابياً بفعل عدم اليقين المتعلق بخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي والخوف من السياسات المالية التوسعية والمخالفة لميثاق الاستقرار والنمو والتي قد توجب مجدداً المخاوف بشأن القدرة على تحمل الدين العام (كما في إسبانيا وإيطاليا واليونان). وتسعى أحزاب أقصى اليمين والأحزاب القومية والشعبوية في أوروبا إلى إنهاء تدابير التقشف المستمرة منذ عشر سنوات، وإلى اعتماد خطط الحوافز المالية في عام 2019 (الشكل 1)(1).

### الشكل 1- تعتمد معظم بلدان منطقة اليورو سياسات مالية توسعية في عام 2019

التغيير في الميزانيات الرئيسية المعدلة حسب التقلبات الدورية، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، 2019 (نقطة مئوية)



في إسبانيا، ولاتفيا، وليتوانيا، ومالطا، لا يُتوقع أي تغيير في الميزانيات الرئيسية في عام 2019. في إستونيا، وفنلندا، والنمسا، يُتوقع تشدّد مالي طفيف.

المصدر: المفوضية الأوروبية، خطط الموازنات القطرية.

Deutsche Bank. "Politics, populism and power," January 2019. (1)

[https://www.dbresearch.com/PROD/RPS\\_EN-PROD/PROD000000000485901/Politics%2C\\_populism\\_and\\_power.pdf](https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD000000000485901/Politics%2C_populism_and_power.pdf)

7- ونظراً للمخاطر وأوجه عدم اليقين المذكورة، وضع الأمين العام للأمم المتحدة استراتيجيته لتمويل خطة التنمية المستدامة لعام 2030 (2018-2021) من أجل تسريع تنفيذ خطة عام 2030. ويتعلق الهدف الأول للاستراتيجية بمواءمة السياسات المالية والاقتصادية العالمية مع خطة عام 2030. ويؤكد أن السياسات العامة ينبغي أن تركز على تدابير تحافظ على استقرارها النظامي وتحدّ من قابلية تعرّضها للصدمات الاقتصادية والمالية والمناخية.

8- وبحسب فرقة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بتمويل التنمية، والتابعة للأمم المتحدة، ومع توقع ركود النمو العالمي، فإن زيادة الحيز المالي ستطلب تطبيق إرادة سياسية لإصلاح الهياكل الإدارية والسياسات الضريبية. ولا بد أن تفتقر هذه الجهود بالعمل على مواءمة جانب الإنفاق في السياسة المالية مع استراتيجيات التنمية المستدامة من أجل تقديم الخدمات العامة على نحو منصف.

### باء- الشفافية والجباية والتعاون في المجال الضريبي الدولي

9- في قمة مجموعة العشرين التي عُقدت في بوينس آيرس في كانون الأول/ديسمبر 2018، دعا القادة إلى مواصلة العمل على تحديث النظم الضريبية الدولية، وتنفيذ المعاهدات لمعالجة مشكلة التهرب من الضرائب وتجنّبها، وتعزيز الشفافية الضريبية من خلال ما يلي:

- التطبيق الشامل لمجموعة الإجراءات الخمسة عشر التي وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة العشرين في مجال تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح. وتهدف هذه الإجراءات إلى التصدي للاستراتيجيات الضريبية التي تستغل الثغرات في القواعد الضريبية من أجل نقل الأرباح إلى مواقع خاضعة للقليل من الضرائب أو معفاة منها. ووفقاً لشبكة العدالة الضريبية، يدخل إلى الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية 1.1 تريليون دولار من بلدان غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي نتيجة التلاعب بالتسعير التجاري الثنائي<sup>(2)</sup>؛
- تطبيق معيار عالمي للتبادل التلقائي للمعلومات المتعلقة بالحسابات المالية في المسائل الضريبية، يوفر قدراً أكبر من المعلومات عن ثروة غير المقيمين في الخارج. ويتطلب هذا النظام من السلطات القضائية الضريبية الحصول على معلومات من مؤسساتها المالية بشأن حسابات دافعي الضرائب وتبادل تلك المعلومات تلقائياً مع ولايات قضائية أخرى على أساس سنوي. ويحدد النظام أيضاً الولايات القضائية التي لم تنفذ هذا المعيار بصورة مُرضية؛
- الانضمام إلى الاتفاقية المتعددة الأطراف بين السلطات المختصة بشأن التبادل التلقائي لمعلومات الحسابات المالية، بما في ذلك تفاصيل عن الأصول المالية المحتفظ بها باسم دافعي الضرائب غير المقيمين والإيرادات الآتية منها. ووفقاً لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ساعد الاتفاق في جمع

(2) شبكة العدالة الضريبية، <https://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/transfer-pricing/>.

48 مليار دولار من الضرائب المستحقة الدفع على الدخل والثروة بعد أن كان هذا المبلغ محجوباً عن السلطات الضريبية<sup>(3)</sup>؛

• وقد تم تعديل الاتفاقية المتعددة الأطراف بشأن المساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الضريبية لهذا الغرض من أجل إتاحة التعاون الإداري بين الدول في تقييم عملية فرض الضرائب وجمعها لمكافحة تجنّب الضرائب والتهرب من دفعها. ويشمل هذا التعاون عدة قضايا، بدءاً بتبادل المعلومات وصولاً إلى استرداد المطالبات الضريبية الأجنبية.

10- ويشكل التهرب الضريبي تسرباً كبيراً في الإيرادات العامة، ويقوّض القدرة على تعبئة الموارد المحلية. ووفقاً لصندوق النقد الدولي، تخسر البلدان النامية 500 مليار دولار من الإيرادات سنوياً، أو حوالي 1.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بسبب ممارسات نقل الأرباح التي تقوم بها الشركات المتعددة الجنسيات. ووفقاً لتقديرات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تتكبّد البلدان الأعضاء في المنظمة خسائر تتراوح بين 100 مليار و240 مليار دولار سنوياً<sup>(4)</sup>.

11- إلا أن فرقة عمل الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات تجد أن تأثير التصريح عن الأرباح بمعدلات الضريبة هو أعلى في الاقتصادات النامية منه في الاقتصادات المتقدمة، ما يشير إلى أن ممارسات نقل الأرباح التي تقوم بها الشركات المتعددة الجنسيات تطرح مشكلة أكبر للبلدان النامية. وما يفاقم هذا التحدي هو أن البلدان النامية تعتمد أكثر من غيرها على الإيرادات الضريبية للشركات. وتقدّر الخسائر في الضرائب المفروضة على دخل الشركات، بسبب تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح، بين 4 و10 في المائة من مجموع إيرادات هذه الضرائب. ووفقاً لصندوق النقد الدولي، يؤدي تخفيض معدل الضرائب المفروضة على دخل الشركات بنقطة مئوية واحدة إلى زيادة الأرباح المبلّغ عنها بنسبة 1.5 في المائة، مع تسجيل تأثيرات سلبية على الاقتصادات الأخرى التي تلحظ تراجعاً في الأرباح المبلّغ عنها<sup>(5)</sup>.

### جيم- إصلاحات دعم الطاقة والوقود الأحفوري

12- لطالما اتخذت البلدان المتقدمة والنامية إجراءات دعم الوقود لعدة أسباب. وكثيراً ما اعتُبر دعم الوقود إيجابياً نظراً لأثره المباشر (وهو تحسين الظروف المعيشية للشرائح الأفقر من السكان) ولأثره غير المباشر (وهو الحد من كلفة المنتجات والخدمات المعتمِدة على الطاقة مثل النقل والأغذية). ويُعتبر توفير الطاقة الرخيصة أيضاً مفيداً لتحقيق ميزة نسبية في قطاعات الصناعة التحويلية القائمة على كثافة الطاقة (مثل الفولاذ والألمنيوم، وما إلى ذلك). ولكنّ منتقدي نظام دعم الطاقة يشيرون إلى التكاليف والأعباء المالية العالية التي يفرضها هذا

(3) وقعت 104 مناطق اختصاص ضريبي على الاتفاق المتعدد الأطراف للسلطات المختصة، بما في ذلك ستة بلدان عربية، هي: الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وقطر، والكويت، ولبنان، والمملكة العربية السعودية. ويُذكر أن الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وتونس، وقطر، ولبنان، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، وموريتانيا هي أطراف في اتفاقية المساعدة الإدارية المتبادلة في المسائل الضريبية.

Organisation for Economic Co-operation and Development, "Tax and digitalization," October 2018. (4)

<https://www.oecd.org/tax/beps/tax-and-digitalisation-policy-note.pdf>

Sebastian Beer, Ruud de Mooij, and Li Liu, 2018, "International corporate tax avoidance: a review of the channels, magnitudes, and blind spots," *IMF Working Papers*, No. 18/168. (5)

الدعم على الميزانيات. ويُنتقد دعم الوقود الأحفوري أيضاً باعتبار أنه يشجع الاستهلاك غير العقلاني أو المفرط للطاقة (من حيث الطلب)، ويحدّ من حافز التحوّل إلى أنماط إنتاج الطاقة البديلة (من حيث العرض)، ويقوّض نتائج الاستدامة.

13- ويتحوّل النقاش بشأن دعم الطاقة أحياناً إلى مجرد خيار بين ما إذا كان هذا الدعم مفيداً أم لا، لأي مجموعة من الأسباب. ومن الصعب القيام بالخيار المناسب لأن هذا يعتمد على كيفية تسخير الحكومات للمدخرات المالية المحققة من إصلاحات دعم الطاقة، وعلى مدى تخصيص هذه المدخرات لزيادة الإنفاق الاجتماعي على الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية والصرف الصحي من أجل تعويض المنافع التي تخسرها الفئات المستضعفة نتيجة دعم الطاقة. وتتزايد الأمور تعقيداً عند محاولة تحديد ما إذا كانت زيادة الإنفاق الاجتماعي تصبّ فعلياً في مصلحة الأشخاص الذين فقدوا على نحو مباشر المنافع المتعلقة بدعم الاستهلاك. ويعترف كثيرون بأن ترشيد دعم الطاقة أو إلغائه تترتب عليه آثار اجتماعية واقتصادية غير مرغوب فيها. فالمسألة إذاً لا تتعلق بما إذا كان دعم الطاقة إيجابياً أو سلبياً، بل ترتبط بالنتائج المترتبة على تخفيضه أو إلغائه، وبإمكانية التصدي لهذه النتائج على نحو مناسب.

14- وينعكس هذا الانقسام في الاختيار الدقيق للصيغة المستخدمة في خطة عمل أديس أبابا للتأكيد على الالتزام "بترشيد إعانات الوقود الأحفوري غير الناجعة التي تشجع الإسراف في الاستهلاك، وذلك عن طريق القضاء على اختلالات الأسواق، وفقاً للظروف الوطنية، بوسائل منها إعادة هيكلة الضرائب والتخلص تدريجياً من تلك الإعانات الضارة، حيثما وجدت، من أجل إظهار آثارها البيئية، مع مراعاة احتياجات البلدان النامية وظروفها الخاصة بشكل تام والتقليل إلى أدنى حد من الآثار السلبية التي قد تطال تنميتها، بما يكفل حماية الفقراء والمجتمعات المحلية المتضررة" (الفقرة 31). وقد استُخدمت الصيغة نفسها في الغاية جيم من الهدف 12 من أهداف التنمية المستدامة. وينبغي أن ينظر صانعو السياسات في الآثار الاجتماعية لإصلاح دعم الطاقة وفي آثاره على إعادة التوزيع. فالأدوات المالية المستخدمة وكيفية استخدام الإيرادات المولدة لن تخلو من التأثير على النمو وإيجاد فرص العمل.

15- ولدى اعتماد خطة عمل أديس أبابا في عام 2015، بلغ دعم الطاقة عالمياً، قبل خصم الضريبة على المستهلك، 492 مليار دولار وفقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي التي كشفت أيضاً أن إلغاء هذا الدعم من شأنه أن يقلل من انبعاثات الوقود الأحفوري بأكثر من 50 في المائة ومن انبعاثات الكربون بأكثر من 20 في المائة<sup>(6)</sup>. ووفقاً لتقديرات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تتراوح القيمة المتوسطة لدعم الطاقة في البلدان الأعضاء في المنظمة بين 160 مليار و200 مليار دولار سنوياً. وأشارت الوكالة الدولية للطاقة في تقديراتها إلى أن قيمة دعم استهلاك الوقود الأحفوري في العالم بلغت 302 مليار دولار في عام 2017، بزيادة قدرها 12 في المائة عن عام 2016<sup>(7)</sup>. ويتعارض هذا الاتجاه على نحو مباشر مع التزام مجموعة العشرين بإلغاء دعم النفط والكربون

David Coady, and others, "How large are global energy subsidies?", International Monetary Fund, Working Paper No. 15/105, May 2015. (6)

.International Energy Agency (IEA), Fossil-fuel subsidies, <https://www.iea.org/weo/energysubsidies/> (7)

تدرجياً بحلول عام 2020 في إطار الجهود المبذولة لمكافحة الاحتراز العالمي، ومع هدف مجموعة الدول السبع بشأن إلغاء الدعم الحكومي للفحم والنفط والغاز (الذي يُقدَّر بقيمة 100 مليار دولار سنوياً) بحلول عام 2025<sup>(8)</sup>.

### دال- التدفقات المالية غير المشروعة

16- حتى الآن، لا يوجد تعريف متفق عليه بين الأطراف المتعددة بشأن التدفقات المالية غير المشروعة. ولكنّ هذا المصطلح كثيراً ما يُستخدم للدلالة على الحركة عبر الحدود للأموال المكتسبة أو المنقولة أو المستخدمة على نحو غير قانوني. ويشير هذا المصطلح إلى أربع قنوات رئيسية للتمويل غير المشروع، ترتبط بالفساد (مثل التحويلات النقدية الكبيرة عبر الحدود، وما إلى ذلك)؛ والتهرب الضريبي (أي الملاذات الضريبية)، وتآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح (الشركات المتعددة الجنسيات)؛ وغسل الأموال القائم على التجارة (مثل التلاعب بالفواتير التجارية)؛ والجريمة العابرة للحدود الوطنية وتمويل الإرهاب.

17- ووفقاً لتقديرات الأمم المتحدة، يبلغ حجم الأموال المغسولة سنوياً في العالم 2 تريليون دولار<sup>(9)</sup>. وتفيد منظمة النزاهة العالمية بأن عائدات الجريمة العابرة للحدود الوطنية، غير المكتشفة وغير الخاضعة للضريبة، تتراوح بين 1.6 تريليون و2.2 تريليون دولار سنوياً<sup>(10)</sup>. ولا تزال الإيرادات غير المشروعة متداولة خارج الاقتصاد النظامي وترتبط بإحدى عشرة فئة (أو نشاط) غير شرعية (وهي الاتجار بالمخدرات والبشر والأسلحة والأعضاء البشرية والممتلكات الثقافية، والتزوير، والجرائم ضد الأحياء البرية، وصيد الأسماك غير المشروع، وقطع الأشجار غير المشروع، والتعدين غير المشروع، وسرقة النفط الخام). وتدرّ أنشطة التلاعب بالفواتير التجارية والتزوير والاتجار بالمخدرات أعلى التدفقات المالية غير المشروعة (التي تتراوح بين 923 مليار و1.13 تريليون دولار في حالة التلاعب بالفواتير التجارية والتزوير، وبين 426 مليار و652 مليار دولار في حالة الاتجار بالمخدرات).

18- ونتيجة تزايد الهجرة والنزوح الجماعي من أفريقيا والمنطقة العربية، يتعرّض عددٌ متزايد من الأشخاص لخطر الاستغلال. وقد استهدف المهربون والسماسرة عدداً من اللاجئين، ولا سيما أولئك القادمين من الجمهورية العربية السورية، الذين اضطرّوا إلى بيع أحد أعضائهم لتسديد تكاليف المرور الآمن لعائلاتهم إلى أوروبا. وتقدر السلطات السورية أن عدد السوريين الذين باعوا أحد أعضائهم منذ بداية الاضطرابات في عام 2011 يتراوح بين 18,000 و20,000 شخص<sup>(11)</sup>.

Karl Mathiesen. "G7 nations pledge to end fossil fuel subsidies by 2025", *The Guardian*, United Kingdom, 27 (8)

May 2016: <https://www.theguardian.com/environment/2016/may/27/g7-nations-pledge-to-end-fossil-fuel-subsidies-by-2025>.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "Money-laundering and globalization": (9)

<https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html>

Channing May, "Transnational Crime and the Developing World", *Global Financial Integrity*, March 2017. (10)

[https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational\\_Crime-final.pdf](https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2017/03/Transnational_Crime-final.pdf)

(11) المرجع نفسه.

19- وقد تم استغلال الابتكار المالي ورقمنة الاقتصادات والتقدم المحرز في العملات الافتراضية والأصول المشفرة من أجل غسل عائدات الأنشطة غير المشروعة، ولا سيما تلك المرتبطة بالضرائب وأنشطة غسل الأموال القائمة على التجارة وعلى تمويل الإرهاب. وأوصت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية باتخاذ إجراءات شاملة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تنطبق على جميع أشكال النشاط المالي، بما في ذلك تلك القائمة على استخدام أصول افتراضية. ويُستخدَم مصطلح "الأصول الافتراضية" للإشارة إلى التمثيلات الرقمية للقيمة التي يمكن تداولها أو نقلها رقمياً واستخدامها من أجل الدفع أو الاستثمار، بما في ذلك التمثيلات الرقمية التي تُستخدَم بوصفها وسيطاً للتبادل، و/أو وحدة حساب، و/أو وسيلة لحفظ القيمة. وتطالب فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية الحكومات بضبط مقدمي الأصول الافتراضية من خلال تطبيق الأنظمة القائمة على تقييم المخاطر والمعنية بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب<sup>(12)</sup>.

### ثانياً- الموارد العامة الوطنية: تحليل المشهد الإقليمي

20- تواجه تعبئة الموارد المحلية في المنطقة العربية خمسة تحديات رئيسية، هي: (أ) عدم القدرة على تحديد آفاق سياسات مالية طويلة الأجل لتمويل التنمية على نحو مستدام؛ (ب) ضرورة زيادة الحيز المالي للحكومات في إطار تشدد ظروف السيولة وارتفاع مستوى العبء الناجم عن الديون؛ (ج) كيفية توحيد الميزانيات مع كفاءة زيادة الإنفاق الاجتماعي الجيد؛ (د) ضرورة وضع هياكل ضريبية تستهدف التضخم، سيما أن نسبة كبيرة من النشاط الاقتصادي لا تزال غير خاضعة للضريبة في القطاع غير الرسمي؛ (هـ) ضرورة تحسين الجهود الضريبية على المستوى الوطني، ما يتطلب تعزيز أشكال التعاون الدولي للحد من التهرب من الضرائب وتجنبها ولمعالجة مشكلة تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح. إلا أن القدرة على تعبئة الموارد المحلية لا تزال مرتبطة بمدى تعرض المنطقة للمخاطر غير الاقتصادية، وتقلب أسعار النفط والسلع الأساسية، وتدفقات رؤوس الأموال الخارجية ووتيرة تراكم الديون.

### ألف- أداء السياسة المالية

21- تواجه جميع البلدان العربية تقريباً عجزاً مالياً (باستثناء الإمارات العربية المتحدة، وجيبوتي، وموريتانيا)، وقد اتخذت في معظمها تدابير تقشف واسعة منذ عام 2013. وانخفض متوسط العجز المالي للبلدان العربية المستوردة للنفط من أكثر من 9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2013 إلى 6.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018، ومن المتوقع أن ينخفض إلى 6.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019. أما في البلدان العربية المصدرة للنفط، فقد انخفض العجز المالي الإجمالي أيضاً من 5.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2017 إلى 1.6 في المائة في عام 2018، ومن المتوقع أن يصل إلى 0.1 في المائة بحلول نهاية عام 2019<sup>(13)</sup>.

Suprita Anupam, "G20 countries agree to regulate crypto assets in line with FATF recommendations, Inc42, 4 (12)

December 2018; <https://inc42.com/buzz/g20-countries-agree-to-regulate-crypto-assets-in-line-with-fatf-recommendations/>.

(13) صندوق النقد الدولي، "آفاق الاقتصاد الإقليمي: مستجدات منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى"، تشرين الثاني/نوفمبر 2018.

<https://www.imf.org/ar/Publications/REO/MECA/Issues/2019/04/17/reo-menap-cca-0419>

22- وقد بُدلت جهودٌ لتصحيح أوضاع المالية العامة في المنطقة من خلال عدة قنوات ولكن بوتيرة غير متساوية وبدرجات متباينة من الدعم الإقليمي والدولي. فقد استندت بلدان مجلس التعاون الخليجي، مثلاً، إلى تخفيض دعم الطاقة، وفرض الضرائب التنافسية (مثل ضريبة القيمة المضافة على السلع والخدمات)، وسدّ العجز المالي باعتماد صكوك مخصصة للديون. وتُعتبر البحرين حالة مثيرةً للاهتمام لأنها قلّصت عجزها المالي بنسبة 35 في المائة في عام 2018 في إطار خطة تهدف إلى تحقيق التوازن في موازنتها بحلول عام 2022 (علماء أن تقليص العجز شرطاً لازماً للحصول على حزمة مساعدات بقيمة 10 مليارات دولار بتمويل من بلدان الخليج المجاورة: وتهدف هذه الحزمة إلى تخفيض علاوات المخاطر لكي تتمكن البحرين من الاقتراض من أسواق الديون الدولية بأسعار أقل وتتجنب انخفاض قيمة عملتها الوطنية).

23- وقد شرعت الاقتصادات العربية المستوردة للنفط (وهي الأردن، وتونس، ومصر، والمغرب) في تحقيق الاستقرار وتنفيذ الإصلاحات الهيكلية بدعم من صندوق النقد الدولي الموسع (الأردن ومصر) وبرنامج التسهيل الائتماني (تونس والمغرب). ونظراً للمخاطر المتزايدة، ارتأى لبنان تخفيف التوتر الاجتماعي والاقتصادي من خلال رفع الأجور في القطاع العام في عام 2017 (إلى 1.27 مليار دولار)، واستحدثت أكثر من عشرات الضرائب الجديدة لتعويض الزيادة في النفقات العامة. ولكن هذه التدابير أثرت على الوضع المالي في لبنان لأن الضرائب الجديدة المفروضة لم تدرّ سوى 1.17 مليار دولار من الإيرادات (14). لذا، يسجل لبنان ارتفاعاً مطرداً في الإنفاق كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي منذ عام 2016.

24- أما الاقتصادات العربية المصدرة للنفط، فتعتمد على تعبئة الموارد المتأتية من بيع النفط والغاز. لذا، تبقى إيراداتها المالية معرضة لتقلبات أسعار النفط الدولية، ويتأثر مسار نموها بتغيرات أسعار النفط. وكان الانخفاض المتواصل لأسعار النفط مصدر قلق رئيسي، ما قيّد النمو في المنطقة العربية والأداء المالي في البلدان المنتجة للنفط. وبفعل تنامي احتياجات الإنفاق وعدم اليقين بشأن حجم الإيرادات النفطية ومستواها في المستقبل (ولا سيما في إطار زيادة الجدوى التجارية للطاقة المتجددة؛ وزيادة العرض من منظمة البلدان المصدرة للنفط نتيجة الانتعاش في مستويات الإنتاج في العراق وليبيا، ومن البلدان المنتجة للطاقة وغير الأعضاء في منظمة البلدان المصدرة للنفط، ولا سيما موارد الغاز الصخري والنفط المحكم الأمريكي)، يتزايد خطر العجز المالي. وهذا ما حصل عندما شهدت المنطقة العربية انخفاضاً سنوياً في عائداتها من الصادرات النفطية بنسبة 51 في المائة (445 مليار دولار) بين عامي 2012 و2017. وقد أشارت نتائج محاكاة الإسكوا في عام 2015 إلى أن انخفاضاً بنسبة 10 في المائة في أسعار النفط قد يؤدي إلى انخفاض النمو في المنطقة بنسبة تتراوح بين 0.15 و1.5 نقطة مئوية.

### باء- توسيع القاعدة الضريبية

25- باستثناء بعض الاقتصادات الغنية بالنفط في مجلس التعاون الخليجي، تأتي الإيرادات العامة في جميع البلدان العربية من إيرادات الضريبة على غير الموارد (أي الضريبة على الدخل الشخصي والشركات والتجارة، وضريبة القيمة المضافة، والضريبة على الملكية والاستهلاك) (المبيعات وضريبة الإنتاج والمعاملات)، والطوابع (والرسوم).

(14) عزة الحاج حسن، الضرائب المحصلة أقل من كلفة السلسلة، المدن، 24 شباط/فبراير 2018.

26- وتتباين خصوصيات البلدان في ما يتعلق بالضرائب الرئيسية المستخدمة. فبلدان مجلس التعاون الخليجي لا تعتمد الضريبة المباشرة على الدخل (وتشير نتائج الاقتصاد القياسي إلى أن إيرادات الموارد تزام جزئياً إيرادات الضريبة على غير الموارد بنحو 20 سنتاً في المتوسط مقابل كل زيادة بقيمة دولار واحد في إيرادات الموارد (Crivelli and Gupta, 2014). وتُطبَّق الضريبة التصاعديّة على الدخل الشخصي والأجور والأعمال بعُتبات ومعدلات حدية متباينة في البلدان غير الغنية بالموارد (مثلاً، الأردن (7-20 في المائة)، وتونس (15-35 في المائة)، ودولة فلسطين (5-22 في المائة)، ومصر (10-22.5 في المائة)، والمغرب (10-38 في المائة)). وقد شرعت معظم البلدان العربية في تطبيق إصلاحات هامة أدت إلى زيادة إيرادات الضريبة على دخل الشركات، ما عدا في بلدان مجلس التعاون الخليجي حيث تُفرض ضريبة الدخل على الشركات الأجنبية في أغلب الأحيان. ويمكن مقارنة الضريبة المفروضة على الشركات في البلدان غير الغنية بالنفط بالضريبة على دخل الشركات في الاقتصادات النامية.

27- ومن حيث الهيكل الضريبي، تُعد المنطقة العربية أقل اعتماداً من غيرها على ضريبة الدخل، وتعتمد قاعدتها الضريبية على نحو أكبر على الضريبة على الشركات (في البلدان المتوسطة الدخل) وعلى الضرائب التجارية (في أقل البلدان نمواً وفي الاقتصادات المتأثرة بالنزاعات). وتشكل الضريبة على الثروة والملكية نسبة ضئيلة من إجمالي إيرادات الضرائب في معظم بلدان المنطقة. وتدل هذه التفاوتات الضريبية على المفارقات الاجتماعية والاقتصادية الأساسية التي تواجهها الحكومات عند صياغة السياسات الضريبية. وبعبارة أخرى، يُتوقع من الحكومات القيام بما يلي:

- اعتماد ضرائب تصاعديّة على نحو لا يسهم في تقاوم الفقر أو في زيادة الأعباء الضريبية على الفئات ذات الدخل المنخفض، بالرغم من أن التحاليل التجريبية المقدمة من المنظمات الدولية لا تزال تؤكد أن الضرائب التنافسية أسهل في جبايتها وتدرّ أرباحاً سريعة لتوليد الإيرادات العامة، ولا سيما في إطار ضعف الحوكمة المؤسسية والقدرة على الجباية. إلا أن الضرائب غير المباشرة تنافسية بتركيبتها، ويقع العبء الأكبر منها على عاتق الطبقات المتوسطة والدنيا (وهي الشرائح الأوسع في قاعدة المستهلكين في البلدان العربية)، في حين أن الضرائب الشخصية تركز على دخل اليد العاملة، ويتحمل الموظفون في الاقتصاد النظامي العبء الأكبر من الضرائب المباشرة. وقد يؤدي ذلك إلى تفويض نزاهة النظم الضريبية ويدفع بالأنشطة الاقتصادية إلى الانخراط في القطاع غير الرسمي؛
- توسيع القاعدة الضريبية، مع كفاءة حد أدنى من الإعفاءات والحوافز الضريبية وغير الضريبية للشركات من أجل الحفاظ على التنافسية (في ظل السباق العالمي نحو القاع وانتشار الملاذات الضريبية) والتصدي لسحب الاستثمارات. وتؤدي هذه الإعفاءات الضريبية للشركات إلى تآكل القاعدة الضريبية، وكثيراً ما تُطبَّق بدرجة عالية من الاستنساب. وإن لم تُطبَّق على نحو متنسق، قد تؤدي إلى انتهاك مبادئ المعاملة الوطنية؛
- مكافحة تجنب الضرائب والتدفقات المالية غير المشروعة القائمة على الضرائب (أي التهرب الضريبي). وتزداد هذه المهمة تعقيداً بفعل ضعف القدرة على جباية الضرائب، وتزايد العمل غير النظامي، وضعف أطر استرداد الأصول المسروقة، وأوجه القصور في شروط التعاون الدولي بشأن فرض الضرائب على الثروات الخارجية غير المعلنة، وممارسات نقل أرباح الشركات المتعددة الجنسيات وغسل الأموال عبر التجارة.

28- وتعتمد المنطقة إلى حد كبير على ضرائب المبيعات وضريبة القيمة المضافة على السلع والخدمات، وعلى ضرائب الإنتاج وغيرها من الضرائب المحددة على المعاملات. وتختلف معدلات ضريبة القيمة المضافة، ولكن المعدلات القياسية في المتوسط ازدادت في جميع البلدان ووصلت إلى المستويات الدولية للضرائب على بعض المنتجات (الإطار). ووفقاً لصندوق النقد الدولي، عوّضت ضرائب الدخل (وليس الضرائب غير المباشرة) جزئياً خسارة الإيرادات المتأتية من تحرير التجارة في المنطقة العربية. ولكن بلدان المغرب العربي لم تتمكن من وضع الخطط للتعويض في الوقت المناسب عن الخسائر في الإيرادات المتأتية من الضرائب التجارية بعد اتفاقات تحرير التجارة التفضيلية، ما تسبب بضغط على الضرائب المحلية لتعبئة الإيرادات. وقد استمر انخفاض الضرائب التجارية وإيرادات الرسوم الجمركية المحصلة بسبب انتشار ترتيبات التجارة التفضيلية والتزامات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

29- وخلافاً لما تقدم، تبين التحاليل السردية التقليدية أن المنطقة العربية تتمتع بمستويات منخفضة من مقارنة بالمناطق الأخرى والبلدان النامية التابعة لها. وتُقدّر الإيرادات الضريبية للمنطقة العربية بنسبة 13 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، وهي أقل من متوسط نسبة 17 في المائة التي تسجلها الأسواق الناشئة والبلدان النامية<sup>(15)</sup>. لكن هذا النوع من المقارنات الشاملة لعدة قطاعات والتوصيات المستندة إليها، والتي تدعو إلى استحداث نوع معين من الضريبة المثلى، يتجاهل التعقيدات الناجمة عن المخاطر غير الاقتصادية، وحجم نشاط الاقتصاد غير النظامي، والمشاكل الناشئة عن التهرب من دفع الضرائب.

30- ويبدو أن الإيرادات الضريبية المنخفضة والمستخدمة في المقارنة بين الدول لا تعكس الاختلافات في معدلات الضرائب القانونية بين البلدان والمناطق، علماً أن أعلى معدلات الضريبة على الدخل الشخصي ودخل الشركات ليست أعلى بكثير في البلدان المتقدمة. ويعكس الفرق في الإيرادات إلى حد كبير الاختلافات في حجم الاقتصاد غير النظامي. ويمكن أن تؤدي الإيرادات الضريبية التدريجية المتأتية من قاعدة ضريبية متداخلة ومن هياكل ضريبية متعددة إلى تحويل أنظار الحكومة والمجتمع المدني عن كيفية جمع الإيرادات الضريبية وإنفاقها، ما يفاقم انعدام المساواة. وفي هذه الحالة، تؤدي السياسات الضريبية دون المستوى الأمثل إلى الحد من توفير العمالة ومن الادخار، وقد تشجع أيضاً على بذل المزيد من الجهود للتهرب من الضرائب كما وقد تدفع بمزيد من الأنشطة الاقتصادية إلى الانخراط في القطاع غير الرسمي. ويُعتبر الخطأ المنهجي في النظم الضريبية أيضاً سبباً للتدفقات المالية غير المشروعة إما من خلال الفساد أو من خلال غسل الأموال القائم على الضرائب والتجارة.

في كانون الثاني/يناير 2018، كانت الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية من بين بلدان الخليج الأولى التي طبقت ضريبة القيمة المضافة بنسبة 5 في المائة بموجب الاتفاقية الموحدة لضريبة القيمة المضافة في دول مجلس التعاون الخليجي. وبلغت عائدات ضريبة القيمة المضافة في المملكة العربية السعودية 12.16 مليار دولار في عام 2018، أي أكثر من ضعف التقديرات الأولية. وفي كانون الثاني/يناير 2019، بدأ كل من الإمارات العربية المتحدة والبحرين بتطبيق ضريبة القيمة المضافة بموجب الاتفاقية نفسها<sup>(1)</sup>، في حين يُتوقع أن تطبقها عُمان في عام 2019<sup>(2)</sup>. وقد أرجأ كل من قطر والكويت فرض ضريبة القيمة المضافة إلى ما بعد عام 2019<sup>(3)</sup>. وأشارت تقديرات الإسكوا إلى أن نسبة 5 في المائة من ضريبة القيمة المضافة في البلدان الغنية بالنفط يمكن أن تولد إيرادات مالية بنسبة 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي<sup>(4)</sup>. أما بالنسبة للبلدان غير النفطية، فقد زادت مصر معدلات ضريبة القيمة المضافة إلى 14 في المائة في الأول من تموز/يوليو 2017<sup>(5)</sup>.

Andrew Jewell, and others, "Fair Taxation in the Middle East and North Africa", International Monetary Fund, (15) September 2015.

وتُعتبر زيادة معدلات القيمة المضافة ومعدل الضريبة على التبغ وغيرها من الزيادات في رسوم الدمغة على الخدمات والتراخيص الحكومية، جميعها جزءاً من الجهود الداعية إلى تصحيح أوضاع المالية العامة. وقد أقر الأردن قانوناً ضريبياً مدعوماً من صندوق النقد الدولي لتصحيح أوضاع المالية العامة والحد من نسبة الديون إلى الناتج المحلي الإجمالي التي بلغت أعلى مستوياتها. وشملت هذه التدابير زيادة الضريبة على المبيعات من نسبة تراوحت بين 10 و16 في المائة على التبغ والوقود العالي الجودة<sup>(د)</sup>.

واتخذت البلدان العربية تدابير ضريبية أخرى: فقد أصدر لبنان تدابير ضريبية جديدة وزاد معدلات ضريبة القيمة المضافة<sup>(هـ)</sup>؛ وزادت المملكة العربية السعودية الضرائب المفروضة على الموظفين الأجانب؛ وزادت تونس معدلات ضريبة القيمة المضافة على جميع المستويات وبلغت الفئة الضريبية القصوى فيها نسبة 19 في المائة، وزادت الضريبة المستقطعة من المصدر على مدفوعات الفائدة للمصارف غير المقيمة وعلى أرباح الأسهم<sup>(ز)</sup>.

PricewaterhouseCoopers (PWC), "Bahrain passes consumer friendly Value Added Tax (VAT) Law", (أ)  
<https://www.pwc.com/m1/en/services/tax/me-tax-legal-news/2018/bahrain-passes-consumer-friendly-value-added-tax-vat-law.html>

Khaleej Times, "VAT in Oman postponed until 2019", 26 December 2017. (ب)  
<https://www.khaleejtimes.com/region/oman/vat-in-oman-postponed-until-2019>

Richard Asquith, "Qatar VAT delay until after 2019", <https://www.avalara.com/vatlive/en/vat-news/qatar-vat-delay-until-after-2019.html> (ج)

.E/ESCWA/EDID/2017 (د)

EY. "Egypt issues VAT Law no. 67 of 2016", 8 September 2016. (هـ)  
<https://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert-egypt-issues-vat-law-no-67-of-2016>

(و) الجزيرة، زيادات كبيرة بالضرائب في الأردن للحد من الدين العام، 16 كانون الثاني/يناير 2018.

Republic of Lebanon, Ministry of Finance, "Public Finance Annual Review 2017", (ز)  
<http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/Rep-Pub/DRI-MOF/PFR/Public%20Finance%20Monitor/Annual%202017-%20Final%20version.pdf>

Orbitax, "Tunisia clarifies VAT and withholding tax changes for 2018". (ح)  
<https://www.orbitax.com/news/archive.php/Tunisia-Clarifies-VAT-and-With-29980>

### جيم- ترشيد الإعانات أو إزالتها

31- لطالما سعت الحكومات في المنطقة العربية إلى سد الفجوة بين العاملين في القطاع العام والمشمولين بضمان اجتماعي في عملهم النظامي والعاملين خارج القطاع الرسمي من خلال اعتماد خطط دعم الوقود والغذاء والسكن. ولطالما شكّلت هذه الخطط، إلى جانب التوظيف في القطاع العام، العمود الفقري لنظم الدعم الاجتماعي في البلدان العربية من أجل الحد من الفقر وتحسين فرص الحصول على تلك السلع عبر تثبيت أسعارها. وكثيراً ما اعتبرت هذه الخطط غير موجهة على نحو جيد. وتبلغ نسبة إعانات الوقود والغذاء في المتوسط 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و20 في المائة من مجموع النفقات في المنطقة العربية.

32- ويعد الإنفاق على الإعانات في البلدان العربية أعلى بكثير مقارنة مع مناطق أخرى في العالم. وقد شكّلت إعانات الطاقة في المنطقة العربية أكثر من ربع إعانات الطاقة العالمية (27 في المائة) في عام 2015 (وبلغت 117 مليار دولار من أصل المجموع العالمي البالغ 436 مليار دولار وفقاً للتقديرات). واستأثرت الاقتصادات

العربية الغنية بالنفط بالحصة الأكبر (وبلغت إعاناتها 94 مليار دولار أي نحو 5.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)<sup>(16)</sup>. ولكن هذه الإعانات انخفضت عن مستوياتها في عام 2011 عندما كان مجموع إعانات الطاقة يبلغ نسبة 8.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلدان المصدرة للنفط أو 4,400 دولار للفرد الواحد. وقد انخفضت إعانات الطاقة في البلدان المصدرة للنفط من 190 مليار دولار في عام 2014 إلى 86 مليار دولار في عام 2016 حسب التقديرات (الإسكوا، 2017).

33- ووفقاً لصندوق النقد الدولي، فإن كل دولار من الموارد الحكومية المستقطعة من إعانات الطاقة والمخصصة للاستثمار المنتج، يُحقّق نموّاً إضافي بقيمة دولارين في الأجل البعيد<sup>(17)</sup>. وتتيح إزالة إعانات الوقود زيادة الناتج المحلي الإجمالي بنقطتين مؤبّتين وزيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية بنسبة 40 في المائة. ولكن تحقيق هذه الزيادة يتطلب وضع إطار مالي قائم على القواعد المالية ويضمن تخصيص الادخارات المتأثية من تخفيض إعانات الوقود من أجل تمويل النفقات الاجتماعية على النحو المفصّل في الفقرتين 12 و13.

34- وقد دأبت البلدان العربية على ترشيد الإنفاق على الإعانات والحد من اعتماد المستهلكين والشركات على الطاقة المدعومة وغير الكفوءة والعالية الكلفة، وعلى تحديث اقتصاداتها وتنويعها<sup>(18)</sup>. وقد بدأ معظم البلدان العربية، بحلول عام 2016، ببذل الجهود لتصحيح أوضاع المالية العامة، بما في ذلك تخفيض إعانات الطاقة والحد من العناصر الأخرى للإنفاق الرأسمالي<sup>(19)</sup>. واستطاعت المملكة العربية السعودية تخفيض إعانات الوقود الأحفوري من 0.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2015 إلى 0.2 في المائة في عام 2017، وتتوي إبقاءها على مستوى 0.2 في المائة. وفي مصر، تراجعت إعانات الوقود من 5.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 2013-2014 إلى 2.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 2017-2018، ويُتوقع أن تنخفض إلى 1.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة 2018-2019<sup>(20)</sup>.

(16) IMF, "If not now, when? Energy price reform in Arab countries", ورقة عمل صندوق النقد الدولي حول إصلاحات دعم الطاقة في الدول العربية بمناسبة انعقاد الاجتماع السنوي لمجلس وزراء المالية العرب في نيسان/أبريل 2017.

(17) IMF, "How the Middle East and Central Asian Countries Can Reduce Debt and Preserve Growth", November 2018. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/11/12/na111318-how-countries-can-reduce-debt-and-preserve-growth>.

(18) للحصول على قائمة مفصلة عن إصلاحات الدعم، يُرجى الاطلاع على مسح الإسكوا للتطورات الاقتصادية والاجتماعية 2016-2017 وعلى المرفق الثاني لورقة عمل الإسكوا بشأن إصلاح نُظُم الدعم المالي والاستدامة البيئية (E/ESCWA/SDPD/2017/Technical Paper.8).

(19) الإسكوا، "مسح التطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية 2017-2018".

(20) IMF, "IMF Country Report No. 18/213", July 2018. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr18213.ashx>.

### دال- معضلة التدفقات المالية غير المشروعة والتنمية

35- في عام 2015، اعتبر مركز بحوث منظمة النزاهة المالية العالمية أن التدفقات المالية غير المشروعة هي أكبر معضلة اقتصادية ضارة تواجهها البلدان النامية. وتشير التقديرات إلى أن الخسائر الناجمة عن التدفقات المالية غير المشروعة في العالم النامي تزداد بنسبة 6.5 في المائة سنوياً. وفي عام 2018، أقرت الجمعية العامة بأن مكافحة التدفقات المالية غير المشروعة تنطوي على تحدّي إنمائي أساسي، وشددت على أن هذه التدفقات تحدّ من الموارد المتاحة لتمويل التنمية. وقد دعت الجمعية العامة إلى تصنيف العناصر المختلفة للتدفقات المالية غير المشروعة، وأكدت على الفائدة الأكبر التي يمكن تحقيقها من خلال إجراء تحليل منفصل للفئات أو العناصر الخاصة بالتدفقات المالية غير المشروعة في سبيل وضع السياسات المناسبة لمنعها.

36- ورداً على هذه الدعوة، نشرت الإسكوا تقريراً يتضمن المسح الأول للتدفقات المالية غير المشروعة في المنطقة العربية. وقدم هذا التقرير أدلة دامغة على التعقيدات الهيكلية، والاجتماعية والاقتصادية، والإدارية، والأمنية التي تواجه الاقتصادات العربية بسبب انتشار التدفقات المالية غير المشروعة. وقد اعتُبر التمويل غير المشروع عائقاً رئيسياً أمام تمويل التنمية المستدامة في المنطقة لأنه يستنزف جهود تعبئة الموارد المحلية.

37- وتبين أن التسريبات الكبيرة التي تراوحت بين 60 مليار و77 مليار دولار، والتي ارتبطت بالتدفقات غير المشروعة الناجمة عن السياسات المالية والضريبية والتجارية المجحفة، هي الأكثر انتشاراً وتؤثر سلباً على النزعة التمولية في المنطقة. وتشير التقديرات إلى أن متوسط التدفقات المالية الخارجة والمرتبطة بالتلاعب بالفواتير التجارية يبلغ 42.8 مليار دولار في السنة (مثل تضخيم قيمة فاتورة الواردات وتخفيض قيمة فاتورة الصادرات).

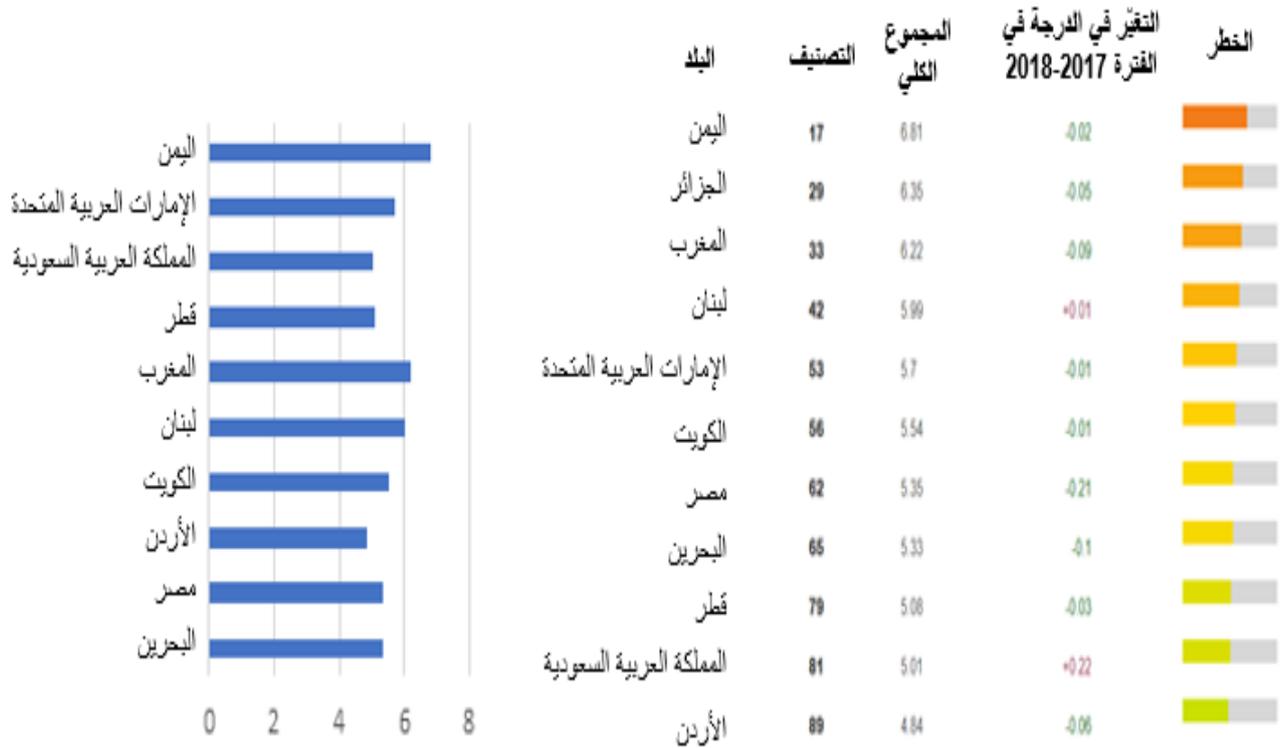
38- وهذه التسريبات هي بمثابة فرصة ضائعة كان يمكن تسخيرها لإيجاد الحيز المالي اللازم لتمويل التنمية على نحو مستدام. وتشوّه التدفقات غير المشروعة النظم التجارية والضريبية بقدر ما تُحدث أوجه تفاوت تؤثر سلباً على متطلبات استحقاق الإنفاق الحكومي وعلى تصنيفات الحوكمة وتصورات الفساد.

39- تمثل الضرائب على أرباح الشركات الدولية مصدراً هاماً للإيرادات الحكومية، وتشكل حصة كبيرة من مجموع الإيرادات الضريبية في الاقتصادات النامية. وقد حاولت عدة تقديرات تحديد قيمة الخسائر السنوية العالمية الناجمة عن التهرب الضريبي: ووفقاً لتقديرات كريفيلي (Crivelli) وآخرين (2016)، تبلغ خسائر الإيرادات العالمية حوالي 650 مليار دولار، في حين أن تقديرات كوبهام (Cobham) وآخرين (2017) تشير إلى أنها تبلغ 500 مليار دولار (تماشياً مع تقديرات صندوق النقد الدولي الواردة في هذا التقرير). وتبرز جميع الدراسات التأثير المتباين لهذه التدفقات على البلدان.

40- ويطل الفساد في العديد من البلدان إدارة الإيرادات ويؤثر على نحو مباشر على تحصيلها. وينجم الفساد عن دافعي الضرائب أو جُباة الضرائب. فدافعوا الضرائب لا يرغبون في الإبلاغ عن دخلهم الكامل ويكونون مستعدين لتقديم الرشاوى لجُباة الضرائب من أجل تغيير التزاماتهم الضريبية أو تفادي التسجيل. وقد يبتزّ جُباة الضرائب دافعي الضرائب من خلال تهديدهم بالإرهاق الضريبي. وهناك رابط إيجابي بين تعقيدات الإجراءات الضريبية وتصوّرات الفساد، ينطبق على البلدان العربية. فمن خلال تعزيز الشفافية وتبسيط الإجراءات، يمكن أن تعالج الحكومات مشكلة الفساد، والدفع نحو نُظم ضريبية أكثر إنصافاً وزيادة تحصيل الإيرادات.

41- وقد أصدرت عدة حكومات في المنطقة العربية تشريعات لمكافحة غسل الأموال والفساد والإثراء غير المشروع (مثل الأردن، والإمارات العربية المتحدة، وتونس، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية). ولكن دليل بازل بشأن مكافحة غسل الأموال، في طبعته الأخيرة، لا يزال يصنّف معظم البلدان في المنطقة باعتبارها شديدة التعرّض لخطر تمويل الإرهاب وغسل الأموال (الشكل 2). ولا تزال عدة بلدان في المنطقة تُدرج على عدد من القوائم السوداء في ما يتعلق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (الجدول).

الشكل 2- دليل بازل بشأن مكافحة غسل الأموال لعام 2018



المصدر: المركز الدولي لاسترداد الأموال.

42- ويركز الدليل على أطر مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وعلى العوامل التي تؤثر على خطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب (أي الفساد والشفافية وسيادة القانون). والبلدان التي تسجّل درجة مخاطر تعادل 5.0 أو ما فوق تُصنّف باعتبارها شديدة التعرّض لخطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

## تقييم المنظمات أو اللجان للأطر المختلفة المتعلقة بالتدفقات المالية غير المشروعة

تونس، والجمهورية العربية السورية، واليمن.	الولايات القضائية التي تشارك في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب (والتي تعاني من أوجه ضعف استراتيجي) <sup>(أ)</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>البحرين (ممثلة استناداً إلى الجولة الثانية من الاستعراضات)؛</li> <li>المملكة العربية السعودية (ممثلة إلى حد كبير استناداً إلى الجولة الأولى من الاستعراضات)؛</li> <li>قطر (ممثلة إلى حد كبير استناداً إلى الجولة الثانية من الاستعراضات)؛</li> <li>الإمارات العربية المتحدة ولبنان (ممثلتان مؤقتاً إلى حد كبير استناداً إلى الجولة الأولى من الاستعراضات).</li> </ul>	البلدان التي تتمثل للمعايير الدولية المتعلقة بتبادل المعلومات عند الطلب <sup>(ب)</sup>
الجمهورية العربية السورية، والعراق، وليبيا، والمملكة العربية السعودية واليمن <sup>(د)</sup> .	البلدان المدرجة في القائمة السوداء للاتحاد الأوروبي <sup>(ج)</sup>
الإمارات العربية المتحدة، وتونس، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وليبيا، والمغرب، والمملكة العربية السعودية.	البلدان التي تُسند إليها أولوية قصوى في نطاق تقييم الاتحاد الأوروبي (على أن تُجري المفوضية الأوروبية تقييماً وتحدد درجة الأولوية) <sup>(هـ)</sup>
الجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، ولبنان، وليبيا، واليمن.	البلدان المدرجة في قائمة الجزاءات التابعة لمكتب الولايات المتحدة لمراقبة الممتلكات الأجنبية <sup>(د)</sup>
الأردن، والجمهورية العربية السورية، والسودان، وعمان، ودولة فلسطين، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب، وموريتانيا، واليمن.	البلدان التي لم توقع حتى الآن على الاتفاقات الحكومية الدولية المتعلقة بقانون الامتثال الضريبي للحسابات المالية الأجنبية <sup>(ز)</sup>

(أ) Financial Action Task Force, "Improving global AML/CFT compliance: on-going process", 19 October 2018

(ب) Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, OECD,

<http://www.oecd.org/tax/transparency/exchange-of-information-on-request/ratings/>(ج) European Union. "Commission Delegated Regulation", [https://eur-lex.europa.eu/eli/reg\\_del/2016/1675/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2016/1675/oj)

(د) Pedro Goncalves, "EU puts Saudi Arabia on blacklist for lax control on money laundering", International Investment, January 2019.

(هـ) European Commission, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/list\\_of\\_scoping-priority-hrtc\\_aml-cft-](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/list_of_scoping-priority-hrtc_aml-cft-14112018.pdf)[14112018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/list_of_scoping-priority-hrtc_aml-cft-14112018.pdf)(و) US Department of Treasury, [https://www.treasury.gov/resource-](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx)[center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx)(ز) US Department of Treasury, <https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/pages/fatca.aspx>