

دراسات إقتصادية

التسيق الضريبي في إطار التجمعات الإقليمية تجربة الدول العربية

إعداد

د. جمال الدين زروق

د. عادل التجاني عبدالله

صندوق النقد العربي
أبوظبي - الإمارات العربية المتحدة



الدائرة الإقتصادية والفنية

العدد (2)

2007

صندوق النقد العربي

**"التنسيق الضريبي في إطار التجمعات الإقليمية :
تجربة الدول العربية"**

إعداد

د. جمال الدين زروق

د. عادل التجاني عبد الله

دراسة قدمت في الندوة السنوية المشتركة حول "إصلاحات مالية الحكومة في الدول العربية"،

التي عقدت في أبوظبي، 22-23 مايو 2005

© صندوق النقد العربي 2007

حقوق الطبع محفوظة

يعد هذه الدراسات الاقتصادية أعضاء الدائرة الاقتصادية والفنية بصندوق النقد العربي، وينشرها الصندوق. تبحث هذه الدراسات في قضايا تتعلق بالسياسات النقدية والمصرفية والمالية والتجارية وأسواق المال وانعكاساتها على الاقتصادات العربية.

الآراء الواردة في الدراسات لا تمثل بالضرورة وجهة نظر صندوق النقد العربي، وتبقى معبرة عن وجهات نظر مؤلفي الدراسة.

لا يجوز نسخ أو اقتباس أي جزء من هذه الدراسات أو ترجمتها أو إعادة طباعتها بأي صورة دون موافقة خطية من صندوق النقد العربي إلا في حالات الاقتباس القصير بغرض النقد والتحليل، مع وجوب ذكر المصدر.

ISBN 978-9948-8590-0-0

توجه جميع المراسلات على العنوان التالي :

الدائرة الاقتصادية والفنية

صندوق النقد العربي

ص.ب 2818 – أبوظبي – دولة الإمارات العربية المتحدة

هاتف : +971-2-6171 560

فاكس : +971-2-632 6454

البريد الإلكتروني : economic@amfad.org.ae

Website : <http://www.amf.org.ae>

المحتويات

الصفحة

1	مقدمة
2	أولاً: المفاهيم الأساسية وأهداف التنسيق الضريبي
6	ثانياً: مجالات التنسيق الضريبي
6	أ- التنسيق في مجال الرسوم الجمركية
8	ب- التنسيق في مجال الضرائب على الدخل
10	ج- التنسيق في مجال الضرائب المحلية
14	ثالثاً: الإصلاحات الضريبية في الدول العربية والتكامل الاقتصادي
17	رابعاً: واقع وإمكانات التنسيق الضريبي في التجمعات العربية
17	أ- مجلس التعاون لدول الخليج العربية
20	ب- دول اتفاق أغادير
23	ج- منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى
28	الخاتمة
31	المراجع
33	الجدول

مقدمة

في ظل تسارع انفتاح الأسواق العالمية وازدياد مرونة حركة عوامل الإنتاج وانسياب التدفقات العالمية للاستثمار، لم يعد ممكناً تنفيذ أنظمة وسياسات ضريبية داخل الحدود السياسية بمعزل عن الدول الأخرى والتي قد ترتبط فيما بينها بعلاقات تجارية واقتصادية سواء في إطار تجمعات إقليمية أو كدول شريكة تجارية رئيسية. ذلك أن توجه الدول المتزايد لتعزيز وتسهيل حركة تدفق السلع وعوامل الإنتاج بما في ذلك الاستثمارات الأجنبية دفع العديد من الدول إلى إعادة النظر في أنظمتها وسياساتها الضريبية في محاولة لمعالجة التباين الضريبي على المستوى الدولي، بما يسهم في زيادة كفاءة تخصيص الموارد الإنتاجية فيها وحفز التبادل التجاري والاستثمار على أساس الميزة النسبية، غير أن معالجة تباين الأنظمة الضريبية من قبل الدول بصورة فردية، قد يؤدي بوجه عام إلى التنافس الضريبي، الذي بدوره يؤثر سلباً على رفاه الاقتصاد العالمي.

ومن هنا تنبع أهمية التعاون الدولي في مجال تنسيق الضرائب في إطار تنفيذ سياسات المالية العامة بوجه خاص وسياسات الاقتصاد الكلي بوجه عام. وتكمن في التنسيق الضريبي على المستوى الدولي فرصاً جيدة لتحسين الرفاه الاقتصادي العالمي، وفي المقابل فإن التنسيق الضريبي يحمل في طياته تحديات ضخمة تؤثر حاضراً ومستقبلاً على الاستقرار الاقتصادي العالمي وإعادة توزيع الدخل على المستوى الدولي.

هذا، وتستهدف هذه الورقة التطرق إلى عدد من هذه المسائل المطروحة، وبالأحرى ستحاول الورقة تناول واقع التنسيق الضريبي والتكامل الاقتصادي العربي في إطار تجمعات إقليمية عربية تبدو مرشحة للسعي قدماً في التنسيق الضريبي فيما بين دولها الأعضاء بما يسرع تكامل اقتصاداتها ويساعدها على مواكبة التطورات الدولية والاندماج في الاقتصاد العالمي.

وتقع الورقة في أربع أقسام رئيسية، يقدم القسم الأول إطار تحليلي يبرز المفاهيم والأهداف وبعض الدروس المستفادة من التجارب الدولية، ثم وفي القسم الثاني تتناول مجالات التنسيق الضريبي وانعكاساتها الاقتصادية المتوقعة، ويتطرق القسم الثالث إلى استعراض الإصلاحات الضريبية في الدول العربية والتكامل الاقتصادي، ثم يتناول القسم الرابع واقع التنسيق الضريبي فيما بين ثلاث تجمعات عربية : منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، مجلس التعاون لدول الخليج العربية، ودول اتفاق أغادير (الأردن، تونس، مصر والمغرب)، ويختتم بأهم الاستنتاجات والتوصيات التي تساعد على تعزيز التنسيق العربي في مجال الضرائب لتحقيق النمو المستدام فيها وتسريع التكامل الاقتصادي بينها.

أولاً : المفاهيم الأساسية وأهداف التنسيق الضريبي

يعرف التنسيق الضريبي (Tax Coordination) على أنه العملية التي يتم من خلالها التوصل بشكل أحادي أو من خلال التعاون الجماعي إلى حالة من التوافق الضريبي بين الدول. والتنسيق الضريبي لا يعني بالضرورة توحيد الضرائب أو توحيد النظم الضريبية بين الدول، وإنما يعني تعديل بعض الضرائب في دولة ما أو في عدد من الدول لتتماشى مع دولة أخرى أو مجموعة من الدول التي تربطها علاقة تجارية قوية أو تشكل فيما بينها مجموعة اقتصادية مشتركة (مثل منطقة تجارة حرة أو سوق مشتركة) وبحيث لا يؤدي التعديل إلى زيادة العبء الضريبي. ويختلف التنسيق الضريبي عن التوحيد الضريبي (Tax Harmonization) في كون التوحيد الضريبي يمثل الهدف النهائي لعملية التنسيق، كما أنه يقوم على افتراض عملية إنشاء تجمع اقتصادي موسع مثل سوق موحدة بين مجموعة من الدول التي تربط بينها عوامل أخرى مثل التقارب الجغرافي وذلك بجانب تشابه الأوضاع الاقتصادية.

وبوجه عام وفي ظل تسارع تحرير التجارة الدولية وزيادة انسياب عوامل الإنتاج عبر الحدود الوطنية، فقد تعتمد بعض الدول بشكل فردي إلى تقليص الضرائب غير المباشرة لإغراء التسوق داخل حدودها، وبالتالي تحصيل إيرادات إضافية. وقد يؤدي هذا التنافس الضريبي إلى تقليص النسب الفعلية الضريبية وبالتالي تقليص التثوهات في الاستهلاك، الذي بدوره يؤدي إلى زيادة الرفاه الاقتصادي في الدولة التي خفضت ضرائبها غير المباشرة. وفي المقابل، فقد يحصل تدهور في الرفاه الاقتصادي في الدولة التي لا تعمل بالمثل على تخفيض ضرائبها، الأمر الذي يؤدي إلى تقليص الإيرادات الضريبية والاستهلاك المحلي فيها مما قد يحدو بها إلى التنافس بتخفيض ضرائبها هي الأخرى.

ومن جانب آخر، فإن التنافس الضريبي يؤدي إلى فقدان الدولة لقدراتها على وضع النظام الضريبي المناسب لتغطية الإنفاق العام، الأمر الذي قد يؤدي إلى تدهور مستوى الخدمات العامة. ومن هذا المنطلق، تتجلى أهمية التعاون بين الدول من أجل التنسيق الضريبي والابتعاد عن التنافس وانعكاساته السلبية على اقتصاداتها، وبما يضمن تدفق الاستثمارات الإنتاجية على أساس الميزة النسبية وليس على أساس التباين في الأنظمة الضريبية، كما تفيد أدبيات نظرية فدرالية المالية العامة⁽¹⁾.

ويعتبر نموذج التنسيق الضريبي بين دول الاتحاد الأوروبي النموذج الأكثر تقدماً مقارنة مع الجهود المبذولة للتنسيق الضريبي بالنسبة للتجمعات الاقتصادية الأخرى. وتفيد تجربة الاتحاد الأوروبي منذ إنشاء السوق الموحدة إلى الدور الأساسي الذي أولته الدول الأعضاء لتحرير الأسواق وفسح المجال لتحقيق كفاءة تخصيص الموارد الإنتاجية في ظل المنافسة، والعمل على توحيد وتنسيق الضرائب غير المباشرة، في الوقت الذي يترك فيه تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي وإعادة توزيع الدخل للدول الأعضاء منفردة. يختلف هذا التوجه عن (فكرة) نظرية

⁽¹⁾ Oates, W., (1999).

فيدرالية المالية العامة والتي تشير إلى أن الأدوار الأساسية للسياسة المالية تتوزع بحيث تقوم الحكومة المركزية (الاتحادية) بتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي (Macroeconomic Stabilization) وبإعادة توزيع الدخل (Income Redistribution) وبتكليف الحكومات المحلية بدور تخصيص الموارد. وهذا على الرغم من أن الحكومات المركزية تقوم في الواقع في غالبية الدول بالأدوار الثلاثة. وتكمن أهم الفروق بين حالة النظام الفيدرالي داخل دولة وبين اتحاد مكون من مجموعة من الدول المستقلة في القدرة على فرض الضرائب. ففي حالة النظام الفيدرالي تستطيع الحكومة الاتحادية فرض ضريبة على مستوى الاتحاد الفيدرالي ككل (الدولة). أما في حالة الاتحاد بين دول فإن أمانة الاتحاد أو سلطته المركزية لا تستطيع فرض ضرائب موحدة على الدول الأعضاء، إنما تستطيع فقط الإشراف على جهود الدول التنسيقية للتوصل إلى أنظمة ضريبية متوافقة تراعى فيها مصالح الدول الأعضاء.

يمثل نموذج الاتحاد الأوروبي أهم النماذج التي يمكن الاحتذاء بها، وهو ما يحدث فعلاً حيث تضع الكثير من التجمعات الإقليمية معاييرها واتفاقياتها على أنماطه ومبادئه الأساسية. وعلى الرغم من أن ما تم تحقيقه في جانب التنسيق الضريبي يعد متواضعاً حتى في حالة الاتحاد الأوروبي فإن النهج المتبع للتنسيق يعد جيداً. يتبع الاتحاد الأوروبي نهج التنسيق المتدرج الذي يبدأ أولاً بتحديد والاتفاق على نوعية الضريبة التي سيتم تنسيقها ومن ثم تنسيق (مواصفات) الوعاء الضريبي (Tax Base)، الذي يمثل الوحدات التي يطبق عليها المعدل الضريبي لتحديد حجم الضريبة، ثم بعد ذلك يتم تنسيق المعدلات الضريبية. وبذلك فإن عملية التنسيق الضريبي عادة ما تقتصر على الضرائب الرئيسية مثل ضرائب الاستهلاك وضرائب الدخل وأرباح الشركات. كما أن نهجه يسمح للدول الأعضاء بتحديد مستويات ونوعيات الضرائب لكنه في نفس الوقت يضع ضغوطاً لضمان ألا تتعارض هذه الاستقلالية مع كفاءة عمل السوق الداخلي للاتحاد ومصالح الدول الأعضاء الأخرى، الأمر الذي يبين وجود قدر عالٍ من التنسيق الضريبي بين دول الاتحاد.

في المقابل، هناك نماذج أخرى لتجمعات إقليمية حققت قدراً من النجاح فيما يتعلق بزيادة الحركة التجارية فيما بين أعضائها مثل مجموعة آسيان أو فيما يتعلق بتوحيد التعرفة الجمركية تجاه الدول الأخرى مثل السوق المشتركة للجنوب (ميركوسور)⁽²⁾، إلا أنها لم تحقق نجاحاً يذكر في جانب التنسيق الضريبي بين الدول الأعضاء لتمثل نموذجاً يسترشد به. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن هذه التجمعات مثلها مثل غيرها ينبني على محاكاة نموذج الاتحاد الأوروبي نهجاً وإلى درجة كبيرة تطبيقاً.

وبوجه عام، يلاحظ أن التنسيق الضريبي في إطار التجمعات الإقليمية، يركز أساساً على السعي لخلق قاعدة ضريبية مقاربة فيما بين الدول الأعضاء بما يعزز تسهيل حركة تدفق السلع وعوامل الإنتاج ويحفز زيادة التبادل التجاري والاستثمار فيما بين دول التجمع، مما أدى إلى تحقيق نجاح أكبر في التنسيق الضريبي فيما يتعلق بالتعرفة الجمركية والضرائب على الاستهلاك وذلك مقارنة بالضرائب على الدخل⁽³⁾. ومن الممكن تفسير ذلك على أساس أن الأثر السلبي على التجارة من جراء تأثير مثل هذه الضرائب على أسعار السلع المتاجرة يظهر بشكل سريع وواضح في حالة الضرائب على الاستهلاك، الأمر الذي يقتضي التنسيق بين الدول والتصرف بشكل سريع وأحياناً بشكل أحادي لتعديل ضرائب القيمة المضافة والتعريفات الجمركية لتتماشى مع تركيبة الوعاء الضريبي والمعدلات الضريبية السائدة.

يتبين أيضاً من هذه التجارب أن فاعلية التنسيق الضريبي في إطار التجمعات الدولية تتطلب تقارب الأنظمة الضريبية وقدرات الإدارة الضريبية نظراً لما لذلك من أهمية في التفاوض

(2) تضم مجموعة آسيان (2+3+5) الدول الخمسة المؤسسة لمجموعة دول جنوب شرق آسيا وهي إندونيسيا وماليزيا والفلبين وسنغافورة وتايلند بالإضافة إلى الصين واليابان وكوريا الجنوبية وإلى هونغ كونغ وتايوان. وتضم مجموعة ميركوسور (السوق المشتركة للجنوب) الأرجنتين والبرازيل والباراجواي والأوروغواي.

(3) Faria, A., (1995).

والتنسيق في ضوء نظم وقوانين سلسلة ومعنوية وبين إدارات قادرة وقوية. كما أن فرص النجاح في التنسيق والتوحيد الضريبي تزداد بالنسبة لأي مجموعة إذا ما تم ذلك ضمن توجه أكثر شمولاً لتنسيق سياسات المالية العامة وسياسات الاقتصاد الكلي بوجه عام، بين الدول الأعضاء في المجموعة وذلك نظراً لكون السياسة المالية وعلى الخصوص في مواجهة العجز المالي تؤثر بشكل مباشر على التجارة الخارجية والاندماج الاقتصادي. كما تزداد فرص النجاح أيضاً إذا ما تم ذلك بأخذ توجهات وأهداف السياسات الاقتصادية على المدى المتوسط وطويل الأجل في الاعتبار. وبذلك فإن تحليل إمكانيات وانعكاسات التنسيق الضريبي بين الدول العربية ومجموعاتها الفرعية يقتضي إلقاء نظرة فاحصة على الأوضاع المالية في الدول العربية.

ثانياً : مجالات التنسيق الضريبي

غالباً ما تشمل المجالات الضريبية التي يتم في إطارها تنسيق أصناف الضرائب والرسوم التي تؤثر مباشرة على البضائع والخدمات المستوردة من الدول الأعضاء في التجمع، وهي التعرفة الجمركية عند الاستيراد والضرائب المحلية غير المباشرة. وقد يمتد التعاون الضريبي في مراحل متقدمة من التعاون الإقليمي إلى الضرائب المباشرة كضريبة الدخل، والضرائب على الأرباح، وهي كلها تضمن للمستثمرين في الدول الأعضاء التعامل في السوق الموسعة للتجمع بصورة أكثر كفاءة وشفافية فضلاً عن إقامة قاعدة ضريبية متماثلة من جراء حركة السلع وعوامل الإنتاج بما فيها رأس المال، وذلك فيما بين الدول الأعضاء. ونتطرق فيما يلي إلى مجالات التنسيق لهذه الأصناف الضريبية، مع إبراز الانعكاسات الاقتصادية المرتقبة منها.

أ- التنسيق في مجال الرسوم الجمركية

يترتب عن إقامة منطقة التجارة الحرة إزالة الرسوم الجمركية أمام السلع المستوردة وذات المنشأ الوطني من الدول الأعضاء في المنطقة، غير أن التعرفة الجمركية في دول المنطقة تصبح أداة

للمحماية الفعلية (أي الحماية على القيمة المضافة المحلية) للإنتاج الوطني في الدرجة الأولى، وذلك بالإضافة إلى دور التعرفة الجمركية لتوليد إيرادات للخزينة. وفي هذا الصدد، ونظراً لأن التعرفة الجمركية لها أثر سعري على السلع المستوردة، فإن التنسيق الضريبي في مجال الرسوم الجمركية يهدف إلى تقليل الخسارة الكامنة في كفاءة تخصيص الموارد الإنتاجية نتيجة إبقاء الرسوم الجمركية مفروضة أمام المصدرين ذوي التكلفة المنخفضة في الدول غير الأعضاء في منطقة التجارة الحرة. ذلك أن التحيز الذي يترتب على هذه الضرائب لصالح الإنتاج للسوق الموسعة في منطقة التجارة الحرة قد يؤدي إلى انخفاض مستوى كفاءة الإنتاج وإعاقة النمو في الدول الأعضاء.

ولكي تتجنب الدول الأعضاء تحول منطقة التجارة الحرة إلى قلاع حصينة للحماية التجارية، تغلق أبوابها أمام واردات الدول غير الأعضاء فيها، فإن التنسيق في مجال الرسوم الجمركية بين الدول الأعضاء في المنطقة قد يأخذ أشكالاً متعددة منها تبسيط هيكل التعرفة مع تقليل عدد نسبها وتقليل استخدام النسب التصاعدية وفقاً لدرجة تصنيع السلع، وتخفيض معدلات التعرفة الجمركية إجمالاً في الدول الأعضاء في هذه المنطقة.

ويصبح تنسيق الرسوم الجمركية ذا أهمية أكبر عندما ترتقي منطقة التجارة الحرة إلى اتحاد جمركي، الذي يترتب عنه توحيد التعرفة الجمركية للدول الأعضاء تجاه العالم الخارجي مما يبسط تطبيق قاعدة المحتوى الوطني وقواعد المنشأ. بالإضافة، فإنه لا يمكن لأي دولة عضو في الاتحاد أن تعتمد إلى زيادة التعرفة الجمركية من جانب واحد، لأن مثل هذا الإجراء لا بد وأن يخضع لموافقة بقية الدول الأعضاء في الاتحاد. كما يتضمن التنسيق الضريبي في إطار الاتحاد الجمركي الاتفاق على عدد من الأمور منها، توزيع الحصيلة الجمركية على الدول الأعضاء بصورة عادلة، والاتفاق على معدلات التعرفة الجمركية الموحدة لحماية الإنتاج الوطني.

ب التنسيق في مجال الضرائب على الدخل

يرجع اهتمام الدول بتنسيق الضرائب على الدخل إلى الآثار الكامنة لهذه الضرائب على قرارات الاستثمار وتدفق رأس المال الأجنبي. ومن أهم المبادئ الأساسية التي يركز عليها التنسيق الضريبي الدولي للضرائب على الدخل مبدأ عدم التمييز بين كل من معدل الضريبة المفروضة على أرباح المستثمرين المقيمين والمستثمرين غير المقيمين.

غير أن بعض الاقتصاديين⁽⁴⁾ يرون عدم ملائمة هذا المبدأ بالنظر إلى كون هيكل الضريبة على أرباح المستثمرين المقيمين قد تخضع إلى أولويات السياسة الاقتصادية، والكفاءة في تخصيص الموارد الإنتاجية، وكذلك الاعتبارات المتعلقة بإيرادات الخزينة، في حين أن هيكل الضريبة على أرباح المستثمرين غير المقيمين قد تحدد على أساس اجتذاب الاستثمارات الأجنبية، الذي يتوقف بدوره على كيفية معالجة البلد المصدر لرأس المال لاسترجاع أرباح الاستثمارات الأجنبية. ففي غياب اتفاق مسبق بين البلد المصدر لرأس المال والبلد المضيف له حول المعاملات الضريبية الخاصة المتعلقة بالاستثمار الأجنبي، فإنه قد ينتج عن ذلك ببساطة تحول الإيراد الضريبي، الذي يخسره البلد المضيف، إلى البلد المصدر لرأس المال.

وقد تعتمد الدول على حل مشكلة ازدواجية الضريبة على الدخل من رأس المال الأجنبي (في صورة أرباح وفوائد) بإبرام اتفاقيات ثنائية لمنع ازدواجية هذه الضرائب. وبمقتضى هذه الاتفاقيات تقوم الدول بتطبيق مبدأ المعاملة بالمثل، سواء في صورة تبادل إعفاءات ضريبية أو توحيد نسب الضريبة على الدخل في البلد المصدر والمضيف لرأس المال، أو الاتفاق على نسب موحدة للضرائب المحتبسة (Tax withholdings).

⁽⁴⁾ Faria, A., (1995).

وفي إطار الإصلاحات الاقتصادية التي تنفذها العديد من الدول النامية لزيادة انفتاح أنظمتها التجارية والاستثمارية، تقوم هذه الدول بتقديم حوافز ضريبية لجذب الاستثمار الأجنبي بحسبانه إحدى العوامل المهمة في نقل التقنية وزيادة التشغيل والدخل وتحقيق النمو القابل للاستمرار. ومن أكثر الحوافز الضريبية استخداماً، الإعفاءات الضريبية المؤقتة (Tax Holidays) وخفض المعدل الضريبي. وتفيد تجارب الدول النامية بأن هناك تنافس فيما بينها لجذب رأس المال الأجنبي من خلال منح أفضل الإعفاءات الضريبية، كإعفاء الكامل من الضرائب على أرباح رأسمال المستثمر الأجنبي. غير أن تجارب الدول النامية أوضحت أيضاً أن هذه الإعفاءات الضريبية لا تمثل شرطاً ضرورياً ولا كافياً لتشجيع الاستثمارات الأجنبية، لأن تدفق رؤوس الأموال الأجنبية إلى الاقتصاد يتأثر بعدد من العوامل الأخرى التي قد تزيد في أهميتها على الحوافز الضريبية، مثل جودة الإدارة مع انخفاض معدل الضريبة، وثبات وبساطة النظام الضريبي في الدول المضيفة لرأس المال الأجنبي.

كما أوضحت التجارب أيضاً، وجود اتجاه واضح نحو تخفيض مستوى معدلات الضرائب على دخل الشركات، وأن ذلك الاتجاه يتوقع أن يزداد نحو المزيد من التخفيضات وتوسيع الإعفاءات المنتشرة بشكل واسع أصلاً. وتجدر الملاحظة أنه وبالرغم من أن تعامل الدول مع مثل هذه التوجهات الناتجة بوجه خاص عن ضغوطات من قبل الشركات متعددة الجنسيات، قد يكون مناسباً، إلا أنه في غاية الصعوبة إذا ما قامت به الدول بشكل منفرد. وبذلك، وفي ضوء الاحتياج المتزايد لتنمية وزيادة الإيرادات بالنسبة لغالبية الدول الأعضاء في التجمع، فإن هناك فرصة للتنسيق في هذا الإطار لمواجهة مثل هذه الضغوطات، وذلك من خلال توحيد الضرائب على دخل الشركات بالنسبة لمختلف القطاعات ومستويات الأرباح ومصادر الاستثمارات.

ج- التنسيق في مجال الضرائب المحلية

من أهم الضرائب المحلية التي تحظى بالتنسيق بين الدول الأعضاء في التجمع الإقليمي الضرائب على الاستهلاك. ويهدف التنسيق في مجال الضرائب على الاستهلاك إلى حفز تدفق عوامل الإنتاج من بلد عضو إلى بلد عضو آخر على أساس توفر الموارد (resources endowment) وليس على أساس تجنب العبء الضريبي بين الدول الأعضاء، الذي بدوره يشجع على التهرب الضريبي ويزيد من مخاطر تهريب البضائع. ويستهدف التنسيق في هذا المجال تنسيق القاعدة الضريبية في الدرجة الأولى، مروراً بتحديد عدد ومستويات النسب ووصولاً إلى توحيدها في مرحلة متقدمة من هذا التنسيق. وقد يشمل التنسيق أيضاً الاتفاق على حدود دنيا وقصى لنسب الضريبة على الاستهلاك.

كذلك، فإن التنسيق الضريبي يتضمن الاتفاق على القاعدة الضريبية لضريبة الاستهلاك على السلع المستوردة بحيث لا تصبح هذه شكلاً من أشكال الحماية للمنتج المحلي. وتفيد التجارب الدولية أن التنسيق في مجال الضرائب على الاستهلاك في إطار التجمعات الإقليمية حقق تقدماً أسرع من التنسيق في مجال الضرائب على الدخل. ويرجع ذلك كما سبقت الإشارة، لكون الضرائب على الاستهلاك تؤثر على أسعار السلع المستوردة وبالتالي يكون أثر التشويه على انسياب البضائع مباشراً وأكثر وضوحاً. كما أن إيجاد الحلول يصبح عملاً ملحاً في مثل هذه الحالة. فبالإضافة إلى كون التجمع الإقليمي، كمنطقة التجارة الحرة، يعنى بإزالة جميع الرسوم الجمركية على السلع ذات المنشأ الوطني للدول الأعضاء في التجمع، فإن الضرائب المحلية تصبح الضرائب المتبقية التي تخلق تشويهاً في تدفق التجارة الحرة بين الدول الأعضاء في التجمع، خاصة عندما تفرض هذه الضرائب بنسبة أو بطريقة مختلفة عن التي تفرض على السلع المصنعة محلياً. ومن أهم مجالات تنسيق الضرائب المحلية في منطقة التجارة الحرة تنسيق نوعية الضرائب المحلية – القيمة المضافة أم المبيعات – على السلع والخدمات بما فيها الخدمات المالية، وتنسيق هيكل الضرائب (عدد ومستوى النسب – مع تحديد للنسبة الأدنى).

ومن أهم التطورات الدولية في مجال فرض الضرائب على الاستهلاك، انتشار العمل بضريبة القيمة المضافة على مستوى دول العالم، ويعزى ذلك إلى آثارها الإيجابية على الإيرادات وتطبيقها على شريحة واسعة من المعاملات الإنتاجية والتجارية دون خلق تشوهات في قرارات المنتجين، هذا بالإضافة إلى إسهامها في تحديث نظام تحصيل الضرائب على الاستهلاك. وفي هذا الصدد فإن مجالات التنسيق تبدو واسعة فيما يتعلق بضريبة القيمة المضافة، وذلك لما لها من مزايا وتعقيدات يتطلب التعامل معها بذل جهود دولية مشتركة، كما أن درجة التنسيق فيما يتعلق بالضرائب المحلية بوجه عام تتوقف إلى حد بعيد على أهميتها ودورها في اقتصادات الدول الأعضاء في التجمع الإقليمي، كما يتضح من إطار رقم (1).

إطار رقم (1) : خصائص وانعكاسات ضريبة القيمة المضافة (5)

تستهدف ضريبة القيمة المضافة بشكل أساسي الاستهلاك حيث أنها لا تطبق بشكل مباشر على القيمة المضافة نفسها وإنما تطبق بشكل يتتبع مراحل الإنتاج ويسمح بترحيل الأعباء الضريبية وتراكمها حتى المرحلة الأخيرة التي يتحملها فيها المستهلك. وبسبب هذه الخاصية فهي ضريبة تطبق على شريحة واسعة من المعاملات والمستهلكين، كما أن لها إمكانيات كبيرة في تحصيل الإيرادات. ويتضح ذلك من ناحية من مستوى انتشارها الواسع على مستوى العالم حيث ارتفع عدد الدول المطبقة لها من 8 في عام 1969 إلى 47 في عام 1989 إلى 135 في عام 2005. ومن ناحية أخرى، تتضح إمكانياتها في تحصيل الإيرادات في كونها أصبحت خلال الفترة البسيطة من الاستخدام توفر نحو 25 في المائة في المتوسط من إجمالي الإيرادات الضريبية. في المقابل، وعلى الرغم من وضوح إستهدافها للاستهلاك والاتفاق العام بين الدول حول ذلك إلا أن الممارسات المعمول بها في الدول تعكس درجة عالية من التنوع من حيث نوعية الأنشطة الاقتصادية التي تطبق عليها وكيفية التطبيق الدقيق لها. إضافة لذلك فقد أدت تجارب الدول مع ضريبة القيمة المضافة إلى تراكم خبرات تسمح الآن بالحديث عن نوعية الممارسات التي يجب التركيز عليها والتي يجب تفاديها لتعزيز الفائدة من العمل بمثل هذه الضريبة.

(5) للمزيد حول ضريبة القيمة المضافة يرجى الرجوع إلى :

Ebrill & Others (2001); International Tax Dialogue Conference on The NAT (2005).

وتشير تجارب الدول التي تطبق ضريبة القيمة المضافة، بوجه عام، إلى أن هناك عدة مزايا في فرض هذه الضريبة من بينها وجود علاقة ارتباط موجبة بينها وبين نسبة الإيرادات إلى الناتج الإجمالي وعلى وجه الخصوص في حالة ارتفاع مستوى دخل الفرد من الناتج وفي حالة انخفاض مساهمة الزراعة في الناتج الإجمالي⁽⁶⁾. كما تشير التجارب أيضاً إلى ارتباط موجب بينها وبين مستوى أهمية التجارة بالنسبة للدولة وبينها وبين طول فترة استخدامها. ويعزى الأمر في الحالتين إلى جانب الخبرة في التعامل مع الضرائب. فمن جهة كلما ازدادت أهمية التجارة للدولة كلما كانت عملية تطبيق وتحصيل الضريبة أكثر سهولة. ومن ناحية أخرى، كلما طالبت فترة استخدام الضريبة كلما ازدادت قدرة السلطات المعنية على التعامل معها.

في المقابل، تشير نتائج بعض الدراسات إلى ارتفاع تكاليف تطبيق ضريبة القيمة المضافة (تكاليف التحصيل من قبل السلطات وتكاليف الاستيفاء من قبل دافعي الضرائب) بالنسبة للدول النامية. بالنسبة لتكاليف استيفاء ودفع الضريبة، يشار إلى أنه نظراً لعدم ارتباط الإجراءات مع حجم الضريبة فإن التكاليف ستتناقص نسبياً كلما ارتفع حجم المؤسسة صاحبة العلاقة.

وبالنسبة لتكاليف التحصيل، يشار إلى أنها ستتناقص كلما كانت الضريبة مبسطة (معدل واحد، نماذج طلب وإجراءات واضحة... الخ). وبذلك توصي هذه الدراسات الدول النامية أن تعتمد معدل واحد لضريبة القيمة المضافة بجانب معدل صفر على الصادرات (لتفادي تقليل درجة تنافسيتها). وهذا ما تفعله غالبية الدول على أي حال، حيث تشير تجارب الدول التي تطبق ضريبة القيمة المضافة إلى أن 51 في المائة منها تستخدم معدل واحد وأن نحو 30 في المائة تستخدم معدلين. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى أن السبب الرئيسي وراء تعدد المعدلات يكمن في اختلاف المرونة السعرية للطلب بين مختلف السلع، حيث تشير النظرية الاقتصادية إلى ضرورة تحصيل ضريبة أعلى على السلع منخفضة المرونة.

إلا أن هذا الأمر يستدعي الدولة المطبقة لضريبة القيمة المضافة أن تقوم بدراسة جدوى لارتفاع عائد الضريبة في حالة تعدد المعدلات مقارنة بارتفاع تكلفة تطبيق الضريبة في تلك الحالة.

(6) تعفى المدخلات والسلع الزراعية من ضريبة القيمة المضافة في كثير من الدول بحجة أن ذلك سيحسن من إعادة توزيع الدخل عبر أثر الضرائب على الأسعار وعلى الدخل. كما أن ارتفاع مساهمة الزراعة في الناتج الإجمالي قد يؤخذ كمؤشر على انخفاض درجة التنمية الإدارية. ويلاحظ من تجارب الدول مع استخدام ضريبة القيمة المضافة أن غالبية الدول النامية والمتقدمة تعامل قطاع الزراعة بشكل خاص.

كما توصي الدراسات أيضاً بأهمية تقليص الدول لقائمة الإعفاءات Exemptions بقدر ما يمكن وأن تقصرها على قطاعات خدمات التعليم والصحة والخدمات المصرفية على أساس أن هذه الخدمات يصعب وضع الضريبة عليها. وبذلك فإن الإعفاءات في هذه الحالة تمثل بديلاً جيداً لوضع ضرائب منخفضة على تلك الخدمات. ويقصد بالإعفاء ألا تفرض ضريبة القيمة المضافة على المخرجات في الوقت الذي لا يتم استرداد الضريبة على المدخلات. ويختلف ذلك عن فرض ضريبة قيمة مضافة صفر (Zero Rating) على المخرج حيث أن ما دفع من ضرائب على المدخلات يسترد في تلك الحالة. ونظراً لطبيعة ضريبة القيمة المضافة التي تسمح باسترداد الضريبة على المدخلات في كل مرحلة من مراحل الإنتاج وبذلك تتميز بعدم تأثيرها على قرارات المنتج الخاصة باختيار المدخلات، فإن أحد أهم آثار الإعفاءات أنها تؤثر بشكل سلبي على عملية اتخاذ القرار بالنسبة للمنتج.

ومن الآثار الأخرى للإعفاءات أنها من الممكن أن تتسبب في عودة التضاعف الضريبي (Cascading)⁽⁷⁾ الأمر الذي يشجع المنتجين على توفير السلعة الوسيطة المعفاة بأنفسهم فضلاً عن شرائها ودفع ضريبة قيمة مضافة لا يتم استردادها، مما يتسبب في عدم كفاءة الإنتاج. وتؤدي الإعفاءات أيضاً إلى ما يطلق عليه بزحف الإعفاءات (Exemption Creep) حيث يؤدي الإعفاء على سلعة أو قطاع ما إلى خلق ضغوط للحصول على إعفاءات للسلع التي تستخدم في إنتاج السلعة المعفاة. ومن الآثار الأخرى المهمة للإعفاءات أنها تتعارض مع مبدأ الوجهة (Destination Principle) في حالة السلع المتاجرة دولياً، والذي ينص على استخدام معدل ضريبي صفري للصادرات وفرض ضريبة على الواردات وبالتالي احتساب معدل الضريبة المفروضة في منطقة البيع النهائي، وذلك نظراً لأن المصدرين الذين يستخدمون سلعاً معفاة كمدخلات إنتاج سيكون لديهم الحافز لاستيراد تلك المدخلات (والتي ستكون عليها ضريبة صفرية) فضلاً عن شراء تلك المدخلات من المصادر المحلية.

وفي ضوء ما سبق، وفيما يتعلق بالاتحادات الجمركية ومناطق التجارة الحرة ونظراً لأن غالبية الدول تستخدم ضريبة القيمة المضافة على أساس مبدأ الوجهة وأن الصادرات تكون صفرية المعدل، في الوقت الذي تفرض فيه ضريبة قيمة مضافة على الواردات مساوية لتلك المفروضة على السلع المحلية المماثلة،

(7) يشير التضاعف الضريبي إلى تراكم الضرائب عند انتقال السلعة من منتج إلى منتج إلى تاجر الجملة ومن ثم إلى تاجر التجزئة، الأمر الذي يجعل معدل الضريبة الفعلي على السلعة بنهاية المطاف أعلى من معدل الضريبة الاسمي الموضوع على السلعة.

فإن التجمع الإقليمي سيحتاج إلى نظام التسوية لضرائب القيمة المضافة على الحدود وذلك بالرغم من الاتفاق على إزالة الرسوم الجمركية بين الأعضاء في التجمع. وإدراكاً لهذه التعقيدات والمشكلات التي يمكن أن تنجم عن اختلاف في عدد ومستوى معدلات ضريبة القيمة المضافة بين الدول وعن وجود إعفاءات، فقد تكثفت الجهود في السنوات الأخيرة لضمان أن الشركات المعنية بالتجارة الخارجية في الدول الأعضاء في التجمع لا تعاني من أوضاع وإجراءات تتعارض مع مصالحها أو تعطل أعمالها وأن يتم وضع نظام التسوية لا يشمل على أعباء إضافية كبيرة على الإدارات الضريبية الوطنية وأن يكون نظام التسوية ذلك قادر على التمويل الذاتي بقدر الإمكان. ومن المقترحات الرئيسية في هذا السياق أيضاً، أن يتم فرض ضريبة القيمة المضافة في حالة التجمعات الاقتصادية على أساس مبدأ المنشأ (Origin Principle) والذي ينص على أن تطبق الضريبة في المنشأ وليس على أساس مكان الاستهلاك النهائي. ولكن لحدوث ذلك فإن الأمر يقتضي توحيد القواعد الضريبية والمعدلات فيما بين الدول الأعضاء في التجمع الاقتصادي وذلك لتفادي تحويل المسؤوليات المتعلقة بضريبة القيمة المضافة بين الدول.

ثالثاً : الإصلاحات الضريبية في الدول العربية والتكامل الاقتصادي

يقوم عدد من الدول العربية منذ عقد الثمانينات بتنفيذ إصلاحات هيكلية ترمي بشكل عام إلى تعزيز الإيرادات وتشمل البنود الضريبية وغير الضريبية وتهدف إلى معالجة الاختلالات في المالية العامة في إطار إصلاحات شاملة للاقتصاد الكلي.

فمن جانب الإيرادات الضريبية، تقوم الدول العربية في مراحل متباعدة بتنفيذ إصلاحات هيكلية تتعلق بالاعتماد المتزايد على فرض ضرائب على الاستهلاك ذات قاعدة عريضة، ومن أهمها ضريبة القيمة المضافة، وكذلك أيضاً إعادة هيكلة التعرفة الجمركية وتخفيض وتبسيط نسبها، هذا بالإضافة إلى إصلاح نظام الضرائب على دخل الفرد ودخل الشركات. كما قامت بعض الدول العربية بتقليص الإيرادات غير الضريبية والمتأتية من أرباح شركات القطاع العام

(كالاتصالات) وذلك في إطار برنامج خصخصة المزيد من الخدمات التجارية وإيلاء دور أكبر للقطاع الخاص في توفيرها.

ومن جانب آخر، فقد ازداد عدد الدول العربية المنضمة لمنظمة التجارة العالمية الأمر الذي أسهم في زيادة تحرير الأنظمة التجارية العربية وتخفيض الرسوم الجمركية والحماية أمام الواردات إليها. وكذلك ولمواكبة التطورات المتمثلة في التكامل المتسارع في الأسواق العالمية، وقيام التجمعات الاقتصادية الكبرى التي أصبحت تشكل كل منها قاعدة أكثر متانة للتنسيق الاقتصادي فيما بين دولها الأعضاء، قامت الدول العربية بدورها بإنشاء منطقة للتجارة الحرة العربية الكبرى، وذلك بالتزام الدول الأعضاء فيها بتخفيض الرسوم الجمركية والرسوم الأخرى على الإيرادات بنسبة 10 في المائة سنوياً وصولاً إلى التحرير الكامل لكافة السلع ذات المنشأ العربي في نهاية عام 2007 والتي تم تسريعها لعام 2005.

كما تسارعت جهود التكامل الاقتصادي فيما بين التجمعات العربية الفرعية، وأهمها مجلس التعاون لدول الخليج العربي، ودول اتفاق أغادير. وبذلك ازدادت فرص التنسيق الضريبي فيما بين الدول الأعضاء فيهما. وفي سبيل دعم فرص نجاح التنسيق الضريبي في إطار التجمعات العربية، فإن الأمر يتطلب تسريع جهود الإصلاح للأنظمة الضريبية العربية لتحقيق المزيد من التقارب بينها وكذلك تطوير إدارات الضرائب وإيجاد آلية للتعاون بين مختلف الإدارات الضريبية في الدول الأعضاء في هذه التجمعات.

إضافة إلى ما سبق، فإن وجود الدول في تجمع إقليمي يخلق ارتباطاً تبادلياً (Interdependence) بين اقتصاداتها بحيث تتأثر كل الدول الأعضاء بالتغيرات الاقتصادية التي تحدث في أي منها. وبذلك فإن إمكانيات نجاح التنسيق الضريبي والاقتصادي الكلي بوجه عام تزداد كلما كانت درجة التقارب والتجانس الاقتصادي بين أعضاء التجمع من حيث

مستويات واتجاهات مؤشرات الاقتصاد الكلي عالية. وفي هذا الصدد، يشار إلى أن هناك علاقة تبادلية بين تنسيق السياسات الاقتصادية الكلية ودرجة التقارب والتجانس الاقتصادي بين أعضاء التجمع الاقتصادي. ففي الوقت الذي يؤدي فيه تقارب الأوضاع الاقتصادية بين الدول إلى تمهيد الطريق لنجاح تنسيق السياسات بينها، فإن تكثيف جهود تنسيق السياسات بين الدول يؤدي إلى زيادة تقاربها الاقتصادي، الأمر الذي يتضح من إطار رقم (2). وبناءً على ما سبق، فإنه من المهم دراسة الأوضاع الاقتصادية الكلية في التجمعات الاقتصادية المعنية بالتنسيق الضريبي في المنطقة العربية وذلك بغرض إدراك حجم تحدي وإمكانات التنسيق الضريبي فيما بين أعضاء كل مجموعة.

إطار رقم (2) : السياسة الاقتصادية الكلية والتجمعات الاقتصادية الإقليمية⁽⁸⁾

تشير الأدبيات في مجال الاقتصاد الكلي إلى بعض الحقائق فيما يتعلق بقضايا السياسة الاقتصادية الكلية في حالة التجمعات الاقتصادية الإقليمية. أولاً، هناك ارتباط تبادلي (Interdependence) بين الدول الأعضاء في التجمع بحيث تؤدي التغيرات الاقتصادية الكلية الكبيرة، توسع المالية العامة في إحدى الدول على سبيل المثال، إلى آثار سلبية على ميزان الحساب الجاري للدولة وأثار إيجابية على ميزان الحساب الجاري لدولة أو عدد من الدول الأخرى الأعضاء في التجمع. وبذلك فإن هناك حاجة لتنسيق السياسات الاقتصادية بين أعضاء التجمع للوصول إلى الحزمة المثلى من السياسات التي تعظم الرفاه لكل الأعضاء. ثانياً، تؤدي التغيرات في الأوضاع المالية في أحد الدول الأعضاء إلى تغيير وضع منحنيات التوازن الداخلي والخارجي وإلى التأثير على سعر الصرف الحقيقي وبالتالي مستوى الإنتاج في دول المجموعة. وبذلك فإن هناك حاجة لكل من السياسة المالية وسياسة سعر الصرف للتوصل إلى حالة التوازن بين منحنيات التوازن الداخلي والخارجي. ومن الممكن أن يؤدي ذلك إلى نتيجتين مهمتين في إطار التجمعات الإقليمية، الأولى، أن السياسة المالية يستحسن ألا يتم وضعها وتحليلها بمعزل عن سياسة سعر الصرف و/أو السياسة النقدية. والنتيجة الثانية أنه إذا كان من الممكن إبطال آثار السياسة المالية من خلال استخدام السياسة النقدية و/أو سياسة سعر الصرف فإن ذلك يعطي المزيد من التأكيد على أهمية تنسيق السياسات بين أعضاء التجمع لضمان التوصل إلى حالة توازن مقبولة لكل الأعضاء

⁽⁸⁾ Appleyard and Field (1995); O'Connel (1997).

(The Cooperative Equilibrium Solution). ثالثاً، أن الضرائب والرسوم على التجارة الخارجية والتي يعتمد عليها عدد من الدول العربية من الممكن أن تلعب دوراً كأداة للسياسة المالية بجانب دورها كمصدر للإيرادات. ويرجع ذلك إلى أثرها على منحنيات التوازن الداخلي والخارجي في الدول الأعضاء في المجموعة. فعلى سبيل المثال، بمقدور الدولة تخفيض الضرائب للحفاظ على توازن الحساب الجاري في حالة تخفيض قيمة العملة (Devaluation) وتؤكد هذه النقطة، أيضاً، على أهمية التنسيق الضريبي بين أعضاء المجموعة. رابعاً وفيما يتعلق بالتنافس بين الدول الأعضاء في التجمعات الاقتصادية حول موارد الاستثمارات الخارجية والمحلية فإن التنسيق بين السياسات وعلى وجه الخصوص السياسات والنظم الضريبية بين الأعضاء يعد من أهم وأنجح الخطوات الممكن اتخاذها في إطار التجمع حيث أنه يضمن أن يكون التنافس بين الدول على أساس المزايا النسبية بما يحقق الكفاءة الاقتصادية. كما أنه يضمن مراعاة مصالح كل من الدول الأعضاء إذا ما اقتضت الضرورة وضع أو تعديل الضرائب. بمعنى آخر إن لم يكن بالإمكان خلق بيئة خالية من التشوهات، فإن أفضل بديل ثاني (Second Best) يتمثل خلق بيئة يتم فيها التنسيق بين مختلف الأطراف. وبناء على ما سبق، فإن نجاح التنسيق الضريبي بين أي مجموعة من الدول يقتضي وجود بيئة اقتصادية كلية مستقرة ووجود مقومات مناسبة للاندماج كمجموعة.

رابعاً : واقع وإمكانات التنسيق الضريبي في التجمعات العربية

نورد فيما يلي التطورات الحاصلة في مجال التكامل الاقتصادي وواقع وإمكانات التنسيق الضريبي في التجمعات العربية الثلاث : مجلس التعاون الخليجي، دول اتفاق أغادير، ومنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى.

أ- مجلس التعاون لدول الخليج العربية

توصل مجلس التعاون لدول الخليج العربية إلى مرحلة متطورة من التعاون الاقتصادي، بإنشاء الاتحاد الجمركي لدول الخليج، الذي بدأ في يناير 2003، ولقد خطت دول المجلس نحو هذه

المرحلة المهمة من التنسيق الضريبي في إطار التعاون الاقتصادي الموحد، وذلك بتوحيد التعرفة الجمركية في جميع دول المجلس بنسبة 5 في المائة على غالبية السلع المستوردة، وإلغاء جميع الحدود الجمركية فيما بين دول المجلس بحيث يتم فرض التعرفة الجمركية على السلع المستوردة مرة واحدة وذلك عند عبورها الحدود الاتحادية. كما اعتمدت دول المجلس آلية توزيع الإيرادات الجمركية المستوفاة على السلع الأجنبية.

كما مضت دول المجلس قدماً في مساعيها الرامية إلى تعزيز التكامل وقررت إنشاء اتحاد نقدي تسود فيه عملة خليجية موحدة مثبتة بالدولار الأمريكي في موعد أقصاه عام 2010. ويتم حالياً استكمال معايير الأداء الاقتصادي ذات العلاقة بالاستقرار المالي والنقدي وضمان تقاربها بين دول المنطقة بهدف ضمان نجاح الاتحاد الجمركي تمهيداً لإطلاق العملة الخليجية الموحدة. وفي جانب الأداء الاقتصادي، سجلت معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ارتفاعاً ملحوظاً خلال السنوات الثلاث الماضية، حيث زادت عن مستوى 3 في المائة في جميع دول المجلس باستثناء الكويت، كما أن معدلات النمو كانت مستقرة نسبياً خلال هذه الفترة. وتعتبر معدلات التضخم منخفضة حيث لم تتجاوز متوسط 1.5 في المائة إلا في دولة الإمارات، والتي استقر معدل التضخم فيها خلال الفترة في حدود 2.8 في المائة سنوياً. ويشار إلى أن متوسط التغير بين معدلات التضخم في مجلس التعاون الخليجي قد بلغ نحو 1.2 في عام 2002 مقارنة بنحو 1.6 في عام 1993، الأمر الذي يعكس مدى استقرار التضخم في المنطقة. ويتميز مجلس التعاون بكثافة مرتفعة للصادرات حيث بلغ متوسط نسبة الصادرات إلى الناتج المحلي الإجمالي في المجلس نحو 57 في المائة خلال الفترة 2001-2003. وقد تراوح متوسط هذه النسبة بين 36 في المائة في السعودية و75 في المائة في الكويت خلال الفترة. وبجانب ذلك تتميز دول المجلس أيضاً بوجود فرق كبير بين الصادرات والواردات. ويلاحظ أن هناك تباين بين دول المجلس حيث تعادل نسبة الواردات إلى الناتج الإجمالي نصف نسبة الصادرات إلى الناتج الإجمالي في 4 من الدول وما يزيد عن نحو 70 في المائة في دولتين هما الإمارات والبحرين وذلك خلال الفترة

2001-2003. وتعزى هذه الملاحظات بشكل رئيسي إلى الدور الكبير الذي يلعبه قطاع النفط في اقتصادات دول المجلس. وتتعكس هذه النسب للصادرات والواردات على شكل فوائض كبيرة في الموازين الجارية والكلية لمعظم دول مجلس التعاون الخليجي.

في المقابل، يشير المستوى المنخفض للتجارة البينية للمجلس، حيث تبين التقديرات أن نسبتها لم تتعد نحو 6 في المائة من إجمالي تجارة دول المجلس ونحو 4 في المائة من الناتج الإجمالي للدول، إلى محدودية إمكانيات التكامل الاقتصادي بين دول المجلس. ويفسر ذلك بسبب تشابه اقتصاديات دول المجلس من حيث الموارد واعتمادها الكبير على النفط ومشتقاته التي توجه غالبية صادراتها إلى خارج المجلس. وعلى الرغم من أن التجارة بين دول المجلس باستثناء النفط ترتفع نسبتها إلى إجمالي التجارة، إلا أن هذا الوضع يعكس بشكل واضح كيف أن تشابه الموارد يحد من مستوى التجارة البينية. وفي السياق نفسه، يلاحظ المستوى المرتفع للتقارب النقدي (Monetary Convergence) الذي يأتي نتيجة لاستخدام الدولار كعملة تثبيت، الأمر الذي يفسر المستوى المنخفض لحدة تقلبات سعر الصرف في دول المجلس مقارنة مع الدول العربية الأخرى، ويفسر أيضاً تقارب مستويات التضخم وأسعار الفائدة التي أشرنا لها أعلاه.

وفي ضوء ما سبق، نلخص إلى أن هناك مقومات تعزز من فرص نجاح مجلس التعاون الخليجي في الاندماج، وذلك نظراً لكونه اتحاد بين اقتصادات متشابهة من حيث الموارد والتوجه الاقتصادي. وفيما يتعلق بالتنسيق الضريبي بين دول المجلس، فعلى الرغم من أن الضرائب المباشرة وغير المباشرة لا تلعب دوراً هاماً في اقتصادات دول المجلس كما ينعكس من جدول رقم (1). فإن بإمكان دول المجلس أن تبدأ بالتنسيق وحتى توحيد بعض النظم الضريبية من الآن لتهيئ الساحة لمستقبل قد تبرز فيه الحاجة لتفعيل دور الضرائب في الاقتصاد. ومن أبرز مجالات التنسيق الضريبي مستقبلاً، قيام جميع دول المجلس بفرض ضريبة القيمة المضافة، في وقت واحد، وذلك لتفادي الآثار السلبية التي من الممكن أن تؤثر على حركة التجارة. ولإيضاح

أهمية هذا الموضوع، نشير إلى أن الاتحاد الجمركي الخليجي الذي يطبق تعريفه جمركية موحدة، قد يحتاج بعض دوله التي كانت تطبق تعرفه جمركية أعلى من التعرفه الموحدة، إلى فرض ضريبة محلية تعويضية مثل ضريبة على القيمة المضافة. غير أنه يصعب تطبيق هذه الضريبة بصورة منفردة عن بقية الدول الأعضاء في الاتحاد الجمركي، نظراً لأن ذلك سيؤدي إلى حدوث تسرب في الإيرادات بسبب إزالة الحدود الجمركية بين دول المجلس، ولذلك سيكون من الأهمية أن تتفاوض جميع الدول الأعضاء حول وضع ضريبة قيمة مضافة موحدة أو متسقة.

ب- دول اتفاق أغادير

تضم دول اتفاق أغادير كل من الأردن وتونس ومصر والمغرب، وتشترك هذه الدول في كونها ترتبط باتفاقيات شراكة متقدمة بعض الشيء مقارنة مع الدول العربية الأخرى بالاتحاد الأوروبي. كما أنها تضم مجموعة الدول التي انتهجت الإصلاح الاقتصادي الممنهج وفق برامج المؤسسات الاقتصادية الدولية والعربية في وقت مبكر، مقارنة مع الدول العربية الأخرى. وقد وقعت هذه الدول على اتفاق في عام 2003 "اتفاق أغادير" الذي يقضي بإنشاء منطقة التجارة الحرة بما سيساعد الدول على الاستفادة من قواعد المنشأ التراكمية عند التصدير إلى أسواق الاتحاد الأوروبي، وإقامة منطقة تجارة حرة بين دول البحر الأبيض المتوسط بحلول عام 2012

ولقد حققت دول اتفاق أغادير معدلات نمو حقيقية مرتفعة خلال الفترة 2001-2003 بلغت في المتوسط نحو 4.2 في المائة سنوياً، ويلاحظ أن درجة التباين في الأداء بين دول المجموعة تعتبر منخفضة نسبياً خلال الفترة. كما حققت هذه الدول معدلات تضخم منخفضة خلال الفترة، الأمر الذي يعكس استقرار معدلات التضخم في هذه الدول، وذلك بداية من منتصف عقد التسعينات، في ضوء برامج الإصلاح الاقتصادي التي نفذتها في ذلك الوقت. وتعتبر معدلات النمو والتضخم في هذه الدول مناسبة خاصة عند ملاحظة أن منطقة اليورو قد حققت معدلات

نمو بلغت نحو 0.9 في المائة في المتوسط ومعدل تضخم بلغ نحو 2.2 في المائة في المتوسط، خلال الفترة المذكورة. وبالنسبة للتجارة الخارجية، فقد بلغت نسبة الصادرات إلى الناتج المحلي الإجمالي لمجموع دول اتفاق أغادير نحو 23 في المائة في المتوسط مقارنة بنحو 37 في المائة في الاتحاد الأوروبي. ويلاحظ من جدول رقم (1) أن النسبة لكل من الأردن وتونس تقترب بعض الشيء من مستوى منطقة اليورو في الوقت الذي تبتعد فيه كثيراً هذه النسبة في مصر. وبالنسبة للواردات، فعلى الرغم من أن متوسط نسبتها إلى الناتج الإجمالي والبالغ نحو 37 في المائة خلال الفترة 2001-2003 يعادل تقريباً مستوى الاتحاد الأوروبي والبالغ نحو 35 في المائة خلال الفترة نفسها، إلا أن هناك درجة تباين عالية بعض الشيء بين دول المجموعة. إضافة لذلك يلاحظ أن نسبة الواردات إلى الناتج الإجمالي تفوق نسبة الصادرات إلى الناتج الإجمالي بنحو 14 نقطة مئوية في المتوسط وأن الفارق يرتفع بشكل ملحوظ في حالة الأردن وتونس مقارنة مع المغرب ومصر، الأمر الذي ينعكس سلباً على الموازين الجارية لدول المجموعة وخاصة تونس. كما ينعكس أيضاً على شكل نسب مرتفعة بعض الشيء لإجمالي الدين الخارجي منسوباً إلى الناتج الإجمالي، علماً بأن هذه الدول قد أحرزت تقدماً ملحوظاً في تخفيض نسبة الديون الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي من المستويات المرتفعة في النصف الأول من عقد التسعينات. وبالنسبة للاحتياطيات الأجنبية فيلاحظ ارتفاعها خلال السنوات الأخيرة حيث غطت خلال الفترة 2001-2003 نحو 4 أشهر من الواردات في تونس و8 أشهر في الأردن و12 شهر في كل من مصر والمغرب، وذلك في المتوسط سنوياً خلال الفترة المذكورة.

وفيما يتعلق بجانب المالية العامة، يلاحظ تقارب المؤشرات في جوانب النفقات العامة والإيرادات ومستوى العجز الكلي في الموازنة والذي بلغت نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي نحو 4 في المائة في الأردن ونحو 3 في المائة في تونس ونحو 6 في المائة في مصر ونحو 4 في المائة في المغرب، وذلك في المتوسط خلال الفترة 2001-2003. وتمثل الإيرادات الضريبية مصدراً هاماً للإيرادات بالنسبة لدول اتفاق أغادير مقارنة مع الدول العربية الأخرى،

إلا أنها تعتبر أكثر أهمية بالنسبة لتونس والمغرب مقارنة مع الأردن ومصر، كما يوضح جدول رقم (1). ويلاحظ أن ضرائب الدخل والضرائب على الاستهلاك بمختلف أنواعها (ضرائب ورسوم مبيعات، ضرائب قيمة مضافة... الخ) تمثل المصادر الأهم للإيرادات الضريبية في حالة تونس ومصر تليها الضرائب على التجارة الخارجية، في الوقت الذي تمثل فيه الضرائب على الاستهلاك المصدر الأهم بالنسبة للأردن والمغرب تليها الضرائب على الدخل وعلى التجارة الخارجية. وعلى الرغم من تشابه نسب مساهمة الضرائب في الإيرادات بشكل عام بين دول المجموعة، إلا أن هناك ما يكفي من الاختلاف، كما يوضح جدول رقم (2)، لإتاحة المجال لهذه الدول للتفاوض والتنسيق الضريبي لزيادة حركة التجارة فيما بينها.

وفيما يتعلق بعلاقاتها الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي، يلاحظ أن حجم التجارة الخارجية بين دول اتفاق أغادير ومنطقة اليورو يعتبر مرتفعاً. ويعزى ذلك إلى التقارب الجغرافي وبنية قطاعات الإنتاج التي تتكامل مع تلك الموجودة في منطقة اليورو واتفاقيات الشراكة اليورو-متوسطة التي تمثل وسيلة فاعلة لترسيخ الإصلاحات وزيادة النمو من خلال تقوية العلاقات المالية والاقتصادية. تمثل التجارة الخارجية مع الاتحاد الأوروبي الجزء الأكبر من تجارة تونس والمغرب، حيث تصدر تونس نحو 75 في المائة من صادراتها إلى الاتحاد الأوروبي وتستورد نحو 65 في المائة من وارداتها من دول الاتحاد الأوروبي وهذه النسب هي الأعلى مقارنة بدول منطقة البحر المتوسط، في الوقت الذي تصدر فيه المغرب نحو 60 في المائة من صادراتها وتستورد نحو 55 في المائة من وارداتها من دول الاتحاد الأوروبي. في المقابل، تمثل تجارة مصر والأردن مع الاتحاد الأوروبي نحو 30 في المائة و5 في المائة من إجمالي صادرات كل دولة على التوالي ونحو 25 في المائة من واردات كل من الدولتين. وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن غالبية تجارة كل من مصر والأردن تتم مع الولايات المتحدة ودول الخليج. ومقارنة مع تجارتها مع منطقة اليورو، يلاحظ أن التجارة البينية لدول مجموعة أغادير تعتبر متواضعة تقدر بنحو 5 في المائة من إجمالي تجارة المجموعة. ويعزى ضعف التجارة بين دول

اتفاق أغادير من ناحية إلى تشابه السلع المنتجة ومن ناحية أخرى إلى تواضع البنية التحتية، الأمر الذي حدا بدول الاتفاق على بذل الجهود بشكل منظم من خلال إنشاء منطقة تجارة حرة فيما بينها لتحسين أوضاعها الاقتصادية وتعظيم استفادتها من الشراكة مع دول الاتحاد الأوروبي.

وفي ضوء ما سبق، نلخص إلى أن فرص دول اتفاق أغادير في الاستفادة من منطقة التجارة الحرة بين بعضها البعض ومن اتفاقيات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي تبدو جيدة. ويقتضي ضمان ذلك أن تكثف الدول جهودها لاستيفاء معايير الأداء المتبعة في الاتحاد الأوروبي ولتنسيق وتوحيد المعايير والقوانين التي تحكم العلاقات التجارية وتقوية علاقات الارتباط داخل المنطقة والالتزام بنهج الانضباط المالي. ونظراً لأهمية الضرائب لدول اتفاق أغادير فإن التنسيق الضريبي يمثل أحد المجالات الهامة للعمل المشترك للنهوض بمنطقة التجارة الحرة بينها .

كما أن التنسيق في جانب ضريبة القيمة المضافة على وجه الخصوص، سيعود بفوائد كبيرة على تسهيل عملية التعامل معها من قبل الاتحاد الأوروبي ويزيل الكثير من التعقيدات المرتبطة بقضايا تحديد منشأ السلع المتاجرة بين المجموعتين. كما سيؤدي أيضاً إلى خلق البيئة المناسبة لزيادة التبادل التجاري بين دول اتفاق أغادير وخاصة في مدخلات الإنتاج بالنسبة للسلع الوسيطة، وذلك فضلاً عن إمكانية استخدام مبدأ المنشأ بشكل تراكمي في هذه الدول والذي يستهدفه اتفاق أغادير.

ج- منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى

تضم هذه المنطقة جميع الدول العربية باستثناء جيبوتي والصومال وموريتانيا. ونظراً لأن منطقة التجارة الحرة العربية تضم كل من السودان وسورية ولبنان وليبيا واليمن بالإضافة إلى

مجموعتي دول مجلس التعاون الخليجي ودول اتفاق أغادير، التي قمنا بتحليلهما أعلاه، فإننا نبدأ بملاحظة أن تباين أداء الدول سيزداد وفق غالبية مؤشرات الاقتصاد الكلي. كما أننا نشير إلى أن التحليل سيركز بشكل أساسي على الدول التي لم تغطي أعلاه. فقد فاق متوسط معدل النمو الحقيقي خلال الفترة 2001-2003 مستوى 3 في المائة في الست دول باستثناء لبنان وليبيا، علماً بأن لبنان وليبيا قد حققنا معدلات نمو حقيقي فاقت نحو 3 في المائة خلال العام 2003. كما حققت الدول معدلات تضخم منخفضة تقل عن 3 في المائة باستثناء السودان واليمن والتي تحسن فيها معدل التضخم بشكل كبير خلال السنوات القليلة السابقة مقارنة بعقد التسعينات. وبذلك فإن متوسط معدلي النمو الحقيقي والتضخم يعتبران جيدان بالنسبة لمنطقة التجارة الحرة خلال الفترة المذكورة.

وفي جانب دخل الفرد من الناتج الإجمالي، يلاحظ أن مستوى التباين بين الدول قد ارتفع كثيراً، حيث يقل دخل الفرد السنوي من الناتج عن 1500 دولاراً في المتوسط في 5 دول ويرتفع عن نحو 8000 دولار في 6 دول. وبالنسبة لمؤشرات القطاع الخارجي، يلاحظ أن نسبة الواردات إلى الناتج تفوق نسبة الصادرات إلى الناتج في 6 دول وتقل عنها في 10 دول تشمل بالإضافة إلى دول مجلس التعاون كل من الجزائر وسورية وليبيا واليمن، وهي دول باستثناء سورية تعتمد بشكل كبير على قطاع النفط. ونظراً لاستحواذ كل من الجزائر وليبيا واليمن ولبنان وسورية على احتياجات أجنبية كبيرة فقد ارتفع مؤشر مدى تغطية الواردات بالأشهر ليتراوح بين 3 أشهر في السودان و34 شهراً في ليبيا. وبذلك فإن الاحتياجات الرسمية تغطي واردات 8 أشهر أو أقل في 8 دول وتغطي واردات 12 شهر أو أكثر في بقية الدول. وكذلك حال التباين في المديونية الخارجية حيث يلاحظ أن 9 من دول المجموعة تعاني من مديونية تتراوح نسبتها بين 18 في المائة من الناتج (في عمان) و76 في المائة (في كل من لبنان والأردن)، علماً بأن مديونية السودان البالغة 141 في المائة من الناتج خلال الفترة المذكورة ترتفع كثيراً عن مستوى المجموعة ككل.

وفي جانب المالية العامة، يلاحظ أن مؤشرات الإيرادات الضريبية وأهمية الضرائب بالنسبة للدول إما تشابه دول مجلس التعاون كما هو الحال بالنسبة لليبيا وإما تشابه دول أغادير كما هو الحال بالنسبة للبنان وسورية وبدرجة أقل الجزائر واليمن والسودان.

وبالنسبة للعلاقات الاقتصادية مع الدول الأخرى، يلاحظ أن مستوى التجارة البينية منخفض بالنسبة للدول الستة ولا يتعدى في أحسن الحالات نسبة 15 في المائة من التجارة الإجمالية في حالة سورية والسودان. ويمثل الاتحاد الأوروبي شريك رئيسي بالنسبة للدول الستة وعلى وجه الخصوص ليبيا والتي تذهب 75 في المائة من صادراتها إلى الاتحاد الأوروبي وغالبيتها إلى إيطاليا وتأتي نصف وارداتها من الاتحاد الأوروبي، والجزائر والتي تفوق تجارتها مع الاتحاد الأوروبي نحو 60 في المائة من تجارتها الإجمالية، ولبنان التي تستورد ما يقارب نصف وارداتها من الاتحاد الأوروبي وسورية التي تصدر نصف صادراتها إلى الاتحاد الأوروبي. وفي المقابل يتوزع الجزء الأكبر من صادرات وواردات السودان بشكل متساوي بين اليابان وكوريا الجنوبية والاتحاد الأوروبي، وتتوزع صادرات وواردات اليمن بشكل متساوي بين الدول العربية والإسلامية والهند وكوريا الجنوبية والدول الاشتراكية والولايات المتحدة.

وفي ضوء ما سبق، نلخص إلى أن التباين الكبير بين أوضاع الدول يعني أن وضع معايير لتنسيق السياسات المالية والاقتصادية سيكون مهمة صعبة، إلا أن هناك مجال جيد للاستفادة من منطقة التجارة الحرة في ضوء استمرار العديد من الدول في نهج الإصلاح الاقتصادي، وعلى وجه الخصوص، في جانب المالية العامة من خلال ضبط وترشيد الإنفاق وإصلاح النظم والإدارات الضريبية والعمل على الحفاظ على معدلات النمو والتضخم الجيدة في السنوات الأخيرة وتحسينها لخلق المزيد من الوظائف في منطقة تتسم بمعدلات نمو سكاني مرتفعة تنذر بتفاقم مشكلات البطالة مستقبلاً.

يعمل عدد من الدول العربية على إدخال إصلاحات هيكلية على التعرفة الجمركية والنظام الضريبي بصورة مشتركة لترشيد الإيرادات الضريبية من خلال إيجاد بدائل ضريبية لها قاعدة عريضة والحد من الحماية. ويمثل إدخال العمل بضريبة القيمة المضافة أحد أهم الإصلاحات الضريبية في المنطقة العربية خلال السنوات العشر السابقة، حيث كان عدد الدول المطبقة لضريبة القيمة المضافة اثنين في عام 1990 ليرتفع العدد إلى 8 في عام 2002 ومن المتوقع أن يرتفع العدد حيث أن عدداً من الدول من بينها السعودية واليمن قد أصدرت التشريعات الخاصة ببداية العمل بهذه الضريبة. ويوضح الجدول رقم (3) خصائص ضريبة القيمة المضافة في عدد من الدول العربية. ويلاحظ من الجدول أن هناك مجال كبير للتنسيق بين الدول فيما يتعلق بهذه الضريبة حيث تشير البيانات إلى أن المعدل القياسي لضريبة القيمة المضافة يتراوح بين 10 و 20 في المائة وأن نصف الدول تستخدم معدل واحد والنصف الآخر يستخدم معدلات متعددة وأن أهميتها كمصدر للإيرادات تختلف وإن كان بدرجة غير كبيرة بين الدول. كما يلاحظ أيضاً أن هناك مجالاً للتنسيق ينبع مما لضريبة القيمة المضافة من مزايا ومآلها من انعكاسات وتعييدات.

ومن جانب آخر، يعد عدم توصل الدول الأعضاء في المنطقة لاتفاق يقضي بالإفصاح عن الرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل للتعرفة الجمركية وما يترتب عليه من الالتزام بتخفيضها أو إلزائها بالكامل، من أهم العقبات التي تضعف أثر التخفيضات الجمركية على زيادة التجارة البينية بين أعضاء المنطقة. وقد أوضحت دراسة صندوق النقد العربي⁽⁹⁾ أن هذه الرسوم والضرائب متنوعة وغير واضحة ويتم فرضها وتحصيلها من قبل جهات حكومية متعددة، كما أن المستورد أو المصدر ليس على علم بها في أغلب الأحيان، مما يؤثر على سعر البضاعة في السوق. وأوردت الدراسة أن من أبرز الرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل المستخدمة في الدول الأعضاء هي رسوم "الخدمات" والضرائب المكملة للتعرفة الجمركية. وبالنسبة لرسوم

(9) أنظر المراجع.

الخدمات، فهي تشمل تلك التي تستخلصها السفارات والقنصليات في الدول العربية مقابل التصديق على شهادات المنشأ الوطنية، وفواتير التصدير، وهي رسوم تتعدى قيمة الخدمة المقدمة مما يجعلها رسوم ذات أثر مماثل للتعرفة الجمركية. ومن أهم الخطوات المقترحة لمعالجة هذا الموضوع هو تنسيق طريقة احتساب رسوم خدمات الاستيراد لجعلها مرتبطة بالتكلفة الفعلية وليس كنسبة من القيمة المستوردة. ومن الناحية العملية، فإنه يتعين العمل على إيجاد اتفاق بين الدول الأعضاء لحصر قائمة موحدة لرسوم خدمات الاستيراد التي يسمح استيفؤها من قبل الجهات الرسمية في الدول الأعضاء وتحديد طريقة احتسابها وفق القواعد المعمول بها في الاتفاقيات الدولية، وخاصة في إطار قواعد منظمة التجارة العالمية ومنظمة الجمارك العالمية، واعتبار أي رسوم خدمات الاستيراد الأخرى خارج هذه القائمة الموحدة وغير المعتمدة من قبل المجلس الاقتصادي والاجتماعي مخالفة لأحكام البرنامج التنفيذي لإقامة منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى.

ومما لا شك فيه، فإن التزام الدول الأعضاء في منطقة التجارة الحرة بربط رسوم الخدمات على السلع المستوردة بالتكلفة الفعلية للخدمة سيساعد التاجر العربي على التنبؤ بحيث يمكن احتساب مبالغها ضمن تكاليف التصدير أو الاستيراد، الأمر الذي سيحفز الشركات المصدرة والمستوردة في الدول العربية على زيادة التعامل في التجارة البينية.

وفيما يتعلق بالضرائب على الاستيراد والمكاملة للتعرفة الجمركية، تشير البيانات إلى أنه عدداً من الدول العربية تفرض هذه الضرائب لتكمّل التعرفة الجمركية وذلك بهدف مواجهة النقص في إيرادات الخزينة، ودعم مشاريع التنمية الاقتصادية فيها. وتفرض ضرائب الاستيراد المكاملة للتعرفة الجمركية على غالبية السلع المستوردة فقط، وبنسبة موحدة تقارب من متوسط نسبة التعرفة الجمركية المطبقة على السلع. وكأمثلة لهذه الضرائب يمكن ذكر ضريبة الإقطاع الجبائي في المغرب، وضريبة الدفاع في السودان، وضريبة النهر الصناعي في ليبيا.

وبالنسبة لمجالات التنسيق الضريبي في إطار منطقة التجارة الحرة، يلاحظ بروز بعض الآراء حول ضرورة السعي في الوقت الحاضر نحو تكوين اتحاد جمركي عربي كمرحلة متقدمة من التكامل فيما بين الدول الأعضاء وذلك نظراً لأن غالبية هذه الدول إما قد ارتبطت سلفاً باتفاقيات تجارة حرة مع شركائه الرئيسيين من الدول غير العربية أو أنه يتجه في ذلك المنحى. ويعني ذلك أن الدول العربية لن تخسر الكثير بتكوين الاتحاد الجمركي في الوقت الراهن، بل على العكس فإن أمامها فرصة لتمهيد الساحة لزيادة التجارة فيما بينها وتقوية وضعها تجاه شركائها التجاريين والتجمعات الأخرى وفي مقدمتهم الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. وفي جانب التنسيق الضريبي سيعني الأمر الوصول إلى تعريف جمركية موحدة وإلى دفع عجلة التنسيق في مجال الضرائب المحلية وضرائب دخل الشركات. في المقابل، تجدر الإشارة إلى أن الدول ستضطر إلى عمل مفاضلة (Trade-off) بين (درجة) استقلاليتها الضريبية وقدرتها على فرض وتطبيق الضرائب حالياً وبين المستوى الكبير من التنسيق الضريبي الذي تقتضيه عضوية الاتحاد الجمركي. وبذلك فإن من أهم التحديات بالنسبة للدول العربية فيما يتعلق بالتنسيق الضريبي في هذه الحالة، هو تحديد مدى الاستقلالية الضريبية التي يسمح بها للدول الأعضاء دون المساس بحرية التجارة والمنافسة.

الخاتمة

تم في الورقة دراسة وبحث إمكانيات وواقع التنسيق الضريبي في التجمعات الاقتصادية في المنطقة العربية. وقد شملت الورقة بالتحليل الأساس النظري للتنسيق الضريبي وانعكاساته والتحديات التي تنتظر التجمعات العربية فيما يتعلق به. كما تم في الورقة أيضاً دراسة طبيعة وخصائص التجمعات العربية من حيث مدى قابليتها للتكامل والاندماج وبالتالي إمكانيات نجاح التنسيق الضريبي فيما بينها.

توصلت الورقة إلى عدد من الملاحظات والاستنتاجات تمت مناقشتها بقدر من التفصيل، إلا أن بعضها يستحق التأكيد. أولاً، أدت جهود وبرامج الإصلاح الهيكلي والاقتصادي إلى تحسن نسبي في الوضع المالي وإلى تحقيق بعض التحسن والاستقرار في مؤشرات الاقتصاد الكلي الرئيسية في غالبية الدول العربية. إلا أنه وبالرغم من ذلك فإن البيئة الاقتصادية الكلية بوجه عام والوضع المالي الحالي يحتاجان إلى المزيد من الإصلاح للتوصل إلى درجة جيدة من التقارب الاقتصادي (Convergence) بين الدول، الأمر الذي يوضح حجم تحدي التنسيق الضريبي بين التجمعات العربية.

ثانياً، يرى البعض أن انخفاض الإيرادات من جراء تخفيض الرسوم الجمركية والضرائب يمثل عائقاً أمام جهود التكامل في إطار التجمعات العربية، إلا أن التحليل يشير إلى أن ذلك لا يمثل مشكلة كبيرة في الوقت الحالي. ويعزى ذلك من ناحية إلى وجود الكثير من التعقيد في الأنظمة الضريبية العربية حيث تنتشر الإعفاءات ولا تتناسب القواعد الضريبية مع إمكانيات الدول ولا ترقى إدارات الضرائب إلى المستوى المطلوب. ويعزى من ناحية أخرى، إلى تواضع حجم التجارة البينية العربية. من جانب آخر، سيصبح انخفاض الإيرادات مشكلة لبعض الدول مستقبلاً إذا ما ارتفعت معدلات التجارة البينية وإذا ما أحرزت الدول تقدماً معتبراً في إصلاح نظمها وإداراتها الضريبية. وبذلك فإن على جهود واتفاقيات التنسيق الضريبي أن تأخذ مثل تلك القضايا في الحسبان حتى لا يحدث تراجع عما يتم التوصل إليه في شأن التنسيق مستقبلاً.

ثالثاً، تشير تجارب الدول مع تطبيق ضريبة القيمة المضافة إلى تصاعد دورها في زيادة واستقرار مستوى الإيرادات والإسهام في تحسين الكفاءة الاقتصادية. وبذلك فإن الدول العربية مدعوة لتكثيف الجهود في جانبيين. أولاً، في جانب إصلاح وترقية مهارات الإدارات الضريبية المختصة بضريبة القيمة المضافة وإزالة التعقيدات المرتبطة بطرق تطبيقها. ومن الممكن أن يحدث ذلك على مستوى الدول فرادى ومن خلال التعاون بين الدول الأعضاء في مختلف

التجمعات العربية والإقليمية الأخرى. وثانياً، في جانب تكثيف جهود التنسيق بين أعضاء التجمعات في ضريبة القيمة المضافة، حيث أن ذلك يمثل اتجاهاً واعداً للنجاح ودفع الدول نحو التنسيق في الضرائب والسياسات الأخرى.

وأخيراً، يجدر التأكيد على أهمية أن يسبق التنسيق الضريبي المتدرج إصلاح ضريبي شامل يؤدي إلى خلق نظم ضريبية مرنة وإدارات ضريبية قوية قادرة على القيام بالتنسيق على الوجه الصحيح، وذلك لتفادي أن يؤدي التنسيق الضريبي بين الدول إلى تقنين (Institutionalize) أوجه القصور في النظم الضريبية في كل دولة.

المراجع References

- Ahmad, E., N. Calcoen, S. Danninger and N. Sabharwal, (2004). "Institutions and the Public Sector in Reforming the Public Finances in Middle Eastern and North African Countries. Paper presented at *The Fiscal Reforms in the Arab Countries and the Near East Conference*, Beirut, Lebanon May 18-19 2004.
- Appleyard, D. and Field, A., (1995). *International Economics*, Irwin.
- Cnossen, S. (2003). "How Much Tax Coordination in The European Union ? International Tax and Public Finance, 10, P.625-649; Kluwer Academic Publishers.
- Ebrill, Keen, Bodin and Summers, (2001). *The Modern VAT*, International Monetary Fund.
- Faria, A., (1995). "Tax Coordination and Harmonization" in *Tax Policy Handbook*, edited by P. Shore, P., Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
- International Tax Dialogue Conference on the VAT, Rome, (March 2005). "The Value Added Tax Experience and Issues: background paper".
- Oates, W., (1999). "An Essay On Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature, XXXVII (September).
- O'Connel, S., (1997). "Macroeconomic Harmonization, Trade Reform and Regional Trade in Sub Saharan Africa" in A.Oyejide, I. Elbadawi and P.Collier *Regional Integration and Trade Liberalization in Sub Saharan Africa : Framework, Issues and Methodological Perspective*, Volume 1, London Macmillan.

Ranbur, R. and Keen, M., (1991). "Tax Competition and Tax Coordination," World Bank Working Papers, WPS 738, August 1991.

Schiff, M., and Winters, A. (2003). *Regional Integration and Development*, The World Bank and Oxford University Press.

World Bank (2004). *World Developments Indicators* O4.

د. عادل التجاني علي عبدالله، (ديسمبر 2004). "الإصلاحات المالية في الدول العربية"، صندوق النقد العربي ديسمبر 2004. (www.amfad.org.ae).

د. جمال الدين زروق، (أكتوبر 2001). "التنسيق الضريبي العربي وأثاره المحتملة على قيام منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى"، ورقة مقدمة في المؤتمر العلمي الضريبي الأول، بغداد، العراق .

صندوق النقد العربي، قاعدة البيانات الاقتصادية – الدائرة الاقتصادية والفنية.

صندوق النقد العربي، (يوليو 2000). "الرسوم والضرائب ذات الأثر المماثل للتعرفة الجمركية المفروضة على السلع العربية المستوردة من الدول العربية" دراسة مقدمة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي – جامعة الدول العربية – القاهرة.

التنسيق الضريبي في إطار التجمعات الإقليمية: تجربة الدول العربية

جدول رقم (1)
بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية لبعض التجمعات الاقتصادية العربية
خلال الفترة 2001-2003⁽¹⁾

الجموع الاقتصادية	محال نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة	محال التضخم	متوسط دخل الفرد (دولار أمريكي) للعام 2002 ⁽²⁾	نسبة الصادرات إلى الناتج المحلي الإجمالي	نسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي	نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي	نسبة تعقيد الاختلافات بالإنشور للواردات	نسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي	نسبة الواردات الخارجية إلى إجمالي الواردات
مجلس التعاون الخليجي	4	1.0	19,500 ⁽³⁾	57	35	-	7	33	9
الإمارات	4.2	2.8	13,300 ⁽³⁾	75	55	-	4	25	10
البحرين	5.5	0.1-	8,530	70	59	-	4	28	15
السعودية	3.2	0.7-	7,830	36	17	-	8	33	17
عمان	3.3	0.7-	32,000 ⁽³⁾	55	30	-	6	37	7
قطر	5.9	1.3	16,340	60	25	-	5	34	1
الكويت	0.1	1.4		47	25	-	13	48	2
مجموعه أقطير	4.2	2.3		23	37	51.5	9	25	72
الأردن	4.3	2.0	1,760	28	51	76	8	25	50
كردس	4.0	2.5	1,990	32	45	57	4	30	89
مصر	3.3	3.0	1,470	10	19	36	12	20	66
العرب	5.1	1.5	1,170	21	32	37	12	27	83
منطقة التجارة الحرة	4	2		37	32	57	11	29	36
الأردن	4.3	2.0	1,760	28	51	76	8	25	50
الإمارات	4.2	2.8	19,500 ⁽³⁾	75	55	-	4	30	10
البحرين	5.5	0.1-	8,530	36	17	-	8	33	17
السعودية	3.2	0.7-	7,830	55	30	-	5	34	1
عمان	3.3	0.7-	32,000 ⁽³⁾	60	25	-	13	48	2
قطر	5.9	1.3	16,340	47	25	-	6	37	7
الكويت	0.1	1.4		47	25	-	13	48	67
لبنان	1.9	6.9-	3,990	6	40	-	16	21	15
ليبيا	2.6	3.0	1,470	43	20	-	34	33	66
مصر	3.3	3.0	1,170	10	19	36	12	27	83
العرب	5.1	1.5	490	21	32	49	17	33	22

المصدر: قاعدة البيانات الاقتصادية - صندوق النقد العربي.

(1) القيم المذكورة لجميع المؤشرات باستثناء متوسط دخل الفرد تمثل مبلغ سنوية لمؤوسط قيمة المؤشر خلال الفترة 2001-2003.

(2) المصدر: مؤشرات التنمية الدولية 2004، البنك الدولي.

(3) متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالدولار خلال الفترة 2001-2003.

جدول رقم (2)

متوسط نسب البنود الضريبية لمجموعة أغادير ولدول عربية أخرى
خلال الفترة 2003-2001

الضرائب على العقارات	الضرائب على التجارة	الضرائب على الدخل والأرباح	الضرائب على الاستهلاك	
1	17	34	43	مجموعة أغادير
2	21	19	52	الأردن
2	10	46	41	تونس
0.01	19	40	33	مصر
0	18	29	47	المغرب
				دول عربية أخرى
0	37	29	19	السودان
1	11	74	2	سورية
8	44	19	24	لبنان
0.1	29	41	26	اليمن
1.3	39	33	22	موريتانيا

المصدر : قاعدة البيانات الاقتصادية - صندوق النقد العربي.

جدول رقم (3)
بيانات عن ضريبة القيمة المضافة في الدول العربية
ودول أخرى مختارة

الدولة	تاريخ التطبيق	المعدل العادي	معدلات أخرى	متوسط دخل الفرد (دولار أمريكي) عام 2002	إيرادات ضريبة القيمة المضافة، عام	كنسبة من الناتج الإجمالي	كنسبة من إيرادات الضرائب
الجزائر	أبريل 1992	17	7	1,720	31.0	3.1	
مصر	يوليو 1991	10	30،20،5	1,470	28	4.5	
الأردن	يناير 2001	16	4	1,760	غ.م	4.5	
لبنان	فبراير 2002	10		1,990	غ.م	3.8	
موريتانيا	يناير 1995	14		280	23.3	3.5	
المغرب	أبريل 1986	20	14،10،7	1,170	22.7	5.6	
السودان	يونيو 2000	10		370	غ.م	1.2	
تونس	يوليو 1988	18	29،10،6	1,990	25.3	6.5	
فرنسا	يناير 1948	19.6	2.1،5.5	22,240	17.0	7.8	
ألمانيا	يناير 1968	16	7	22,700	18.3	6.9	
المملكة المتحدة	أبريل 1973	17.5	5	25,510	18.7	6.8	
إيطاليا	يناير 1973	20	16،10،4	19,080	12.5	5.4	
أسبانيا	يناير 1986	16	7،4	14,580	17.6	6.2	
البرتغال	يناير 1986	19	12،5	10,720	23.3	8.0	
تركيا	يناير 1985	18	8،1	2,490	20.3	6.5	

المصدر: Ebrill and Others (2001).
غ.م: غير متوفرة.

