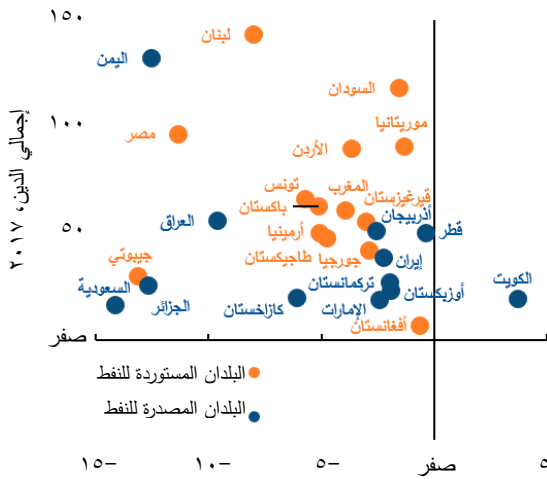


٤ - سياسة المالية العامة الداعمة للنمو المستمر والاحتوائي في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى^١

يواجه صناع السياسات في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى تحدي تعزيز النمو الاحتوائي في ظل الحيز المالي المحدود. ويتعين زيادة الضبط المالي في جميع بلدان المنطقة لضمان استمرارية القدرة على تحمل الديون واستمرارية المالية العامة. ورغم أنه قد يتعذر تلافي بعض التأثير المعاكس على النمو، فإن مقومات عملية التصحيح يمكن أن تخفف من هذا التأثير. وتعتمد البلدان في الوقت الحالي مزيجاً من تدابير خفض النفقات وزيادة الإيرادات قد لا يعزز بالضرورة النمو المستمر والاحتوائي. ولضمان أن يكون التصحيح المالي في المستقبل داعماً للنمو ومنصفاً قدر الإمكان، يتعين على البلدان (١) إعادة التوازن بين عناصر الإنفاق نحو الاستثمار الرأسمالي المعزز للنمو والعالي الجودة، مع دعم الإنفاق الاجتماعي الموجه بدقة إلى المستحقين، و(٢) الاتجاه إلى وضع هيكل ضريبي أكثر تصاعدياً، وتنويع قاعدة الإيرادات، والقضاء على التشوهات. ومن شأن دمج التصحيح في إطار واضح متوسط الأجل للمالية العامة، مع زيادة شفافية المالية العامة، أن يجعل الضبط المالي أكثر استمرارية.

لماذا يعد التصحيح المالي ضرورياً في بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى؟

الشكل البياني ٤-١
رصيد المالية العامة والدين
(% من إجمالي الناتج المحلي)



متوسط رصيد المالية العامة ٢٠١٥-٢٠١٧

المصادر: السلطات الوطنية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

إن التراكم السريع للديون في السنوات الأخيرة - حيث تجاوزت ٥٠% من إجمالي الناتج المحلي في نصف بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى تقريبا (الشكل البياني ٤-١) - يتطلب المزيد من التصحيح المالي لوضع مراكز المالية العامة على أساس أسلم (راجع الفصول ١-٣). وفي الوقت نفسه، يتعين على بعض البلدان المصدرة للنفط الغنية بالأصول في المنطقة إجراء مزيد من التصحيح لضمان العدالة في توزيع منافع الإيرادات النفطية عبر الأجيال والحفاظ على الاستمرارية على المدى الطويل (راجع الفصل ١).^٢

^١ إعداد فريق بقيادة أناستازيا غوسينا ويواز ناندا، ويضم مجدي ديبش، وهورهي دي ليون ميراندا، وجيمي حاتم، وجان فريدريك نوا نديلا.
^٢ فجوة العدالة بين الأجيال هي الفرق بين الرصيد الأولي غير النفطي الفعلي والرصيد غير النفطي الذي يتسق مع فرضية الدخل الدائم.

وسيؤدي استمرار التشديد المتوقع لأوضاع المالية العالمية إلى جعل الحاجة إلى هذا التصحيح أكثر إلحاحاً. وهذا التصحيح من شأنه أن يخفف من المخاطر المتمثلة في أن تكاليف التمويل المتزايدة تؤدي إلى مزاحمة النفقات الأخرى الاجتماعية والداعمة للنمو، مثل الاستثمار في رأس المال المادي والبشري. ويعد خلق حيز للإنفاق الداعم للنمو أمراً ضرورياً كذلك لمواجهة الضغوط الديمغرافية الناجمة عن سرعة نمو القوى العاملة ومعدلات البطالة المرتفعة بالفعل، خاصة بين الشباب.

وبينما تتباين سرعة التصحيح المالي المطلوب وتكوينه الأمثل فيما بين البلدان، فإن السؤال المطروح هو كيف يمكن تصميم هذا التصحيح للحد من التأثير السلبي على النمو الاحتوائي.

وعلى هذه الخلفية، يستعرض هذا الفصل طبيعة التصحيح المالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان ومنطقة القوقاز وآسيا الوسطى في السنوات الأخيرة. ويناقش أيضاً كيف يمكن تصميم عملية التصحيح في المستقبل لدعم النمو الاحتوائي. ويختتم الفصل بتوصيات على صعيد السياسات.

التصحيح المالي الداعم للنمو: أهمية الحجم والمقومات

تؤكد الدراسات التجريبية حول تقييم مضاعفات المالية العامة أن الاستثمارات العامة لها تأثير أكبر على النمو وتشجع على تحقيق قدر أكبر من المساواة في توزيع الدخل مقارنة بالنفقات أو الإيرادات الجارية (Bova and others 2013، و Woo and others 2013).

وتشير البحوث أيضاً إلى أن نجاح التصحيح المالي، لا سيما ما يتعلق باستجابة النمو، يعتمد على جودة

واستمرارية التدابير المحددة التي يقوم عليها التصحيح. وعلى سبيل المثال، فإن اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية التي لديها مستويات أقل من الدعم والتحويلات أو إيرادات أكبر من الأرجح أن تستمر في عمليات الضبط المالي. وبالمثل، فإن البلدان النامية التي تخفض بعض النفقات الجارية المعينة، وتحمي في الوقت نفسه النفقات الرأسمالية، تتمتع غالباً بمنافع أطول أمداً. وفي البلدان التي تكون نسب الإيرادات إلى إجمالي الناتج المحلي لديها منخفضة نتيجة مشكلات هيكلية في نظمها الضريبية (العديد من اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية)، يمكن أن تؤدي زيادة الإيرادات أيضاً إلى تعزيز استمرارية الضبط المالي (Gupta, Clements, and Inchauste 2004، و IMF 2010).

وتشير هذه النتائج إلى أن برامج التصحيح المالي التي تحمي وتعزز جودة النفقات الرأسمالية مع تخفيض النفقات الجارية (وخاصة فواتير أجور القطاع العام أو الدعم) أو زيادة الإيرادات ستحد من التأثير على النمو وتساعد على جعل المكاسب أكثر استمرارية. إن اقتران عملية الضبط المالي بتدابير لتقوية وتبسيط النظام الضريبي - من خلال توسيع القاعدة الضريبية والحد من الإعفاءات - لن يؤدي إلى تحسين عملية تحصيل الإيرادات فقط وإنما يجعل أيضاً تصحيح الإيرادات أكثر إنصافاً وكفاءة (انظر الجدول ٤-١ في الوثائق المرجعية عبر الإنترنت).

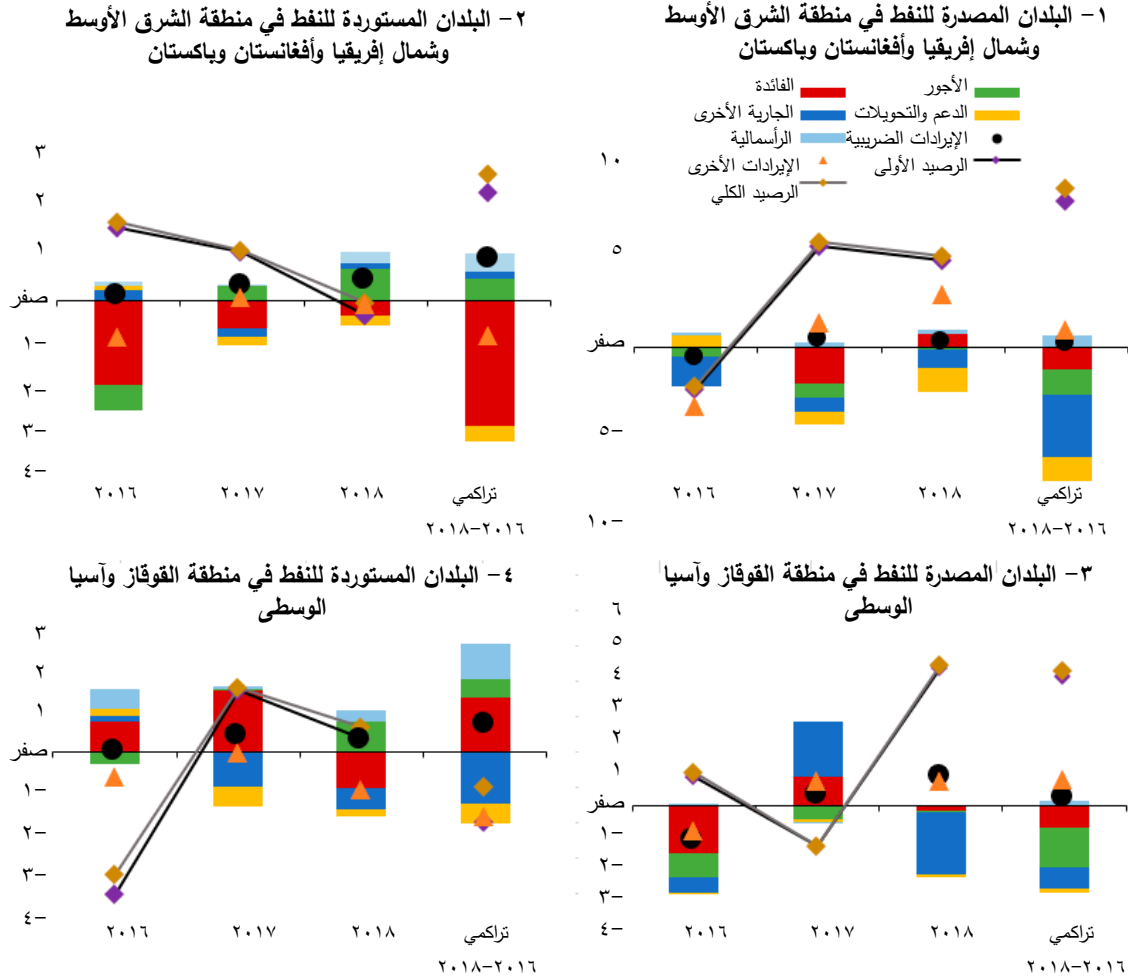
ما هي مقومات عملية التصحيح حتى الآن؟

حققت البلدان، في المتوسط، تحسناً في أرصدة ماليتها العامة خلال الفترة ٢٠١٥-٢٠١٨ باستثناء البلدان المستوردة للنفط في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى. ومع ذلك فقد اختلفت الطرق التي تحقق بها هذا التحسن خلال السنوات وعبر البلدان (الشكل البياني ٤-٢).

التغيرات في النفقات والإيرادات الحكومية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان ومنطقة القوقاز

وآسيا الوسطى

(% من إجمالي الناتج المحلي، التغير عن العام السابق، المتوسط البسيط)



المصادر: السلطات الوطنية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: تشمل الإيرادات الأخرى الإيرادات غير الضريبية والمنح. تلا تشمل البيانات ليبيا وسوريا واليمن ضمن البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان.

العامة الأولية غير النفطية والكلية غير النفطية بما يقل قليلا عن ٨% و ٧% تقريبا من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي، على الترتيب. ورغم أن ١% تقريبا من هذا التحسن يرجع إلى تعافي الإيرادات النفطية مؤخرا، فإن معظم التحسن (أكثر من ٥% من إجمالي الناتج المحلي) يرجع إلى حدوث انخفاض كبير في النفقات الجارية.

وبنهاية عام ٢٠١٨، من المتوقع أن تشهد البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان تحسنا في أرصدة مالىتها العامة الأولية والكلية بنحو ٩% في المتوسط وبما يزيد قليلا عن ٨% من إجمالي الناتج المحلي، على الترتيب، مقارنة بنهاية عام ٢٠١٥. ويعادل ذلك تحسنا في أرصدة مالىتها

وتحديداً، تشهد البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان مزايا إصلاح الدعم، حيث تم تخفيض الإنفاق على الدعم مع حماية الإنفاق الرأسمالي الذي لم يتم تخفيضه سوى بنسبة ١% من إجمالي الناتج المحلي. وفي المقابل، لم تتحسن الإيرادات الضريبية حتى الآن سوى بنسبة ٠,٣% من إجمالي الناتج المحلي. وأدى تزايد أعباء الديون وتضييق الأوضاع المالية إلى حدوث ملحوظة في مصروفات الفائدة (٠,٦% من إجمالي الناتج المحلي)، واستهلاك ما يقرب من نصف التحسن المتحقق في الإيرادات.

وكان نمط التصحيح في البلدان المصدرة للنفط في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى مماثلاً لنمط التصحيح في البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان. وقد شكلت تخفيضات النفقات الجارية الجزء الأكبر من عملية التصحيح - ٢% من التصحيح البالغ ٤% من إجمالي الناتج المحلي (أو تحسن في رصيد المالية العامة غير النفطية يبلغ حوالي ٣,٥% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)، مع تحسن الرصيد الأولي الأساسي بنسبة ٠,٢% إضافية من إجمالي الناتج المحلي (أو ٠,٣% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي). وتشكل تخفيضات الدعم والتحويلات أكثر من نقطة مئوية من عملية التصحيح، في حين تمثل التخفيضات في فاتورة أجور القطاع العام مساهمة أقل نسبياً حيث تقل عن ٠,٣% من إجمالي الناتج المحلي تم استهلاكها بالكامل نتيجة ارتفاع مدفوعات الفائدة. وعلى غرار البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان، فإن الوفورات التي تم تحقيقها من خلال خفض النفقات الجارية سهلت إجراء تصحيح أقل نسبياً في الإنفاق الرأسمالي - بنسبة ٠,٧% من إجمالي الناتج

المحلي. ومرة أخرى، ساهمت الإيرادات الضريبية بدور بسيط نسبياً، حتى الآن، في عملية التصحيح، حيث ارتفعت بنسبة ٠,٣% من إجمالي الناتج المحلي خلال هذه الفترة.

وقامت البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان بتحسين أرصدة ماليتها العامة الكلية بنسبة تزيد قليلاً على ٢% من إجمالي الناتج المحلي في المتوسط. ومع ذلك، كانت عناصر عملية التصحيح مختلفة غاية الاختلاف عن عناصر عملية التصحيح التي أجرتها البلدان المصدرة للنفط. فقد كانت للإصلاحات الضريبية مساهمة مهمة في عملية التصحيح هذه - حيث شكلت أكثر من نقطة مئوية واحدة من إجمالي الناتج المحلي - رغم أن هذه الجهود قد قابلها انخفاض في الإيرادات الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك، انخفض الإنفاق على الدعم والتحويلات انخفاضاً كبيراً في عام ٢٠١٦، ولم يرتفع مرة أخرى سوى مع ارتفاع أسعار النفط مؤخراً. وتوضح هذه الفترة كيف يمكن للمكاسب أن تكون قصيرة الأجل عند غياب الإصلاح الكامل. وأخيراً، رغم إحرار تقدم في خفض فواتير أجور القطاع العام، فإن هذه التحسينات قابلها مرة أخرى ارتفاع تكاليف خدمة الديون وزيادة الدعم. ونتيجة لذلك، ارتفعت النفقات الجارية بالفعل بنسبة ٠,٣% من إجمالي الناتج المحلي مقارنة بعام ٢٠١٥، ووقع عبء التصحيح على النفقات الرأسمالية التي انخفضت بنسبة ٢,٥% من إجمالي الناتج المحلي.

وخلافاً للوضع في البلدان الأخرى، اتسع رصيد المالية العامة في البلدان المستوردة للنفط في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى خلال الفترة ٢٠١٥-٢٠١٨. وتم تحقيق وفورات مهمة من خلال خفض فاتورة أجور القطاع العام (٠,٣% من إجمالي الناتج المحلي) والنفقات الجارية الأخرى (٠,٨% من إجمالي الناتج المحلي)، وكذلك من خلال

زيادة الإيرادات الضريبية التي تمت تعبئتها (٠,٧% من إجمالي الناتج المحلي). غير أن ارتفاع مدفوعات الفائدة (٠,٥% من إجمالي الناتج المحلي) وزيادة الدعم والتحويلات (٠,٤% من إجمالي الناتج المحلي) يعني أن النفقات الجارية لم تتخفف سوى بنسبة ٠,٣% من إجمالي الناتج المحلي. وفي الوقت نفسه، ارتفعت النفقات الرأسمالية بنسبة ٠,٧% من إجمالي الناتج المحلي. وإلى جانب انخفاض الإيرادات الأخرى (١,٣% من إجمالي الناتج المحلي)، أدى ذلك إلى تراكم ديون جديدة خلال هذه الفترة.

وبشكل عام، يبدو أن البلدان المصدرة للنفط قد أجرت تصحيحا ماليا أكثر دعما للنمو نسبيا. وهذا يدل على أهمية استكمال إصلاحات دعم الطاقة ومواصلة تخفيض فواتير أجور القطاع العام لتعزيز استمرارية التصحيح المالي وتيسير زيادة الإنفاق على الاستثمار العام (Sdrlevich and others 2014، و Tamirisa and Duenwald 2018).

ماذا يلزم أكثر من ذلك؟ تصميم سياسة المالية العامة من أجل النمو الاحتوائي

حتى إذا تم بذل جهود الضبط المالي كما هو مخطط لها في عام ٢٠١٨، سيظل الدين مرتفعا للغاية في عدد من البلدان. وتحديدا، ستظل ديون البحرين ومصر والأردن ولبنان وموريتانيا والمغرب وباكستان والسودان وتونس الحد الأقصى لمدى التعرض للمخاطر البالغ ٦٠% في اقتصادات الأسواق الصاعدة. وتتجلى أهمية معالجة عبء الدين أيضا في فقدان المكاسب الكبيرة الناتجة عن

التصحيح المالي من خلال مدفوعات الفائدة المتزايدة. وبالتالي، لا تزال هناك حاجة إلى إجراء تصحيح مالي كبير في المستقبل.

ولتجنب التفكير قصير النظر والحيلولة دون الانحراف عن المسار المحدد، ينبغي أن يستند هذا التصحيح إلى إطار متوسط الأجل للمالية العامة.^٣ ففي البلدان المصدرة للنفط على سبيل المثال، سيكون وضع ركيزة للمالية العامة مستقلة عن تقلبات أسعار النفط (على سبيل المثال، الرصيد الأولي غير النفطي) ذا أهمية خاصة في توجيه القرارات المتعلقة بالسياسات وإدارة الطابع المسابير للاتجاهات الدورية الذي تنسم به المالية العامة في هذه الاقتصادات. ومن شأن وضع موازنة متعددة السنوات، واستخدام قواعد واضحة للمالية العامة، وتعزيز ضوابط الإنفاق على الوزارات التنفيذية أن يساعد على ضمان اتساق سياسة المالية العامة مع أهداف السياسة الأطول أجلا، مثل استمرارية القدرة على تحمل الدين والعدالة بين الأجيال (راجع عدد إبريل ٢٠١٥ من تقرير الرائد المالي). وفي الوقت نفسه، ينبغي تصميم عناصر عملية التصحيح بعناية للحد من التأثير السلبي المحتمل على النمو.

تعزيز دور إصلاحات الإيرادات

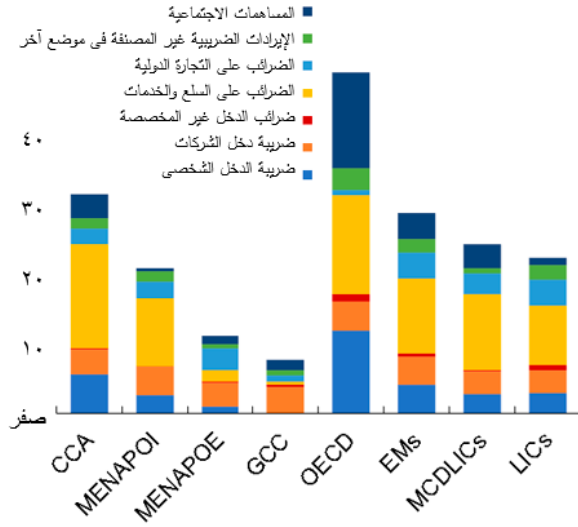
رغم أن المجال لا يزال متسعا على الأرجح لإجراء مزيد من التصحيح على جانب الإنفاق، فإن هناك من الأسباب ما يدعو إلى تحميل بعض الأعباء في المستقبل على زيادة الإيرادات. فلا شك أن مجموع حصيلة الإيرادات الضريبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان أقل كثيرا منه في اقتصادات الأسواق

^٣ لدعم زيادة النمو، ينبغي أن تكون سياسة المالية العامة متسقة إلى حد كبير مع سياسات الاقتصاد الكلي الأخرى (بما في ذلك السياسة النقدية وسياسة سعر الصرف).

الشكل البياني ٤-٣

تكوين بنود ضريبة مختارة في عام ٢٠١٧

(متوسطات، % من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: GCC = مجلس التعاون الخليجي؛ MENAPOE = البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان؛ MENAPOI = البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان؛ CCA = القوقاز وآسيا الوسطى؛ CCAOE = البلدان المصدرة للنفط في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى؛ CCAOI = البلدان المستوردة للنفط في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى؛ EM = اقتصادات الأسواق الصاعدة؛ LIC = البلدان منخفضة الدخل. تُستبعد ليبيا وسوريا واليمن من البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان.

هذا الفرق أكثر وضوحاً في البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان، لا سيما في دول مجلس التعاون الخليجي، حيث لا توجد ضريبة على الدخل الشخصي. فرغم أن حجم ضرائب الدخل المحصلة في هذه الدول قليل نسبياً، تتحمل ضرائب الشركات معظم العبء (٣٥% في البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان بشكل عام، و٦٢% في دول مجلس التعاون الخليجي). ويلاحظ أيضاً اعتماد دول مجلس التعاون الخليجي على الضرائب الأخرى، بما في ذلك بنود مثل الرسوم ورسوم الدمغة، التي تمثل ١٧% من مجموع الإيرادات الضريبية في دول مجلس التعاون الخليجي،

الصاعدة الأخرى (الشكل البياني ٤-٣). ويوجد أكبر قدر من التفاوت في البلدان المصدرة للنفط، حيث تمثل الإيرادات الضريبية غير النفطية أقل من ١٠% من إجمالي الناتج المحلي، مقابل أكثر من ٢٠% من إجمالي الناتج المحلي في اقتصادات الأسواق الصاعدة.

وبشكل عام، وتماشياً مع اقتصادات الأسواق الصاعدة الأخرى، تمثل الضرائب القائمة على الاستهلاك (بما في ذلك ضريبة القيمة المضافة) أكبر مصدر للإيرادات الضريبية في معظم بلدان المنطقة - ٦١% من الضرائب في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى و٤٩% في البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان (٤٦% في اقتصادات الأسواق الصاعدة). والاستثناء هو البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان حيث لم تساهم الضرائب القائمة على الاستهلاك، اعتباراً من عام ٢٠١٧، سوى بنسبة ١٧% من مجموع الإيرادات الضريبية. وفي هذا السياق، فإن تطبيق ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية مؤخرًا في بعض دول مجلس التعاون الخليجي أمر يستحق الترحيب وينبغي استكمالها في باقي البلدان في أقرب وقت ممكن.

وتختلف الأدوار النسبية لضريبة الدخل الشخصي وضريبة دخل الشركات إلى حد كبير بين بلدان المنطقة. ففي اقتصادات الأسواق الصاعدة، تعد مساهمة ضريبة الدخل الشخصي وضريبة دخل الشركات متوازنة بشكل عام، حيث تسهم الضريبتان بنسبة ١٧% في مجموع الإيرادات الضريبية. وفي المقابل، هناك عبء أثقل على ضرائب الدخل الشخصي في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى (٢٢%) مقارنة بـضرائب الشركات (١٥%)، بينما العكس صحيح في البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان (١٤% من خلال ضرائب الدخل الشخصي و٢١% من خلال ضرائب دخل الشركات).

مقابل ١٠% في اقتصادات الأسواق الصاعدة. وعلى هذه الخلفية، فإن التطبيق التدريجي لضرائب الدخل الشخصي في دول مجلس التعاون الخليجي سيسمح بتخفيض أو إلغاء هذه الرسوم والطوابع المالية (الدمغة) الأكثر تنازلية والمكلفة إداريا (مثل رسوم استخدام الخدمات الحكومية) (IMF 2015a, 2016) ويجعل توازن العبء الضريبي أكثر اتساقا مع البلدان الأخرى.

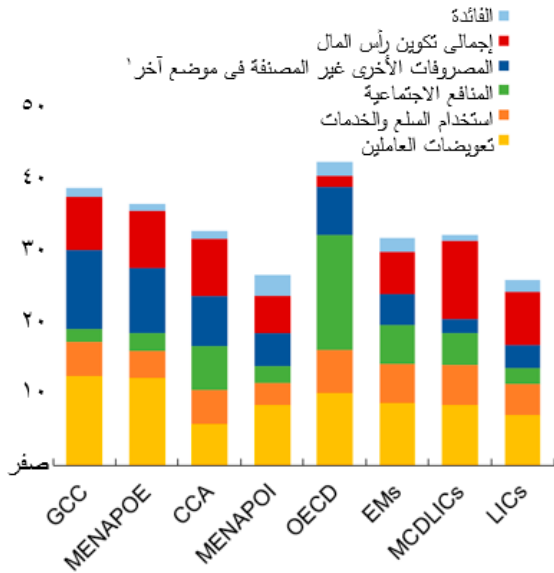
والمجال الآخر الجدير بالملاحظة الذي تختلف فيه بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان عن اقتصادات الأسواق الصاعدة الأخرى هو المساهمات الاجتماعية، التي تمثل حوالي ٤% من مجموع الإيرادات الضريبية في مختلف بلدان المنطقة، مقابل ١٦% في اقتصادات الأسواق الصاعدة. ومن المحتمل أن يعكس ذلك وجود قطاع غير رسمي كبير، لكنه قد يشير أيضا إلى ضعف القدرات الإدارية. وفي المقابل، فإن حصيلة المساهمات الاجتماعية في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى مماثلة لمستواها في اقتصادات الأسواق الصاعدة. وتجسيدا لذلك، فإن مستوى الإنفاق على المنافع الاجتماعية أقل بشكل ملحوظ أيضا في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان مقارنة باقتصادات الأسواق الصاعدة (الشكل البياني ٤-٤)، ولكنه أقرب بكثير لمستوى الإنفاق في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى. ويشير ذلك إلى أن إيجاد سبل لزيادة المساهمات الاجتماعية في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان، على سبيل المثال عن طريق التشجيع على زيادة النشاط الرسمي في الاقتصاد، أو تقوية الإدارة الضريبية، أو فصل المساهمات الاجتماعية عن الدخل من الأجور، من شأنه أن يساعد على توسيع نطاق التمويل وزيادة المجال المتاح للإنفاق على المنافع الاجتماعية.

يمكن أن تكون مؤلمة على المدى القصير لأنها تتطلب تغييرات في العقد الاجتماعي بين الحكومات والمواطنين. ويشير تحليل آثار الإصلاحات الضريبية الأساسية على الرفاهية والاقتصاد الكلي إلى أن تنفيذ مجموعة واسعة من الإصلاحات، المقترنة بتحسين شبكات الأمان الاجتماعي، يمكن أن يحقق نتيجة أفضل مقارنة بالتدابير الأكثر جزئية (الإطار ٤-١).

الشكل البياني ٤-٤

تكوين بنود نفقات مختارة في عام ٢٠١٧

(متوسطات، % من إجمالي الناتج المحلي)



المصادر: السلطات الوطنية، وحسابات خبراء صندوق النقد الدولي. ملحوظة: CCA = القوقاز وآسيا الوسطى؛ CCAOE = البلدان المصدرة للنفط في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى؛ CCAOI = البلدان المستوردة للنفط في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى؛ EM = اقتصادات الأسواق الصاعدة؛ GCC = مجلس التعاون الخليجي؛ LIC = البلدان منخفضة الدخل؛ MENAPOE = البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان؛ MENAPOI = البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان. ^١ تشمل المصروفات الأخرى الدفاع، واستهلاك رأس المال الثابت، والدعم، والمنح، وغيرها من المصروفات. تُستبعد ليبيا وسوريا واليمن من البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان.

وتتباين الإصلاحات الضريبية بطبيعتها، وتتطوي على مفاضلات بين النمو والإيرادات الحكومية والإنصاف، كما

المجال يتسع لتبسيط النظام الضريبي والقضاء على التشوهات

يبدو أن هناك مجالا كبيرا لمواصلة تخفيض الإعفاءات، وتحسين تصاعدية الهيكل الضريبي، وتوسيع القاعدة الضريبية. ولن يقتصر ذلك على زيادة المساهمة في جهود التصحيح المالي المطلوب، بل سيساعد أيضا في جعله أكثر إنصافا وكفاءة ودعمًا للنمو.

أو زيادة الضرائب على الشريحة الأكثر ثراء من السكان (الممتلكات، والتركات، والأرباح الرأسمالية، وأرباح الأسهم، والفوائد) أن يساعد في جعل النظم الضريبية أكثر تصاعدية وعدالة (انظر الجدول ٤-١ في الوثائق المرجعية عبر الإنترنت). وتحديدًا، يمكن أن توفر الضرائب التي تستهدف الأثرياء بديلا جزئيا في البلدان التي لا يكون تطبيق ضرائب الدخل الشخصي فيها مجديا على المدى القصير (Jewell and others 2015).

إن تخفيض الإعفاءات الضريبية سيجعل النظام الضريبي أبسط وأقل تعقيدا، وذلك من خلال تخفيض التكاليف الإدارية والحد من فرص التحايل الضريبي (Mansour 2015).^٤ وعلى سبيل المثال فإن الإعفاءات واسعة النطاق من ضريبة الشركات (وخاصة في دول مجلس التعاون الخليجي، حيث تُطبق ضريبة الشركات في معظمها على الشركات المملوكة لأجانب وليس على الشركات المحلية) تؤدي إلى خسائر في المالية العامة، وتجعل النظام أكثر تعقيدا، وتخلق تحيزا لصالح الشركات الكبرى على حساب المشروعات الصغيرة والمتوسطة التي تعد بالغة الأهمية للنمو وخلق الوظائف (الإطار ٤-١؛ راجع أيضا دراسة Jewell and others 2015). وينبغي النظر بعناية في مدى تأثير الإنصاف بالإعفاءات من ضريبة القيمة المضافة على السلع الاستهلاكية لضمان عدم استفادة المستهلكين الأغنياء أكثر من الفقراء.

ومن شأن الحد من تعقيد النظام الضريبي (الإعفاءات، شرائح الدخل) في البلدان ذات القدرات المحدودة على الإدارة الضريبية والقطاعات غير الرسمية الكبيرة أن يُبسط التنفيذ، ويعزز الامتثال، ويحد من أحد المعوقات الرئيسية أمام زيادة تعبئة الإيرادات. ورغم أن نظم ضريبة الدخل الشخصي المطبقة على شرائح الدخل المتعددة تكون أكثر تصاعدية، فإنها لا تكون عملية في ظل عدم جودة أداء الإدارة الضريبية، حيث يمكن أن يخلق ذلك حوافز تشجع على النشاط غير الرسمي، وعدم الدقة في الإبلاغ، والتحايل الضريبي.

ورغم أن النفقات الضريبية في المنطقة يمكن أن تكون كبيرة بسبب هذه الإعفاءات والتشوهات (Jewell and others 2015)، يقوم عدد قليل جدا من البلدان بإجراء حصر شامل للترتيبات الضريبية الخاصة وتقدير التكاليف المالية ذات الصلة بوضوح. وعند تنفيذ هذه العملية بشكل صحيح، فإنها لا تعمل على تحسين الشفافية والمساءلة فحسب وإنما تدعم أيضا ترشيده القوانين الضريبية وأحكام المالية العامة. وفي هذا المجال، قادت المغرب الطريق، من خلال إدراج ملحق حول النفقات الضريبية بموجب قانون الموازنة السنوية منذ عام ٢٠٠٦. ووفقا لتقرير

وتعتمد النظم الضريبية في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان بشكل كبير على الضرائب التنازلية غير المباشرة (Alvarado, 2017). ومن شأن تطبيق

فإن الضرائب القطاعية المختلفة قد جعلت النظم الضريبية معقدة للغاية وقدمت حوافز تشجع على التحايل الضريبي، مما أدى إلى تآكل الإيرادات.

^٤ ساهمت الحوافز الضريبية في شكل إعفاءات ضريبية مؤقتة في انخفاض عائدات ضرائب دخل الشركات، في حين أن إنشاء مناطق اقتصادية حرة تخضع للحد الأدنى من الضرائب قد أدى إلى خلق اقتصادات مزدوجة بأدنى حد من الروابط في بعض البلدان. وبالمثل،

النفقات الضريبية الصادر عن المغرب والملحق بقانون الموازنة لعام ٢٠١٨، بلغت الإعفاءات الضريبية الجزئية والكاملة أكثر من ٣% من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٧. كذلك تحرز جيبوتي تقدما ومن المتوقع أن تنتشر تقريرا عن الإعفاءات والنظم الضريبية الخاصة بموجب قانون الموازنة لعام ٢٠١٩. وتشير دراسة أجريت عن الأردن في عام ٢٠١٤ إلى أن النفقات الضريبية قُدرت بنسبة ١١,٤% من إجمالي الناتج المحلي (Heredia- Ortiz and Timofeev 2016)، مما يؤكد أن هذه النفقات كبيرة.

إصلاحات النفقات

تتيح مقارنة النفقات في مختلف بلدان المنطقة بعض الرؤى حول الأولويات المحتملة لإصلاحات أكثر استمرارية في النفقات. ففي عام ٢٠١٧، بلغت النفقات كنسبة من إجمالي الناتج المحلي في المنطقة ٣٨% تقريبا، مقابل ٣١% في اقتصادات الأسواق الصاعدة الأخرى (الشكل البياني ٤-٤). ورغم أن مستويات الإنفاق الكلي مماثلة بشكل عام لمستوياتها في اقتصادات الأسواق الصاعدة، فإن مستويات الإنفاق في دول مجلس التعاون الخليجي غالبا ما تكون أعلى بكثير (IMF 2017a).

ورغم أن متوسط الإنفاق الرأسمالي والإنفاق على السلع والخدمات في البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان مماثل بشكل عام لمستواه في اقتصادات الأسواق الصاعدة الأخرى، فإن فواتير أجور القطاع العام والمصروفات الأخرى، بما في ذلك الدعم والتحويلات، أكبر. ويشير ذلك إلى أنه رغم الجهود المبذولة مؤخرا، فإن ترشيد فواتير أجور

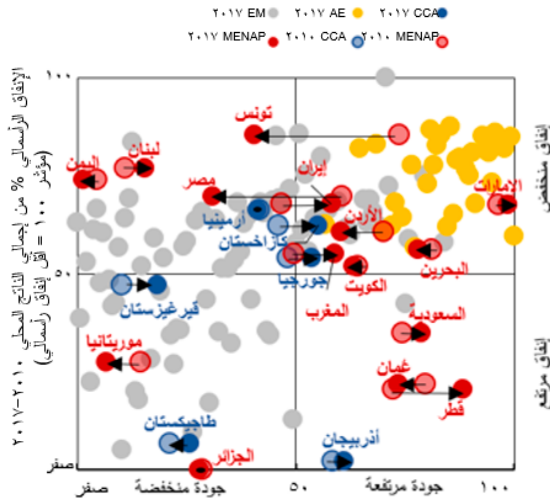
القطاع العام ينبغي أن يظل أولوية (Tamirisa and Duenwald 2018). كذلك يمكن أن يؤدي إصلاح التعويضات العامة في دول مجلس التعاون الخليجي إلى تحسين الحوافز المقدمة للمواطنين لقبول العمل في القطاع الخاص، وهو الأمر الذي من شأنه تعزيز نمو القطاع الخاص وتنويع الاقتصاد (راجع الفصل ٥، وراجع أيضا دراسة Behar and Mok 2013).

إن الإنفاق على فاتورة أجور القطاع العام في البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان مماثل لمستواه في اقتصادات الأسواق الصاعدة الأخرى. غير أن متوسط الإنفاق الرأسمالي أقل - ومهو ما يشكل أعلى مضاعف، في وقت تحتاج فيه بلدان كثيرة إلى تحسين البنية التحتية. وكما ورد من قبل، فقد تحمل الإنفاق الرأسمالي أيضا معظم عبء التصحيح حتى الآن، مما يشير إلى أن إيجاد سبل لزيادة الإنفاق الرأسمالي في ظل إجمالي اعتمادات الموازنة الحالية ينبغي أن يكون أولوية. ومرة أخرى، تبرز أهمية تخفيض عبء الديون بسبب ارتفاع تكاليف خدمة الدين نسبيا مقارنة بمستواها في اقتصادات الأسواق الصاعدة.

ورغم أن تعويضات العاملين منخفضة نسبيا في بلدان منطقة القوقاز وآسيا الوسطى مقارنة بمستواها في اقتصادات الأسواق الصاعدة الأخرى، ورغم أن الإنفاق الرأسمالي أعلى بشكل طفيف، فإن حجم الإنفاق على الفئات الأخرى، مثل التحويلات إلى المؤسسات المملوكة للدولة، هو مصدر قلق بالغ، خاصة وأن العديد من المؤسسات المملوكة للدولة تتكبد خسائر، بدلا من أن تساهم في النمو. وهذا يشير إلى أن الإصلاحات التي تركز على تحسين حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة

° تمثل التحويلات إلى المؤسسات المملوكة للدولة مشكلة أيضا في بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان.

الشكل البياني ٤-٥
جودة البنية التحتية والإنفاق الرأسمالي في الفترة
٢٠١٧-٢٠١٠
(المؤشر)



المصادر: السلطات الوطنية، والمندى الاقتصادي العالمي، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.
ملحوظة: جودة البنية التحتية هي مؤشر يتم إنشاؤه باستخدام ترتيب البلدان وفقاً للركيزة الثانية، البنية التحتية، التي يقوم عليها مؤشر التنافسية العالمية ٢٠١٧-٢٠١٨.
CCA= القوقاز وآسيا الوسطى؛ MENAP= الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان؛ EM= الأسواق الصاعدة؛ AE= الأسواق المتقدمة.

ضمان جودة الإنفاق

بغض النظر عن حجم الإنفاق، فإن جودته مهمة أيضاً، لا سيما عندما يكون هناك نقص في الموارد. وحيث إن البلدان لا تزال تواجه فجوة كبيرة في البنية التحتية، فإن هناك ما يبرر زيادة الإنفاق (Albino-War and others 2014). لكن حيث إن جودة البنية التحتية لا تزال منخفضة نسبياً رغم أن الاستثمارات العامة مرتفعة نسبياً، يجب إيلاء اهتمام كبير لإطار إدارة الاستثمار العام، بما في ذلك تقدير قيم المشاريع واختيارها وتقييمها لضمان أن يكون الإنفاق الرأسمالي الإضافي منتجاً بالفعل (الشكل البياني ٤-٥).

وربحيتها وعلى الحد من تحويلات الموازنة قد تكون مفيدة للغاية. وبشكل أعم، فإن تقليص دور المؤسسات المملوكة للدولة في الاقتصاد عن طريق تحويل هذه الأنشطة إلى القطاع الخاص قد يكون أكثر كفاءة من الناحية الاقتصادية ويعزز نمو القطاع الخاص (راجع الفصل ٥).

ويهيمن الإنفاق الرأسمالي على إنفاق البلدان منخفضة الدخل في المنطقة، كما هو الحال في البلدان منخفضة الدخل في جميع أنحاء العالم، وخاصة لمعالجة الفجوات الكبيرة في البنية التحتية (لا سيما في جيبوتي وموريتانيا). غير أن الإنفاق على السلع والخدمات وفواتير أجور القطاع العام مرتفع نسبياً. ويشير ذلك إلى أن هناك مجالاً لترشيد الإنفاق.

وتعد النفقات الأخرى مرتفعة نسبياً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان مقارنة بمستواها في اقتصادات الأسواق الصاعدة. فعلى سبيل المثال، تمثل هذه النفقات ٣٥% من مجموع الإنفاق في دول مجلس التعاون الخليجي (أو ١٠% من إجمالي الناتج المحلي)، أي حوالي ضعف ما تتفقه اقتصادات الأسواق الصاعدة. وفي ظل عبء الصراعات في المنطقة، فإن هذا يعكس جزئياً الإنفاق الكبير نسبياً على الدفاع^٦ وهذا مؤشر آخر للتكاليف الاقتصادية للصراعات (راجع الإطار ١-١ في الفصل ١) ويسلط الضوء على المنافع المحتملة لتحقيق قدر أكبر من الاستقرار في المنطقة.

International Peace Research Institute's Military Expenditure Database في الموقع الإلكتروني التالي على شبكة الإنترنت <https://www.sipri.org/databases/milex>.

^٦ على سبيل المثال، تبلغ النفقات العسكرية في المتوسط حوالي ٥% من إجمالي الناتج المحلي في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان، مقابل حوالي ٣% في بلدان منطقة القوقاز وآسيا الوسطى وحوالي ١,٦% في اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية الأخرى. راجع Stockholm

إصلاح التحويلات والدعم من أجل العدالة والكفاءة

من شأن استكمال إصلاح الدعم أن يساعد في بناء موارد وقائية في المالية العامة والحفاظ عليها، وزيادة استمرارية التصحيح، والقضاء على التشوهات في الأسواق، وتحرير موارد الموازنة للإنفاق الاجتماعي، والحد من الاستهلاك المفرط والإنتاج المفرط (للطاقة والمياه والزراعة). كذلك نجد أن معظم أشكال الدعم لها طابع تنازلي للغاية - فعلى سبيل المثال فإن هياكل تعريفات المياه والكهرباء المشوهة تفيد الأغنياء، في حين يعاني الفقراء من عدم القدرة على الحصول على المياه والكهرباء (Sdrlevich and others 2014، و IMF

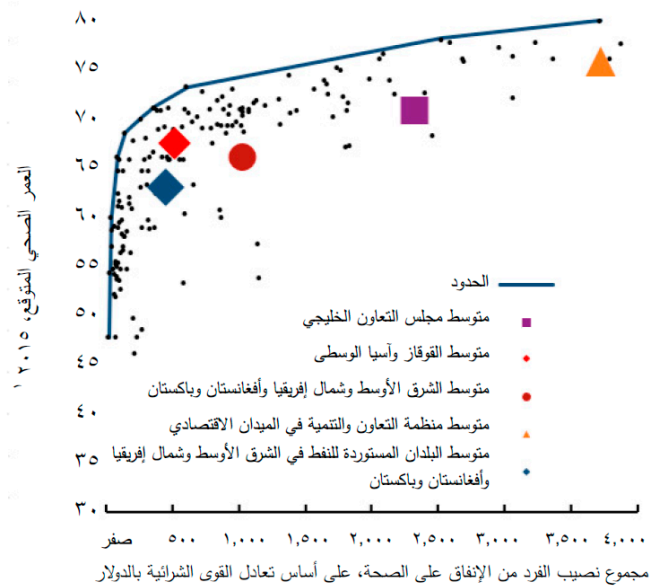
وبشكل عام، ستضمن تقوية أطر إدارة الاستثمار العام ليس فقط الاستخدام الأفضل للموارد والقيمة لدافعي الضرائب، وإنما أيضا تعزيز النمو.

وبالمثل، فإن الإنفاق على التعليم والرعاية الصحية، الذي تبين أنه يعزز النمو على المدى الطويل ويخفض عدم المساواة بحيث يعود بالنفع على الفقراء (Dollar and Kraay 2002)، لا يحقق نتائج جيدة. فعلى سبيل المثال، حتى في البلدان التي يتماشى فيها هذا الإنفاق مع البلدان النظرية، فإنه لم يترجم إلى تحصيل دراسي مرتفع ونتائج صحية جيدة، حيث يشغل معظم البلدان مراكز أدنى من حدود الكفاءة المقدرة للصحة والتعليم (الشكل البياني ٤-٦، راجع أيضا دراسة Tamirisa and Duenwald 2018).

الشكل البياني ٤-٦

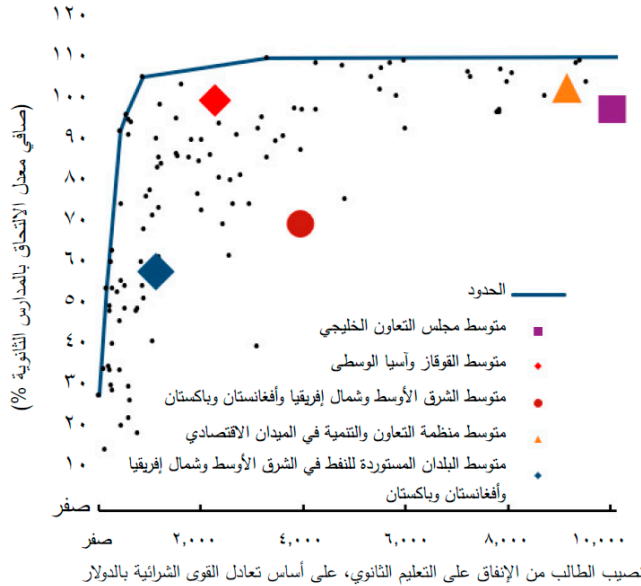
حدود كفاءة الصحة

(آخر قيمة متاحة)



حدود كفاءة التعليم

(آخر قيمة متاحة)



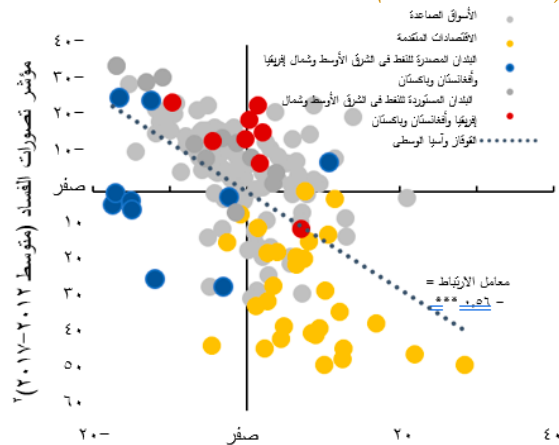
المصادر: أداة تقييم النفقات لدى إدارة شؤون المالية العامة بصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومنظمة الصحة العالمية.
 1 العمر الصحي المتوقع هو مقياس العمر المتوقع في صحة جيدة الذي يطبق أوزان العجز على الحالات الصحية لحساب العدد المكافئ من السنوات التي يُتوقع أن يعيشها الشخص وهو متمتع بكامل صحته.

Brusca, Manes and Cimpoeru 2015، ودراسة (Rossi and Aversano 2017).

وتحقق بلدان المنطقة تقدما مهما في الحد من الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة الحكومية. وقد اتخذت تونس مؤخرا خطوة إلى الأمام في مجال تحديث وتعزيز مؤسسات مكافحة الفساد للمساعدة في الحد من الاحتيال وتحسين ثقافة الامتثال الضريبي. وحققت أفغانستان وإيران تقدما ملحوظا في تحسين الشفافية الحكومية من خلال نشر وتوزيع بيانات مفصلة عن الموازنة في عام ٢٠١٨ لأول مرة. وسيؤدي اعتماد قوانين جديدة للمشتريات في مصر والسعودية إلى زيادة شفافية المشتريات الحكومية وتعزيز الرقابة العامة. وسيساعد ذلك على زيادة كفاءة الإنفاق العام وتحسين العدالة في عملية الانتقاء، مما سيدعم النمو.

الشكل البياني ٧-٤ الفساد والإيرادات الضريبية^١

(متوسط ٢٠١٢-٢٠١٧)



الإيرادات الضريبية (% من إجمالي الناتج المحلي، متوسط ٢٠١٢-٢٠١٧)

المصادر: السلطات الوطنية، ومنظمة الشفافية الدولية، وتقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

^١ المتغيرات هي انحرافات عن القيم المتوقعة حسب مستوى الدخل.
^٢ تشير الأرقام الكبيرة إلى انخفاض المستويات المتصورة للفساد في القطاع العام. ويكون معامل الارتباط كبيرا عند مستوى ١%.

(2015b). ففي البلدان المصدرة للنفط، يهدف دعم الوقود إلى تشجيع الصناعات كثيفة الاستخدام لرأس المال والطاقة على حساب الصناعات كثيفة الاستخدام للعمالة التي يمكن أن توفر فرص العمل للقوى العاملة سريعة النمو. وتشير بعض الدراسات إلى أن إلغاء دعم الوقود في مختلف بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان سيوفر حوالي ٢% من إجمالي الناتج المحلي ويتيح زيادة الإنفاق على الحماية الاجتماعية بنسبة ٤٠% (IMF 2015b; 2017b).

وكما ورد آنفا، فقد أحرزت بعض البلدان تقدما مهما في خفض الدعم، لا سيما دعم الوقود، وبالتالي في تحسين صلاية المالية العامة. وبالتوازي، قامت بعض البلدان (مصر، والأردن، وباكستان، وعمان، والسعودية) بربط إصلاحات الدعم بتقوية شبكات الأمان الاجتماعي الموجهة للمستحقين من أجل تعزيز عدالة الإصلاح ودعم النمو. وجزير بالملاحظة أن مستوى الإنفاق الاجتماعي منخفض نسبيا في مختلف بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان. وفي المقابل، فإن الإنفاق الاجتماعي في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى مماثل لمستواه في اقتصادات الأسواق الصاعدة الأخرى، مما يعكس زيادة المساهمات الاجتماعية. وهذا يدعم التحسينات الملاحظة في مجال تخفيض عدم المساواة في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى (راجع الفصل ٣).

الشفافية والمساءلة في سياسة المالية العامة

تساعد زيادة الشفافية على زيادة مساءلة الحكومة ليس بدعم ضوابط الإنفاق والالتزام المالي فحسب (Benito and Bastida, 2009) بل والحد من مجالات الفساد واختلاس الأموال العامة، وزيادة الإيرادات الضريبية (الشكل البياني ٧-٤، راجع أيضا عدد أكتوبر ٢٠١٣ من تقرير الرائد المالي، ودراسة Cimpoeru

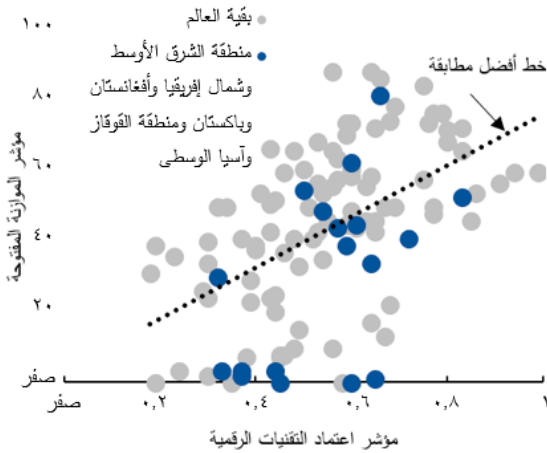
توصيات على صعيد السياسات

يتعين على معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى إجراء المزيد من التصحيح المالي. ورغم اعتماد حجم وسرعة التصحيح المالي على الظروف الخاصة بكل بلد، يبدو أن هناك مجالا لجعل هذا التصحيح أكثر إنصافا ودعما للنمو. وتشمل بعض الأولويات الرئيسية في المستقبل ما يلي:

الشكل البياني ٤-٨

مؤشر اعتماد التقنيات الرقمية حسب الحكومات لعام ٢٠١٦ ومؤشر الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٦

(المؤشر، صفر يعني الأقل اعتمادا وواحد يعني الأكثر اعتمادا و ١٠٠ تعني الموازنة الأكثر انفتاحا)



المصادر: تقرير التنمية العالمية الصادر عن البنك الدولي لعام ٢٠١٦، ومنظمة شراكة الموازنة الدولية.

- هناك مجال لزيادة مساهمة إصلاحات الإيرادات في جهود التصحيح. وينبغي أن تركز البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان على إعادة التوازن بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، بما في ذلك التدرج في زيادة مساهمة ضرائب الدخل الشخصي في الإيرادات. كذلك يؤدي تطبيق أو زيادة الضرائب على شرائح السكان الأكثر ثراء في البلدان المصدرة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان

كذلك يمكن أن يساعد وضع تصورات أفضل للمساءلة الحكومية على تقليل تكلفة الاقتراض لكل من الجهات السيادية والقطاع الخاص، مما يؤدي إلى مواصلة دفع الاستثمار والنمو (راجع الفصل ٥). وعن طريق ضمان إدارة الأموال العامة بصورة أفضل ينخفض احتمال التخلف عن السداد، مما يؤدي إلى انخفاض علاوة المخاطر. وتخلص دراسة Kemoe and Zhan (2018) إلى أن الانفتاح في عملية إعداد الموازنة، وشفافية بيانات المالية العامة، ومساءلة القائمين على سياسة المالية العامة تؤدي جميعا إلى تخفيض فروق العائد على سندات الديون السيادية وزيادة حيازات الأجانب من الديون السيادية.

ويمكن أن تقوم الرقمنة بدور رئيسي في تعزيز الانفتاح والشفافية (الشكل البياني ٤-٨، راجع أيضا دراسة Bertot, Jaeger and Grimes 2010)، وخفض التكاليف الإدارية، وتحسين عملية تحصيل الضرائب غير المباشرة (راجع عدد أكتوبر ٢٠١٨ من تقرير الرائد المباشر)، وضمان تحسين توجيه الإنفاق. وتُصنف البحرين وكازاخستان والإمارات كأفضل البلدان أداءً وفقا لمؤشر تطور الحكومة الإلكترونية الصادر عن الأمم المتحدة. كذلك حققت هذه البلدان، إلى جانب المغرب وعمان وتونس وأوزبكستان، أداءً جيدا جدا وفقا لمؤشر المشاركة الإلكترونية الصادر عن الأمم المتحدة، الذي يقيس مدى سهولة الحصول على المعلومات والخدمات العامة والمشاركة في صنع السياسات.

وأخيرا، يمكن تحقيق مكاسب كبيرة عن طريق اتباع منهج شامل للحكومة ومكافحة الفساد يشمل مجالات خارج النطاق المباشر لحكومة المالية العامة. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يؤدي تبسيط القواعد التنظيمية إلى تحسين بيئة الأعمال والحفاظ على الإيرادات من خلال الحد من الإعفاءات الضريبية أو تخفيضها.

على استكمال إصلاحات دعم الطاقة لزيادة منافع إصلاحات المالية العامة الأخرى.

• من شأن تعزيز حوكمة المؤسسات المملوكة للدولة أن يساعد أيضا على احتواء الإنفاق على الدعم والتحويلات، لا سيما في منطقة القوقاز وآسيا الوسطى.

• ينبغي للبلدان منخفضة الدخل في المنطقة استكشاف الفرص المتاحة لتقليص النفقات الجارية من أجل توفير حيز مالي للحفاظ على الاستثمار العام المطلوب.

وبشكل عام، يجب أن تسترشد جهود التصحيح المالي بأطر قوية للمالية العامة في الأجل المتوسط، وأن يتم تفعيلها من خلال وضع موازنة متعددة السنوات وأهداف مالية موثوقة. إن تقوية مؤسسات المالية العامة وتحديث أطر الإدارة المالية العامة يمكن أن يساعد في تعزيز مصداقية برامج التصحيح المالي.

يجب أن تسير الشفافية والمساءلة جنبا إلى جنب مع تدابير التصحيح المالي. فتقوية مؤسسات التدقيق وهيئات مكافحة الفساد يمكن أن تساعد في تعزيز النمو والحفاظ على موارد المالية العامة. ولبناء التأييد الشعبي وزيادة استمرارية الإصلاح، ينبغي للسلطات القطرية التشاور مع الأطراف المعنية الرئيسية بشأن تصميم برامج التصحيح، والتواصل بشفافية مع الجمهور.

وباكستان إلى زيادة تصاعدية النظام الضريبي. وبالنسبة لبلدان منطقة القوقاز وآسيا الوسطى، هناك مجال لزيادة مساهمة ضرائب الشركات في الإيرادات، تماشيا مع ضرائب الدخل الشخصي.

• ينبغي لجميع البلدان إجراء تقييم منظم وتفصيلي لخسائر الإيرادات والكفاءة المرتبطة بالإعفاءات الضريبية.

• من شأن الحد من تعقيد النظم الضريبية في البلدان ذات القدرات المحدودة على الإدارة الضريبية والقطاعات غير الرسمية الكبيرة (البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان) أن يبسط عمليات التحصيل ويشجع على زيادة تعبئة الإيرادات.

• قد يؤدي الحد من النشاط غير الرسمي في الاقتصاد إلى زيادة المساهمات الاجتماعية وبتيح زيادة الإنفاق الاجتماعي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان.

• على جانب الإنفاق، ينبغي أن تركز جميع البلدان على تقوية أطر إدارة الاستثمار العام لضمان جودة هذا الاستثمار.

• هناك مجال أكبر لترشيد الإنفاق على فاتورة أجور القطاع العام في بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان، وتحديدًا في دول مجلس التعاون الخليجي؛ إلى جانب الإصلاحات الهيكلية لضمان استمرارية التصحيح.

• ينبغي للبلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان أن تركز

الإطار ٤-١ تحقيق مسار صحيح للتوازن: إصلاح الإيرادات من أجل النمو والإنصاف^١

تتطوي حزمة الإصلاحات الضريبية على مفاضلة معقدة بين النمو، والإيرادات الحكومية، والإنصاف. ويؤدي تطبيق منهج شامل مرتبط ببرامج اجتماعية موجهة بشكل أفضل للمستحقين إلى توسيع القاعدة الضريبية، والقضاء على التثوهات الضريبية، وتوزيع العبء الضريبي بشكل أفضل، وتخفيف الآثار التوزيعية السلبية (أي تحسين الرفاهية) من خلال جعل النظام الضريبي أكثر تصاعدياً والحد من عدم المساواة.

ويمكن تقييم آثار الإصلاحات الضريبية الأساسية على الرفاهية والاقتصاد الكلي باستخدام نموذج للتوازن العام الديناميكي العشوائي. وقد تم تصميم النموذج العام المعروض هنا ليتناسب مع خصائص اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية ويمثل اقتصاداً مغلقاً تتكون فيه الأسر من أربعة أنواع من العاملين: العاملون في القطاع غير الرسمي، والعاملون في قطاعي الصناعة التحويلية والخدمات الرسميين، والعاملون في المناطق الريفية، وأصحاب المشاريع. وينتج الاقتصاد ثلاث سلع: الغذاء، والصناعة التحويلية، والخدمات غير الرسمية. ويفضل العدد الكبير من الأسر والمنتجات، يرصد النموذج عناصر نظام ضريبي معقد - وتحديدًا، يأخذ في الاعتبار المعدلات المتباينة لضرائب القيمة المضافة، وضرائب الدخل الشخصي، وضرائب دخل الشركات. وتؤدي الإصلاحات الضريبية إلى تغيير التكاليف/المنافع الحدية للكلاء الاقتصاديين (على سبيل المثال، المنفعة الحدية، والأسعار النسبية)، مما يؤدي إلى إعادة تخصيص عوامل الاستهلاك والإنتاج، ويؤثر في النهاية على النمو والإيرادات الضريبية والرفاهية. وقد تمت معايرة النموذج ليتناسب مع البلدان المستوردة للنفط في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى.

وقد تمت محاكاة تأثير مجموعة من الإصلاحات الضريبية. وتشير نماذج المحاكاة، على سبيل المثال، إلى أن ارتفاعاً طفيفاً بنسبة ١% في معدل ضريبة القيمة المضافة سيؤدي إلى ارتفاع الإيرادات الحكومية بنسبة ٠,٧% في المتوسط. غير أنه نظراً لأن نسبة الغذاء في سلة المستهلك مرتفعة نسبياً في المنطقة، فإن ارتفاع معدل ضريبة القيمة المضافة له تأثيرات مختلفة على رفاهية الأسر وعلى إجمالي الناتج المحلي. وتحديدًا، إذا تم رفع معدل ضريبة القيمة المضافة على السلع المصنعة، يحول المستهلكون استهلاكهم نحو مزيد من الغذاء والخدمات، وتستجيب الشركات لهذا الطلب الإضافي (الذي يولد عملاً إضافياً للعاملين) مما يؤدي إلى ارتفاع أرباح أصحاب المشاريع. وبشكل عام، يؤدي ذلك إلى ارتفاع إجمالي الناتج المحلي بنسبة ٠,١٣%. وفي المقابل، إذا تم رفع معدل ضريبة القيمة المضافة على الغذاء، يقل المجال المتاح أمام المستهلكين لتحويل استهلاكهم وينخفض الطلب الكلي مما يؤدي إلى انخفاض الأرباح وانخفاض إجمالي الناتج المحلي بنسبة ٠,٠٣%. ونظراً لأن استهلاك الغذاء غير مرن نسبياً ونظراً لعدم زيادة الإنتاج من جانب الشركات، يصبح العاملون أفقر نسبياً في ظل السيناريو الثاني. ويُلاحظ أن شبكة الأمان الاجتماعي الموجهة بدقة للمستحقين يمكن أن تخفف من الآثار السلبية لارتفاع ضريبة القيمة المضافة على العاملين، ولكن على حساب انخفاض عائدات الإيرادات.

وفي المقابل فإن سيناريو تخفيض ضرائب الشركات (لدمج النمو) وتخفيض جميع الإعفاءات الضريبية أيضاً (لتوسيع القاعدة الضريبية وجعلها أكثر شمولاً)، من شأنه أن يعزز الإيرادات الحكومية والناتج. وفي هذه الحالة، سيؤدي انخفاض نسبته ١% في كل من معدلات ضرائب الشركات والإعفاءات إلى زيادة الناتج بنسبة ٠,٦% في المتوسط وزيادة الإيرادات الحكومية بنسبة ٠,٤% على المدى الطويل. ورغم أن بعض الأسر ستأثر سلباً بفقدان إعفاءات ضريبة القيمة المضافة، بشكل عام، فإن هذا المزيج من الإعفاءات الضريبية الأقل وضرائب الشركات الأقل سيؤدي إلى زيادة أرباح أصحاب المشاريع. ومرة أخرى، فإن شبكة الأمان الاجتماعي الموجهة بدقة للمستحقين يمكن، حسب تصميم السياسات، أن تخفف من بعض الآثار السلبية التي تقع على العاملين نتيجة فقدان إعفاءات ضريبة القيمة المضافة.

وبشكل عام، يوضح الشكل البياني ٤-٢-١ أن حزمة من الإصلاحات الشاملة (تمثلها المساحة الزرقاء في الشكل البياني) تحقق نتائج أفضل مقارنة بالإصلاح الجزئي. وتجمع هذه الحزمة الشاملة بين: (١) زيادة معدلات ضريبة القيمة المضافة، و (٢) تخفيض الإعفاءات الضريبية، و (٣) زيادة الضرائب العقارية، و (٤) تخفيض معدلات ضريبة الشركات، و (٥) تقوية شبكات الأمان (وبشكل أكثر تحديداً، تحسين توجيه التحويلات إلى الأسر الريفية).

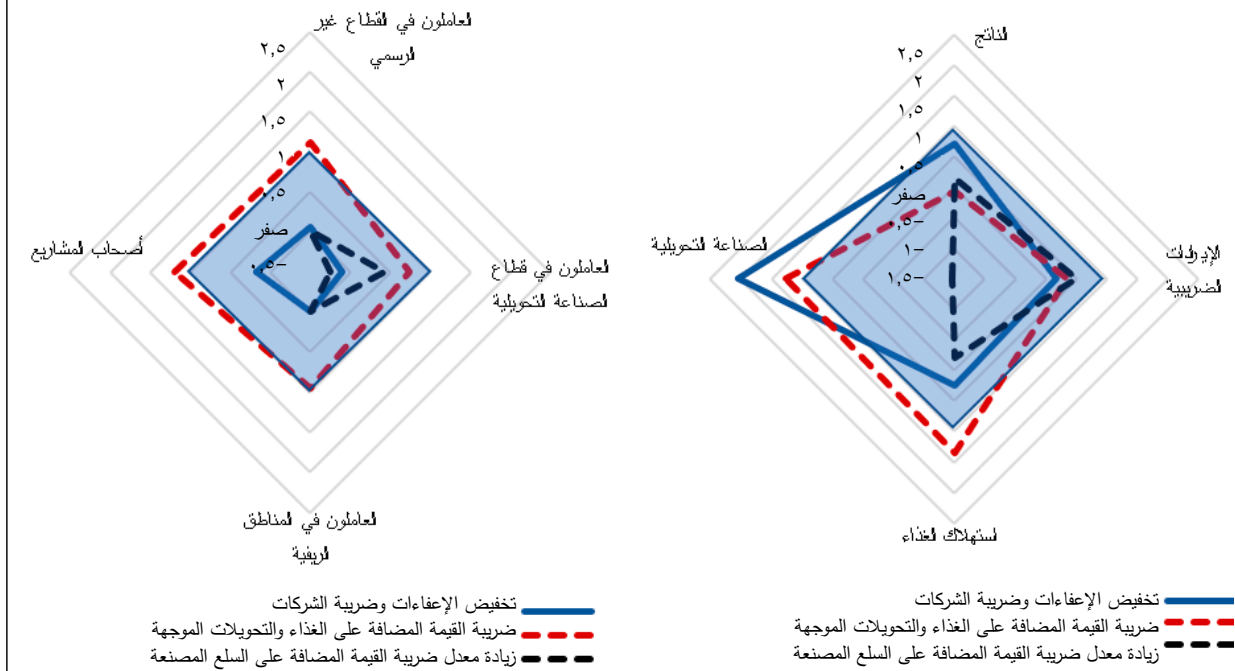
وبين تطبيق هذه المحاكاة على سياق بلد معين، على سبيل المثال، أن تأثير حزمة الإصلاحات الشاملة المقرر تنفيذها في المغرب يمكن أن يؤدي إلى زيادة الإيرادات الحكومية بنسبة ١,٥% من إجمالي الناتج المحلي، وزيادة إجمالي الناتج المحلي بنحو ١% على المدى الطويل. وفي هذه الحالة، تهدف حزمة الإصلاحات إلى جعل النظام الضريبي أكثر إنصافاً ودعماً للقدرة التنافسية. ويشمل ذلك خطأ لمواصلة ضريبة القيمة المضافة على السلع المصنعة والخدمات مع معدل ضريبة القيمة المضافة القياسي، وتخفيض الإعفاءات الضريبية مع تخفيض معدلات ضريبة الشركات وتبسيطها، وزيادة الضرائب العقارية، وتحسين توجيه البرامج الاجتماعية (IMF 2018).

^١ إعداد جان فريدريك نواه اندالا انتساما.

الشكل البياني ١-٤-١

١- التغير في المجملات الاقتصادية الكلية مقارنة بالسيناريو الشامل

(السيناريو الشامل = ١)



المصدر: حسابات خبراء صندوق النقد الدولي.

ملحوظة: يتم استبدال نتيجة سيناريو الإصلاح الشامل على العوامل الرئيسية إلى ١ وتمثلها المساحة الزرقاء في الشكل البياني. وبالنسبة لسيناريوهات الإصلاح الضريبي الفردية، يظهر التأثير مقارنة بهذا السيناريو الشامل، حيث تظهر النتائج الأفضل بقيمة أكبر من ١.

References

Albino-War, M., S. Cerovic, F. Grigoli, J.C. Flores, J. Kapsoli, H. Qu, Y. Said, B. Shukurov, M. Sommer, and S. Yoon. 2014. “Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-Exporting Countries.” IMF Staff Discussion Note 14/10, International Monetary Fund, Washington, DC.

Alvaredo, F., L. Assouad, and T. Piketty. 2017. “Measuring Inequality in the Middle East, 1990-2016: The World’s Most Unequal Region.” WID Working Paper 2017/15, World Inequality Database.

Behar, R., and J. Mok. 2013. “Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment?” IMF Working Paper 13/146, International Monetary Fund, Washington, DC.

Benito, B., and F. Bastida. 2009. “Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach.” *Public Administration Review* 69(3): 403–17.

Bertot, J., P.T. Jaeger, and J.M. Grimes. 2010. “Crowd-sourcing Transparency: ICTs, Social Media, and Government Transparency Initiatives.” Proceedings of the 11th Annual International Conference on Digital Government Research.

Bova, E., T. Kinda, J. Woo, and S. Zhang. 2013. “Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data Say?” IMF Working Paper 13/195, International Monetary Fund, Washington, DC.

Brusca, I., F. Manes Rossi, and N. Aversano. 2017. “Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. DOI: 10.1080/13876988.2017.1393951.

Cimpoeru, M.V., and V. Cimpoeru. 2015. “Budgetary Transparency – An Improving Factor for Corruption Control and Economic Performance.” *Procedia Economics and Finance* 27: 579–586.

Dollar, D., and A. Kraay. 2002. “Growth is Good for the Poor.” *Journal of Economic Growth* 7: 195–225.

Gupta, S., B. Clements, and G. Inchauste (editors). 2004. *Helping Countries Develop; The Role of Fiscal Policy*. Washington: International Monetary Fund.

Heredia-Ortiz, E., and Timofeev, A. 2016. “Evaluating Tax Expenditures in Jordan: Options for Equitable and Efficient Revenue Mobilization.” Publication prepared for the Jordan Economic Growth Office of the U.S. Agency for International Development (USAID), Amman.

International Monetary Fund (IMF). 2010. “From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies.” Fiscal Affairs Department Paper, Washington, DC.

———. 2015a. “Tax Policy Reforms in the GCC Countries—Now and How?” Paper prepared for the Annual GCC Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Washington, DC.

———. 2015b. “Energy Price Reform in the GCC—What Can Be Learned from International Experience?” Paper prepared for the Annual GCC Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Washington, DC.

———. 2016. “Diversifying Government Revenues in the GCC: Next Steps.” Paper prepared for the Annual GCC Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Washington, DC.

———. 2017a. “How Can Growth-Friendlier Expenditure-Based Fiscal Adjustment be Achieved in the GCC?” Paper prepared for the Annual GCC Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Washington, DC.

———. 2017b. “If Not Now, When? Energy Price Reforms in Arab Countries.” Paper prepared for the Annual GCC Meeting of Ministers of Finance and Central Bank Governors, Washington, DC.

———. 2018. “Morocco: 2017 Article IV Consultation.” IMF Country Report No. 18/75. International Monetary Fund, Washington, DC.

Jewell, A., M. Mansour, P. Mitra, and C.A. Sdravovich. 2015. “Fair Taxation in the Middle East and North Africa.” IMF Staff Discussion Note 15/16, International Monetary Fund, Washington, DC.

Kemoe, L., and Z. Zhan. 2018. “Fiscal Transparency, Borrowing Costs, and Foreign Holdings of Sovereign Debt.” IMF Working Paper 18/189, International Monetary Fund, Washington, DC.

Mansour, M. 2015. “Tax Policy in MENA Countries: Looking Back and Forward.” IMF Working Paper 15/98, International Monetary Fund, Washington, DC.

Sdravovich, C., R. Sab, Y. Zouhar, and G. Albertin. 2014. “Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead.” IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.

Tamirisa, N., and C. Duenwald. 2018. “Public Wage Bills in the Middle East and Central Asia Region.” IMF Departmental Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.

Woo, J., E. Bova, T. Kinda, and Y.S. Zhang. 2017. “Distributional Consequences of Fiscal Adjustments: What Do the Data Say?” *IMF Economic Review* 65(2): 273–307.