

Distr.: General
29 July 2016
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية
الدورة الثانية عشرة

جنيف، ١١-١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦

البند ٣ (ب) '٤' من جدول الأعمال المؤقت*

مناقشة المسائل الموضوعية المتصلة بالتعاون الدولي في
المسائل الضريبية: مسائل أخرى: بناء القدرات

تعزيز فعالية الدعم الخارجي في بناء القدرات الضريبية في البلدان النامية

مذكرة من الأمانة العامة

١ - دعا وزراء المالية ومحافظو المصارف المركزية لمجموعة العشرين، في بيانهم المؤرخ ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٦، صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي إلى أن توصي بآليات للمساعدة في ضمان التنفيذ والتمويل الفعالين لبرامج المساعدة التقنية وأن تقدم تقريرا إلى وزراء المالية ومحافظي المصارف المركزية لمجموعة العشرين في الاجتماع الذي سيعقد يومي ٢٣ و ٢٤ تموز/ يولييه ٢٠١٦.

٢ - واستجابة لذلك الطلب، قامت المنظمات الأربع، من خلال العمل المشترك كأعضاء في منتدى التعاون بشأن المسائل الضريبية المنشأ حديثا، بوضع مجموعة من التوصيات والإجراءات التمكينية، بالاعتماد على تجاربها الفردية في تنفيذ مشاريع التعاون التقني وتفاعلها مع مقدمي المساعدة التقنية الآخرين، والشركاء في التنمية، ولا سيما الحكومات الوطنية. وتمت الاستفادة في وضع هذه التوصيات من طلب عام لتقديم تعليقات، أدى إلى تلقي ردود من الحكومات والمؤسسات التجارية والمجتمع المدني والأفراد.

* E/C.18/2016/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

160816 150816 16-13202 (A)



٣ - ويستنسخ في مرفق هذه المذكرة الموجز التنفيذي وموجز التوصيات المدرجين في تقرير صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي المقدم إلى مجموعة العشرين، وعنوانه "تعزيز فعالية الدعم الخارجي في بناء القدرات الضريبية في البلدان النامية". ونوه وزراء المالية ومحافظو المصارف المركزية لمجموعة العشرين بالتقرير في اجتماعهم المعقود في تشينغدو، الصين، يومي ٢٣ و ٢٤ تموز/يوليه ٢٠١٦، وطلبوا تقديم معلومات مستكملة عن التقدم المحرز بحلول منتصف عام ٢٠١٧. ويرد النص الكامل للتقرير على الموقع الشبكي لمكتب تمويل التنمية (-www.un.org/esa/ffd/tax) cooperation/tc_report-tax-collaboration-in-building-tax-capacity.html. وتقدّم هذه المذكرة إلى لجنة الخبراء المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الضريبية، فضلا عن المراقبين الذين يحضرون دورتها الثانية عشرة، للعلم ولالتماس مزيد من التعليقات.

مقتطف من تقرير صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي المقدم إلى مجموعة العشرين بشأن تعزيز فعالية الدعم الخارجي في بناء القدرات الضريبية في البلدان النامية

أولا - موجز تنفيذي

١ - يقدم هذا التقرير استجابة للطلب الذي قدمه وزراء المالية ومحافظو المصارف المركزية لمجموعة العشرين في شباط/فبراير ٢٠١٦ إلى صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والأمم المتحدة، ومجموعة البنك الدولي كي توصي بآليات للمساعدة في ضمان التنفيذ الفعال لبرامج المساعدة التقنية، وتقديم توصيات بشأن الكيفية التي يمكن بها للبلدان المساهمة بتمويل من أجل المشاريع الضريبية وتقديم المساعدة التقنية المباشرة، وتقديم تقريراً يتضمن هذه التوصيات في اجتماع مجموعة العشرين المقرر عقده في ٢٣ و ٢٤ تموز/يوليه ٢٠١٦.

٢ - وقد أعد التقرير في إطار منتدى التعاون بشأن المسائل الضريبية، تحت مسؤولية أمانات وموظفي المنظمات الأربع المكلفة بإجازه. ويعكس التقرير توافقاً واسعاً في الآراء بين هؤلاء الموظفين، ولكن ينبغي ألا يُعتبر الآراء المؤيدة رسمياً لتلك المنظمات أو الدول الأعضاء فيها^(أ)(ب).

٣ - وينشأ الطلب في سياق زيادة الاعتراف بالأهمية الجوهرية للنظم الضريبية القوية بالنسبة للتنمية، وأهمية الدعم الخارجي في بناء هذه النظم، والازدياد المطابق في استعداد الاقتصادات المتقدمة لتقديم تمويل أكبر بكثير وأشكال أخرى من الدعم لهذا الغرض. ومن المسلم به أنه بالرغم من إحراز تقدم حقيقي في زيادة الإيرادات الضريبية في البلدان المنخفضة الدخل على مدى العقدين الماضيين، تظل الإيرادات بالنسبة للعديد من البلدان أقل بكثير من

(أ) في هذا السياق، ينبغي الإشارة إلى أنه إلى الحد الذي تعني التوصيات المدرجة في هذا التقرير أن منتدى التعاون بشأن المسائل الضريبية سيضطلع ببعض المهام، سيتوقف التنفيذ على إتاحة الموارد الكافية للقيام بذلك.

(ب) استفاد التقرير من تعليقات البلدان ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات التجارية والأفراد الواردة خلال فترة استعراض عام (٣٠ حزيران/يونيه - ٨ تموز/يوليه ٢٠١٦).

المستويات التي يحتمل أن تكون مطلوبة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وضمان نمو قوي ومستقر. وتُعمد في التقرير أيضا فرضية أساسية مفادها أن حجم الإيرادات التي تحصل ليس وحده العامل المهم بالنسبة للتنمية والنمو، ولكن أيضا كيفية تحصيلها - وأن النظم الضريبية القوية أساسية بالنسبة لتحقيق أهداف الإنصاف وكذلك تعزيز بناء الدولة.

٤ - وفي هذا السياق، يستخدم التقرير تجارب المنظمات الدولية لتحليل الكيفية التي يمكن بها تحسين دعم تطوير القدرات الضريبية. ولا يسعى التقرير إلى أن يؤكد من جديد طبيعة التحديات التي تواجهها البلدان النامية، والتي كُتبت عنها الكثير - بل يركز على ضمان أن يكون للبلدان الدعم اللازم للتغلب على هذه التحديات.

٥ - ويتمثل شرط مسبق لا غنى عنه لتحسين القدرات الضريبية في الالتزام المتحمس للبلد. ولئن كان يجب أن ينشأ هذا الالتزام السياسي داخل البلد وحكومته ولا يمكن إنشاؤه بالدعم الخارجي، فإن التقرير يقيم الطرق التي يمكن أن يشجع بها هذا الدعم ذلك الالتزام الضروري ويقويه. وعندما يكون هذا الالتزام، يشير التقرير إلى عدة عناصر تمكين رئيسية لبناء القدرات الضريبية:

- استراتيجية متماسكة في مجال الإيرادات تدخل في إطار خطة لتمويل التنمية
- التنسيق القوي فيما بين مقدمي الدعم ذوي الاطلاع الجيد والتوجه نحو تحقيق النتائج
- قاعدة قوية للمعارف والأدلة
- التعاون والدعم الإقليميان القويان
- تعزيز مشاركة البلدان النامية في وضع القواعد الدولية.

٦ - ويتضمن التقرير عددا من التوصيات بشأن التدابير التي ينبغي اتخاذها لتحقيق أو تعزيز عناصر التمكين هذه، ومن أهمها: (أ) وجود خيارات يمكن من خلالها لمجموعة العشرين والمنظمات الدولية وغيرها من الشركاء في التنمية أن يشجعوا الدعم السياسي لتطوير النظم الضريبية؛ (ب) القيام، حسب ظروف البلد، بوضع استراتيجيات للإيرادات تكون متوسطة الأجل ويقودها البلد، أو خطط للإصلاح الضريبي؛ (ج) تقديم الدعم إلى أصحاب المصلحة غير الحكوميين؛ (د) تقديم الشركاء في التنمية للدعم في زيادة المهارات الإدارية والتقنية في الوكالات الضريبية؛ (هـ) نهج مختلفة لتحسين التنسيق والتعاون فيما بين مقدمي الدعم، وتجنب أشكال الدعم والنهج المجزأة؛ (و) تكثيف عمل الشركاء في منتدى

التعاون بشأن المسائل الضريبية وغيرهم من أجل إعداد بيانات قابلة للمقارنة وموثوق بها؛ (ز) زيادة الشراكات والدعم للمنظمات الضريبية الإقليمية؛ (ح) دعم المشاركة الفعالة للبلدان النامية في المناقشات والمؤسسات الدولية المتعلقة بالسياسات الضريبية.

٧ - وسيشمل جدول الأعمال المستقبلي تنفيذ ثلاث إلى خمس استراتيجيات نموذجية متوسطة المدى تتعلق بالإيرادات؛ وتقديم الدعم من أجل المشاركة الفعالة للبلدان النامية في المناقشات والمؤسسات الدولية المتعلقة بالسياسات الضريبية؛ والعمل الذي ستضطلع به المنظمات الدولية لقياس أثر مختلف التدخلات والإبلاغ عنه؛ وتقديم المنظمات الدولية لتقرير متابعة في غضون ثلاث سنوات، يعكس الدروس المستفادة من الإجراءات المتخذة في هذه الوثيقة.

ثانياً - موجز التوصيات

التوصية الأساسية: التزام البلد العميق داخل بيئة سياسية داعمة

٨ - التوصية ١: ينبغي لمجموعة العشرين والمنظمات الدولية والشركاء في التنمية أن يشجعوا الدعم السياسي لتطوير النظم الضريبية. وتشمل الخيارات إخضاع الدعم المالي لشروط محددة وأحكاماً تتعلق بالمساءلة المتبادلة مثل الأحكام الواردة في مبادرة أديس أبابا للضرائب.

عنصر التمكين ١: استراتيجية متماسكة للإيرادات تدخل في إطار وضع خطط التمويل

٩ - التوصية ١ (أ): ينبغي أن يقوم كل من السلطات الوطنية، بدعم من المنظمات الدولية العاملة في بلد معين، والشركاء في التنمية المشاركين في دعم الإصلاح الضريبي بوضع استراتيجيات إيرادات قطرية متوسطة الأجل، بهدف إطلاق ثلاث إلى خمس استراتيجيات نموذجية بحلول تموز/يوليه ٢٠١٧. وبناء على هذه التجربة، سيستخلص الشركاء في المنتدى الدروس المستفادة وسينشرونها من أجل وضع المزيد من الاستراتيجيات وخطط الإصلاح المتعلقة بالإيرادات بصورة أعم.

١٠ - التوصية ١ (ب): ينبغي للبلدان المانحة/بلدان مجموعة العشرين أن تقوم بتشجيع وتيسير بناء قدرات أصحاب المصلحة المحليين (بمن فيهم المؤسسات التجارية ومنظمات

(ج) ستشمل المسائل التي سيتعين معالجتها تقديم حوافز للبلدان للمشاركة، وتقسيم التنفيذ إلى مراحل، وإدماج المرونة اللازمة للتعامل مع التغيرات المحتملة للسياسات العامة لأن الحكومات والظروف تتغير، ومشاركة أصحاب المصلحة، وطرائق الدعم.

المجتمع المدني ووسائل الإعلام) للمشاركة في الإصلاحات ووضع استراتيجيات إيرادات متوسطة الأجل.

عنصر التمكين ١-١: التشخيص الملائم للمشاكل والمخاطر والخيارات من أجل وضع استراتيجيات الإيرادات

١١ - **التوصية ١ (ج):** ينبغي أن تقوم المنظمات الدولية بوضع أداة تشخيص/إطار لتقييم المسائل الضريبية العابرة للحدود، يشملان تجنب الضرائب والتهرب الضريبي والجرائم الضريبية.

عنصر التمكين ٢-١: قاعدة قوية من الكفاءات الإدارية والمهارات من أجل وضع وتنفيذ استراتيجيات الإصلاح

١٢ - **التوصية ١ (د):** في إطار الجهود المبذولة لبناء القدرات التنظيمية، ينبغي لمجموعة العشرين والشركاء في التنمية تشجيع ودعم أن يكون للوكالات التي تتعامل مع الضرائب إدارة عليا ذات جودة عالية، تمتلك، في جملة أمور، المهارات التقنية والإدارية اللازمة.

١٣ - **التوصية ١ (هـ):** ينبغي للشركاء في منتدى التعاون بشأن المسائل الضريبية استعراض وتقييم استخدام الأدوات التشخيصية (مثل أداة التقييم التشخيصي للإدارة الضريبية) في إرشاد عملية تحديد أولويات الإصلاحات من خلال استراتيجيات الإيرادات المتوسطة الأجل ووضع برامج للإصلاح الضريبي، كما ينبغي لهم أن ينظروا، نتيجة لهذه التقييمات، في أي شيء آخر، إن وجد، سيكون مفيداً في هذا الصدد.

عنصر التمكين ٢: التنسيق القوي فيما بين مقدمي الدعم ذوي الاطلاع الجيد والتوجه نحو تحقيق النتائج

١٤ - **التوصية ٢ (أ):** ينبغي للمنظمات الدولية المشاركة على الصعيد القطري أن تيسر التعاون الصريح بين مقدمي الدعم وأصحاب المصلحة الآخرين باعتبار ذلك جزءاً أساسياً من استراتيجيات الإيرادات النموذجية المتوسطة الأجل، وعلى نطاق أوسع، أن تيسر تطوير التنسيق داخل البلد، سواء من جانب مجموعات المانحين أو النظراء المنسقين في البلدان النامية.

١٥ - **التوصية ٢ (ب):** لدعم التعاون على الصعيد القطري، ينبغي للشركاء في منتدى التعاون بشأن المسائل الضريبية وضع دليل للممارسات الجيدة بالاستناد إلى المبادئ العشرة للمشاركة الدولية في دعم البلدان النامية في المسائل المتعلقة بالمسائل الضريبية التي أصدرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠١٢، وآلية لاستعراض الأقران

الطوعي فيما بين الشركاء في التنمية. وينبغي أن يشمل ذلك كيفية تسهيل التنسيق بين مقدمي الدعم وأصحاب المصلحة المختلفين في البلدان، مثل المؤسسات التجارية ومنظمات المجتمع المدني.

١٦ - التوصية ٢ (ج): ينبغي أن يقوم منتدى التعاون بشأن المسائل الضريبية بوضع آليات لدعم وضع خطط منسقة لعمل جميع مقدمي خدمات التنمية في ما يتعلق بتنفيذ استراتيجيات التخطيط الضريبي لمعالجة تآكل الوعاء الضريبي ونقل الأرباح والمسائل الضريبية الدولية الأوسع نطاقاً.

عنصر التمكين ٢-١: تجنب التجزؤ في تقديم الدعم وتلقيه

١٧ - التوصية ٢ (د): ينبغي أن يكون بين مقدمي ومتلقي الدعم الخاص ببناء القدرات الضريبية تنسيقاً جيداً، بما في ذلك: التنسيق الفعال عبر مختلف الوكالات العاملة في مجال الإصلاح الضريبي في البلدان المتلقية، بدعم كامل من مقدمي الدعم في مجال بناء القدرات (نهج "الحكومة بأسرها")؛ فيما ينبغي للمنظمات الدولية أن تكفل التنسيق الداخلي في المناطق التي تعمل فيها في مختلف المجالات التي تتعلق بالنظام الضريبي وفي مختلف نواحي تعاملها مع مجال الضرائب (نهج "المؤسسات بأسرها").

١٨ - التوصية ٢ (هـ): ينبغي لمجموعة العشرين والشركاء في التنمية القيام على نحو أكثر فعالية بتيسير مشاركة مسؤوليهم عن الضرائب الذين هم في الخدمة، في بناء القدرات، بطرق منها إتاحة هؤلاء المسؤولين في الوقت المناسب وبشكل فعال للمشاركة في جهود بناء القدرات.

عنصر التمكين ٢-٢: مقاييس واضحة وموحدة لفعالية الدعم

١٩ - التوصية ٢ (و): ينبغي لمنتدى التعاون بشأن المسائل الضريبية أن يقوم باستعراض لمجموعة مؤشرات النتائج المستخدمة حالياً بهدف وضع إطار نتائج مبني على الممارسات السليمة وتوجيهات لتتبع التقدم المحرز في إصلاحات النظام الضريبي الجارية (السياسات والإدارة) باستخدام مجموعة واسعة من المؤشرات، مع مراعاة الحاجة إلى ضمان توازن سليم بين احتياجات الشركاء في التنمية وأعباء الإبلاغ، والتطبيق المناسب داخل السياق القطري.

عنصر التمكين ٣: قاعدة قوية للمعارف والأدلة

٢٠ - التوصية ٣ (أ): ينبغي للشركاء في منتدى التعاون بشأن المسائل الضريبية وغيرهم أن يكتفوا عملهم التعاوني لإنتاج بيانات قابلة للمقارنة وموثوق بها عن إحصاءات الإيرادات

والبارامترات الرئيسية للسياسة الضريبية، وأن يكتفوا أيضا جهودهم الرامية إلى بناء القدرات الإحصائية في المجال الضريبي (بما في ذلك في إدارات الإيرادات) مع تجنب الازدواجية التي لا داعي لها.

٢١ - **التوصية ٣ (ب):** ينبغي لمجموعة العشرين أن تشجع المشاركة الكاملة في الدراسة الاستقصائية الدولية لإدارات الإيرادات، وأن تكون مثالا يحتذى به.

عنصر التمكين ٤: التعاون والدعم الإقليميان القويان

٢٢ - **التوصية ٤:** ينبغي أن يواصل كل من البلدان الأعضاء في مجموعة العشرين والشركاء في التنمية العمل في شراكة وثيقة مع المنظمات الضريبية الإقليمية وتقديم الدعم من أجل: زيادة قوتها وتغطيتها؛ وتعزيز الشبكات المحلية وتبادل الخبرات؛ ودعم بناء القدرات في المناطق المستهدفة؛ والتأثير على وضع القواعد الدولية وتنفيذ هذه القواعد.

عنصر التمكين ٥: تعزيز مشاركة البلدان النامية في وضع القواعد الدولية

٢٣ - **التوصية ٥:** ينبغي أن يدعم كل من المنظمات الدولية والمنظمات الضريبية الإقليمية والشركاء في التنمية المشاركة الفعالة للبلدان النامية في المناقشات والمؤسسات الدولية المتعلقة بالسياسات الضريبية. وينبغي أن تنشر الخبرات الجيدة بهدف توسيع نطاق الاستفادة منها.

عنصر التمكين ٦: التعلم من التجربة

٢٤ - **التوصية ٦ (أ):** ينبغي أن يقوم منتدى التعاون بشأن المسائل الضريبية، من خلال العمل مع أصحاب مصلحة آخرين، بجمع ونشر الخبرات لاكتساب مزيد من الفهم لما نجح وما لم ينجح في برامج التطوير الضريبي، بطرق منها قياس أثر مختلف التدخلات.

٢٥ - **التوصية ٦ (ب):** ينبغي أن تعد المنظمات الدولية تقرير متابعة للتقرير الحالي في غضون ثلاث سنوات، يعكس الدروس المستفادة فيما يتعلق بتقديم الدعم الفعال لبناء القدرات في المجال الضريبي، بما في ذلك ما يتعلق بوضع وتنفيذ المقترحات الواردة في هذا التقرير.

(د) مبادرة لمركز البلدان الأمريكية لإدارات الضرائب، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة الإدارات الضريبية للبلدان الأوروبية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تهدف إلى جمع بيانات عالمية قابلة للمقارنة بشأن إدارة الإيرادات.