موجز سياسات: العدد (26)
فبراير 2022

إعداد:
د. أحمد أبوبكر بدوي د. المصطفى بنتور أ. طارق عبدالقادر

صندوق النقد العربي
ARAB MONETARY FUND

تحديات وخيارات السياسة المالية في الدول العربية في مرحلة ما بعد جائحة كوفيد-19

- ساهمت جهود الإصلاح المالي في مرحلة ما قبل جائحة كوفيد-19 في خفض العجز المالي وتعزيز الأوضاع المالية في الدول العربية.
- تأثرت الأوضاع المالية في الدول العربية بتداعيات جائحة كوفيد-19 وانعكاساتها على العجز المالي ومستويات الدين العام.
- تواجه الدول العربية في أعقاب جائحة كوفيد-19 تحدي دعم التعافي الاقتصادي بالتوازي مع تحقيق الانضباط المالي وتعزيز الاستدامة المالية.
- تواجه السياسة المالية في مرحلة ما بعد- كوفيد-19 تحديات المفاضلة بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، ومحدودية الحيز المالي، ومواكبة التحولات التي أحدثتها الجائحة.
- يتوفر للدول العربية عدد من الخيارات الممكنة في إطار السياسة المالية لتعزيز الوضع المالي ودعم الانتعاش الاقتصادي.

تمهيد

شهدت الأوضاع المالية في الدول العربية عدة تحديات خلال العقدين الأخيرين متأثرةً بعدد من العوامل الداخلية والخارجية. فبعد تحقيق رصيد الميزانية العامة المجمّعة للدول العربية فوائض خلال فترة التسعينات من القرن الماضي وبدايات القرن الحالي على خلفية ارتفاع عائدات النفط، مصحوباً بالاحتواء النسبي للنفقات العامة، بدأ فائض رصيد الميزانية يشهد منحى تنازلي ليتحول إلى عجز متأثراً بالأزمة المالية العالمية في عام 2008، وتداعيات تراجع الأسعار العالمية للنفط في عام 2014، وتراجع نمو الاقتصاد العالمي والتجارة الدولية، يُضاف إلى ذلك تحديات موجات الجفاف المتكررة في بعض الدول، وتحديات بيئة الأعمال، وتركّز هياكل الإنتاج والتجارة الخارجية.

في مواجهة هذه التحديات، انخرطت الدول العربية في عملية مستمرة للإصلاح الاقتصادي والمالي برؤية شمولية وبعد استراتيجي لمواجهة التحديات الهيكلية على مستوى قطاع المالية العامة بما يؤدي إلى تنويع الإيرادات العامة وتعزيز منعة الموازنة العامة إزاء التقلبات الخارجية، واحتواء الانتقال المباشر لآثارها على الأوضاع المالية.

أفلحت هذه الجهود في تعزيز الأوضاع المالية بشكل ملحوظ خلال النصف الثاني من العقد الماضي، قبل أن تتأثر مجدداً بالظروف الاستثنائية لجائحة كوفيد-19 وتداعياتها التي أدت إلى ارتفاع العجز الكلي ومستويات الدين العام، في ظل تباطؤ وتيرة الإصلاح المالي، حيث علق عدد من الدول العربية التدابير والإجراءات الإصلاحية بسبب هذه الظروف.

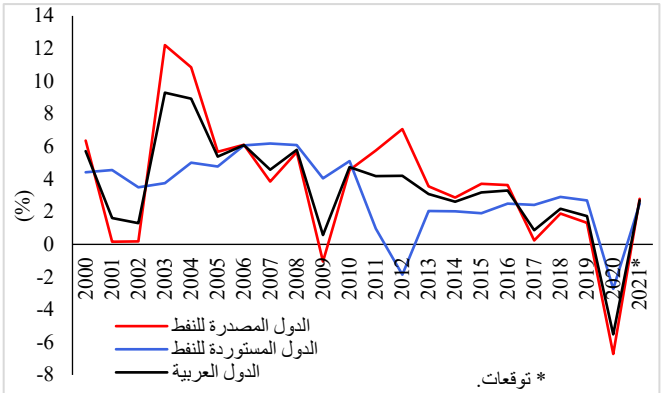
في ضوء هذه التداعيات، تواجه الدول، بما فيها الدول العربية، تحدي دعم التعافي الاقتصادي بالتوازي مع تحقيق الانضباط المالي وتعزيز الاستدامة المالية في مرحلة ما بعد جائحة كوفيد-19. يكُمن التحدي هنا في كيفية خلق نوع من الموازنة بين اعتبارات دعم التعافي الاقتصادي الذي يتطلب سياسات مالية توسعية، وفي نفس الوقت الحاجة لتحقيق الانضباط المالي وما يأتي في سياقه من ترشيد للنفقات وتوسيع للإيرادات الضريبية. لعل التعويل في موازنة هذه الأهداف المتباينة سيكون بشكلٍ كبير على الدور الجوهري للسياسة المالية والإصلاح الهيكلي لقطاع الموازنة، مما يتطلب النظر في استراتيجيات واضحة وشاملة للربط بين السياسة المالية ومسارات التعافي الاقتصادي على نحو يدعم الانتعاش الاقتصادي ويعزز الأوضاع المالية.

في هذا السياق، يتطرق هذا الموجز إلى تطورات المالية العامة في الدول العربية خلال السنوات الماضية، وأهم التحديات على الصعيد المالي، ثم يستعرض عدداً من الخيارات الممكنة التي من شأنها أن تعزز التعافي الاقتصادي، وتقوي الوضع المالي. ذلك بما يشمل خيارات السحب التدريجي لحزم التحفيز المالي، والتدابير المتاحة لزيادة الإيرادات العامة، وخيارات احتواء النفقات الجارية، إضافة إلى خيارات تعزيز كفاءة الإنفاق الرأسمالي.

تطورات الأوضاع المالية خلال الفترة (2000-2021)

بذلت الدول العربية جهوداً حثيثة في تنفيذ إصلاحات اقتصادية وهيكلية مهمة خلال العقدين الماضيين، من أجل تحقيق مستويات نمو اقتصادي مرتفعة ومستدامة، للتصدي لتحديات البطالة وخلق فرص العمل. رغم أن العقدين المنصرمين قد شهدا تحديات كبيرة على الصعيدين العالمي والإقليمي، إلى جانب التحديات على المستوى القطري، استمرت الدول العربية كمجموعة في تسجيل معدلات نمو إيجابية خلال هذه الفترة باستثناء عام 2020 الذي شهد بداية جائحة كوفيد-19. صحيحٌ أن مشهد النمو للدول العربية لا يعكس بشكلٍ عام متطلبات تقليص معدلات البطالة - إذ تُشير بعض الدراسات إلى الحاجة إلى تسجيل معدلات نمو حقيقي تتراوح بين 4 إلى 6 في المائة بصورة مستدامة لتوفير فرص عمل كافية[1] (مقابل متوسط نمو فعلي بلغ حوالي 2 في المائة خلال الفترة (2011-2020) - إلا أن هذا المشهد يعكس نواتج نهج الإصلاح الاقتصادي الذي سارت عليه الدول العربية خلال السنوات الماضية بما ساعد على تخفيف التداعيات السلبية للتحديات المختلفة التي واجهت هذه الدول متضمنة الأزمة المالية العالمية عام 2008، وارتفاع أسعار الغذاء العالمية في عام 2012، وتراجع أسعار النفط الذي بدأ عام 2014 (بالنسبة للدول العربية المصدرة للنفط)، هذا إلى جانب التحديات المترتبة عن جائحة كوفيد-19، (شكل 1).

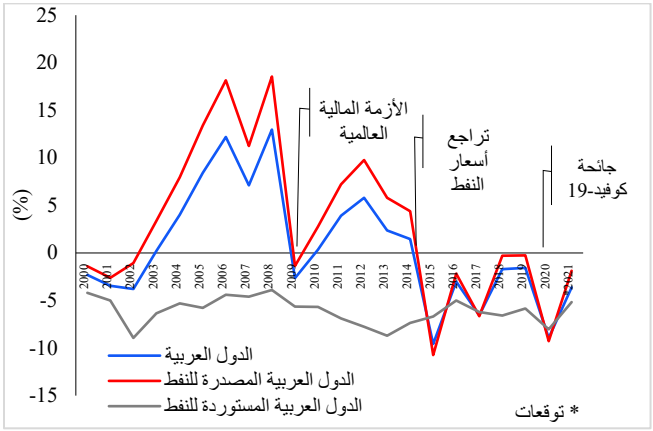
شكل (1)
معدلات النمو خلال الفترة
(2021-2000)



المصدر: استنادا إلى بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي.
* مصدر توقعات عام 2021 تقرير آفاق الاقتصاد العربي، إصدار أكتوبر 2021، صندوق النقد العربي.

على صعيد المالية العامة، فقد أثرّت من جهة في مسار النمو الاقتصادي في الدول العربية، بطبيعة الحال من خلال دور السياسة المالية المهم في حفز النمو (أو تباطؤه بسبب السياسات المالية الانكماشية)، وتأثرت، من جهة أخرى، بتطورات الاقتصاد وانعكاسات مسارات النمو على حصيلة الإيرادات والمصروفات العامة، إلى جانب تأثرها بتطورات الاقتصاد العالمي. فقد شهد وضع المالية العامة في الدول العربية تحولاً ملحوظاً من فائض إلى عجز خلال العقدين الماضيين، حيث سجلت الدول العربية كمجموعة فائض في موازناتها العامة بلغ متوسطه حوالي 3.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ما قبل الأزمة المالية العالمية (2000-2008)، ثم تحول الفائض إلى عجز في عام 2009 بلغ حوالي 2.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، قبل أن تعود مجموعة الدول العربية لتسجيل فائض خلال الفترة (2010-2014) بلغ متوسطه حوالي 2.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وشهد عام 2015 تحول الفائض إلى عجز بحوالي 9.6 في المائة إثر تراجع أسعار النفط العالمية، مع استمرار العجز خلال الفترة ما بعد عام 2015، ولكن بوتيرة متناقصة ما يعكس جهود الإصلاح المالي، مع ارتفاع العجز بصورة كبيرة في عام 2020 ليصل إلى حوالي 8.9 في المائة كانعكاس لجائحة كوفيد-19 وما تبعها من تراجع في الإيرادات وزيادة في النفقات العامة بسبب الصرف الطارئ لاحتواء تداعيات الجائحة، (شكل 2).

شكل (2)
العجز/ الفائض الكلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
(2021-2000)



المصدر: استنادا إلى التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي.
* مصدر التوقعات لعام 2021 قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي.

(1) The World Bank Staff Report (2003) "Jobs, growth, and governance in the Middle East and North Africa: Unlocking the potential for prosperity".
Bentour M. (2020), "Assessing job losses due to the Coronavirus Pandemic (COVID-19) and the minimum required economic growth for job creation in the Arab labour markets" Arab Monetary Fund.

Ianchovichina E. (2011), "Is MENA's job problem about economic growth or employment creation?", Economic and Development Prospects (EPD) Report.

بالنسبة لمجموعة الدول العربية النفطية[2]، تعتبر تطورات أسعار النفط العالمية عاملاً مهماً في تحديد وضعية المالية العامة، في ضوء ارتفاع نسبة مساهمة الإيرادات النفطية في حصيلة الإيرادات العامة، إلى جانب ارتفاع الإنفاق العام متضمناً الاستثمار الحكومي والذي يعتبر المحفز الأساسي للنمو الاقتصادي في هذه الدول، مع الإشارة إلى ارتفاع مرونة الموازنة العامة بسبب زيادة نسبة الإيرادات غير النفطية في ظل تطوير النظم الضريبية وإصلاحات دعم الطاقة في عدد من هذه الدول. بالنسبة لمجموعة الدول العربية غير النفطية، فقد ساهمت عدة عوامل في تسجيل موازناتها لعجز مستمر، أبرزها متطلبات تبني سياسات مالية توسعية لمواجهة تحديات التنمية المختلفة، لكن من الواضح تراجع العجز كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (2013-2019) في هذه الدول، ما يعكس جهود الإصلاح في قطاع المالية العامة.

نظرة عامة على مسار الإصلاحات المالية في الدول العربية ما قبل جائحة كوفيد-19

تضافرت عدة تحديات داخلية وخارجية أملت ضرورة تكثيف جهود الإصلاح الاقتصادي والمالي في الدول العربية خلال العقدين الأخيرين، بما يؤدي إلى تقليص العجز وتعزيز الوضع المالي وخفض مستويات الدين العام، وبما يدفع بالجهود الرامية لتقليص معدلات البطالة وتعزيز النمو الاقتصادي الشامل والمستدام. تمثلت أبرز التحديات ذات السمات الطارئة في عدم استقرار الأسعار العالمية للنفط بالنسبة للدول النفطية، وتقلبات أسعار السلع الأساسية في الأسواق العالمية، والتطورات غير المواتية في الأسواق المالية، وموجات الجفاف المتكررة بالنسبة للدول ذات الاقتصادات الزراعية. يضاف إلى ذلك الضرورات الناشئة جراء التحديات الهيكلية التي واجهت الموازنات العامة في ظل الحاجة إلى تنويع مصادر الإيرادات العامة، وتوسيع القاعدة الضريبية، وإعادة توجيه النفقات العامة بترشيد الصرف الجاري وتعزيز الصرف الرأسمالي، إضافة إلى تحديات بيئة الأعمال، وتركز هياكل الإنتاج والتجارة الخارجية والحاجة إلى تعزيز تنافسية الاقتصاد.

لمواجهة التحديات المختلفة، انخرطت الدول العربية في عملية مستمرة للإصلاح الاقتصادي والمالي برؤية شمولية وبعد استراتيجي في معالجة القضايا على المستويين الكلي والقطاعي. تجلى ذلك في تبني عدد من الدول العربية لرؤى واستراتيجيات متوسطة إلى بعيدة المدى لرسم ملامح مسار عملية الإصلاح الاقتصادي والمالي. على صعيد المالية العامة استهدفت هذه الرؤى والبرامج الاستراتيجية تنويع الإيرادات العامة وبناء القدرة على تحمل التقلبات الخارجية واحتواء الانتقال المباشر لآثارها على الأوضاع المالية، وترشيد النفقات العامة، ومعالجة الاختلالات الهيكلية على مستوى الموازنة العامة.

وعلى الرغم من أن جهود الإصلاح تبدو متباينة بين الدول العربية، من حيث طبيعة الإصلاحات ومدى عمقها وتغطيتها، نظراً لتباين احتياجات التنمية والقيود المالية، إلا أنه يمكن، بشكل عام، وصف إطار إصلاحي يتضمن بعض السمات المشتركة لجهود الإصلاح على صعيدي الإيرادات والنفقات العامة بما يضمن تحقيق الاستدامة المالية، ويُعزّز وضع الموازنة العامة في المدين المتوسط والطويل.

ففي الدول العربية النفطية، تمثلت جهود التعزيز المالي في تنويع مصادر الإيرادات بعيداً عن النفط، والمحافظة على الأرصدة والاحتياطيات باللجوء إلى أشكال تمويل جديدة لعجوزات الموارنة العامة من خلال أسواق الدين المحلي والخارجي. حيث عملت هذه الدول، خصوصاً دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، على بناء وتعزيز قدرات التحصيل الضريبي من خلال استكمال الأطر التشريعية والتنظيمية الضريبية واستحداث أدوات ضريبية جديدة، مثل ضريبة القيمة المضافة والضريبة الانتقائية، إلى جانب الجهود لتعزيز الإيرادات غير النفطية الأخرى مثل الرسوم الحكومية. كما بذل عدد من هذه الدول جهوداً حثيثة لاحتواء الإنفاق الجاري، بما يضعه في مسار يُعزّز الاستدامة المالية في المدين المتوسط والطويل، متضمناً ذلك إصلاح نظم دعم الطاقة واستحداث آليات تلقائية للتسعير، ورفع كفاءة الدعم الاجتماعي، وتعزيز فعالية الجهاز الحكومي من خلال تطبيق التقنيات المالية الحديثة بما يقلل من الصرف التشغيلي ويدعم كفاءة الإدارة المالية.

أما في الدول العربية المستوردة للنفط، يكمن التوجه العام في تعبئة الموارد الضريبية وإعادة هيكلة النفقات لتحريك النشاط الاقتصادي وتعزيز ثقة القطاع الخاص دون اللجوء إلى زيادة العجز والدين إلى مستويات غير مستدامة، في ضوء الاختلالات المالية ومحدودية التمويل. فقد شهدت هذه الدول إصلاحات على مستوى السياسات الضريبية استهدفت توسيع القاعدة الضريبية، وتعزيز العدالة الضريبية، وتقوية الإدارة الضريبية، ومحاربة التهرب الضريبي، ومراجعة الرسوم الحكومية استناداً إلى مبدأ استرداد التكلفة، وزيادة مساهمة الهيئات والشركات الحكومية في الإيرادات العامة. أيضا تم تطبيق إصلاحات مهمة لتعزيز وضع الموازنة العامة من خلال تقليص الإنفاق الجاري، أو احتوائه، وتوجيه الوفورات نحو تعزيز الاستثمار الحكومي والبرامج الاجتماعية، بما يدعم أنشطة القطاع الخاص والنمو والشرائح المجتمعية الهشة.

(2) يقصد بالدول النفطية الدول المصدرة الرئيسة للنفط وتشمل مجموعة مجلس التعاون لدول الخليج العربية، والجزائر والعراق وليبيا.

شملت أهم الإصلاحات في هذا الجانب تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي، والتحول من نظام الدعم العام إلى التحويلات النقدية مع تعزيز الاستهداف بما يساعد على توجيه الدعم للفئات الأكثر حاجة، واحتواء فاتورة الأجور في إطار إصلاحات نظام الخدمة المدنية وبرامج التقاعد الاختياري، وتحسين سجلات الأجور بإزالة الازدواج، وتعزيز أنشطة القطاع الخاص ليصبح المحدّد الرئيس للعالة في الاقتصاد. كما اهتمت هذه الدول بشكل خاص بالإصلاحات الرامية لتعزيز الإنفاق الرأسمالي في ضوء تراجع معدلاته مقابل احتياجات تنموية كبيرة، حيث تم بذل جهود متعددة لتعزيز جودة وكفاءة المشاريع العامة، وترتيب أولويات المشاريع بما يسد النقص في البنية التحتية ويدعم استثمارات القطاع الخاص، وتفعيل أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

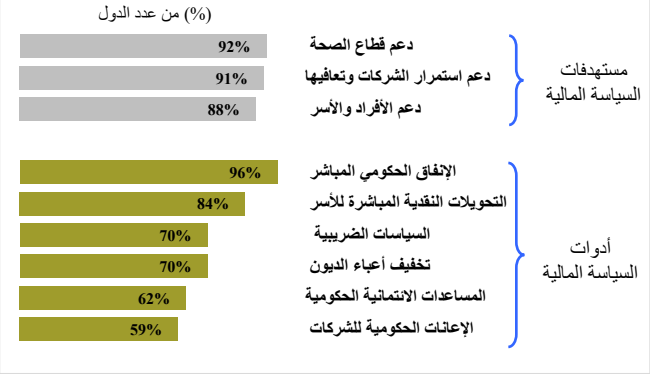
أفلحت هذه الجهود في تعزيز حصيلة الإيرادات العامة للدول العربية كمجموعة لترتفع نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي من حوالي 27.5 في المائة في عام 2015 إلى حوالي 31.5 في المائة في عام 2019. كذلك تراجعت النفقات العامة من حوالي 38.4 في المائة في عام 2015 إلى حوالي 33.1 في المائة في عام 2019. كمحصلة لذلك تراجع عجز الموازنة العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من حوالي 10.9 في المائة في عام 2015 إلى حوالي 1.6 في المائة في عام 2019.

جهود الدول العربية لاحتواء تداعيات جائحة كوفيد-19

ألقت الظروف الاستثنائية لجائحة كوفيد-19 بتداعياتها على الأوضاع الاقتصادية والمالية، وزادت حالة عدم اليقين من مخاطرها على أوضاع الدخل والسيولة للقطاع العائلي وقطاع الأعمال، كما زادت المخاوف من انتقال هذه التداعيات إلى القطاع المالي والمصرفي والتأثير على استقراره. في إطار احتواء التداعيات المترتبة عن الجائحة، استجابت الحكومات على مستوى العالم باتخاذ مجموعة متنوعة من التدابير الاقتصادية والمالية، على مستوى الضرائب والإنفاق والقروض والضمانات أو الأدوات النقدية، (IMF, 2021). تشابهت توجهات السياسة المالية بين غالبية دول العالم، حيث استهدفت دعم قطاع الصحة بغرض احتواء وتخفيف انتشار الفيروس في نحو 92 في المائة من الدول حول العالم، وضمان استمرار الشركات وتعافيها في نحو 91 في المائة، ودعم الأفراد والأسر في نحو 88 في المائة، (Chen *et al*, 2021).

من حيث أدوات السياسة المالية، استخدمت الدول حول العالم حزمة متنوعة من الأدوات شملت الإنفاق الحكومي المباشر (متضمناً الصرف الطارئ على قطاع الصحة ودعم أجور ورواتب العاملين في القطاع العام وتحمل جزء من مستحقات العاملين في القطاع الخاص) في نحو 96 في المائة من الدول، والتحويلات النقدية الحكومية المباشرة (للأسر المتضررة) في نحو 84 في المائة، وتخفيف أعباء الديون في نحو 70 في المائة، والسياسات الضريبية (المزايا الضريبية والتخفيضات والإعفاءات، وتأجيل الاستحقاقات الضريبية وتأخير مساهمات الضمان الاجتماعي) في نحو 70 في المائة، والمساعدات الائتمانية الحكومية (القروض وضمانات القروض) في نحو 62 في المائة، والإعانات الحكومية للشركات في نحو 59 في المائة (شكل 3)، (Chen *et al*, 2021).

شكل (3)
توجهات وأدوات السياسة المالية حول العالم
لاحتواء تداعيات جائحة كوفيد-19



المصدر: إعداد الباحثين استناداً إلى معلومات صندوق النقد الدولي حول استجابة السياسة لجائحة كوفيد-19 (IMF Policy Tracker 2021).

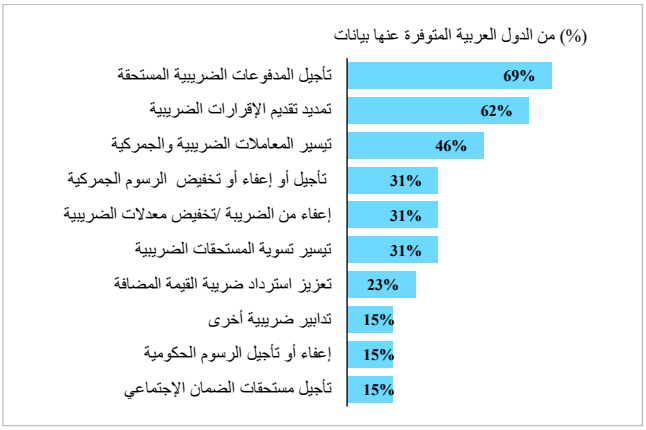
كغيرها من دول العالم، سارعت حكومات الدول العربية للاستجابة السريعة والتصدي لتداعيات جائحة كوفيد-19 من خلال تطوير سياسات وخطط مؤسسية لدعم الأسر والشركات. تضمنت خطط الاستجابة عدد من التدابير والإجراءات الاستثنائية على صعيد السياسات المالية والنقدية في شكل حزم مالية واقتصادية في مسعى لتخفيف الأعباء المالية على القطاعات الأكثر تضرراً، بما يُمكن من احتواء الانعكاسات السلبية على مختلف القطاعات الاقتصادية.

تنقسم التدابير والإجراءات التي اتخذتها الدول العربية في إطار احتواء تداعيات جائحة كوفيد-19 في شكلها العام إلى نوعين؛ يشمل النوع الأول تدابير لدعم الطلب الكلي بشكل مباشر من خلال التخفيضات الضريبية و/أو زيادة الإنفاق، بينما يشمل النوع الثاني تدابير تتعلق بتقديم المساعدات المالية للشركات، من خلال توفير القروض أو الضمانات وغيرها من أدوات التمويل. يرتبط النوع الأول من هذه التدابير بشكل كبير بالسياسة المالية، بينما يرتبط النوع الثاني بالسياسة النقدية. لأغراض هذا الموجز، سيتم التركيز على حزم التحفيز المالي المتمثلة في زيادة الإنفاق وتخفيض وتأجيل الاستحقاقات الضريبية والرسوم الحكومية، لارتباطها المباشر بالسياسة المالية وتأثيرها على الأوضاع المالية.

تباينت حزم التحفيز المالي[3]، متمثلة في زيادة الإنفاق وتخفيض أو تأجيل الالتزامات الضريبية، بين الدول العربية من حيث طبيعتها، وحجمها، ومصادر تمويلها:

من حيث طبيعة أو نوعية الحزم المالية، تضمنت هذه الحزم تدابير وإجراءات ارتبطت بجانبي الإيرادات والنفقات. فقد شملت التدابير في جانب الإيرادات تأجيل وتخفيض وإعفاء الاستحقاقات الضريبية والرسوم والعوائد الحكومية. لجأ عدد كبير من الدول العربية إلى تأجيل الاستحقاقات الضريبية وتمديد فترة تقديم الاقرارات الضريبية (حوالي 69 في المائة و62 في المائة من الدول على التوالي) لتعزيز وضع السيولة لدى المنشآت واحتواء تداعيات الجائحة على الاقتصاد. أيضاً قام نحو 46 في المائة من الدول العربية بتيسير الإجراءات الضريبية والجمركية ضمن الجهود لاحتواء تداعيات الجائحة بما يوفر الوقت المستغرق والكلفة لإنجاز المعاملات، ذلك في إطار جهودها لتعزيز الإدارات الضريبية والجمركية. هذا إلى جانب تطبيق الدول العربية لتدابير أخرى في ذات السياق بدرجاتٍ مختلفة، شملت تخفيض أو إعفاء الاستحقاقات الضريبية وتسريع استرداد ضريبة القيمة المضافة وتأجيل مستحقات الضمان الاجتماعي. بحسب نوع الضريبة، تركزت جهود التحفيز المالي بشكلٍ أكبر في نطاق ضرائب دخل الشركات (69 في المائة من الدول) والقيمة المضافة (46 في المائة) والممتلكات (46 في المائة)، الشكلين (4) و(5).

شكل (4)
التدابير والإجراءات الضريبية المُتخذة في الدول العربية* في إطار تخفيف تداعيات جائحة كوفيد-19 خلال الفترة (2020 – 2021)



المصدر: إعداد الباحثين استناداً إلى بيانات استبيان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الموجه للدول حول التدابير الضريبية للاستجابة لجائحة كوفيد-19 (أبريل 2021).
* تشمل الدول العربية المتوفرة عنها بيانات كل من الأردن، والإمارات، والبحرين، والجزائر، وتونس، والسعودية، وعُمان، وفلسطين، وقطر، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب.

(3) تشمل الحزم المالية المتضمنة في احتساب النسبة المشار إليها، الإنفاق الطارئ على قطاع الصحة والقطاعات الأخرى والإيرادات غير المحصلة جراء تأجيل وتخفيض وإعفاء الاستحقاقات الضريبية والرسوم والعوائد الحكومية.

شكل (5)
التدابير والإجراءات الضريبية المُتخذة في الدول العربية* في إطار تخفيف تداعيات جائحة كوفيد-19 خلال عام 2020، حسب نوع الضريبة.

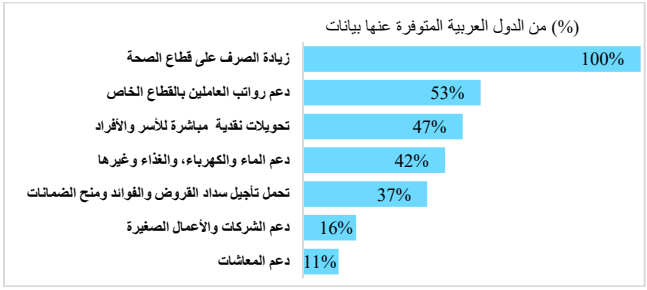
الدول	ضرائب الدخل			ضريبة القيمة المضافة/ المبيعات	ضرائب استهلاك أخرى	مساهمات الضمان الإجتماعي	الرسوم الجمركية	الرسوم الحكومية والضرائب الأخرى
	الدخل الشخصي	دخل الشركات	ضرائب الممتلكات					
الأردن		■		■			■	
الإمارات			■		■	■	■	■
البحرين					■			■
الجزائر	■	■	■	■				
تونس		■		■			■	
السعودية		■	■	■	■		■	
عُمان			■		■			
فلسطين		■		■	■			
قطر		■			■			■
لبنان	■	■	■	■				
ليبيا								■
مصر	■	■	■					
المغرب	■	■				■		

* تشمل الدول العربية المتوفرة عنها بيانات كل من الأردن، والإمارات، والبحرين، والجزائر، وتونس، والسعودية، وعُمان، وفلسطين، وقطر، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب.

أما في جانب النفقات، فقد شملت التدابير والإجراءات زيادة الصرف على قطاع الصحة، ومساندة القطاعات الأخرى من خلال تقديم الدعم المباشر للأسر والمنشآت المتضررة من التدابير الاحترازية. لجأت كافة الدول العربية إلى زيادة الصرف على قطاع الصحة لتلبية الاحتياجات الصحية الطارئة. أيضاً قام 53 في المائة من الدول العربية بدعم رواتب وأجور القطاع الخاص شاملاً العمالة الذاتية والعمالة غير المنتظمة المتضررة من الإجراءات الاحترازية الصحية. كذلك قام (حوالي 47 في المائة و42 في المائة من الدول العربية على التوالي) بإجراء تحويلات نقدية مباشرة، ودعم الكهرباء والماء والغذاء لدعم الأسر محدودة الدخل. هذا إلى جانب تطبيق عدد من الدول العربية لتدابير أخرى شملت تحمل تأجيل سداد القروض والفوائد ومنح الضمانات لتخفيف عبء مديونية وتوفير السيولة لقطاع الأعمال شاملاً ذلك القروض الاستهلاكية للأفراد (حوالي 37 في المائة من الدول العربية). يلي ذلك في الترتيب الدعم النقدي المباشر للشركات والأعمال الصغيرة، ودعم المعاشات (16 في المائة و11 في المائة من الدول العربية على التوالي) (شكل 6).

شكل (6)

التدابير والإجراءات في جانب النفقات المُتخذة في الدول العربية في إطار تخفيف تداعيات جائحة كوفيد-19 خلال الفترة (2020 – 2021)

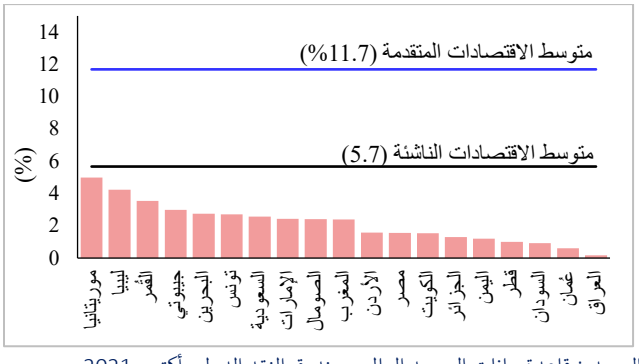


المصدر: إعداد الباحثين استناداً إلى معلومات صندوق النقد الدولي حول استجابة السياسة لجائحة كوفيد-19 (IMF Policy Tracker 2021).

من حيث الحجم، بلغ إجمالي حزم التحفيز المالي والنقدي في الدول العربية حوالي 341.5 مليار دولار (ما يعادل حوالي 13 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) بنهاية شهر سبتمبر 2021[4]. بالنسبة للحزم المالية المُتبناة من وزارات المالية في الدول العربية في إطار الاستجابة لتداعيات جائحة كوفيد-19 متضمنةً الزيادة في الإنفاق و/أو الإيرادات غير المُحصلة، فقد تباينت بين الدول العربية. حيث تراوحت نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي بين نحو 5 في المائة في موريتانيا، ونحو 0.2 في المائة في العراق، مقارنة بمتوسط بلغ 11.7 في المائة في الاقتصادات المتقدمة، وحوالي 5.7 في المائة في الاقتصادات الناشئة، (شكل 7). يعكس التفاوت في حجم الحزم المالية تباين أثر الجائحة على المستويين الاقتصادي والصحي، والقيود المالية، وإمكانيات توفر مصادر تمويلية خارج إطار الموازنة، إضافة إلى إمكانات توفر الدعم الخارجي.

شكل (7)

حزم التحفيز المالي في إطار الاستجابة لتداعيات جائحة كوفيد-19 في عدد من الدول العربية * (% من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: قاعدة بيانات المرصد المالي، صندوق النقد الدولي، أكتوبر 2021.
* تشمل الحزم المالية، الموارد المخصصة أو المخططة بإطار الموازنة للاستجابة لتداعيات جائحة كوفيد-19 منذ يناير 2020، التي تغطي عامي 2020 و2021 وما بعدهما.

أما من حيث مصادر تمويل حزم التحفيز المالي، فتُشير التجارب إلى اعتماد بعض الدول العربية على الموازنة العامة، بينما اعتمدت دول أخرى على مزيج من التمويل من داخل وخارج إطار الموازنة العامة من خلال بعض الصناديق التي تم انشاؤها لهذا الغرض، أو من خلال السحب من صناديق قائمة مثل صناديق الأجيال المستقبلية والاحتياطيات، كما توفر لبعض الدول موارد خارجية متضمنة مؤسسات التمويل الدولية والإقليمية، لذلك تفاوتت الأعباء المباشرة المترتبة عن هذه الحزم على الموازنة العامة.

الانعكاسات المالية لتداعيات جائحة كوفيد-19 في الدول العربية

تأثرت أوضاع المالية العامة في الدول العربية بالتداعيات السلبية لجائحة كوفيد-19 خلال عام 2020 وامتدت هذه التداعيات إلى عام 2021، رغم أن التدابير المتخذة ساهمت في تخفيفها. تأثرت الإيرادات غير النفطية بتراجع النشاط الاقتصادي مصحوباً بالتدابير الضريبية المُتخذة لاحتواء الآثار السلبية للجائحة كونها شملت إعفاءات بأشكال مختلفة، في ظل انخفاض معدلات الاستهلاك والاستثمار وحركة التجارة الخارجية على صعيد السلع والخدمات. كما تراجعت الإيرادات النفطية جراء تراجع أسعار النفط العالمية بسبب انخفاض الطلب على النفط. كذلك شهدت الموازنات العامة زيادة في المصروفات الجارية جراء حزم التحفيز المالي التي تم تبنيها في إطار احتواء الآثار السلبية للجائحة، كونها شملت دعم مباشر للأسر والمنشآت المتضررة من السياسات الاحترازية، يضاف إلى ذلك زيادة الصرف الطارئ على الخدمات الصحية، حيث جاء التوسع في الصرف الجاري على حساب الإنفاق الرأسمالي الذي شهد تراجعاً للدول العربية مجتمعة خلال عام 2020، مع الإشارة إلى أن بعض الدول العربية قامت بترتيب الأولويات وترشيد بعض أشكال الصرف الجاري في إطار جهود الإصلاح المالي، ما أتاح بعض الوفورات لتمويل جزءً من الصرف الطارئ، بالتالي خفّف من الضغوط على الموازنة العامة.

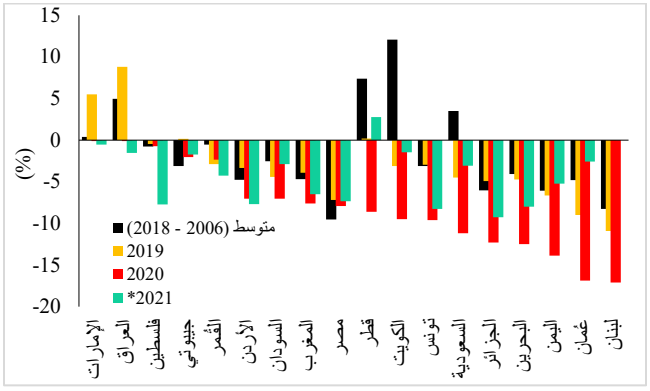
فعلى صعيد الإيرادات، تراجع إجمالي الإيرادات العامة بنسبة بلغت حوالي 18.9 في المائة ليصل إلى نحو 695.1 مليار دولار أمريكي في عام 2020، مقارنة بعام 2019، ما يمثل حوالي 28.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، كمحصلة لتراجع الإيرادات النفطية بنسبة بلغت حوالي 31.8 في المائة والايرادات الضريبية بنسبة بلغت حوالي 7.2 في المائة خلال العام المذكور. بالنسبة للنفقات العامة، فقد ارتفع إجماليها بنسبة بلغت حوالي 1.1 في المائة ليصل إلى حوالي 909.9 مليار دولار أمريكي، ما مثل حوالي 37.8 في المائة

(4) تقرير آفاق الاقتصاد العربي، إصدار أكتوبر 2021، صندوق النقد العربي.

من الناتج المحلي الإجمالي، في ظل ارتفاع الإنفاق الجاري بحوالي 2.1 في المائة، مقابل تراجع الإنفاق الرأسمالي بنسبة 4 في المائة خلال عام 2020.

كمحصلة لذلك، ارتفع عجز الموازنة العامة المُجمّعة للدول العربية ليصل إلى حوالي 214.7 مليار دولار أمريكي (حوالي 8.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في عام 2020، مقارنةً بعجز بلغ حوالي 43 مليار دولار أمريكي (حوالي 1.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في عام 2019. بالنسبة للدول العربية فرادي، فهناك تباين في تأثير تداعيات الجائحة على العجز الكلي، حيث تراوح في عام 2020 ما بين حوالي 0.1 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الإمارات والعراق، وحوالي 17.1 في المائة في لبنان (الشكل 8).

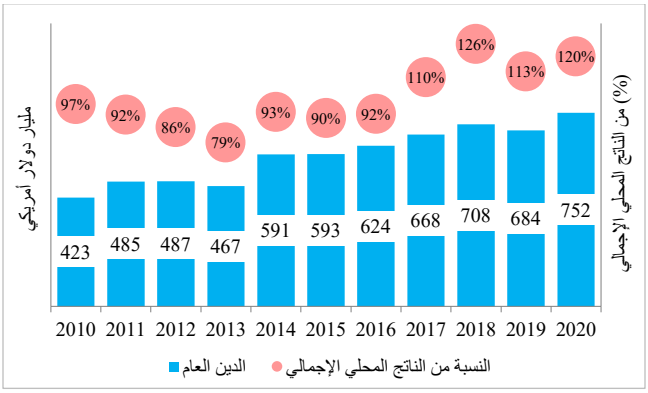
شكل (8)
العجز / الفائض الكلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
لمتوسط الفترة (2006-2018) والأعوام 2019، 2020 و2021
في الدول العربية



المصدر: استنادا إلى بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي.
* مصدر التوقعات لعام 2021 قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي، صندوق النقد الدولي.

انعكست هذه التداعيات على مستوى الدين العام (الداخلي والخارجي) للدول العربية، الذي ارتفع ليصل إلى حوالي 752.1 مليار دولار أمريكي بالنسبة للدول العربية (المتوفرة عنها بيانات)، ما يمثل حوالي 120 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2020، مقارنة بحوالي 683.8 مليار دولار أمريكي، ما يمثل حوالي 113 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2019 (شكل 9).

شكل (9)
تطورات الدين العام في الدول العربية المُقترضة*
(2020-2010)



المصدر: استنادا إلى بيانات التقرير الاقتصادي العربي الموحد، صندوق النقد العربي.
* تشمل الدول العربية كل من الأردن، وتونس، والسودان، ولبنان، ومصر، والمغرب، وموريتانيا.

من المتوقع أن يستمر تراكم الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي سواء بالمبلغ المطلق أو كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، في ظل استمرار عجز الموازنة العامة وعجز الميزان الجاري في أغلب الدول العربية خاصة غير النفطية منها، أخذاً بالاعتبار التوقعات بشأن اتجاهات أسعار الفائدة المستقبلية وآفاق النمو الاقتصادي.

تحديات السياسة المالية في مرحلة ما بعد كوفيد-19

يشكل التعافي الاقتصادي الكامل من تداعيات جائحة كوفيد-19 تحدياً يواجه جميع الدول بما فيها الدول العربية، سواءً من حيث السياسات الاقتصادية التي يجب تبنيها، أخذاً بالاعتبار الأوضاع الراهنة، أو من حيث الأمد الذي يستغرقه التعافي في ظل تطورات الجائحة المستمرة، والوتيرة البطيئة للعودة إلى مستويات ما قبل الجائحة. يركز هذا الجزء على تحديات السياسة المالية في مرحلة ما بعد جائحة كوفيد-19.

يتطلب تسليط الضوء على تحديات السياسة المالية في المدى المتوسط إلى الطويل التمييز بين أمرين رئيسين. الأول يرتبط بالحاجة إلى دعم السياسة المالية للطلب الكلي بما يسرع من التعافي الاقتصادي، ويُعزز النمو الشامل والمستدام. والثاني، يتعلق بدور السياسة المالية في ضوء التحولات التي أحدثتها الجائحة. في كلتا الحالتين تواجه السياسة المالية عدة تحديات، أبرزها:

المفاضلة بين أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية، في ظل استمرار أجواء عدم اليقين حول التطورات المستقبلية للجائحة والوتيرة البطيئة للتعافي، تستمر الحاجة إلى دعم السياسة المالية للانتعاش الاقتصادي والمحافظة على الصرف

الاجتماعي بالتوازي مع تحقيق الانضباط المالي والاستدامة المالية. يكمن التحدي في كيفية خلق نوع من الموازنة بين متطلبات تحقيق هذه الأهداف. حيث يتطلب دعم التعافي الاقتصادي استمرار السياسة المالية في دعم الطلب الكلي من خلال تعويض تراجع طلب القطاع الخاص، في حين تستوجب استعادة الاستدامة المالية تكثيف وتيرة الجهود الرامية إلى احتواء مستويات العجز في الموازنات العامة وتقليص مستويات الدين العام. في هذا الخصوص تطرأ مسائل ملحة تتطلب دراسة عميقة ورؤية شاملة في تناولها، أبرزها التوقيت المناسب لسحب حزم الدعم التي جرى اتخاذها، وأولوية الإجراءات التي ينبغي التراجع عنها، والمخاطر التي تنطوي على سحب الدعم في وقت مبكر جداً والمتمثلة في تعثر الانتعاش الاقتصادي أو المخاطر والمتمثلة في ارتفاع التضخم جراء سحبه متأخراً.

حيز مالي محدود لتبني سياسات مالية توسعية، من بين التحديات التي تواجه السياسة المالية في المدى المتوسط، إمكانية تطبيق سياسة مالية محفزة للنمو بما يحقق هدف السياسة في ضوء جمود الميزانية العامة، حيث أن الإنفاق على الأجور، والمعاشات التقاعدية، وأعباء الدين المرتفع، والحاجة إلى مواصلة الإنفاق على الرعاية الصحية وشبكات الحماية الاجتماعية في ظل تطورات الجائحة، يقلل من القدرة لتوفير حيز مالي يدعم السياسات المحفزة للنمو والتعافي الاقتصادي. يُضاف إلى ذلك محدودية القدرة على زيادة حصيلة الإيرادات العامة في ضوء الحاجة لتطبيق سياسات ضريبية تحفّز المستهلكين، والإنفاق الاستثماري للقطاع الخاص، بما يُسرع من وتيرة التعافي.

تحديات تعزيز الاستدامة المالية، يُشكل توقع ارتفاع معدلات الفائدة في ضوء استمرار ارتفاع معدلات التضخم، مصحوباً بتباطؤ وتيرة النمو الاقتصادي، تحدياً يواجه تعزيز استدامة المالية العامة. كذلك تُشكل العودة إلى نسب الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي المسجلة على الأقل قبل الجائحة تحدياً بالنسبة لبعض الدول العربية في ضوء حاجتها إلى مضاعفة جهودها لتحقيق الفائض الأولي المطلوب لخفض مستويات الدين العام، وهو ما يُشكل تحدياً في ضوء الأوضاع المالية التي تخرج بها الدول من الجائحة.

دور السياسة المالية من حيث مواكبة التحولات التي أحدثتها الجائحة، من المرجح أن تبدو الاقتصادات العربية، كغيرها من الاقتصادات، مختلفة في مرحلة ما بعد جائحة كوفيد-19. ذلك بسبب توقع تقلص بعض القطاعات ونمو قطاعات أخرى، على خلفية التحولات المتوقعة في تفضيلات وسلوك المستهلكين وقطاع الأعمال. حيث يطرأ في هذا السياق عدد من الأسئلة، من بينها: إلى أي مدى يُمكن أن يستمر التحول الذي من المحتمل أن يكون قد طرأ على سلوك المستهلكين (تغير نمط الاستهلاك والميل للادخار)، وقطاع الأعمال (بروز أنشطة تقوم على التقنيات الحديثة) في الأجل الطويل؟ وهل من المُمكن أن يعود إلى ما كان عليه قبل الجائحة؟ يكمن التحدي هنا في حالة عدم اليقين بشأن شكل وهيكل الاقتصادات ما بعد الجائحة، وطبيعة الدور الذي ينبغي للسياسة المالية أن تلعبه في التأثير على التحول الهيكلي للاقتصادات في الأجل الطويل، حيث تبرز الحاجة للمفاضلة بين ترك هذا التحول للسوق أو أن يتم التدخل من خلال السياسة المالية لتوجه مساره.

خيارات الإصلاحات المالية في مرحلة ما بعد كوفيد-19

في ضوء التحديات التي تواجهها الاقتصادات العربية جراء تداعيات جائحة كوفيد-19، والتحسن الذي طرأ على الآفاق الاقتصادية بشكل نسبي في ضوء التقدم المحرز في إطار جهود احتواء الجائحة، تبرز الحاجة إلى المضي قدماً في دعم التعافي الاقتصادي بالتوازي مع تحقيق الانضباط المالي وتعزيز الاستدامة المالية. حيث يتطلب دعم التعافي الاقتصادي في الأجل المتوسط مواصلة جهود تحفيز النشاط الاقتصادي ومواجهة الآثار الناتجة عن الجائحة من خلال زيادة الإنفاق الحكومي الرأسمالي، وتحفيز إنفاق المستهلكين، وتحفيز الإنفاق الاستثماري للقطاع الخاص، في حين تستوجب استعادة الاستدامة المالية تكثيف وتيرة تنفيذ إصلاحات المالية الرامية إلى احتواء مستويات العجز في الموازنات العامة وتقليص مستويات الدين العام من خلال ترشيد الصرف الحكومي وزيادة حصيلة الإيرادات العامة، على وجه الخصوص الإيرادات الضريبية.

لعله من المهم في هذا الصدد النظر في استراتيجيات واضحة وشاملة تربط بين السياسة المالية ومسارات تعافي الاقتصاد على نحو يدعم الانتعاش الاقتصادي ويعزز الأوضاع المالية، لا سيما أن مرحلة التعافي الاقتصادي تتطلب بناء سياسات مالية أكثر مرونة وفعالية في تحريك جانبي العرض والطلب، ما يتطلب المزيد من الإنفاق الحكومي وتبني تدابير لتشجيع الاستهلاك والاستثمار بما ينسجم مع المستجدات التي تتطلبها مرحلة ما بعد الجائحة.

هناك عدد من الخيارات المالية التي من شأنها دعم تحقيق الأهداف المنشودة، مع التأكيد على أن خيارات ومزيج الأدوات المالية يعتمد بشكل كبير على الظروف المحيطة بكل دولة أخذاً بالاعتبار مجموعة من العوامل تشمل طبيعة محدودية النمو الاقتصادي، ومستويات التنمية، والحيز المالي، والمستويات والهياكل الحالية للإنفاق، وطبيعة الاتجاهات والتحديات الهيكلية طويلة الأجل التي تواجهها، بما في ذلك الإجراءات السابقة المتخذة لاحتواء تداعيات الأزمة، إضافة إلى البيئة المؤسسية.

تتضمن البدائل الممكنة في مرحلة ما بعد جائحة كوفيد-19، خيارات سحب حزم التحفيز المالي، والتدابير المتاحة لزيادة الإيرادات العامة، وخيارات احتواء النفقات الجارية، إضافةً إلى خيارات تعزيز كفاءة الإفاق الرأسمالي.

سحب حزم التحفيز المالي

عقب مرحلة التعافي، ستكون هناك حاجة لإعادة تقييم الإجراءات والتدابير المالية قصيرة الأجل التي أُتخذت لتخفيف التداعيات غير المواتية الناتجة عن الجائحة، بما يُمكن من تعزيز الأوضاع المالية في المدى المتوسط واستعادة الاستدامة المالية في المدى الطويل. من المهم في هذا الصدد، تحديد كيفية القيام بذلك والقطاعات التي ستتحمل كلفة التصحيح المالي، حيث سيكون هناك حاجة مع تطور التعافي الاقتصادي، لإعادة تقييم العديد من السياسات والتدابير المالية بغرض سحبها، خصوصاً تلك التي تتحمل أعباءها الموازنة العامة. لذلك يحتاج "الخروج الآمن" من تدابير الدعم مراعاة عدة عوامل:

أولاً، توقيت السحب: على الرغم من أن هذا أمر ضروري، إلا أنه قد يكون من الصعب على عدد من الدول العربية اتخاذ قرار في الوقت الراهن بشأن موعد الخروج من إجراءات الدعم، في ظل حالة عدم اليقين التي سببتها الموجات الجديدة للجائحة، بالإضافة إلى التحديات التي تواجه توفير اللقاح وتوزيعه في بعض الدول العربية، مع الإشارة إلى أن اكتشاف اللقاح قد أعطى دفعةً إيجابيةً بالفعل للأسواق والاقتصاد. في حين أن الخروج المبكر قد ينطوي على مخاطر على حياة الناس وسبل عيشهم، فإن تدابير الدعم المستمرة قد تأتي مع مخاطر إضافية على المالية العامة في شكل مستويات أعلى للعجز والدين العام، وبالتالي احتياجات أكبر للتمويل.

ثانياً، طريقة الخروج من تدابير التحفيز: هناك خيارات للسحب تتضمن الخروج من كل حزم التحفيز في توقيت واحد، أو تبني الانتقائية والتدرج في طريقة الخروج من حزم التحفيز المالية. فللتدابير المنفذة آثاراً متباينةً على النمو وسبل العيش، ولها تكاليف مالية متفاوتة، بالتالي تتضمن درجات مختلفة من الآثار والمخاطر. يُمثّل التدرج في الخروج من المحفزات المختلفة قضية جوهرية عند اختيار مزيج السياسة المالية المناسب، وبالتالي يحتاج هذا المزيج إلى أن يُصمم بعناية كافية، بما يخدم أهداف الاستدامة المالية، مع عدم تعريض سبل العيش والنشاط الاقتصادي لأية تحديات غير مرغوب فيها.

في هذا السياق، تبرز الحاجة إلى انتهاج استراتيجية متدرجة في إزالة التدابير التحفيزية، بما يعزز النشاط الاقتصادي، لا سيما ان بعض السياسات والتدابير المالية ستكون هناك حاجة للإبقاء عليها لتعويض تراجع طلب القطاع الخاص، ودعم الطلب الكلي. لذلك يمكن أن تكون استراتيجية الخروج القابلة للتطبيق الموازنة بعناية بين التكاليف المالية والتكاليف الأخرى، مقابل المكاسب الاقتصادية والصحية للتدابير الفردية، من أجل تحديد مزيج السياسات الصحيح.

ثالثاً، أدت الأزمة إلى تباطؤ وتيرة الإصلاحات الهيكلية الرامية لتعزيز أوضاع المالية العامة ورفع كفاءة القطاع المالي، ما يتطلب أن تكون سياسة سحب التدابير التحفيزية متزامنة مع خطة ليس فقط للتعافي الاقتصادي، بل أيضاً لمواصلة إصلاحات هيكلية فعالة وسريعة للتعويض عن مكاسب الإصلاح الضائعة. هذا يتطلب تقييم حيز السياسة المالية المتاح لتحفيز التعافي الاقتصادي السريع، والتدابير اللازمة للمرحلة التالية المتمثلة في استعادة الاستقرار المطلوب، وتعزيز الاستدامة المالية على المدى الطويل.

أخيراً، واجهت بعض الدول العربية بالفعل تحديات طويلة الأمد، تفاقمت بسبب الآثار العميقة والواسعة للجائحة، ما يتطلب من هذه الدول أن تخطط مسبقًا لمواجهة التحديات الهيكلية، من خلال وضع خارطة طريق أو استراتيجيات شاملة لضمان النمو المستدام والشامل على المدى الطويل، مع الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والمالي.

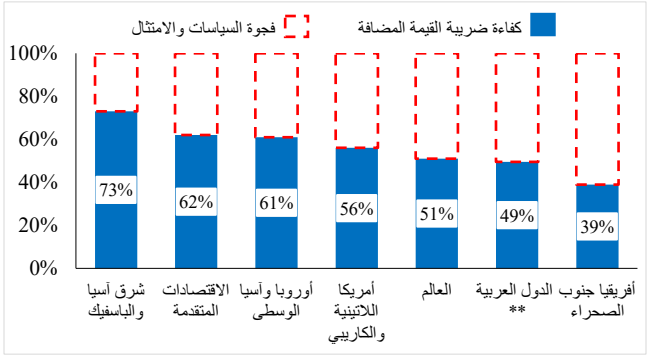
خيارات زيادة الإيرادات العامة

تحتاج الدول العربية في المدى المتوسط إلى تحسين أداء الإيرادات بشكل كبير من أجل تعزيز الوضع المالي، لا سيما في الدول التي تواجه ضيق الحيز المالي، أخذاً بالاعتبار متطلبات دعم مسار التعافي الاقتصادي. في هذا السياق، تتوفر للدول العربية خيارات لتعزيز الإيرادات غير النفطية من خلال معالجة التحديات الهيكلية لزيادة حصيلة الإيرادات الضريبية. في هذا الصدد، تتضمن الخيارات تبسيط الضرائب القائمة على الاستهلاك متضمنة ضريبة القيمة المضافة والضرائب الانتقائية وتوسيع قاعدتها، وزيادة تصاعدية نظم ضريبة الدخل بما يعزز العدالة الضريبية ويرفع حصيلة هذه الضريبة، والاستفادة بشكل أكبر من الضرائب على الممتلكات والضرائب على الأنشطة الملوثة للبيئة.

من بين الخيارات الممكنة، تركيز الجهود على زيادة الإيرادات من الضرائب ذات القواعد الواسعة مثل ضرائب الاستهلاك، حيث أن هذا النوع من الضرائب يُمكّن من زيادة الحصيلة الضريبية وفي نفس الوقت تعزيز العدالة الضريبية كون هذه الضرائب تتسم بتوزيع العبء الضريبي على قاعدة ضريبية واسعة والكفاءة في تعزيز الموارد العامة. في هذا السياق، يُمكن التركيز على

ضريبة القيمة المضافة كأحد الخيارات المتاحة لزيادة الإيرادات دون إعاقة مسار التعافي الاقتصادي باعتبارها أحد أهم مصادر الإيرادات الضريبية وأقل ضرراً بالنمو الاقتصادي. فضريبة القيمة المضافة تُشكل أحد أبرز مصادر الإيرادات الضريبية، حيث تُمثل حوالي ثلث إجمالي الإيرادات الضريبية في العالم، ويتراوح متوسط إيراداتها بين حوالي 7.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول مرتفعة الدخل إلى 4.2 في المائة في الدول منخفضة الدخل [5]. غير أن عائد ضريبة القيمة المضافة المُحصّلة يُمثل نصف الإيرادات المُمكن تحصيلها من ضرائب الاستهلاك كما يتضح من نسبة كفاءة ضريبة القيمة المضافة التي يبلغ متوسطها حوالي 51 في المائة على مستوى العالم، وتقل في الدول العربية عن النصف ليصل متوسطها إلى حوالي 49 في المائة، مع العلم أن نطاق تطبيقها في الدول العربية لا يزال محدوداً نسبياً، حيث تُطبق في أقل من نصف الدول العربية (شكل 10) [6].

شكل (10)
كفاءة ضريبة القيمة المضافة في عدد من الدول العربية مقارنة بأقاليم الجغرافية الأخرى، متوسط الفترة (2000-2018)*



المصدر: تم إعداد الشكل استناداً إلى بيانات كفاءة ضريبة القيمة المضافة المتضمنة في إطار تقييم السياسات الضريبية (TPAF)، صندوق النقد الدولي.
*المتوسط محتسب للأعوام المتوفرة عنها بيانات خلال الفترة (2000-2018).
**تشمل الدول العربية المتضمنة كل من مصر والأردن ولبنان وموريتانيا والمغرب وتونس واليمن.

تُشير كفاءة ضريبة القيمة المضافة في عدد من الدول العربية إلى وجود مجال كبير للتحسين من خلال تطوير تصميم ضريبة القيمة المضافة وتعزيز إنفاذها. في هذا الخصوص، يمكن النظر في خيارات ترمي إلى توسيع قاعدة ضريبة القيمة المضافة وتبسيطها وتوسيع نطاق تطبيقها ليشمل، على سبيل المثال، الخدمات الحكومية، والقطاع العقاري، والخدمات المالية، والخدمات الرقمية، مع الإشارة إلى تجارب رائدة في المنطقة العربية مثل تجربة السعودية والإمارات والبحرين ومصر التي تساهم فيها هذه الضريبة بنسبة كبيرة من الإيرادات العامة.

من منظور تطوير تصميم منظومة ضريبة القيمة المضافة، يُمكن النظر في توحيد معدلات ضريبة القيمة المضافة، حيث برهنت الممارسات أن تعدد المعدلات يُعتبر وسيلة غير فعالة لزيادة تصاعدية الضريبة، مقارنة بضريبة الدخل، إضافة إلى ما ينتج عن هذا التعدد من تشوهات اقتصادية وتعقيدات إدارية وأعباء امتثال إضافية. لذلك يُمكن أن يُساهم توحيد معدلات الضريبة في تبسيط عملية الامتثال، ويعزز حصيلة إيرادات ضريبة القيمة المضافة (IMF 2020). كما يُمكن النظر في زيادة معدلات ضريبة القيمة المضافة، خصوصاً بالنسبة للدول التي تُطبّق معدلات منخفضة نسبياً، مع مراعاة دعم الشرائح الضعيفة، ولكن يتطلب ذلك دراسة آثار مثل هذه الزيادات على معدلات التضخم، ومستوى الاستهلاك الخاص والذي يُعوّل عليه بشكل كبير في دفع الطلب الكلي ودعم التعافي الاقتصادي.

يُمكن النظر في تدابير ترمي إلى تفعيل ضريبة القيمة المضافة على المعاملات القائمة على الرقمنة في ظل تزايد التحول التقني الذي شهدته بعض الأنشطة خلال الأزمة والتوقعات بانتقال المزيد من الانشطة الاقتصادية إلى نماذج الأعمال القائمة على الرقمنة. في هذا السياق، يظل تطبيق ضريبة القيمة المضافة على مبيعات المنتجات الرقمية، والسلع والخدمات التي يتم تسويقها رقمياً أحد الخيارات التي يُمكن التعويل عليها في زيادة الإيرادات، ذلك من خلال إلزام الجهات غير المُقيمة التي تُمارس أنشطتها عبر التقنية الرقمية والمنصات الرقمية بالتسجيل في ضريبة القيمة المضافة واتباع الأسس والمعايير المُساعدة على تيسير عملية التسجيل والامتثال. لعله من المناسب في هذا الصدد للدول العربية الاسترشاد بمعايير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) الصادرة في هذا الشأن، منها على سبيل المثال آلية التحصيل الفعّال لضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات العامة على المُوردين غير المُقيمين، والإرشادات الدولية لتطبيق ضريبة القيمة المضافة/ ضريبة السلع والخدمات، في إرساء أسس تحصيل الضريبة من هذه الأنشطة (OECD 2017)[7]. بالنسبة للضرائب الانتقائية، أيضاً يوجد مجال لزيادة إيراداتها من خلال تحسين تصميمها وتعزيز

(5) قاعدة البيانات الطولية العالمية للإيرادات الحكومية، صندوق النقد الدولي.
(6) كفاءة ضريبة القيمة المضافة "c-efficiency" هي نسبة إيرادات ضريبة القيمة المضافة الفعلية إلى حاصل ضرب الاستهلاك المحلي في معدل ضريبة القيمة المضافة الموحد.

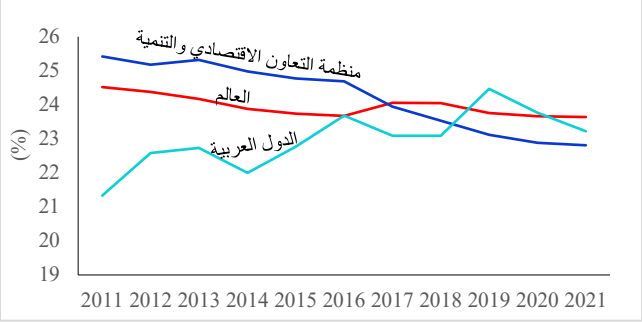
(7) "OECD Mechanisms for the Effective Collection of VAT/GST when the Supplier is not Located in the Jurisdiction of Taxation", available at: https://www.oecd.org/tax/tax-policy/mechanisms-for-the-effective-collection-of-VAT-GST.pdf.
"OECD International VAT/GST Guidelines", available at: http://dx.doi.org/10.1787/9789264271401- en.

إنفاذها ورفع معدلاتها. كما يُمكن النظر في فرض ضرائب انتقائية على سلع مُختارة غير مُضمنة في القاعدة الضريبية.

كذلك يُمكن أن يؤدي استخدام ضرائب البيئة، مثل ضريبة الكربون، إلى دعم الانتعاش الأخضر والشامل، وتعزيز الأوضاع المالية بما يساهم في معالجة قضايا تغير المناخ، حيث أشار عدد من الدراسات إلى ضآلة تأثيرها السلبي على النمو الاقتصادي مع دعمها للإيرادات الضريبية. في هذا الصدد، تشير تقديرات عدد من الدراسات إلى أن فرض ضريبة بقيمة 75 دولاراً على طن الكربون الواحد، وهو المعدل اللازم لتحقيق الأهداف المناخية، ينشأ عنه إيرادات تتراوح بين 1 إلى 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المدى المتوسط (Gale *et al.*, 2013).

على مستوى ضرائب الدخل، يُمكن انتهاج تدابير من شأنها تعزيز مرونة وعدالة ضرائب دخل الأفراد والشركات، بما يؤدي بشكل عام إلى توزيع عبء الضريبة على المكلفين وفقاً لقدرات تحملهم. في هذا السياق، يُمكن تخفيف العبء الضريبي من خلال مراجعة تصاعدية ضريبة دخل الأفراد بما يؤدي إلى تعزيزها. أيضاً تبرز الحاجة إلى إعادة تقييم هيكل معدلات ضريبة دخل الشركات في ظل اتجاهها التنازلي على مستوى العالم[8]، بما يُعزز القدرة على المنافسة في جذب الاستثمارات، وتطبيق نظام ضريبي مبسط يتماشى مع القدرات المالية للشركات الصغيرة ومتناهية الصغر، وترشيد الإعفاءات، التي لا يزال أثرها محدوداً على تحفيز وجذب الاستثمار، من خلال وضع حد ملائم للإعفاء حسب مستوى الدخل (شكل 11).

شكل (11)
متوسط معدلات ضريبة الدخل على الشركات، للفترة (2011-2021)



المصدر: قاعدة بيانات (KPMG).

(8) أدت المنافسة الضريبية إلى تراجع المتوسط العالمي لمعدل ضريبة دخل الشركات من نسبة تزيد عن 40% في عام 1990 إلى ما بين 20% و25% في عام 2020. واستمرت البلدان منخفضة الدخل في تطبيق معدلات أعلى إلى حد ما بلغت حوالي 30%، في عام 2021، خفّضت 17 دولة حول العالم معدل ضريبة الشركات لديها، وتخطط العديد من البلدان لخفض معدلات الضرائب على الشركات خلال السنوات القادمة (IMF 2020).

كذلك هناك فرصة للدول العربية للاستفادة من الأطر الضريبة الدولية، مثل الإطار الشامل لمعالجة قضايا تآكل القواعد الضريبية وتحويل الأرباح الذي أتاح إمكانية المحافظة على القواعد الضريبية الوطنية من التآكل بسبب نقل الأرباح إلى ملاذات ضريبية آمنة. على سبيل المثال، تُتيح المعالجات التي وُضعت للتصدي لتحديات ضرائب الاقتصاد الرقمي، إمكانية تحصيل الضرائب من دخل الشركات التي تعتمد نماذج أعمال جديدة تعتمد على التقنيات الرقمية وتحد من القدرة على فرض ضرائب عليها. خصوصاً في ضوء التطورات الحديثة المتعلقة بالتوافق الذي تم على مستوى مجموعة العشرين (G-20) في أكتوبر 2021 على تطبيق نسبة ضريبة بحد أدنى 15 في المائة على أرباح الشركات متعددة الجنسيات للحد من تحويل الأرباح لملاذات ضريبية. في إطار تعظيم الاستفادة من هذه الترتيبات، هناك حاجة لالتحاق الدول العربية بالأداة متعددة الأطراف لمكافحة التهرب الضريبي الدولي [Multilatéral Instrument (MLI)] التي التحقت بها 12 دول عربية[9]، مع الأخذ بالإعتبار وضع كل دولة والظروف المحيطة بها.

كما يُمكن تعزيز مساهمة الضرائب على العقارات في الإيرادات الضريبية دون التأثير على النمو الاقتصادي، باعتبار محدودية قدرتها على احداث تشوهات مؤثرة على النمو الاقتصادي، وهو ما يرجع غالباً إلى وعائها الضريبي غير المنقول، وانخفاض معدلاتها. هناك حيز في العديد من الدول العربية للاستفادة من هذه الضريبة بشكل أكبر من خلال رفع معدلاتها، وتحديث قيم الممتلكات حسب الأسعار السوقية الحالية، وتطوير القدرات بما يُمكّن من إدارتها، (IMF 2020)[10].

من جهة أخرى، يمكن تبني إجراءات فورية على صعيد الإدارة الضريبية دون انتظار تحقُّق الانتعاش الاقتصادي الكامل بما يُمكن من الوصول بالامتثال الضريبي إلى مستويات ما قبل الجائحة. غالباً ما تكون مثل هذه التدابير أكثر فعالية في زيادة الإيرادات الضريبية مقارنة برفع معدلات الضرائب. في هذا الصدد، تبرز الحاجة إلى استعادة مستويات الامتثال الضريبي في فترة ما بعد الجائحة، من خلال عدة تدابير متضمنةً، وضع خطة عمل للتحصيل الضريبي تحدد المسارات الملائمة لاستعادة الامتثال وتأمين تدفق الإيرادات، وتقوية القدرات الرقابية خصوصاً على صعيد الضرائب الأكبر مساهمةً في الإيرادات الضريبية، والنظر في تخفيف عبء الإدارة الضريبية على المكلفين من خلال

(9) الأداة متعددة الأطراف (MLI) آلية لتحديث شبكة المعاهدات الضريبية الثنائية بين الدول والتي تشكل النظام الضريبي الدولي. تهدف الأداة إلى تقليل الفرص المتاحة للشركات متعددة الجنسيات لخفض أعبائها الضريبية من خلال تحويل الأرباح.

(10) تُفرض ضرائب العقارات على إجمالي قيمة الممتلكات. يبلغ متوسط إيراداتها حوالي 1% من إجمالي الناتج المحلي في الاقتصادات المتقدمة، وترتفع هذه النسبة إلى 3% في كل من كندا والمملكة المتحدة، وتقل عن 0.5% في الدول النامية، (IMF 2020).

إجراء التقييم والمراجعة اللازمة للقواعد والإجراءات التنظيمية متضمناً ذلك تدابير التدقيق والتحصيل على نحو يتماشى مع الإلغاء التدريجي للتدابير التخفيفية التي تم اتخاذها بشكل مؤقت. كذلك ينبغي النظر في مواصلة جهود رقمنة الإدارة الضريبية، خصوصاً الإدارات الضريبية التي لا تزال بحاجة إلى تسريع وتيرة التحول الرقمي.

خيارات احتواء النفقات الجارية

هناك حاجة لتعزيز مرونة الموازنة العامة في عدد من الدول العربية في ضوء تركز الصرف في بعض الأوجه التي يصعُب تقليصها أو ترشيدها لاعتبارات مختلفة، منها الإنفاق على الأجور، والتزامات المعاشات التقاعدية، وأعباء الدين المرتفع، والدعم. ذلك مُقابل الحاجة إلى مواصلة الإنفاق على الرعاية الصحية وتطوير الأنظمة الصحية والصرف على الحماية الاجتماعية في ظل التطورات غير المواتية للجائحة والاحتياجات المستمرة في ضوء ارتفاع معدلات البطالة والحاجة لتحسين مؤشرات التنمية الاجتماعية. في هذا السياق، يُمكن أن تساعد مراجعات الإنفاق في المدى القصير على ترتيب أولويات الصرف، وتحديد مجالات الادخار وتحسين الكفاءة عن طريق تقليل النفقات ذات الأولوية المنخفضة أو غير الفعالة وتحرير الموارد لمجالات السياسة ذات الأولوية. مع العلم أن عدداً من الدول العربية بذلت جهود حثيثة لاحتواء النفقات الجارية، متضمنة نفقات الدعم والمصروفات التشغيلية، فلا يزال لديها مجال لتعميق الإصلاحات في هذا الجانب.

خيارات تعزيز كفاءة الإنفاق الرأسمالي

يُمكن النظر في تعزيز كفاءة وفعالية الإنفاق الرأسمالي من خلال تقوية حوكمة البنية التحتية بتحسين ممارسات إدارة الاستثمارات العامة، بما يؤدي إلى تحقيق وفورات يمكن توجيهها لتعزيز تمويل البنية التحتية. يُمكن أن يتم ذلك من خلال إجراء تقييم أولي لمحفظة الاستثمارات العامة في إطار تصحيح أوضاع المالية العامة. في هذا السياق، من المفيد تطبيق نهج يُساعد في اتخاذ القرار بشأن ترتيب الأولويات. حيث يُمكن أن يوفر التقييم الفني للمشاريع الرأسمالية المستند إلى معايير موضوعية منظوراً مفيداً لتبسيط القرارات المعقدة لترتيب الأولويات. لذلك من المناسب في عملية صنع القرار لترتيب أولويات مشاريع الاستثمارات العامة الاسترشاد بأطر تشخيص وتقييم الاستثمارات العامة مثل تلك التي طورها البنك الدولي (Rajaram et al., 2010).

في ذات السياق، يُمكن مواصلة جهود تطوير أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتوفير موارد إضافية لتمويل الاستثمارات العامة وتخفيف العبء على الموازنة العامة. في هذا السياق، تبرز الحاجة إلى البناء على التقدم المُحرز واستكمال تطوير أُطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص، علماً أن عدد من الدول العربية بذلت جهود حثيثة في هذا الصدد متضمناً ذلك تطوير الأطر القانونية والمؤسسية والتنظيمية، وبناء القدرات البشرية، ووضع الآليات والأدوات المناسبة للدعم الفني والمالي، ورصد وإدارة المخاطر والتداعيات على الوضع المالي. وقد أفرزت تجارب بعض الدول العربية في مجال تطبيق الشراكة بين القطاعين العام والخاص ممارسات إيجابية يمكن البناء عليها والاستفادة منها في تعزيز بيئة مستقرة ومواتية لجذب القطاع الخاص الداخلي والخارجي للمساهمة في تطوير البنية التحتية وتوفير الخدمات العامة بشكلٍ فعّال، حيث تم استحداث قوانين خاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في عدد من الدول العربية، كما تم استحداث الآليات والهياكل اللازمة لوضع الخطط الاستراتيجية والسياسات لتنفيذ مشاريع الشراكة، هذا إلى جانب تقديم الحوافز المختلفة لتعزيز مشروعات الشراكة، (بدوي وإسماعيل 2020).

بشكل عام، يُعد التخطيط المالي متعدد السنوات في شكل إطار إنفاق متوسط الأجل أمراً مهماً لزيادة كفاءة الإنفاق العام وكذلك لتعزيز المساءلة والشفافية، لا سيما أن الدول العربية ستحتاج بعد انتهاء الجائحة إلى إعادة بناء الهوامش المالية الوقائية لمواجهة الصدمات المستقبلية بشكل أفضل. على وجه الخصوص، هناك حاجة إلى خطة لتعزيز وضع المالية العامة مع تعزيز ثقة الأسواق في السياسة العامة.

المصادر باللغة العربية:

- بدوي وإسماعيل (2020)، "أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية"، صندوق النقد العربي.
- صندوق النقد العربي (2020)، " الفصل السادس - التطورات المالية"، التقرير الاقتصادي العربي الموحد 2020.
- صندوق النقد الدولي (2020)، "السياسات الضريبية اللازمة لتحقيق النمو الشامل في حقبة ما بعد الجائحة"، سلسلة خاصة عن جائحة كوفيد-19، إدارة شؤون المالية العامة.
- _____ (2020)، "إدارة الإيرادات: تنشيط العمليات لحماية التحصيل والامتثال"، سلسلة خاصة عن جائحة كوفيد-19، إدارة شؤون المالية العامة.

المصادر باللغة الإنجليزية:

- Bentour M. (2020), "Assessing job losses due to the Coronavirus Pandemic (COVID-19) and the minimum required economic growth for job creation in the Arab labour markets" Arab Monetary Fund.
- Chen C., Shi Y., Zhang P. and Ding C. (2021), "A cross-country comparison of fiscal policy responses to the covid-19 global pandemic", Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice.
- Gale W., Brown S. and Saltie F. (2013), "Carbon taxes as part of the fiscal solution", Brookings Institution.
- Ianchovichina E. (2011), "Is MENA's job problem about economic growth or employment creation?", Economic and Development Prospects (EPD) Report.
- IMF (2021). "Policy response to covid-19", Policy Responses to covid-19, FAD.
- OECD (2021), "Tax and fiscal policies after the Covid-19 crisis", Paris.
- _____ (2020), "Building a coherent response for a sustainable post-covid-19 recovery", Tackling Coronavirus Covid-19: Contributing to a global effort, Paris.
- _____ (2020), "Tax and fiscal policy in response to the Coronavirus Crisis: strengthening confidence and resilience", Policy responses to coronavirus (covid-19), Paris.
- _____ (2017), "International VAT/GST Guidelines", Paris.
- _____ (2017), "Mechanisms for the effective collection of VAT/GST when the supplier is not located in the jurisdiction of taxation", Paris.
- Rajaram A., Le T., Biletska N. and Brumby J. (2010), "A diagnostic framework for assessing public investment management", Public Sector Reform and Capacity Building Unit & Poverty Reduction and Economic Management Network, Public Sector Unit, Africa Region, World Bank.
- Shearing N. (2021), "Fiscal policy and the post- covid-19 recovery: A roadmap for domestic policy and international coordination", Briefing paper, Global Economy and Finance Program, Chatham House, UK.
- World Bank (2003), "Jobs, growth, and governance in the Middle East and North Africa: Unlocking the potential for prosperity", World Bank Staff Report.

للاطلاع على الإصدارات الأخرى من هذه السلسلة يمكن زيارة الموقع الإلكتروني لصندوق النقد العربي من خلال الرابط التالي:
www.amf.org.ae

صدر من هذه السلسلة الأعداد التالية :

- العدد الأول: النهوض بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة في الدول العربية من خلال زيادة فرص نفاذها إلى التمويل (مارس 2019).
- العدد الثاني: رقمنة المالية العامة (أبريل 2019).
- العدد الثالث: العدالة الضريبية (مايو 2019).
- العدد الرابع: أمن الفضاء السيبراني (يونيو 2019).
- العدد الخامس: المدن الذكية في الدول العربية: دروس مستوحاة من التجارب العالمية (يوليو 2019).
- العدد السادس: استقلالية البنوك المركزية (سبتمبر 2019).
- العدد السابع: الاندماج في سلاسل القيمة العالمية (أكتوبر 2019).
- العدد الثامن: الاستثمار المؤثر (نوفمبر 2019).
- العدد التاسع: العبء الضريبي (ديسمبر 2019).
- العدد العاشر: الشراكة بين القطاع الخاص والعام في الدول العربية (يناير 2020).
- العدد الحادي عشر: واقع وآفاق إصدار العملات الرقمية في الدول العربية (فبراير 2020).
- العدد الثاني عشر: حزم التحفيز المتبناة في مواجهة تداعيات فيروس كورونا المُستجد (أبريل 2020).

- العدد الثالث عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المُستجد على قطاع الطيران وسياسات دعم التعافي في الدول العربية (مايو 2020).
- العدد الرابع عشر: مخاطر الدين العام في ظل أزمة فيروس كورونا المُستجد (يونيو 2020).
- العدد الخامس عشر: تداعيات أزمة فيروس كورونا المستجد على قطاع السياحة في الدول العربية وسياسات دعم التعافي (يوليو 2020).
- العدد السادس عشر: حيز السياسات المُتاح لدعم التعافي الاقتصادي من جائحة فيروس كورونا المُستجد في الدول العربية (سبتمبر 2020).
- العدد السابع عشر: الشمول المالي الرقمي (ديسمبر 2020).
- العدد الثامن عشر: دور الشمول المالي في تمكين المرأة (يناير 2021).
- العدد التاسع عشر: استخدام الاقتصاد السلوكي في دعم عملية صنع
- السياسات الاقتصادية: تجارب إقليمية ودولية (ابريل 2021).
- العدد العشرون: نحو عقد اجتماعي جديد في الدول العربية: دور المالية العامة (يونيو 2021).
- العدد الحادي والعشرون: تحديات وخيارات تمويل البنية التحتية في الدول العربية (أغسطس 2021).
- العدد الثاني والعشرون: "اقتصاديات جانب العرض، أثر لآفر، ومبدأ "الضريبة تقتل الضريبة": مدخل للإصلاحات الضريبية بالدول العربية (سبتمبر 2021).
- العدد الثالث والعشرون: "واقع وآفاق القطاع غير المصرفي في الدول العربية: قطاع التأمين" (أكتوبر 2021)
- العدد الرابع والعشرون: الموجة التضخمية العالمية: المسببات والآثار والانعكاسات على الاقتصادات العربية" (نوفمبر 2021).
- العدد الخامس والعشرون: "سياسات جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في أعقاب جائحة كوفيد-19" (يناير 2022).
- العدد السادس والعشرون: "تحديات وخيارات السياسة المالية في الدول العربية في مرحلة ما بعد جائحة كوفيد-19" (فبراير 2022).