

تحديات السياسة المالية والضريبية في ظل أزمة كورونا

الأستاذ الدكتور

طارق محمود عبد السلام السالوس

كلية الحقوق – جامعة حلوان

مدير معهد العلوم المالية والضريبية (سابقاً)

عميد كلية القانون بالجامعة الأمريكية في الإمارات (سابقاً)

المحامى بالنقض والدستورية العليا

مقدمة

أدى تفشي فيروس كورونا إلى أزمة صحية وانخفاض في النشاط الاقتصادي لم يسبق له مثيل في التاريخ الحديث^(١)، ولقد كان لتدابير الاحتواء والتخفيف آثار اقتصادية مفاجئة وعميقة. حيث أدت الأزمة الصحية إلى صدمات جانبية للعرض والطلب^(٢). وقد أدت هذه التدابير إلى خفض الإنتاج، وخلق صدمات في العرض، مما أدى إلى انخفاض الطلب. وتشير تقديرات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى أن تدابير الاحتواء والتخفيف يمكن أن تؤدي إلى انخفاض مبدئي في النشاط الاقتصادي بحوالي ٢٥٪ في بعض البلدان، وانخفاض إنفاق المستهلكين مبدئيًا بنحو الثلث.

إلى جانب ذلك هناك درجة عالية من عدم اليقين بشأن تطور الوباء. فهناك أوجه عدم يقين فيما يتعلق بالعدد الفعلي للأشخاص المصابين حالياً بالفيروس وكذلك الذين سبق وأن أصيبوا به وتعافوا منه. ولكن التأثير الفعلي لتدابير الاحتواء والتخفيف يعتمد أيضًا على توقيت وقوة التنفيذ التي قد تختلف من بلد لآخر^(٣).

(١) فهي أزمة خافضة رافعة، خفضت مشروعات ورفعت أخرى، وهي أزمة طامة لم تدع بلدًا إلا ووطنه، حتى مكة والمدينة، وهي أزمة لواحة للبشر لحقت حتى بأولئك الذين حاولوا الهروب منها، وهي أزمة صاخة فر المرء منها من ذويه بإجراءات العلق والحجر والعزل، ولقد أصابت قوما ظنوا أنهم مانعتهم حصونهم منها، فأتاهم الله بها من حيث لم يحتسبوا، ولقد جاء الله بها نذيرا للبشر عليها (كوفيد تسعة عشر)، وهي أزمة ليس لها من دون الله كاشفة، وفيها ما يكفي من المزدجر، فهل تغني النذر، ولقد كان احتواء وتخفيف انتشار الفيروس التاجي بحق الأولوية الأولى للسلطات العامة، وذلك للحد من الإصابة بالمرض الذي يسببه (COVID-19) وبالتالي الحد من الضغط على النظم الصحية. ولقد أدخلت العديد من البلدان تدابير احتواء وتخفيف واسعة النطاق لإبطاء وتقليل معدلات الإصابة.

(2) Guerrieri, V. et al. (2020), Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?

(3) OECD (2020), Coronavirus (COVID-19): Joint actions to win the war, Statement by OECD Secretary General,

وتعتبر التكاليف البشرية والاقتصادية للفيروس حتى الآن هائلة بالفعل، ويمكن أن تزداد. وقد يكون من الممكن تخفيف تدابير الاحتواء والتخفيف تدريجيًا عندما تتوفر الحلول الطبية من خلال العلاجات المحسنة، أو الاختبارات الموسعة، أو انخفاض عدد الحالات، أو توسيع أماكن المستشفيات. ومع ذلك، هناك قدر كبير من عدم اليقين بشأن نتائج هذه الجهود. حيث يؤثر في ذلك أيضًا ما سيكون عليه سلوك المستهلك والعمل عندما يصبح الاحتواء والتخفيف أقل تشددًا.

وهنا يحتاج صانعو السياسات إلى تحديد أهدافهم بوضوح والعمل على الحفاظ على الثقة.

مشكلة البحث:

في ظل الأزمة تواجه كل من السياسة المالية و الضريبية عددا من التحديات تتمثل فيما يلي:

تحديات السياسة المالية في ظل أزمة كورونا:

يتمثل التحدي المباشر للسياسة المالية، في دعم الجهود المبذولة للحد من الأزمة الصحية. وهذا يتطلب تحسين تمويل وتشغيل أنظمة الرعاية الصحية في أسرع وقت ممكن من خلال زيادة القدرة على العناية المركزة وتوريد المواد الواقية، فضلا عن دعم الجهود لتطوير الاختبارات، والعلاجات واللقاحات. وكلما كانت الجهود المبذولة للتصدي للفيروس أقوى، كلما كان تأثير الفيروس والتأثيرات الاقتصادية المرتبطة به أكثر محدودة⁽¹⁾

<https://www.oecd.org/about/secretary-general/Coronavirus-COVID-19-Joint-actions-to-win-the-war.pdf> (accessed on 2 April 2020)

(1)Eichenbaum, M., S. Rebello and M. Trabandt (2020), "The Macroeconomics of Epidemics", NBER Working Paper 26882, <http://dx.doi.org/10.3386/w26882>.

والتحدي الثاني هو الحد من الآثار السلبية لتدابير الاحتواء والتخفيف على الأسر والشركات. وهذا يعني ضمان الحفاظ على الاقتصاد من الانهيار بينما تقوم المجتمعات بحماية الفئات الأكثر ضعفاً والتكيف مع وجود الخطر الذي يشكله هذا الفيروس.

ويتمثل التحدي الثالث في دعم الانتعاش الاقتصادي لضمان سرعة الانتعاش من الأزمة قدر الإمكان. حيث يمكن النظر في برامج التحفيز ذات التوقيت المناسب والواسعة بما فيه الكفاية والمستدامة بشكل مناسب.

يتمثل التحدي الأخير في تعزيز مرونة النظم الاقتصادية والصحية. وهذا يشمل الحاجة إلى تعزيز قدرة النظم الصحية على الاستجابة للأوبئة مبكراً ، مع مراعاة الاستخدام المتزايد لآليات الاستجابة السريعة . تحديات الإدارة الضريبية في ظل أزمة كورونا:

كما تواجه الإدارة الضريبية في ظل الأزمة الاقتصادية عدداً من التحديات المتعارضة فيما بينها، تتمثل في انخفاض الإيرادات الضريبية مع ضعف الدعم الحكومي للإدارة، في ذات الوقت الذي تتزايد فيه أعباؤها.

وتتمثل أعباء الإدارة الضريبية في ظل الأزمة في ضرورة قيامها بدور متعدد الجوانب، فهي من ناحية تسعى إلى الحد من حالات التهرب الضريبي وعدم الإذعان التي تتزايد احتمالاته في ظل الأزمات، وفي الوقت ذاته تتحمل مسئولية تقديم العون للممولين لمساعدتهم على أداء التزاماتهم. مما يفرض عليها من ناحية تفعيل إجراءات التنفيذ للحد من التهرب، بجانب تفعيل إجراءات الدعم لرفع قدرة الممولين على الإذعان الضريبي.

ولا شك أن كلا الأمرين بحاجة إلى دقة في الأداء حتى لا يطفئ أحدهما على الآخر. بحيث لا تفرط في تقديم الدعم على نحو يسمح بإفلات غير الملتزمين، ولا أن تتشدد في إجراءات التنفيذ بما قد يترتب عليه مزيداً من الضغوط على الممولين وتعرضهم لمخاطر الانهيار.

والقيام بهذه المهمة هو أمر مطلوب في كل وقت إلا أنه في ظل الأزمات الاقتصادية يفرض نفسه بشكل أكثر إلحاحاً وأدق تطبيقاً. وهو ما يتطلب دراسة كيفية تفعيل دور الإدارة الضريبية في ظل الأزمات الاقتصادية بصفة عامة وأزمة كورونا بصفة خاصة.
هدف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة تقديم مجموعة من الاقتراحات للحكومات حول دور كل من السياسة المالية و الضريبية في دعم الاقتصادات خلال الأزمة، حيث يتمثل الهدف في وقف تفشي الفيروس. ويتبع ذلك سياسات التخفيف ، حيث غالباً ما تتطوي إجراءات الاحتواء والتخفيف على فرض قيود قوية على النشاط الاجتماعي والاقتصادي ، بما في ذلك التباعد الاجتماعي والإغلاق.

ومن المحتمل أن يتبع الاحتواء والتخفيف مرحلة انتقالية طويلة. في هذه المرحلة ، يمكن أن يكون تخفيف التدابير تدريجياً حسب نوع النشاط، أو جزئياً حسب الموقع أو الديموغرافيا. بينما يُسمح تدريجياً باستئناف النشاط الاقتصادي، يمكن أن تستمر القيود لقطاعات محددة ، على سبيل المثال السياحة. كما يمكن أن يكون أيضاً متقطعاً ، أي استرخاء ثم شد مرة أخرى مع تزايد مخاطر تفشي المرض. ثم مرحلة ما بعد - COVID-19 الوبائية.
على هذه الخلفية، يمكن ملاحظة أو توقع أربع مراحل عريضة للسياسة المالية والضريبية. على النحو التالي:

المرحلة الأولى :مرحلة الاستجابة الأولية لتفشي المرض ، مع التركيز على السيولة ودعم الدخل ، تدريجياً إلى جهد أكثر استدامة للحد من الآثار السلبية للاحتواء والتخفيف

المرحلة الثانية :هي مرحلة الاحتواء والتخفيف ، وتستمر في الانتقال من الاحتواء والتخفيف إلى مرحلة التعافي.

المرحلة الثالثة : وهي مرحلة التعافي، مع ملاحظة أنه في بعض الحالات قد تحتاج تدابير الاحتواء والتخفيف إلى إعادة نتيجة تزايد مخاطر تفشي المرض مرة أخرى.

المرحلة الرابعة :وهى مرحلة ما بعد الأزمة ويمكن أن نطلق عليها مرحلة استعادة المالية العامة.

مع ملاحظة أن هذه المراحل قد تتداخل جزئياً ، وقد تختلف من بلد لآخر. وسوف يتم مناقشة أولويات السياسة المالية ودور الإدارة الضريبية في كل مرحلة من هذه المراحل مع دمج المرحلتين الأولى والثانية لتشابههما تجنباً للتكرار. وستكون بعنوان مرحلة الاحتواء، ولكن قبل البدء في هذه المراحل يجب إعطاء فكرة موجزة عن أزمة كورونا وانعكاساتها الاقتصادية، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول :أزمة كورونا من الجوانب الاقتصادية والمالية

الفصل الثانى :دور السياسة المالية و الضريبية فى مرحلة احتواء الأزمة.

الفصل الثالث :دور السياسة المالية والضريبية في مرحلة التعافي من الأزمة.

الفصل الرابع :دور السياسة المالية و الضريبية في مرحلة ما بعد الأزمة.

الفصل الأول

أزمة كورونا من الجوانب الاقتصادية والمالية

في هذا الفصل نتناول فكرة موجزة عن تداعيات أزمة كورونا من جوانبها الاقتصادية والمالية في مبحث أول، ثم نوضح الآليات المالية والنقدية لمواجهة الأزمة في مبحث ثان، وفي المبحث الثالث والأخير من هذا الفصل نوضح انعكاسات الأزمة على الإذعان الضريبي في مبحث ثالث، وذلك في ثلاث مباحث.

المبحث الأول

التداعيات الاقتصادية والمالية لأزمة كورونا

تغير العالم كثيرا في الأشهر القليلة الماضية بدءا من إعلان منظمة الصحة العالمية اعتبار فيروس كورونا وباءً عالمياً. حيث بدأت دول العالم في تطبيق عمليات الحجر الصحي الضرورية وممارسات التباعد الاجتماعي لاحتواء الجائحة، وأصبح العالم في حالة "إغلاق عام كبير". وأعقب ذلك انهيار في النشاط بحجم وسرعة غير مسبوقتين.

ومن المتوقع أن يتطور "الإغلاق العام الكبير" على ثلاث مراحل، أولها دخول البلدان في طور الإغلاق العام، ثم خروجها منه، وأخيراً إفلاتها منه عند اكتشاف حل طبي للجائحة. وهناك بلدان كثيرة تمر بالمرحلة الثانية حالياً، حيث تعيد فتح نشاطها الاقتصادي، مع وجود دلائل مبكرة تشير إلى التعافي، وإن كانت معرضة لمخاطر موجة ثانية من العدوى قد تضطرها لإعادة فرض الإغلاق العام من جديد. وبإجراء مسح للمشهد الاقتصادي، نجده مشهداً مذهلاً بمجرد النظر إلى نطاق "الإغلاق العام العالمي" ودرجة حدته. والأكثر مأساوية في هذا الصدد هو أن الجائحة أزهدت بالفعل مئات الآلاف من الأرواح على مستوى العالم. وأسفر ذلك عن أزمة اقتصادية لم يشهد العالم مثلها من قبل⁽¹⁾.

وبالتالي تمخضت الأزمة الصحية عن انعكاسات حادة على النشاط الاقتصادي. فنتيجة لهذه الجائحة شهد الاقتصاد العالمي انكماشاً حاداً بواقع -3% في عام 2020، وهو أسوأ بكثير مما ترتب على الأزمة المالية العالمية في 2008-2009. وفي أحد السيناريوهات الأساسية، الذي يفترض انحسار الجائحة في النصف الثاني من عام 2020 وإمكانية تخفيف جهود الاحتواء

(1) [Gita Gopinath](#), The Great Lockdown through a Global Lens, IMF Blog, JUNE 16, 2020.

بالتدرج، من المتوقع أن ينمو الاقتصاد العالمي بمعدل ٥,٨% في ٢٠٢١ مع عودة النشاط الاقتصادي إلى طبيعته، بمساعدة الدعم المقدم من السياسات.

وهناك عدم يقين شديد يحيط بتنبؤات النمو العالمي. فالتداعيات الاقتصادية تعتمد على عوامل تتفاعل بطرق يصعب التنبؤ بها، بما في ذلك مسار الجائحة، وكثافة جهود الاحتواء ودرجة فعاليتها، ومدى الاضطرابات المتعلقة بالعرض، وتداعيات التشديد الحاد لأوضاع الأسواق المالية العالمية، والتحويلات في أنماط الإنفاق، والتغيرات السلوكية (كأن يتجنب الناس مراكز التسوق والمواصلات العامة)، والآثار على الثقة، وأسعار السلع الأولية المتقلبة. ويواجه كثير من البلدان أزمة متعددة الأبعاد تتألف من صدمة صحية، واضطرابات اقتصادية محلية، وهبوط حاد في الطلب الخارجي، وتحويلات في وجهة تدفقات رؤوس الأموال، وانهيار في أسعار السلع الأولية. وتهيمن على الأجواء مخاطر أيلولة الأمور إلى عاقبة أسوأ.

والسياسات الفعالة أمر ضروري لمنع الوصول إلى نتائج أسوأ. وسيتأثر النشاط الاقتصادي على المدى القصير بما يتخذ من إجراءات ضرورية للحد من العدوى وحماية الأرواح، وتتمثل الأولوية العاجلة في احتواء تداعيات تفشي فيروس كورونا (كوفيد-١٩)، وخاصة عن طريق زيادة المصروفات على الرعاية الصحية لتعزيز القدرات والموارد في هذا القطاع مع اعتماد إجراءات للحد من العدوى. وينبغي أن تعمل السياسات الاقتصادية أيضا على تخفيف أثر تراجع النشاط على الأفراد والشركات والنظام المالي؛ وتقليل الآثار العميقة والمستمرة للتباطؤ الحاد الذي لا يمكن تجنبه؛ وضمان إمكانية بدء التعافي الاقتصادي بسرعة بمجرد انحسار الجائحة.

ولأن التداعيات الاقتصادية تمثل في الأساس انعكاسا للصدمة الحادة التي تتعرض لها قطاعات معينة، ينبغي أن يطبق صناع السياسات إجراءات جوهرية موجهة على مستوى المالية العامة والسياسة النقدية والأسواق المالية،

لدعم الأسر والأعمال المتضررة. وستساعد هذه الإجراءات على الاحتفاظ بالعلاقات الاقتصادية طوال فترة توقف النشاط، كما أنها ضرورية لتمكين النشاط من العودة إلى طبيعته تدريجياً بمجرد انحسار الجائحة وإلغاء إجراءات الاحتواء. وقد كانت استجابة المالية العامة سريعة وكبيرة في كثير من الاقتصادات المتقدمة المتأثرة بالأزمة (كأستراليا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا واليابان وإسبانيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة). وفي كثير من اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية أيضاً (كالصين وإندونيسيا وجنوب إفريقيا)، بدأ تقديم دعم كبير من المالية العامة للقطاعات والعمالة الأشد تضرراً، أو أُعلن أنه تقرر تقديمه. وسيتعين تكثيف هذه الإجراءات المالية إذا استمر تعطُّل النشاط الاقتصادي أو كان انتعاش النشاط شديد الضعف بعد رفع القيود. وقد يتطلب الأمر دعماً خارجياً للاقتصادات التي تواجه قيوداً تمويلية في سعيها لمكافحة الجائحة وآثارها. ويمكن أن يؤدي القيام بعملية تحفيز مالي واسعة النطاق إلى الحيلولة دون انخفاض أكبر في مستوى الثقة، وزيادة الطلب الكلي، وتجنب هبوط اقتصادي أعمق.

ومن الإجراءات المهمة التي اتخذتها البنوك المركزية الكبرى توفير تسهيلات للتحفيز النقدي وإتاحة السيولة من أجل تخفيف الضغط النظامي. وقد دعمت هذه الإجراءات الثقة وساهمت في الحد من حجم الصدمة، مما هياً للاقتصاد وضعا أفضل يؤهله للتعافي. ويمكن أن يكون للإجراءات المتزامنة تأثير معزز على الاقتصادات المنفردة، كما أنها ستساعد على إتاحة المجال أمام اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية لاستخدام السياسة النقدية في الاستجابة للأوضاع الدورية المحلية. وينبغي لأجهزة الرقابة أيضاً أن تشجع البنوك على إعادة التفاوض بشأن القروض المقدمة للأسر والشركات التي تمر بضائقة في الوقت الراهن مع الحفاظ على تقييم شفاف لمخاطر الائتمان.

وتتمثل قنوات انتقال التأثير من الأزمة الصحية إلى الأزمة الاقتصادية فيما يلي:

• الغلق الشامل لأهم القطاعات الحيوية الغنية بالوظائف كقطاع السياحة وقطاع الخدمات.

• اضطراب عمليات الإنتاج والصناعة التحويلية وإرجاء الخطط الاستثمارية.

• انخفاض أسعار النفط ألحق أضرارا بالبلدان المصدرة للنفط في المنطقة، مما يضع ضغوطا على ميزانيات الحكومات ويفضي إلى انتشار التداعيات إلى بقية الاقتصاد. ومن ناحية أخرى، فالبلدان المستوردة للنفط من المرجح أن تواجه آثارا غير مباشرة، منها انخفاض التدفقات الداخلة من تحويلات العاملين في الخارج وضعف الطلب من بقية بلدان المنطقة على السلع والخدمات.

• وأخيرا، فإن الارتفاعات الحادة في درجة العزوف عالميا عن المخاطر وهروب رؤوس الأموال إلى الأصول المأمونة أدت إلى تراجع تدفقات استثمارات الحافظة إلى المنطقة بنحو ٢ مليار دولار منذ منتصف فبراير، بينما شهدت الأسابيع الأخيرة خروج تدفقات كبيرة. فأسعار الأسهم انخفضت، وفروق العائد على السندات اتسعت. وضيق الأوضاع المالية الذي نشهده حاليا يمكن أن يشكل تحديا جسيما، حيث تشير التقديرات إلى وصول الديون السيادية الخارجية التي يحل أجل استحقاقها على المنطقة في ٢٠٢٠ إلى ٣٥ مليار دولار.

وقدر صندوق النقد الدولي مركز البحرين للدراسات الاستراتيجية والاقتصادية والدولية بعض التداعيات لتأثيراتها على الاقتصاد العالمي (١). نوجزها فيما يلي:

(١) د عمر العبيدلي وغادة عبد الله، تداعيات أزمة الكورونا: نظرة اقتصادية، مركز البحرين للدراسات الاستراتيجية والدولية والطاقة، أبريل ٢٠٢٠. ص ٢-٥.

• **التداعيات الاقتصادية قصيرة الأجل في المجال الصحي:**

- ١- تكلفة الإجراءات الصحية، التي تشمل الحجر والتحاليل، والمعدات الخاصة، والساعات الإضافية للكوادر المتخصصة.
- ٢- الإجراءات الوقائية الصحية، التي تشمل المعقمات والكمادات، واللقاحات (عندما تتوفر قريباً).
- ٣- الإجراءات الوقائية غير الصحية، التي تشمل الترتيبات الأمنية عند الحدود وفي المنشآت العامة، ولإنفاذ الحجر العام وحظر التجوّل.
- ٤- ساعات العمل المفقودة للمصابين وبسبب الغياب الوقائي، وبسبب الغياب للاهتمام بالأطفال بعد إغلاق المدارس.

• **التداعيات الاقتصادية قصيرة الأجل:**

- تضررت جميع القطاعات، ولكن توجد خمس قطاعات ستتحمّل العبء الأكبر بسبب آثار الفيروس المباشرة، وبسبب آثار الإجراءات الصحية الوقائية، وهي:
- ١- السياحة.
 - ٢- الطيران، مثل تخطيط شركة KLM الهولندية لإلغاء ما يصل إلى ٢٠٠٠ وظيفة.
 - ٣- البيع بالتجزئة.
 - ٤- المطاعم.
 - ٥- المواصلات من نقطة إلى نقطة (point-to-point)، التي تشمل سيارات الأجرة والحافلات.

وترى الدراسات أن الدول الخليجية ستتأثر بشكلٍ مضاعفٍ من هذه التطورات، لأنها تعتمد اعتماداً كبيراً على هذه القطاعات، حيث تلعب السياحة الدينية، لا سيّما الحج، دوراً مهماً في الاقتصاد السعودي، كما يتمحور اقتصاد إمارة دبي حول السياحة والبيع بالتجزئة والمطاعم والطيران المدني.

وبالإضافة إلى ذلك، ستواجه سلاسل الإنتاج اضطرابات كبيرة، بسبب إغلاق المنافذ والمصانع ذاتها كإجراء وقائي. لذلك سوف تتضرر الدول المعتمدة على التجارة الدولية، ومنها الدول الخليجية، أكثر من الدول التي تتصف بحدٍ أدنى من الاكتفاء الذاتي، لأن صادراتها ستواجه تراجعاً في الطلب، ولأن وارداتها ستزداد كلفة.

كما قد تتأثر الدول التي تعتمد على الاقتصادات الصينية والكورية والإيطالية (حالياً، قد تتغير الصورة مع انتشار الفيروس) بدرجة أكبر، كونها الاقتصادات الأكثر تضرراً صحياً من الفيروس. وتقع الدول الخليجية ضمن هذه الفئة، لأن الصين وكوريا الجنوبية من أهم مستهلكي النفط في العالم، لا سيما النفط الخليجي. وانعكس ذلك على هيئة تراجع كبير في أسعار النفط يتجاوز ٥٠%، ويمس جميع قطاعات الاقتصادات الخليجية.

وفي حال عدم تقديم مساعدات نقدية من المصارف المركزية، ستسبب أزمة كورونا أزمة مالية أيضاً بسبب الضغط على السيولة، منطلقة من المصارف التي تخدم القطاعات الخمسة المذكورة أعلاه. فتراجعت أسعار الأسهم بشكل كبير خلال عام ٢٠٢٠، وتلاشت مكاسب ثلاث سنوات أو أكثر، ما يشكل ضغطاً كبيراً على ميزانيات المصارف والأسر وصناديق التقاعد.

وحسب تقديرات أحدث النماذج الاقتصادية والإحصائية، سيتراجع معدل نمو الاقتصاد الأمريكي والأوروبي لعام ٢٠٢٠ بنسبة ٢,٦% بسبب هذه التداعيات المباشرة للفيروس. كما ستتراجع الأرباح التجارية الموزعة (dividends) بنسبة ٢٥-٢٨% في الاقتصادين.

• التداعيات الاقتصادية طويلة الأجل

نظراً لقصر الفترة الزمنية منذ بداية الأزمة، لم تبرز بعد التداعيات الاقتصادية طويلة الأجل. ولكن في حال استمرار الأزمة، من المتوقع أن يشهد الاقتصاد العالمي ما يلي:

١ - إفلاس الشركات غير القادرة على تغطية التزاماتها المالية، كجزء من حلقة انكماش اقتصادي مفرغة.

٢ - إفلاس الأفراد غير القادرين على تسديد ديونهم، مثل قروض العقار والسيارات، كجزء من حلقة انكماش اقتصادي مفرغة.

٣ - تسريح الموظفين الذين يعملون في شركات أصبحت غير قادرة على دفع رواتبهم، كجزء من حلقة انكماش اقتصادي مفرغة.

٤ - انهيار النظام المالي بسبب الضغط على السيولة.

٥ - تراجع في العولمة، وارتفاع في الاكتفاء الذاتي في سلاسل الإنتاج لكل دولة، سعياً لتفادي أزمات اقتصادية مستقبلية مماثلة، ولكن على حساب الارتفاع في مستوى المعيشة الذي تسببه العولمة.

ونظراً لسرعة طرح سياسات مالية ونقدية، فلن تبرز على الأرجح هذه التداعيات إلا بشكل محدود، ولكن توجد مخاطر أخرى متعلقة بهذه السياسات، مذكورة أدناه أيضاً.

كورونا والشرق الأوسط^(١):

الأثر الاقتصادي سيكون بالغاً، حيث تسجل المنطقة انكماشاً في ٢٠٢٠ بمتوسط قدره ٣,١% قامت معظم بلدان المنطقة بتعديل توقعات النمو بالخفض بأكثر من ٤ نقاط مئوية في سنة واحدة، وهو ما يعادل استبعاد ٤٢٥ مليار دولار من الناتج الكلي للمنطقة. وجاءت هذه التعديلات بالنسبة

(1) Jihad Azour, COVID-19 Pandemic and the Middle East and Central Asia: Region Facing Dual Shock, IMF Blog, March 23, 2020.

لكل البلدان تقريبا أعلى من التعديلات المسجلة أثناء الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٨ وصدمة أسعار النفط في ٢٠١٥ .

ومن المتوقع أن يلحق ضرر جسيم بوجه خاص بالدول الهشة والمتأثرة بالصراعات :فمن المتوقع أن يؤدي الهبوط الاقتصادي إلى تفاقم حدة التحديات الكبيرة بالفعل التي تواجه هذه البلدان على المستوى الإنساني وفيما يتعلق بأزمة اللاجئين، لا سيما في ظل ضعف البنى التحتية الصحية والأحوال المعيشية في هذه البلدان مما سيحفز من سرعة انتشار الجائحة .

كما وقعت الأرصدة الخارجية وأرصدة المالية العامة تحت وطأة الضغوط حيث تتعرض البلدان المصدرة للنفط لصدمة مزدوجة يتزامن فيها انخفاض الطلب العالمي وانخفاض أسعار النفط، حيث يتوقع تراجع الصادرات النفطية بأكثر من ٢٥٠ مليار دولار في أنحاء المنطقة. ونتيجة لذلك، من المتوقع أن تتحول أرصدة المالية العامة إلى السالب، متجاوزة ١٠% من إجمالي الناتج المحلي في معظم البلدان. أما البلدان المستوردة للنفط فسوف تتأثر سلبا بالتراجع الكبير في تحويلات العاملين في الخارج وتدفقات الاستثمارات ورؤوس الأموال من البلدان المصدرة للنفط. ومع التدهور الكبير في عجز المالية العامة بهذه البلدان - من جراء أثر انخفاض النمو على الإيرادات الضريبية وارتفاع الإنفاق - فمن المتوقع ارتفاع مستوى الدين العام في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وأفغانستان وباكستان إلى قرابة ٩٥% من إجمالي الناتج المحلي .

ويوضح الجدول التالي بعض المؤشرات الاقتصادية للشرق الوسط في ظل أزمة كورونا.

2021	2020	2019	
			نمو إجمالي الناتج المحلي الحقيقي (التغير %)
3.9	3.1-	0.7	منطقة MENAP
4.7	4.2-	0.8-	البلدان المصدرة للنقط
3.3	2.7-	0.6	منها: مجلس التعاون الخليجي
2.5	1.0-	3.5	البلدان المستوردة للنقط
			نمو إجمالي الناتج المحلي غير النفطي¹ (التغير %)
3.9	5.0-	1.8	البلدان المصدرة للنقط في MENAP
3.2	4.3-	2.4	منها: مجلس التعاون الخليجي
			رصيد المالية العامة (% من إجمالي الناتج المحلي)
8.6-	10.8-	4.1-	منطقة MENAP
9.2-	11.8-	3.0-	البلدان المصدرة للنقط
8.1-	10.4-	2.1-	منها: مجلس التعاون الخليجي
7.0-	8.5-	7.3-	البلدان المستوردة للنقط
			رصيد المالية العامة غير النفطي (% من إجمالي الناتج المحلي غير النفطي)
27.5-	31.2-	30.4-	البلدان المصدرة للنقط في MENAP
30.6-	34.4-	34.9-	منها: مجلس التعاون الخليجي
			الحساب الجاري (% من إجمالي الناتج المحلي)
4.5-	5.5-	0.6	منطقة MENAP
4.5-	5.8-	2.7	البلدان المصدرة للنقط
2.1-	3.1-	5.6	منها: مجلس التعاون الخليجي
4.4-	4.9-	5.4-	البلدان المستوردة للنقط

¹ يستبعد منها بيانات ليبيا بسبب عدم توافر بيانات إجمالي الناتج المحلي غير النفطي.

كورونا ومؤسسات الدولة⁽¹⁾:

في ظل التداعيات المالية للأزمة يبرز مبدأ عدم إهدار الموارد العامة كمبدأ أساسي للمؤسسات المملوكة للدولة. وفي هذا السياق، نقدم أربع توصيات أساسية تسترشد بها البلدان في كيفية تحسين أداء هذه المؤسسات:

(1) Vitor Gaspar, Paulo Medas, and John Ralyea, State-Owned Enterprises in the Time of COVID-19, IMFBLOG, May 7, 2020. IMF Blog, March 23, 2020.

١ ينبغي أن تجري الحكومات مراجعات منتظمة لتحديد ما إذا كانت المؤسسة لا تزال ضرورية وما إذا كانت تقدم قيمة كافية مقابل أموال دافعي الضرائب. فعلى سبيل المثال، تجري ألمانيا مراجعات مرة كل عامين.

٢ ينبغي أن تقدم البلدان الحوافز الصحيحة للمديرين لكي يحققوا أداء كفؤاً وللهيئات الحكومية لكي تشرف بالشكل الملائم على كل مؤسسة.

٣ ينبغي للحكومات أيضاً أن تتأكد من كفاية التمويل الذي تحصل عليه المؤسسات المملوكة للدولة حتى تحقق التكاليفات الاقتصادية والاجتماعية المنوطة بها، كما هو الحال في السويد. ويشكل هذا أهمية بالغة في التصدي للأزمات - حتى تتوافر للبنوك والمرافق العامة الموارد الكافية لتقديم القروض المدعمة، والمياه، والكهرباء أثناء هذه الجائحة - وفي تعزيز أهداف التنمية .

٤ يمكن تحقيق نتائج إيجابية بإرساء ظروف تحقق المنافسة العادلة لكل من المؤسسات المملوكة للدولة والشركات الخاصة، وذلك من خلال تشجيع زيادة الإنتاجية وتجنب الحمائية. وهناك بلدان تحد بالفعل من المعاملة التفضيلية للمؤسسات المملوكة للدولة، مثل أستراليا والاتحاد الأوروبي.

كورونا والسياسة الاقتصادية^(١):

يتوقف دور السياسة الاقتصادية في ظل أزمة كورونا على تحديد بعض السمات الخاصة بهذه الأزمة والتي تختلف عن سابقتها من الأزمات الاقتصادية، وفيما يلي بيان ذلك.

مقارنة بين أزمة كورونا والأزمات السابقة:

تعتبر هذه الأزمة **منقطعة النظير**. فهي^(١) تختلف عن سابقتها من الأزمات الاقتصادية من جوانب عديدة تتمثل فيما يلي:

(1)Giovanni Dell’Ariccia, Paolo Mauro, Antonio Spilimbergo, and Jeromin Zettelmeyer, Economic Policies for the COVID-19 War, IMF Blogm, April 1, 2020.

١ - أن الأزمات الاقتصادية السابقة كانت تتبع من أسباب اقتصادية تتعلق بألية أداء النظام الرأسمالي والتي تؤدي إلى انخفاض الطلب الفعلي، بينما الأزمة الحالية بدأت بمنأى عن طبيعة النظام الرأسمالي ونتيجة للإجراءات الضرورية التي اتخذتها دول العالم للحد من انتشار فيروس كورونا المستجد، والذي بدأ في الصين وهي أحد معاقل النظام الشيوعي^(٢).

٢ - الأزمات السابقة كانت تبدأ في القطاع المالي ثم تنتقل إلى القطاع الاقتصادي ثم يؤثر ذلك على كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية. بينما أزمة كورونا بدأت في القطاع الصحي ثم انتقلت إلى الاقتصاد الحقيقي ثم القطاع المالي.

٣ - الأزمة الحالية يحيط بها درجة كبيرة من عدم اليقين لأننا لا ندرك إلا تدريجيا فقط كيف يمكن التعامل مع هذا الفيروس الجديد^(٣).

٤ - على خلاف فترات الهبوط الاقتصادي الأخرى، لم يأت هبوط الناتج في هذه الأزمة مدفوعا بالطلب: إنما هو نتيجة لا مفر منها لإجراءات الحد من انتشار المرض.

٥ - الأزمات السابقة، رغم عمقها وحدتها، ظلت قاصرة على أجزاء أصغر من العالم، من أمريكا اللاتينية في الثمانينات إلى آسيا في التسعينات.

(1) Kristalina Georgieva, A Global Crisis Like No Other Needs a Global Response Like No Other, IMF Blog, April 20, 2020

(٢) والاقتصادي، بأبعاده المحلية والعالمية، ومن المؤكد أن هذه الأزمة ليست أزمة دورية عادية كسابقاتها، بل هي نقطة تحول حاسمة في التاريخ الاقتصادي.

(٣) تحيط أجواء عدم اليقين الشديد بتوقعات الاقتصاد الحالية مع ميل المخاطر إلى إمكانية تردي الأوضاع عن المستوي المتوقع. والمشكلة هي أنه كلما زاد عمق الهبوط الاقتصادي كلما تضاعلت فرص حدوث الانتعاش القوي، لأن التشاؤم المحيط بالمستقبل يترسخ ويعرض الميزانيات العمومية لمزيد من الأضرار. ومن المخاوف السائدة هو أن تظل إجراءات السياسة قاصرة عن إيقاف التأثيرات المرتدة السلبية التي يتعاقب فيها تدهور الأوضاع المالية وزيادة ضعف الاقتصادات.

وحتى الأزمة المالية العالمية منذ عشر سنوات كانت آثارها أكثر تواضعا على الناتج العالمي. أما في الأزمة الحالية أزمة كورونا عمت الأزمة كل أرجاء الأرض.

٦ -وجهت هذه الأزمة ضربة قوية على نحو غير مسبق لقطاع الخدمات. ففي الأزمات المعتادة، يقع الأثر الأكبر على الصناعة التحويلية نتيجة لانخفاض الاستثمار، بينما يكون الأثر على الخدمات منخفضا بوجه عام لأن الطلب الاستهلاكي يكون أقل تأثرا. لكن الأمر مختلف هذه المرة. ففي شهور ذروة الإغلاق العام، كان انكماش قطاع الخدمات أكبر حتى من انكماش قطاع الصناعة التحويلية، ودون فرق في ذلك بين الاقتصادات المتقدمة عن اقتصادات الأسواق الصاعدة. وهناك استثناءات من هذه القاعدة - مثل السويد ومقاطعة تايوان الصينية اللتان اعتمدتا نهجا مختلفا في التعامل مع الأزمة الصحية، مع إجراءات احتواء محدودة من جانب الحكومة، مما جعل الضربة الواقعة على قطاع الخدمات أقل نسبيا منها في قطاع الصناعة التحويلية.

٧ -من الملاحظ تباعد الأسواق المالية عن الاقتصاد العيني ، حيث تنم المؤشرات المالية عن آفاق تعافٍ أقوى مما يشير إليه النشاط العيني. فرغم التصحيح الذي حدث مؤخرا، عوّض مؤشر ستاندارد آند بورز ٥٠٠ معظم الخسائر التي سجلها منذ بداية الأزمة، وحدث تحسن كبير في مؤشر فوتسي للأسواق الصاعدة ومؤشر إفريقيا، كما سجل مؤشر بوفيسبا البرازيلي صعودا كبيرا رغم ما شهدته البرازيل مؤخرا من

ارتفاع كبير في معدلات الإصابة بالفيروس، واستقرت تدفقات الحافظة الداخلة إلى الاقتصادات الصاعدة والنامية⁽¹⁾.

أهداف السياسة الاقتصادية في ظل أزمة كورونا:

مما سبق يتبين أن دور السياسة الاقتصادية في ظل أزمة كورونا ينبغي ألا ينصب على تحفيز الطلب الكلي على الأقل في المراحل الأولى للأزمة. إنما ينبغي أن ينصب تركيز السياسة الاقتصادية على ثلاثة أهداف:

- ضمان عمل القطاعات الضرورية: يجب تعزيز الموارد اللازمة لإجراء اختبارات تشخيص كوفيد-19 وعلاجه. ويجب الحفاظ على انتظام الرعاية الصحية، وإنتاج الغذاء وتوزيعه، والبنية التحتية والمرافق الضرورية. بل إن ذلك قد ينطوي على إجراءات تَدخُّلية من جانب الحكومة لتوفير الإمدادات الأساسية استناداً إلى صلاحيات وقت الحرب التي تعطي أولوية لإبرام عقود حكومية توفر المدخلات التي لا غنى عنها والسلع النهائية، أو تحويل الصناعات إلى احتياجات بعينها، أو إجراء عمليات تأميم انتقائية. ومما يوضح ذلك قيام فرنسا بمصادرة الكمادات الطبية في وقت مبكر من الأزمة، وقيام الولايات المتحدة بتفعيل "قانون الإنتاج الدفاعي" لضمان إنتاج المعدات الطبية اللازمة. وفي حالات النقص الشديد للإمدادات، قد يستدعي الأمر أيضاً اتخاذ إجراءات لتحديد الأنصبة وفرض ضوابط على الأسعار وتطبيق قواعد لمكافحة الاحتياز.

- توفير موارد كافية للمتضررين من الأزمة: فالأسر التي تفقد دخلها بشكل مباشر أو غير مباشر نتيجة لإجراءات الاحتواء ستحتاج إلى دعم الحكومة. ومن المنتظر أن يساعد الدعم على بقاء الناس في بيوتهم مع الاحتفاظ بوظائفهم (الإجازات المرضية الممولة من الحكومة تحد من حركة الأفراد، ومن ثم تخفف مخاطر العدوى). وينبغي التوسع في إعانات

(1) Gita Gopinath, The Great Lockdown through a Global Lens, *IMF Blog*, JUNE 16, 2020

البطالة وإطالة مدتها. ويلزم تقديم تحويلات نقدية تصل إلى المشتغلين بالأعمال الحرة وغير العاملين .

- **الحيولة دون الاضطراب الاقتصادي المفرد: فينبغي أن تحمي السياسات شبكة العلاقات بين العاملين وأصحاب الأعمال، والمنتجين والمستهلكين، والمقرضين والمقترضين، حتى يتسنى استئناف الأعمال بشكل جدي عندما ينحسر هذا الطارئ الطبي. وفي ظل هذه الظروف، سيؤدي إغلاق الشركات إلى فقدان الدراية الفنية في المؤسسات وإيقاف المشروعات الإنتاجية طويلة الأجل بشكل نهائي. وستؤدي الاضطرابات في القطاع المالي أيضا إلى توسيع نطاق العسر الاقتصادي. وينبغي للحكومات أن تقدم دعما استثنائيا للشركات الخاصة، بما في ذلك دعم الأجور، مع وضع شروط ملائمة لذلك. وستتضمن السياسات الداعمة للأسر ومؤسسات الأعمال والقطاع المالي مزيجا من إجراءات السيولة (تقديم الائتمان، وتأجيل الالتزامات المالية) والإجراءات المتعلقة بالملاءة.**

وهناك عدة مفاضلات سيتعين التعامل معها. فإذا أعطيت التحويلات أو القروض المدعمة لشركة كبيرة، ينبغي أن تكون مشروطة بالحفاظ على الوظائف ووضع قيود على مكافآت الرؤساء التنفيذيين، وتوزيعات الأرباح، وإعادة شراء الأسهم. وسيضمن الإفلاس أن يتحمل المساهمون بعض التكلفة، ولكنه سيتسبب أيضا في اضطراب اقتصادي كبير. وهناك خيار وسيط أمام الحكومة هو أن يكون لها حصص ملكية في الشركة. وقد أثبتت أزمات سابقة مدى فعالية الائتمان الذي يقدمه البنك المركزي (من خلال برامج شراء الأصول) أو غيره من مؤسسات الوساطة المالية التي تسيطر عليها الحكومة (من خلال القروض والضمانات)، وذلك إذا كانت السيولة هي المشكلة. وتظهر أسئلة عملية عديدة أيضا فيما يتعلق بتحديد ودعم المتضررين بشدة سواء من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة أو الأفراد المشتغلين بالعمل الحر. وبالنسبة لهؤلاء، ينبغي النظر في تقديم تحويلات مباشرة على أساس مدفوعاتهم الضريبية السابقة. وينبغي دعم هذه

السياسات المحلية بالحفاظ على التجارة والتعاون الدوليين، وهما أساسيان لهزيمة الجائحة وتعظيم فرص التعافي السريع. ومن الضروري الحد من حركة الأفراد لاحتواء هذا الوباء. ولكن على البلدان أن تقاوم النزعة الغريزية لإغلاق التجارة، وخاصة فيما يتعلق بأدوات الرعاية الصحية والتبادل المجاني للمعلومات العلمية.

سيناريوهات بديلة⁽¹⁾:

ما سبق وصفه هو أحد السيناريوهات الأساسية، ولكن نظرا لعدم اليقين الشديد الذي يحيط بمدى الأزمة الصحية ومدى كثافتها، نقوم أيضا باستكشاف سيناريوهات أخرى أكثر سوءا. فقد لا تتحسر الجائحة في النصف الثاني من هذا العام، مما يقود إلى فترة احتواء أطول، وتفاقم الأوضاع المالية، وزيادة الانهيارات في سلاسل العرض العالمية. وفي مثل هذه الحالات، يمكن أن يزداد انخفاض إجمالي الناتج المحلي العالمي بمقدار ٣% إضافية في عام ٢٠٢٠ إذا طال أمد الجائحة هذا العام، بينما يمكن أن ينخفض عن السيناريو الأساسي الذي وضعناه بمقدار ٨% إضافية في العام القادم إذا استمرت الجائحة إلى عام ٢٠٢١.

إجراءات استثنائية:

إن تسطيح منحنى انتشار فيروس كوفيد-١٩ باستخدام الإغلاق العام يسمح للنظم الصحية بمواكبة المرض، مما يسمح بدوره باستئناف النشاط الاقتصادي. ومن هذا المنطلق، لا توجد مفاضلة بين إنقاذ الأرواح وإنقاذ الأرزاق. فينبغي للبلدان مواصلة الإنفاق بسخاء على النظم الصحية، وإجراء اختبارات كشف الفيروس على نطاق واسع، والإحجام عن فرض قيود تجارية على المستلزمات الطبية. ويجب بذل جهد عالمي يضمن حصول كل من البلدان الغنية والفقيرة على الأدوية واللقاحات فور التوصل إليها.

(1) [Gita Gopinath, The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression, IMF Blog, APRIL 14, 2020](#)

وفي فترة توقف الاقتصاد، سيكون على صناعات السياسات التأكد من قدرة الناس على سد احتياجاتها وقدرة منشآت الأعمال على الانتعاش من جديد بمجرد انتهاء المرحلة الحادة من الجائحة. وقد كانت الإجراءات الكبيرة والموجهة التي اتخذها العديد من صناعات السياسات في الوقت المناسب على صعيد سياسة المالية العامة والسياسة النقدية وسياسة القطاع المالي - بما في ذلك ضمانات الائتمان، وتسهيلات السيولة، وإمهال المدينين، والتوسع في تأميمات البطالة، والمزايا المعززة، والتخفيف الضريبي - شريان الحياة لقطاعي الأسر والشركات. وينبغي مواصلة هذا الدعم حتى نهاية مرحلة الاحتواء للحد من استمرار الآثار الغائرة التي يمكن أن تظهر بسبب ضعف الاستثمار وفقدان الوظائف في هذه المرحلة من الهبوط الاقتصادي الحاد.

ويجب على صناعات السياسات أيضا أن يخططوا للتعافي. فعند وقف تطبيق إجراءات الاحتواء، ينبغي أن تتحول السياسات بسرعة إلى دعم الطلب، وتحفيز التشغيل في الشركات، ومعالجة خلل الميزانيات العمومية في القطاعين العام والخاص، لمساندة التعافي. وسيؤدي التحفيز المالي المنسق بين البلدان التي تمتلك حيزا كافيا في ماليتها العامة إلى تعظيم النفع لصالح كل الاقتصادات. وقد يتطلب الأمر مواصلة تأجيل سداد الديون وإعادة هيكلتها أثناء مرحلة التعافي.

ويمثل التعاون متعدد الأطراف مطلبا حيويا لسلامة التعافي العالمي. ولدعم الإنفاق اللازم في البلدان النامية، ينبغي أن يقدم الدائنون الثنائون والمؤسسات المالية الدولية تمويلا ميسرا ومنحا وتخفيفا لأعباء الديون. وقد ساعد تفعيل وإنشاء خطوط تبادل العملات بين البنوك المركزية الكبرى على تخفيف نقص السيولة الدولية، وقد يتطلب الأمر التوسع فيه ليشمل مزيدا من الاقتصادات. فالجهود التعاونية مطلوبة لضمان ألا يتراجع العالم عن العولمة، فلا يتضرر التعافي من جراء زيادة الخسائر في الإنتاجية.

هل أزمة كورونا تسببت في الأزمة الاقتصادية أم فقط زادت من حدتها؟^(١):

هل الأزمة الاقتصادية والمالية، هي نتيجة فيروس كورونا فقط، أم أنها كانت متوقعة وجاء الانتشار السريع للوباء ليسرع وقوعها ويعمقها ويفاقم تداعياتها؟ وهل الإجراءات الحكومية والتغطية الإعلامية غير المسبوقتين، هما لمواجهة الـ فيروس فقط، أم تستهدفان بالإضافة إلى ذلك تبرير التدخلات المباشرة لإنقاذ الاقتصاد من الركود من خلال حزم تحفيز بمئات مليارات الدولارات من الميزانيات الحكومية، ولم يكن مقبولاً ضخها في ظروف عادية؟

فقد بدأت منذ منتصف العام ٢٠١٩ التحذيرات من إمكان تباطؤ الاقتصاد العالمي، ومن تزايد احتمالات وقوع أزمة مالية واقتصادية في العام ٢٠٢٠ حيث توقع الاقتصادي الأميركي الحائز على جائزة نوبل روبرت شيلر أن الركود العالمي خلال العام ٢٠٢٠ هو "مسألة وقت وسيحصل" مشيراً إلى أن السبب الرئيسي لهذا التوقع هو أسعار الأسهم التي ترتفع مقارنة بالأرباح طويلة الأمد المعدلة بشكل دوري بنسبة ٥٣ في المئة عن المعدل المسجل بعد عام ١٩٥٠، و٢١ في المئة عن المعدل بعد أزمة مارس ٢٠٠٩. كذلك حذر نائب مدير الاستثمار في شركة "دوبل لاين" جيفري شيرمان من ركود اقتصادي عالمي منذ النصف الثاني من العام الماضي معدداً أسباباً متنوعة من بينها تأجج الخلاف التجاري بين الولايات المتحدة والصين، والبركست، والاضطرابات السياسية بوجه عام في أوروبا^(٢).

(١) عمر عبد الخالق، أزمة اقتصادية عجلت بها كورونا، مجلة الاقتصاد والأعمال، أبريل ٢٠٢٠.
(٢) لقد بدأت أو هام النمو المستمر في الانهيار بدءاً من سبعينات القرن الماضي عند عدد لا بأس به من المفكرين الذين رأوا أن العالم مقدم على كارثة عالمية على مشارف القرن الواحد والعشرين مالم يوقف هذا النمو وقد صدر ذلك في تقرير شهير لنادى روما عام ١٩٧٢ بعنوان (حدود النمو)، فهل ما حدث تصديقا لتلك النبوءة. راجع في ذلك:

-Meadows et AL: The Limits to Growth, universe Books, New York 1972.

من جهته خفض صندوق النقد الدولي تقديراته لنمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي في ٢٠١٩ إلى مستوى قريب من عتبة الركود العالمي البالغة ٢,٥ في المئة .

ويشير رئيس مجلس الإدارة السابق لشركة "مورجان ستانلي" في آسيا ستيفن روش لعدة عوامل كانت تؤثر إلى احتمال حدوث أزمة في ٢٠٢٠ وأهمها التضخم غير المسبوق في أصول البنوك المركزية حيث بلغ حجم الأصول في الميزانية العمومية لبنك اليابان مثلاً حوالي ١٠٢ في المئة من الناتج المحلي، يليه البنك المركزي الأوروبي بنسبة ٣٩ في المئة، والاحتياط الفيدرالي الأميركي بنسبة ١٧ في المئة. وبلغت قيمة هذه الأصول ١٤,٥ مليار دولار في نوفمبر الماضي. يضاف إلى ذلك ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي الأميركي ودول اليورو واليابان بحوالي ٥,٣ تريليون دولار بين ٢٠٠٨، و٢٠١٨ أي ما يعادل فقط نصف إجمالي ميزانياتهم العمومية. ويضيف روش أيضاً حالة عدم الاستقرار المحتمل في سوق الأسهم الأميركية نتيجة ارتفاع أسعار الأسهم لأعلى متوسط منذ أزمة ٢٠٠٨ في ظل غياب مؤشرات لنمو كبير في الاقتصاد الأميركي أو لارتفاع في أرباح الشركات

ومما لا شك فيه أن الانتشار السريع لفيروس كورونا أثر سلبا وبنسب متفاوتة على معظم القطاعات الإنتاجية مع توقع أن يستمر هذا التأثير لفترة طويلة حيث توقعت "جي. بي مورغان" الأميركية وجود احتمال بنسبة ٨٠ في المئة للركود ما يعني ستة أشهر متتالية من الانكماش الاقتصادي. وخطورة أزمة كورونا أنها أزمة اقتصادية تطل الإنتاج والخدمات وليس أزمة مالية فقط تنعكس على الاقتصاد وهي تتزامن مع اقتصاد عالمي هش بسبب التوترات التجارية والسياسية.

المبحث الثاني

الآليات المالية والنقدية لمواجهة الأزمة

الآليات الاقتصادية العالمية لمواجهة الأزمة^(١): لا شك أن وباء كورونا كان تحدياً هائلاً للاقتصاد العالمي، نظراً لتأثيره الشامل على كافة القطاعات الاقتصادية في وقتٍ متزامن، فإن التساؤل هو "كيف أدارت دول العالم أزمة كورونا اقتصادياً؟"، وبدايةً تبين بدء كافة الحكومات بتقديم معوناتٍ ماليةٍ عاجلة للطبقات محدودة الدخل، والتعهد بدفع رواتب الموظفين لعدة أشهر، والأمثلة في هذا الشأن عديدة، ومع أهمية تلك الجهود، فإن المجتمع الدولي لا يزال يعوّل على الجهود الجماعية للتعامل مع تداعيات أزمة فيروس كورونا، وهنا يمكن الإشارة إلى خمس مؤشراتٍ مهمة:

أولاً: القمة الافتراضية لمجموعة العشرين، التي استضافتها المملكة العربية السعودية في ٢٦ مارس ٢٠٢٠م، والتي أكد العاهل السعودي الملك سلمان بن عبد العزيز آل سعود خلال كلمته فيها على أن "العالم يعوّل على تكاتف دول مجموعة العشرين لمواجهة كورونا"، مضيفاً أنه "يجب تنسيق استجابةٍ موحدةٍ لدول مجموعة العشرين في مواجهة هذه الجائحة"، مؤكداً على أنه "لمجموعة العشرين دورٌ محوريٌّ في التصدي لآثار كورونا". الجدير بالذكر أن قادة مجموعة العشرين قد اتفقوا على ضخّ أكثر من ٥ تريليونات دولار في الاقتصاد العالمي، باعتباره جزءاً من السياسات المالية والتدابير الاقتصادية، وخطط الضمان المُستهدفة لمواجهة الآثار الاجتماعية والاقتصادية والمالية لفيروس كورونا.

(١) د اشرف كشك، أزمة كورونا التداعيات والآليات التي انتهجتها الدول لإدارة الأزمة، مركز البحرين للدراسات الاستراتيجية والدولية والطاقة، أبريل ٢٠٢٠. صص ٢-٥.

ثانياً: قرار قادة الاتحاد الأوروبي في ٢٦ مارس ٢٠٢٠م منح وزراء المالية والخزانة في منطقة اليورو خمسة عشر يوماً لإيجاد خطة مشتركة لمواجهة التداعيات الاقتصادية لأزمة فيروس كورونا، والذين قرروا في ٩ أبريل تقديم حزمة إنقاذ بقيمة ٥٠٠ مليار يورو للدول الأكثر تضرراً من وباء كورونا.

ثالثاً: إعلان صندوق النقد الدولي في ٦ مارس ٢٠٢٠م عن رصد مبلغ ٥٠ مليار دولار لدعم الدول المتضررة من تفشي فيروس كورونا.

رابعاً: إطلاق الأمم المتحدة في ٢٥ مارس ٢٠٢٠م خطة استجابة إنسانية عاجلة بقيمة ٢ مليار، لمساعدة البلدان في أفريقيا والشرق الأوسط وآسيا وأمريكا اللاتينية، وسيتم تنفيذها بواسطة وكالات الأمم المتحدة.

خامساً: الحوار الأمريكي-الصيني، فبعد اتهامات متبادلة بين الولايات المتحدة والصين حول المسؤولية عن تفشي الفيروس، أجرى الرئيس الأمريكي دونالد ترامب اتصالاً هاتفياً بنظيره الصيني في ٢٧ مارس ٢٠٢٠م، مؤكداً على أن الصين أضحت ذات خبرة في التعامل مع الفيروس، وأكد الرئيس الصيني ترحيبه بالتعاون مع الولايات المتحدة ودول العالم في هذا الشأن.

ولقد كان لخصوصية الأزمة الناتجة عن فيروس كورونا أثر على الإجراءات الاقتصادية المتبعة للمواجهة، حيث التزمت الدول ببعض المعايير منها:

أولاً: أن الهدف ليس تعزيز إجمالي الطلب (aggregate demand) في الاقتصاد؛ بل هو تقديم التأمين الاجتماعي، ما يعني مساعدة من تراجع (أو انقطع) دخله، سواءً من الشركات أو الأفراد.

ثانياً: نظراً لحجم الأزمة، لن تؤثر اعتبارات حجم وتوجه الدين العام على الأرجح على الإجراءات المتبعة، لأن الاقتصادات تواجه تهديداً وجودياً.

ثالثاً: ينبغي على الجهات النقدية توفير سيولة كافية للأفراد والشركات تقادياً للانهيـار الاقتصادي. وبالتالي يجب ضمان قدرة المصارف على الاستجابة للارتفاع في الطلب.

وفى ضوء ذلك اتخذت العديد من الإجراءات النقدية والمالية نوجزها فيما يلي^(١):

المطلب الأول

آليات السياسة المالية لمواجهة الأزمة

اتخذت الدول العديد من الاجراءات المالية لمواجهة الأزمة، من أهمها:

١ سياسات لدعم الإجازات المرضية والعائلية والحجر، عن طريق تشريعاتٍ تسمح بمدّةٍ مُطوّلةٍ من الإجازات، وأيضاً عن طريق دعمٍ ماليٍّ مباشرٍ لجهات العمل، يتمثّل في تحويلاتٍ مباشرة لتلك الجهات لتغطية الرواتب في تلك الفترات، ويتمثّل أيضاً في إعفاءاتٍ من الضرائب التي تدفعها جهات العمل للحكومات. وتسعى هذه السياسات جزئياً إلى تحفيز الناس للالتزام بتوجيهات الحجر المنزلي وحظر التحوّل.

٢ تعزيز ميزانية البرامج القائمة التي تدعم مستوى معيشة ذوي الدخل المحدود، ومنها قسائم المواد الغذائية (foodvouchers) أو دعم أسعار السلع الأساسية، وإعانات البطالة (unemploymentbenefits)

(١)د عمر العبيدلي وغادة عبد الله،تداعيات أزمة الكورونا:نظرة اقتصادية، مركز البحرين للدراسات الاستراتيجية والدولية والطاقة،أبريل ٢٠٢٠.ص٦.

٣ تحويلات مالية مباشرة للأسر دون قيود أو شروط، وللشركات عادةً في صيغة إعفاءاتٍ أو خصوماتٍ على الضرائب المعتادة.

٤ تعزيز ميزانية نظام الصحة العامة، لضمان توفير الكوادر والمعدات والأدوية بالكميات المطلوبة.

٥ تأمين شركات كبيرة متضررة، مثلاً كتأمين الطيران الإيطالي.

كورونا والمالية العامة^(١):

(1) Vitor Gaspar, W. Raphael Lam, and Mehdi Raissi, Fiscal Policies for the Recovery from COVID-19,IMFBLOG, MAY 6, 2020

قدمت سياسات المالية العامة إمدادات حيوية كبيرة طارئة للأفراد والشركات

أثناء جائحة كوفيد-١٩، كما كان لها دورا بالغ القيمة في زيادة استعداد

البلدان لمواجهة الأزمة وفي مساعدتها خلال فترة التعافي وما بعدها. فقد

تصدرت سياسة المالية العامة استجابة اقتصادات الأسواق الصاعدة

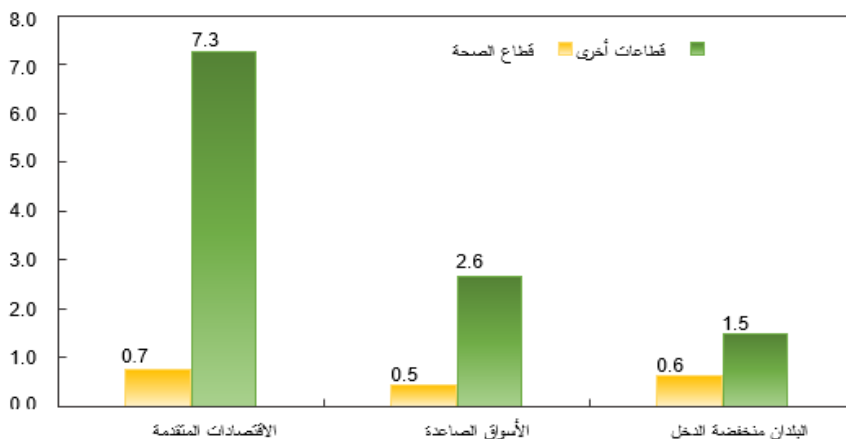
والاقتصادات النامية لهذه الجائحة. وتتطلب الأزمة الصحية توجيه قدر هائل من الإنفاق للقطاع الصحي في هذه المجموعة من البلدان، وإن كان هذا الإنفاق الإضافي قد يبدو ضئيلاً أمام الموارد اللازمة لدعم الاقتصاد ككل. وقد قدمت البلدان قروضاً وضمانات وتخفيضات ضريبية للشركات والمشروعات الصغيرة والمتوسطة، كما قدمت الدعم للأسر المعرضة للخطر مع زيادة إعانات البطالة ودعم أسعار المرافق⁽¹⁾.

استجابة كبيرة من سياسة المالية العامة في الاقتصادات الصاعدة والنامية، رغم الحيز المالي المحدود

قامت عدة أسواق صاعدة واقتصادات نامية بزيادة سريعة في إنفاقها الصحي وقدمت دعماً كبيراً من الميزانية لبقية قطاعات الاقتصاد.

الإنفاق الاستجابي والإجراءات المتعلقة بالإيرادات

(% من إجمالي الناتج المحلي؛ مرجح بوزن إجمالي الناتج المحلي حسب تعادل القوى الشرائية)



المصدر: تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي من واقع مسح استجابات السياسات لجائحة كوفيد-19. ملحوظة: مجموعة اقتصادات الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية تتألف من بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل. وتستبعد من التقديرات الضرائب المؤجلة والاستحقاقات المدفوعة مقدماً.

صندوق النقد الدولي

(1) Martin Mühleisen, Vladimir Klyuev, Sarah San, Courage under Fire: Policy Responses in Emerging Market and Developing Economies to the COVID-19 Pandemic, IMFBLOG, June 3, 2020.

وحين ينتهي "الإغلاق العام الكبير" في النهاية، سيعتمد تحقيق تعافٍ اقتصادي قوي يحقق صالح الجميع على تحسين شبكات الأمان الاجتماعي وتقديم دعم واسع النطاق من المالية العامة. ويتضمن هذا الاستثمار العام في الرعاية الصحية، والبنية التحتية، ومواجهة تغير المناخ. وسيكون على البلدان ذات المديونية العالية أن توازن بدقة بين الدعم المالي قصير الأجل لمرحلة التعافي وإبقاء الدين في حدود يمكن تحملها على المدى الطويل.

لقد أوضحت الجائحة مدى تعرض الناس للخطر، وجاءت كصيحة إنذار داعية إلى التحرك.

واستجابة لها، قامت البلدان بتمديد إعانات البطالة وتوسيع نطاق شبكات الأمان الاجتماعي مؤقتًا ودرجات متفاوتة. فعلى سبيل المثال، أصدرت الولايات المتحدة تشريعًا يتيح تقديم إمدادات حيوية مؤقتة أكبر من أوروبا استجابةً لجائحة كوفيد-19، وهو ما يرجع جزئيًا إلى أن لديها شبكة أمان اجتماعي أصغر.

وفي حين أن بعض هذه الإمدادات الحيوية المؤقتة سينتهي أجله بمرور الوقت، فإن تحويل أجزاء من هذه الأحكام إلى ترتيبات دائمة، والنهوض بأنظمة الضرائب والمزايا، يمكن أن يؤدي أيضًا إلى تثبيت دخول الأفراد تلقائيًا في فترات الأوبئة والأزمات القادمة.

ولكن ما هي خصائص شبكة الأمان الاجتماعي الجيدة؟ يمكن القول أن ثمة ثلاث خصائص هي الأهم⁽¹⁾:

أولاً: تقديم تغطية واسعة ومزايا كافية للمجموعات الهشة على أساس تصاعدي - أي تقديم مزايا أكثر سخاء للشرائح الأفقر.

(1) Vitor Gaspar, W. Raphael Lam, and Mehdi Raissi, Fiscal Policies for the Recovery from COVID-19, IMF Blog, MAY 6, 2020

ثانياً: الحفاظ على حوافز العمل ومساعدة المستفيدين في العثور على وظائف، والحصول على الرعاية الصحية، والاستفادة من التعليم والتدريب .

ثالثاً، السعي لتجنب وجود شبكة مجزأة ومعقدة من برامج الحماية الاجتماعية التي ينتهي بها الحال إلى فرض تكلفة أكبر لإدارتها وعدم إفادة الناس منها بصورة عادلة ومتسقة .

وفي ضوء هذه المعايير، تستطيع الحكومات في الاقتصادات المتقدمة تحسين شبكات الأمان الاجتماعي بتغطية عدد أكبر من الأفراد ضمن البرامج القائمة، وتحسين أثر الإعانات على حياة الناس.

وفي بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، تستطيع الحكومات سد ثغرات التغطية بتوسيع نطاق البرامج القائمة واستخدام أدوات أخرى لتوصيل الإعانات. ويشمل هذا شبكات الهاتف النقال وتقديم السلع والخدمات العينية - وخاصة في مجالات الصحة والغذاء والنقل - لكي تصل إلى الشرائح الأشد احتياجاً أو المحرومين منها حالياً.

ويمكن أن تؤدي شبكات الأمان الاجتماعي إلى تحسين إعادة التوزيع إذا زادت نسبة الحاصلين على الإعانات بين أفقر ٢٠% من السكان مقارنة بما يحصل عليه أغنى ٢٠% من السكان.

ويمكن لمساعدة مؤسسات الأعمال على إعادة تعيين العاملين بعد الجائحة أن تخطط الحكومات لتخفيضات مؤقتة في ضرائب الرواتب والأجور لتشجيع الشركات على تعيين العمالة. ولتشجيع الناس على الإنفاق، يمكنها استخدام تخفيضات ضريبة القيمة المضافة المحددة زمنياً أو قسائم الاستهلاك. كذلك يمكن التعجيل بمشروعات الاستثمار الأصغر. وبشكل أعم، يمكن أن تقوم البلدان مقدماً بتسريع إجراءات يبدأ تطبيقها تلقائياً في حالات الهبوط الاقتصادي، على غرار الإعانات الاجتماعية وتخفيف الضرائب مثلاً. ومن شأن هذا أن يتيح للناس ما يحتاجونه من دعم مالي ضروري بسرعة أكبر.

وفي الوقت نفسه، يعتمد نطاق الدعم على قدرة البلدان على تمويل هذه الإجراءات.

كما يمثل الاستثمار العام عالي الجودة مقوما ضروريا في نظم الرعاية الصحية لحماية الناس والحد من مخاطر الأوبئة المستقبلية. ومن الأولويات الأخرى البنية التحتية، والتكنولوجيات الخضراء كطاقة الرياح والطاقة الشمسية، والتقدم في تحقيق أهداف التنمية المستدامة الأخرى كالتعليم وإتاحة المياه النظيفة والمرافق الصحية. وفي هذا السياق، يُرَجَّح أن تتجاوز احتياجات الاستثمار الإضافية ٢٠ تريليون دولار أمريكي، بالأسعار الجارية عالميا، على مدار العقدين القادمين.

وبالنظر إلى الوقت الطويل الذي يسبق بدء المشروعات الرأسمالية كالطرق والكباري والطاقة النظيفة، ينبغي أن تبدأ الحكومات الآن في مراجعة سلسلة المشروعات الاستثمارية المحتملة. وسيمنحها هذا وقتا كافيا لإزالة الاختناقات وإعداد مجموعة من المشروعات الجاهزة للتنفيذ التي يمكنها البدء فيها بمجرد انتهاء "الإغلاق العام الكبير".

وستتوقف القرارات ذات الصلة، بما في ذلك ما إذا كان ينبغي زيادة الاستثمارات العامة عالية الجودة وبأي مقدار، على احتياجات القطاعات المحددة والمزايا الاقتصادية والاجتماعية التي تحققها، والطاقة التمويلية، وكفاءة الاستثمار العام. وتكتسب هذه النقطة الأخيرة أهمية بالغة لكل البلدان لأن ثلث الأموال الموجهة للبنية التحتية العامة على مستوى العالم تُهدَر بسبب الفساد وانعدام الكفاءة.

وبالنسبة للاقتصادات المتقدمة التي تملك حيزا واسعا للإنفاق من ميزانياتها العامة، مثل ألمانيا وهولندا، فمن المجدي زيادة الإنفاق على الاستثمارات العامة لأن قيمة الأصول الناتجة عن هذه الاستثمارات يُرَجَّح أن تتجاوز الالتزامات المصاحبة لها نظرا لمدى انخفاض أسعار الفائدة. ويؤدي هذا بدوره

إلى تحسين القيمة الصافية للقطاع العام. وبالنسبة للبلدان التي تملك حيزاً أقل للمناورة فيما يتعلق بالإنفاق، مثل إيطاليا وإسبانيا، فيمكنها إعادة توجيه الإيرادات والنفقات لزيادة الاستثمار.

وفي الأسواق الصاعدة والاقتصادات النامية كالبرازيل وجنوب إفريقيا، تدعو مستويات الدين المرتفعة ومدفوعات الفائدة المتصاعدة إلى تمويل التنمية بصورة حذرة ومستدامة. فينبغي لهذه البلدان أن تسعى لتحقيق ما هو أكثر بتكلفة أقل. وسيكون رفع الإيرادات الضريبية على المدى الطويل أمراً بالغ الأهمية للبلدان النامية ذات الدخل المنخفض مثل نيجيريا.

هناك ثلاثة مبادئ إرشادية ينبغي اتباعها⁽¹⁾:

- توجيه الدعم للأسر المستحقة لضمان حصولها على السلع والخدمات الأساسية وتمتعها بمستوى معيشي كريم. ولتجنب الآثار الغائرة والدائمة للأزمة، يتم توجيه الدعم لمؤسسات الأعمال التي تتوافر لها مقومات البقاء، للحد من تسريح العمالة وحالات الإفلاس .
- إجراء توزيع مؤقت وكفء للموارد وإدراج التكاليف في تقارير متعددة السنوات عن المالية العامة. وينبغي أن تعزز الحكومات مبادئ للحوكمة الرشيدة تتناسب مع حجم التدخل. فينبغي أن يشمل ذلك، على سبيل المثال، المحاسبة الدقيقة؛ والإفصاح عن المعلومات بصورة متواترة وكاملة وجيدة التوقيت؛ واعتماد إجراءات للسماح بالتقييم والمساءلة على أساس لاحق. وباختصار، ينبغي لصناع السياسات القيام بكل ما يتطلبه الأمر لمواجهة الجائحة، ولكن مع التأكد من توثيق التكاليف ..
- تقييم المخاطر الواقعة على المالية العامة ومراقبتها والإفصاح عنها، لأن الإجراءات المتخذة ليست كلها ذات تأثير فوري على العجز والديون. فعلى

(1) Vitor Gaspar, W. Raphael Lam, and Mehdi Raissi, Fiscal Policies for the Recovery from COVID-19, IMF Blog, MAY 6, 2020.

سبيل المثال، قد لا يكون هناك تكاليف مبدئية للضمانات المقدمة عن قروض مؤسسات الأعمال، لكنها تؤول إلى حسابات الحكومة إذا عجزت مؤسسات الأعمال عن الوفاء بالتزاماتها في المستقبل.

ومع انحسار الجائحة وانتهاء "الإغلاق العام الكبير"، قد يصبح التحفيز المالي الذي يقدم على نطاق واسع بتنسيق عالمي أداة فعالة لتعزيز التعافي. ويؤدي التنسيق إلى تدعيم فعالية إجراءات السياسة. ولكن، في الوقت نفسه، يتعين أن يراعي الفروق المختلفة بين البلدان، ولا سيما في قدراتها التمويلية.

وقد أدت الجائحة و"الإغلاق العام الكبير" المصاحب لها إلى زيادة الدين والعجز بأكثر مما حدث أثناء الأزمة المالية العالمية. ومع انحسار الجائحة وتعافي الاقتصاد في عام ٢٠٢١، من المتوقع أن تستقر نسب الدين العام عند مستويات جديدة أعلى. وإذا تحقق السيناريو المعاكس الذي أورده تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، فإن مستويات الدين ستكون أعلى من ذلك وديناميكية الدين أكثر سلبية. ونحن لا نعلم ما يكفي للتنبؤ بتوقيت التعافي النهائي وظروفه. ولكن ما يعنيه ذلك لصناع السياسات في أوقات الطوارئ أن عليهم القيام بكل يتطلبه الأمر لتحقيق التعافي، مع التأكد من توثيق التكاليف.

إدارة أعباء الدين الحكومي^(١):

ويتعين القيام بعملية توازنية دقيقة لدعم التعافي باستخدام أدوات المالية العامة مع العمل في نفس الوقت على إدارة مستويات الدين الحكومي الأعلى. فقد ساهمت الجائحة وتداعياتها الاقتصادية، إلى جانب استجابات السياسات، في حدوث زيادة كبيرة في عجوزات المالية العامة ونسب الدين الحكومي. ومع

(1) Vitor Gaspar, W. Raphael Lam, and Mehdi Raissi, Fiscal Policies for the Recovery from COVID-19, IMF Blog, MAY 6, 2020

انحسار الجائحة وتعافي الاقتصاد، من المتوقع أن تستقر نسب الدين الحكومي، وإن كانت ستستقر عند مستويات أعلى جديدة. وإذا استغرق التعافي وقتاً أطول من المتوقع، فإن ديناميكية الدين يمكن أن تصبح أكثر سلبية. ومع انحسار الجائحة، يمكن أن تعمل البلدان على دعم تعافها الاقتصادي مع التركيز على وضع خطط ذات مصداقية لتحقيق الإصلاح على المدى المتوسط.

المطلب الثاني

أليات السياسة النقدية لمواجهة الأزمة

أزمة كورونا والقطاع المصرفي⁽¹⁾:

يقوم القطاع المصرفي بدور حاسم في تخفيف الصدمة الاقتصادية الكلية والمالية التي أحدثتها الجائحة، من خلال دعم المقرضين المتضررين منها والحفاظ على تدفق الائتمان إلى الاقتصاد العيني مع الحفاظ على الاستقرار المالي. وقد أصبح النظام المصرفي العالمي يقف على أقدام أكثر ثباتا مما كان عليه أثناء الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨ بسبب تنفيذ إصلاحات التنظيم المالي الصادرة عن مجموعة العشرين. ومع ذلك، فسوف تزداد حالات التعثر في سداد الديون وتشتد الضغوط على النظام المصرفي كلما تراجعت تحديات السيولة الحادة مفسحة الطريق أمام المشكلات الهيكلية في المتعلقة بالملاءة. ويمكن أن تحدث صدمات معاكسة أخرى في الأوضاع الاقتصادية والمالية. فـ أجهزة الرقابة المصرفية لا تزال تواجه تحديات عميقة من جراء الضبابية التي لا تزال تحيط بمدة هذه الصدمات ومدى تأثيرها.

وقد طرح البعض تسع توصيات تنوّه بالجهد المستمر لدعم الاحتياجات العاجلة للاقتصاد العيني، مع ضمان الاستقرار المالي. وتشجع التوصيات السلطات الوطنية على استخدام المرونة المتضمنة في الأطر التنظيمية والرقابية والمحاسبية، مع المحافظة على معايير الحد الأدنى التنظيمية والمبادئ الرقابية المتفق عليها دوليا. فمن شأن التخلي عن هذه المبادئ أن يغرس بذور مخاطر مستقبلية يمكن أن تؤثر على سلامة وصحة النظام المصرفي. وتتمثل هذه التوصيات فيما يلي:

(1) Tobias Adrian and Ceyla Pazarbasioglu, **Combating COVID-19: How Should Banking Supervisors Respond?**, IMF Blog, JUNE 15, 2020

١ استخدام المرونة التي يتيحها الإطار التنظيمي والرقابي مع الالتزام بمعايير الحد الأدنى الاحترافية والحفاظ على الاتساق مع المعايير الدولية

٢ تيسير القيام بتدخلات جيدة التصميم لتقديم دعم موجّه للمقترضين والقطاعات المتضررة في القطاعين العام والخاص

٣ الحد من فرص الخطر المعنوي والحفاظ على الالتزام بالممارسات السليمة في إدارة مخاطر الائتمان، مع تيسير التخصيص الكفء للائتمان الجديد.

٤ تقديم الإرشاد حول تصنيف الأصول ورصد مخصصات الخسائر، بالبناء على الإرشادات المقدمة من الهيئات المعنية بوضع المعايير، والإحجام عن تخفيف التعريف التنظيمي للقروض المتعثرة.

٥ الحفاظ على الشفافية وتقديم إرشادات إضافية بشأن الإفصاح عن المخاطر.

٦ تعليق الأساس التفائي الذي تنطلق على أساسه الإجراءات الرقابية التصحيحية للتعامل مع الظروف الاستثنائية للجائحة الحالية.

٧ مراجعة الأولويات الرقابية والحفاظ على الحوار الوثيق مع الصناعة المصرفية

٨ التنسيق النشط مع الأجهزة الرقابية الزميلة، محليا ودوليا.

٩ ضمان عمل البنى التحتية الحيوية للأسواق بصورة سلسلة.

والواقع أن بعض البلدان النامية لديها بدائل أقل للاختيار منها نظرا لهوامش الأمان المحدودة أمام السياسات، والقدرة التنفيذية الأضعف، والأطر التنظيمية الأقل تطورا. ويمكن أن يكون في ذلك تفسير لكونها أكثر اعتمادا على سياسات قد لا تتسق مع هذه التوصيات . وتمثل هذه الاستجابات خطرا

على بعض المكاسب التي تحققت بجهد شاق في مجال التنظيم والرقابة في البلدان النامية والتي يركز عليها الاستقرار المالي. ومن ثم فإن دور أجهزة الرقابة المصرفية أصبح الآن أهم من أي وقت سابق.

وكان من أهم الإجراءات النقدية التي سارعت الدول إلى اتخاذها مايلي:

١- **خفض أسعار الفائدة** إلى الصفر أو شبه الصفر، ومدّ التسهيلات المالية المضمونة (**collateralized credit**) بسعر فائدة يبلغ صفرًا لجميع المؤسسات المالية مع سقف عالٍ جداً؛ مثلاً: ٥٠ مليار درهم في حالة الإمارات. وتهدف هذه السياسة لضمان السيولة في النظام المالي، وتفاذي حاجة المصارف إما لرفض الطلب للتسهيلات، أو لحل استثمارات غير سائلة لتلبية الطلب.

٢- **خفض قيود رأس المال** (**capital buffers**) المفروضة على المصارف التي عادةً تقلل من قدرتها على توفير التسهيلات المالية، والتي تم تشديدها بعد الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨.

٣- **سياسة شراء الأصول المالية من المصارف** (**asset purchase program**) بأسعار مرتفعة لتوفير قناة إضافية من السيولة للمصارف.

٤- **طلب تسهيل جداول تسديد القروض من المصارف**، لا سيّما القروض العقارية. (**mortgages**)

دور المصارف المركزية:

بالمقارنة بين أزمة ٢٠٠٨ والأزمة الحالية، يلاحظ أنه في الأولى لعبت المصارف المركزية دوراً حاسماً بشكل مباشر أو من خلال أدوات السياسة النقدية في التصدي لها ومعالجة تداعياتها، وهو ما لا تستطيع القيام به في الأزمة الحالية بسبب الذخيرة المحدودة التي تمتلكها. وأرجع ذلك إلى عدم القدرة على خفض أسعار الفائدة لكون الفوائد هي بالأصل منخفضة جداً. إضافة إلى عدم القدرة على خفض قيمة العملة كونها

قد تزيد من الركود، ناهيك عن تضخم أصولها ما يقيد حركتها في إعادة ما فعلته في الأزمة السابقة.

كما يلاحظ أن الأزمة الحالية المتوقعة أصلاً المتفاخمة بسبب فيروس كورونا، والتي هي أزمة ركود اقتصادي وشلل في قطاعات الإنتاج والخدمات والتجارة فالمطلوب لمواجهتها سياسات مالية واقتصادية وانفاق حكومي من أموال دافعي الضرائب او من خلال الاستدانة. وهو ما اندفعت مختلف الدول إلى القيام به من خلال برامج تحفيز بمئات مليارات الدولارات.

المخاطر النقدية والمالية:

رغم ضرورة هذه السياسات، فإنها تتسم بمخاطر عدة. فمن ناحية السياسة النقدية، قد تولد التسهيلات المالية أنشطة تجارية ومالية غير مسؤولة، مثل استمرار أنشطة تجارية غير مجدية اقتصادياً، أو سوء استخدام القروض ذات أسعار الفائدة المنخفضة؛ تتسبب في أزمة مالية لاحقة. فقد تم وضع القيود سابقاً بسبب انتشار ظاهرة الاستثمارات غير المجدية، بعدما أدت إلى الأزمة المالية العالمية. وبالتالي ستتطلب حماية النظام المالي من عودة هذه الظاهرة رقابة ذكية وجهوداً جبارة من الجهات المسؤولة عن النظام المالي.

ومن ناحية السياسة المالية، فهناك قلق كبير حول كيفية تمويل هذه السياسات على المدى الطويل، لا سيما نظراً لاستمرار حالة ارتفاع الديون العامة بعد الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨. في دول كالولايات المتحدة، تجاوز الدين العام ١٠٠% من إجمالي الناتج المحلي قبل أزمة كورونا، كما أن المجتمع لا يتقبل زيادات في الضرائب؛ وبالتالي مع الحزمة الجديدة من السياسات المالية، قد يواجه المجتمع إما أزمة اقتصادية كبيرة (إفلاس الدولة) في حدود ١٠ سنوات، أو أزمة سياسية بسبب رفض المجتمع لدفع الضرائب. وتوجد اعتبارات مماثلة في دول أوروبا وشرق آسيا.

المطلب الثالث

إجراءات السياسة المالية لمكافحة الأزمة

في مصر وبعض الدول العربية

فيما يلي نعرض لأهم إجراءات السياسة المالية التي اتبعتها مصر وبعض الدول العربية لمواجهة الأزمة. السياسات المالية التي اتخذتها مصر لمواجهة أزمة كورونا: اتخذت مصر عدة إجراءات لدعم الاقتصاد على مواجهة الأزمة تضمنت ما يلي:

- ١ - توجيه وزارة المالية بتخصيص ١٠٠ مليار جنيه لمواجهة فيروس كورونا
- ٢ - خفض سعر الغاز الطبيعي للصناعة بقيمة ٤,٥ دولار
- ٣ - خفض أسعار الكهرباء للصناعة بقيمة ١٠ قروش.
- ٤ - إطلاق مبادرة "العملاء المتعثرين" المتضررين من القطاع السياحي.
- ٥ - توفير مليار جنيه للمصدرين خلال شهري مارس وأبريل ٢٠٢٠ لسداد جزء من مستحقاتهم.
- ٦ - رفع الحجوزات الإدارية على كافة الممولين الذين لديهم ضرائب واجبة السداد مقابل ١٠% فقط من الضريبة المستحقة عليهم.
- ٧ - تخفيض أسعار العائد لدى البنك المركزي ٣% مع إتاحة الحدود الائتمانية لتمويل رأس المال وبالأخص صرف رواتب العاملين بالشركات.
- ٨ - تأجيل الاستحقاقات الائتمانية للشركات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر لمدة ٦ أشهر.

- ٩ - عدم تطبيق غرامات أو عوائد إضافية على التأخر في السداد.
- ١٠ - دراسة القطاعات الأكثر تأثرًا بانتشار فيروس كورونا لتقديم الدعم اللازم لها وإعفاء الأجانب من الأرباح الرأسمالية نهائيًا.
- ١١ - تم تخصيص مبلغ ٥٠ مليار جنيه للتمويل العقاري لمتوسطي الدخل من خلال البنوك.
- ١٢ - شمول مبادرة التمويل السياحي لتتضمن استمرار تشغيل الفنادق وتمويل مصاريفها الجارية بمبلغ يصل إلى ٥٠ مليار جنيه مع تخفيض تكلفة الإقراض لتلك المبادرة إلى ٠.٨%.
- ١٣ - تخصيص ٢٠ مليار جنيه من البنك المركزي لدعم البورصة المصرية.
- ١٤ - وقف قانون ضريبة الأطنان الزراعية لمدة عامين.
- ١٥ - ضم العلاوات الخمسة المستحقة لأصحاب المعاشات بنسبة ٨٠% من الأجر الأساسي والعلاوة الدورية السنوية للمعاشات تكون بنسبة ١٤% اعتباراً من العام المالي القادم.

السياسات المالية لدول مجلس التعاون في مواجهة كورونا:
قال تقرير لمجلس الصحة لدول التعاون، أن دول الخليج تعمل على توجيه السياسات الاقتصادية نحو منع جائحة كورونا من التطور والتحول إلى ركود اقتصادي مطول مع ما ينجم عنه من خسائر من خلال تزايد البطالة وحالات الإفلاس؛

وأوضح أن السياسات الاقتصادية الواجب اتباعها حالياً تتمحور في استمرار وزيادة الإنفاق الحكومي على قطاع الصحة العامة وتقليل العبء الضريبي من خلال الإعفاءات والتخفيضات والحوافز مع البدء فوراً في تأمين

الدخل الشامل المؤقت للأسر وتوفير المنح النقدية للشركات وخفض أسعار الفائدة وإطلاق برامج التسهيلات الكمية وبرامج الإقراض

وأوضح أن طريقة تجاوب دول الخليج خلال جائحة كوفيد- ١٩ أظهرت أن الأولوية القصوى هي حماية سكانها من المرض؛ حيث تركزت الجهود على احتوائه من أجل حماية الصحة العامة؛ حيث تبذل الحكومات ما بوسعها لضمان إعداد النظم الصحية وشبكات الأمان الاجتماعي وزيادة الإنفاق على الصحة لتلبية احتياجات سكانها

وأشار التقرير، إلى أنه يجب أن تكون أولوية الحكومات مرتكزة على الإنفاق على الصحة، لكنها تحتاج إلى استراتيجية لتسوية منحنى العدوى التي قد ترتفع في خريف عام ٢٠٢٠، وذلك للخروج بأقل الأضرار الاقتصادية الناتجة من الركود مع ضرورة تبني استراتيجية فعالة في تشخيص الحالات مثل البدء في «الفحص العشوائي لتحديد الحالات الفردية» التي تنتبأ بمنحنيات تطور العدوى وانتشارها، ومن ثم الانتقال إلى فحص ومراقبة المستهدفين «الأكثر احتمالاً للإصابة بالعدوى» ويجب أن يكون الإنفاق الحكومي فورياً وموازياً لحجم التكاليف الاقتصادية المتوقعة، مع التركيز على الصرف النقدي المباشر للشركات والأسر ويجب على البنوك المركزية، أن تقدم الدعم المالي للحكومات من خلال احتياطاتها^(١).

السياسات المالية التي اتخذتها دولة الإمارات العربية المتحدة^(٢):

اتخذت دولة الامارات العربية المتحدة عددا من الإجراءات التحفيزية تبلغ قيمتها ٦٩,٥ مليار دولار لمساعدة الاقتصاد فى التغلب على تحديات الوباء وانخفاض أسعار النفط. ويشمل ذلك:

(١) راشد النعيمي، جريدة الخليج، ٢٥/٥/٢٠٢٠.
(٢) المركز الإحصائي لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربي، تقرير خاص عن تأثير جائحة كورونا(كوفيد١٩) في دول مجلس التعاون على الجوانب الصحية والاقتصادية والاجتماعية، مايو ٢٠٢٠، ص ٤٨.

- حزمة لمساعدة الشركات بتقليل تكلفة ممارسة الأعمال التجارية. ودعم الشركات الصغيرة وتسريع تنفيذ مشروعات البنية التحتية الحكومية.
- تخصيص دعم مالى يصل إلى ١٣,٦ مليار دولار للقروض.
- تخصيص ١٣,٦ أخرى لرؤوس الأموال الوقائية للبنوك.
- السماح للشركات بتأجيل سداد الدفعات المستحقة للبنوك.
- خفض الرسوم التى يتحملها التجار عندما يدفع العملاء ببطاقات الخصم وبطاقات الائتمان.
- تقديم خطة دعم إضافية لسوق الأوراق المالية والأسهم بمقدار ٤٢,٥ مليار دولار.
- تأجيل أقساط رسوم توصيل وإعادة الخدمة للأعمال التجارية والفندقية والمصانع لمدة ستة أشهر.
- تخفيض فواتير الخدمات الأساسية بما فى ذلك الكهرباء والمياه لمدة ثلاثة أشهر.
- السياسات المالية التى اتخذتها المملكة العربية السعودية لمواجهة أزمة كورونا^(١):**
- أعلنت المملكة عن خطة تحفيزية تبلغ قيمتها ٣٢ مليار دولار لمواجهة تحديات الوباء وانخفاض أسعار النفط، وتشمل الحزمة:
- تقديم دعم للمشروعات الصغيرة والمتوسطة بقيمة ١٣ مليار دولار.
- تأجيل مدفوعات الضرائب وافعفاءات من مختلف الرسوم الحكومية بقية ١٩ مليار دولار.
- الإعفاء من سداد رسوم وفوائد القروض حتى نهاية ٢٠٢٠.

(١) المرجع نفسه، ص ٥٠

- تأجيل توريد ضريبة القيمة المضافة. والضريبة الانتقائية، وضريبة الدخل.
 - تقديم الإقرارات الزكوية وتأجيل سداد الالتزامات المترتبة عليها.
 - قررت مؤسسة النقد السعودي تأجيل سداد مستحقات القطاع المال لبنيوك وشركات التمويل.
 - تقديم التمويل الميسر للمشروعات الصغيرة والمتوسطة وإعفائها من كافة الرسوم.
 - دعم رسوم المدفوعات لجميع منشآت القطاع الخاص.
 - إعفاء جميع العملاء من من رسوم إعادة التمويل.
 - تأجيل الأقساط للمنتجات التمويلية لشركات العمرة.
 - تقديم الدعم للزم للذين فقدوا وظائفهم في القطاع الخاص.
 - تأجيل سداد الرسوم التجارية لأكثر من ١١٦ الف سجل تجارى.
 - تأجيل الدفعات المستحقة لمبادرات الإقراض المباشر لمدة عام.
- السياسات المالية التي اتخذتها سلطنة عمان لمواجهة أزمة كورونا^(١):
كشفت سلطنة عمان عن خطة تحفيزية قيمتها ٢,٨ مليار دولار لمساعدة الاقتصاد على مواجهة الأزمة الناتجة عن وباء كورونا وانخفاض أسعار النفط، وتشمل ما يلي:
- توفير سيولة إضافية للشركات من خلال تخفيض متطلبات رأس المال الوقائي، بنسبة ٥٠% ورفع نسبة التسليف بنسبة ٥٠%،
 - تسهيل شروط الانتماء للقطاعات المتضررة لا سيما القطاع الصحى والسفر والسياحة.
 - تخفيض سعر الفائدة على عمليات إعادة الشراء ورفع المدة القصوى لعمليات إعادة الشراء إلى ثلاثة أشهر.

(١) المرجع نفسه، ص ٥١.

- خفض سعر الفائدة على عمليات خصم أذون الخزانة الحكومية .وعلى عمليات مبادلة العملات الأجنبية.
- رفع الحد الأقصى للاستثمار فى سندات التنمية والصكوك الحكومية من ٤٥% إلى ٥٠% من إجمالي القيمة الصافية للبنك.
- قام البنك المركزى العمانى بتوجيه المصارف ومؤسسات التمويل نحو الاستجابة لطلبات تأجيل سداد أقساط الالديون وفوائدها للمتضررين لمدة ستة أشهر .
- تخفيض كافة الرسوم المصرفية الحالية وعدم فرض رسوم جديدة.
- السياسات المالية التى اتخذتها دولة الكويت لمواجهة أزمة كورونا^(١):
أعلنت الحكومة الكويتية عن حزمة إجراءات تبلغ قيمتها ٦,٥ دولار أمريكى لدعم الاقتصاد لمواجهة آثار الأزمة الناتجة عن وباء كورونا وانخفاض أسعار النفط. وتشمل الخطة ما يلى:
- تم تأجيل القساط الاستهلاكية والإسكانية،والتى تبلغ قيمتها حوالى مليار دولار.
- تأجيل سداد الأقساط المستحقة على المشروعات الصغيرة والمتوسطة المتضررة من الأزمة لمدة سنة.
- توفير التمويل الميسر للمشروعات الصغيرة والمتوسطة المتضررة من الأزمة لمدة ثلاث سنوات.
- دعم العمالة الوطنية فى تلك المؤسسات بقيمة ٠,٧٥ مليار دولار. مضاعفة الدعم الموجه للقطاع الخاص شريطة المحافظة على العمالة الوطنية لديها.
- تخفيض سعر الخصم بإجمالى خفض بلغ ١,٢٥%.

(١)المرجع نفسه، ص ٥٣.

- توجيه البنوك نحو تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة بقيمة تبلغ ١,٦ مليار دولار.

السياسات المالية التي اتخذتها مملكة البحرين لمواجهة أزمة كورونا^(١):
أعلنت مملكة البحرين عن عدة إجراءات تحفيزية قيمتها ١١,٤ مليار دولار لدعم لاقتصاد فى مواجهة الأزمة الناتجة عن الوباء وانخفاض أسعار النفط. وتشمل هذه الإجراءات ما يلى:

- دفع رواتب العاملين فى القطاع الخاص من صندوق البطالة لمدة ثلاثة أشهر.

- الإعفاء من فواتير الخدمات الأساسية لمدة ثلاثة أشهر.

- السماح بتأجيل الأقساط المستحقة للبنوك على المواطنين لمدة ستة أشهر.

- إعفاء الأفراد والشركات من رسوم تأجير أراضى البلدية والصناعية.

- إعفاء الشركات السياحية من الرسوم السياحية. مضاعفة صندوق السيولة بالمملكة إلى ٥٣٢ مليون دولار.

- تأجيل سداد أقساط القروض على الجميع المقترضين من المواطنين والشركات دون اتخاذ أية إجراءات قانونية.

- تم تخفيض حدود نسبة تغطية السيولة ونسبة صافى التمويل المستقر للمصارف البحرينية من ١٠٠% إلى ٨٠% .

- تخفيض وزن مخاطر كفاية رأس المال للشركات الصغيرة والمتوسطة من ٧٥% إلى ٢٥% .

(١) المرجع نفسه، ٤٩.

- أعلن مصرف البحرين المركزي عن إجراءات تيسير وزيادة السيولة للمؤسسات والأفراد وزيادة الحد الأقصى للمعاملات بطريقة الدفع الإلكتروني.

المبحث الثالث

انعكاسات أزمة كورونا على الإذعان الضريبي

تواجه الإدارة الضريبية في ظل الأزمة الاقتصادية عددا من التحديات المتعارضة فيما بينها تتمثل فيما يلي:⁽¹⁾

- انخفاض الإيرادات الضريبية نتيجة تزايد معدلات المتأخرات الضريبية، وتزايد المشروعات الخاسرة، وتنامي ظاهرة الاقتصاد غير رسمي.
- تزايد أعباء الإدارة الضريبية نتيجة ما يطلب منها من تقديم دعم إضافي لدفع الضرائب لمساعدتهم في أداء التزاماتهم.
- ضعف الدعم الحكومي لمصلحة الضرائب نتيجة تزايد عجز الميزانية العامة في ظل الأزمة .

كل ذلك يستدعي مزيدا من السعي نحو تفعيل دور الإدارة الضريبية لمواجهة التزايد المتوقع في حالات عدم الإذعان في ظل الأزمة، وفيما يلي بيان ماهية الإذعان الضريبي ثم أسباب تزايد مخاطر عدم الإذعان في ظل الأزمة، وتطبيق ذلك على قطاع التمويل نظرا لأهميته. وذلك في ثلاثة مطالب.

المطلب الأول

ماهية الإذعان الضريبي

يقصد بالالتزام الضريبي - أو الإذعان الضريبي tax compliance الخضوع للقانون الضريبي أو الامتثال، عن طريق قيام الممولين وغيرهم بواجباتهم التي يقررها القانون. أي أن الالتزام الضريبي يستمد من القانون الذي يقره وينظمه.

(1)John Brondolo, collecting Taxes During an Economic Crisis: challenges and policy options, IMF, July14,2009,SPN109/17.P.4.

ولا يقتصر هذا الالتزام على الممول وحده، وإنما يمتد ليشمل كل الأطراف المرتبطة بتنفيذ القانون الضريبي، كالإدارة الضريبية والغير.

فالإدارة الضريبية عليها التزامات محددة في القانون الضريبي يتعين القيام بها، لضمان حقوق كل من الممول، والخزانة العامة.^(١) كالاتزام بتوفير المعلومات، والتطبيق الصحيح للقانون، والالتزام بالسرية... الخ.

كما يفرض القانون الضريبي علي غير الممولين التزامات محددة بهدف المعاونة في تطبيق قانون الضريبة، كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات المالية وأرباب الأعمال وبعض الجهات الحكومية وغير الحكومية التي يتعامل معها، ويفرض عليها قانون الضريبة واجب الإخطار عن الممول أو معاملاته، أو حجز الضريبة المستحقة عليه من المنبع وتوريدها، وما إلى ذلك من التزامات.

صور عدم إذعان الممولين:

يأخذ عدم الإذعان أشكال مختلفة سواء بالنسبة للأفراد أو الشركات. منها:

- ١- عدم التسجيل .
- ٢- عدم فتح الملف الضريبي في المدة القانونية.
- ٣- تقديم الإقرار مع تقليل الالتزامات الضريبية .
- ٤- طلب رد الضريبة دون سند قانوني.
- ٥- المتأخرات الضريبية.

(١) د. رمضان صديق، الإدارة الضريبية الحديثة، دار النهضة العربية ٢٠٠٦، ص٤٨ وما بعدها.

وهذا يؤدي إلى فجوة ضريبية تمثل إيراداً حكومياً ضائعاً، وتصبح مهمة الإدارة الضريبية العمل علي تقليل هذه الفجوة سواء في وقت الأزمات أو في الفترات العادية.

دالة الإذعان الضريبي⁽¹⁾:

يقوم النموذج النظري الأساسي للتهرب الضريبي علي أساس فكرة الخيار الفردي في ظل عدم اليقين، فالممول يواجه أساساً مشكلة اتخاذ قرار: هل يتعين عليه أن يبلغ الإدارة الضريبية بكافة العناصر المكونة للدخل؟ أم من الأفضل له أن يخفي هذه العناصر أو جزءاً منها؟ وذلك في ضوء احتمال الخضوع للعقوبات والغرامات التي تفرض علي المتهربين من الضريبة.

ويخضع قرار الممول في هذا الشأن لمجموعة من العناصر الهامة أبرزها مدي احتمال اكتشاف تهريبه إن أقدم عليه، ومدي قسوة العقوبة التي يتعرض لها في هذه الحالة وتجمع الدراسات التي تناولت حتى الآن موضوع التهرب الضريبي علي وجود علاقة سلبية بين التهرب الضريبي وكل من مستوي العقوبة $penalty\ rate$ واحتمال اكتشاف إخفاء حقيقة الدين الضريبي $Probability\ of\ detection$ فإذا تبين الممول أن احتمال اكتشاف تهريبه كبير وان العقوبة علي هذا التهرب قاسية فإنه سوف يمتنع عن التهرب أو يقلل نطاقه إلى أدنى حد ممكن.

و إلى جانب العنصرين السابقين توجد عناصر أخرى أهمها معدل أو سعر الضريبة $TAXRATE$ ⁽¹⁾ ومستوي الخدمات التي تعود عليه من وراء

(1) أحمد جمال الدين موسى، نحو نظرية اقتصادية عامة في التهرب الضريبي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، العدد الثامن عشر، أكتوبر ١٩٩٥، ص ٤٠.

-James Andreoni, Brian ERARD and Jonathan Feinstein, Tax compliance, Journal of Economic literature, VOL. XXXVI (June 1998) P.818.

مساهمته الضريبية وهي خدمات تمولها النفقات العامة، كما يتأثر بالأوضاع والمتغيرات الاقتصادية وأبرزها معدل التضخم، وأوضاع السوق من حيث المنافسة أو الاحتكار، ومستوى الدخل الذي يحققه، ومصدر هذا الدخل سواء من حيث عنصر الإنتاج المولد له أو القطاع الاقتصادي الذي تحقق فيه (القطاع المنظم أم القطاع غير المنظم)، والى جانب هذه العوامل الاقتصادية توجد دائما عوامل غير اقتصادية تؤثر على السلوك الممول الضريبي^(٢).

فقرار التهرب الضريبي (هـ) يكون إذا محصلة لمجموعة من المتغيرات وهو ما يمكن التعبير عنه اختصارا على النحو الآتي:

$$هـ = د (ع.ح.ض.ف.خ.ل.ى)$$

حيث :

هـ = التهرب الضريبي .

ع = العقوبة المتوقعة .

ح = احتمال اكتشاف التهرب .

ض = سعر الضريبة .

ف = مستوى الخدمات .

خ = التضخم والظروف الاقتصادية .

(1)Charlest.clotfellet,Tax Evasion and Tax Rates: An Analysis of individual Returns,The Review of Economics andstatistics,VOL,65,NO.3(Aug,1983)p.36.

(2)Aridam Das-upta,shanto Ghosh and Dilip Mookherjee,Tax Administrartion Reform and Tax payer compliance In India, Colombia university- world bank conference on tax Design and Institutional Reforms in Developing Countries held in February 2000,p1.

- د.أحمد جمال الدين موسى، المرجع السابق،ص ٤٠.

ل = مستوى الدخل المحقق .

ى = العوامل غير الاقتصادية .

ويفترض معظم الكتاب أن دافع الممول من قرار التهرب يكون دائماً محاولة تعظيم منفعته في ضوء القيود التي يخضع لها.

ويمكن قياس حجم التهرب الضريبي علي النحو التالي:^(١)

ل ٢ = ل ١ - هـ - ط حيث تمثل ل ٢ مقدار الدخل الذي تضمنه الإقرار

الضريبي المقدم من الممول

ل ١ مقدار الدخل الخاضع للضريبة

هـ مقدار التهرب العمدي الذي أقدم عليه الممول

ط مقدار الخطأ غير المتعمد في حساب الدخل الخاضع للضريبة.

ومن ثم فإن الفارق بين الدخل الحقيقي الخاضع للضريبة والدخل الذي

أعلن عنه الممول يتمثل في التهرب العمدي والخطأ غير العمدي في الحساب

، ويعبر عن ذلك كالتالي:

$$ل ١ - ل ٢ = هـ + ط$$

ويلاحظ من ثم أن الممول الذي يعلن نع دخلة الخاضع للضريبة

(ل ١) سوف يخضع لسعر ضريبي مقداره ض (ل ١) ومن ثم يقتض أن دخلة

الحقيقي ل ١ سوف يساوي ل ١ - ض (ل ١) فإذا نجح هذا الممول في التهرب

من دفع الضريبة هـ فإن دخلة المتاح سوف يخضع لعقوبة تتضمن غرامة

مقدارها غ هـ ويفترض دائماً أن غ < ١ وفي هذه الحالة الأخيرة يصبح

الدخل المتاح للممول بعد اكتشاف أمر تهربه ل ١ - غ هـ

(١) د/ أحمد جمال الدين موسى، المرجع السابق، ص ٤١.

- Jenifer F.Reinganum and Louis L.Wilde, Income Tax compliance in
Aprincipal.Agent Framework, Journal of public Econmics, 26, 1985, P4.

ولكن هذا التحديد رغم معقوليته، يتعرض لأوجه نقد مختلفة، منها: **صعوبة حساب الفجوة الضريبية**، وعدم حساب التجنب الضريبي وهو إتباع الممول سلوك مشروع لعدم دفع الضريبة أو تخفيضها. فضلا عن انه توجد حالات أخرى تقع في المنطقة الوسطى ما بين تجنب الضريبة والتهرب الضريبي ، وترجع إلى غموض القانون وعدم وضوح أحكامه.

تكلفة الإذعان الضريبي⁽¹⁾:

تعرف تكلفة الالتزام الضريبي بأنها التكاليف التي يتكبدها الممولون للوفاء بمتطلبات القانون والإدارة الضريبية، وتضاف هذه التكلفة إلى الضريبة التي يتعين دفعها فعلا، بالإضافة إلى أي تكاليف تشويهية أخرى تتصل بطبيعة الضريبة، وبينت إحدى الدراسات أن الفجوة tax gap تظل عالية في الدول النامية بسبب ارتفاع تكلفة الإذعان الضريبي.

و لا يتحمل تكلفة الالتزام الضريبي الممولون وحدهم، إنما يتحملها الذين يقع عليهم واجب تحويل الضريبة من الممول إلى الخزنة العامة، كأرباب الأعمال في ضريبة المراتب. أو جهات التي تخصم الضريبة من المنبع، أو التي تلتزم بنظام الخصم والإضافة والتحويل تحت حساب من المنبع وتوريدها إلى الخزنة العامة كالبنوك، والشركات والهيئات العامة وغيرها من جهات الالتزام، مما يعني أن هذه التكلفة تصيب قطاعات كبيرة من المجتمع ويتعين النظر إليها بصورة أكثر انفتاحا. كما أن الإدارة الضريبية تتحمل جزءا من تكلفة هذا الالتزام، تتمثل في المبالغ التي تنفقها لمراقبة مدى الإلزام الممولين أو معاونتهم على ذلك.

(1)د/ رمضان صديق، المرجع السابق، ص ٦٤.

- Binh Tran-Non, chris Evans, Michal Walpole, Katherine Ritchies Tax compliance costs: Research Methodology. and Empirical Evidence From Australia, National Tax Journal, VOL.53, issue2, June2000.

وقد حددت إدارة الضرائب في نيوزيلاندا التكاليف الإدارية لكل دولار تحصله كضريبة يبلغ ١,٢ سنت, بينما تبلغ إجمالي التكلفة التي يتحملها كل من الأفراد والإدارة الضريبية ١٨ سنتا. أما في مصر، فإن دراسة صادرة عن صندوق النقد الدولي بينت أن التكلفة الإدارية التي تتحملها الدولة لتحصيل الضرائب, تتراوح ما بين ١,٥% بالنسبة للضريبة العامة على المبيعات, ١,٦٤% بالنسبة للضريبة على الدخل, وفقا للتفصيل الذي يوضحه الجدول التالي:^(١)

(١) د/ رمضان صديق، المرجع السابق، ص ٧١.

نوع الإنفاق	مصاحبة الضرائب علي المبيعات	مصاحبة الضرائب العامة	الجملة
المرتبات	١١٣,٨	١٦٩,٤	٢٨٣,٢
تكلفة العمليات الأخرى	١٢,١	٤٦,٣	٥٨,٤
الحوافز	٦٠,٠	١٥٠,٠	٢١٠,٠
الجملة	١٨٥,٩	٣٦٥,٧	٥٥١,٦
عدد العاملين	٨,٣٥٣	٣٤,٦٥٧	٤٣,٦٣١
جملة الإيرادات (٢٠٠٠)	١٢٤,١	٢٢٢٣٠	٣٤,٦٣١
نسبة التكاليف/ الإيرادات	١,٥	١,٦٤	١,٥٩

المصدر: نقلاً عن د/ رمضان صديق ، الإدارة الضريبية الحديثة، دار النهضة العربية ٢٠٠٦، ص ٧١.

المطلب الثاني

مخاطر عدم الإذعان في ظل الأزمة

تتزايد مخاطر عدم الالتزام الضريبي في ظل الأزمات الاقتصادية ويرجع ذلك لما يلي:

١- صعوبة الحصول على الائتمان مما قد يضطر دافعي الضرائب إلى محاولة التهرب الضريبي Tax Evasion كمصدر تمويلي بديل لعملياتهم التجارية. كأن تحاول بعض المشروعات عدم سداد الأموال التي استقطعوها

من المستهلك كضريبة على القيمة المضافة،
أو الضريبة المستقطعة من المنبع كضريبة المبيعات.

٢-المقارنة بين مخاطر الإفلاس و عقوبة التهرب الضريبي(كنفقة)،
والمكاسب المتوقعة حال تجنب الإفلاس (كربح)،ولاشك أن احتمالات عدم
الالتزام الضريبي يكون أكبر في الحالات التي تفوق تكاليف إشهار الإفلاس
ما يمكن أن يخضع له من عقوبة في حالة التهرب الضريبي.

٣-قد يترتب على الأزمة انتقال عدد من المشروعات من الاقتصاد
الرسمي إلى الاقتصاد غير الرسمي مما يعني مزيد من عدم الالتزام
الضريبي^(١).

فإذا ساد الاعتقاد أن الإدارة الضريبية سوف تكون أقل جدية في تطبيق
القوانين الضريبية في ظل الأزمات، فإن ذلك قد يدعم حالات التهرب
الضريبي باعتبار أن الظروف الدافعة إلى ذلك تقلل من نظرة الاستهجان
الاجتماعي.

ورغم ذلك يرى البعض أنه قد يترتب على الركود الاقتصادي تحسنا في
الالتزام الضريبي في بعض الأحيان وذلك لسببين:

١-الأول: حين يصبح الممول أقل رغبة في تحمل مزيد من المخاطر
الناجمة عن احتمالات كشف حالة التهرب.

٢- الثاني: في حالة الضريبة التصاعدية تصبح معدلات الضريبة الحدية
أقل مع انخفاض الدخل في ظل الأزمة .

إلا أن هذا الاحتمال يبدو بعيدا عن الواقع. فالدلائل العملية رغم قلتها إلا
أنها تتوافق مع الاحتمال الأول وهو زيادة حالات عدم الالتزام الضريبي، حيث

(1)Beano Torgler, and Others,local Autonomy,Tax Morale, and The shadow
Economy,Qut school of Economics and Finance,Working/Discussion
paper#243,December 2008.P.18.

تشير دراسة عن محددات الإذعان في الولايات المتحدة تشير إلى وجود ارتباط سالب بين الإذعان وتقديم الإقرارات الضريبية وبين معدلات البطالة.⁽¹⁾

كما توجد دلائل على أن قيود الائتمان تقلل إذعان دافعي الضرائب، وثمة دراسة حديثة شملت حوالي ١٩٠ ألف منشأة صناعية صينية أظهرت أن التهرب من ضرائب دخل الشركات يرتبط عكسيا بالوصول إلي الائتمان، ما يفيد أن تناقص الإذعان يرتبط أكثر عندما تقترن الأزمة الاقتصادية بتشديد شروط الائتمان كما أشارت دراسة أخري (Schneider2009)، إلى أن الأزمة الحالية سوف تزيد من الاقتصاد غير الرسمي في ٢١ دولة من دول OECD بمتوسط قدرة ٠.٥% من الدخل القومي خلال عام ٢٠٠٩، وذلك بعد تناقص سنوي منذ عام ٢٠٠١، وأخيرا تشير دراسة لقسم الشؤون المالية بصندوق النقد الدولي إلى تراجع الإذعان الضريبي في ضريبة القيمة المضافة كلما زادت الفجوة السالبة في الإنتاج .

ومن مجمل هذه الأدلة السابقة يكون الأرجح أن نتوقع تراجع الإذعان الضريبي خلال الأزمة الحالية وأن عدم الإذعان سوف يظهر بوضوح أكثر في القطاعات الأكثر تأثرا بالانكماش الاقتصادي، بحيث يصبح عدم الإذعان هو الأكثر شيوعا، وكلا الأمرين وهما تناقص الإذعان وانتقاله إلي القطاعات الأكثر تضررا يدعو الإدارات الضريبية إلي مزيد من الحذر.

مضاعف عدم الإذعان:

ومما يزيد الأمر خطورة تلك الآثار المتعاقبة لانخفاض الإذعان Counter Cyclical وهذا ما يمكن أن نسميه بمضاعف عدم الإذعان، وهو ما يؤدي إلى آثار مضاعفة علي الاقتصاد والإدارة المالية، ويصبح من غير

(1)John Brondolo,OP.CIT.P.5

الملائم الاستسلام لحالة عدم الإذعان في ظل الأزمة، وأنه من اللازم السعي نحو تقليل هذا الأثر السلبي للانكماش الاقتصادي. وذلك تفاديا لأميرين:

الأول: عدم العدالة، ذلك أن ترك بعض المشروعات التي اضطرت إلى عدم الإذعان دون عقاب سيؤدي إلى حالة من عدم العدالة وتشوه القواعد العامة .

الثاني: ترسيخ حالة عدم الإذعان، ذلك أن حالة عدم الإذعان التي ظهرت في ظل الأزمة بين دافعي الضرائب يمكن أن تستمر في الفترات المستقبلية، مما يجعل من الصعوبة إعادة بناء الأسس الضريبية عندما يتعافى الاقتصاد وقد تكون هذه الأموال المهذرة ذات قيمة عالية في المدى المتوسط.

استراتيجية الإدارة الضريبية في ظل الأزمة:⁽¹⁾

لذلك يلزم أن تطور الإدارة الضريبية استراتيجية مواجهة الأزمات وما ينتج عنها من عدم الإذعان. وكي تكون الاستراتيجية ناجحة يجب أن تبنى على أهداف واضحة وأدوات تنفيذية مناسبة. وتتمثل هذه الأهداف فيما يلي:

١- **مواجهة أي زيادة في عدم الإذعان**، ذلك أن تزايد حالات عدم الإذعان دون مواجهة سوف يؤدي إلى إهدار نسبة أكبر من الإيرادات، وخلق وضع غير عادل بالنسبة للمشروعات الملتزمة ضريبيا، والأدوات التي تساعد على ذلك أن تقوم الإدارة الضريبية بتعديل برامجها الموجهة لخدمة دافعي الضرائب وبرامج التنفيذ.

٢- **وجوب مساعدة دافعي الضرائب** للتوافق مع الضغوط التي تخلقها الأزمة، ذلك أن المشروعات قد تواجه أزمات مالية حادة تهدد بتوقف النشاط، والخروج من النظام الضريبي مما يعني أضرارا بالغة للاقتصاد القومي،

(1)John Brondolo,OP.CIT.P.7

فضلا عن فقد دائم للإيرادات الضريبية. والأدوات التي تساعد في ذلك تتضمن تعديل الدفعات المقدمة، وسرعة رد الضرائب.

ولتحقيق هذه الأهداف فإن الأمر بحاجة إلى بعض الأدوات التي يمكن أن نجملها فيما يلي:

١- توسيع المساعدة لدافعي الضرائب.

٢- التركيز في التنفيذ الجبري في المجالات التي تنشأ من عدم الإذعان.

٣- تفعيل الإصلاح التشريعي.

٤- تحسين الاتصال مع جمهور دافعي الضرائب.

وتجدر هنا الإشارة إلى مايلي:

١- أن هذه الأمور تطبق بطبيعة الحال في الأوقات العادية، ورغم ذلك فإن ما يميزها وقت الأزمة هو ضرورة أن تتم بمرونة مناسبة لمواجهة الظروف الخاصة التي تحيط بالأزمة.

٢- أنه يجب عند تطبيق هذه الأدوات مراعاة الظروف الخاصة بكل دولة.^(١)

٣- ضرورة التحذير المبكر لحدوث انتقال في الإذعان دافعي الضرائب، ذلك أنه كلما استطاعت الإدارة الضريبية في التعرف علي اتجاه ظاهرة عدم الإذعان نحو التزايد كلما كانت أسرع في الاستجابة لها، وقليل من الهيئات الضريبية التي لها القدرة علي تقدير المستوي الدقيق للفجوة الضريبية الكلية ومن المؤشرات التي يمكن من خلالها التعرف علي درجة الإذعان اتجاه تطورها:

(1) Dilip Mookherjee, Incentive Reforms in Developing country Bureacracies. Lessons from Tax Administration, paper prepared for the Annual world Bank conference an Develoment Economicsm, Washing-ton, D.C, April 30 and May. 1997. P.35

- التأخير في تقديم الإقرارات الضريبية.

- النمو في المتأخرات الضريبية.

٤ ضرورة تأسيس مجموعة داخل الإدارة الضريبية ذات مستوى عال من التنسيق لإجراء استراتيجية الإذعان الضريبي، ويمكن أن تتكون من مجموعة كبار الإداريين وتتفاعل مع الإدارات والأقسام المختلفة في الإدارة الضريبية وتكون مهمتها مايلي:

- التأكد من مخاطر نقص الإيرادات .

- تنسيق الأسلوب المناسب للتعامل مع هذه المخاطر.

- التأكد من كفاءة أداء الاستراتيجية المقترحة .

- عرض النتائج.

ورغم ضرورة وجود هذه المجموعة في الظروف العادية إلا أن دورها في وقت الأزمة يكون أكثر أهمية.

٥ ضرورة الدعم الحكومي للإدارة الضريبية خلال الأزمة، حيث تواجه الإدارة الضريبية وقت الأزمات كغيرها من الإدارات الحكومية تخفيضا متوقعا في الميزانية المخصصة لها، في حين أن عمل الإدارة الضريبية سيكون اكبر حجما وأعظم أهمية في أوقات الأزمات مما يعني عدم مناسبة خفض الميزانية الموجهة لها مما يزيد من حدة الأزمة المالية علي الميزانية العامة.

٦ ضرورة تنظيم استراتيجية شاملة للمدى القصير والمتوسط، ذلك أن الإدارة الضريبية تحتاج إلي مواجهة نقاط الضعف مثل الإدارة غير الجيدة، والتنظيمات الخاصة بالعاملين، والخدمات الضعيفة لدفاعي الضرائب، ونظم المعلومات، وهذه العوامل

لا يمكن معالجتها في الأجل القصير وإنما تحتاج إلى معالجة في المدى المتوسط.

المؤشرات الدالة على حاجة الإدارة الضريبية للإصلاح^(١):

يوجد عدد من المؤشرات الدالة على حاجة الإدارة الضريبية للإصلاح وفي ظل الأزمات تكون الحاجة للإصلاح أكثر إلحاحاً، ومن هذه المؤشرات مايلي:

١- نسبة إجمالي الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي:

إلا إن ثمة ملاحظات علي هذا المؤشر ذلك أن زيادة الإيرادات الضريبية في دولة ما تتأثر باختيارات الإنفاق، فضلاً عن تزايد حجم الاقتصاد غير الرسمي مما يجعل تقدير حجم الناتج المحلي في هذه الدول غير دقيق.

٢- نسبة الإيرادات الضريبية الفعلية إلى الإيرادات الضريبية المقررة في الموازنة العامة .

٣- فجوة الإيرادات الضريبية، ويقصد بالفجوة الضريبية Tax revenue gap ذلك الفرق بين الإيرادات التي يمكن تحصيلها والمحصلة فعلاً، مما يلقي الضوء علي حجم الخسارة في الضرائب التي ضاعت علي الدولة بسبب عدم الإذعان وعدم كفاءة الإدارة الضريبية.^(٢)

٤- نسبة الضرائب التي قام الممولون بأدائها اختياراً إلى إجمالي الضرائب المحصلة، حيث يبين ذلك مدى كفاءة الإدارة الضريبية في تحقيق هدفها.

٥- نسبة الإيرادات الضريبية الإضافية المحصلة إلى عدد الإقرارات التي تم فحصها، و يبين هذا المعدل درجة نجاح الإدارة الضريبية في اكتشاف الضرائب المخفاة .

(١)د/ رمضان صديق ، المرجع السابق، ص ١٣.

(2)John Brondolo, Carlos Silvani, Evicle Borgne, and Frank Bosch, Tax Administration Refom and Fiscal Adjustment: The case of Indonesia(2001-07)JMF working paper, WP108/129.P16.

٦- نسبة المتأخرات الضريبية المحصلة إلى إجمالي المتأخرات الضريبية. يبين هذا المؤشر مدى كفاءة الإدارة الضريبية في تحصيل المبالغ المستحقة للخزنة العامة.

٧ تكلفة التحصيل: فكلما قل معدل التكاليف زادت الكفاءة الضريبية.

المطلب الثالث

مخاطر عدم الإذعان في قطاع التمويل

Financial Sector⁽¹⁾

يعتبر قطاع التمويل مجالاً صعباً للإدارة الضريبية، وتزيد الأزمة من تعقيداته، وتعتبر المؤسسات التمويلية أحد أهم القطاعات في الاقتصاد الوطني، وتصل نسبة مساهمتها في الدخل القومي في دول OECD إلى حوالي ربع الدخل القومي الإجمالي GDP.

ويحتوي القطاع على عدد كبير من الوحدات، ويقدم منتجات تمويلية متنوعة، والتي أصبحت مؤخراً شديدة التعقيد في هيكلها ومعاملاتها الضريبية. ويزيد صعوبة هذا القطاع انخراط كثير من المؤسسات التمويلية في معاملات دولية، بما يجعل من الصعب على الإدارة الضريبية الإحاطة الكاملة لجميع عمليات هذه المؤسسات.

ومنذ أزمة ٢٠٠٨ أصبح القطاع التمويلي يمثل تحدياً بالغ الصعوبة للإدارة الضريبية، حيث تعرضت كثير من المؤسسات التمويلية خلال العامين ٢٠٠٨/٢٠٠٩ لخسائر كبيرة، حيث انهيار بعضها، والبعض الآخر يعاني من إعادة هيكلة، أو اندماج في مؤسسة أخرى، وهذه التطورات اقترنت بتزايد مخاطر الإذعان الضريبي، وبعض هذه المخاطر تتعلق بمنتجات الرفع المالي

(1) John Brondolo, OP.cit., P.24.

- Andrew Felton, op.cit. P.5.

Taxavoidance، أو برامج التجنب الضريبي Taxleveragedproducts، والتي أصبحت في بؤرة اهتمام الإدارات الضريبية، وبجانب ذلك توجد مخاطر تعتبر من الآثار السنوية للأزمة مثل: مشاكل تقييم الأصول غير السائلة، عمليات زيادة رأس المال، الخسائر المالية، الاندماج، وهذه المخاطر يجب أن تركز عليها الإدارة الضريبية، مع ملاحظة أنه ليست كل المؤسسات التمويلية غير ملتزمة، كما أن هذه المخاطر قد تتعلق أيضاً بقطاعات أخرى. وفيما يلي نبذة عن أهم هذه المخاطر.⁽¹⁾

- التجنب الضريبي: Tax avoidance

تعتبر برامج التجنب الضريبي أحد المخاطر الكبرى لعدم الالتزام بواسطة المؤسسات التمويلية، حيث اكتشفت بعض الإدارات الضريبية (إنجلترا، أمريكا) مؤخراً عدد غير قليل من برامج التجنب الضريبي مصمم بواسطة مؤسسات تمويلية عالمية كبرى، وهذه البرامج عبارة عن: معاملات مالية مهيكلة، وتدفق الأموال عبر الحدود، وكذلك تبادل داخل المجموعة-Intra groupexchanges، وعلى الرغم من أن هذه المعاملات تستخدم لأسباب قانونية وتقوم بها المشروعات في قطاعات أخرى، إلا أن بعضها يظهر على أنه صمم خصيصاً لخلق خسائر ضريبية وهمية أو ائتمان ضريبي أجنبي غير مناسب. ومنافع أخرى تقلل من الضرائب، وقد خصصت الإدارات الضريبية موارد أكثر لاختيار ترتيبات تجنب الضرائب المصممة بواسطة المؤسسات التمويلية وذلك استجابة لهذه المخاطر.

- عمليات زيادة رأس مال البنوك:

تعتبر عمليات زيادة رأس المال بالنسبة للبنك في ظل الأزمة مخاطرة أخرى، ذلك أن كثيراً من البنوك تعاني من تناقص كبير في رأس المال،

(1)Ipid.P.25.

-James Andreoni,OP.cit.p.830.

وتحتاج إلى رأس مال إضافي لمقابلة الاحتياجات التنظيمية، ولذلك تقوم بعض البنوك بزيادة رأس مالها من خلال إصدار hybrid securities والتي تحتوي على سمات الأسهم والسندات، وتقدم هذه الأوراق المالية المهجنة للبنوك مزايا عديدة، حيث يمكن أن تصنف على أنها أسهم equity للأغراض التنظيمية، ويمكن أن تصنف كسندات Debt (مع خصم الفوائد) للأغراض الضريبية.

ولا شك أن التصنيف غير المناسب لهذه الأوراق المالية عندما تجتمع مع عدد كبير من الإصدارات يمكن أن تقلل كثيراً من الدخل الذي تفرض عليه الضريبة.

فضلاً عن أنه من المتوقع أن تؤدي الأزمة الاقتصادية إلى انخفاض الفائدة في أسواق هذه الأوراق المهجنة. وهنا يجب على الإدارة الضريبية أن توصل بوضوح لدفاعي الضرائب كيفية معاملة هذه الأوراق المهجنة ضريبياً.

- تقدير الخسائر: Losses

لا شك أن الأزمة تؤدي إلى ارتفاع خسائر المنشآت التمويلية، وتسمح قوانين الضرائب للمنشآت التي تواجه خسائر مستديمة أن تقوم بترحيل هذه الخسارة إلى المستقبل أو إلى الماضي. وهنا يلزم أن تقوم الإدارة الضريبية بتقييم الخسائر التي تعلنها المنشآت التمويلية بعناية فائقة.

الاندماجات:⁽¹⁾

تثير قضايا الاندماج والاستحواذ في القطاع المالي كثير من المشكلات، ففي عدد من الدول فإن القطاع التمويلي يعاني إعادة هيكلة كبيرة، حيث

(1)John Brondolo, OP.cit.P.25.

- Alberto cybo-ottone, Mergers and shareholder wealth in European Banking, Jurnal of Banking and Finance, 2001(24), P.834.
- Arturo Estrella, prospective Financial sector Mergers and Market Valuation, Journal of Banking and Finance, 2001(25).P.2368.

تستحوذ المنشآت الناجحة على المنشآت التي تعاني من ضغوط مالية، وهذه الترتيبات الجديدة تثير مجالاً واسعاً من المسائل الضريبية المعقدة، متضمنة ما إذا كان الاندماج يجب أن يعامل على أنه يخضع أو لا يخضع للضريبة، وعمّا إذا كان أساس التكاليف لأصول المنشأة المدمجة يمكن أن يزيد ، وإلى أي درجة تستفيد المنشأة الدامجة من الخسائر الضريبية (وغيرها من الأوضاع الضريبية) للشركة المستهدفة.

وعلى الإدارة الضريبية أن تفرص بعناية في الاندماج بين المنشآت ذات رأس المال الكبير للتأكد من المعاملة الضريبية الصحيحة التي يجب أن تطبق.

تقييم الأصول: Valuing The Financial assets⁽¹⁾

يمثل تقييم الأصول أحد الصعوبات الإضافية لإدارة الضريبة، وقد أثرت عقب الأزمة المالية أسئلة عن كيفية تقويم البنوك أصولها المالية في الأسواق التي تعكس أسعاراً منخفضة للمبيعات، ففي إبريل ٢٠٠٩ أصدرت الهيئة الأمريكية لمعايير المحاسبة المالية Financial Accounting Standard Board (FASB) دليلاً جديداً عن الشروط التي يمكن للبنوك في ظلها تقييم أصولها السائلة باستخدام أفضل الاجتهادات best judgment بدلاً من الإشارة إلى الأسعار السوقية Market prices ، ومثل هذه الاجتهادات قد تزيد الإيراد في الأجل القصير ولكن قد تؤدي إلى مخاطر عندما تعود الأوضاع الاقتصادية إلى طبيعتها.

وقد أعلنت International Accounting Standard Board في إبريل ٢٠٠٩ أنه خلال الستة أشهر القادمة فإنه سوف تتم مراجعة شاملة للمعايير المحاسبية المرتبطة بالأصول المالية، وفي ضوء هذه القواعد المتغيرة

(1)John Brondolo, op.cit.P.25.

فإن الإدارة الضريبية في بعض الدول سوف تحتاج إلى أن تركز الانتباه على الطرق التي تستخدمها البنوك في تقييم الأصول الرأسمالية، ويمكن أن يساعد التعاون بين البنوك و الإدارة الضريبية في هذا الصدد.

- الملكيات المرهونة: (1) Foreclosed property

إن المكاسب أو الخسائر نتيجة الملكيات المرهونة والتي تحرم من حق الاسترجاع تمثل أيضاً أحد العناصر الهامة بالنسبة للإيراد. فكثير من البنوك تحرم الملكيات المرهونة من حق الاسترجاع سواء من خلال الإجراءات القانونية أو بواسطة الإرادة الاختيارية لنقل الملكية لشخص آخر بواسطة المقترض. وفي بعض الدول يطلب من البنوك أن تقر بمكسب أو خسارة ضريبية على دخول هذه الرهونات، وفي مثل هذه الأحوال فإن هذه المكاسب أو الخسائر تقيس الفرق بين أساس القرض والقيمة السوقية لهذه الملكية، ولكي تمنع تسرب الإيراد فإن الإدارة الضريبية بحاجة إلى توزيع موارد أكثر على عملية المراجعة المحاسبية لفحص قيم هذه الملكيات المرهونة، آخذين في الاعتبار خصم النفقات التي تتحملها البنوك عند إعادة بيع هذه الملكيات. وأن تتأكد أن البنوك لا تأخذ أي تخفيض إضافي في الضريبة مقابل الديون المعدومة على القروض بعد حبس الملكيات المرهونة.

- الاستثمارات الوهمية:

تحتاج الهيئات الضريبية أن تزود الأفراد بدليل عن المعاملة الضريبية لبرامج الاستثمارات الوهمية. حيث كشفت الأزمة الاقتصادية عن عدد من البرامج الاستثمارية الوهمية، وبعضها أدى إلى خسارة كبيرة للمستثمرين، وهنا تحتاج الإدارة الضريبية أن تقدم المشورة لضحايا هذه البرامج يوضح الأسس التالية: (2)

(1)Ibid,P.26.

(2) Ibid,P.26.

- المعاملة الضريبية على الدخل الزائفة.
 - ما إذا كان وكيف يمكن أن تخصم هذه الخسارة من الضريبة.
 - الوثائق التي يجب تقديمها لإثبات حقه في خصم هذه الخسائر.
- وهنا على الإدارة أيضاً أن تقوم بمراجعة دقيقة لهذه الادعاءات للتحقق من مدى مصداقيتها.

التعاون مع المؤسسات المالية:

تعتبر الأزمة فرصة مناسبة للتعاون بين الإدارة الضريبية والمؤسسات التمويلية بناء على ما يلي:

١ - بيان فردي بواسطة الإدارة الضريبية عن كيفية عملها مع المؤسسات التمويلية.

٢ - ميثاق يتفق عليه بين الإدارة والمؤسسات المالية عن كيفية العمل سوياً.

٣ - اتفاق رسمي بين الإدارة الضريبية وبعض المؤسسات البنكية كما حدث في OECD .

وقد دخلت الإدارة الضريبية في جنوب أفريقيا في تنظيمات تعاونية مع اتحاد البنوك بهدف تحسين الإذعان الضريبي وتجنب المشاريع التي تحاول أن تتجنب دفع الضرائب وتحسين الخدمات المقدمة.

دور السياسة المالية والضريبية

في مرحلة احتواء الأزمة

في المرحلة الأولى وهي مرحلة انتشار الفيروس ومحاولة احتواء الأزمة تلعب السياسة المالية دوراً رئيسياً في سرعة تقديم الدعم المالي للشركات والأسر. ومع ذلك ، يجب أن تكون هذه السياسة جزءاً من حزمة السياسة العامة التي تجمع بين الضرائب والإنفاق والسياسات الصحية والمالية والنقدية. وقد تصرف العديد من الدول بقوة للحد من المشقة الناجمة عن الآثار المباشرة لتدابير الاحتواء والتخفيف والسماح باستئناف النشاط الاقتصادي بسرعة. قد ركزت السياسات المالية والنقدية والمالية القصيرة الأجل على الحفاظ على سيولة الأعمال ودعم دخل الأسرة . مع ملاحظة اختلاف مزيج السياسات اعتماداً على بنية السياسة الخاصة بكل بلد.

وقد تتغير طبيعة المخاطر خلال هذه المرحلة من السيولة إلى الملاءة مما يتطلب سياسة ضريبية أوسع نطاقاً وأكثر استدامة: فكلما كانت عمليات الإغلاق أطول، زادت الضغوط على الميزانيات العمومية الثابتة حتى إذا تم توفير دعم السيولة. يمكن أن تشمل الأدوات تأجيل مدفوعات الضرائب، والتي يمكن أن تكون مشابهة للقروض بدون فوائد ، وبعض البلدان تمضي قدماً في التنازل عن مساهمات الضمان الاجتماعي وضرائب مختارة، أو استلام مدفوعات الأجور. فضلاً على ضرورة الاهتمام بدعم الأسر المتضررة لمساعدتهم على التعامل مع مخاطر أكبر من فقدان الوظائف والدخل ، مع استمرار الأزمة.

وعلى مستوى الإدارة الضريبية تحتاج مواجهة تحديات هذه المرحلة أن تسعى الإدارة الضريبية إلى تحقيق هدف مزدوج يتمثل في تخفيف الأعباء على الإدارة وعلى الممولين، ويتحقق الشق الأول بمشاركة القطاع الخاص في القيام ببعض مهام الإدارة الضريبية وتقليل عدد الملتزمين،

ويتحقق الشق الثاني والمتعلق بتخفيف الأعباء على الممولين من خلال تقديم بعض الدعم لهم لتمكينهم من مواجهة تحديات الأزمة. وفيما يلي تفصيل ذلك.

المبحث الأول

دور السياسة المالية

في مرحلة احتواء الأزمة

ركزت الدول حتى الآن على الاستجابة الطارئة للأزمة حيث ركزت الإجراءات التي اتخذتها الدول حتى الآن على تخفيف الأثر المباشر للأزمة على الشركات والأسر والحفاظ على القدرة الاقتصادية.

وقد تشابهت أهداف الدعم المالي في غالبية البلدان : فهي تهدف إلى حماية الأسر والشركات من أسوأ آثار تدابير الاحتواء والتخفيف، وضمان قدرة الأسر والشركات على استئناف النشاط الاقتصادي بأسرع ما يمكن. بالنسبة للشركات ، غالبًا ما يعني هذا توفير السيولة لمساعدتها على البقاء. وبالنسبة للأفراد ، وكانت الأولوية لتوفير دعم الدخل للأسر الأكثر تضررا بشكل مباشر. كما أدخل عدد من البلدان تدابير لتعزيز أداء وتمويل قطاع الرعاية الصحية.

وتم تطبيق معظم الإجراءات التي تم إدخالها على الفور وهي محددة بوقت. بينما يشار إلى هذه الإجراءات غالبًا باسم إجراءات "التحفيز المالي"، إلا أنه من الأفضل التفكير فيها على أنها استجابات طارئة أو أولية. ذلك أن الحوافز المالية التقليدية لتعزيز الاقتصاد من خلال تشجيع الاستثمار والاستهلاك ستكون غير فعالة في الظروف الحالية بالنظر إلى قيود السياسة المفروضة على النشاط الاقتصادي⁽¹⁾.

وكانت هناك أوجه تشابه وكذلك اختلافات بين الحزم المالية عبر البلدان. حيث كانت الإجراءات التي تم تقديمها لدعم الشركات متشابهة إلى حد ما عبر البلدان، مع تركيز قوي على تأجيل دفع الضرائب. كما كان من الشائع إدخال أو توسيع خطط العمل قصيرة الوقت. إلا أنه كانت هناك اختلافات

(1) OECD, TAX AND FISCAL POLICY IN RESPONSE TO THE CORONAVIRUS CRISIS ,2020.

أكثر أهمية عبر التدابير لدعم الأسر. على سبيل المثال ، تقدم الولايات المتحدة تحويلات نقدية مباشرة للأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط ، في حين وسعت العديد من الدول الأوروبية دعمها لدخل من خلال تبسيط الحصول على إجازة المرض المدفوعة وإعانات البطالة، ودعم موسع للعائلات مع الأطفال.

كما اختلفت الدول من حيث حجم الحزم المالية. كما تختلف آثار التدابير على الميزانية اختلافاً كبيراً. على سبيل المثال، تتطوي بعض التدابير على خسائر دائمة ، حتى لو لمدة عام واحد فقط (على سبيل المثال ، خطط العمل القصيرة الوقت). بينما من المحتمل أن يكون للتدابير الأخرى تأثير مؤقت على أرصدة الميزانية (التأجيلات ، وتمديدات التسجيل ، وتعويضات الخسائر) حيث من المتوقع أن يتم دفع الضرائب المؤجلة في وقت لاحق. وأخيراً، لا تمثل قروض الدولة و ضمانات القروض ، التي يبدو أنها أهم التدابير في الحزم المالية العامة ، تكلفة مالية مباشرة. ومع ذلك ، فإنها تنشئ خصوصاً طارئة قد تتحول في بعض الحالات إلى نفقات فعلية إما في عام ٢٠٢٠ أو في وقت لاحق.

ولا تأخذ تقديرات التكلفة هذه في الحسبان تأثيرات الإيرادات الضريبية طويلة الأجل للصدمة الاقتصادية. وتركز التقديرات على تكاليف الإيرادات من تدابير الإغاثة قصيرة الأجل ، ولا تأخذ في الاعتبار انخفاض الإيرادات التي سيتم تحصيلها من الضرائب نتيجة للأزمة. بالإضافة إلى ذلك ، ستعتمد تأثيرات الإيرادات من التدابير على معدل الاستيعاب ، والذي قد يكون أكثر أهمية مما كان متوقعاً في البداية مع استمرار الأزمة.

كما قد يتم تمديد بعض التدابير أيضاً إذا لم يتحسن الوضع الاقتصادي أو إذا استمرت أزمة الرعاية الصحية. وبالتالي ، فإن تقديرات التكلفة الحالية لا تعكس التحدي الكامل للسياسة الضريبية المقبلة ، والتي ستعتمد أيضاً

على تطور الناتج المحلي الإجمالي والمجموعات الرئيسية. بشكل عام، ومن المرجح أن يكون للحزم المالية آثار كبيرة على الميزانيات العامة ومستويات الديون ، على الرغم من أن تأثيرها سيختلف عبر البلدان.

وفيما يلي بيان مايتعلق بدعم الشركات والأسر والحفاظ على القدرة

الاقتصادية.

المطلب الأول

تدابير دعم الشركات

كانت الأولوية الرئيسية للدول هي دعم التدفق النقدي للأعمال التجارية حيث تسعى غالبية الإجراءات قصيرة المدى في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة العشرين إلى ضمان حصول الشركات على تدفق نقدي كافٍ. حيث تعاني العديد من الشركات من انخفاض حاد في السيولة ، مما يعيق قدرتها على دفع الأجور والإيجارات والسلع الوسيطة والفائدة على الديون والضرائب. وبالتالي ، ركزت العديد من الإجراءات على التخفيف من صعوبات التدفق النقدي للمساعدة في تجنب تصاعد المشاكل مثل تسريح العمال، وعدم القدرة المؤقتة على الدفع للموردين أو الدائنين. وذلك لما يمكن أن تؤدي إليه مشكلات التدفق النقدي أو الإفلاس إلى فشل الشركات المرتبطة من خلال تأثير الدومينو. وعموماً ، كان نحو نصف التدابير التي قدمتها غالبية الدول تهدف إلى تعزيز التدفق النقدي للأعمال. من خلال مزيج من الإجراءات الضريبية وغير الضريبية⁽¹⁾.

فيما يتعلق بالتدابير غير الضريبية، كانت الأداة الأكثر شيوعاً بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة العشرين هي خطط ضمان

(1)Steel, I. and D. Phillips (2020), “How tax officials in lower-income countries can respond to the coronavirus pandemic”, ODI Briefing Note, <https://www.odi.org/publications/16816-how-taxofficials-lower-income-countries-can-respond-coronavirus-pandemic> (accessed on 8 April 2020)

القروض، حيث تضمن الحكومة كل أو جزء من قيمة القروض المصرفية الموحدة للشركات المستهدفة، وشملت التدابير الأخرى قروض صغيرة بدون فوائد ومنح نقدية. وتستهدف هذه المخططات عادةً الشركات الصغيرة أو الشركات في القطاعات الأكثر تأثرًا. وتشمل الإجراءات غير الضريبية الأخرى تأجيل مدفوعات تكاليف الأعمال غير المدفوعة الأجر مثل الإيجار أو الفوائد (مثل جمهورية سلوفاكيا والسويد والولايات المتحدة).

مزيد من التدابير في حال طول فترة الاحتواء :

مع استمرار مرحلة الاحتواء ، قد ترتفع **مخاطر الملاءة** بالإضافة إلى **مشكلات السيولة**. ذلك أنه مع انخفاض طلب المستهلكين والأعمال التجارية ، تتعرض العديد من الشركات لخطر الإفلاس حتى في وجود دعم سيولة كبير. ويمكن استخدام النظام الضريبي للشركات لدعم سيولة الأعمال والملاءة المالية ، من خلال تأجيل الالتزامات الضريبية، و أيضًا من خلال التخفيضات في الالتزامات الضريبية على الشركات

وقد تختلف مخاطر السيولة والملاءة المالية عبر الشركات، كونها أقوى بالنسبة للشركات في القطاعات الأكثر تأثرًا بتدابير الاحتواء والتخفيف، وكذلك بالنسبة لتلك التي تقدم مدخلات وسيطة لهذه الشركات. وقد تكون الشركات الصغيرة والمتوسطة أقل قدرة على الحصول على التمويل من المؤسسات الكبيرة وقد تتلقى فائدة أقل من إجراءات الطوارئ التي تتخذها السلطات النقدية.

وتتواجد الشركات الصغيرة والمتوسطة بقوة في قطاعي السياحة والضيافة، والتي تضررت بشدة من تدابير الاحتواء والتخفيف. وبالتالي قد يكونون أكثر عرضة لخطر تحول أزمات السيولة إلى قضايا الملاءة المالية. قد تواجه الشركات متعددة الجنسيات أيضًا تحديات السيولة والملاءة المالية ، ولكن غالبًا ما يكون لديها احتياطات نقدية أكثر. ويمكن أن يركز استهداف التدابير

على القطاعات الأكثر تأثرًا بعمليات الإغلاق، مع دعم أكبر للشركات الصغيرة والمتوسطة.

ويمكن استخدام تأجيلات الضرائب الممتدة لدعم الميزانيات العمومية للأعمال وتأجيلات ضريبية غير محدودة - مما يعني تغييرًا في توقيت الالتزام الضريبي دون تكبد أي فائدة إضافية - تعادل اقتصاديًا القروض بدون فوائد لدعم الشركات. وقد يكون تقديم مثل هذا الدعم من خلال النظام الضريبي أسرع في استهداف المزيد من الشركات بدلاً من تقديم قروض بدون فوائد من خلال النظام المصرفي. ويجب أن تمتلك إدارات الضرائب أيضًا المزيد من المعلومات ذات الصلة (مثل ملفات الإقرارات الضريبية بما في ذلك المعلومات المالية والضريبية من السنوات السابقة) لبيان الشركات الأكثر استحقاقًا للدعم.

ويمكن زيادة دعم التدفق النقدي من خلال توسيع تدابير استرداد الخسائر لاستهداف الشركات التي هي حاليًا في وضع الخسارة. ويمكن أن يكون توسيع نطاق تدابير استرداد الخسائر، على سبيل المثال، عن طريق تمديد الحدود الزمنية أو زيادة سقف رد الأموال، مؤثرًا بشكل خاص بسبب الآثار المعاكسة للدورات الاقتصادية لهذه التدابير. بالإضافة إلى ذلك، تتمتع هذه التدابير بميزة استهداف الشركات الخاسرة التي لن تستفيد عادةً من التدابير الضريبية الأخرى مثل تخفيضات الأسعار أو التأجيل أو الإعفاءات¹.

وبالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة، يمكن النظر في السماح بتعويض الخسائر مقابل الدخل الشخصي للمساهمين/المديرين للسماح باستخدامها على الفور. وسيكون لتدابير ترحيل الخسائر تأثيرًا فوريًا أقل، حيث لا يمكن تحقيق الفوائد الضريبية ذات الصلة إلا عندما تصبح الشركات مربحة

¹ OECD, TAX AND FISCAL POLICY IN RESPONSE TO THE CORONAVIRUS CRISIS, 2020.

مرة أخرى. ومع ذلك، لا يزال من الممكن أن يكون لها تأثيرات إيجابية على قرارات الاستثمار من خلال تأثيرها على التوقعات بعد مرور الأزمة الصحية.

ويمكن تعديل تقييم المخزون مؤقتًا لتشجيع الشركات متعددة الجنسيات على تكوين مخزون من المدخلات الوسيطة الحاسمة. حيث تعتمد سلاسل القيمة العالمية (GVCs) بشدة على توريد المدخلات في الوقت المناسب، لأن المخزون هو تكلفة يجب تقليلها إلى أدنى حد. مما قد يزيد من احتمالات الانقطاعات أو النقص في الإنتاج في مواقع محددة، حيث يمكن أن يؤدي ذلك إلى اضطرابات كبيرة عبر عملية الإنتاج بأكملها.

ويمكن أن يؤدي إنشاء قوائم جرد للمدخلات والمكونات الحاسمة إلى الحد من ضعف سلاسل القيمة العالمية، مما يجعل الشركات متعددة الجنسيات أكثر مرونة في مواجهة الاضطرابات المستقبلية⁽¹⁾.

ويمكن النظر في تخفيضات أو إعفاءات ضريبية مؤقتة لبعض الشركات من ضرائب محددة، على سبيل المثال، الضرائب العقارية، ضرائب المبيعات، أو الضرائب الافتراضية وقد تم تنفيذ هذا النهج في الصين لأنه خرج من الأزمة⁽²⁾، لاحتواء آثار الإيرادات، إن إعفاءات CIT وتخفيضات الأسعار ستفيد فقط الشركات التي تكون في وضع مربح وبالتالي لديها التزام ضريبي يجب

(1) ويمكن تحفيز هذه العملية من خلال نظام الضرائب على الشركات من خلال السماح للشركات باستخدام طرق تقييم المخزون الأكثر سخاء. على سبيل المثال، يمكن أن يؤدي الانتقال من التقييم القائم على طريقة الوارد أولاً (FIFO) إلى أسلوب الوارد لاحقاً يخرج أولاً (LIFO) إلى تخفيضات كبيرة في تكاليف الضرائب المرتبطة بالمخزونات؛ في بيئة الاقتصاد الكلي غير المؤكدة، مع احتمال زيادة التضخم في المستقبل، فإنه سيقلل أيضاً تعرض الشركات لمخاطر التضخم.

(2)Huang, Y. et al. (2020), "Saving China from the coronavirus and economic meltdown: Experiences and lessons", in Baldwin, R. and B. Weder di Mauro (eds.), Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes, CEPR Press, London.

دفعه؛ أما الشركات الخاسرة لن تستفيد. بالنظر إلى تكلفة الميزانية، وسوف يكون استهداف مثل هذه التدابير أمرًا بالغ الأهمية.

المطلب الثاني

تدابير دعم الأسر

تم اتخاذ عدة تدابير لتعزيز التدفق النقدي للأسر أدخل عدد من البلدان تدابير لتعزيز التدفق النقدي للأسر.

حيث قامت العديد من البلدان بتمديد المواعيد النهائية للإيداع الضريبي، أو تأجيل دفع الضرائب أو خطط الدفع الممتدة للأسر غير القادرة على دفع مدفوعاتها الضريبية ويتم توفير هذه التدابير في الغالب لضرائب الدخل الشخصي، ولكن في بعض البلدان تتعلق بضرائب الملكية. في بعض الحالات، تستهدف إجراءات تأجيل سداد الضرائب الأسر ذات الدخل المنخفض أو الممتلكات التي تقل عن قيمة معينة (مثل تشيلي).

وشملت التدابير الضريبية الأخرى تسريع استرداد المدفوعات الزائدة من ضريبة الدخل الشخصية، وترتيبات مرنة لتسديد الديون الضريبية (تستهدف في بعض الأحيان إلى انخفاض الدخل).

وشملت التدابير غير الضريبية الإفراج المبكر عن التقاعد في أستراليا، وتأجيل مدفوعات الفائدة على ديون الرهن العقاري للمساكن الأولية (مثل إسبانيا)، وتأجيل مدفوعات فواتير الخدمات.

اتخذ معظم دعم الأسر المعيشية شكل زيادة الإعانات النقدية للأسر الضعيفة حيث أدخلت معظم البلدان تدابير لتوفير دعم للدخل الأسرى، بشكل عام من خلال الإعانات النقدية المعززة التي تستهدف الأسر الأكثر ضعفًا. ولدى العديد من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة

العشرين أنظمة حماية اجتماعية قائمة توفر بديلاً للدخل للأسر المتضررة من المرض أو فقدان الوظائف أو انخفاض الأرباح. هذه الأنظمة تخفف من خسائر الدخل للعديد من العمال وتعمل كمثبتات آلية.

وبالنظر إلى الطبيعة الشديدة للأزمة، اتخذت العديد من البلدان خطوات لتوسيع هذه الأنظمة على مدى الأسابيع الماضية، لتغطية المجموعات أو الحالات التي لم يتم تغطيتها مسبقاً (العمال المستقلون ، والأسر التي لديها احتياجات رعاية غير متوقعة)، ولتبسيط الوصول وزيادة المستويات الحماية. تم تقديم الدعم إلى حد كبير من خلال التحويلات المباشرة بدلاً من النظام الضريبي.

إلا أن الاختيار بين توفير دعم الدخل من خلال التحويلات النقدية المباشرة أو من خلال النظام الضريبي سيعتمد عادةً على بنية أنظمة الضرائب والتحويلات في كل دولة ، فإن معظم البلدان تعتمد في المقام الأول على التحويلات لإعادة توزيع الدخل. ونظراً للحاجة العاجلة لتوفير الدعم المالي للأسر الأكثر ضعفاً في الأزمة، فمن المرجح أن تكون التحويلات مفضلة لأن المدفوعات يمكن أن تتم بسرعة أكبر.

وتختلف الأسر المستهدفة و التدابير المتبعة من بلد إلى آخر. في بعض البلدان، تستهدف التحويلات النقدية على وجه التحديد تلك الأسر المتضررة مباشرة من الفيروس (مثل العمال المرضي) أو عواقبه الاقتصادية المباشرة (مثل العمال العاطلين مؤقتاً). في حين توفر بعض التدابير دعماً خاصاً للعاملين لحسابهم الخاص (مثل إيطاليا وليتوانيا والمملكة المتحدة). وتقدم دول أخرى مدفوعات نقدية للأسر ذات الدخل المنخفض على نطاق أوسع ، حيث قد تكون هذه الأكثر تضرراً من الأزمة ومن المرجح أن يكون لديها مدخرات أقل يمكن الاعتماد عليها لدعم أنفسهم. فقد قدمت شيلي مكافأة نقدية للأشخاص الذين ليس لديهم عمل رسمي، والذي

من المتوقع أن يستفيد منه مليوني شخص. وقد تم توجيه بعض المزايا أيضًا إلى العائلات (على سبيل المثال من خلال الزيادات في مزايا الأطفال). في بعض الحالات، يتم تقديم الاستحقاقات كمدفوعات لمرة واحدة، بينما في حالات أخرى يتم تقديمها كزيادات مؤقتة في الاستحقاقات العادية. وقد أجرت نيوزيلندا تغييرًا مؤقتًا في ائتمائها الضريبي في العمل من خلال إزالة حد ساعات العمل، بحيث يظل بإمكان العمال الذين يرون ساعات عملهم أقل من حد ساعات العمل المطالبة بالدفع. وفي البلدان الناشئة والبلدان النامية غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (GEC)، أبلغت بعض البلدان عن تحويلات نقدية للأسر المعيشية. استهدف البعض الأسر المعيشية الضعيفة (مثل كينيا)، بينما يتم توزيع البعض الآخر على نطاق أوسع على الأسر ذات الدخل المنخفض (مثل بيرو). وقد تضمنت الإجراءات الإضافية انخفاضًا بنسبة ٣٠٪ في معدلات ضريبة الدخل الشخصي لرواد الأعمال الأفراد المنخرطين بشكل مباشر أو غير مباشر في قطاع السياحة في أوزبكستان.

بينما سعت العديد من البلدان الحصول على إجازة مرضية مدفوعة الأجر وإعانات البطالة وقامت حوالي ٣٠٪ من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة العشرين بتوسيع مزايا الإجازات المرضية. وأدخلت بعض البلدان شروط وصول أقل تقييدًا (مثل إلغاء أو تقليل فترة الانتظار قبل تلقي الاستحقاقات، أو إزالة الحاجة إلى الشهادات الطبية) وتوسيع نطاق الأهلية (على وجه الخصوص للعاملين لحسابهم الخاص، ولكن أيضًا للموظفين الذين يعزلون أنفسهم)^(١). وفي بعض البلدان، تقوم الحكومات بتغطية جزء أكبر من

(1)OECD (2020), Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response, https://read.oecdilibrary.org/view/?ref=119_119686-

المزايا (تقليل العبء على أرباب العمل ، الذين عادة ما يغطون الفترة الأولية للإجازة المرضية)⁽¹⁾.

وفي حالة عدم وجود التزامات قابلة للتطبيق بشكل عام لأصحاب العمل لتوفير إجازة مرضية ، يتم فرض متطلبات جديدة في بعض الحالات على أصحاب العمل) على سبيل المثال، يجب على جميع أصحاب العمل في ولاية نيويورك توفير إجازة مرضية للموظفين الذين خضعوا لأوامر الحجر الإلزامي أو الوقائي أو العزلة بسبب (COVID-19) وقد قام أكثر من ثلث دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة العشرين بتوسيع تغطية إعانات البطالة.

وكان التدبير الشائع في الاستجابة للأزمة هو توسيع تغطية إعانات البطالة لتشمل العاملين لحسابهم الخاص. غالبًا ما يكون العمال في أشكال العمل غير القياسية (على سبيل المثال ، العمالة المؤقتة أو بدوام جزئي أو العمل الحر) أقل حماية بشكل ملحوظ من خطر العمل أو فقدان الدخل من العمال في أشكال العمل القياسية ، وكانت العديد من البلدان تستكشف بالفعل كيفية دعم الحصول على إعانات خارج العمل للعمال غير القياسيين قبل الأزمة ، وقد فعلت ذلك العديد على أساس مؤقت استجابة للأزمة. كما قامت بعض البلدان بتوسيع إعانات البطالة للعاملين في الحجر الصحي.

تدابير دعم إضافية للأسر في حال طول فترة الاحتواء:

ينطوي استمرار الأزمة على مخاطر كبيرة على الأسر. حيث تشهد العديد من البلدان زيادات تاريخية في البطالة. حتى عندما يكون ذلك بسبب الاحتواء والتوقف المؤقت في سوق العمل إلا إنها قد تستغرق وقتًا في الإصلاح ، خاصة عندما يكون التأمين الاجتماعي قليلًا. وقد يؤثر هذا بدوره سلبيًا على بقية الاقتصاد.

962r78x4do&title=Supporting_people_and_companies_to_deal_with_the_Covid-19_virus.

(1)OECD (2020), OECD Economic Outlook, Interim Report March 2020, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/7969896b-en>

ستحتاج البلدان المختلفة إلى سياسات مختلفة اعتمادًا على كيفية تطور تدابير الاحتواء والتخفيف والقيود المفروضة على النشاط الاقتصادي والمخاطر التي ترى أنها الأكثر حدة. هذا هو الحال بشكل خاص إذا كانت هناك حاجة للحفاظ على هذه التدابير لفترة أطول، أو إذا كانت بحاجة إلى إعادتها بعد فترة من الوقت ، وبالتالي تصبح أكثر تكلفة.

وهناك حالة لتوسيع دعم الأجور والدخل من الحكومات. وقد وضعت العديد من الحكومات بالفعل سياسات لهذا الغرض. إن إبقاء العمال في وظائفهم الحالية في ساعات عمل مخفضة أو أجور مخفضة من خلال خطط عمل قصيرة الوقت يدعم إنفاق الأسرة ، ويمكن أن يحسن الالتزام بتدابير الاحتواء والتخفيف ، ويساعد على الحفاظ على التعلق بسوق العمل ، ويمكن أن يحد من الصعوبات والعدوى الاقتصادية

وتعمل أنظمة الحماية الاجتماعية على تخفيف خسائر دخل الأسر وتساعد على استقرار الاقتصاد. في معظم البلدان، وتحل إعانات البطالة محل نسبة كبيرة من الأرباح السابقة للأشخاص الذين فقدوا وظائفهم ، وقد سهلت بعض البلدان الحصول على تلك الإعانات في الوقت المناسب.

وإذا استمرت الأزمة، في معظم البلدان، سيتم نقل العاطلين تدريجياً إلى الحد الأدنى من إعانات الدخل (المساعدة الاجتماعية)، التي هي أقل سخاءً ولكنها تضمن مستوى معيشي أساسي. ويجب على الدول تزويد المستفيدين من إعانة البطالة بالدعم الوظيفي "النشط"، إذا كان التعافي بطيئاً وظل الطلب على العمالة منخفضاً، فيجب أن تساعد خدمات التوظيف العامة العمال على استخدام فترات أطول من البطالة بشكل منتج لتحديث وتطوير مهاراتهم من خلال تسجيلهم في برامج تدريب عالي الجودة.

وينبغي أن تتوقع اقتصادات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن الإنفاق العام على الإعانات الاجتماعية قد يظل مرتفعاً لفترة

طويلة. قد يكون هذا هو الحال إذا استمرت مرحلة الاحتواء والتخفيف لفترة أطول مما كان متوقعًا، أو إذا انخفضت معدلات البطالة ببطء خلال فترة التعافي التالية فقد يساهم ارتفاع مستويات الإنفاق الاجتماعي العام في ضغوط التوحيد المالي، لا سيما بعد ارتفاع مستويات الدين العام خلال رد الفعل الأولي على الأزمة خلال الإطار العام العالمي، شهدت بعض البلدان التي ارتفعت فيها معدلات البطالة بشكل كبير نفسها مجبرة على الحد من الحصول على المزايا بشكل دوري أو خفض مستويات الإعانات للحد من النفقات أدى هذا إلى حرمان الأسر الضعيفة من دعم الدخل الذي تمس الحاجة إليه، ومنع شبكات الأمان الاجتماعي من أداء دورها بشكل فعال كمنبت تلقائي⁽¹⁾.

ويمكن أن تكون خطط العمل قصيرة الأجل وغيرها من سياسات دعم الأجور فعالة للموظفين، ولكن يمكن إيلاء اهتمام خاص للقطاع غير الرسمي حيث يمثل هؤلاء العمال تحديًا خاصًا لتقديم الدعم لأنهم قد لا يقدمون دائمًا الإقرارات الضريبية، خاصةً عندما تكون مستويات الدخل منخفضة أو عندما تكون غير رسمية⁽²⁾. كما أن هؤلاء العمال معرضون لخطر انتهاك تدابير الاحتواء والتخفيف في الحالات المالية الصعبة. في بعض البلدان، تم إدخال العاملين لحسابهم الخاص والعاملين غير الرسميين في نطاق التأمين ضد البطالة وتم توفير إجازة مرضية للعاملين لحسابهم الخاص، حيث يميل هؤلاء العمال إلى الحصول على دعم دخل أقل من العمال الآخرين.

(1)OECD (2014), “The crisis and its aftermath: A stress test for societies and for social policies”, in Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris,

https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-5-en

(2)OECD (2020), “Evaluating the initial impact of COVID containment measures on economic activity”, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126448-

[krc0cs6ia&title=EVALUATING_THE_INITIAL_IMPACT_OF_COVID_CONTAINMENT_MEASURES_ON_ECONOMIC_ACTIVITY](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126448-krc0cs6ia&title=EVALUATING_THE_INITIAL_IMPACT_OF_COVID_CONTAINMENT_MEASURES_ON_ECONOMIC_ACTIVITY)

ويمكن للبلدان التي تفرض ضرائب على الأموال عبر الهاتف المحمول وتحويلات الأموال أن تنتظر في الإعفاء منها مؤقتًا⁽¹⁾، إن استخدام الهواتف المحمولة في المعاملات المالية منتشر بشكل خاص في إفريقيا ، ولعب دورًا كبيرًا في الحد من الاستبعاد المالي. وفي السنوات الأخيرة ، فرض عدد من البلدان ضرائب على مثل هذه المعاملات المالية عبر الهاتف المحمول. وقد يساعد التنازل عن هذه الضرائب مؤقتًا في تشجيع استخدام الأموال عبر الهاتف المحمول بدلاً من النقود ، مما يقلل من خطر العدوى من المعاملات النقدية. وقد وافقت بعض شركات الاتصالات بالفعل على التنازل عن رسومها للحد من التبادل المادي للمال

المطلب الثالث

تدابير دعم الاستثمار والاستهلاك

أدخل عدد محدود من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة العشرين تدابير لدعم الاستثمار والاستهلاك. تضمنت تدابير دعم الاستثمار زيادات مؤقتة في عتبات عمليات شطب الأصول منخفضة القيمة (أستراليا ونيوزيلندا) بالإضافة إلى الاستهلاك المتسارع (مثل أستراليا). وتنازلت إندونيسيا أو أعفت من ضريبة الاستيراد لشركات التصنيع في ١٩ قطاعًا لمدة ستة أشهر. وقدمت إيطاليا خصمًا ضريبيًا على الشركات لتكاليف الصرف الصحي في أماكن العمل. حاولت بعض البلدان أيضًا دعم الاستهلاك من خلال التخفيضات المؤقتة في معدلات ضريبة القيمة المضافة القياسية والمخفضة (مثل الصين وقبرص والنرويج).

(1)Steel, I. and D. Phillips (2020), “How tax officials in lower-income countries can respond to the coronavirus pandemic”, ODI Briefing Note, <https://www.odi.org/publications/16816-how-taxofficials-lower-income-countries-can-respond-coronavirus-pandemic> (accessed on 8 April 2020).

وكانت تدابير دعم الاستثمار والاستهلاك أكثر شيوعًا في البلدان خارج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة العشرين. على سبيل المثال ، خفضت كينيا معدل ضريبة الدخل على الشركات بالإضافة إلى أعلى معدل ضرائب دخل مشترك (PIT) من ٣٠٪ إلى ٢٥٪. من أجل دعم الاستهلاك ، خفضت جامايكا وكينيا معدلات ضريبة القيمة المضافة القياسية. كما قامت بعض البلدان بخفض معدلات ضريبة القيمة المضافة المنخفضة (مثل مولدوفا وكازاخستان). بشكل أعم ، غالبًا ما تم إدخال تدابير دعم الاستثمار والاستهلاك في البلدان الأقل تأثرًا أو في الوقت الذي كانت فيه الأزمة لا تزال في مرحلة مبكرة (على سبيل المثال قبل فرض تدابير احتواء وتخفيف صارمة). في البلدان التي تم فيها عمليات الإغلاق منذ تطبيق التدابير ، قد يكون تأثيرها الفوري ضعيفًا إلى حد كبير.

تدابير لدعم استجابة قطاع الرعاية الصحية لـ COVID-19:

إلى جانب تدابير الاحتواء والتخفيف ، تبنت الدول استجابات لتعزيز رعاية المرضى وتقليل الضغط على الأنظمة الصحية^(١). كما أدخلت العديد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة العشرين تدابير لتسهيل واردات المدخلات الطبية لمكافحة COVID-19. كان أحد الإجراءات الشائعة هو الإلغاء المؤقت لرسوم الاستيراد على الأدوية والأجهزة والمعدات الصحية. وغالبًا ما تكون هذه الإعفاءات مصحوبة بتدابير لتبسيط إجراءات التخليص الجمركي والتعجيل بها. وقدمت بعض دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة العشرين أيضًا معاملة ضريبية تفضيلية لتخفيف الإنفاق والاستثمار المرتبط بالصحة ، بما في ذلك تدابير لحماية خصم ضريبة المدخالت على العناصر التي تبرعت بها الشركات (مثل بلجيكا

(1)OECD (2020), Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response, https://read.oecdilibrary.org/view/?ref=119_119686-962r78x4do&title=Supporting_people_and_companies_to_deal_with_the_Covid-19_virus

والصين) والخصم الكامل أو المتزايد لأغراض CIT وPIT التبرعات التي تقدمها المؤسسات أو الأسر لمؤسسات الرعاية الصحية (مثل بلجيكا والصين وإيطاليا). كما أدخلت الصين حوافز محددة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات للمؤسسات العاملة في إنتاج الإمدادات الرئيسية المتعلقة بحماية واحتواء COVID-19 ويشمل ذلك إنفاق ١٠٠٪ للاستثمار في المعدات لتوسيع الطاقة الإنتاجية.

كما أدخلت الصين إعفاءات من ضريبة الدخل الشخصي (PIT) للمكافآت والإعانات المدفوعة للموظفين الطبيين العاملين في مكافحة COVID-19. كانت التدابير لدعم قطاع الرعاية الصحية شائعة في الأسواق الناشئة من خارج منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وغير G20 والبلدان النامية. وتتألف معظم التدابير من إلغاء أو تخفيض رسوم الاستيراد والضرائب الأخرى على المعدات الطبية. وقد تضمنت التدابير الإضافية بدلات خاصة للعاملين الطبيين والعاملين في الهجرة (ماليزيا) ومدفوعات إجمالية لموظفي الرعاية الصحية التي ثبت أنها إيجابية لـ COVID-19 مولدوفا.

المبحث الثاني

دور السياسة الضريبية في مرحلة احتواء الأزمة

لمواجهة تحديات هذه المرحلة تحتاج الإدارة الضريبية أن تسعى إلى تحقيق هدف مزدوج يتمثل في تخفيف الأعباء على الإدارة وعلى الممولين، ويتحقق الشق الأول بمشاركة القطاع الخاص في القيام ببعض مهام الإدارة الضريبية وتقليل عدد الملتزمين، ويتحقق الشق الثاني والمتعلق بتخفيف الأعباء على الممولين من خلال تقديم بعض الدعم لهم لتمكينهم من مواجهة تحديات الأزمة. وقبل ذلك نوضح صور الدعم الضريبي التي تمت في هذه المرحلة من حيث الواقع.

المطلب الأول

صور الدعم الضريبي في مرحلة الاحتواء

كان النوع الأكثر شيوعًا من الإجراءات الضريبية لتحسين التدفق النقدي للأعمال بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة العشرين هو تأجيل مدفوعات الضرائب. حيث قامت ثلاثة أرباع دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة العشرين بإرجاء دفع الضرائب. وتطبق هذه الإجراءات بشكل عام على الضرائب التي تتطلب دفعات متكررة (شهرية أو ربع سنوية). وبشكل عام، تم إدخال إجراءات التأجيل الضريبي لمدفوعات ضريبة دخل الشركات (CIT) أو ضريبة الدخل الشخصي (PIT) وضريبة القيمة المضافة (VAT) ومساهمات الضمان الاجتماعي (SSCs) وهناك أيضًا عدد من الحالات التي تم فيها تأجيل مدفوعات ضريبة الأملاك.

كما أدخل أكثر من ربع دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة العشرين (٢٨٪) تدابير لتزويد دافعي الضرائب التجاريين بوقت إضافي لتقديم الإقرارات الضريبية.

كما كانت التغييرات في مخصصات تعويض الخسائر أداة مهمة أخرى في السياسة الضريبية. أدخلت بعض البلدان أو أعلنت عن تدابير تسمح بإعادة الخسائر للسنة الضريبية لعام ٢٠٢٠ ، والتي ستسمح لدافعي الضرائب بإعادة خسائرهم الضريبية لعام ٢٠٢٠ مقابل الأرباح المكتسبة في السنوات المالية السابقة (الجمهورية التشيكية والنرويج وبولندا والولايات المتحدة).

وتقوم دول أخرى بزيادة فترة ترحيل الخسائر للخسائر المتكبدة في عام ٢٠٢٠ (الصين، جمهورية سلوفاكيا). وأدخل عدد قليل من البلدان تدابير من شأنها أن تخفف العبء الضريبي على الشركات خلال الأزمة الصحية.

وقد كان النوع الأكثر شيوعًا من التنازل مرتبطًا بمساهمات الضمان الاجتماعي ، حيث قدم حوالي ربع البلدان مثل هذه التدابير. ومن الأمثلة الشائعة الأخرى الإعفاءات من الضرائب العقارية والضرائب المفترضة للشركات الصغيرة، وفي بعض الحالات، تخفيض الضرائب على استخدام المياه أو ضرائب المركبات. فقد منحت إيطاليا ائتمانيًا ضريبيًا لورش العمل والمحلات التجارية بنسبة ٦٠ ٪ من رسوم الإيجار المتعلقة بشهر مارس ٢٠٢٠.

كما تنازلت بعض البلدان عن رسوم محددة على شركات السياحة وشركات الطيران ، وقام البعض بتخفيض أو إعفاء المدخلات المستخدمة في قطاعات معينة (بما في ذلك النقل الجوي والسياحة والصناعة) من ضرائب الاستيراد.

وقد ركزت تدابير أخرى على إدارة الضرائب. ومن الإجراءات الشائعة ، التي تم تقديمها في ثلث البلدان ، تسريع استرداد الضرائب (ضريبة القيمة المضافة والضرائب الأخرى) حيث يكون دافعو الضرائب أموالاً مستحقة.

كما تم إدخال **خطط سداد الديون الضريبية** الأكثر مرونة في ثلث البلدان⁽¹⁾.

وقد تضمنت الإجراءات الأقل شيوعاً رفع الحد الأدنى للوصول إلى تبسيط ضريبة القيمة المضافة (مثل كوريا) وزيادة الحد الأدنى للدفعات المسبقة لضريبة الدخل (مثل نيوزيلندا). وتختلف درجة استهداف السياسة عبر البلدان والقطاعات والشركات. ففي بعض البلدان ، تتوفر التدابير لجميع الشركات. وفي بلدان أخرى ، تُمنح التدابير لقطاعات محددة (مثل السياحة والسفر الجوي التجاري) أو للشركات التي شهدت انخفاضاً كبيراً في الإيرادات. هذا الشرط الأخير يحتاج عادة إلى إثباته من قبل دافعي الضرائب إلى مصلحة الضرائب. وفي عدد قليل من البلدان ، يتم منح الإعفاء على أساس كل حالة على حدة (أي يجب على الشركة طلب الدعم بشكل صريح).

أخيراً ، هناك دول ، بدلاً من استهداف القطاعات أو الشركات الأكثر تأثراً بـ COVID-19، تستهدف الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم أو الشركات التي تعمل لحسابها الخاص حيث من المتوقع أن تواجه هذه الشركات قيوداً أكبر على السيولة من الآخرين. وكان النوع الأكثر شيوعاً من الإجراءات هو تأجيل سداد الضرائب في الدول غير الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) وغير التابعة لمجموعة العشرين والاقتصادات النامية. وشكلت ٤٥٪ من إجمالي عدد التدابير التي أبلغت عنها البلدان النامية والناشئة غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. كما كانت من الأمور الشائعة أيضاً تمديد القرارات

(1)Steel, I. and D. Phillips (2020), “How tax officials in lower-income countries can respond to the coronavirus pandemic”, ODI Briefing Note, <https://www.odi.org/publications/16816-how-taxofficials-lower-income-countries-can-respond-coronavirus-pandemic> (accessed on 8 April 2020).

الضريبية وخطط سداد الديون الضريبية الأكثر مرونة. تم إدخال الإعفاءات الضريبية ، التي تستهدف بشكل خاص قطاع السياحة ، في عدد قليل من البلدان (مثل كمبوديا وكازاخستان وأوزبكستان).

وأدخلت العديد من البلدان تدابير لمساعدة الشركات على إبقاء عمالها من بين دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومجموعة العشرين ، وبما أن مصدر القلق الرئيسي للأزمة الحالية هو التهديد بفقدان الوظائف. ساعدت العديد من البلدان الشركات على الاحتفاظ بعمالها من خلال تقديم أو تعزيز سخاء وتوافر خطط العمل القصيرة الوقت⁽¹⁾. وتوفر هذه التدابير عادة دعم الدخل العام للعمال الذين تم تخفيض ساعات العمل أو الذين تم تسريحهم مؤقتًا. ويهدف هذا إلى السماح لأصحاب العمل بالتمسك بموهبة العمال وخبراتهم وتمكينهم من زيادة الإنتاج بسرعة بمجرد تعافي الظروف الاقتصادية.

ويلاحظ اختلاف سخاء خطط العمل قصيرة الوقت اختلافًا كبيرًا بين البلدان، حيث قدمت بعض الدول الأوروبية مخططات سخية. وعادة ما تغطي نسبة معينة من الأجور وغالبا ما تكون محددة. وتشجع بعض البلدان الاحتفاظ بالعمالة من خلال توسيع إعانات البطالة إلى أولئك الذين لا يعملون مؤقتًا أو يعملون لساعات مخفضة. وهذه الاستحقاقات مشروطة بالعاملين المتبقين لدى أرباب عملهم. وبالنسبة لهؤلاء الموظفين، يمكن لصاحب العمل طلب إعانات البطالة (مثل أيسلندا وهولندا). كما هو الحال بالنسبة لتدابير دعم السيولة، وفي بعض البلدان، يتم تطبيق هذه التدابير على نطاق واسع ، بينما في بلدان أخرى تكون أكثر استهدافًا. وتستهدف التدابير في عدد من

(1)OECD (2020), Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response, https://read.oecdilibrary.org/view/?ref=119_119686-962r78x4do&title=Supporting_people_and_companies_to_deal_with_the_Covid-19_virus.

البلدان أصحاب العمل الصغار. وفي دول أخرى، تستهدف هذه الإجراءات الشركات في القطاعات الأكثر تضرراً.⁽¹⁾

وكانت خطط العمل لفترات قصيرة وأشكال أخرى من إعانات الأجور لأرباب العمل أقل شيوعاً في البلدان خارج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة العشرين. وقد يكون هذا مرتبطاً بتكلفتها العالية والخبرة المحدودة في مثل هذه السياسات. ومع ذلك، هناك استثناءات، بما في ذلك بيرو وتايلند. على سبيل المثال، أعلنت بيرو عن دعم للأجور المدفوع لأصحاب العمل المؤهلين يساوي ٣٥٪ من كشوف المرتبات للعمال الذين يقل إجمالي رواتبهم الشهرية عن ٤٣٠ دولاراً أمريكياً تقريباً.

المطلب الثاني

تخفيف أعباء الإدارة الضريبية

لمواجهة تحديات مرحلة احتواء الأزمة

يمكن تحقيق هذا الهدف من خلال نقل بعض أعباء الإدارة الضريبية إلى القطاع الخاص، مع تقليل عدد الملتزمين، ولا شك أن هذا يحقق هدفاً مزدوجاً حيث يقل العبء عن الإدارة وفي ذات الوقت يقدم دعماً للقطاع الخاص الذي يعاني من الأزمة من خلال رفع مستوى التشغيل بمشاركته في بعض أعمال الإدارة الضريبية، من ناحية ومن خلال إعفاء أعداد كبيرة من المشروعات من الالتزامات الضريبية بما يساعد هذه الفئة من المشروعات على مواجهة آثار الأزمة في هذه المرحلة. وفيما يلي بيان ذلك.

الفرع الأول

مشاركة القطاع الخاص

(1) OECD, TAX AND FISCAL POLICY IN RESPONSE TO THE CORONAVIRUS CRISIS, 2020.

في بعض أعمال الإدارة الضريبية

يمكن دعم الإدارة الضريبية بإسناد بعض أعمالها إلي القطاع الخاص، لكي تمارسه بكفاءة أكبر، وفق أسلوبها البعيد عن البيروقراطية.

ولا يعني ذلك نقل السيادة الضريبية إلي القطاع الخاص، وإنما مجرد تكليف القطاع الخاص ببعض الأعمال يقوم بها لحساب الإدارة الضريبية، وفق ضوابط، وتحت رقابة الإدارة الضريبية، بهدف ترشيد موارد الإدارة الضريبية، وإمكاناتها للقيام بالأعمال الأكثر أهمية. وهذا كما ذكرنا يحقق هدفا مزدوجا ففيه تخيف عبء الإدارة الضريبية، مع رفع مستوى التشغيل في القطاع الخاص. ومن الأعمال التي يمكن أن يعهد بها للقطاع الخاص ما يلي⁽¹⁾:

١- إعداد الإقرار الضريبي: يمكن معاونة الممول في إعداد إقراره عن طريق فريق، من غير العاملين بالإدارة الضريبية، يعين بصفه مؤقتة في موسم الإقرارات الضريبية نظير مكافآت شامله.

كما يمكن الاهتمام بدور المحاسبين والمحامين وغيرهم من خبراء الضرائب في إعداد الإقرارات الضريبية للممولين، من خلال علاقة إيجابيه بينهم وبين مصلحة الضرائب، عن طريق منحهم، أو من سجلون لدي إدارة مختصة بمصلحة الضرائب، صلاحية اعتماد القرارات، واعتبار توقيعهم عليها قرينة علي صحتها، يلزم مصلحة الضرائب باعتمادها وترفع بالتالي مسئولية الممولين عن هذه القرارات، وذلك مقابل منحهم مكافآت مالية كأتعاب عن هذا العمل يدفعه الممول أو مصلحة الضرائب أو يدفعه الطرفان معا.

(1) Peter D. Byrne, Privatization in The Area of Tax Administration: An overview, Available at: www.cid.harvard.edu/hiid/508.bdf.

Rajesh Kumar, privatization of Tax Administration, available at: www.hg.org/article.asp?id.7021.

وفي المقابل تفرض المسؤولية المشددة علي الخبراء المسئولين عن أخطاء عمديه في الإقرارات التي قاموا بالتصديق عليها ، كتحميل الخبير بفروق الضريبة التي كشف عنها فحص مصلحة الضرائب للإقرارات الخاطئة ، والشطب من سجل الخبراء المعتمدين لدي مصلحة الضرائب، فضلا عن العقوبات الجنائية الأخرى.

٢-الإبلاغ والحجز من المنبع: يعتبر نظام الحجز من المنبع شكلا من أشكال مشاركة القطاع الخاص في عملية التحصيل ،ويمكن التوسع في ذلك باستخدام البنوك في التحصيل بشكل اختياري، ورد الزيادة المستحقة للممول، من خلال حساب خاص به مما يخفف العبء على الإدارة، ويحقق فائدة للبنك بما يحققه له من سيولة لبعض الوقت .

٣- تقييم الأصول:في كثير من الأحيان تحتاج عملية تقييم الأصول بغرض تقدير وعاء الضريبة إلي خبرة فنية لا تتوفر في موظفيها، ومن ذلك: تقدير وعاء الضريبة علي الأرض و الأطنان الزراعية من خلال بيان حساب مساحة الأرض ومــــــدي إنتاجيتها، وتقدير قيمة العقارات لتحديد وعاء الضريبة علي العقارات المبنية، وتقدير قيمة أصول الشركات عند تغير شكلها القانوني أو في حالات الاندماج، أو لتقدير قيمة الضريبة علي الأرباح الرأسمالية،ويمكن أن تتولى هذه الأعمال جهات تابعة للقطاع الخاص للقيام بها نظير مقابل تحصل عليه ، في إطار قانوني يكفل السرية والجودة.

٤- نظم الحاسبات الآلية: يفضل الاستعانة بخبراء القطاع الخاص من الفنيين المهرة في إدارة الأجهزة و صيانتها و تحديثها ، بدلا من الاستعانة بموظفين دائمين بمصلحة الضرائب ينقصهم التدريب المستمر ، ويعوقهم الروتين اليومي للعمل للقيام بأعمالهم، ويشمل ذلك بجانب شراء الأجهزة وتدريب العاملين بالإدارة الضريبية عليها، وإنما يتجاوزة إلي ربط هذه الأجهزة

بجهات مختلفة لضمان تدفق المعلومات، وتحديثها، فضلا عن أهمية صيانة الأجهزة والعمل علي توفير البرامج الحديثة لها، ومن الجهات التي يمكن ربط أجهزة حواسبها الآلية بأجهزة الإدارة الضريبية: البنوك، وأجهزة الإحصاء والتعداد، الجوازات والهجرة وغيرها.

٥- الاتصال المباشر: يتطلب الأمر أحيانا أهمية تقديم المساعدة الفنية للممولين ، من خلال الاتصال المباشر، عن طريق التليفون أو الفاكس أو البريد الإلكتروني، ويمكن أن يساعد القطاع الخاص في هذه المهمة ، بأن يسند هذا الدور لبعض المكاتب الخاصة ذات الكفاءة العالية في تقديم الخدمة تحت إشراف ورقابة مصلحة الضرائب.

٦- القرارات المسبقة: يمكن الاستعانة بخبراء من القطاع الخاص لمشاركة مصلحة الضرائب في دراسة الحالات المقدمة إليها للحصول على قرار مسبق بشأنها للتعرف على معاملتها الضريبية إن تمت ، وإبداء الرأي الفني، بشأنها نظير مقابل مالي يؤدي إليهم.

٧- التحصيل: يمكن استخدام القطاع الخاص لتنشيط التحصيل والحد من المتأخرات الضريبية ، وخاصة بالنسبة للمبالغ الكبيرة ، وذلك بالاستعانة بأشخاص مؤهلين في تحصيل الديون في مقابل عمولة تدفع إليهم ، أو أن تبيع الإدارة حقوق المديونية إلي شركة متخصصة، في مقابل حصول الدولة علي ديونها المستحقة علي الممول فورا، ويكون لهذه الشركة حق تحصيل الديون من الممولين في المواعيد المقررة، إلا أن هذا الأسلوب وإن كان يحقق لإدارة بعض المزايا كتعجيل الحصول على المتأخرات الضريبية بأسلوب أكثر يسرا ، إلا أنه يحتاج إلي ضوابط عديدة منها: خضوع الشركات للمراقبة في تحصيل الديون المستحقة علي الممولين، للتأكد من عدم إتباعها أساليب غير مشروعة، وأن لا يعطي هذا النظام الفرصة للممول بأن يشتري الديون المستحقة عليه بسعر الخصم.

٨- تطوير الإجراءات والنظم الجمركية: ومن المجالات التي يمكن أن تقيد خصخصة الإدارة الضريبية فيها ، إصلاح النظام الجمركي اتباع أساليب متطورة في فحص البضائع ، ومنها تطبيق نظام الفحص قبل الشحن pre-shipping inspection .

من خلال شركات القطاع الخاص التي تعطي صلاحية فحص البضاعة من حيث الكم والنوع ومدى اتقاقها مع القوانين قبل شحنها إلي دولة المستورد ، وذلك في مقابل عمولة تتحدد غالبا على أساس قيمة الشحنة.

ويفيد ذلك في الحد من المعوقات الإدارية التي تعطل الشحنة وترفع تكلفتها بسبب فساد الإدارة الجمركية أو بطء أدائها أو تخلف وسائل الفحص لديها و توفير المعلومات الدقيقة التي توفرها الشركة ، إلا أن هذا قد يترتب عليه: احتمال وجود أكثر من شركه دولية تقوم بهذا العمل ، مما يجعل المنافسة بينهما مجالا خصبا للفساد^(١).

كما يمكن إسناد عمليات التخزين إلي شركات القطاع الخاص، التي تتولي تخزين البضائع في الموانئ والمناطق الحرة، علي أن يقتصر دور الإدارة الضريبية علي التفتيش ومراقبة هذه المخازن.

الفرع الثاني

تقليل عدد الملتزمين

أمام الإدارة الضريبية

لا شك أن تقليل عدد الملتزمين أمام الإدارة الضريبية يركز جهدها، وييسر الإذعان علي الممولين، ويمكن أن يتحقق ذلك بأكثر من أسلوب حسب نوع الضريبة، ففي ضريبة القيمة المضافة يتم وضع حد معين للتسجيل، يحدد بناء عليه المكلفين الملزمين مباشرة أمام الإدارة الضريبية، بينما يتحقق ذلك

(١) د. رمضان صديق، المرجع السابق، ص ١٦٢.

في الضريبة علي الدخل من خلال نظام الحجز من المنبع، وسوف نوضح بالإضافة إلى ذلك مايتعلق بتأمين الضرائب المحتجزة في ظل الأزمة. وفيما يلي بيان ذلك:

- حد التسجيل في ضريبة القيمة المضافة.
- نظام الحجز من المنبع في الضريبة علي الدخل.
- الضرائب المحتجزة في ظل الأزمة.

الغصن الأول

تقليل عدد الملتزمين في ضريبة القيمة المضافة⁽¹⁾.

يمكن أن يتم تقليل عدد الملتزمين في ضريبة الدخل من خلال رفع مستوى حد التسجيل، وفيما يلي نوضح ضوابط حد التسجيل وأحكامه في القانون المصري والإماراتي.

أولاً: ضوابط حد التكلفة:

يعتبر مستوى حد التكلفة الذي يصبح عنده التسجيل إلزامياً في ضريبة القيمة المضافة من الأمور الجوهرية في تصميم وتنفيذ الضريبة. وتشير التجارب إلى أن الحدود المنخفضة تؤدي إلى صعوبات كثيرة عندما لا تتمكن الإدارة الضريبية من إدارة عدد كبير من الخاضعين للضريبة. وقد طبقت كل من كندا ومالطة في البداية حداً منخفضاً للتكاليف بالضريبة، مما أدى إلى فشل ضريبة القيمة المضافة عند تطبيقها لأول مرة.

وتتفاوت مستويات حد التكلفة من بلد لآخر ، حيث يتراوح بين بضعة آلاف من الدولارات الأمريكية وما يزيد على ٢٠٠,٠٠٠ دولار أمريكي. وحتى داخل الاتحاد الأوروبي حيث يوجد إطار قانوني مشترك يحكم ضرائب القيمة

(1) Alan Schenk and Oliver Oldman ,Value Added Tax A Comparative Approach ,Cambridge University Press, ,2007, P73

المضافة في الدول الأعضاء، تتراوح مستويات حد التكاليف بين صفر وحوالي ١٠٠,٠٠٠ دولار أمريكي.

وهناك تنوع كبير في الشكل الذي يتخذه حد التكاليف ، ومن ذلك:

- وجود حدود تكليف خاصة بكل نشاط.
 - إجراء تعديلات متحركة (sliding adjustments) في الالتزام الضريبي للكيانات الواقعة تحت حد التكاليف من أجل إزالة الانقطاعات في سلسلة الضريبة حول حد التكاليف؛
 - وتطبيق نظم مبسطة مثل الضريبة الجزافية^(١) على صغار التجار الواقعين تحذت حد التكاليف.
- أسباب تفضيل حد التكاليف المرتفع^(٢):

ويرجع ترجيح حد التسجيل المرتفع ما تشير إليه التجارب من أن عدد قليل من الشركات الكبرى تسهم بنسبة كبيرة للغاية من الإيرادات الممكن تحصيلها من ضريبة القيمة المضافة. ومن ثم فإن وضع حد تكليف مرتفع يحقق وفورات في الموارد الإدارية النادرة مقابل تكلفة بسيطة من الإيرادات.

ويشير الواقع إلى أن بلدانا كثيرة ذات قدرات إدارية ضعيفة نسبيا . لم تقتنع بالحجج المؤيدة لحد التسجيل المرتفع. نظراً إلى انعكاساته السلبية على الإيرادات، فضلاً عما قد يؤدي إليه من تمييز قد يراه البعض لصغار التجار (بإعفائهم من تلك الضريبة).

حد التسجيل الأمثل:

(١) تفرض الضرائب الجزافية على متغيرات مثل إجمالي رقم الأعمال والتي تعتبر مؤشرا افتراضيا على الربحية الأساسية أو القيمة المضافة الأساسية.

(٢) انظر في أسباب أخرى، د. إبراهيم عبد العزيز النجار، موسوعة ضريبة المبيعات معوقات التطبيق وكيفية معالجتها، الدار الجامعية، ٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص ٩٨.

يعتمد تحديد حد التسجيل الأمثل على المفاضلة بين كل من الإيرادات وتكاليف تحصيلها، حيث يكون من الملائم رفع حد التكاليف عند تحقق أمرين هما:

- ارتفاع تكلفة الالتزام الضريبي للإدارة والممولين.

- وانخفاض القيمة المضافة كنسبة من المبيعات.⁽¹⁾

وتتسم هذه النقطة الأخيرة بالأهمية نظرا لكونها مبررا قويا لوضع حد تكليف متمايز أكثر انخفاضا للأنشطة الأكثر ربحية وأو كثيفة العمالة، مع افتراض تساوي جميع الظروف الأخرى.

إلا أن اختلاف المعاملة بين من هم فوق حد التكاليف ومن هم دونه قد يثير بعض المشكلات. فعلى سبيل المثال، ترغب الشركات التي تبيع إلى شركات أخرى أن تسجل في نظام ضريبة القيمة المضافة حتى تسترد الضريبة المسددة على مدخلاتها. ومن ثم، جرت العادة على السماح للشركات الواقعة دون حد التكاليف بالتسجيل الاختياري في نظام ضريبة القيمة المضافة.

ويرتبط بهذه المسألة ما يسببه حد التكاليف من إمكانية تجنب ضريبة القيمة المضافة عن طريق تنظيم الإنتاج في سلسلة من المشاريع الصغيرة بالقدر الكافي.

(1) فعلى سبيل المثال، بافتراض أن التكاليف الإدارية وتكاليف الامتثال تبلغ ١٠٠ دولار و ٥٠٠ دولار لكل مكلف، والقيمة الحدية لكل دولار من إيرادات الضريبة تساوي ١,٢٠ دولار، ومعدل الضريبة يبلغ ١٥%، ونسبة القيمة المضافة تبلغ ٤٠% من المبيعات. وبمعادلة بسيطة تتضمن العناصر الأساسية لهذه المفاضلة، تنتهي دراسة Ebrill and others, 2001 إلى حد تكليف أمثل مقداره ٥٢ ٠٠٠ دولار تقريبا. ويمكن الاطلاع على مناقشة أخرى لحد التكاليف الأمثل من ضريبة القيمة المضافة في دراسة Keen, M. and J. Mintz "The Optimal Threshold for a Value-Added Tax," *Journal of Public Economics*, 2004, Vol. 88, pp. 559-76.

ويختلف الحد الأمثل للتسجيل من دولة لأخرى بما يتناسب مع ظروفها وحجم المشروعات الصغيرة بها ، وهذا ما فعله الاتحاد الأوروبي حيث ترك لكل دولة حرية تحديد هذا الحد .

ويظل من الضروري أن تتبنى كل دولة حدا واحدا للتسجيل لما يحققه من مزايا العدالة بين المكلفين ، وتسهيل مهمة الإدارة الضريبية ، والقضاء على كثير من المشكلات العملية .

مع ضرورة المحافظة على قيمة هذا الحد بحيث يتحرك بالزيادة مع تحرك الأسعار نحو الارتفاع حتى لا يتآكل بمرور الوقت^(١) .

^١ د إبراهيم النجار، المرجع السابق، ص ١٦٧ .

أحكام حد التسجيل في القانون الإماراتي

نص القانون الإماراتي على مجموعة من القواعد تتعلق بحد التسجيل وردت في الباب الرابع من المرسوم بقانون اتحادي رقم ٨ لسنة ٢٠١٧ نذكرها فيما يلي:

التسجيل الضريبي الإلزامي:

١ - على كل شخص لديه مكان إقامة في الدولة أو إحدى الدول المطبقة القيام بالتسجيل الضريبي إذا لم يتم تسجيله سابقاً في حال:

أ - تجاوزت قيمة التوريدات المنصوص عليها في المادة (١٩) خلال فترة (١٢) الاتني عشر شهراً السابقة، حد التسجيل الإلزامي.

ب توقع أن تجاوز قيمة التوريدات المنصوص عليها في المادة (١٩) خلال فترة (٣٠) الثلاثين يوماً القادمة، حد التسجيل الإلزامي.

٢ - على كل شخص ليس لديه مكان إقامة في الدولة أو إحدى الدول المطبقة القيام بالتسجيل الضريبي إذا لم يتم تسجيله سابقاً في حال قام بتوريدات سلع أو خدمات ولم يكن شخص آخر ملزماً بسداد الضريبة المستحقة عن هذه التوريدات في الدولة.

٣ -

تحدد اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون المدد الزمنية التي يجب فيها على الشخص صتبايغ الهيئة بوجوب التسجيل الضريبي وتاريخ سريان التسجيل الضريبي.

٣ وقد حددت المادة ٧ من قرار مجلس الوزراء رقم ٥٢ لسنة ٢٠١٧ في شأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم ٨ لسنة ٢٠١٧ في شأن ضريبة القيمة المضافة حد التسجيل الإلزامي بمبلغ ٣٧٥ الف درهم.

المجموعة الضريبية:

١ يجوز لشخصين أو أكثر يمارسون الأعمال التقدم بطلب التسجيل الضريبي كمجموعة ضريبية إذا تم استيفاء الشروط الآتية:

أ- أن يكون كل شخص منهم لديه مقر تأسيس أو منشأة ثابتة في الدولة.

ب -

ن يكون الأشخاص المعنيون أطرافاً مرتبطة.

ج- أن يسيطر شخص أو أكثر يمارس الأعمال في إطار شراكة على الباقيين.

٢ تحدد اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون الحالات التي يجوز فيها للهيئة رفض طلب تسجيل المجموعة الضريبية.

٣ لا يحق لأي شخص يمارس الأعمال أن يكون لديه أكثر من رقم تسجيل ضريبي واحد، ما لم تقرر اللائحة التنفيذية خلاف ذلك.

٤ في حال لم تقم الأطراف المرتبطة بالتسجيل الضريبي كمجموعة ضريبية وفقاً للبند (١) من هذه المادة، يجوز للهيئة تقييم ارتباطهم بناءً على ممارستهم للأعمال اقتصادياً ومالياً وتنظيمياً، وتسجيلهم كمجموعة ضريبية إذا تحققت من الارتباط وفقاً للضوابط والشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون.

٥ للهيئة إلغاء تسجيل المجموعة الضريبية بناءً على البنود المذكورة في هذه المادة، وفقاً للشروط المحددة في اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون.

٦ للهيئة تعديل من تسجيلهم كمجموعة ضريبية بزيادة بعض الأشخاص أو إزالتهم بناءً على طلب الخاضع للضريبة أو وفقاً للحالات المذكورة في اللائحة التنفيذية.

الاستثناء من التسجيل:

١ يجوز للهيئة استثناء الخاضع للضريبة من التسجيل الضريبي الإلزامي بناءً على طلبه إذا كانت توريداته خاضعة لنسبة الصفر فقط.

٢ يجب على كل من استثنى تسجيله الضريبي وفقاً للبند (١) من هذه المادة إخطار الهيئة بأية تغييرات تطرأ على أعماله بحيث يكون خاضعاً للضريبة وفقاً لأحكام هذا المرسوم بقانون وذلك وفقاً للمهل والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون.

٣ للهيئة الحق باستيفاء الضريبة المستحقة والغرامات الإدارية عن الفترة التيماس استثناءاً الخاضع للضريبة فيها ولم يكن لها الحق بذلك الاستثناء.

التسجيل الضريبي للجهات الحكومية:

على الجهات الحكومية التي يحددها قرار مجلس الوزراء المذكور في البند (٢) من المادة (١٠) من هذا المرسوم بقانون، القيام بالتسجيل الضريبي، ولا يجوز إلغاء تسجيل هذه الجهات إلا بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير.

التسجيل الاختياري:

يحق لأي شخص غير ملزم بالتسجيل الضريبي وفقاً لأحكام هذا الباب أن يتقدم بطلب التسجيل الضريبي اختياريًا في الحالات الآتية:

١ - إذا أثبت في نهاية أي شهر أن قيمة التوريدات المنصوص عليها في المادة (١٩) من هذا المرسوم بقانون أو النفقات الخاضعة للضريبة التي قام بها خلال فترة (١٢) الاثني عشرة شهراً السابقة تجاوزت حد التسجيل الاختياري.

٢ - في أي وقت يتوقع أن تجاوز قيمة التوريدات المنصوص عليها في المادة (١٩) من هذا المرسوم بقانون أو النفقات الخاضعة للضريبة التي قام بها خلال فترة (٣٠) الثلاثين يوماً القادمة حد التسجيل الاختياري.

٣ وقد حددت المادة ٧ من قرار مجلس الوزراء رقم ٥٢ لسنة ٢٠١٧ في شأن اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم ٨ لسنة ٢٠١٧ في شأن ضريبة القيمة المضافة حد التسجيل الاختياري بمبلغ ١٨٧ الف درهم.

التسجيل الضريبي لغير المقيم:

لا يحق للشخص غير المقيم أخذ قيمة استيراد السلع والخدمات إلى الدولة لغرض تحديد ما إذا كان يحق له التسجيل الضريبي في حال كان احتساب الضريبة لهذه السلع والخدمات يقع على عاتق المستورد وفقاً لأحكام البند (١) من المادة (٤٨) من هذا المرسوم بقانون.

احتساب حد التسجيل الضريبي:

لتحديد ما إذا قام الشخص بتجاوز حد التسجيل الإلزامي وحد التسجيل الاختياري يتم احتساب إجمالي ما يأتي:

- ١ قيمة السلع والخدمات الخاضعة للضريبة.
- ٢ قيمة السلع المعنية والخدمات المعنية التي تم استلامها من قبل الشخص في حال لم يتم احتسابها في البند (١) من هذه المادة.
- ٣ قيمة كامل أو الجزء المعني من التوريدات الخاضعة للضريبة العائدة إليه إذا تم الاستحواذ كلياً أو جزئياً على أعمال شخص قام بها.
- ٤ قيمة التوريدات الخاضعة للضريبة التي قامت بها أطراف مرتبطة وفقاً للحالات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون.

الأصول الرأسمالية:

لا يؤخذ بالاعتبار توريد الأصول الرأسمالية العائدة للشخص أثناء ممارسة الأعمال لحساب ما إذا تجاوز حد التسجيل الإلزامي أو حد التسجيل الاختياري.

حالات إلغاء التسجيل الضريبي:

على المسجل أن يتقدم بطلب للهيئة لإلغاء تسجيله الضريبي أي من الحالات الآتية:

- ١ إذا توقف عن القيام بتوريدات خاضعة للضريبة.
 - ٢ إذا كانت قيمة التوريدات الخاضعة للضريبة التي قام بها خلال فترة (١٢) الاثني عشر شهراً المتتالية أقل من حد التسجيل الاختياري، ولا تتوفر فيه الحالة المنصوص عليها في البند (٢) من المادة (١٧) من هذا المرسوم بقانون.
- طلب إلغاء التسجيل الضريبي:
- للمسجل التقدم بطلب للهيئة لإلغاء تسجيله الضريبي في حال كانت قيمة التوريدات الخاضعة للضريبة التي قام بها خلال فترة (١٢) الاثني عشر شهراً السابقة أقل من حد التسجيل الإلزامي.
- إلغاء التسجيل الضريبي الاختياري:
- لا يحق للمسجل وفقاً للمادة (١٧) التقدم بطلب إلغاء تسجيله الضريبي خلال (١٢) اثني عشر شهراً من تاريخ تسجيله الضريبي.

مقارنة أحكام حد التسجيل في القانون الإماراتي بالنظم الأخرى

أولاً: من حيث النص على حد التسجيل:

١ أن حد التسجيل هو أحد أحكام ضريبة القيمة المضافة الأساسية والتي يجب النص على جميع قواعده في القانون بما في ذلك تحديد مقداره، وفقاً للمادة ١٣٣ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة والتي تنص على أنه (لا يجوز فرض أية ضريبة اتحادية أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون...).

٢ أن المشرع الإماراتي لم ينص على مقدار حد التسجيل ضمن أحكام التسجيل المنصوص عليها في الباب الرابع من المرسوم بقانون اتحادي رقم ٨ لسنة ٢٠١٧، ولم ينص على الإحالة إلى اللائحة التنفيذية لتحديده، ثم ورد النص على مقدار حد التسجيل الإلزامي والاختياري في اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة بقرار

٣ مجلس الوزراء رقم ٥٢ لسنة ٢٠١٧. وهو ما يعد مخالفاً لنص المادة ١٣٣ من الدستور المشار إليها سابقاً.

٤ أن المشرع المصري نص على مقدار حد التسجيل في المادة ١٦ من القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٦.

ثانياً: من حيث مستوى حد التسجيل:

١ ورد النص على مقدار حد التسجيل في القانون الموحد لدول مجلس التعاون بمقدار ١٠٠ الف دولار أو ما يعادلها بعملة كل دولة. بينما حدده القانون المصري بـ ٥٠٠ الف جنيه، وللمستورد أياً كانت القيمة.

٢ حددت اللائحة التنفيذية للمرسوم بقانون اتحادي رقم ٨ لسنة ٢٠١٧ حد التسجيل الإلزامي بمقدار ٣٧٥ الف درهم، وحدد التسجيل الاختياري بمقدار ١٨٧ الف درهم (م ٧-٨ من اللائحة).

٣ يعتبر هذا الحد أقل من المستوى الذى ينبغي أن يكون عليه لتحقيق الهدف منه وهو استبعاد المشروعات الصغيرة من هذا الإلزام بالتسجيل تحقيقاً لمبدأ اقتصادية الضريبة المشار إليه سابقاً، ووفقاً لتوصيات مؤتمر روما ٢٠٠٥، الذى انتهى ضمن توصياته أن يكون حد التسجيل مرتفعاً.

ثالثاً: من حيث تعدد حد التسجيل:

١ خصت اللائحة التنفيذية للقانون على حد تسجيل إلزامي واحد، بالإضافة على حد التسجيل الاختياري.

٢ حد التسجيل واحد على مستوى دول مجلس التعاون الخليجي.

٣ ترى بعض الأنظمة أن يكون لكل قطاع اقتصادي حد تسجيل خاص يتناسب مع حجمه في الاقتصاد القومي. كما أن الاتحاد الأوروبي ترك لكل دولة تحديد مستوى حد تسجيل خاص بها يتناسب مع حجم اقتصادها.

٤ يعتبر النظام الإماراتي وضع حد تسجيل واحد متفقاً مع توصيات مؤتمر روما ٢٠٠٥ الذى انتهى إلى أنه من الأفضل أن يكون حد التسجيل واحداً لتجنب مشكلات التطبيق.

٥ يعتبر تحديد حد تسجيل واحد لدول مجلس التعاون جميعاً غير مناسب لاختلاف حجم اقتصاد كل دولة، لذلك نوصى بنظام الاتحاد الأوروبي الذى ترك لكل دولة تحديد مستوى حد التسجيل المناسب لاقتصادها.

رابعاً: من حيث مرونة حد التسجيل:

١ تم ينص القانون الإماراتي أو اللائحة التنفيذية على إمكانية تعديل حد التسجيل في ضوء المتغيرات الاقتصادية، بينما نص المشرع المصري عجز المادة ١٦ على إمكانية تعديل حد التسجيل بقرار من وزير العدل.

٢- انتهى مؤتمر روما إلى التوصية بأن يكون حد التسجيل مرنا، بمعنى أن يتم مراجعته بشكل دوري وتعديله في ضوء الظروف الاقتصادية.

لذلك نوصى بما يلي:

١- أن يتم النص على حد التسجيل في القانون نفسه وليس اللائحة التنفيذية لتجنب شبهة عدم الدستورية بالمخالفة للمادة ١٣٣ من الدستور.

٢- أن يتم تحديد مستوى حد التسجيل بمستوى أعلى مما هو عليه الآن لتحقيق الهدف منه وهو استبعاد المشروعات الصغيرة بما يتفق مع قاعدة اقتصادية الضريبة التي أرشد إليها آدم سميث في كتابه ثروة الأمم. ووفقا لتوصيات مؤتمر روما ٢٠٠٥.

٣- أن يترك لكل دولة من دول مجلس التعاون المطبقة للضريبة تحديد مستوى حد تسجيل مناسب لحجم اقتصادها.

٤- أن يتم النص على إمكانية تعديل هذا الحد وآلية ذلك في ضوء المتغيرات الاقتصادية.

٥- الإبقاء على حد تسجيل إلزامي واحدا لتجنب المشكلات العملية الناتجة عن تعدد حد التسجيل. لاسيما وأن ذلك يتفق مع توصيات مؤتمر روما ٢٠٠٥.

العصن الثاني

تقليل عدد الملتزمين في ضريبة الدخل

النظام الخاص لحجز الضريبة من المنبع

يقصد بهذا النظام أنه يتم تحصيل الضريبة على المرتبات من خلال إلزام رب العمل بحجز الضريبة المستحقة على مرتب أو أجر العامل قبل منحه هذا المرتب أو الأجر، وتوريدها نيابة عنه إلى مصلحة الضرائب في المواعيد المقررة.

وبالتالي يتيسر دفع الضريبة والالتزام بها، دون أن يتكبد الممول عبء التعامل مع إدارة الضريبة، كما يخفف العبء علي إدارة الضريبة في تلقي إقرارات العاملين ، ومتابعة تحصيل الضريبة علي المرتبات.

ويعرف هذا الأسلوب بنظام ادفع عندما تكسب Pay – as – youearn (PAYE)، وله عدة طرق منها: (١)

أ – الطريقة المبسطة Simple PAYE:

وبمقتضاها تحدد إدارة الضريبة جدولاً للحجز من المنبع شهرياً، ويراعي اختلاف شرائح الأجور، دون أن تقوم الإدارة بتسوية الضريبة الإجمالية في نهاية السنة لحساب الفرق بين الضريبة التي حصلت شهرياً والضريبة المستحقة ما لم يطلب الممول إجراء هذه التسوية.

ويعيب هذه الطريقة أنها لا تحقق العدالة عندما لا يسمح بالتسوية النهائية. كما أنها لا تصلح بالنسبة للمرتبات أو الأجور غير الدورية.

ب- الطريقة التجميعية أو التراكمية Cumulative PAYE

وتسمح هذه الطريقة بأن يعاد حساب إجمالي الالتزامات الضريبية المقررة علي العامل في كل فترة، حتى يطابق ما حجز من المنبع مع ما هو مستحق من ضريبة حتى تاريخ حسابها، ويراعي هذا النظام العدالة في تحديد مبلغ الضريبة المستحقة ، إلا إنه يترتب عليه زيادة الأعباء الإدارية التي تقع علي مصلحة الضرائب لإجراء هذه التسوية علي نحو متكرر بالنسبة للممولين.

ج - طريقة التسوية السنوية Year – end – adjustedPAYE

تجمع هذه الطريقة بين الطريقتين السابقتين، فهي تحجز الضريبة علي المرتبات والأجور من المنبع في كل مرة يحصل فيها العامل علي مرتبه أو أجره، كما في الطريقة المبسطة، وتسمح بتسوية الضريبة علي نحو صحيح

(١) د/ رمضان صديق ، المرجع السابق ، ص ٢١٩-٢٢١.

OECD, Tax Administration..., op.cit.P.17.

كما تقرر الطريقة التراكمية، ولكنها تختلف عنها في أن هذه التسوية لا تتم بصورة دورية، وإنما مرة واحدة في نهاية السنة. وبذلك تتحقق العدالة في حساب ودفع الضريبة، وتقل الأعباء الإدارية علي مصلحة الضرائب.

ويمكن أن تتوسع الإدارة الضريبية في نظام الحجز من المنبع، بحيث لا يقتصر علي ضريبة الأجر والمرتببات وإنما يمتد ليشمل كافة التوزيعات الأخرى، كأرباح الأسهم والفوائد والإتاوات، ويمكن أن يطبق ما يطلق عليه الحجز العكسي Reverse Withholding كنظام بالإضافة لحساب الضريبة المطبق في مصر علي مبيعات الحكومة والهيئات العامة والشركات الكبرى.

المزايا والعيوب:⁽¹⁾

يكاد يوجد إجماع بين اقتصادي المالية العامة علي أن التهرب الضريبي يكون في أدني مستوياته عندما يتم إتباع أسلوب الحجز عند المنبع With holding, غير أن هذا الأسلوب ليس خاليا من العيوب فمن المتصور أن يقوم رب العمل بالاستيلاء علي المبالغ التي حجزها من العاملين لديه لحساب الإدارة الضريبية، كما قد يتم الإقرار بأجور صورية أدني من الأجور الحقيقية لتقليل حجم الاقتطاع الضريبي الذي يتحمله العاملون. ومن المتصور أيضا أن يتم التركيز علي زيادة المزايا العينية، لأنها في كثير من النظم الضريبية لا تخضع للضريبة او تخضع بشكل أقل من الدخل النقدية، فضلا عن أنه يصعب تطبيقه بالنسبة للعديد من الضرائب كالضريبة علي الأرباح التجارية والصناعية والضريبة علي دخول المهن الحرة.

غير أن أوجه القصور التي تكتنف أسلوب الحجز عند المنبع لا تمنع من الاعتراف بأنه لا يزال أكثر الأساليب نجاحا في التقليل من التهرب الضريبي ، ومما يؤكد ذلك ما تشير إليه نتائج إحدى الدراسات

⁽¹⁾د/ أحمد جمال الدين موسى، المرجع السابق، ص ٧٣.

التطبيقية في الولايات المتحدة الأمريكية من أن الدخل التي مصدرها الأجر قد تم الإقرار بها بصورة تكاد تكون كلية تليها الدخل من المصادر الأخرى. ولا يتوفر تفسير لذلك سوى أن الضرائب علي الدخل من الأجر والقيم المنقولة يتم حجزها أساسا عند المنبع ، وتتوافر بشأنها معلومات أفضل لدي الإدارة الضريبية ، كما تشير إحدى الدراسات التي أجرتها إدارة البحوث بمصلحة الضرائب الداخلية الأمريكية Internal Revenue service إلى أن مستوى الالتزام الضريبي ينخفض بالنسبة لكافة أنواع الدخل التي يقل فيها استخدام أسلوب الحجز عند المنبع ، فالحجز عند المنبع فضلا عن كونه أداة جيدة وسريعة لتحصيل الضرائب فإنه يرفع مستوى الالتزام الضريبي لأنه يقلل من فرص التهرب⁽¹⁾.

الغصن الثالث

تأمين الضرائب المحتجزة في ظل الأزمة⁽²⁾

تمثل الضرائب المحتجزة خطر على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة لتحصيل الإيرادات الضريبية خلال الأزمة، وذلك نظراً لتزايد عدد المشروعات التي يفرض عليها قيوداً ائتمانية ، والمتوقع أن تحاول أن تحتفظ بالضرائب المحتجزة لديها كضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المرتبات لتمويل عملياتها الجارية.

وتميل كفاءة ضريبة لقيمة المضافة إلى التناقص خلال الانكماش الاقتصادي والذي يؤدي إلى تناقص الإذعان لهذه الضريبة، حيث تشير الاحصائيات إلى وجود علاقة الطردية بين كفاءة ضريبة القيمة المضافة كنسبة مئوية وبين النسبة المئوية للفجوة في الإنتاج ، في دول الاتحاد الأوروبي

(1) المرجع نفسه، ص ٧٣.

(2) John Brondolo, op.cit.p.16

خلال فترة ١٩٩٥-٢٠٠٨. حيث وجد ارتباط معنوي وطردى بين هذين المتغيرين. وهذا الارتباط الموجب هو السائد في أغلبية الدول.

ويشير الارتباط الموجب إلى تناقص الإذعان عند دافعي الضرائب أثناء الانكماش الاقتصادي.

ونظراً لأن الضرائب المحتجزة تمثل نسبة كبيرة من الإيرادات الضريبية في كثير من الدول، وأن هذه الضريبة تقل أثناء الأزمة، فإن على الهيئة الضريبية أن تأخذ خطوات حادة لتقوية التنفيذ في هذا المجال. ولتحقيق ذلك يلزم توسيع المراجعة للضرائب المحتجزة، وإعطاء أولوية قصوى للحصول على المتأخرات المتضمنة في هذه الضرائب، وتحسين تبادل المعلومات بين الهيئة والهيئات الأخرى مثل الجمارك، وصندوق التأمين الاجتماعي، والتي تلعب دوراً في إدارة الضرائب المحتجزة.

ونظراً لانخفاض سيولة المشروعات خلال الأزمة فإن ذلك قد يدفع بعضها إلى طلب رد أموال غير مستحقة، وعلى الإدارة الضريبية التحقق من شرعية تلك الطبات بإتباع استراتيجيات جيدة للمراجعة تصمم وتنفذ بطريقة جيدة، وهذا يتضمن بعض الأسس منها:

- ١ التمييز بين المدعين بإعادة الضرائب والذين لهم تاريخ جيد في الإذعان وأولئك الذين ليس لهم تاريخ جيد أو غير معروف في الإذعان.
- ٢ استخدام المراجعة القبلية لمستحقات إعادة الضرائب التي تتميز بالمخاطر العالية واستخدام المراجعة البعدية لتلك التي تتميز بالمخاطر المنخفضة.
- ٣ استخدام معايير تحليلية لتحديد درجة احتمال مخاطر الإيراد المرتبطة بكل مستحق مطلوب إعادته.
- ٤ التركيز على مجال مراجعة إعادة الضرائب.

المطلب الثالث

دعم الممولين خلال فترة احتواء الأزمة

خلال فترة احتواء الأزمة يحتاج الممولون إلى تطبيق آليات تساعدهم على مواجهة تحديات تلك المرحلة، وأهم هذه الآليات سرعة رد الضريبة في ضريبة القيمة المضافة، وتقديم مساعدات مستهدفة لحالات خاصة، مع العناية بكبار الممولين باعتبارهم دعائم الاقتصاد القومي. وفيما يلي بيان ذلك.

الفرع الأول

رد الأموال المستحقة للممولين⁽¹⁾

يمكن أن يساعد مبدأ إعادة الأموال بدعم فعال لدافعي الضرائب الذين يمرون بضائقة مالية، مما يفرض ضرورة الإسراع في إصدار الأموال المعادة كلها أو بعضها.

ففي شيلي على سبيل المثال: تم إدخال إصلاح ضريبي يسمح للأفراد أن يتلقوا جزء من ضرائب الدخل الشخصي قبل الستة شهور من نهاية السنة الضريبية على أن يصدر الفرق في نهاية السنة الضريبية، أما بولندا فإنها خفضت المدة القانونية المسموح بها لإصدار إعادة أموال ضريبة القيمة المضافة، وذلك من ١٨٠ يوماً إلى ٦٠ يوم، كما قامت الولايات المتحدة بتحرير إعادة الأموال نتيجة الخسائر حيث سمحت للأنشطة الصغيرة أن تعيد خسائر عملياتها الصافية. للحصول على إعادة الأموال خلال الخمس سنوات السابقة بدلاً من سنتين.

ويمكن أن يتم الإسراع في عملية رد الضرائب بقدر من المرونة من خلال إعطاء الأولوية لرد الضرائب التي تتضمن مستحقات مرتجعة، وذلك من خلال توزيع العاملين مؤقتاً لهذه العملية من الأقسام الأخرى، وللتوفيق بين

(1)John Brondolo,op.cit.p11.

هدف الإسراع ومشكلة تجنب المطالبة غير الحقيقية تبنت بعض الجهات الضريبية نظام تفعيل المخاطر يحث تخضع فقط للمراجعة المطالبات الأكثر شكاً، وكذلك استخدام طريقة Post refend audits حيث يتم إجراء المراجعة الحسابية بعد إعادة الضرائب، بالنسبة للمطالبات ، بالنسبة للمطالبات التي تنطوي على مخاطر محدودة، بينما تتم المراجعة القبلية (قبل الدفع) بالنسبة للمطالبات عالية المخاطر.

ومما قد يزيد من الأزمة أن بعض الحكومات تتأخر في إعادة الأموال دون مبرر ودون دفع فوائد تأخير، وقد يكون هذا التأخير عمدياً بغرض استخدام هذه الأموال الواجب إعادتها، للمساعدة في تنفيذ أهداف الميزانية الحكومية التي تحتاج تدفق نقدي، وقد يرجع ذلك أحياناً لسوء الإدارة، والنتيجة الحتمية لذلك سيئة على الإنتاج حيث يزيد من نقص السيولة لدى الممولين في وقت الأزمة والعسر المالي، مما يشجع هؤلاء على احتجاز المدفوعات الضريبية من الوصول إلى الحكومة، والحل هو سرعة رد الأموال المستحقة للممولين.

كما يمكن أن يتمثل العون النقدي عن طريقة تأجيل المدفوعات الخاصة بضريبة القيمة المضافة على السلع الرأسمالية المستوردة، وفي هذا الصدد فإن بعض الدول تسمح لدافعي الضرائب على القيمة المضافة والمسجلين لديها والذين يستوفون معايير معينة أن يقوموا بتأجيل المدفوعات على القيمة المضافة بكميات كبيرة من الواردات من السلع الرأسمالية بيد أن برامج التأجيل هذه يجب أن تتم بحذر وعناية فائقة لمنع تسرب الإيرادات ، لذلك فهي مناسبة للإدارات الضريبية القوية والفعالة، وأن تقتصر على الممولين الملتزمين ضريبياً.

استرداد الضريبة في القانون الإماراتي:

نصت المادتين ٧٤ و ٧٥ من قانون ضريبة القيمة المضافة الإماراتي رقم ٨ لسنة ٢٠١٧ على أحكام استرداد فائض الضريبة علالانحو التالي:

فائض الضريبة القابلة للاسترداد

١ - باستثناء ما تنص عليه اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون، على الخاضع للضريبة أن يقوم بترحيل فائض الضريبة القابلة للاسترداد إلى الفترات الضريبية اللاحقة، وإجراء مقاصة بين هذا الفائض والضريبة المستحقة الدفع أو أية غرامة إدارية تم فرضها وفقاً لأحكام هذا المرسوم بقانون أو القانون الاتحادي رقم (٧) لسنة ٢٠١٧ فيشأنالإجراءالضريبية فيالفتراتالضريبية اللاحقة إلى حين انتهاء الفائض، وذلك في الحالات الآتية:

أ - إذا تجاوزت ضريبة المدخلات القابلة للاسترداد من قبل الخاضع للضريبة وفقاً لأحكام هذا المرسوم بقانون ضريبة المخرجات المستحقة الدفع عن ذات الفترة الضريبية.

ب - إذا تجاوزت الضريبة المسددة من قبل الخاضع للضريبة للهيئة الضريبة المستحقة الدفع وفقاً لأحكام هذا المرسوم بقانون، وذلك في غير الحالة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من البند (١) من هذه المادة.

٢ - إذا تبقى أي فائض عن أية فترة ضريبية بعد ترحيله لمدة زمنية، يجوز للخاضع للضريبة تقديم طلب للهيئة لاسترجاع الفائض المتبقي، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون مدد وإجراءات وآلية إرجاع الفائض المتبقي إلى الخاضع للضريبة.

الاسترداد في حالات خاصة:

للهيئة وفقاً للشروط والضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون، إرجاعاً للضريبة المدفوعة عن أي توريد أو استيراد تم من قبل أي ممن يأتي:

١ - مواطن الدولة بالنسبة للسلع والخدمات المتعلقة بتشييد مسكن جديد لا يكون من ضمن ممارسته الأعمال.

٢ - شخص غير مقيم في الدولة أو إحدى الدول المطبقة يمارس الأعمال وكان غير خاضع للضريبة.

٣ - شخص غير مقيم، بالنسبة للسلع الموردة لصالحه في الدولة والتي سيتم تصديرها.

٤ - الحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية والهيئات والبعثات الدبلوماسية وفقاً لأحكام الاتفاقيات التي تكون الدولة طرفاً فيها.

٥ - أية أشخاص أو فئات يصدر بتحديدهم قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير.

واستناداً إلى الفقرة ٥ من المادة ٧٥ يجوز للهيئة رد فائض الضريبة إلى أية شخص أو فئة يصدر بتحديدهم قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير، ولا شك أن هذا البند يشمل المتضررين من الأزمات لمساعدتهم على تجاوز الأزمة.

وتنص المادة ٣٥ من قانون الإجراءات الضريبية رقم ٧ لسنة ٢٠١٧ على أنه:

١- على الهيئة أن تقوم بإجراء مقاصة بين المبلغ المطلوب إعادته مع أي ضريبة أخرى مستحقة الدفع أو غرامات إدارية من دافع الضريبة المتقدم بطلب الاسترداد وفقاً للإجراءات الضريبية

أو التقييم الضريبي الصادر عن الهيئة قبل إعادته أى مبلغ خاص بضريبة معينة.

٢- للهيئة عدم إعادة المبالغ الواردة فى البند ١ من هذه المادة إذاتبين لها أن هناك مبالغ ضريبية أخرى متنازع عليها مستحقة الدفع تتعلق بذلك الشخص أو بموجب قرار من المحكمة المختصة....)

الفرع الثاني

تحسين الاتصالات

وتقديم مساعدات مستهدفة للممولين^(١)

فى هذا المبحث نتناول كيفية تحسين الاتصال بالممولين والجهات الأخرى، وأهمية تقديم مساعدات وخدمات مستهدفة للممولين .

الغصن الأول

تحسين الاتصالات

يجب أن تسعى الإدارة الضريبية لاسيما فى ظل الأزمات إلى تحسين الاتصال بدافعي الضرائب والاتصالات داخل الإدارة، والاتصال بالهيئات الأخرى.

١- الاتصال بدافعي الضرائب:

وذلك باستخدام كل قنوات الخدمات مثل: المواقع الإلكترونية، البريد الإلكتروني ، مراكز الاتصال التليفونية. وذلك لتوضيح عناصر استراتيجيتها فى مواجهة الأزمة، والخطوات الواجب إتباعها إزاء الأحداث المختلفة، مثل: فقد الوظيفة، الإعفاء من الديون، وبرامج الحفز الاقتصادي للحكومة.

(1)Jon Brondolo,op.cit.P.23.

وعلى سبيل المثال فإن مكتب الإيراد الداخلي IRS في الولايات المتحدة قد أنزل على موقعه الإلكتروني قائمة من الأسئلة التي تبدأ بـ "ماذا لو" والإجابة عليها في صورة سؤال وجواب. ولإبعاد الممولين عن عدم الإذعان فإن الهيئة الضريبية يجب عليها أن تزود وتوضح نتائج الانخراط في هذا السلوك (متضمناً العقوبات المادية)، تقرير ضرائب إضافية، حالات الحجز على الأصول، كما يمكن نشر نتائج القضايا الفعلية لمن انخرط في سلوك عدم الإذعان.

٢- الاتصالات داخل الهيئة الضريبية:

فضلاً عن ذلك فإنه يجب أن يحاط المديرين والعاملون بالإدارة الضريبية بالإرشادات الوقتية، والدقيقة والنوعية عن كيفية تطبيق السياسة الضريبية في ظل الأزمة، ويشمل ذلك: البرامج التدريبية، والمحاضرات، والملصقات، والمنشورات، وفي هذا الصدد. أصدرت إدارة الضرائب الهولندية كتيبات لكل المكاتب الضريبية تحتوي على:

- مذكرات توضح الحاجة إلى التركيز على الحالات الخاصة.

- استبيان عن أثر الانكماش على المشروعات التي يتعامل معها المكتب.

- تقرير تحليل عن القطاعات الاقتصادية المالية المضروبة من الأزمة.

- معلومات لدفعي الضرائب من الحوافز المالية المتاحة والتنظيمات المؤقتة التي يمكن بها تأجيل دفع الضرائب، وغير ذلك من الأدوات الخاصة بتحصيل الإيرادات.

٣- الاتصال بجهات أخرى:

حيث يجب على الإدارة أن تؤسس علاقات جيدة مع الاتحادات الصناعية وأصحاب المهن المرتبطة بالضرائب، مثل (الوكيل الضريبي، المحاسبين) لما لها من تأثير قوي على سلوك دافعي الضرائب، ويمكن أن تساعد الإدارة الضريبية في حل المشكلات الناشئة عن الأزمة، مما يؤدي إلى تطوير حلول عملية وتوصيل هذه الحلول إلى دافعي الضرائب، والمثال الجيد في ذلك هو

ما حدث في نيوزيلندا عندما قام قسم الإيرادات بالبدا في برنامج مشاركة للصناعة في فبراير ٢٠٠٢.

الغصن الثاني

تقديم مساعدات مستهدفة^(١)

استجابة للأزمة الاقتصادية قامت بعض الإدارات الضريبية بتزويد دافعي الضرائب ببعض المساعدات الموجهة Targeted and proactive assistance والفعالة، وتهدف إلى التركيز على استخدام الموارد المحدودة لدى الإدارة الضريبية على دافعي الضرائب والقضايا التي تمثل مخاطر عدم الالتزام الضريبي كنتيجة للأزمة.

كما أن الخدمات الفعالة التي تقدم للعملاء تصبح أكثر أهمية في أوقات الركود الاقتصادي نظراً لارتفاع درجات عدم الإذعان ، وغالباً ما يكون الممولون أكثر مقاومة للإدارة الضريبية. وثمة نموذجين لهذه الطريقة قدمهما مكتب الضرائب الأسترالي ATO الذي قدم برنامج المستثمر الصغير، ومكتب الإيراد الداخلي IRS الذي قدم برنامج المساعدة التطوعية لضرائب الدخل Volunteer income Tax assistance.

- أما بالنسبة لمكتب الضرائب الأسترالي ATO فإن برنامج مساعدة رجال الأعمال الصغار والذي أنشئ في ٢٠٠٧ يزود المشروعات الصغيرة بمساعدة مستهدفة لهذه الفئة عند مراحل مختلفة من دورة حياة المشروع . وهذه المساعدة تهدف إلى مساعدة المشروعات في فهم كيفية التسجيل لدى المكتب وكيف يلتزمون بالواجبات الضريبية المفروضة عليهم (وخاصة ضريبة المبيعات وضرائب دخل العمل المحتجرة) وذلك لتحسين سجلات المشروعات التي يديرونها. وقد تم حديثاً تنفيذ هذا البرنامج ليقدم خدمة أكثر فعالية لهؤلاء

(1)Jon Brondolo,op.cit.P.13.

الذين لهم مخاطر عالية ويتضمن ذلك إرسال الرسائل التي تذكرهم وكذلك لهؤلاء الذين يتأخرون في عمل سجلات لدى المكتب من بعض الفئات.

وبالنسبة للأزمة الحالية فإن البرنامج تم تحسينه بصورة أكبر باستخدام القدرة الكاشفة للمكتب في تعريف هؤلاء الممولين الذين يعتبرون في مخاطر وضغط مالي وربطهم بالتليفون لتقديم المساعدة قبل أن يفشلوا في الوفاء بالتزاماتهم الضريبية.

- وتعتمد طريقة ATO على فرضية Premise أن منع عدم الالتزام الضريبي يكون أقل تكلفة من معالجة مثل هذا السلوك. وقد وجد المكتب أنه إذا تم الانتظار لكي تأخذ العملية الضريبية العادية مجراها مثل إرسال خطابات تذكر الممولين الذين لم يقوموا بتسجيل إيراداتهم لدى المكتب أو تجاوزوا ميعاد الدفع .

وتعكس سياسة المكتب درس مهم جداً تعلمته من الشركات الرائدة في الأسواق التي تواجه انهيار اقتصادي أن الاحتفاظ بالزبائن الحاليين يكون أسهل بكثير من محاولة إغراء زبائن جدد.

وتحتاج الهيئات الضريبية إلى تزويد الممولين بخدمات إضافية لمواجهة الانخفاض في استخدام النصائح الضريبية المهنية ، وتشير تجربة الولايات المتحدة بأن الممولين يقومون بتقليص استخدامهم للمهنيين المتخصصين في الضرائب أمام الترددي الاقتصادي. وفي إصدار حديث للصحافة أذيع أن أكبر شركة أمريكية لتجهيز الإيرادات الضريبية، سجلت أنه في خلال الفترة التي انتهت في ١٥ إبريل ٢٠٠٩ فإن الأعداد المسجلة قل بحوالي ٦٦٧ ألف ممول، وتعتقد الشركة أن هذا النقص كان مرجعه الأساسي الحساسية الشديدة العالية للأسعار عند الممولين نظراً لظروف الأزمة الاقتصادية الحالية.

وتعتمد بعض الهيئات الضريبية على **متطوعين** لمقابلة الطلب المتزايد على الخدمات الضريبية في مواجهة ميزانية ثابتة للهيئة.

على سبيل المثال فإن مكتب الإيراد الداخلى IRS الأمريكي يقوم بتنفيذ برنامج متطوعين للمساعدة في ضرائب الدخل والذي يقدم خدمة مجانية لمساعدة ذوى الدخل المنخفضة والمتوسطة (عادة ١٤٢ ألف دولار) والذين لا يستطيعون تجهيز التزاماتهم الضريبية. وفي ظل هذا البرنامج فإن المتطوعين والتي تجود بهم بعض المنظمات يتلقون تدريباً للمساعدة في تجهيز الإيرادات الضريبية الأساسية.

وهذا البرنامج له موقع على شبكة الإنترنت ويمكن الدخول له من أي حاسب، وقد قدرت الإيرادات التي تم تجهيزها تحت هذا البرنامج بأنها زادت بحوالي ٢,٢% في موسم التسجيل لعام ٢٠٠٩ والتي ساعدت في تعويض بعض النقص في الإيرادات الضريبية التي جهزت بواسطة المهنيين العاملين في القطاع الخاص.

فضلا عن ذلك فإن المساعدة المستهدفة **مطلوبة أيضا لرجال الأعمال الكبار** و على الرغم من أن رجال الأعمال الكبار عادة ما يمتلكون خبراء كافية لتناول القضايا الضرائب فإن الأزمة قد تثير بعض القضايا الجديدة وعلى سبيل المثال خسائر الضرائب، المدفوعات التي تقدم للعمال المستغني عنهم والعمليات الرأسمالية تتضمن قضايا ضريبية والتي تقابل هذه الشريحة من كبار الممولين في زمان الكساد الاقتصادي، ولكي نتحاشى سوء التطبيق الممكن لقوانين الضرائب فإن على الهيئة الضريبية أن توصل لهؤلاء الكبار المساعدة عن طريق إشعارات بالبريد الإلكتروني وكذلك مناقشة الأفراد والمهنيين والتنفيذيين في هذه المشروعات.

الفرع الثالث

العناية بكبار الممولين

في ظل الأزمة الاقتصادية يتطلب الأمر مزيداً من الأولوية لكبار الممولين، حيث يزيد التركيز في الإيرادات المحصلة منهم من معدل المخاطر الخاصة بالتحصيل، ذلك أن تناقص الالتزام لعدد بسيط من هذه الفئة يمكن أن يؤدي إلى خسارة كبيرة في مصلحة الضرائب. حيث تشير البيانات إلى أن نسبة قليلة من الممولين هي التي تتحمل عبئاً كبيراً من الضريبة المحصلة في الكثير من الدول حسبما يبين الجدول التالي:

الدولة	عدد كبار الممولين	نسبة كبار الممولين إلي إجمالي الممولين	النسبة المئوية للتحويل
بيرو	١٦٠٠	٠,١٤	٥٨
الأرجنتين	٢٤٥٠	٠,٢٥	٥١
كولومبيا	٣٠٠٠٠	٠,٣٣	٩٢
أنجولا	٢٥٠	٠,٤٤	٨٠
المجر	٣٠٠	٠,٥٠	٥٠
نيكاراجوا	٤٠٠	٠,٦٧	٧٥
بوليفيا	١٣٥٠	١,٥٣	٦٦
بارجواي	١٠٠٠	١,٦٧	٦٠
فرنسا	٥٢٠٠٠	٢,٠٠	٥٠
سري لانكا	٢٠٢٤	٢,٠٢	٩٢
مالي	٥٣	٤,٨٠	٦٠

الكونغو	٥٠	٥,٠٠	٥٦
الجابون	٣٥٠	٥,٨٠	٩١
أرجواي	١١٠٠٠	٩,٠٠	٨

نقلًا عن : د/ رمضان صديق، المرجع السابق، ص ٢٣٢.

ويتم تصنيف الإدارة الضريبية لكبار الممولين بناء علي معايير مختلفة، منها حجم رقم الأعمال . ومجموع الدخل السنوي، وحجم الأصول أو قيمتها، ومستوي الصادرات والواردات ونوع النشاط.

ويعاني كبار الممولين من مشكلات خاصة بالإذعان الضريبي تختلف نسبيًا عما يعانيه غيرهم من الممولين، فهم يديرون منشآت كبيرة في الحجم، ومتنوعة الأنشطة، وموزعة علي مناطق متعددة داخل الدولة، ولهم معاملات خارج الدولة (استيراد وتصدير أو فروعاً أو مراكز رئيسية)، ويعمل لديهم مهنيون محترفون في المحاسبة والقانون والاقتصاد.

ولهذا أصبحت العديد من الدول تخصص وحدات إدارية تعني بفحص وتحصيل الضريبة من كبار الممولين^(١). كما هو الحال في كل مكان من أوجواي وبوليفيا وسريلانكا، واليمن . إنشأت روسيا وحدة لكبار الممولين تختص بمحاسبة ممولي نشاط البترول والغاز الطبيعي.

وعلي الإدارة الضريبية أن تعيد تقييم الأداء فيما يتعلق بهذه الشريحة من خلال خمس وسائل وهي^(٢):

١ - تدمج مكاتب كبار الممولين في حالة تعددها للتأكد من تبعيتهم إلي مكتب رئيسي وليس مكتب فرعي إقليمي.

(1)OECD, Tax Administration ...,op.cit,P.12

(2)Johan Brondolo,collecting Taxes During an Economic crisis;..op.cit.P.15

٢ مراجعة المعايير الاختيار التي يتم علي أساسها تصنيفهم علي أنهم من كبار الممولين للتأكد من إحكام الرقابة علي المكاتب الخاصة بهم ، وأحد المعايير الشائعة هو الاهتمام بالمولين الذين يمثلون ٦٠% من الإيرادات الضريبية.

٣ زيادة عدد العاملين في مكاتب كبار الممولين وخاصة المراجعين وذلك بالتوازي مع زيادة عدد الممولين المرتبطين بالمكتب .

٤ التركيز علي الصناعات الأكثر تضررا من الأزمة وزيادة عدد المراجعين في القضايا الخاصة .

٥ توسيع استخدام الخبراء بمكتب كبار المولين مثل خبراء التقييم، وطرق المراجعة المبنية على الحاسب الآلي، وكذلك القضايا الهامة التي تواجه الصناعة مثل أثمان transfer pricing وخسائر الضرائب .

التجربة المصرية:

صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٩١٣ لسنة ٢٠٠٤ بشأن إنشاء المركز الجمركي الضريبي النموذجي ، بتاريخ ١٧/١١/٢٠٠٤

يعتبر هذا المركز ،أسلوبا لتعامل الإدارة مع كبار الممولين من خلال وحدة إدارية متخصصة للتعامل ضريبيا معهم وفق نظام الخطوة الواحدة .one- stop shopping

وكانت الاستفادة من المركز في بداية نشأته قاصرة علي فئة محدودة من الممولين ، وليس كبار الممولين علي مستوي الجمهورية، حيث يقبل المركز الممولين و في حدود رقم أعمال معين كحد أدني، والمقيمين في القاهرة، والذين يعملون أساسا بنشاط التصدير والاستيراد، ثم أصبح مختصا بما يحال إليه من ملفات الضرائب والجمارك بالنسبة للجهات والأشخاص التي يحدد وزير المالية إحالة ملفاتهم إلي المركز، بجانب الملفات التي تحال إليه بناء علي طلبات الممول اختياريا بالتعامل معه .

وقد تم إلغاء المركز النموذجي بعد سنة من تاريخ إنشائه، ليحل محله مركز كبار الممولين الذي أنشئ بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٤٧٩ لسنة ٢٠٠٥. بهدف تيسير إجراءات التعامل مع مصالحتي الضرائب العامة والضرائب على المبيعات، وتطوير الإدارة الضريبية، واستحداث أنظمة العمل التي تكفل سلامة وتطوير الأداء بالمصالح الإيرادية.

ويختص هذا المركز بما يحال إليه من ملفات الضرائب بناء علي قرار وزير المالية، وعلي ضوء المعايير الموضوعية بالنسبة للشركات والجهات والأشخاص الذين تحال ملفاتهم. ويحق لغيرهم من المتعاملين مع مصلحة الضرائب ممن تنطبق عليهم المعايير الموضوعية طلب التعامل مع المركز.

ثم أنشي بقرار من رئيس مصلحة الجمارك مركز الإسكندرية الجمركي المطور الذي يعمل بنظام المكان الواحد one stop shop علي البضائع المخزنة بالإدارة المركزية لجمارك الإسكندرية. وتظل المجمعات الجمركية التابعة لجمارك الإسكندرية بمثابة نقاط اتصال لهذا المركز.

الفصل الثالث

دور السياسة المالية والضريبية

في مرحلة التعافي من أزمة كورونا

في مرحلة التعافي تواجه كل من السياسة و الضريبية تحديات من نوع مختلف يحتاج إلى حزمة من السياسات والأدوات لمواجهتها بفعالية.

على مستوى السياسة المالية والضريبية يتم التركيز على التحفيز المالي لدعم الاستثمار والاستهلاك، حيث قد يؤدي تراكم ديون الشركات والأسر المعيشية وزيادة حالات إغلاق الأعمال والبطالة وزيادة عدم اليقين الاقتصادي إلى تقليل الاستثمار والاستهلاك في المستقبل. وعندما يكون الانتعاش ضعيفاً، قد تكون هناك حاجة للحفاظ على السياسة المالية التوسعية لفترة مستدامة لتحفيز الاستهلاك والاستثمار على نطاق أوسع ، وبناء الثقة.

مع ملاحظة أن الانتقال من الاحتواء إلى المرحلة التعافي قد لا يكون متماثلاً، مع إزالة تدابير الاحتواء والتخفيف بشكل تدريجي فقط. وهذا يزيد من مخاطر الآثار غير المتجانسة عبر الشركات والأسر. وقد يستمر ضعف التوريد أيضاً في حالة اختلاف وتيرة ومدى الاسترخاء عبر البلدان أو المناطق ، مما يؤدي بدوره إلى تقليل الإنتاجية.

يجب أن يتم التحفيز بدقة وتوجيهه بشكل جيد. وعند الانتقال نحو التحفيز ، يجب أن تتم إزالة التدابير قصيرة المدى التي تم إدخالها في مراحل الاحتواء بعناية وبشكل تدريجي ، مع مراعاة كيفية تأثر الشركات والأسر المختلفة بشكل مختلف.

وتشير الدروس المستفادة من الأزمة المالية العالمية إلى أن ضعف التحفيز المالي أدى إلى الانكماش المبكر، مما أدى إلى إطالة الأزمة وتفاقم أوضاع الديون بشكل غير ضروري. كما قد يلزم تكييف التحفيز إذا استمرت اختناقات العرض أو إذا واجهت بعض القطاعات ارتفاعاً قوياً في الطلب.

يجب أن تتطابق السياسات مع الظروف الخاصة بالدول ولن يكون هناك نموذج واحد يناسب الجميع. على وجه الخصوص، قد تواجه البلدان النامية تحديات محددة نظراً لأنظمة الرعاية الصحية الضعيفة ومساحتها المالية المحدودة. في حين أن الدول ذات الدخل المنخفض والقدرة المنخفضة على المستوى الدولي قد كافحت بشكل خاص للاستفادة من المعايير والأدوات الدولية التي تم تطويرها في السنوات الأخيرة. على المدى القصير، قد تجد البلدان الغنية بالموارد أن وضعها الاقتصادي والمالي يزداد سوءاً بسبب صدمات أسعار النفط الأخيرة. وبالتالي، ستختلف أولويات السياسة وكذلك مجال الاستجابة السياسية عبر البلدان. في حين أن معظم التمايز في السياسات سيحدث على المستوى المحلي، فقد يكون هناك أيضاً مجال لبعض التمايز على المستوى الدولي، حيث قد تستفيد البلدان ذات الدخل المنخفض والقدرات المنخفضة من التدابير الإضافية.

أما على مستوى الإدارة الضريبية فيجب أن تسعى الإدارة إلى تقليل المنازعات الضريبية قدر الإمكان حتى تساعد الاقتصاد القومي للبدء في مرحلة انطلاق جديدة، مع الحد من فرص التهرب من خلال دعم الإدارة الضريبية بوسائل تحسين التواصل مع الجهات ذات الصلة وأهم هذه الآليات تحقيق الدمج بين الإدارات الضريبية في حال تعددها، ومنحها درجة أعلى من الاستقلالية. وفيما يلي بيان ذلك.

المبحث الأول

دور السياسة المالية في مرحلة التعافي من الأزمة

فيما يلي نتناول خيارات السياسة المالية في مرحلة التعافي. فسوف يحتاج الاقتصاد العالمي إلى دعم للخروج من الأزمة بمجرد إزالة تدابير الاحتواء والتخفيف تدريجياً. وهذا يتطلب إزالة بعض التدابير قصيرة المدى بعناية، وتخفيف الأهداف حيث تكون السياسات أكثر فاعلية، ويمكن لسياسات التحفيز أن تساهم في التعافي الاقتصادي الشامل، وتهدف إلى دعم الشركات

المستهدفة بناءً على الاحتياجات والعوائد الاجتماعية وتفضل السياسات التي تجعل الأنظمة الصحية والاقتصادية للبلدان أكثر مرونة .

وقد يكون الانتعاش ضعيفاً، وقد تكون هناك حاجة لفترة أطول من السياسة المالية التوسعية لتحفيز الطلب الأوسع. فقد تؤدي الأزمة الصحية إلى تراجع اقتصادي أوسع نطاقاً يتجاوز القطاعات الأكثر تضرراً من تدابير الاحتواء والتخفيف وقد يؤدي عبء الديون المتراكمة من قبل الشركات أو الأسر أو القطاع المالي خلال مرحلة الاحتواء إلى انخفاض الاستهلاك أثناء سداد هذه الديون. ويمكن للسياسة المالية التوسعية أن تركز على الحد من تلك الفئات الضريبية الأكثر تضرراً للنمو الشامل، مع السعي لتجنب المكاسب غير المتوقعة للشركات والأسر .

ومن المرجح أن يكون الانتقال من الاحتواء والتخفيف إلى الانتعاش تدريجياً ويختلف عبر البلدان. ويمكن التمييز بين تدابير الاحتواء حسب نوع النشاط ، أو جزئياً ، اعتماداً على الموقع أو الفئة العمرية. في حين أنه يمكن السماح تدريجياً باستئناف النشاط الاقتصادي ، فقد تستمر القيود الصارمة في التقدم لقطاعات محددة، على سبيل المثال السياحة والخدمات. يمكن أن يكون أيضاً متقطعاً ، أي استرخاء ثم شد مرة أخرى مع تزايد مخاطر تفشي المرض. يمكن أن يزيد ذلك من مخاطر الآثار غير المتجانسة عبر الشركات والأسر، والتي يجب أن تؤخذ في الاعتبار في استجابات سياسات البلدان.

١ تدابير قصيرة المدى تدريجياً:

مع تعافي الاقتصاديات ، يوجد مجال لإعادة تقييم العديد من الإجراءات قصيرة المدى وتعزيز الديناميكية الاقتصادية. فقد تكون هناك حالات دعم طويلة للأسر، وخاصة من خلال إعانات البطالة ، قد يقلل من تنشيط سوق العمل. قد يؤدي دعم الأجور المطولة أيضاً إلى إعاقة دوران الموظفين عند

الحاجة، لا سيما في البلدان التي تكون فيها معدلات الاستبدال الصافية لإعانات البطالة مرتفعة بشكل تقليدي⁽¹⁾.

إن إزالة التدابير قصيرة الأجل من شأنه أن يتجنب الارتفاع الكبير في الالتزامات الضريبية. فيجب أن تضمن إزالة التدابير مثل التأجيلات الضريبية أنه في حالة تأجيل مدفوعات الضرائب، لا تؤدي الالتزامات الضريبية الكبيرة إلى مشاكل الملاءة المالية لاستعادة الشركات وتعرض الاسترداد للخطر ويمكن تحقيق ذلك عن طريق توزيع مدفوعات الضرائب على مدى عدة سنوات ضريبية، ومتوسط الأسس الضريبية عبر عدة سنوات لضريبة المبيعات، وضمان وجود مخصصات ترحيل لضرائب الشركات.

ويمكن أن تتعايش سياسات الاحتواء والاسترداد. فقد لا يكون الخروج من الأزمة سلسًا أو مباشرًا. فقد تستمر إجراءات الاحتواء والتخفيف بمرور الوقت، أو يتم إعادة العمل بها بعد إيقافها، أو قد يكون إلغاء الحجر جزئيًا. وقد تختلف وتيرة ومدى تخفيف تدابير الاحتواء والتخفيف عبر البلدان والمناطق، مما قد يؤدي إلى صدمات إمداد دائمة وانخفاض إنتاجية الأعمال. ولذلك ينبغي أن يظل مزيج تدابير الاحتواء وتدابير الدعم الموجهة نحو الانتعاش متماسية بشكل وثيق مع طبيعة تدابير الاحتواء والتخفيف المعمول بها. على سبيل المثال، في حالة الفتح الجزئي، فقد تحتاج الشركات التي لا تزال تخضع لتدابير الاحتواء والتخفيف (مثل السفر الدولي أو الرياضة أو الصناعات الموسيقية) إلى استمرار السيولة ودعم الملاءة حتى في حين يتم تخفيف هذه التدابير لقطاعات أخرى.

وفي حالة تخفيف إجراءات الاحتواء بسرعة غير متوقعة، قد يكون هناك طلب مكبوت كبير عبر الاقتصاد. يحتاج صانعو السياسات إلى مراقبة تدابير

(1) OECD (2020), Flattening the COVID-19 peak: Containment and mitigation policies, OECD, Paris, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124_124999-yt5ggxirhc&title=Flattening_the_COVID-19_peak-Containment_and_mitigation_policies (accessed on 6 April 2020)

التحفيز وتعديلها بشكل فعال لضمان ألا يؤدي الجمع بين الطلب المكبوت وتدابير التحفيز إلى توليد تضخم مفرط، وأن تدابير التحفيز لا تولد سوء الاستثمار أو فقاعات الأصول⁽¹⁾. هذا هو الحال بشكل خاص بالنسبة للبلدان التي قد تكون فيها الحوكمة أضعف ، والتضخم أعلى تاريخياً ، وقيم العملات أكثر تقلبًا.

٢ تقديم حافز فعال :

إن ضمان الطلب القوي على السلع الاستهلاكية والاستثمارية هو مفتاح الانتعاش. لذلك يجب على واضعي السياسات تهيئة الظروف التي تعزز الاستهلاك والاستثمار. يجب تحديد حزم التحفيز لمختلف البلدان ، اعتمادًا على حجم فجوة الإنتاج الناتجة عن الأزمة. ويجب أن تكون حزم التحفيز الضريبي مؤقتة، وأن تكون جيدة التواصل، وألا تؤدي إلى عجز دائم. فالتواصل مهم لضمان أن يؤدي التحفيز إلى الطلب وليس فقط دفع الديون الحالية أو زيادة المدخرات.

ويمكن أن يستهدف الدعم الأسر الأقل ثراء. قد يكون هذا أكثر شمولاً، وسيضمن تأثير مضاعف أعلى حيث تشير الأبحاث إلى أن الأسر ذات الدخل المنخفض من المرجح أن تنفق بدلاً من توفير دخل إضافي يمكن الحصول عليه من خلال حزم التحفيز المالي المتعلقة بأسر أخرى⁽²⁾. ينبغي إيلاء اهتمام خاص لضمان عدم تغطية المجموعات جيداً للأدوات المالية

(1)Wong, C. (2011), "The Fiscal Stimulus Programme and Public Governance Issues in China", OECD Journal on Budgeting, Vol. 11/3, <http://dx.doi.org/10.1787/16812336>.

(2)Sahm, C., M. Shapiro and J. Slemrod (2010), Check in the Mail or More in the Paycheck: Does the Effectiveness of Fiscal Stimulus Depend on How It Is Delivered?, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w16246>

القياسية ، على سبيل المثال لأنهم ينشطون في الغالب في الاقتصاد غير الرسمي، يتم الوصول إليها⁽¹⁾.

ويجب أن يهدف صانعو السياسة إلى التحفيز الذي يدعم التعافي السريع ويحد من المكاسب المفاجئة. يمكن النظر في مخصصات الاستهلاك المتسارعة ، في حين أن التخفيضات الضريبية على دخل رأس المال والمكاسب ، وتخفيضات ضريبة الاستثمار الشاملة قد تكون أقل فعالية. يمكن لواقعي السياسات أيضًا تجنب الأحكام التي تسبب بشكل أساسي اختلافات في توقيت الاستهلاك أو الاستثمار ولكن لها تأثير محدود على السلوك الكلي ، مثل تخفيضات ضرائب أرباح رأس المال.

ويمكن أن يجعل التنسيق بين الدول التحفيز أكثر فعالية. في حين أن تكاليف الأزمة الصحية والاقتصادية لن تكون متماثلة أو متزامنة بالضرورة عبر البلدان ، فلا يمكن لأي بلد احتواء الأزمة الاقتصادية بمفرده أو تقاعسها الجماعي أو في الغالب العمل غير المنسق أو من جانب واحد سيؤدي إلى تفاقم التكاليف الاجتماعية والاقتصادية الإجمالية. لذلك سيكون الجهد الدولي أكثر فعالية لاحتواء الأزمة الاقتصادية، ويمكن للحكومات المساهمة بما يتماشى مع قوتها الاقتصادية النسبية من خلال زيادة الإنفاق المالي بشكل مشترك⁽²⁾. قد تجد الحكومات التي تتخبط في التحفيز في وقت مبكر جدًا،

(1) Broda, C. and J. Parker (2014), "The economic stimulus payments of 2008 and the aggregate demand for consumption", Journal of Monetary Economics, Vol. 68/S, pp. S20-S36, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jmoneco.2014.09.002>

(2) OECD (2020), Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response, https://read.oecdilibrary.org/view/?ref=119_119686-962r78x4do&title=Supporting_people_and_companies_to_deal_with_the_Covid-19_virus

أو كبير جداً، أو بمفردها، أنها تواجه صعوبات في التمويل أو عدم تطابق العملاق يكون للمؤسسات الدولية دور مهم تؤديه في تسهيل تنسيق سياسات التحفيز.

٣ - ضمان الانتعاش الشامل :

إن التعرض للمخاطر الصحية والمالية غير متكافئ إلى حد كبير، حيث كان العاملون في قطاع الصحة (٧٠٪ منهم من النساء) الأكثر تعرضاً للمخاطر الصحية، يليهم العاملون في قطاع الرعاية (وخاصة رعاية كبار السن) وفي قطاعات أساسية أخرى (مثل توزيع الأغذية وتوصيلها، والأدوية، جمع القمامة). كما أن التعرض لمخاطر الدخل والتوظيف نتيجة عمليات الإغلاق غير متكافئ. على وجه الخصوص، تميل الوظائف التي تسمح بالعمل عن بعد إلى أن تكون أكثر مهارة وأعلى أجور. في الولايات المتحدة، على سبيل المثال، في حين أن ٦٢٪ من العاملين في أعلى ٢٥٪ قادرون على العمل من المنزل، فإن أقل من ١٠٪ قادرون على القيام بذلك^(١). كما يواجه العمال بعقود مؤقتة، مخاطر أكبر في الدخل وفقدان الوظيفة في الأزمة الحالية. وأخيراً، تتمتع الأسر ذات الدخل المنخفض بمستويات أقل من المدخرات يمكن الاستفادة منها واستخدامها في الأوقات الصعبة.

ويمكن للسياسة أن تساعد في تجنب الآثار غير المتكافئة للأزمة. ويمكن تحقيق ذلك من خلال الدعم المستمر والموجه للأسر ذات الدخل المنخفض، مثل الإعفاءات الضريبية على الدخل المكتسبة والإعفاءات الضريبية للأسر ذات الدخل المنخفض التي لديها أطفال. ويمكن أن يدعم ذلك أيضاً التعافي الاقتصادي حيث سيكون من المرجح أن تنفق هذه الأسر دخلاً إضافياً من

(1)Bergamini, E. (2020), How COVID-19 is laying bare inequality, <https://www.bruegel.org/2020/03/how-covid-19-is-laying-bare-inequality/> (accessed on 8 April 2020).

الأسر ذات الدخل المرتفع. كما ينبغي بذل الجهود لتقديم الدعم لأولئك الذين بقوا خارج النظام إلى حد كبير، بمن فيهم العمال غير الرسميين والمشردين.

كما يمكن للسياسات أن تسعى للحد من ضعف العاملين لحسابهم الخاص. عادة لا يستفيد هؤلاء العمال من نفس المستوى من الحماية الاجتماعية مثل الموظفين العاديين وعادة ما يكون لديهم قوة مساومة جماعية أضعف. كما أنهم ممثلون بشكل كبير في بعض القطاعات التي عانت أكثر من غيرها من الأزمات الصحية والاقتصادية (مثل سائقي سيارات الأجرة، وأصحاب المتاجر الصغيرة والمطاعم)، كشفت الأزمة درجة ضعفهم العالية، ويمكن النظر في تعزيز حمايتهم الاجتماعية على المدى الطويل.

ويجب أن تسعى السياسات لإصلاح الأضرار التي لحقت بأسواق العمل. إن الحد من البطالة ليس نتيجة فحسب، بل هو أيضا عامل تمكين في الانتعاش الاقتصادي. فقد تكون هناك حالة لسياسات سوق العمل النشطة الموسعة في تلك القطاعات حيث ارتفعت البطالة أكثر من غيرها.

وستكون هناك حاجة إلى التعاون الدولي لدعم البلدان النامية. ستكون هناك حاجة إلى تحسينات كبيرة في القدرة على الصمود في العديد من البلدان النامية، وستحتاج إلى دعم لتحقيق ذلك. وعلى نطاق أوسع، ستكون هناك حاجة إلى دعم دولي مستمر للمساعدة في إعادة بناء اقتصاداتها بعد الصدمة. ورغم إحراز تقدم في التعاون الضريبي الدولي في السنوات الأخيرة، إلا أن فوائد ذلك لم تتحقق بعد في العديد من البلدان النامية، ولا سيما البلدان المنخفضة الدخل؛ وعلى هذا النحو، ستكون هناك حاجة إلى مزيد من العمل على المستوى الدولي لضمان قدرة البلدان ذات الدخل المنخفض على فرض ضرائب فعالة على الأنشطة العابرة للحدود والأصول الخارجية. وسيشمل ذلك الحاجة إلى كل من الدعم المالي، بما في ذلك المساعدة لبناء أنظمة ضريبية رقمية.

٤ استهداف دعم الأعمال على أساس الاحتياجات والعوائد الاجتماعية:

مع إلغاء تدابير الدعم الاقتصادي التي تم وضعها أثناء الاحتواء والتخفيف ، يمكن تحفيز الاستثمار. ويمكن توجيه هذه الحوافز نحو الاستثمارات التي تقلل من المخاطر المستقبلية وتعزز المرونة. ويمكنهم إعطاء الأولوية للقطاعات التي تضررت بشدة من الأزمة الصحية والاقتصادية.

وقد يستدعي التعافي المتغير دعمًا متميزًا على سبيل المثال، ففي بعض البلدان التي تتعافي مبكرًا من الأزمة الصحية ، قد تشهد القطاعات المرتبطة بسلاسل التوريد العالمية انتعاشًا محدودًا حتى تخف حدة الأزمة الصحية في البلدان الشريكة التجارية. قد تكون هناك حالة لمواصلة استهداف السياسات (مثل القروض أو المنح المدعومة ، أو التأجيلات الضريبية المستهدفة أو الإعفاءات الضريبية) تجاه القطاعات الأكثر تأثرًا.

ويمكن توفير تدابير دعم محددة لأصحاب المشاريع الفردية وأصحاب الشركات الصغيرة. فمن ناحية، يمكن أن يشمل ذلك تقديم الدعم لتسهيل تقسيم عادل للخسائر الاقتصادية في حالة الإفلاس؛ من ناحية أخرى، يمكن أيضًا تقديم الدعم للمساعدة في إنشاء أعمال جديدة أو تنويع الأعمال القائمة في اقتصاد ما بعد الأزمة. وينبغي تنسيق هذه التدابير بشكل وثيق مع السياسات الائتمانية والمالية.

وقد يكون هناك اعتبار إضافي لمنح معاملة ضريبية مواتية للاستثمارات التي تتميز بأثار جانبية اجتماعية إيجابية. والتي تكون واضحة بشكل خاص للاستثمارات التي تعزز قدرة الاقتصادات على التعامل مع الأوبئة ، على المدى القصير وعلى المدى الطويل. تنطبق حجج مماثلة لدعم الاستثمارات الصديقة للبيئة.

وتعتبر الحوكمة أساسية عند تصميم الحوافز للاستثمار في الصمود ، وينبغي على الدول أن تأخذ في الحسبان مستوى الحوكمة ومستوى التنمية. كثيرًا ما تكافح البلدان النامية لتصميم حوافز ضريبية فعالة ، وينبغي

أن يكون تحسين أو تجنب الحوافز المستقبلية أولوية. وقد أظهرت الدراسات المتكررة أن العديد من الحوافز الضريبية التي تقدمها الدول النامية لم تكن ضرورية لقيام الاستثمار. مع سعي البلدان النامية لجذب الاستثمار بعد الوباء ، سيواجه العديد من الخيارات الصعبة بين السعي لضمان التوظيف للمواطنين وعوائد الضرائب الحيوية للخدمات العامة. يمكن أن تساعد زيادة الشفافية وزيادة التنسيق الإقليمي / الدولي لتجنب السباق إلى القاع على تقليل مخاطر الحوافز المهذرة.

٥ تعزيز المرونة :

يمكن لجهود السياسات في مرحلة التعافي أن تعزز الصمود في وجه الأزمات الصحية في المستقبل.

أولاً : هناك حاجة إلى تعزيز آليات مراقبة الأمراض والبنية التحتية للمعلومات الصحية.

ثانياً: كشفت الأزمة عن أهمية وجود أنظمة صحية قابلة للتكيف، لديها بعض القدرات الزائدة أو القابلة للتكيف لمواجهة زيادة الطلب غير المتوقعة مع الحفاظ على الكفاءة.

ثالثاً: يحتاج تطوير التشخيص والعلاجات واللقاحات إلى تحسين من خلال استجابة دولية منسقة، وحوافز لزيادة الإنتاج بسرعة حتى قبل الحصول على الموافقة النهائية.

وأخيراً، تُظهر الأزمة الحالية أهمية التغطية الصحية الشاملة كعنصر رئيسي لمرونة النظم الصحية. وستتطلب هذه الجهود استثمارات عامة إضافية في قطاع الرعاية الصحية. وبالنسبة للبلدان النامية ، وتتطلب هذه الأهداف زيادة التركيز على تعبئة الموارد المحلية لتمويل الصحة.

يمكن تحسين القدرة على مقاومة الصدمات الاقتصادية من خلال مجموعة من الأدوات. يمكن للمثبتات الأوتوماتيكية أن تخفف بسرعة من آثار الأزمات. يمكنهم أيضًا تشجيع الطلب عندما يتأخر، وضمان انتعاش أسرع. كما ذكرنا سابقًا، يمكن أيضًا استخدام حوافز الاستثمار لتوجيه الأعمال نحو الاستثمارات التي تعزز الاستعداد للصدمات المستقبلية وتقليل المخاطر المستقبلية (مثل الاستثمارات المتعلقة بالصحة والبحث والتطوير، والعمل عن بعد) كما أن الإجراءات التي توفر بشكل دائم حماية اجتماعية أكبر للعمال غير الرسميين ستقلل من تعرضهم للمخاطر المستقبلية.

المبحث الثاني

دور السياسة الضريبية في مرحلة التعافي من الأزمة

في هذه المرحلة تحتاج الإدارة الضريبية إلى تطبيق آليات للحد من المنازعات الضريبية، وذلك لدعم المشروعات على الانطلاق من جديد في هذه المرحلة، مع الأخذ ببعض الخطوات لدعم الإدارة الضريبية ذاتها، من خلال دمج الإدارات الضريبية في حال تعددها، مع منحها درجة عالية من الاستقلال. وفيما يلي بيان ذلك.

المطلب الأول

الحد من المنازعات الضريبية

في هذا الفصل نتناول وسائل الحد من المنازعات الضريبية وأهمها القرارات المسبقة، العفو الضريبي، التصالح الضريبي، والتي من المناسب تفعيلها في مرحلة التعافي من الأزمة لمساعدة المشروعات على الانطلاق من جديد، بما يدعم الاقتصاد القومي. وفيما يلي بيان هذه الوسائل وأهميتها تطبيقها:

الفرع الأول : القرارات المسبقة.

الفرع الثاني : العفو الضريبي.

الفرع الثالث : التصالح الضريبي.

الفرع الأول

القرارات المسبقة

يقصد بالقرارات المسبقة **Advanced Rulings** القرارات التي تصدرها إدارة الضريبة، لتحديد المعاملة الضريبية واجبة التطبيق على نشاط معين أو صفقة معينة إن تم في المستقبل، بناء على طلب الممول، و يكون هذا القرار

ملزما لإدارة الضريبة، ولا يجوز لها تغييره أو العدول عنه، طالما لم يحدث تغيير جوهري في موضوع القرار، أو في القانون المتعلق به، ويصلح الأخذ بهذا النظام في كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة^(١).

وتتسم هذه القرارات بخصائص معينة، من أهمها^(٢):

١ - **قرارات فردية**: تصدر، لكل ممول علي حدة، ويجوز استثناء صدور القرار المسبق لعدد من الممولين بناء علي طلب جماعي ولا يستفيد منها، أو يلتزم بها إلا من كانوا طرفا فيها.

٢ - **تعالج موضوعا محددًا**، أو صفقة محددة، ولا تتعلق بإبداء الرأي في وسائل نظرية أو حالات افتراضية، أو بتفسير نصوص قانونية ليس لصاحب الطلب مصلحة معينة بشأنها.

٣ - **تتعلق بصفقات** تتم في المستقبل، دون تلك التي تكون تمت بالفعل.

٤ - **أنها ملزمة للإدارة الضريبية**، لا يجوز لها أن تخالفها أو تخرج عنها، طالما لم يحدث تغيير جوهري يتطلب التحلل من الالتزام،

تمييزها عما يشتهب بها^(٣):

يختلف أسلوب المسبقة عن الآراء التي تصدرها الإدارة الضريبية ردا علي استفسارات الممولين أو الوحدات التابعة لها حيث أن ما يصدر من الإدارة

(1) www.international

Taxreview.com/?iss=25227,pubid=35&page=10&sid=715730&type=20.

- Kang Beng hoe, Gaining from advance Tax rul-

ing, at: www.biz.thestar.com.my/news/story.asp?file=/2008/2/2/business/20193942&sec=business

(٢) د/ رمضان صديق، المرجع السابق. ص ١٨٦.

(٣) د/ رمضان صديق، المرجع السابق. ص ١٨٧.

الضريبية من أراء في هذه الحالات يعد تفسيراً للقانون لا يلزم إلا موظفي الإدارة أنفسهم، ويجوز للإدارة أن تعدل عنة في المستقبل، ولا يلزم الممول بهذه الآراء إلا باختياره، وعندما يراها تحقق له مصلحة بالطبع.

كما يختلف هذا الأسلوب عن القواعد التي تضعها الإدارة الضريبية لبيان أسس محاسبة نشاط معين، أو فئة محددة من الممولين إذ أن التعليمات التي تصدرها الإدارة في هذا الشأن إما أن تكون استرشادية، أو ملزمة فقط لموظفيها، يجوز للممول أن لا يوافق عليها. وذلك علي الرغم من أن كلا من القرارات المسبقة، بمعنى أنها يمكن تطبيقها علي وقائع تتم في المستقبل، مع إمكان تطبيقها علي الوقائع السابقة أو الحالية، كما تحدد بعض الدول، ومنها الولايات المتحدة، وجنوب إفريقيا الحالات التي لا يطبق بشأنها نظام القرارات المسبقة. وتقرر بعض التشريعات سوما علي الطلب الذي يتقدم به الممول لإصدار قرارات مسبقة لضمان الجدية.

ولضمان حياد القرارات المسبقة ودقتها فقد أوكلت بعض الدول مهمة إصدار هذه القرارات إلي جهات مستقلة عن الإدارة الضريبية، ومن هذه الدول الهند، التي عينت سلطة مختصة بإصدار القرارات المسبقة.

المزايا والعيوب: تحقق هذه القرارات عدة مزايا منها⁽¹⁾:

١ تساعد الممول علي اتخاذ القرار الصحيح بشأن العملية التي يقوم بها في المستقبل، وما إذا كان من الأفضل أن يستمر فيها أو أن يتوقف عنها.

٢ تحقق مبدأ الشفافية حيث تجعل تطبيق القانون واضحاً ويقينياً مما يشجع علي مزيد من الاستثمارات.

(1) www.cbsa-asfc.gc.ca/limpor/ar-da/news-eng.htm

٣ يساعد الممول علي أن يقوم بربط الضريبة ذاتياً بصورة صحيحة، مما يحد من المنازعات الضريبية.

إلا أن البعض يعترض عليها لما يلي:

١ كشف الثغرات القانونية التي يمكن أن يستفيد منها الممول.

٢ فتح مجال الفساد من خلال إنشاء علاقات غير مشروعة بين الممول والمعنيين بإصدار القرارات المسبقة لاصطناع معاملة ضريبة غير عادلة أو غير صحيحة.

٣ يؤدي هذا النظام إلي تكرار الإجراءات بتكرار طلبات الممولين إصدار القرارات المسبقة.

إلا أن هذه الاعتراضات مردود عليها بأنها ليست عيوباً خاصة بالقرارات المسبقة وحدها وإنما تخص النظام الضريبي بصفة عامة، أما عن القول بتكرار الإجراءات فغير واقعي حيث يمكن الاسترشاد بالقرارات السابقة عند إصدار قرارات جديدة بما يتقضى هذا التكرار .

نظام القرارات المسبقة في التشريع المصري:

أخذ قانون الضريبة علي الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ نظام القرارات المسبقة، بحيث سمح للممول أن يطلب من مصلحة الضرائب بيان موقفها في كيفية تطبيق قانون الضريبة علي معاملة يرغب في إتمامها، وذلك بعد أن يقدم الوثائق الدالة علي هذه المعاملة.

وتلتزم مصلحة بأن تصدر قرارها بشأن هذه المعاملة خلال ستين يوماً من تاريخ تقديم الطلب، علي أن يكون القرار ملزماً للمصلحة، ما لم يظهر بعد إصدارها هذا القرار عناصر للمعاملة لم تعرض علي مصلحة أثناء البحث في هذه المعاملة. أو بعبارة أخرى ما كان للمصلحة أن تصدر قرارها لو كانت تعلم بهذه العناصر عند إصداره. كما سمح قانون الضريبة العامة علي

المبيعات بتطبيق نظام القرارات المسبقة، إلا أن ثمة ملاحظات على النظام المصري للقرارات المسبقة منها مايلي:

١ - اختلاف أحكام النظام في كل من قانون الضريبة على الخل والضريبة العامة على المبيعات من ناحيتين:

- أن طلب إصدار القرار المسبق في مجال ضريبة الدخل يقدم إلي رئيس المصلحة وحده، بينما يجوز تقديمه في مجال الضريبة علي المبيعات لرئيس المصلحة أو من ينيبه.

- أن قانون الضريبة علي المبيعات اعتبر عدم إصدار القرار المسبق خلال فترة الستين يوما بمثابة رفض لهذا الطلب، بينما سكت قانون الضريبة علي الدخل علي هذه الحالة.

٢ - أن القرار الذي تصدره المصلحة مسبقا في شأن المعاملة يلزم المصلحة وحدها، دون النص علي التزام الممول به، وبالتالي لن تمتنع المنازعة الضريبية رغم إصدار القرار المسبق، إذ للممول إن يطعن إداريا وقضائيا عليه.

٣ - قصر مدة الستين يوما التي يجب إصدار القرار خلالها، حيث لا تكفي للبحث وإصدار القرار المناسب.

٤ - لم يرد النص على حالات يمتنع فيها اصدرا القرارات المسبقة، علي خلاف ما جري عليه نظام القرارات المسبقة في الدول الأخرى، ومن ثم يكون للممول الحق في طلب إصدار قرارات مسبقة في جميع أنواع التعاملات بغض النظر عن أهميتها، أو مدي سبق ارتباطه في معاملات مماثلة خضعت من قبل للضريبة، أو تبين له معاملتها ضريبيا، مما يعد بمثابة إضاعة لوقت المصلحة.

٥ - عدم وجود تنسيق تشريعي بين أحكام ضريبي الدخل والمبيعات لتطبيق نظام القرارات المسبقة، يترتب عليه اختلاف في الشكل الطلبي واثـر فوات المواعيد بالنسبة لكل منهما، مما يسبب إرباكا للممول، بالرغم من أن مصلحة واحدة هي المعنية بتلقي كلا الطرفين والتعامل معهما، وهي مصلحة الضرائب المصرية.

الفرع الثاني

العفو الضريبي

يعنى نظام العفو الضريبي tax amnesty الإعفاء من عقوبة التهرب للممول الذي يبادر بالإبلاغ عن وضعة الضريبي قبل اكتشاف تهربه، وذلك خلال الفترة التي يحددها القانون للعفو القانوني.

والأصل إن تكون برامج العفو مؤقتة ذات مدة محدودة ولكن توجد برامج دائمة للعفو في بعض الدول الأوربية مثل الدنمارك وألمانيا والنرويج والسويد تتيح بصورة دائمة للممولين الذين لا يخضعون للتحري أو لإجراءات المراجعة أو التحقيق أو المحاكمة أن يقوموا طواعية في أي وقت بدفع التزاماتهم الضريبية مضافا إليها غرامات مخففة. وقد اكتسب موضوع العفو الضريبي أهمية متزايدة في السنوات الأخيرة بسبب التوسع في تطبيقه في إرجاء مختلفة من العالم.

صور العفو الضريبي: (١)

قد تتعدد صور العفو الضريبي من عدة جوانب على النحو التالي:

- من حيث طبيعة المخالفة:

قد يمتد العفو ليشمل كل ممول لم يدفع الضرائب المستحقة عليه فعلا، سواء كان الممول معلوما لإدارة الضريبة، أي لديه ملف ضريبي، ولكنه يقدم

(١) د. رمضان صديق ، المرجع السابق.ص٢٠٣.

إقرارات غير صحيحة taxpayers filers أو لم يكن معلوما من قبل ولم يدفع الضريبة في السابق non filers taxpayers، وقد تتجاوز بعض التشريعات هذين النوعين لتضم إلى برنامج العفو الضريبي المتأخرين عن دفع الضرائب، والممولين غير المقيمين.

- من حيث نوع الضريبة:

قد يكون العفو شاملا لكل أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة (ضريبة دخل أو ضريبة مبيعات)، كما هو الحال بالنسبة لولاية كولورادو state of Colorado الأمريكية وفقا للقانون الصادر في ٦ يونيو ١٩٥٨، أو تقصره علي ضريبة الدخل وحدها (التي تفرض علي الأفراد وعلي الشركات)، أو تقصره علي نوع معين من ضرائب الدخل (الضريبة علي الأفراد فقط أو علي الشركات فقط).

وفي بعض الأحيان يمتد نطاق العفو الضريبي ليشمل رأس مال الذي قام المواطنون بتحويله إلى الخارج بصورة غير مشروعة، وذلك لتشجيعهم لإعادته إلى الوطن دون فرض الضريبة عليه.

- من حيث فئة الممولين:

يمكن أن يمنح نظام العفو لمجموعة أو فئة معينة من الممولين (صغار الممولين الذي لا تبلغ الضريبة المستحقة عليهم حدا معيناً).

- من حيث وعاء الضريبة:

كما يمكن أن يختص بوعاء ضريبي محدد دون غيره من الأوعية (تهريب أنواع معينة من السلع الخاضعة للضريبة الجمركية).

التفرقة بين العفو الضريبي وما يشته به:

- يختلف العفو الضريبي عن الإعفاء من الضريبة، حيث يكون الإعفاء قبل مزاولة النشاط أو تحقيق الدخل أو الربح الخاضع للضريبة، ويكون الممول المقرر إعفاؤه معلوما لمصلحة الضرائب، وقد لا يمنعه الإعفاء من تقديم

الإقرار عن الوعاء المعفي، سواء كان الإعفاء مؤبداً أو مؤقتاً، ولا يكون للمصلحة في ذمة الممول مبالغ تنازلت عنها.

- كما يختلف العفو عن الإسقاط الضريبي، حيث قد يتم إسقاط الضريبة لبعض الممولين الذين طرأت علي حالتهم ظروف تمنعهم من أداء ما هو مستحق في ذمتهم، وبالتالي يتفق الإسقاط مع العفو في أن كلا منهما يؤدي إليتنازل الدولة عن حقها في الضرائب المستحقة علي الممول، ولكن الخلاف بينهما أن الضريبة المتنازل عنها بسبب الإسقاط معلومة ومحددة، وأن الممول معلوماً سلفاً للمصلحة بينما تكون الضريبة المعفي عن أدائها غير معلومة، وممولها مجهول مالم يبادر هو الإعلان عن نفسه، كما أن الإسقاط يمكن الرجوع فيه إذا أزيلت أسبابه، بينما لا يمكن الرجوع في العفو طالما توافرت في الممول شروطه وضوابطه المقررة قانوناً.

أثر برامج العفو على الالتزام الضريبي:

ويثور جدل شديد بشأن الآثار التي ترتبها برامج العفو على الالتزام الضريبي بين مؤيد ومعارض⁽¹⁾، ويستند المؤيدون لبرامج العفو إلى عدة حجج منها:

- أنه يؤدي لزيادة حصيلة الضرائب خاصة في الوقت الذي تعاني فيه معظم ميزانيات الدول من عجز، وبالفعل فإن برامج العفو قد حققت زيادة هامة في الإيرادات الضريبية لبعض الولايات الأمريكية (أكثر من ٤٠٠ مليون دولار في ولاية نيويورك علي سبيل المثال).

ذلك أن منح الفرصة للمتهربين سوف تكسب الإدارة الضريبية دخلاً إضافياً ويصبح بمقدور الممولين المتهربين تسوية أوضاعهم.

(1) Bemnotorgler, Tax Amnesty and political Participation, p.2. available at: www.estv-admin.ch/dokumentation/00075/00805/index.html?..

- د/ أحمد جمال الدين موسى، المرجع السابق، ص ٧٥.

- أنه يحسن التزام الضريبي في المستقبل لأن الناس لن تكون مرغمة علي الاستمرار مستقبلا في التهرب بهدف إخفاء تهريبهم السابق.
- أنه يسهل الانتقال إلى نظام جديد يتضمن إجراءات مراجعة أكثر إحكاما وردعا.

أما أبرز الانتقادات التي توجه لهذه البرامج فتتمثل فيما يلي:

- أن حصيله تطبيقتها قليلة نسبيا فلم تزد علي سبيل المثال في أية ولاية أمريكية عن ٢% من حصيله الضريبية علي الدخل. ولوحظ علي الأخص أن هذه الحصيله تأتي في معظمها من الأفراد الذين تم تحديدهم من قبل الإدارة الضريبية كمتهربين.
- أنها تخل بالعدالة و بالمساواة بين الممولين الشرفاء والممولين المتهربين لصالح الطائفة الأخيرة، مما يعرض للخطر مبدأ الالتزام الضريبي.
- واطغر الانتقادات تتعلق بأثر قوانين العفو الضريبي علي المدى البعيد، ذلك أن توقع الممولين تكرار العفو سوف يقلل من التزامهم الضريبي أملين في الاستفادة من فرصة العفو المتوقعة، ومن ثم فإن الأثر الإيجابي الحال لقانون العفو على الحصيله سوف يقابله اثر سلبي علي الحصيله في المستقبل بسبب تدهور الالتزام الضريبي لدي الممولين⁽¹⁾.
- فتح باب الفساد بقيام صلات مشبوهة بين المتهربين وبعض موظفي الإدارة الضريبية، حيث يتم تسريب معلومات إلى بعض الممولين عن قرب تعرضهم للتحري أو المراجعة، مما يدفعهم للمبادرة بدفع الضريبة طبقا لبرامج العفو، ومن ثم يتجنبون عقوبة التهرب الضريبي. وتفتح قواعد التصالح الضريبي المجال لمساومات بين موظفي الإدارة الضريبية والمتهربين.

(1) Alm, Tames and Welliam Beck, Tax Amnesties and compliance in the long Run: Atim series Analysis, National Tax journal, 46, pp53-60.

وتشير معظم الدراسات النظرية والتطبيقية إلى سلبية الآثار المترتبة على برامج العفو والتصالح. فتخلص إحدى الدراسات إلى أن "التأثير الإيجابي لهذا البرامج علي الحصيلة غير مؤكد"⁽¹⁾.

وأن الاعتماد علي هذه الاستراتيجية يمثل مخاطرة كبيرة للحكومات التي تلجا إليها بحثا عن حصيلة إضافية ، وتنتهي دراسة تطبيقية أجريت علي برامج العفو التي طبقت في عدد من دول العالم الثالث من بينها الهند والأرجنتين وكولومبيا إلى أن "معظم هذه البرامج لم تؤد إلى توسعة القاعدة الضريبية، بل العديد منها فشل في تحقيق زيادات هامة في الحصيلة الضريبية خلال فترة سريانها" وترجع دراسة ثالثة السبب في ذلك إلى أن برامج العفو غير قادرة على إحداث تغيير في أفكار الممولين بشأن قدرة الإدارة الضريبية على تنفيذ القانون الضريبي بشكل فعال. فإذا استمر هذا الاعتقاد فلن يبادر هؤلاء للإعلان طواعية عن تهريبهم وتحمل الأعباء المالية المترتبة.

ولكن من الناحية العملية يلاحظ أيضا أن العديد من الممولين يتقدمون بالفعل بإقرارات جديدة يكشفون فيها عن تهريبهم السابق إذا ما منحوا فرصة الاستفادة من برامج العفو الضريبي.

ويرى بعض الاقتصاديين أن التفسير البسيط والبدهي لسلوك الممولين يكمن في أن هذا السلوك لا يتفق مع نموذج الرشادة التقليدي القائم علي فكرة "المنفعة المطلقة" ولكنه يتفق بالأحرى مفهوم "المنفعة المتكيفة" Adaptive Utility، فالفرد لا يعرف دالة منفعته بيقين ولكنه يتعرف عليها من خلال التجربة، وينطبق ذلك علي حالة التهرب الضريبي، فان الممول يختار مبلغا معيناً من دخلة للإقرار به ساعياً من وراء ذلك إلى تعظيم منفعته المؤقتة في ظل عدم اليقين بشأن المنفعة السلبية الحالية المرتبطة بخاطر اكتشاف أمر

(1)Cassone,Alberto,and card Marchese,Tax Amensties as special sales of-fers: the Italian experience,puplic finance.50.p.60

تهريبه .وفي مرحلة لاحقة قد يعلم الممول أن منفعته السلبية الحالية مرتفعة، ويتبين أن نفقة كذبة على الإدارة الضريبية - في حالة اكتشاف تلك الإدارة دخله المهرب-سوف تكون أعلى من المنفعة التي تعود عليه من التهرب. وهنا إذا ما تقرر تطبيق برنامج للعفو الضريبي, فإن هذا الممول سوف يبادر للإقرار بدخل إضافي حتى ولو لم تتبدل احتمالات الكشف عن التهرب أو معدلات الضريبة.

وفضلا عن ذلك فإن العفو الضريبي يقترن عادة بإجراءات مشددة لإنفاذ القانون مما يصعب معه القول بأن العفو هو السبب الوحيد للزيادة التي تسجلها الحصيلة الضريبية في فترة العفو، ذلك أن جزءاً منها يرجع حتماً إلى هذه الإجراءات المصاحبة .

وعلى أية حال فإن نجاح ذلك النظام يتطلب عدة ضوابط،منها⁽¹⁾:

١- أن يسبق تطبيقه دراسات متأنية عن إمكانيات نجاحه, ومدى استجابة الممولين له, وأثره علي كل من الحصيلة المتوقعة منة, وعلي اكتشاف حالات التهرب.

٢- أن يطبق علي السنوات السابقة للسنة التي يشرع فيها هذا النظام.

٣- أن يكون نظام العفو محدودا بوقت معين، ينتهي بعده هذا العفو.

٤- أن لا يعاد تطبيقه خلال فترة قصيرة، أو علي فترات متعاقبة قصيرة.

٥- أن يكون شاملا لفئة كبيرة من الممولين.

العفو الضريبي في التشريع المصري:

قرر قانون الضرائب علي الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ نظاما للعفو الضريبي شاملا ضريبيتي الدخل والمبيعات للممولين الذين لم يسبق لهم

(1)James Alam,Michael Mckee,and William Beck,Amajing grace;Tax Amnes-ties and compliance,National Tax journal,vol.43no1,March 1990.p23

التسجيل أو تقديم إقرارات ضريبية، أو خضعوا لأي شكل من أشكال المراجعة الضريبية من قبل مصلحة الضرائب.

ويسقط هذا العفو إذا لم ينتظم الممول في إقراراته الضريبية عن دخلة خلال الفترات الضريبية الثلاث التالية.

ويمكن إبداء بعض الملاحظات التالية على النظام المصري للعفو الضريبي: (١)

١- أنه يشترط للاستفادة من العفو ألا يكون الممول قد سبق أن تعامل مع مصلحة الضرائب ومن ثم لا يتمتع بهذا العفو من سبق إدراجه بكشوف المصلحة، حتى ولو كان ذلك عن نشاط توقف، أو عن ضريبة غير ضريبة الدخل.

ويشير ذلك التساؤل حول مدى أحقية الموظفين الذين خضعوا لمراجعة المصلحة بسبب ضريبة المرتبات، ويطلبون العفو عن مزاولتهم نشاط آخر يزاولونه، ولكنهم لم يحاسبوا عنة ضريبيا حتى تاريخ العمل بالقانون.

ورأت وزارة المالية أنه يشترط للتمتع ألا يكون للشخص أي ملف ضريبي سواء للنشاط التجاري أو الصناعي أو للمهن غير التجارية، مما يعني أنه لا يهتم من وجه نظرها أن يكون الممول قد سبق تسجيله ضريبيا كممول في مجال الضريبة علي المرتبات أو الثروة العقارية.

وهذا الاتجاه لا يحسم المشكلة لأن العفو الضريبي لا يقتصر علي دخول الأنشطة التجارية والصناعي والمهنية، وإنما يشمل جميع ضرائب الدخل، بما فيها المرتبات والثروة العقارية، وعلي ذلك يظل التساؤل قائما دون حل بالنسبة للممول الذي ليس له ملف تجاري، ولكنة سبق محاسبته ضريبيا عن مرتب أو عقار، ويطلب العفو من جميع المبالغ الضريبية.

(١) د/ رمضان صديق، المرجع السابق، ص ٢١٦.

٢- اشترط القانون للاستفادة من الإعفاء أن ينتظم الممول في تقديم إقراراته السنوية لمدة ثلاث سنوات تالية، فإذا لم ينتظم في أي سنة منها سقط العفو الممنوح له، وحوسب عن كافة السنوات التي تهرب من أداء الضرائب المستحقة عليها.

ويثور التساؤل إذا كان عدم تقديم الإقرار بسبب توقف النشاط، أو وفاة الممول، أو لإنهاء نشاطه لأي سبب آخر.

٣- وعلي الرغم من أن العفو قد تضمنته أحكام قانون الضريبة علي الدخل إلا أنه قد مد نطاقه إلى ضريبة أخرى، هي الضريبة علي المبيعات، بدعوي أنه قد يمنع تقدم الممولين للحصول علي العفو في مجال ضريبة الدخل الخوف من أن تستغل مصلحة الضرائب علي المبيعات بيانات الممول في مطالبته بضريبة المبيعات.

وعلي أية حال، فإن تجربة العفو الضريبي التي أتى بها القانون الأخير لم تشجع كثيرين علي الاستفادة منه، حيث كانت الغالبية من المتقدمين لطلب العفو من بعض أصحاب المهن الحرة.

الفرع الثالث

التصالح الضريبي

يهدف التصالح الضريبي إلي تخفيف العبء علي كل من القضاء والممولين ومصلحة الضرائب. كما يؤدي نظام التصالح إلي تقصير أمد النزاع بين الممول ومصلحة الضرائب. فضلا عن أن نظام التصالح يؤدي إلي تحصيل دين الضريبة في وقت قصير بما يحقق صالح الخزنة العامة.

نظام التصالح المصري:

بدأ العمل بنظام التصالح في جميع المنازعات الضريبية المعروضة أمام المحاكم في مصر بالقانون رقم ٦٩٠ لسنة ١٩٥٤، وأعقبه بعد ذلك القانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٥٨ والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٦٣، وذلك لفتح باب التصالح بين الممولين ومصالحة الضرائب في القضايا المرفوعة أمام المحاكم.

وقد صدر أخيرا القانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٩٧ في شأن التصالح في المنازعات الضريبية المتعلقة بضرائب الدخل القائمة أمام المحاكم بين مصلحة الضرائب والممولين، وجعل نطاق التصالح الدعوي المنظورة أمام المحاكم شريطة أن لا تكون مشوبة بعيب شكلي يتعلق بالنظام العام.

وتجيز المادة ٢٤ من قانون الضريبة العامة علي المبيعات المصري رقم ١١ لسنة ١٩٩١ لوزير المالية، أو من ينيبه، التصالح في عدد من المخالفات منها: التأخر في تقديم الإقرار وأداء الضريبة، وتقديم بيانات خاطئة عن المبيعات من السلع أو الخدمات الخاضعة للضريبة إذا ظهرت فيها زيادة لا تجاوز ١٠% عما ورد بالإقرار، وعدم إخطار المصلحة بالتغييرات التي حدثت على البيانات الواردة بطلب التسجيل خلال الموعد المحدد، وعدم تمكين موظفي المصلحة من القيام بواجباتهم أو ممارسة اختصاصاتهم في الرقابة والتفتيش والمعاينة والمراجعة وطلب المستندات أو الاطلاع عليها. ويتم التصالح مقابل أداء الضريبة الإضافية في حالة استحقاقها، وتعوض في حدود الغرامة المنصوص عليها في المادة ٤١ من القانون (وهي التي لا تقل عن مائة جنية ولا تجاوز ألفي جنية) كما قرر قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ إتاحة المجال للتصالح، وإنهاء الخصومة القضائية، وذلك بالنسبة لجميع الدعاوى المقيدة أو المنظورة أمام القضاء قبل أكتوبر ٢٠٠٤، من خلال أسلوبين للتصالح:

الأول: بالنسبة للدعاوي التي لا تزيد قيمة وعاء الضريبة المتنازع عليه عن عشرة آلاف جنيه. وتعتبر الخصومة بشأنها منقضية بحكم القانون بلا مقابل للصلح، ما لم يقرر الممول باختياره الاستمرار في الخصومة لاعتبارات يقرها، وذلك خلال ستة أشهر من تاريخ العمل بالقانون.

والثاني: بالنسبة للدعاوى التي يزيد قيمة الوعاء المتنازع عليه عن عشرة آلاف جنيه، وفي هذه الحالة يتم التصالح مع الممولين مقابل نسب تتراوح ما بين ١٠ إلى ٤٠% من قيمة الضريبة علي الوعاء المتنازع عليه. بشرط أن يتقدم الممول بطلب إنهاء المنازعة خلال سنة من تاريخ العمل بالقانون.

الصلح الجنائي:

يختلف التصالح في المنازعة الضريبية العادية عن الصلح الذي تنقضي به الدعوي الجنائية الضريبية، وقد تضمن قانون الضريبة علي الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ أحكاما جديدة للصلح الجنائي، حيث أجاز لوزير المالية، أو من ينيبه التصالح في هذه الجرائم، في أي حالة تكون عليها الدعوي وقبل صدور حكم بات فيها، وذلك مقابل أن يؤدي الممول أو المتهم تعويضا عن المبالغ المستحقة للخزانة العامة، نصت عليه المادة ١٣٨ من قانون الضريبة، تتراوح قيمته أو نسبة تبعا لنوع الجريمة، ودرجة جسامته. وهذا النزول جائز وفقا للمادة ١٠ من الإجراءات، وحتى صدور حكم نهائي في الدعوي الجنائية، ويجوز قبول هذا طالما لم يصدر حكم بات تنقضي به الدعوي الجنائية .

وقد أجازت المادة ٧٢ من قانون الضريبة على القيمة المضافة المصري رقم ٦٧ لسنة ٢٠١٦ للوزير أو من يفوضه التصالح قبل صدور حكم بات في الدعوى مقابل سداد الضريبة بالإضافة إلى تعويض حيث نصت على أنه (..... ويجوز للوزير أو من يفوضه التصالح فى الجرائم المشار إليها وذلك قبل صدور حكم بات فى الدعوى مقابل سداد الضريبة أو ضريبة الجدول

المستحقة أو كليهما، حسب الأحوال، والضريبة الإضافية، وذلك بالإضافة إلى تعويض لا يجاوز نصف الحد الأقصى للغرامة المنصوص عليها في المادة ٦٦ إذا كان التصالح في جريمة من الجرائم المنصوص عليها في بها، وتعويض يعادل نصف الضريبة... إذا كان التصالح في جريمة من جرائم التهريب، أما إذا كان التصالح في الجريمة المنصوص عليها في المادة ٧١ من هذا القانون فيحدد التعويض بما لا يجاوز نصف الحد الأقصى للغرامة المنصوص عليها بها.

ويترتب مباشرة على التصالح انقضاء الدعوى الجنائية وإلغاء ما ترتب على قيامها من آثار (...)

ولم يرد نص مشابه في القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٧ الإماراتي بشأن ضريبة القيمة المضافة.

بينما نصت المواد من ٢٧-٣٣ من القانون الاتحادي رقم ٧ لسنة ٢٠١٧ بشأن الإجراءات الضريبية على قواعد تسوية المنازعات الضريبية على النحو التالي:

إجراءات طلب إعادة النظر:

١ لأي شخص التقدم بطلب الى الهيئة لاعادة انظر في اي قرار صدر عنها بشأنه سواء كان لإعادة النظر في القرار كله او جزء منه على ان يكون الطلب مسببا وذلك خلال (٢٠) عشرين يوم عمل من تاريخ تبليغه القرار .

٢ تقوم الهيئة بدراسة طب اعادة النظر المستوفي الشروط والبت فيه بقرار مسبب خلال (٢٠) عشرين يوم عمل من تاريخ استلام الطلب . وعلى الهيئة تبليغ مقدم الطلب بقرارها خلال (٥) خمسة ايام عمل من تاريخ صدور القرار .

لجنة فض المنازعات الضريبية:

١ تشكل لجنة دائمة او اكثر تسمى "لجنة فض المنازعات الضريبية" برئاسة أحد أعضاء السلطة القضائية وعضوية خبيرين من المقيدين بجدول الخبراء الضريبيين يصدر بتعيينهم قرار من وزير العدل بالتنسيق مع الوزير .

٢ يصدر قرار من مجلس الوزراء بنظام عمل اللجنة ومكافآت اعضائها والاجراءات المتبعة لديها .

اختصاصات اللجنة: تختص اللجنة بما يأتي :

١ تلت في الاعتراضات المقدمة على قرارات الهيئة بشأن طلبات اعادة النظر .

٢ تلت في طلبات إعادة النظر التي قدمت للهيئة ولم تتخذ بشأنها قرارا وفقا لأحكام هذا القانون .

٣ أية اختصاصات أخرى تكلف بها اللجنة من قبل مجلس الوزراء .

إجراءات تقديم الاعتراض:

١ - يقدم الاعتراض على قرار الهيئة في شأن طلب اعادة النظر خلال (٢٠) عشرين يوم عمل من تاريخ التبليغ .

٢ - لا يقبل الاعتراض المقدم للجنة في الحالات الآتية :

- اذا لم يتم تقديم طلب اعادة النظر للهيئة ابتداء .
- اذا لم يتم سداد الضريبة والغرامات المعترض عليها.

إجراءات اللجنة:

١ تقوم اللجنة بدراسة الاعتراض المقدم إليها والبت فيه خلال (٢٠) عشرين يوم عمل من تاريخ استلام الاعتراض .

٢ - للجنة تمديد أجل البت في الاعتراض لمدة لا تزيد عن (٢٠) عشرين يوم عمل اضافية بعد انتهاء المدة الواردة في البند (١) من هذه المادة اذا رأيت اسبابا معقولة لغايات البت في الاعتراض .

٣ - تقوم اللجنة بإبلاغ مقدم الاعتراض بالقرار الصادر عنها خلال (٥) خمسة ايام عمل من تاريخ صدوره .

٤ - يعتبر قرار اللجنة نهائيا في شأن الاعتراض اذا كان مجموع الضريبة المستحقة والغرامات الإدارية المحددة بموجبه لا يجاوز (١٠٠٠٠٠) مائة الف درهم .

٥ - في جميع الاحوال لا تقبل دعاوي المنازعات الضريبية أمام المحكمة المختصة إذا لم يتم الاعتراض أمام اللجنة ابتداء ,

تنفيذ قرار اللجنة:

تعد القرارات النهائية الصادرة من اللجنة في المنازعات التي لا تزيد عن (١٠٠٠٠٠) مائة ألف درهم سندا تنفيذيا وفقا أحكام هذا القانون, اما القرارات النهائية للمنازعات التي تزيد على (١٠٠٠٠٠) مائة ألف درهم فتعتبر سندا تنفيذيا إذا لم يتم الطعن عليها امام المحكمة المختصة خلال مدة عشرون يوم عمل من تاريخ رفض الاعتراض , وتنفذ بوساطة قاضي التنفيذ لدى المحكمة المختصة وفقا لقانون الاجراءات المدنية الساري في الدولة.

إجراءات الطعن أمام المحكمة:

١ - دون الاخلال باحكام المادة (٣٢) من هذا القانون , للهيئة وللشخص الطعن على قرار اللجنة امام المحكمة المختصة خلال (٢٠) عشرين يوم عمل من تاريخ تبليغ المعترض بقرار اللجنة .

٢ - يكون الطعن أمام المحكمة المختصة في الحالتين الآتيتين :

- الاعتراض على قرار اللجنة بشكل كلي او جزئي .
- عدم صدور قرار من اللجنة بشأن اعتراض مقدم لها وفقا لاحكام هذا القانون .

المطلب الثاني

دمج الإدارات الضريبية

نتناول في هذا المبحث الأهمية العملية لدمج الإدارات الضريبية في فرع، والتجارب الدولية في فرع ثان .

الفرع الأول

الأهمية العملية للدمج

لا شك أن التعاون بين الإدارات الضريبية يكتسب أهمية خاصة في محاربة التهرب الضريبي ورفع درجة الالتزام، من خلال الربط بين البيانات المتوفرة لدى كل منها.

فعلى سبيل المثال، إذا تم إلزام المؤسسات بإعلان أسعار وارداتها لكل من إدارتي الجمارك والضرائب فإن ذلك سوف يقلل من دائرة التهرب المتاحة أمام هذه المؤسسات، فهي في محاولتها لتعظيم أرباحها في ضوء وجوب إعلان ثمن الواردات للإدارتين معا سوف تحاول إما المبالغة في الإقرار بثمن الواردات مما يجعل دينها الجمركي أعلى ولكنه يجعل دينها الضريبي أقل، وإما التقليل من قيمة هذه الأثمان مما يجعل التزاماتها الجمركية أقل ولكنه يزيد من التزاماتها الضريبية^(١).

"والقرار الأمثل للمؤسسة سواء بالمبالغة في أثمان الواردات أو التقليل منها سوف يتوقف علي المقارنة بين مستوي أسعار الجمارك ومستوي أسعار الضرائب. ومن ثم فإنه كلما اقتربت أعباء الضرائب والجمارك من التعادل وكلما زاد احتمال اكتشاف كذب المعلومات غير الصحيحة التي يقدمها، كلما حرص الممول علي زيادة مستوي التزامه الضريبي" وفي ضوء ذلك تبدو أهمية دمج الإدارتين أو علي الأقل إلزام إدارتي الضرائب والجمارك بأن تتولي كل

(١) د/ أحمد جمال الدين موسى، المجرع السابق، ص ٧١-٧٢.

منهما إخطار الأخرى وبشكل فوري عما يتوفر لديها من معلومات بشأن إقرارات الممولين ونتائج مراجعتها وما قد يشك فيه من تهرب أو تهريب. وهذا ما يجري عليه العمل بالفعل في بعض الدول ومنها ألمانيا.

وتبدو أهمية الفكرة السابقة في ظل نظام يجمع بين نظام جمركي متشدد وإدارة ضريبية غير فعالة "كما في دول العالم الثالث، فإذا كانت التعريفية الجمركية أعلى من أسعار الضريبة علي الدخول بصورها المتعددة، أو كانت ذات إجراءات أكثر فعالية عند التطبيق، فإن ذلك سوف يشجع الأفراد علي محاولة التقليل من القيمة الحقيقية للسلع المستوردة في بياناتهم التي تقدر لإدارة الجمارك دون خشية وجود انعكاس سلبي علي التزاماتهم الضريبية" لاسيما في ظل غياب التعاون في مجال تبادل وتحليل البيانات بين الإدارتين الضريبية والجمركية (كما الحال في مصر)، ويدفع تطور النظام الاقتصادي العالمي وما يقود إليه من تزايد مستمر في نصيب التجارة الخارجية في الدخل القومي الدول إلي الاهتمام بإجراءات مواجهه التهرب الجمركي بنفس القدر الذي تناله إجراءات التهرب الضريبي.

فعلي حين تهتم الإدارة الضريبية بتحصيل الضريبة علي الدخل المحقق ، فإن الإدارة الجمركية تسعى جاهده إلي الحد من تهريب السلع ومنع تقييد التجارة. وان الاندماج يمكن أن يفقد الإدارتين المهارات الفنية المطلوبة لكل نوع منهما، ولقد واجهت تجربة إدماج إدارة القيمة المضافة بالإدارة الجمركية فشلا في باكستان.

- مزايا وعيوب الدمج: (١)

اتجهت العديد من الدول في الآونة الأخيرة إلى دمج بعض الإدارات الضريبية، حيث تقوم إدارة واحدة بتحصيل ضرائب مباشرة (كالدخل ورأس المال) وضرائب غير مباشرة (كالمبيعات والجمارك) من خلال وحداتها الفرعية

(١) د/ رمضان صديق، المرج السابق، ص ١٤٦.

التي تقسم إلى حصر وفحص وتحصيل وقضايا، بدلاً من التقسيم التقليدي للإدارات الضريبية الذي يعتمد على التقسيم النوعي، حيث تقوم كل إدارة ضريبية بتحصيل نوع معين من الضرائب، فتوجد إدارة لضريبة الدخل، وأخرى للضريبة العقارية وثالثة للضريبة على المبيعات ورابعة للضريبة الجمركية. وذلك لما لهذا التقسيم الأخير من عيوب أهمها:

١ تكرار المهام في كل إدارة مما يزيد التكلفة الإدارية والمالية.

٢ ضعف التنسيق بين الإدارات الضريبية المختلفة.

٣ إرهاق الممول بالتعامل مع أكثر من إدارة في موضوع واحد.

إلا أن موضوع الدمج لا يخلو من بعض العيوب منها:

١- أن كل ضريبة تتطلب فناً وإجراءات تختلف في جوهرها عن الأخرى.

٢- اختلاف جوهر وظيفة كل إدارة وما تؤدي إليه من اختلاف الثقافات

والمهارات التي تحكم عمل موظفي كل إدارة.

الفرع الثاني

التجارب الدولية^(١)

وقد اختلفت الدول التي أخذت بنظام الاندماج في مدي الاندماج بين الإدارات الضريبية، فالبعض يفضل الاندماج الشامل الذي يجمع الضرائب المباشرة وغير المباشرة في إدارة واحدة، بينما يفضل البعض جزئياً حيث يتم دمج الضرائب المباشرة في إدارة، وغير المباشرة في إدارة أخرى.

(1)OECD, Tax Administration in OECD countries: comparative information services (2004).P.10.

وقد ذهبت بعض الدول في السنوات الأخيرة إلي إدماج إدارتي الضرائب والجمارك (كما هو الحال في كندا والدانمارك تحت رئاسة واحدة بينما أدمجتا في إدارة واحدة برئيسين في بعض الدول مثل كولومبيا ولافتيا، بينما أبقت بعض الدول الإدارتين منفصلتين ولكن تعملان تحت إشراف رئيس واحد، كما هو الحال في جاميكا)

أما فيما يتعلق بتحديد موقع إدارة ضريبة القيمة المضافة ضمن الإدارة الضريبية الكلية. فالأمر يختلف بحسب ما إذا كانت الضريبة على الواردات أم على السلع المحلية، حيث تضع جميع البلدان تقريبا مسؤولية تحصيل جميع ضرائب الواردات، بما في ذلك ضريبة القيمة المضافة، ضمن مسؤوليات إدارة الجمارك.

وتبقى قضية من يتولى إدارة ضريبة القيمة المضافة المحلية وتسجيل المبالغ المحصلة من الضريبة على الواردات المبلّغة من إدارة الجمارك. وهنا تظهر ثلاثة بدائل ممكنة:

(١) إدارة ضريبة القيمة المضافة من خلال الإدارة المسؤولة عن المعاملات الضريبية المحلية، (بما في ذلك معاملات الضريبة الشخصية وضريبة الشركات، فضلا على متحصلات المساهمات الاجتماعية في عدة بلدان).

(٢) الإدارة من خلال جهة مستقلة مختصة بضريبة القيمة المضافة.

(٣) الإدارة من خلال هيئة الجمارك^(١).

ويتأثر هذا الاختيار بعدة عوامل^(١):

(١) اعتمدت المملكة المتحدة هذا المنهج الأخير حتى عهد قريب. ويوجد هذا الهيكل التنظيمي حاليا في بلدين آخرين: إسرائيل (حيث جرى حاليا النظر في دمج إدارة ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل) وملاوي.

١- أن ضريبة القيمة المضافة هي في الأساس ضريبة تقوم على التقدير الضريبي الذاتي والكشوف المحاسبية، وهو ما يتطلب الاستفادة من المهارات الموجودة بالفعل في الهيئات المعنية بالضرائب المحلية أكثر من الهيئات الجمركية.

٢- ينجم عن إنشاء هيئة مختصة بضريبة القيمة المضافة تفتتت الإدارة الضريبية ومصاعب في التوظيف، مما يزيد من تكاليف الإدارة والامتثال.

ولذلك يفضل معظم الخبراء إدارة ضريبة القيمة المضافة من خلال الهيئة المعنية بالضرائب المحلية.

بالرغم من أن ذلك قد يثير بعض المشكلات - أهمها احتمال أن يصبح التركيز غير كاف على تفاصيل ضريبة القيمة المضافة.

وتشير التجارب العملية^(٢) تشير التجارب إلى أن الهيئة المختصة بالضرائب المحلية في الأغلبية العظمى من البلدان (١٢٠ من أصل ١٣٥) تتولى إدارة ضريبة القيمة المضافة المحلية.

وعلى الرغم من أن معظم البلدان اختارت التنظيم القائم على أساس وظيفي^(٣)، فقد أدخل بعضها نظام ضريبة القيمة المضافة من خلال شعبة مستقلة في بادئ الأمر (مثلما حدث في ألبانيا وأستراليا وبلغاريا وسريلانكا)، وهو المنهج الذي حظي بتأييد عام لتيسير إدارة ضريبة القيمة المضافة في سنوات تنفيذها الأولى.

(1) Alan schenk and Oliver Oldman, value Added Tax Acomparative Approach, Cambridge university press, 2007, P.473.

(٢) ضريبة القيمة المضافة والتجارب والقضايا، وثيقة أعدت لمؤتمر الحوار الدولي حول القضايا الضريبية المعنى بضريبة القيمة المضافة، المرجع السابق، ص ٢٥.

(3) OECD, Tax administration..., op.cit. P13.

وجدير بالملاحظة في هذا الصدد أن المملكة المتحدة قررت مؤخراً دمج هيئتي الضرائب المباشرة وغير المباشرة في هيئة واحدة (تشمل الجمارك على الأقل في بادئ الأمر)، كما أدخل عدد من بلدان الشرق الأوسط وإفريقيا (مثل بوتسوانا والأردن وكينيا ونيجيريا وأوغندا وتنزانيا) إصلاحات تنظيمية كبرى في الآونة الأخيرة لدمج إدارتي ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل. وكانت التوصية المعتادة في السنوات الأخيرة هي إنشاء إدارة متكاملة للضريبة المحلية، حتى في البلدان التي أنشأت في البداية هيئة مستقلة لضريبة القيمة المضافة.

ومنذ عقد التسعينات، اتجهت العديد من البلدان التي تتسم بتشتت إدارات الضرائب المحلية من أجل إقامة هيئات متكاملة تقوم على أساس وظيفي، حيث ارتأت تلك البلدان أن هذه الهيئات أكثر فعالية وكفاءة في إدارة نظام ضريبي حديث باستخدام مبادئ التقدير الذاتي وإدارة المخاطر.⁽¹⁾ ويوضح الجدول التالي واقع الحال في بعض المناطق .

دول	الاندماج في ضريبة الدخل	الاندماج في الضريبة الجمركية	عدم الاندماج
الاتحاد الأوروبي	١٠	١	٢
دول أوروبية أخرى	١٤	--	١
دول البلطيق	١٥	--	--
أمريكا اللاتينية	١٨	١	٣
أفريقيا	١٨	١	٥

(١) درجت معظم البلدان الأخرى، بما في ذلك البلدان الناطقة بالفرنسية والغالبية العظمى من بلدان أمريكا اللاتينية وأوروبا الوسطى والشرقية، على إنشاء إدارات متكاملة للإيرادات المحلية.

١٣	--	--	دول آسيا
١	١	٢	الشرق الأوسط
١	--	--	امريكا الشمالية
٩٠	٤	١٤	الإجمالي

المصدر: نقلاً عن د/ رمضان صديق، المرجع السابق، ص ١٤٨.

الوضع في مصر:

وفي مصر تم مؤخراً دمج مصلحتي الضريبة العامة على الدخل والضريبة العامة على المبيعات في مصلحة واحدة باسم مصلحة الضرائب العامة.

وكانت وزارة المالية في مصر قد واجهت مشكله المطالبة بدمج مصلحة الضرائب العقارية في مصلحة الضرائب العامة في أوائل التسعينات من القرن الماضي، أثناء إعداد مشروع نظام الضريبة الموحدة، علي حجة قوامها أن كلا المصلحتين مسئول عن نوع واحد من الضريبة، هو ضريبة الدخل، سواء كان هذا الدخل منقـولاً أو عقارياً. إلا أن هذه المطالبة قد لاقـت معارضة شديدة من العاملين بمصلحة الضرائب العامة أجهضت الإدمـاج المنشود.

وعلي الرغم من أن التوجه نحو الإدمـاج قد بدأ التفكير فيه مع مشروع قانون الضريبة علي الدخل الأخير، أي منذ النصف الثاني من عام ٢٠٠٤، وكان المأمول أن يتقرر أولاً إدمـاج مصلحتين مسئولين عن ضريبة واحده، أي الاستجابة لدمج مصلحة الضرائب العقارية مع مصلحة الضرائب، بما يكفل تقرير معاملـة ضريبة واحدة للعقار أو الأرض الزراعية بدلاً من الازدواجية الحالية، ولترشيد التكاليف الإدارية، وتعظيم الاستفادة من الإمكانيات والموارد المتاحة للمصلحتين.

إلا أن ما حدث كان على خلاف ذلك بدمج مصلحة الضرائب العامة على المبيعات في مصلحة الضرائب العامة وإنشاء مصلحة جديدة، باسم مصلحة الضرائب المصرية.

ورغم ما في هذا الدمج من مزايا تتمثل في توفير الوقت والجهد، والاستفادة من البيانات المتاحة لدى كل منهما، ومنع التعارض في المعاملة الواحدة.

إلا أن إنشاء مصلحة واحدة بمسمى جديد ليس بكاف وحده ما لم يقترن الأمر بتوحيد الإجراءات الإدارية، ومنع تنازع الاختصاصات وتشابكها، مع إعادة الهيكلة، وتغيير السلوك المهني الذي اكتسبه العاملون في ظل إدارتين متنافسين، ليستمر في تعاون يحقق أغراض مصلحة واحدة.

فضلا عن ضرورة استكمال هذه الخطوة بدمج مصلحة الضرائب العقارية في هذا الكيان الجديد، مع منح المصلحة الجديدة الشخصية الاعتبارية العامة، جعلها هيئة عامة، تتيح لها المرونة والاستقلالية اللازمة للنجاح. وهو ما يثير قضية استقلال الإدارة الضريبية التي سنناقشها في المبحث التالي.^(١)

وفى دولة الإمارات العربية المتحدة تم إنشاء الهيئة الاتحادية للضرائب بموجب المرسوم بقانون اتحادي رقم ١٣ لسنة ٢٠١٦ تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة وتتمتع بالأهلية القانونية اللازمة للتصرف وبالاستقلال المالي والإداري.

وتختص الهيئة بإدارة وتحصيل وتنفيذ الضرائب الاتحادية والغرامات المرتبطة بها، وتوزيع إيراداتها، وتطبيق الإجراءات الضريبية المعمول بها في الدولة.

(١) د/ رمضان صديق، المرجع السابق، ص ١٥١-١٥٣.

وبذلك تكون الهيئة الاتحادية للضرائب فى الإمارات قد نشأت موحدة ومستقلة. ومنفقة مع المعايير السابق الإشارة إليها.

المطلب الثالث

استقلال الإدارة الضريبية^(١)

لا شك أن تمتع الإدارة الضريبية بقدر من الاستقلال يمنحها درجة من المرونة في عملها يجعلها أكثر قدرة على إجراء التغييرات التنظيمية والإجرائية المناسبة في الوقت الملائم ، وذلك بإعطائها السلطة في اتخاذ القرارات الإدارية المتعلقة بالتنظيم، والموظفين، ومعدلات الرواتب والأجور، والتشغيل، وشراء أو تأجير أماكن ، دون الرجوع إلى وزارة المالية.

ويفيد هذا الاستقلال في تجنب القيود الإدارية، كما يحمي هذا الاستقلال الإدارة الضريبية من خطر التدخل في أعمالها لصالح فئات معينة، أو للإضرار بفئات أخرى لأغراض حزبية، إلا أن هذه الاستقلالية يجب أن تقترن بنظام فعال للرقابة الداخلية، والرقابة المستقلة على عملها، تضمن عدم إساءة استعمال السلطة.

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس المقصود من ذلك أن تبلغ استقلاليه مصلحة الضرائب إلى المستوى البنوك المركزية أو الوزارات، وإنما يكفي أن تتمتع بالحرية في استخدام مواردها الذاتية، وإعطائها سلطة تعيين موظفيها أو الاستغناء عنهم، وما يترتب على ذلك من قرارات تشغيلية، بعيدا عن القواعد التي تحكم الوظيفة العامة في مختلف الإدارات الحكومية الأخرى أي أن المطلوب هو منح هذه الإدارة ما يمكن أن يطلق عليه شبه استقلالية- semi-autonomous. وتعتبر إسبانيا الدولة الرائدة في إنشاء إدارة ضريبية مستقلة tax administration Autonomous anمتم تولت الدول التي

(١) د/ رمضان صديق ، المرجع السابق، ص ١٤٠-١٤٥

أخذت تمنح مصالح الضرائب بها قدرا من الاستقلال الذي يحررها من القيود القانونية العامة فيما يتعلق بشراء مستلزماتها، أو بيع خدماتها.

أما عن إدارات الضرائب المصرية فلا زالت بعيدة عن أي استقلال إداري يمكنها من القيام بوظائفها دون الرجوع إلي الإدارات الحكومية الأخرى، وخاصة الإدارات التابعة لوزارة المالية، ومن مظاهر عدم الاستقلالية: (١)

١ أن التعيين لا يتم إلا بموافقة وزير المالية.

٢ وتسري علي الترقية القواعد العامة التي تسري علي كافة موظفي الدولة، وليس لرئيس مصلحة الضرائب سوي سلطه محدوده في الاختيار أو المفاضلة فيما يتعلق بتسكين المرقين وإحاقهم بالوظائف الشاغرة.

٣ كما أن الحصول علي الموارد المادية الأخرى من مقار وأدوات عمل يتم بنفس قواعد شراء المستلزمات الحكومية لباقي وحدات ومصالح الدولة الأخرى .

٤ أن ممارسة الدعاوي القضائية تتم من خلال هيئة قضايا الدولة، رغم مما تتمتع به الدعاوي الضريبية من ذاتيه فنية تحتاج إلي تأهيل ضريبي خاص يفتقده موظفو هيئة قضايا الدولة.

ونتفق مع ما يراه البعض^(٢) من ضرورة منح الإدارات الضريبية المصرية بعض الاستقلال الإداري والمالي عن وزارة المالية، لكي تستطيع القيام بوظائفها علي النحو الذي يمكنها من حسن استخدام الموارد في دعم الالتزام بالقانون. ويمكن أن يتم ذلك بتحول الإدارة الضريبية إلي هيئة عامة، تمنح الشخصية الاعتبارية التي تتيح لها الدفاع مباشرة أمام القضاء في الدعاوي

(١) د/ رمضان صديق ، المرجع السابق، ص ١٤٣.

(٢) المرجع السابق، ص ١٤٤.

الضريبية، و يتيح لمجلس إدارتها اتخاذ القرارات الملائمة في التعيين و النقل والترقية، بما يضمن اختيار أفضل العناصر البشرية، وحفزها تقديم الخدمة الجيدة للممولين.

وقد أشرنا سابقا إلى تمتع الهيئة الاتحادية للضرائب بالاستقلالية المالية والإدارية فى أداء عملها، حيث نصت المادة الثانية من المرسوم بقانون اتحادى رقم ١٣ لسنة ٢٠١٦ على تمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية المستقلة وتتمتع بالأهلية القانونية اللازمة للتصرف وبلاستقلال المالى والإدارى.

الفصل الرابع

دور السياسة المالية والإدارة الضريبية

في مرحلة ما بعد أزمة كورونا

تعرف هذه المرحلة من مراحل تطورات أزمة كورونا بمرحلة استعادة المالية العامة ، حيث يتحول اهتمام السياسة الضريبية للمساعدة في استعادة المالية العامة. وذلك لتجاوز الأعباء المالية الضخمة و الضغوط المالية المتراكمة على الحكومات الناتجة عن تدابير الدعم المقدمة للشركات والأسر في المراحل السابقة للأزمة، فبمجرد تجاوز الأزمة ستصبح الدول بحاجة ، إلى النظر في طرق زيادة الإيرادات لاستعادة الاستدامة المالية طويلة الأجل وتمويل الاستثمارات العامة لتعزيز مرونة النظم الصحية، ومعالجة المخاوف المتعلقة بالمخاطر طويلة المدى. إلا إنه يجب تحديد توقيت زيادة الإيرادات وتنفيذها بعناية لتكون متنسقة مع أهداف النمو والشمولية والاستدامة.

وهنا يجب على الإدارة الضريبية أن تقوم بدور فعال من خلال إجراءات التدقيق، والتحصيل، لدعم ميزانية الدولة المنهكة خلال المراحل السابقة للأزمة، بالإضافة إلى بذل أقصى جهد لمكافحة الفساد الضريبي، الذي من المحتمل بدرجة كبيرة استغلاله لظروف الأزمة في تحقيق مالم يكن ممكنا في الظروف العادية. وفيما يلي بيان ذلك.

المبحث الأول

دور السياسة المالية في مرحلة ما بعد أزمة كورونا

من المحتمل أن يكون التأثير المباشر لـ COVID-19 على الإيرادات الضريبية ، كبيراً على المدى القصير في جميع أنحاء العالم. وسوف يكون هذا التأثير عبر عدد من القنوات نوجزها فيما يلي:

سيؤدي التباطؤ في النشاط الاقتصادي والعمالة إلى تقليل أو تأجيل تحصيلات ضريبة الدخل ومدفوعات الضمان الاجتماعي، مما يؤدي إلى انخفاض الحصيلة الضريبية ومساهمات الضمان الاجتماعي. وقد تظل عائدات ضرائب الشركات منخفضة أيضاً لبعض الوقت في المستقبل حيث سيتم ترحيل أي خسائر ناتجة في عام ٢٠٢٠ لعدة سنوات قادمة.

انخفاض الاستهلاك وبالتبعية انخفاض حصيلة الضرائب على الاستهلاك كضريبة القيمة المضافة، وذلك نتيجة لتدابير احتواء وتخفيف الأزمة، حيث يقدر أن ينخفض الاستهلاك بنحو الثلث في العديد من البلدان أثناء الاحتواء. هذا، إلى جانب التحول نحو استهلاك السلع الضرورية ، والتي غالباً ما تكون ذات تصنيف صفري أو معفاة بموجب أنظمة ضريبة القيمة المضافة، فضلاً عن تزايد نصيب الاستهلاك الحكومي في الناتج المحلي الإجمالي، مما يقلل من إيرادات ضريبة الاستهلاك وخاصة ضريبة القيمة المضافة.

انخفاض عائدات الضرائب من السياحة والسفر، بما في ذلك الخسائر المباشرة في شكل ضرائب منخفضة على السياحة والطيران والإقامة، ولكن بشكل غير مباشر أيضاً، لا سيما من خلال الانخفاض في إيرادات ضريبة القيمة المضافة.

-انخفاض أسعار النفط، الأمر الذي سيقفل من الإيرادات من رسوم الامتياز بالنسبة للبلدان الغنية بالموارد كما سيؤدي إلى انخفاض الإيرادات من ضرائب دخل هذه الشركات.

في المتوسط، تميل اتجاهات الإيرادات الضريبية و الناتج المحلي الإجمالي إلى التحرك معاً، ولكن تميل الإيرادات الضريبية إلى الانخفاض بشكل أسرع من الناتج المحلي الإجمالي عندما يكون نمو الناتج المحلي الإجمالي محدوداً أو سلبياً⁽¹⁾. كما لوحظ انخفاض في عائدات الضرائب بدرجة أكبر من الناتج المحلي الإجمالي خلال الإطار العام العالمي في معظم البلدان. ولا يزال تقدير تأثير COVID-19 على الناتج المحلي الإجمالي العالمي غير يقيني إلى حد كبير، ولكن التقديرات المبكرة للأثر تشير إلى أن التأثير على الإيرادات الضريبية من المحتمل أن يكون كبيراً، بسبب الانخفاض الكبير في النشاط الاقتصادي.

وإن كانت نسبة التأثيرات على الإيرادات قد تختلف عبر البلدان وعبر الزمن. على المدى القصير، سيتبين مدى التخفيضات في الإيرادات الضريبية في البلدان التي تأثرت بشكل كبير بـ COVID-19 نفسها والتي تفرض تدابير حبس لفترات أطول، وكذلك تلك التي لديها تعرض أكبر للاقتصاد العالمي من خلال التجارة أو السياحة. على المدى الطويل، سيعتمد التأثير على الإيرادات الضريبية إلى حد كبير على فعالية استجابات السياسة المتخذة للحد من التأثير الاقتصادي للأزمة.

(1)Belinga, V. et al. (2014), "Tax Buoyancy in OECD Countries", No. Working Paper No. 14/110, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Tax-Buoyancy-in-OECDCountries-41661> (accessed on 3 April 2020)

كما قد تتعرض البلدان لخسائر في عائدات الضرائب إلى نطاقات مختلفة اعتمادًا على الهيكل الضريبي⁽¹⁾ إلا أن من المؤكد أن ضرائب دخل الشركات قد تكون أكثر حساسية للتغيرات المفاجئة في الناتج المحلي الإجمالي⁽²⁾. حيث لوحظ خلال الأزمات المالية العالمية ٢٠٠٨، أن الانخفاض في الإيرادات في ضرائب دخل الشركات كان أكبر من غيرها⁽³⁾. مع الأخذ في الاعتبار أن الأزمة السابقة كانت أزمة مالية مما يجعل ثم فارق كبير عند إجراء مقارنات مع الوضع الحالي. حتى في الحالات التي تشهد فيها البلدان انخفاضًا كبيرًا في عائدات ضريبة الدخل، فإن ضريبة التجارة الدولية عمومًا تمثل حصة صغيرة من إجمالي الإيرادات الضريبية، مما يعني أن التأثير العام على الإيرادات قد يكون محدودًا. ولذلك يمكن أن يكون الانخفاض في ضرائب الاستهلاك أكبر في هذه الأزمة لذلك يمكن أن يكون للانخفاض في عائدات ضريبة الاستهلاك تأثير كبير بشكل خاص على البلدان النامية والناشئة لأنها تعتمد بشكل كبير على عائدات ضريبة الاستهلاك.

ففي البلدان النامية ، قد تكون تأثيرات العائدات أثناء الأزمة أكثر وضوحًا لعدد من الأسباب.

أولاً : سيؤثر التراجع الحاد في التجارة العالمية والمحلية على الإيرادات بشكل أكبر في البلدان النامية حيث الاعتماد بشكل أكبر على الإيرادات من

(1) Lagravinese, R., P. Liberati and A. Sacchi (2020), "Tax buoyancy in OECD countries: New empirical evidence", Journal of Macroeconomics, Vol. 63, p. 103189, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jmacro.2020.103189>.

(2) Dudine, P. and J. Tovar Jalles (2017), "How Buoyant is the Tax System? New Evidence from a Large Heterogeneous Panel", IMF Working Papers, Vol. 17/04, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/01/20/How-Buoyant-is-the-Tax-System-New-Evidence-from-a-Large-Heterogeneous-Panel-44551> (accessed on 4 April 2020).

(3) Sancak, C., J. Xing and R. Velloso (2010), "Tax Revenue Response to the Business Cycle", IMF Working Papers, Vol. 10/71, p. i, <http://dx.doi.org/10.5089/9781451982145.001>

الضرائب على التجارة والمعاملات الدولية. كما قد تتأثر إيرادات ضريبة القيمة المضافة في البلدان النامية بشكل كبير⁽¹⁾ حيث يتم تحصيل نسبة كبيرة من هذه الضرائب من الواردات⁽²⁾.

ثانياً: تتمتع العديد من البلدان النامية بنسبة عالية من الإيرادات من السلع والموارد الطبيعية ، وهي أكثر تعرضاً لتقلبات الطلب والأسعار العالمية. من ذلك أن أسعار النفط في الوقت الحاضر منخفضة للغاية ، على الرغم من أن هذا يرجع أيضاً إلى عوامل أخرى غير الوباء والتي قد تتطور - ولكن الأسعار المنخفضة باستمرار ستظل لها آثار كبيرة على الإيرادات. كما ستشهد البلدان النامية ذات قطاع السياحة الكبير (مثل الدول الجزرية الصغيرة النامية) انخفاضاً كبيراً في الإيرادات، ويمكن أن تمتد هذه الخسارة في الإيرادات خاصة إذا استمرت الأزمة الصحية لفترة أطول في البلدان النامية عنها في الاقتصادات المتقدمة. وأخيراً ، كما تعتمد البلدان النامية بشكل أكثر من الدول المتقدمة على ضرائب الشركات وضرائب الاستهلاك، والتي من المرجح أن تواجه انخفاضاً كبيراً وانتعاشاً أبطأ من العديد من أنواع الضرائب الأخرى

التأثير على أرصدة الموازنة والديون العامة:

من المحتمل أن يكون للأزمة تأثير كبير على أرصدة ميزانية البلدان ومستويات الدين العام. سيؤدي التأثير المشترك لتكاليف الحزم المالية، وزيادة الإنفاق العام للتخفيف من الأضرار الصحية والاقتصادية، والخسارة في

(1)Keen, M. (2017), "VAT, Tariffs, and Withholding : Border Taxes and Informality in Developing Countries", IMF Working Paper 07/174, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/VAT-Tariffs-and-WithholdingBorder-Taxes-and-Informality-in-Developing-Countries-21122> (accessed on 7 April 2020).

(2)McNabb, K. and P. LeMay-Boucher (2014), "Tax Structures, Economic Growth And Development", ICTD Working Paper 22, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2496470>

الإيرادات الضريبية الناتجة عن الأزمة إلى زيادة كبيرة في الاقتراض الحكومي ، مما يترجم إلى تدهور سريع في أرصدة الميزانية العامة ومستويات الدين .

ويمكن أن تكون عواقب ارتفاع عجز الميزانية شديدة بالنظر إلى مستويات الديون المرتفعة. ولكن في الوقت نفسه ، فإن صافي مدفوعات الفوائد الحكومية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي عمومًا أقل من المستويات التي شوهدت بعد الأزمة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، على الرغم من ارتفاع مستويات الديون ، مما يشير إلى وجود مساحة مالية أكبر في عدد من البلدان .

وقد تباينت المواقف المالية للدول على نطاق واسع في الأزمة. عبر منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ، على سبيل المثال ، تراوحت الديون الحكومية العامة الإجمالية من ١٣ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي في إستونيا إلى ما يقدر بنحو ٢٢٥ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي في اليابان في عام ٢٠١٩. تُظهر أرصدة ميزانية الحكومة العامة أيضًا اختلافًا كبيرًا بين البلدان، يتراوح بين عجز بنسبة ٧ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي في الولايات المتحدة إلى فائض بنسبة ٨,٨ ٪ في النرويج في عام^(١). ورغم تشابه الأحوال المالية في كثير من الدول النامية حيث يعاني الكثير منها بالفعل من أزمات الديون، إلا إن تأثير الأزمة على المالية العامة، فضلاً عن مجال الاستجابة السياسية، سيكون من الصعب توحيد توقعاته.

وليس من شك في أن الجمع بين احتياجات الإنفاق المتزايدة بشكل حاد وانخفاض الإيرادات يحتاج إلى مناهج مبتكرة للتمويل والتنمية. بالنسبة للبلدان منخفضة الدخل ، قد تعني المواقف المالية الصعبة عدم القدرة على توفير الموارد المحلية لمكافحة الأزمة الصحية. كما قد تواجه هذه البلدان أيضًا

(1)OECD (2019), OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>

صعوبات في أسواق الديون الدولية ، خاصة عندما تكون هناك صعوبات في القطاع المالي، وقد تكشف الزيادات المحتملة في تكاليف الاقتراض نقاط الضعف المالية التي تراكمت على مدى سنوات من أسعار الفائدة المنخفضة. كما أن ارتفاع مستويات الديون سيحد من قدرتهم على الاستثمار لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

لذلك هناك دور مهم للمؤسسات الدولية ، وكذلك المساعدة الإنمائية، لتلعبه في ضمان الحصول على التمويل بمعدلات مستدامة. كما ينبغي أن تؤدي المساعدة والتعاون المستدامان من البلدان المتقدمة دوراً حاسماً في تعزيز قدرة البلدان النامية على مكافحة الوباء.

السياسة المالية في أعقاب الأزمة:

إن استكشاف خيارات لإصلاح السياسة الضريبية سوف تساهم في تغطية تكاليف الأزمة واستجابات السياسة لها. ولا ينبغي أن تأتي جهود استعادة المالية العامة في وقت مبكر حيث قد يكون طريق بعض البلدان للخروج من الأزمة طويلاً. بينما تتطلع البلدان إلى استعادة مواردها المالية العامة ، وسيكون للضرائب دور رئيسي تؤديه، سواء من حيث مستويات الإيرادات أو الهيكل الضريبي ، والذي قد يحتاج إلى التكيف مع حقبة ما بعد COVID ومع ذلك، يجب على واضعي السياسات التفكير في أن أفضل طريقة لزيادة الإيرادات الضريبية هي دعم النمو القوي، من خلال التحفيز القوي والمستدام بقدر كاف، حيث سيؤدي ذلك إلى توسيع الإيرادات الضريبية. ويمكن أن يحدث هذا جنباً إلى جنب مع السياسات الأخرى لتسهيل التكاليف بمرور الوقت، على سبيل المثال تحتفظ البنوك المركزية بالسندات الحكومية في ميزانياتها العمومية إلى أجل غير مسمى.

إن الطبيعة غير المسبوقة للأزمة، تحث على التفكير في ما إذا كان يمكن التفكير في بعض التدابير الاستثنائية⁽¹⁾، كما كان الحال بعد الحروب الكبرى أو الأزمات المالية الكبرى⁽²⁾، ويتضمن هذا اقتراحات لمصادر جديدة للإيرادات أو تعديل المزيج الضريبي في الأنظمة الحالية⁽³⁾.

فرض ضريبة على الدخل الاستثنائية: فقد أوصى بعض الأكاديميين بتدابير استثنائية لزيادة الإيرادات⁽⁴⁾، مثل فرض ضريبة على الدخل الإضافي المكتسب خلال الأزمة⁽⁵⁾، ومع الاعتراف بالتحديات الكبيرة التي يواجهها الاقتصاد السياسي لهذه التدابير⁽⁶⁾، هناك أدلة على أن فرض ضرائب جديدة أقل صعوبة في وقت إصلاحات السياسة الرئيسية ، لأنه يسمح بتوازن آثار مجموعة واسعة من تدابير السياسة⁽⁷⁾.

-
- (1) Scheve, K. and D. Stasavage (2010), “The Constriction of Wealth: Mass Warfare and the Demand for Progressive Taxation”, International Organization, Vol. 64, pp. 529–61.
 - (2) Aidt, T. and P. Jensen (2009), “The Taxman Tools Up: An Event History Study of the Introduction of the Personal Income Tax in Western Europe, 1815-1941.”, Journal of Public Economics, Vol. 93, pp. 160-175.
 - (3) Seelkopf, L., H. Lierse and C. Schmitt (2016), “Trade liberalization and the global expansion of modern taxes”, Review of International Political Economy, Vol. 23/2, pp. 208-231, <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2015.1125937>.
 - (4) Guvenen, F. et al. (2019), Use It or Lose It: Efficiency Gains from Wealth Taxation, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w26284>.
 - (5) Mankiw, G. (2020), A Proposal for Social Insurance During the Pandemic, <http://gregmankiw.blogspot.com/2020/03/a-proposal-for-social-insurance-during.html> (accessed on 7 April 2020).
 - (6) <https://www.taxpolicycenter.org/taxvox/if-we-give-everybody-cash-boostcoronavirus-economy-lets-tax-it> (accessed on 7 April 2020).
 - (7) Landais, C., E. Saez and G. Zucman (2020), A progressive European wealth tax to fund the European COVID response | VOX, CEPR Policy Portal, <https://voxeu.org/article/progressiveeuropean-wealth-tax-fund-european-covid-response> (accessed on 4 April 2020).

التعاون الدولي بشأن الشفافية الضريبية ومكافحة التهرب الضريبي: وقد يساعد تقدم التعاون الضريبي الدولي بشكل كبير فيما يتعلق بالشفافية الضريبية وكذلك مكافحة التهرب الضريبي من قبل الشركات متعددة الجنسيات على تسهيل بعض الإجراءات. على سبيل المثال ، في عام ٢٠١٨ ، تم تبادل المعلومات المتعلقة بـ ٤٧ مليون حساب مالي بقيمة مجتمعة تبلغ حوالي ٤,٩ تريليون يورو بموجب معيار التبادل التلقائي للمعلومات. تم تكليف المجتمع الضريبي الدولي ، من خلال الإطار الشامل بشأن BEPS، والذي يتضمن ١٣٧ ولاية قضائية على قدم المساواة ، بمعالجة التحديات الضريبية للرقمنة في الاقتصاد. وتقدم العمل بشكل جيد، مع التركيز على **ركيزتين: الركيزة الأولى:** المتعلقة بإعادة تخصيص الحقوق الضريبية وزيادة اليقين الضريبي بينما **تركز الركيزة الثانية:** على ضمان خضوع أرباح الشركات متعددة الجنسيات للحد الأدنى من الضرائب. وعلى الرغم من الاضطراب الناجم عن الأزمة الصحية ، فقد تقدم العمل. في بيئة ما بعد الأزمة ، فمن المرجح أن معالجة التحديات الضريبية للرقمنة للاقتصاد وضمن أن تدفع الشركات المتعددة الجنسيات الحد الأدنى من الضرائب سيكون ذا أهمية أكبر.

وبينما تواجه العديد من الشركات صعوبات غير مسبوقة خلال الأزمة، إلا إن أرباح البعض قد ارتفعت بأرقام فلكية، فالتوسع في العمل عن بعد والتحول نحو التجارة الرقمية لوحظ أثناء الأزمة أنه نشاط ثابت وأكثر ربحية. إن الشركات القادرة على مواصلة عملياتها، بل وربما توسيعها، خلال الأزمة، وكذلك الشركات القادرة على العودة إلى الإنتاج الطبيعي بشكل أسرع أو التكيف بشكل أسرع. يمكن الحكومات أن تركز على تحفيز الاستثمار مع تعزيز الضرائب على هذه الشركات.

إن الاستخدام المتزايد للخدمات الرقمية والحاجة إلى توسيع زيادة الإيرادات يمكن أن يوفر فرصا جديدة للجهود المبذولة للتوصل إلى اتفاق

بشأن القضايا الدولية إن تركيز العمل على الشركات ذات المستويات العالية من الربحية يجب أن يسهل زيادة الإيرادات دون التأثير سلبًا على انتعاش الشركات التي عانت بشدة من الأزمة. إن التعافي السريع يتطلب من واضعي السياسات العمل على تجنب مخاطر العمل الانفرادي في مجال الضرائب الرقمية وتعطيل جدول الأعمال الضريبي والتجاري الدولي الذي يمكن أن يترتب على عدم الوصول إلى الإجماع حول الضرائب الرقمية.

قد يؤدي الضغط المتزايد على المالية العامة إلى تعزيز الضغط من أجل فرض حد أدنى فعال للضرائب على الشركات متعددة الجنسيات. حيث قد تحتاج بعض البلدان إلى الانخراط في خيارات مالية صعبة بعد الأزمة، فإن الطلب على التنفيذ العالمي الفعال سوف يتزايد، على الأقل لضمان وجود تكافؤ في مستويات الضرائب الفعالة بين الشركات الصغيرة والمتوسطة التي قد تعاني بشكل غير متناسب من الأزمة.

وبشكل عام، سيكون التعاون الضريبي أكثر أهمية حتى لا تتحول النزاعات الضريبية إلى حروب تجارية مما قد يضر بفرص التعافي بشكل أكبر. وهذا يعني أيضًا أنه يجب إحراز تقدم في زيادة اليقين الضريبي، لا سيما من خلال تحسين آليات حل النزاعات ومنعها.

وأخيرًا، يجب أن تؤدي زيادة الاحتياجات من الإيرادات إلى دفع الاستثمارات في الإدارات الضريبية، من خلال زيادة استخدام التقنيات الجديدة والرقمنة. حيث يمكن أن تزيد نماذج إدارات الضرائب ذات الرقمنة العالية من الامتثال وتقليل الأعباء المفروضة على دافعي الضرائب وقد تكون فوائد الاستثمار في إدارة ضرائب أفضل بشكل خاص للبلدان النامية، ويمكن أن يساعد تبسيط الضرائب من خلال كل من الإجراءات الإدارية والسياسات، بما في ذلك الضرائب المبسطة على الأعمال الصغيرة، على جلب بعض العمال غير الرسميين إلى القطاع الرسمي على المدى الطويل.

واستشرافا للمستقبل، قد تكون هناك حاجة إلى نهج جديد لتعبئة الموارد المحلية للبلدان النامية حيث أوضحت أزمة COVID-19 ضعفنا الجماعي، حيث تبين أن حلقة واحدة ضعيفة كالصحة تهدد الجميع . على هذا النحو، فإن جميع البلدان لديها مصلحة مباشرة في القضاء على الفيروس وإعادة بناء الحياة الاقتصادية في جميع أنحاء العالم كضرورة للجميع. ولهذا السبب، يقترح البعض بالفعل الحاجة إلى نوع جديد من "خطة مارشال" لدعم البلدان الأكثر فقراً، مع الدعوة إلى مستويات غير مسبقة من النقد للتدفق من الشمال إلى الجنوب على سبيل الاستعجال. على الرغم من أن التمويل الخارجي) سيشكل بشكل صحيح الركيزة الرئيسية لمثل هذا النهج على المدى القصير، فإن تعبئة الموارد المحلية والضرائب على وجه الخصوص، ستبقى كمصدر التمويل الوحيد القابل للتطبيق على المدى الطويل - ليس فقط لتعزيز النظم الصحية - ولكن جميع الخدمات العامة والاستثمار وإعادة بناء الحياة الاقتصادية. مع وجود قيود مالية عالية للغاية، وليس أقلها خدمة الدين مما يحد من قدرة الحكومات على جمع وإنفاق الإيرادات الضريبية الثمينة ، فإن العمل على بناء أنظمة ضريبية فعالة في البلدان النامية لم يكن أكثر أهمية من أي وقت مضى ويجب أن يظل في التركيز الشديد.

وعلى الصعيد المحلي، هذا يعني أن العديد من البلدان ستحتاج إلى السعي لزيادة نسب الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي. على سبيل المثال ، يبلغ متوسط نسب الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي في إفريقيا حوالي ١٧٪ وهو منخفض مقارنة بمتوسط ٣٤٪ في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية¹. ويشمل ذلك جهود إضفاء الطابع الرسمي على الاقتصاد - جلب المزيد من الناس إلى الضرائب ، وأنظمة الحماية الاجتماعية - زيادة استخدام الضرائب على الممتلكات والكرتون، وتحسين أداء ضريبة الدخل الشخصي،

¹ OECD (2019), OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>.

وخاصة على الأغنياء. وهذه أدوات غير مستغلة بالكامل في العديد من البلدان ، مما قد يوسع القاعدة الضريبية ، مما يتطلب من الحكومات إعادة بناء العقد الاجتماعي المالي مع مواطنيها. وهذا يمكن أن يساعد ليس فقط في زيادة الإيرادات ، ولكن أيضًا بناء الثقة والمساءلة بين المواطنين والدولة، وهي ديناميكيات ستشهد توترًا أثناء الأزمة.

كما تتيح الأزمة الحالية الفرصة لتقييم التغييرات في إدارة الضرائب. على سبيل المثال، تبرز الخطوة التي يمكن للتكنولوجيا الرقمية في تحصيل الضرائب إجراؤها على الكفاءة الإجمالية للنظم الضريبية وزيادة الإيرادات حيث يمكن تسريع التعلم بين البلدان ومجموعة العشرين (مثل روسيا). لذلك يظل الدعم الدولي لتنمية القدرات في جميع مجالات إدارة الضرائب وتطوير السياسة الضريبية ضروريًا ، حيث يلعب التعاون في مجال الضرائب دورًا رائدًا مع العديد من الشركاء الآخرين.

دور السياسة المالية في تحقيق تكافؤ الفرص بعد الأزمة⁽¹⁾:

ينبغي أن تستهدف السياسة المالية تحقيق تكافؤ الفرص بين طبقات المجتمع، من جوانب عديدة، نوجزها فيما يلي:

١- استخدام التحفيز المالي بحكمة:

سيلزم القيام بتحفيز مالي كبير أثناء مرحلة التعافي لتعزيز النمو والتوظيف. فقد تبين من الأزمة المالية العالمية أن البلدان التي فقدت جزءًا أكبر من ناتجها مقارنةً بمستواها السائد قبل الأزمة كانت تتسم في الغالب بزيادات أكبر في عدم المساواة.

لكن ضمان العودة إلى النمو لا يكفي. فلنتذكر إصلاحات ما بعد الأزمة المالية العالمية والاستثمارات التي أكسبت النظم المصرفية صلابة أكبر.

(1) Kristalina Georgieva , The Global Economic Reset—Promoting a More Inclusive Recovery, IMF Blog, JUNE 11, 2020

وبالتالي، فسوف نحتاج إلى تحفيز مالي يعود بالنفع على الأفراد. ويعني هذا زيادة الاستثمارات العامة في الرعاية الصحية من أجل حماية الفئات الأكثر ضعفا وتقليص المخاطر التي تترتب على الجوائح المستقبلية. ويعني أيضا تقوية شبكات الأمان الاجتماعي؛ والتوسع في إتاحة التعليم عالي الجودة، والمياه النظيفة، والمرافق الصحية؛ والاستثمار في البنية التحتية المراعية لتغير المناخ. ويمكن أيضا أن تتوسع بعض البلدان في إتاحة خدمات رعاية الطفل عالية الجودة، التي يمكن أن تعزز مشاركة النساء في سوق العمل وتدعم النمو طويل الأجل.

وتكتسب هذه الجهود أهمية بالغة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ولكن كيف يمكننا تحقيق زيادة ملموسة في الإنفاق إذا كان كثير من هذه البلدان يواجه الآن تصاعدا في الدين العام؟ فقد ارتفع الدين العام في الأسواق الصاعدة إلى مستويات لم نشهدها في الخمسين عاما الماضية.

وعلى المدى المتوسط، ستكون هناك فرصة لتحسين كفاءة الإنفاق وتعبئة قدر أكبر من الإيرادات العامة. وستكون هناك فرصة أيضا لإجراء إصلاح ضريبي؛ فعلى سبيل المثال، يمكن لبعض الاقتصادات المتقدمة والصاعدة رفع معدلاتها العليا لضرائب الدخل الشخصي، دون إبطاء النمو. ويمكن أن تعمل البلدان على التأكد من أن نظام ضرائب الشركات يرصد جزءا ملائما من المكاسب غير المعتادة التي يحصل عليها "الفائزون" في الأزمة، والتي قد تشمل مكاسب الأنشطة الرقمية. وينبغي بذل جهد منسق لمكافحة التدفقات غير المشروعة وسد الثغرات الضريبية، سواء على المستوى المحلي أو الدولي.

٢- تمكين الجيل القادم من خلال التعليم:

مع اضطراب النظام التعليمي نتيجة للفيروس، أصبح ملايين الأطفال معرضين لحالة من "فقر التعلّم"، أي عدم القدرة على قراءة وفهم نص بسيط

مع بلوغ سن العاشرة. فنظرا لضعف فرص التعليم عالي الجودة، أصبح فقر التعلّم مرتفعا بالفعل، وخاصة في الأسواق الصاعدة والبلدان منخفضة الدخل.

وبعبارة أخرى، إن حماية مستقبلنا تعني حماية أطفالنا. ولذلك نحتاج إلى زيادة الاستثمار في التعليم - ليس فقط إنفاق المزيد على المدارس وقدرات التعلّم من بُعد، بل أيضا تحسين جودة التعليم وزيادة فرص التعلّم مدى الحياة واكتساب مهارات جديدة.

ويمكن أن تحقق هذه الجهود مكاسب كبيرة على أصعدة النمو والإنتاجية ومستويات المعيشة. وتوضح عمليات المحاكاة القائمة على نموذج يجسد اقتصادا مثل البرازيل أن تخفيض فجوة التحصيل التعليمي بنسبة الربع، مقارنة بالمتوسط في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD)، يمكن أن يعطي دفعة للناتج الاقتصادي بنسبة تتجاوز ١٤%.

٣- تسخير قوة التكنولوجيا المالية:

أطلقت جائحة كوفيد-١٩ موجة هجرة جماعية من التكنولوجيا التناظرية (Analog) إلى التكنولوجيا الرقمية. ولكن لم يحصد الجميع ثمار هذا التحول؛ ومن المنتظر أن تصبح الفجوة الرقمية المتزايدة واحدة من تركبات الأزمة.

فما الذي يستطيع صناع السياسات القيام به؟ يجب إيلاء أولوية قصوى للتوسع في إتاحة المنتجات المالية للأسر منخفضة الدخل ومؤسسات الأعمال الصغيرة، مما سيسمح للأسر بتخفيف حدة تقلب الاستهلاك وقت الصدمات، ولمؤسسات الأعمال بتنفيذ استثمارات منتجة. فقد بدأت "ثورة الشمول" تكتسب زخما متزايدا مع قيام الحكومات بتقديم تحويلات نقدية طارئة بأحجام قياسية. وفي باكستان وبيرو، على سبيل المثال، تغطي برامج الدعم الجديدة ثلث مجموع السكان.

ويمكن أن يكون من الصعب الوصول إلى أكثر الفئات ضعفا في الاقتصادات النامية، حيث يضم القطاع غير الرسمي ٧٠% تقريبا من الوظائف. غير أن هذا القطاع هو الذي يزخر بفرص التكنولوجيا المالية. نتذكر أن نحو ثلثي البالغين غير المتعاملين مع البنوك (١,١ مليار نسمة) لديهم هواتف محمولة، والرُّبُع يستخدمون شبكة الإنترنت. ويمكن أن ينخفض عدد البالغين غير المالكين لحسابات مصرفية بمقدار ١٠٠ مليون شخص على مستوى العالم.

ولا شك أن الحكومات أيضا تحتاج إلى إدارة مخاطر التكنولوجيا المالية. ويتعين إجراء إصلاحات لدعم المنافسة، وتعزيز حماية المستهلكين، ومكافحة غسل الأموال. وسيكون إيجاد التوازن الصحيح أمرًا ضروريًا لتخفيف عدم المساواة وتحقيق النمو.

المبحث الثاني

دور السياسة الضريبية في مرحلة ما بعد أزمة كورونا

من الملائم أن تقوم السياسة الضريبية بدور فعال فى إجراءات التدقيق، والتحصيل، لدعم ميزانية الدولة المنهكة خلال المراحل السابقة للأزمة، إلا أن ذلك لا يمنع من ضرورة دعم المكلفين بالضريبة من خلال بعض الأدوات التى تحول من ناحية أخرى دون إرهاقهم فى الوفاء بالتزاماتهم الضريبية، ولذلك سوف نتناول بعض القواعد المتعلقة بالتقدير الذاتى، والدفعات المقدمة، وتقسيم الضريبة، ومشكلة المتأخرات الضريبية. بالإضافة إلى بذل أقصى جهد لمكافحة الفساد الضريبى الذى من المحتمل بدرجة كبيرة استغلاله لظروف الأزمة فى تحقيق مالم يكن ممكنا فى الظروف العادية. وفيما يلى بيان ذلك من خلال ثلاث مطالب نتناول فى الأول القواعد المتعلقة بالتدقيق الضريبى وفى الثانى القواعد المتعلقة بالربط الضريبى، وفى الثالث كيفية مكافحة الفساد الضريبى.

المطلب الأول

التدقيق الضريبى

نتناول فى هذا المبحث بعض الأساليب الحديثة فى عملية التدقيق التى يمكن أن تحقق درجة أكثر من الكفاءة مع توفير كثير من الوقت والجهد والتكاليف لإدارة الضريبة، ومن هذه الوسائل الفحص بالعينة كأحد أساليب لإدارة المخاطر، مع التركيز على بعض المشكلات التى قد تتفاقم فى ظل الأزمة الاقتصادية مثل مشكلة المعاملات عبر الحدود، والشركات الخاسرة. وفيما يلى بيان ذلك.

الفرع الأول

الفحص بالعينة

الواقع أن الممول عند تقديم إقراره الضريبي يكون بالخيار بين استراتيجيتين: الأولى هي الإقرار بدخله كاملا، والثانية هي الإقرار بأقل من دخله الحقيقي، فإذا اختار الممول الاستراتيجية الثانية فإن الدين الضريبي النهائي سوف يتوقف علي ما إذا كانت الإدارة الضريبية سوف تخضعه للمراجعة أو الفحص Audit أم لا، فإذا أخضع للمراجعة سوف يكون وضعه المالي أسوأ، وإذا لم يخضع فسوف يكون وضعه المالي أفضل. وتقترض النماذج النظرية أن احتمال الخضوع للمراجعة يعد عنصرا خارجيا بالنسبة لإرادة الممول. فهو يتعامل معه لحظة قرار الإعلان عن الدخل كأمر معطى مستقل تماما عن المبلغ الذي يضمنه إقراره الضريبي، ويرجع ذلك إلي أن هذه النماذج تقتض أن اختيار الممولين للمراجعة يتم بطريق القرعة ومن ثم تكون الصلة منبثة بين مضمون الإقرار وعملية الاختيار للمراجعة.

إلا أن أسلوب القرعة لم يعد يحظ بموافقة فقهاء المالية العامة باعتباره أسلوبا عقيما في محاربة التهرب الضريبي، وأنه من واجب الإدارة الضريبية أن تتبنى استراتيجية للمراجعة تمكنها من تعظيم الحصيلة الصافية المتوقعة^(١).

ويتم ذلك بوضع قواعد منطقية لاختيار من يتم مراجعة إقراراتهم، وفحص موقفهم المالي بدقة، فعلي سبيل المثال يمكن ربط أولويات اختيار الممولين للمراجعة بعناصر عدة مثل مدى جدية احتمال وجود تلاعب في بيانات الإقرار، وأهمية الحصيلة المتوقعة من وراء عملية المراجعة، وأهمية النفقة التي تتحملها الإدارة في عملية المراجعة. ومن الواضح أنه لكي يكون قرار الإدارة

^(١)د/ أحمد جمال الدين موسى، المرجع السابق، ص ٦٢.

MATTHEW.N MURRAY, Sales Tax compliance and Audit selection, National Tax journal, Vol.48.mo.4,(Dec 1995).P.527.

مثاليا Optimal من الناحية الاقتصادية فإنه يتعين أن تكون المنفعة التي تتوقع الإدارة الحصول عليها من العنصرين الأول والثاني أكبر من النفقة التي تتحملها بسبب العنصر الثالث.

في ضوء ما تقدم تملك الإدارة الضريبية في تحديد سياستها المثلي للفحص أو المراجعة الخيار بين أربعة بدائل:

- عدم مراجعة أي ممول.
- مراجعة كافة الممولين.
- مراجعة بعض الممولين الذين يتم اختيارهم عشوائياً.
- مراجعة بعض الممولين يتم اختيارهم وفقاً لقواعد موضوعية.

وجدير بالملاحظة أن الإدارة إذا قامت بمراجعة الممولين الصادقين فإنها لن تحصل علي أي دخل إضافي (سواء في شكل ضريبة غير مدفوعة أو غرامات)، وإنما فقط سوف تتحمل نفقات المراجعة وهو ما يتنافى مع متطلبات الخيار الأمثل. ويكون من الأفضل قصر المراجعة علي بعض الممولين لاسيما إذا أمكن رسم سياسة فعلية تيسر تحديد الممولين الذين يكون من المفيد للحصيلة ترشيحهم بالأولي عن غيرهم لعملية المراجعة⁽¹⁾.

ولذلك تفضل بعض الإدارات الضريبية أن لا تقوم بفحص جميع الإقرارات التي يقدمها الممولون سنويا، ونظرا لما في ذلك من إرهاق لكل من الممول الملتزم والإدارة الضريبية التي يكون عليها التدقيق والفحص في كل مستند ومطابقته علي كل إقرار. ولذا فهي تأخذ بقرينة بسيطة مؤداها أن جميع الإقرارات المقدمة إليها صحيحة وأمينة، وأن الضريبة المدفوعة بموجبها نهائية.

(1) Aln James, Ray Bahl, and Mattew N. Murray, Audit selection and income Tax un-derreportion in The Tax compliance Game, Journal of Development Economics, 42(October-1993) P.30

ويبقى علي الإدارة واجب التحقق من صحة هذه القرينة من خلال فحص بعض هذه الإقرارات عن طريق عينة عشوائية Random Sample يتم اختيارها وفق أسس موضوعية. وتسمى هذه الطريقة بالفحص بالعينة أو الفحص الانتقائي Tax Selection Audit.

وتتماز هذه الطريقة بأنها تجمع بين إتاحة الفرصة للممول الملتزم لأن يقدم إقرارا أمينا تقبله الإدارة دون فحص، وبين حصر جهد الإدارة الضريبية في ملاحقة الممولين المتهربين الذين يقدمون إقرارات خاطئة، إلا انه يتطلب إدارة عالية الكفاءة لتحديد العينة وفحصها بدقة.

ومن الدول التي تطبق هذه الطريقة: النمسا، وأستراليا، وكندا، وإيرلندا، والسويد، والمملكة المتحدة والولايات المتحدة وشيلي وكولومبيا والمجر.

ومع ذلك فإن الفحص بالعينة غالبا لا يتجاوز ١٠% من إجمالي الإقرارات الضريبية مما يخفف العبء الإداري والمالي، وتكلفة الوقت علي الإدارة الضريبية.

و يقترح البعض أن تقوم الإدارة الضريبية بتقسيم الممولين إلي ثلاث مجموعات^(١):

-المجموعة (أ): وتمثل نسبة غير كبيرة من الممولين الذين لا يوجد شبهة علي قيامهم بالتهرب الضريبي في السابق، ولا يتم إخضاعهم للمراجعة إلا نادرا.

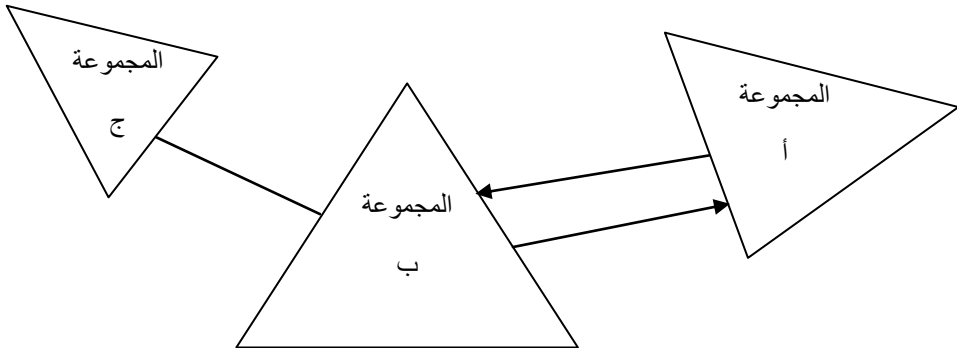
-المجموعة (ب): وتضم الكتلة الرئيسية من الممولين ويتم إخضاعهم للمراجعة وفقا للمعدل الملائم الذي تراه الإدارة الضريبية.

(١)د/ أحمد جمال الدين موسى، المرجع السابق، ص٦٦-٦٨

- المجموعة (ج): تضم الممولين الذين تم في الماضي مراجعتهم وتبين قيامهم بالتهرب من الضرائب المقررة عليهم. وهؤلاء يتم إخضاعهم جميعا للمراجعة.

ويتم الانتقال بين هذه المجموعات علي النحو الذي يوضحه الشكل التالي، فأفراد المجموعة (أ) يظلون فيها ما لم يثبت تهربهم، فينتقلون بعدئذ إلي المجموعة (ب)، وينتقل أفراد المجموعة ب الذين تثبت أمانتهم الضريبية إلي المجموعة (أ)، بينما ينتقل من يثبت تهربه منهم إلي المجموعة (ج)، أما أفراد المجموعة ج فيبقون فيها خاضعين للمراجعة المستمرة. حتى يثبت التزامهم خلال فترات ضريبية متعاقبة تكفي لاعتبارهم ممولين ملتزمين بما يعني نقلهم إلى المجموعة (أ).

مجموعات الممولين في ظل نظام ديناميكي للمراجعة



وميزة هذا الاقتراح عند مؤيديه هو أنه يقلل من حجم التهرب الضريبي، لأن الاختيار الأمثل لأفراد المجموعة (ب) التي تشكل الكتلة الرئيسية للممولين هو الإقرار بدخولهم بأمانة، وإلا تعرضوا للانتقال إلي المجموعة (ج) التي يتعرض أفرادها لمراجعة مستمرة، وإزاء هذه المراجعة لا يملك أفراد هذه المجموعة الأخيرة أيضا إلا كتابة إقراراتهم بأمانة تامة، وإلا تعرضوا لتوقيع

العقوبات المقررة علي المتهربين، ورغم أن أفراد المجموعة أ لديهم فرصة كبيرة للتهرب حيث لا يخضعون للمراجعة إلا قليلا، إلا أن عددهم غير كبير نسبيا ومن ثم فإن حجم التهرب الضريبي سيظل محدودا، وذلك مقارنة بالوضع الحالي للتهرب في معظم المجتمعات. ولكن تطبيق هذا النظام يستلزم أمران: أولا: إعلام الممولين بهذا التقسيم وبالمجموعة التي ينتمي إليها كل منهم، وثانيا: عدم أخذ الماضي الضريبي للممول في الحسبان عند تحديد معدل المراجعة طالما ظل في نطاق المجموعتين (أ) و(ب).

وقد شرعت الإدارة الأمريكية في تطبيق برنامج شامل لفحص العشوائي عام ٢٠٠٢ يعرف ببرنامج البحث الوطني، ليسري علي كافة الممولين وعلي أساس تصنيف العينة العشوائية إلي ثلاث مجموعات، تتضمن المجموعة الأولى الإقرارات التي تبين من قبل أنها ملتزمة.

وتشمل المجموعة الثانية الإقرارات التي تبدو أنها غير ملتزمة ويمكن التأكد من ذلك عن طريق اتصال محدود مع الممول، وأما المجموعة الثالثة فتشمل الإقرارات التي يبدو أنها غير ملتزمة ولكنها تحتاج إلي اتصال مباشر وعميق مع الممول.

وتشير الدراسات العملية إلى أن المرور بتجربة المراجعة لدي الإدارة الضريبية يؤدي في الأغلب إلي مزيد من الصدق في تحرير الإقرار الضريبي حتى ولو كان احتمال التعرض ثانية لهذه التجربة يتوقف علي المصادفة وحدها^(١)، كما تشير إلى أن تحليل العوامل، واختيار نسب التوزيع لمختلف الأنشطة غير المشروعة يكشف عن العامل الرئيسي الذي يفسر سلوك الأفراد

(1)James Alm, and Others, Audit selection and firm compliance with aboard – based sales Tax, Georgia state university,Andrew =young school of policy studies, working paper 6-42, March 2005, this paper can be downloaded at:

<http://aysps.gwu.edu/public crtions/2006/indes.htm>.

تجاه الالتزام الضريبي هو مجرد الخوف من احتمال اكتشاف تهريبهم من قبل السلطات المختصة وتعرضهم للملاحقة القانونية.

طرق الفحص العشوائي⁽¹⁾:

تتعدد تقسيمات الفحص العشوائي علي أساس نطاقه (الفحص الشامل أو الفحص المستهدف)، أو علي أساس الأسلوب (البسيط أو بالطبقات أو المختلط).

أولاً: أنواع الفحص العشوائي تبعا لنطاقه:

يوجد نوعان أساسيان للفحص العشوائي طبقا لنطاقه، هما الفحص الشامل Comprehensive audit والفحص الجزئي Targeted audit. أو المستهدف.

ويعني الفحص الشامل مراجعة كافة بنود الإقرارات التي تم اختيارها عشوائيا line-by-line review مما يتطلب وقتا طويلا لتحقيق كل إقرار والحكم علي مدي صحته.

بينما يركز الفحص الجزئي أو المستهدف علي بنود أو موضوعات معينة، دون حاجة لفحص كافة بنود الإقرار.

وفي بعض الأحيان تستخدم الإدارة الطريقتين معا ضمن أسلوب مختلط Mixed approach.

ثانياً: أنواع الفحص العشوائي تبعا لأسلوبه⁽²⁾:

وفقا لهذا الأسلوب تتنوع طرق اختيار الفحص العشوائي، منها الفحص العشوائي البسيط، والفحص العشوائي التصنيفي إلي طبقات ، أو الاختيار العنقودي Cluster sampling أو بأسلوب يجمع بين طريقة أو أكثر من هذه الطرق.

(1) د/ رمضان صديق، المرجع السابق، ص ١٧٠-١٧٥.

(2) James Aln, op.cit.p.22

١- الطريقة البسيطة: Simple random selection

يقصد بالطريقة البسيطة اختيار الأفراد من مجموع السكان بحيث يمثل كل فرد يتم اختياره للفحص عددا معينا من مجموع السكان،

ويعيب هذا الأسلوب الوقت الطويل الذي يستغرق لفحص العينة السنوية، حيث انتهت الإدارة في المملكة المتحدة من فحص العينة المتعلقة بإقرارات عام ١٩٩٦/١٩٩٧ في خريف عام ٢٠٠٢، يعني عدم إمكانية الاستفادة من نتائج هذا الفحص في السنوات التالية مباشرة للسنة موضوع الفحص.

٢- طريقة فحص الطبقات أو المجموعات. Stratified randomselection

تعني طريقة الفحص العشوائي بالطبقات أن تتم عملية الفحص إلى مجموعات فرعية تمثل كل منها طبقة من طبقات السكان، بحيث تفحص كل مجموعة منها على حدة.

وقد بدأت إيرلندا تطبيق برنامج الفحص العشوائي اعتبارا من عام ١٩٩٣ وذلك بالتركيز على مجموعات نشاط متخصصة، تشمل: الإنشاءات، والزراعة، والمهن الحرة، والخدمات المالية، ومنشآت التصنيع وتجارة التجزئة، والنقل وصناعة الإضاءة والفنادق والخدمات العامة، ودخل الاستثمار والتأجير.

٣- الطريقة المختلطة.

تمثل الولايات المتحدة مثالا للدولة التي اتبعت طريقة مختلطة للفحص العشوائي يأخذ بالنظام البسيط ونظام الطبقات

أ- برنامج قياس مدي التزام الممول Taxpayer Compliance measurement programme

طبق هذا البرنامج خلال السنوات (١٩٩٣-١٩٨٨)، من خلال فحص جميع بنود الإقرارات موضوع الفحص المتعلقة بالأفراد الخاضعين لضريبة الدخل، بجانب الشركات الصغيرة، والممولين الذين لم يقدموا إقرارات،

ثم تقسم الممولين إلي مجموعات تفحص كل مجموعة بأسلوب معين يتفق مع طبيعتها. وقد تعرض هذا الأسلوب للنقد نظرا لارتفاع تكلفته

ب - الدراسات المستهدفة: Targeted Studies

وقد اتبعت الإدارة في هذا الشأن أسلوب فحص عشوائي من خلال ما يعرف بالدراسات المستهدفة، حيث يتعلق الفحص في هذه الحالة بنوع محدد من الممولين، ولغرض معين هو اكتشاف المخالفات بتطبيق بعض أحكام القانون الضريبي.

أهدافه:

يهدف نظام الفحص إلي تحقيق الأغراض الآتية:

- ١- تحقيق الردع الذي يمنع الممولين من التفكير في مخالفة الضريبي.
- ٢- التعرف علي الحيل المستحدثة في التهرب من الضريبة.
- ٣- تطوير أسلوب الفحص بما يضمن ترشيد استخدام الإدارة الضريبية لمواردها.

٤- تقييم مدى كفاءة أسلوب الفحص المستهدف Targeted audits الذي قامت به الإدارة علي مجموعة معينة من الممولين، أو علي كل الممولين، وفي هذه الحالة يعتبر الفحص العشوائي درجة تالية للفحص بهدف التقييم.

عيوب الفحص بالعينة:

- ١- يمثل الفحص العشوائي فرصة للممولين المخالفين للقانون في التهرب من أداء التزاماتهم الضريبية، إذا لم تصبهم عملية الفحص.

بيد أن هذا الرأي قد يكون صحيحا علي المدى القصير لإتباع طريقة الفحص العشوائي، إلا أنه علي المدى الطويل، ومع انتشار طريقة الفحص سيستفيد المجتمع من عنصر الردع الذي توفره هذه الطريقة من خلال دعم

الالتزام بالقانون، واكتشاف الحالات المتهربة. ويمكن تطبيق عقوبة التهرب علي كافة الإقرارات السابقة التي لم تخضع للفحص بالعينة كجزء علي اكتشاف إقرار غير صحيح.

٢- يحتاج تطبيق هذا النظام إلي تدريب العاملين علي الأساليب المختلفة للفحص العشوائي بكفاءة، مما يكلف الميزانية العامة أعباء إضافية، قد تتحملها بعض الدول.

٣- يعتمد نجاح الفحص العشوائي في تحقيق الغرض منه، علي حجم العينة المرشحة للفحص فكلما زاد حجم هذه العينة كلما كان أثر الفحص العشوائي إيجابيا، ومن ثم يحتاج نجاح هذا الأسلوب من الفحص إلي عدد كبير من الموظفين لفحص أكبر حجم ممكن منها.

تطبيق الفحص بالعينة في النظام الضريبي المصري:

بتعليمات وزارية نفذت مصلحة الضرائب في مصر عام ١٩٨٠ - ١٩٨١ نظاما للفحص بالعينة "أو الفحص بالجشني" بحيث يتم فحص ٢٠% فقط من الإقرارات المعتمدة من محاسبين قانونيين.

واعتبرت النسبة الباقية (٨٠%) من هذه الإقرارات صحيحة ويتم ربط الضريبة عليها نهائيا دون تعقيب من مصلحة الضرائب بشرط: أن يكون الإقرار المقدم من الممول معتمدا من أحد المحاسبين القانونيين المقيد بنقابة التجاريين (شعبة المحاسبة) الذين مضي علي مزاولتهم مهنة المحاسبة والمراجعة مدة لا تقل علي عشر سنوات.

وقد توقف هذا النظام بعد صدور قانون الضرائب علي الدخل رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بدعوي أن القانون لا يخول وزير المالية سلطة إصدار قرارات تسمح بالفحص بالعينة.

ثم اتجه القانون الجديد إلى الأخذ بنظام الفحص بالعينة، وقد جاء صريحا في نص القانون وملزما لإدارة الضريبية، حتى يكون لدي مصلحة الضرائب فرصة التحلل من هذا الالتزام.

إلا أن الفحص بالعينة الذي أتى به القانون المقترح جاء شاملا لكل الإقرارات التي تقدم من الممولين، متجاهلا عددا من الحقائق أهمها: (١)

١- أن نسبة الإقرارات المستندة إلى دفاتر ومستندات، وهي جوهر نظام الفحص بالعينة، لا تتجاوز ١% من مجموع الإقرارات السنوية التي يقدمها الممولون سنويا، حيث لا يتجاوز عدد الإقرارات الدفترية ثلاثين ألف إقرار من مجموع عدد الممولين الذي يتجاوز الخمسمائة مليون ممول.

٢- أن هناك عددا من الإقرارات السنوية يجب أن تخرج من نظام الفحص بالعينة كالإقرارات التي يقدمها الممولون لأول مرة، أو التي تكشف عن خسائر، أو حتى تتعلق بتغيير في الشكل القانوني أو النشاط، أو غير ذلك من الاختلافات الجوهرية التي يتطلب فحصها فعليا بعيدا عن العينة.

٣- أن نظام الفحص بالعينة كما يقرره القانون هو نظام مستحدث يتطلب لتطبيقه علي نحو شامل أن تمضي فترة من الزمن لكي يتعود عليه كل من الممول ومصلحة الضرائب.

ولهذه الأسباب كان من الأفضل لو أن القانون اعتبر أن الفحص بالعينة جوازي لمصلحة الضرائب، أو أن يطبق في مرحلتها الأولى - علي الأقل - علي إقرارات معينة، لضمان نجاحه.

وبالنسبة للقانون الإماراتي فقد تضمنت المواد من ١٧ إلى ٢٣ من القانون الإماراتي رقم ٧ لسنة ٢٠١٧ بشأن الإجراءات الضريبية أحكام

(١) د/ رمضان صديق، المرجع السابق، ص ١٨٠.

التدقيق، مثل حق الهيئة في التدقيق والحصول على السجلات، وأوقات التدقيق، وحقوق الخاضع للتدقيق، والتبليغ عن نتائج التدقيق، ويفهم من نص م ١٧ أن التدقيق جوازي للهيئة حيث جاء النص (للهيئة القيام بالتدقيق....) وهذا يتضمن معنى إمكانية اتباع أسلوب التدقيق بالعينة دون حاجة للنص عليه صراحة. أما كيفية تطبيقه فهو أمر إداري للهيئة تحديد كيفية القيام به.

وقد تضمنت هذه النصوص الأحكام التالية:

حق الهيئة في القيام بالتدقيق الضريبي:

- ١ - للهيئة القيام بالتدقيق الضريبي على أي شخص للتأكد من مدى التزامه بالأحكام الواردة في هذا القانون والقانون الضريبي
- ٢ - للهيئة القيام بالتدقيق الضريبي في مقر الهيئة أو مكان عمل الشخص الخاضع للتدقيق أو أي مكان آخر يمارس فيه هذا الشخص الأعمال أو يقوم بتخزين السلع أو بحفظ السجلات فيه .
- ٣ - إذا قررت الهيئة القيام بالتدقيق الضريبي في مكان عمل الشخص الخاضع للتدقيق أو أي مكان آخر يمارس فيه أعماله أو يخزن فيه السلع أو يحفظ فيه السجلات ، فعلى الهيئة إبلاغه قبل (٥) خمسة أيام عمل على الأقل قبل القيام بعملية التدقيق الضريبي .
- ٤ - استثناء مما ورد في البند (٣) من هذه المادة ، يحق لمدقق الضرائب الدخول إلى أي مكان يمارس فيه الشخص الخاضع للتدقيق أعماله أو حيث يتم تخزين السلع أو حفظ السجلات فيه ، وحسب الأحوال يتم إغلاقه بشكل مؤقت من أجل إجراء عملية التدقيق الضريبي لمدة لا تتجاوز (٧٢) اثنين وسبعين ساعة دون تبليغ مسبق في إحدى الحالات الآتية :

- اذا كانت للهيئة اسباب جدية تدعو الى الاعتقاد بأن الشخص الخاضع للتدقيق الضريبي يشارك او متورط في التهرب الضريبي فيما يتعلق بهذا الشخص او شخص آخر .
 - اذا كانت للهيئة اسباب جدية تدعو بأن الاعتقاد بأن عدم اغلاق المكان الذي يقام فيه التدقيق الضريبي بشكل مؤقلت قد يتسبب في عرقلة اجراء التدقيق الضريبي .
 - اذا قام الشخص الذي تم تبليغه مسبقا بالتدقيق الضريبي وفقا للبند (٣) من هذه المادة بالشروع في منع مدقق الضرائب من الدخول الى المكان الذي سيقام فيه التدقيق الضريبي .
 - ٥ في جميع الحالات المنصوص عليها في البند (٤) من هذه المادة على مدقق الضرائب الحصول مسبقا على موافقة كتابية من المدير العام , كما يجب الحصول على اذن من النيابة العامة في حال كان المكان المقر للدخول اليه هو مكان السكن.
 - ٦ يجب اعادة فتح الاماكن التي تم اغلقها بموجب هذه المادة بعد انقضاء مدة (٧٢) اثنين وسبعين ساعة ما لم تحصل الهيئة على اذن من النيابة العامة يجيز تمديد فترة الاغلاق لمدة مماثلة قبل انقضاء مدة (٧٢) اثنين وسبعين ساعة السابقة .
 - ٧ لا تحرك الدعوى الجزائية الا بناء على طلب المدير العام .
 - ٨ تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الاجراءات اللازمة المتعلقة بالتدقيق الضريبي .
- حق الهيئة في الحصول على السجلات الأصلية أو صور عنها أثناء التدقيق الضريبي:
- لمدقق الضرائب أثناء إجراء التدقيق الضريبي الحصول على السجلات الأصلية او صور عنها وأخذ عينات من البضائع أو الاجهزة أو غيرها من الاصول من المكان الذي يمارس فيه الشخص الخاضع للتدقيق الضريبي

أعماله او التي في حوزته أو حجزها وفقا للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

أوقات التدقيق الضريبي:

تجري عملية التدقيق الضريبي خلال أوقات الدوام الرسمي للهيئة . ويجوز بقرار من المدير العام في حالة الضرورة اجراء التدقيق الضريبي خارج هذه الاوقات .

ظهور معلومات جديدة بعد التدقيق الضريبي

للهيئة التدقيق على اي مسألة تم تدقيقها في السابق اذا ظهرت معلومات جديدة قد تؤثر على نتيجة عملية التدقيق الضريبي على ان تسري عليها اجراءات التدقيق الضريبي وفقا لاحكام هذا القانون ولأئحته التنفيذية .

التعاون أثناء التدقيق الضريبي

على أي شخص يخضع لعملية التدقيق الضريبي أو وكيله الضريبي أو من يمثله قانونا أن يقدم كافة التسهيلات والمساعدة الممكنة لمدقق الضرائب لتمكينه من اداء عمله .

حقوق الخاضع للتدقيق الضريبي

يحق للشخص الخاضع للتدقيق الضريبي ما يأتي :

- ١ -الطلب من مدققي الضرائب ابراز بطاقات التعريف الوظيفية .
- ٢ -الحصول على نسخة من التبليغ بالتدقيق الضريبي .
- ٣ -حضور عملية التدقيق الضريبي التي تتم خارج الهيئة .
- ٤ -الحصول على نسخ من أي مستندات ورقية او رقمية اصلية يتم حجزها او الحصول عليها من قبل الهيئة عند التدقيق الضريبي، وفقا لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

التبليغ عن نتائج التدقيق الضريبي

- ١ على الهيئة ابلاغ الخاضع للتدقيق الضريبي بالنتيجة النهائية خلال المدة وفقا للاجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

٢ تلخاضع للتدقيق الضريبي الاطلاع والحصول على المستندات والبيانات التي استندت اليها الهيئة في تقدير الضريبة المستحقة وفقا للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون .

الفرع الثاني

فحص المعاملات عبر الحدود^(١)

لقد أدت الأزمة المالية السابقة عام ٢٠٠٨ إلي تسليط الضوء علي قضايا الإذعان العابر للحدود ووضعها في بؤرة الاهتمام، والقضية ذات الأهمية الشديدة هو نقل الخسائر الدولية من خلال ائتمان التحويل، فقد أدت الأزمة إلي حدوث خسائر أو انخفاض ربحية كثير من الشركات متعددة الجنسيات، وسوف تسعى هذه الشركات إلي تسجيل خسائر في دول لديها نظام ضريبي مرتفع، وهنا يجب أن تركز الإدارة الضريبية علي استيراد خسائر غير حقيقية ، ومن ذلك فإن زيادة خدمات الإدارة الداخلية قد تكون وسيلة في اكتشاف التكاليف العالمية المتزايدة دون النظر إلي طبيعة الخدمات المقدمة في الدولة الأم والتي يجب أن تراجع عن قرب. مما يعنى ضرورة التركيز علي محاولات تجنب الضريبة من خلال أثمان التحويل **Transfer prices**

كما أن الأزمة ذاتها قد جذبت الانتباه إلي التهرب الضريبي الدولي المتضمن في **Offshore tax havens**، وعلي سبيل المثال فإن الشركات ذات الأصل الأمريكي قد تضاعف ربحها من الخارج ثلاث مرات بين عامي ١٩٩٤ - ٢٠٠٤ حوالي ٥٨% من هذه الأرباح اكتسبت من دول ذات نظام ضريبي متدن أو **No Tax jurisdictions**

وقد طلب قادة دول مجموعة العشرين في اجتماعهم في إبريل ٢٠٠٩ في لندن الدول أن تنفذ المعايير الدولية لتبادل المعلومات الضريبية، وأعلنوا

(1)Johon Brondolo.op.cit.p.19.

استعدادهم لاتخاذ مواقف ضد الدول التي لا تستوفي المعايير الدولية، وتم الاتفاق على تطوير دورات لقياس عدم التعاون.

ولذلك علي الإدارات الضريبية أن تقوى برامجها الخاصة بالتنفيذ الدولي عن طريق:

- ١- تطوير برنامج مراجعة محاسبية يستهدف التهرب عبر الحدود.
 - ٢- زيادة عدد المراجعين المختصين بالقضايا الدولية.
 - ٣- زيادة متطلبات الكشف عن المعاملات الدولية.
 - ٤- نشر التحذيرات علي برنامج معين للتخطيط للضرائب الدولية والذي يبدو منها أنها تستغل الثغرات في قانون الضرائب.
 - ٥- تشجيع تبادل المعلومات من الجهة التي تتولي مقاومة غسل الأموال للتأكد من الالتزام الضريبي ومعرفة الطرق الدولية غير الشرعية.
 - ٦- إدخال برنامج كشف اختيار لتشجيع دافعي الضرائب للإعلان مسبقا عن الدخل غير المبلغ عنه في الحسابات الخارجية.
- ولعله من المفيد إعطاء نبذة عن أثمان التحويل وكيفية استخدامها كأداة لخفض الالتزامات الضريبية.

أثمان التحويل: Transfer Prices

تقوم الشركات دولية النشاط أحيانا بتحويل أرباحها إما بطريق مباشر أو غير مباشر من خلال ما يعرف باستراتيجية "أثمان التحويل" **Transfer Prices**، ويقصد بها أثمان المعاملات السلعية والمعاملات غير الملموسة مثل الخدمات والتكنولوجيا والأسماء والعلامات التجارية التي تجرى بين الأجزاء المختلفة للشركة دولية النشاط كلما أثارت المعاملة عبور حدود إقليم

الدول التي توجد فيها هذه الأجزاء . فأثمان التحويل هي المعاملات التي تجرى عبر المشروعات **Intrafirm Transactions** .

وتنتج أثمان التحويل عن المبالغة في رفع أثمان الواردات وتخفيض أثمان الصادرات، مما يؤدي إلى أن تدفع الدولة المضيفة أكثر أو أن تحصل على أقل مما ينبغي نظير السلع والخدمات التي تشتريها أو تبيعها^(١) .

ولقد كان الدافع وراء إتباع هذه السياسة هو محاولة الشركات متعددة الجنسيات نقل عبء الضرائب من دولة ذات معدلات ضرائب مرتفعة إلى أخرى ذات معدلات أقل^(٢) . كما قد تكون وسيلة مستمرة لنقل الأرباح من دولة تفرض قيوداً مشددة على تحويل الأرباح ورأس المال إلى دولة أخرى ذات قيود أقل تشدداً في هذا المجال^(٣) .

ويترتب على إتباع هذه السياسة نتائج ضارة بالنسبة للاقتصاديات المضيفة يمكن إجمالها فيما يلي :

- الخسارة الناتجة عن فقدان جانب هام من العوائد الضريبية بسبب عدم التمكن من معرفة حجم الأرباح التي تم تحويلها إلى الخارج باستخدام أثمان التحويل .

- الخسارة الناتجة عن المبالغة في رفع أثمان الواردات وخفض أسعار الصادرات وما يترتب على ذلك من اختلال في موازين المدفوعات وانخفاض قيمة العملة . وتدهور معدلات التبادل الدولي غير صالح الدولة النامية .

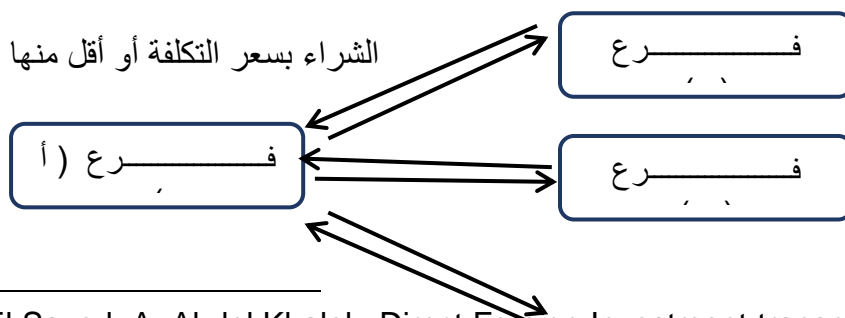
(1) Alan M. Rugman and Lorraine Eden, *Multinationals and Transfer Pricing*, Croom Helm, London, 1985, pp 1-3

(٢) مركز البحوث ببنك مصر ، قضايا الاستثمار الأجنبي...، المرجع السابق ، ص ١٤ .
(٣) إبراهيم العيسوي، مدى واقعية الآمال المعقودة على تدفق الاستثمارات الأجنبية ... ، المرجع السابق، ص ١٢٢ .

- إجماع كثير من المنافسين الجدد عن الدخول إلى مجالات الإنتاج في ظل معدلات الأرباح المنخفضة المعلنة من جانب هذه الشركات ، مما يترتب عليه احتكار هذه الشركات للسوق المحلية .

هذا وقد قدرت مستويات الانحراف في أثمان واردات قطاع الأدوية في مصر عن الأثمان الدولية بنحو ١٦٥% عام ١٩٦٥ ، وهو ما فعلته حديثاً شركة فايزر عندما قدمت فاتورة استيراد إحدى المواد الفعالة قيمتها عشرة أضعاف القيمة التي قدمتها إحدى شركات القطاع العام عند استيرادها لنفس المادة من نفس المورد وفي نفس الفترة . وفي صناعة الغزل والنسيج لوحظ أيضاً مثل هذا التصرف حينما عرض الشريك الأجنبي إحدى المشروعات المشتركة أن يبيع للمشروع آلات قيمتها ٥٨ مليون جنيه في الوقت الذي قدم فيه هذه الآلات لإحدى شركات القطاع العام بمبلغ ٣٨ مليون جنيه فقط^(١).

ويمكن بيان ديناميكية أسعار التحويل من خلال الشكل التالي:



(1) El Sayed. A. Abdel Khalek, Direct Foreign Investment transnational corporations and the transfer of technology to Egypt ,ph-d thesis ,univ of keele,England ,1986, p 294.

وفي دراسة أجريت عن صافي التدفقات إلى الدول النامية من الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الفترة من ١٩٧٠ - ١٩٨٠ تبين أن حجم التدفقات الصادرة من المدفوعات عن تلك الاستثمارات يزيد بأكثر من ضعف التدفقات الاستثمارية الواردة بالنسبة للدول الأفريقية وبأكثر من أربعة أضعاف تلك الاستثمارات بالنسبة للدول الآسيوية . وفي دراسة أخرى أجريت عن أثر الاستثمارات الأمريكية في الدول النامية تبين أن حوالي ٨٣% من الدخل المتحقق من هذه الاستثمارات يتم تحويله إلى الولايات المتحدة وأن ١٧% فقط من هذا الدخل يتم استثماره في الدول النامية وكل هذا يدل على مدى العبء الذي تتحمله الدول النامية بصفة عامة نتيجة هذه الاستثمارات، أنظر في ذلك : محمد عبده إسماعيل ، المرجع السابق، ص ص ٢٧٣ - ٢٧٦

البيع بالتكلفة + هامش ربح

فرع (د)

حيث:

الفرع (أ) هو الفرع المفضل بحيث يتمتع بانخفاض التكلفة ويمكنه البيع بسعر مرتفع عندما يتعامل مع فروع أخرى.

الفرع (أ) يعمل في دولة تتمتع بالآتي:

- انخفاض معدلات الضريبة على الدخل

- ارتفاع الرسوم الجمركية.

- نظام أو قواعد محاسبية ملائمة

- استقرار سياسي

- عدم وجود قيود على تحويل الأرباح للخارج أو انخفاض هذه القيود.

فبافتراض أن شركة أمريكية الأصل متعددة الجنسيات تمتلك فرعين خارج حدود الولايات المتحدة، الأول يعمل في دولة ترتفع فيها معدلات الضريبة والثاني يعمل في دولة تتميز بانخفاض هذه المعدلات، وبافتراض أن الفرعين يخططان للاحتفاظ بالأرباح لتمويل مشروعات توسعية في المستقبل. في ظل هذا السيناريو فإن حكومة الولايات المتحدة لا تستطيع فرض أي ضريبة على أي من الفرعين طالما لم يتم تحويل الأرباح إلى الشركة الأم بالولايات المتحدة. أما في الدول المضيفة فسوف يتحمل كل فرع مقدار الضريبة التي تحددها كل حكومة.

ويجدر بالذكر أن الشركة الأم سوف تستفيد بدرجة أكبر من الفرع الذي يحقق أعلى رقم من الأرباح قبل الضريبة في الدولة التي تنخفض فيها معدلات الضريبة على الأرباح.

وبافتراض أن الفرعين المشار إليهما قاما بإنشاء علاقات تجارية بينهما فإن الشركة الأم قد تقوم بتصميم استراتيجية لأسعار التحويل مقتضاها أن يقوم الفرع العامل بالدولة ذات معدلات الضريبة المنخفضة برفع سعر التحويل لنظيره في الدولة التي ترتفع فيها معدلات الضريبة إلى أقصى حد ممكن في حالة التصدير لهذا الفرع.

والعكس في حالة قيام الفرع الثاني بالتصدير للفرع الأول، حيث يكون سعر التحويل منخفض. وفي هذا الخصوص يمكن أدراك أن عوائد الفرع الأول الذى يعمل بالدولة ذات معدلات ضريبية منخفضة سوف تزداد، بينما تقل عوائد /مكاسب الفرع الثاني الذى يعمل في الدولة ذات المعدلات المرتفعة.

وفي حالة تحويل العوائد من الفرع إلى الشركة الأم أو العكس نجد أن تكاليف الخدمات، والرسوم الخاصة بالبحوث والتطوير والأعباء الإدارية، والعمولات الخاصة بالتراخيص لا تخضع للضريبة في الدولة المضيفة لفرع الشركة.

ويمكن لمزيد من التوضيح استخدام المثال التالى:

نفترض أن إحدى الشركات العالمية مركزها الرئيسي نيويورك تمتلك فرعين خارج الولايات المتحدة، الأول يعمل في مجال الصناعات الغذائية بإحدى الدول التي تتميز بانخفاض معدل الضريبة على الدخل/الربح، والثاني يقوم بتوزيع منتجات الفرع الأول في دولة أخرى يرتفع فيها معدل هذه الضريبة. وبافتراض أن معدل الضريبة في الدولة الأولى ٢٥%، وفي الدولة الأخرى ٥٠%

جدول رقم (١)

الشركة الأم	الفرع الثاني (الموزع)	الفرع الأول (المنتج)	الحالات
----------------	--------------------------	-------------------------	---------

(مجمع)			
			I- انخفاض سعر التحويل
٢٠٠٠	٢٠٠٠	١٤٠٠ المبيعات	المبيعات بالدولار الأمريكي
		١٠٠٠ ت	
١٠٠٠	١٤٠٠	١٠٠٠	(-) تكلفة البضاعة المباعة
١٠٠٠	٦٠٠	٤٠٠	مجمل الربح (الدخل الإجمالي)
٢٠٠	١٠٠	١٠٠	(-) مصروفات أخرى للعمليات
٨٠٠	٥٠٠	٣٠٠	الدخل قبل الضريبة
٣٢٥	٢٥٠	٧٥	(-) الضرائب على الدخل (٢٥%، ٥٠%)
٤٧٥	٢٥٠	٢٢٥	الربح/ الدخل الصافي
			II- ارتفاع سعر التحويل
٢٠٠٠	٢٠٠٠	١٧٠٠ المبيعات	المبيعات بالدولار الأمريكي
		١٠٠٠ ت	
١٠٠٠	١٧٠٠	١٠٠٠	(-) تكلفة البضاعة المباعة
١٠٠٠	٣٠٠	٧٠٠	مجمل الربح (الدخل الإجمالي)
٢٠٠	١٠٠	١٠٠	(-) مصروفات أخرى للعمليات
٨٠٠	٢٠٠	٦٠٠	الدخل قبل الضريبة
٢٥٠	١٠٠	١٥٠	(-) الضرائب على الدخل (٢٥%، ٥٠%)
٥٥٠	١٠٠	٤٥٠	الربح/ الدخل الصافي

المصدر: د. عبد السلام أبو قحف، إدارة الأعمال الدولية، المرجع السابق، ص ١٧٥.

وحسناً فعل المشرع المصري حين نص في م ٣٠ من ق ٢٠٠٥/٩١ على أنه "إذا قام الأشخاص المرتبطون بوضع شروط في معاملاتهم التجارية أو المالية تختلف عن الشروط التي تتم بين أشخاص غير مرتبطين من شأنها خفض وعاء الضريبة أو نقل عبئها من شخص خاضع للضريبة إلى آخر معفي منها أو غير خاضع لها، يكون للمصلحة تحديد الربح الخاضع للضريبة على أساس السعر المحايد..".

ولرئيس المصلحة إبرام اتفاقات مع أشخاص غير مرتبطة على إتباع طريقة أو أكثر لتحديد السعر المحايد في تعاملاتها.

كما نصت اللائحة التنفيذية لقانون الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون الخليجي على شروط الأخذ بالقيمة الفعلية الواردة في الفاتورة للسلع والخدمات قيد التثمين على النحو التالي:

الفرع الثالث

التركيز على المشروعات التي تبلغ عن خسارة

تتيح قوانين الضرائب بعض المعونة للمشروعات الخاسرة، وأغلب الدول تسمح بترحيل الخسائر إلى الأمام مما يخصم من الإيرادات المستقبلية، كما قد تجيز بعض الدول بأن ترحل الخسائر إلى الخلف، وتقوم بإعادة الضرائب التي دفعت في فترات سابقة، وبالإضافة إلى ذلك فإن عدد من الدول يسمح بأن تتحول الخسائر بين المنشآت في إطار الاندماج، وهذه الشروط قد تمثل خط مياها بالنسبة للمشروعات، كما تسهل إعادة هيكلة الشركات.

وفي أوقات الأزمات ومنها أزمة كورونا تتزايد الخسائر ومن ثم مخاطر الإذعان، فقد تلجأ الشركات إلى إعلان خسائر غير حقيقية ظناً أن الإدارة الضريبية لا تستطيع أن تميز بينها وبين الخسائر الحقيقية، لا سيما في بيئة عامة تعاني من انخفاض الربحية، والفشل في التحكم في الخسائر يجعل بعض مصادر الإيراد في مواجهة الأخطار (حيث إن الخسائر التي ترحل في

المستقبل تخلق نفقات مخصصة لعدد كبير من السنوات القادمة، بينما الخسائر التي ترحل إلى الخلف تحتاج إلى إعادة الضرائب مباشرة وأن تحول الخسائر إلى شركات أخرى قد يشجع التجارة غير الكفؤة **inefficient trafficking** لمبيعات الشركات الخاسرة.

وعلى ذلك يكون على الإدارة الضريبية أن تعطي مزيداً من الاهتمام لتفادي إمكانية الاستخدام السيئ لهذه القاعدة وذلك عن طريق ما يلي: (1)

١- **التدقيق** في الخسائر المشكوك فيها لا سيما عندما يكون ادعاء الخسائر كبيراً.

٢- **تحديد** ما إذا كانت الشروط أو القيود قد تم تطبيقها تطبيقاً صحيحاً بالنسبة لترحيل الخسائر سواء إلى الأمام، أو إلى الخلف، أو بواسطة تحويل الخسائر إلى شركات أخرى مندمجة مع الشركات الخاسرة.

٣- **فحص** التلاعب الممكن للخسائر لمجموعات الشركات المدمجة أو المتضمنة.

وعموماً فإن الإدارة الضريبية تحتاج إلى إحكام التركيز على المراجعة المحاسبية على الشركات التي تسجل خسائر سنة بعد سنة.

وقد نص المشرع المصري في م ٥٣٣ من ق ٢٠٠٥/٩١ على أنه "في حالة تغيير الشكل القانوني لشخص اعتباري أو أكثر لا يدخل في حساب الأرباح والخسائر الأرباح أو الخسائر الرأسمالية الناتجة عن إعادة التقييم، بشرط إثبات الأصول والالتزامات بقيمتها الدفترية وقت تغيير الشكل القانوني وذلك لأغراض حساب الضريبة، وأن يتم حساب الإهلاك على الأصول وترحيل المخصصات والاحتياطات وفقاً للقواعد المقررة قبل إجراء هذا التغيير. كما نص المشرع الإماراتي على

المطلب الثاني

(1)John Brondolo,op.cit.P.18

الربط الضريبي

فى المطلب السابق تناولنا بعض ضوابط التدقيق الضريبي بهدف إحكام الرقابة التى تحول دون استغلال البعض لظروف الأزمة، إلا أن ذلك لا يمنع من ضرورة دعم المكلفين بالضريبة من خلال بعض الدوات التى تحول من ناحية أخرى دون إرهابهم فى الوفاء بالتزاماتهم الضريبية، ولذلك سوف نتناول بعض القواعد المتعلقة بالتقدير الذاتى ، والدفعات المقدمة، وتقسيم الضريبة، ومشكلة المتأخرات الضريبية. وبيان كيف يمكن مساعدة المكلفين بالضريبة فى ظل الأزمة وما بعدها.

الفرع الأول

التقدير الضريبي الذاتى⁽¹⁾

self- assessment

تقوم الأنظمة الضريبية الحديثة وإداراتها على مبدأ ”الالتزام الطوعي“، الذى يعنى أن المكلفين يؤدون طواعية ما عليهم من التزامات ضريبية أساسية، مع تدخل محدود فحسب من جانب الموظفين المعنيين بالإيرادات.

ويتحقق ذلك الالتزام الطوعي عمليا من خلال نظام ”الربط الضريبي الذاتى“ حيث يقوم المكلفون بحساب التزاماتهم الضريبية واستكمال إقراراتهم الضريبية وتقديم الإقرارات والمدفوعات إلى إدارة الضرائب، وقد يخضعون بعد ذلك للفحص .

- أهمية التقدير الذاتى:

(1)Tait,A.A(1988) value Added Tax:International practice and problems (Washington:International Monetary Fund).

ترجع أهمية التقدير الذاتي إلى ما يلي: (1)

١- أنه يقلل حاجة موظفي الضرائب لحساب التزامات كل مكلف ثم إخطاره بها، مما يمكنهم من التركيز على الأقلية من المكلفين التي تعتبر "مصدر خطر" نظرا لعدم التزامها بمسؤولياتها الضريبية.

٢- خفض تكاليف الامتثال الضريبي نتيجة تقلص الحاجة إلى التفاعل الدائم بين المكلفين وإدارة الضرائب.

٣- يؤدي غياب التقدير الضريبي الذاتي إلى انخفاض كفاءة الإدارة الضريبية وفعاليتها حيث تصبح إجراءات تقديم الإقرارات الضريبية ودفع الضرائب عملية مرهقة، حيث يقوم المكلفون بإجراءات كثيرة تستغرق وقتا طويلا.

٤- قد يؤدي الاتصال الدائم بين المكلفين وموظفي الضرائب إلى تشجيع أعمال الفساد.

- عقبات نظام التقدير الذاتي:

من العقبات التي قد تواجه نظام التقدير الذاتي :

- أمية صغار التجار، ولا يمكنهم استيفاء إقراراتهم الضريبية. ولكن تطبيق حد تكليف مرتفع بالقدر الكافي يضمن استبعاد صغار التجار من ضريبة القيمة المضافة.

- ضعف الثقة في "المكلفين" من الصعوبات العملية ، ويمكن التغلب عليها بإنشاء برامج فعالة لخدمة المكلفين وإنفاذ الضريبة، والتأكد من سلامة فهم مأموري الضرائب للمبادئ الأساسية لإدارة المخاطر؛

(1) Costello p,2003 review of Aspects of income Tax self Assessment, parliament house, Canberra,24November2003.Available at.<http://treasurer.gov.au/tsr/content/pressreleases/2003/098:asp>

- عدم تحقق "الشروط الأساسية للتقدير الضريبي الذاتي"، وهي الحجة التي يصعب الرد عليها، وخاصة في بعض بلدان الشرق الأوسط حيث لم تنشأ ثقافة دفع الضرائب في أي مرحلة من مراحل التاريخ وافتقرت البلدان إلى المعايير المحاسبية السليمة وأنظمة الإدارة الضريبية الأساسية. وهذه العقبة لا تتعلق بالإدارة الضريبية بقدر ما تتعلق بالثقة في السياسة المالية بصفة عامة ومدى رشادة الإنفاق العام.

- وجوب ارتباط نظام ارتباط نظام الربط بأسلوب فعال لتطبيق الفحص بالعينة، بحيث لا يسمح للممول بالتنبؤ مستقبلاً بما إذا كان إقراره سوف يخضع للفحص في سنة معينة الأمر الجنائي لا.

- يحتاج إلى توفير كبير من المعلومات عن الممولين من مصادر مختلفة وأن تتوافر المعلومات في وقت مناسب، مما يعني ضرورة ربط الإدارة الضريبية بجهات مختلفة، مما يعني أن هذا النظام يكف الإدارة تكلفة مرتفعة لتوفير الإمكانيات المادية اللازمة لتطبيقه. الأمر الذي قد لا يناسب قدرات الكثير من إدارات الضرائب في الدول النامية.

- الواقع العملي⁽¹⁾:

خلص استعراض التجارب الذي أجرى في ٣١ بلدا ناميا إلى أن إدارة ضريبة القيمة المضافة تقوم على مفهوم التقدير الذاتي في ٢٦ بلدا.

إلا أن السمة الغالبة هي ضعف مستوى التقدم المحقق، حيث يتبين ما يلي:

أولاً، أن حوالي ٤٠% فقط من البلدان شملتها إحدى الدراسات قامت بتنفيذ إجراءات التحصيل الحديثة (باستخدام استمارات بسيطة لتقديم الإقرارات ودفع الضريبة وتطبيق نظام للتقدير الذاتي).

(1)International tax dialogue conference on the VAT ,The value added tax experience and issues background, Rome , Marchm, 15-16,2005.

ثانياً، عدم كفاءة إدارة المخاطر في ٤٠% من البلدان التي شملتها الدراسة المشار إليها جعلها تشترط على المكلفين تقديم بيانات أكثر مما ينبغي - فالاستمارات تتألف غالباً من عدة صفحات، ويطلب أحياناً إلى المكلفين إلحاق مستندات إضافية بها (كالفواتير مثلاً).

ثالثاً: عدم استخدام التقدير الذاتي في عدد من البلدان على الإطلاق، ومن أبرزها بلدان التحول الاقتصادي التي لا تزال تقتصر إلى الفهم الكامل للمتطلبات الإدارية اللازمة لتطبيق ضريبة على أساس الحسابات. وبغض النظر عن نتائج المسح،

فضلاً عن غياب هذا الأسلوب كلية في حوالي ١٠% من البلدان التي استحدثت هذه الضريبة. وفي هذه البلدان، عادة ما يكون تقديم الإقرارات وسداد الالتزامات الضريبية عملية معقدة.

وتأخذ مصر بنظام الربط الذاتي في مجال الضرائب علي الدخل حيث يعتبر المشروع أن الإقرار المقدم من الممول ربطاً للضريبة، وليس للمصلحة أن تعدل هذا الربط إلا بموجب بيانات واردة بالإقرار تؤيدها مستندات تخالفها، كما لا يجوز للمصلحة عدم الاعتداد بالدفاتر والسجلات المنتظمة المستند الإقرار عليها إلا إذا أثبتت المصلحة عدم صحتها بموجب مستندات تقدمها.

بل إن القانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ قد جعل مجرد تقديم الممول إقرار معتمداً من أحد المحاسبين و مستندا للدفاتر والمستندات التي يقررها القانون حجة علي مصلحة الضرائب، يقع عليها وحدها عبء إثبات ما يناقض هذا الإقرار ، دعاها إلي تعديله أو تصحيحه، أو الاعتداد به .

وبالنسبة للقانون الإماراتي

الفرع الثاني

نظام الدفعات المتقدمة

تيسر بعض التشريعات المقارنة علي الممول دفع الضريبة التي يقدرها بنفسه (ضريبة الإقرار) عن طريق تمكينه من دفعها علي أقساط , أو دفعات متتالية خلال السنة التي يتعين عليه تقديم الإقرار عنها, بحيث لا يكون مطالباً في نهاية السنة , وعند حلول ميعاد تقديم الإقرار بدفع كامل مبلغ الضريبة مرة واحدة.

وإنما يتعين عليه دفع الجزء المتبقي منها بعد خصم ما سبق أن أداه كدفعات مقدمة تحت الحساب في الفترات السابقة , بل قد يتبين أنه لا يستحق عليه ضريبة , وقد دفع مبالغ تزيد عن الضريبة المستحقة مما يمنحه الحق في استرداد هذه الزيادة.

ويعرف هذا الأسلوب بنظام المدفوعات المقدمة
pre- payments system .

مزايا وعيوب نظام الدفعات المقدمة: (1)

يحقق هذا النظام مزايا لكل من الممول والإدارة الضريبية:

فهو يفيد الممول من ناحية أنه يساعده علي دفع ضريبة الإقرار علي دفعات متناسبة، دون أن يضطر إلي دفع مبلغ الضريبة مرة واحدة في نهاية السنة علي الرغم من كبر حجم هذا المبلغ، أو عدم وجود رصيد كاف لدفعه.

كما يفيد هذا النظام الإدارة الضريبية في أنه يوفر لها تدفقا في الحصيلة الضريبية علي مدار السنة.

ولكن يعيب هذا النظام أنه يحرم الممول جزءاً من السيولة النقدية التي يستخدمها في نشاطه الخاضع للضريبة وتحويلها بعد، وقد يتبين بعد ذلك أن

(1) Gideon Yaniv, Tax compliance and Advance Tax payments: Approspect theory Analysis, National Tax journal, vol.52 no4(December 1999) P.762.

الممول لم يربح، وبالتالي لم تستحق عليه ضريبة أصلا، أو أن ما أداه من مدفوعات يزيد فعلا عما هو مستحق عليه يقينا.

كما أنه يزيد من الأعباء الإدارية علي مصلحة الضرائب، إذ يتضاعف جهدها في تلقي ضريبة الإقرار علي دفعات متتالية خلال السنة بدلا من تركيز جهدها علي تلقي ضريبة الإقرار علي دفعات متتالية خلال السنة بدلا من تركيز جهدها علي تلقي هذه المبلغ مرة واحدة خلال فترة محددة سنويا،

ويزداد العبء الإداري علي المصلحة عندما تزداد طلبات الاسترداد الناتجة عن زيادة المدفوعات المقدمة عن الضريبة الفعلية.

طرق تحديد الضريبة مقدما:^(١)

تتعدد الطرق التي تتبعها الدول لتحديد قيمة الضريبة التي يتعين دفعها علي أقساط مقدمة، ومنها:

١- **ضريبة السنة السابقة:** وهو معيار سهل حسابه بالنسبة للممول والإدارة الضريبية، ولكنه لا يمثل مؤشرا يقينيا للضريبة المستحقة عن السنة الحالية التي يتعين دفع أقسام منها مقدمة، نتيجة لاحتمال زيادة المستحقة عن السنة الحالية التي يتعين دفع أقساط منها مقدمة، نتيجة لاحتمال زيادة أو نقص إيرادات المنشأة هذا العام عما سبقه لاختلاف الظروف.

٢- **ضريبة السنة السابقة مضافا إليها نسبة مئوية من قيمتها تعادل الزيادة في معدل النمو:** وتمتاز هذه الطريقة بأنها تراعي الزيادة المتوقعة في إيرادات المنشأة نتيجة ارتفاع معدل النمو خلال العام الحالي.

٣- **رقم أعمال المنشأة مضروبا في متوسط فئة الضريبة التي تم حسابها عن الرطب السابق:** ويعيب هذه الطريقة أنها تتطلب الاتفاق أولا بين

(١) د/ رمضان صديق ، المرجع سابق، ٢٢٨.

المصلحة والممول علي رقم الأعمال، أي يجب أن تكون ضريبة السنة السابقة قد ربطت بصفة نهائية، وهو ما يتعذر تحقيقه في كثير من الأحيان.

ويستلزم لنجاح هذا النظام مجموعة متابعة جديدة من الإدارة الضريبية، ونظام عقوبات رادع للمخالفين.

نظام الدفعات المقدمة في التشريع المصري:

أخذت المطالبة بتطبيق نظام الدفعات المقدمة تتصاعد من قبول الخبراء والممولين في مصر كرد فعل لسلبيات نظام الخصم والإضافة والتحصيل تحت حساب الضريبة الذي يسري علي الممولين، ويستقطع من مستحقاتهم مبالغ مالية مختلفة القيمة أو النسبة، علي عدد كبيرة من التعاملات، وفي مناسبات عدة، خاصة عندما يتعامل الممول مع جهة حكومية أو إحدى شركات القطاع العام، أو بعض شركات القطاع الخاص، بغض النظر عن قيمة المعاملات وطبيعته أو ما إذا كان الممول كبيراً أو صغيراً. وللتغلب علي مثال هذا النظام فقد ألغي قانون الضريبة علي الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ نظام الإضافة، ومنح الممول حق الاختيار بين نظم الخصم تحت حساب الضريبة، وبين نظام الدفعات المقدمة^(١)، والذي يلزم الممول بأداء مبلغ تحت حساب الضريبة المستحقة عليه عن الفترة الضريبية، وذلك بواقع ٦٠% من آخر ضريبة أقر الممول بها، أو من الضريبة التي يقدرها الممول عن السنة التي يرغب في تطبيق نظام الدفعات عليها، إذا كان الممول لم يسبق أن تقدم بإقرار، أو كان الإقرار الضريبي الذي تقدم عن الفترة السابقة علي تقديم الطلب يتضمن خسارة، وأجاز القانون للممول أن يعدل عن اختياره نظم الدفعات المقدمة والعودة إلي لنظام الخصم تحت حساب الضريبة بعد مضي سنة علي الأقل، كما أعفي الممول من الالتزام بتطبيق الدفعات المقدمة إذا تبين لها وجود

(١) المواد من ٦١-٦٥ من ق ٩١ لسنة ٢٠٠٥.

فروق جوهرية بين تقديرات الممول لأرباحه وبين الأرباح الفعلية التي خضعت للضريبة في كل سنة يطبق فيها النظام.

انعكاسات أزمة كورونا:

إلا أنه في ظل الأزمة الاقتصادية ومنها أزمة كورونا يجب عدم الاعتماد علي المستحقات الضريبية للسنوات السابقة في حساب المدفوعات المقدمة، ذلك أن الانكماش الاقتصادي يجعل هذه الأموال أعلى من الحقيقة، وبالتالي يزيد من الضغط علي دافعي الضرائب بخصوص التدفق النقدي.

ولذلك يجب تعديل الدفعات المقدمة بما يتناسب مع المستحقات الضريبية الحالية. وهذا ما أخذت به الإدارة الضريبية في شيلي حيث سمحت بتقليل الدفعات المقدمة بنسبة تتراوح بين ٧ إلي ١٥% في حين قللت أستراليا هذه الدفعات بحوالي ٢٠%.^(١)

الفرع الثالث

تقسيم المدفوعات^(٢)

يعتبر التقسيم أحد الأدوات الهامة في عملية جمع الإيراد الضريبي، وتتضمن قوانين الضرائب بشكل عام شروط تسمح لدافعي الضرائب الذين يعانون ضوائق مالية تحت ظروف معينة أن يقوموا بدفع التزاماتهم الضريبية في صورة أقساط، وعادة ما تمتد هذه الأقساط إلى سنة أو سنتين، وبالطبع يتحمل المقسط الفائدة ولكنه يعفي من العقوبات، ومثل هذه الترتيبات تساعد في تشجيع الالتزام الضريبي لأنها تسمح للهيئة الضريبية أن تتحكم في إدارة الدين، وتتطلب أن يبقى دافع الضرائب ملتزماً بدفع الضرائب في المستقبل، والفشل في عمل ذلك قد يعرض الهيئة لمشاكل قوية في جمع الإيرادات.

وخلال الأزمة وبعدها فإنه يمكن تطبيق هذا الأسلوب عندما نواجه بعدد متزايد من دافعي الضرائب الذين يواجهون صعوبات في السيولة النقدية، كما

(1) John Brondolo, op.cit.p11.

(2) John Brondolo, op.cit.p12.

يمكن استخدام ترتيبات التقسيط للأنشطة الاقتصادية القائمة، وتعتبر الأقساط حلاً قوياً في إنقاذ كثير من إيرادات دافعي الضرائب الذين يقعون في ضائقة مالية لفترات متوسطة المدى، وتحافظ على المشروعات وتساعد على الاستمرار.

وتقدم وحدة الإيراد الداخلي في سنغافورة مثلاً جيداً لتنفيذ برنامج بسيط محسن خلال الأزمة المالية.

وفي بعض الدول توجد بعض القيود التشريعية والإدارية التي تحد من فعالية نظام التقسيط، ولذلك يجب وضع معايير يمكن في ضوءها لدافعي الضرائب أن يؤهلوا تلقائياً لخطة التقسيط، ومن هذه المعايير ما يلي:

١- يجب على دافع الضرائب أن يقدم المركز المالي له الذي يبرهن على ما يلي:

- أنه نشاط في نمو وازدهار.

- أنه غير قادر تماماً على دفع الالتزامات الضريبية في الأجل القصير.

٢- لا يجب أن تتعدى الالتزامات الضريبية حد معين.

٣- أن يمسك دفاتر تشمل كل العوائد الخاضعة للضريبة، وألا يكون قد سبق له التأخير في دفع الالتزامات الضريبية خلال فترة محددة سابقة (ثلاث سنوات مثلاً).

وفي هذا الصدد فقد منحت المجر كل دافعي الضرائب من الأشخاص الطبيعيين حق تلقائي لتقسيط الدين الضريبي الذي يقل عن ١٠٠ ألف فلورين (٤٠٣ يورو) والذي يجب أن يدفع على أقساط شهرية متساوية لمدة أربعة شهور.

الفرع الرابع

المتأخرات الضريبية⁽¹⁾

تميل المتأخرات الضريبية إلى الارتفاع خلال الركود الاقتصادي المترتب على الأزمات ومنها أزمة كورونا، لذلك يجب أن يكون هناك بجانب برنامج المساعدة الضريبية للممولين وحتى لا يكون ذلك تكئة لغيرهم من القادرين على السداد يجب أن يكون هناك تنفيذ قوي ضد المشروعات التي يكون لها القدرة على دفع ضرائبهم ولكنهم يرفضون ذلك.

ونظراً لتراجع فرص جمع المتأخرات في ظل الأزمة لنقص التدفقات النقدية لدافعي الضرائب وزيادة حالات الإفلاس، فإنه على الإدارة الضريبية أن تقوم بما يلي:

١- التأكد من الكشف المبكر على المتأخرات وتأسيس فترات زمنية مناسبة لمتابعتها.

٢- المحافظة على بيانات ذات نوعية جيدة ولا تأخذ وقتاً عن المتأخرات الضريبية.

٣- بذل جهود تنفيذ مستهدفة على استعادة المتأخرات مع التركيز على المتأخرات الحديثة والكبيرة أولاً.

٤- شطب المتأخرات التي يعتقد أنها لا يمكن استرجاعها.

٥- تنفيذ ترتيبات تنظيمية للقائمين بعملية التنفيذ متضمنة التركيز على المتأخرات الكبيرة.

٦- أن تكون الهيئة مزودة بقوى كاملة للتنفيذ.

وفضلاً عن ذلك فإن الإدارة الضريبية تحتاج أن تعطي مزيداً من الاهتمام لاستعادة المتأخرات الضريبية من الشركات التي تعلن إفلاسها، حيث تمثل

(1) John Brondolo, op.cit.p17.

مشكلة الإفلاس تحدياً كبيراً لاستعادة الديون، لأن عملية التحصيل عادة يختص بها القضاء، ولذلك تسعى الإدارات الضريبية بإنشاء وحدات خاصة بالإفلاس داخل المصلحة، وبعضهم يعمل على تحسين التواصل بين الإدارة الضريبية والمحكمة المختصة بالإفلاس.

المطلب الثالث

مكافحة الفساد الضريبي

تعتبر بيئة العمل الضريبي مجالاً جاذباً للفساد الإداري، وعلى الرغم من أن الفساد الضريبي يشبه التهرب الضريبي في أن كلا منهما يتم من خلال أفعال غير مشروعة قانوناً، ويؤديان إلى تخفيض الالتزامات الضريبية بغير وجه حق، إلا أنه يمكن التمييز بينهما بوضوح على أساس أن التهرب الضريبي يمكن أن يتم من جانب واحد، هو الممول بينما يلزم للفساد الضريبي تعاون أكثر من طرف، الممول أو نائبه وموظف إدارة الضريبة. وفي هذا الفصل نتناول التعريف بالفساد في فرع أول، ثم في الثاني نتناول دراسة تطبيقية على الفساد الضريبي .

الفرع الأول

تعريف وصور الفساد

سوف نتناول في هذا المبحث بيان التعريفات المختلفة للفساد في (مطلب أول) ثم نوضح بعض صور الفساد في مطلب ثان.

أولاً: تعريف الفساد Corruption

رغم أن الفساد كان ولا يزال جزءاً من الحياة السياسية والاقتصادية والإدارية منذ وقت طويل⁽¹⁾، إلا أنه لم يتم التوصل إلى تعريف دقيق بشأن هذه الظاهرة شأنه في ذلك شأن سائر الظواهر الاجتماعية، ولعل السبب الجوهري في ذلك هو تعدد صور الفساد وأشكاله ووسائله وأهدافه.

(1) Arvind K.Jain, Economics of Corruption, Kluwer Academic publisher, 1998, P1.

والفساد لغة مصدر للفعل فَسَدَ وهو أخذ المال ظلماً، والمفسدة ضد المصلحة^(١) وفسد الشيء يفسد بضم (فساداً) فهو فاسد.

وقد فضل البعض^(٢) تعريف الفساد بدءاً من المعنى اللغوي، موضحاً أن أصل لفظة الفساد **Corruption** هو الفعل اللاتيني **Rumpere** بمعنى يكسر، وهو ما يعنى أن شيئاً ما قد كسر، وهذا الشيء كما قد يكون قاعدة سلوكية فإنه يمكن أن يكون قاعدة إدارية، وأن هذا الكسر إنما يتم بهدف تحقيق منفعة، وتشتترط في هذه المنفعة أن تكون ناتجة مباشرة عن فعل الفساد، إلا أن هذا الوصف ينطوي على صعوبات عملية أهمها^(٣) :

- صعوبة القول بكسر قاعدة إدارية معينة من عدمه نتيجة عدم وضوح القاعدة القانونية ذاتها أو تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في تطبيقها، ولعل هذه المشكلة يلزم تحديد القواعد بدقة وعدم ترك مجال لتقدير الإدارة، إلا أن هذا قد يحول دون الأداء الكفء للاقتصاد الذي يتطلب شيئاً من المرونة في مواجهة الواقع.

- أنه قد يصعب التأكد من وجود ارتباط مباشر بين فعل الفساد وما يترتب عليه من منفعة، لاسيما في الحالات التي يتأخر فيها دفع مقابل بعض الوقت أو في الحالات التي يكون فيها فعل الفساد من قبيل تكوين "رأس المال الاجتماعي" حيث تنشأ في بعض الأحيان "سوق ظل" للخدمات المتبادلة، وهذه السوق لا تستخدم النقود غالباً ولكن تتعامل بما يمكن أن نسميه "بالاعتراف بالدين" وهنا يصبح من الصعب التمييز بين الخدمات المشروعة وتلك التي تتم مقابل خدمات أخرى مما

(١) انظر في ذلك:

- الشيخ محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، المطبعة الأميرية ١٩٢٦م.
- لويس معلوف العيسوي، المنجد، الطبعة الخامسة، ١٩٢٧م.

(2) Vito Tanzi, Corruption Governmental Activitie & Markets, finance and development, December, 1995, P24.

(3) Ipid, pp.24-25.

يدخلها في نطاق الرشوة، مما يجعل من الصعوبة التعرف على الفساد ومعاقبة أطرافه.

بينما ركز البعض في تفسير الفساد على مصدر عوائده باستخدام مفهوم البحث عن النشاطات الربعية، والربح هو المبلغ الذي يدفع لقاء الحصول على خدمة أو سلعة معينة فوق ما تقتضيه تكلفة تلك الخدمة أو السلعة في الاستخدامات البديلة أو الظروف العادية^(١) إلا أن هذا التعريف ينطوي على غموض يجعل من الصعوبة تطبيقه من الناحية العملية.

في حين نظر البعض^(٢) إلى الفساد على أنه انحراف أخلاقي لبعض المسؤولين العموميين، بيد أن هذا التعريف يعيبه التركيز على البعد الأخلاقي فقط، وهو معيار فضفاض يصعب تحديده بدقة فضلاً عن أن ثمة فارق بين الأعمال غير الأخلاقية Immoral والفساد Corruption فالأعمال غير الأخلاقية هي تلك التي يستتكرها المجتمع لأسباب دينية أو اجتماعية أو ثقافية لعدم اتساقها مع القيم وأنماط السلوك ومن ثم فهي مدانة من قبل المجتمع وإن لم يجرمها القانون، أما الفساد فهو مجرم قانوناً فضلاً عن أنه

(١) راجع في ذلك:

- ماجد عبد الله المنيف: التحليل الاقتصادي للفساد وأثره على الاستثمار النمو، بحوث اقتصادية عربية، العدد ١٢، ١٩٩٨، ص ٤٥.

- Bhagwati, Jaddish. Directly unproductive, profit- seeking (Dup) Activities, "Journal of political Economy no 5 (October) PP. 988-1002.
- Kruger, Anne. The political Economy of the Rent- seeking society" American Economic review, 64, no. 3 (June), PP.291-303.
- Tullock, Cordon. The welfare costs of tariffs, monopolies and theft western Economic Journal, 5, (June) pp. 224-320.
- Kevin M. Marphy, Andrei sheleifer and probert W. Wshny, why is rent-seeking so costly to growth? American Economic Rewiew, May, 1993, PP. 409-414.

(٢) د. المرسي السيد حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، المستقبل العربي، السنة ١٢، العدد ٢٦٦، أبريل ٢٠٠١م، ص ١٩.

د. عطية حسين أفندي: الممارسات غير الأخلاقية في الإدارة العامة، ورقة قدمت لندوة "الفساد والتنمية"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ص ٤٥-٤٦.

عمل غير أخلاقي، والقول بأنه غير أخلاقي مسألة نسبية^(١)، ومن ثم فنحن بحاجة إلى معايير ثابتة لما يعد أخلاقياً وما لا يعد كذلك في عمل الإدارة.

بينما يربط آخرون^(٢) بين الفساد وبين بيع أملاك الدولة بواسطة المسؤولين الحكوميين لتحقيق المصالح الشخصية، إلا أن هذا القول يضيق كثيراً من نطاق الفساد حيث يقتصر على حالة خاصة من حالات الفساد هي تلك المرتبطة بالخصخصة وبيع أملاك الدولة، ورغم أن عملية الخصخصة تعتبر فرصة كبيرة استئراء الفساد إلا أن ثمة صور عديدة لا نقل أهمية تتم بعيداً عن الخصخصة ولا ترتبط ببيع أملاك الدولة.

وفي تعريف للبنك الدولي حدد الفساد بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق نفع خاص"، ثم ذكر صوراً للفساد على سبيل المثال لا الحصر منها: قبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء مناقصة هامة، عرض رشاي من جانب وكلاء أو وسطاء شركات أو أعمال خاصة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة، للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المعنية، كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو الاستيلاء على أموال الدولة بشكل مباشر^(٣).

ونري أن تعريف البنك الدولي للفساد هو أيضاً تعريف ضيق إذ يقتصر على المعنى القانوني للفساد الذي يركز على استغلال الوظيفة العامة لتحقيق كسب خاص، بينما يتسع معنى الفساد ليشمل كل حالات تبيد الموارد العامة على نحو لا يتفق والمصالح العام ولو لم يكن الغرض منه الحصول على نفع خاص، من ذلك: الإسراف في الاحتفالات والمهرجانات في مجتمع يعاني الفقر ونقص الموارد، أو القيام بمشروعات ليست لها الأولوية في مرحلة معينة

(١) د. عبد الرحمن صيري: غياب الشفافية والمساءلة في الدول العربية، ورقة قدمت لندوة الفساد والتنمية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ١٩٩٩م، ص ٢٤٥.

(٢) انظر في ذلك د. المرسي حجازي، المرجع السابق، ص ١٩.

(٣) البنك الدولي: تقرير عن التنمية في العالم، الدولة في عالم متغير، ١٩٩٧م، ص ١١٢.

كالإنفاق الترفي على الرياضة والفن بينما لم يتم إشباع الحاجات الأساسية للمجتمع بعد ، وكذلك الإهمال في استخدام المال العام مما يؤدي إلى تبديده فيما لا نفع فيه. هذه صور للفساد لا تتدرج تحت تعريف البنك الدولي رغم أهمية ما يترتب عليها من آثار اقتصادية هامة، فضلاً عن أن هذا التعريف لا يتسع للحالات التي يشارك فيها القطاع الخاص، إذ يقتصر فقط على حالة استغلال الوظيفة العامة بينما القطاع الخاص شريك أساسي في جميع قضايا الفساد.

ونرى أن التعريف المناسب يجب أن يأخذ في الاعتبار الملاحظات الآتية:

- أن آليات الفساد قد تتم بصور عديدة مثل: دفع الرشوة لتسهيل عقد الصفقات وتسهيل الأعمال، وقد يتم في شكل وضع اليد على المال العام، أو الحصول على مواقع متقدمة للأقارب في الجهاز الوظيفي^(١)، وقد يتم بتوجيه الإنفاق العام لتحقيق رغبات خاصة على خلاف الاستخدام الأمثل وما يقتضيه الصالح العام ومن ذلك اهتمام الدولة بالبنية الأساسية في القري والمدن التي ينتمي إليها كبار المسؤولين دون غيرها.^(٢)
- أن الفساد ليس فقط خطيئة حكومية بل إن القطاع الخاص متورط إلى حد كبير في معظم أشكال الفساد الحكومي^(٣).
- أن العلاقة الفاسدة عادة ما يشترك فيها أكثر من طرف، أحدهما يحتاج إلى قرارات محددة والآخر يمكنه التأثير في هذه القرارات.

(١) د. محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، المستقبل العربي، السنة ٢٢، العدد ٢٤٣، مايو ١٩٩٩م، ص ٥.

(٢) د. المرسي السيد حجازي، المرجع السابق، ص ١٩.

(3) Robert Klitgaard, International Cooperation Against Corruption. Finance and Development. March, 1998. P.4.

- أن أي عمل فاسد ينطوي بالضرورة على انتهاك للوجبات والالتزامات العامة.

- أن التصرفات والممارسات الفاسدة تتسم بالسرية دائماً، ذلك أنها تتم في إطار من الخديعة والغش والتحايل^(١).

لذلك فإن الباحث يرى تعريف الفساد بأنه "كل تصرف يتم على خلاف ما يقتضيه الاستغلال الأمثل للموارد" ويتسع هذا التعريف ليشمل تصرفات القطاعين العام والخاص، والتي يترتب عليها إهدار الموارد الاقتصادية في المجتمع سواء كانت خاصة أو عامة، وسواء كان السبب تحقيق منفعة خاصة أو مجرد إهمال.

ثانياً: صور الفساد

يمكن التمييز بين عدة صور للفساد بحسب الزاوية المنظور منها إليه وذلك على النحو التالي:

١- من حيث الفئة الممارسة للفساد:

يمكن من هذه الزاوية التمييز بين فساد القمة، والفساد المؤسسي، والفساد الإداري.

- فساد القمة:

وينصرف هذا النوع إلى فساد الرؤساء والحكام، حيث يتحول منصب رئيس الدولة من كونه منصب يستهدف المصلحة العامة إلى وسيلة لتحقيق الثروة والمكسب الشخصي من خلال استغلال النفوذ وتلقي الرشاوي والعمولات. وهو يعد من أخطر أنماط الفساد.^(٢)

(١) د. عطية حسين أفندي: المرجع السابق ، ص ٥٣.

(٢) ومن الأمثلة الشهيرة على ذلك رئيس هايتي الأسبق "جان كلود" الذي حمل عند هروبه مبلغ أربع مائة وخمسين مليون دولار أخذها من خزانة الدولة، ورئيس الفلبين الأسبق "ماركوس" الذي قدرت ثروته بنحو ثلاثين مليار دولار، ورئيس كوبا الأسبق "زياسي" الذي كانت زوجته تفوز دائماً في اليانصيب القومي بالجائزة الأولى بينما تفوز ابنته بالجائزة الثانية، وشاه إيران، وفي أفريقيا "بوكاسا" رئيس دولة أفريقية الوسطى، انظر في تفصيل ذلك: د/ أحمد فارس عبد

وينتشر عادة هذا النمط من الفساد في الدول التي يغلب عليها الطابع الفردي في الحكم والتي يتمتع فيها رئيس الدولة بسلطات واسعة النطاق، حيث يوجد حاكم فرد ومجموعة من المنفعين الذين يسعون إلى تحقيق أهدافهم الخاصة بعيداً عن حكم القانون^(١) وسرعان ما يتحولون إلى رجال أعمال وشركاء في المشروعات إلى جانب كونهم مسئولين حكوميين، يصرفون جل اهتماماتهم إلى زيادة حجم ثرواتهم الخاصة على حساب الاهتمام ببرامج التنمية، وتغيب الفوارق بين المال العام والمال الخاص، كما يمتد الفساد غالباً من أشخاص الرؤساء ليشمل الأقارب والزوجات والأصدقاء والمحاسيب^(٢).

- الفساد المؤسسي:

ويعبر هذا النوع عن فساد أعضاء المؤسسات السياسية ومن ذلك فساد بعض أعضاء البرلمان والوزراء وكبار المسئولين والنخبة الحزبية، ويعد الفساد البرلماني من أخطر صور الفساد المؤسسي، حيث يمكن اعتباره بمثابة المتغير المستقل بالنسبة لبقية صور الفساد.

ومن أبرز الأمثلة على ذلك تلك القضية التي اتهم فيها رئيس اللجنة الاقتصادية بمجلس الشعب، ورئيس بنك مصر - أكسترويور ومديري فرع

المنعم: الديمقراطية مكافحة الفساد، ورقة قدمت لندوة "الفساد والتنمية"، مركز دراسات وبحوث الدولة النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ١٩٩٩م، ص ٣٣٣.
(١) د/ شادية فتحي: الآثار السياسية للتحويل: حالة روسيا، ورقة مقدمة لندوة "الفساد والتنمية" مرجع سابق، ص ١١٨.

(٢) ومن هذا النوع في مصر قضية "عصمت السادات" التي صدر فيها حكم محكمة النقض في ١٢ فبراير ١٩٨٣م، والتي اتهم فيها الأخ الأصغر لرئيس الجمهورية السابق وعدد آخر من أفراد عائلته، وأشارت المحكمة في حيثيات حكمها إلى أن أحمد عصمت السادات وأبنائه قد انتهزوا صلة القرابي التي تربطهم برئيس الجمهورية السابق فأخذوا يعيشون في الأرض فساداً... واقتحموا عدد كبير من القطاعات مخالفين اللوائح والنظم الإدارية، متجررين بالنفوذ لدى بعض كبار المسئولين مستغلين فيهم انحرافهم أو ضعفهم وتهالكهم على مناصبهم.. زاعمين أن أحداً لن يستطيع أن يمسه لالتصاقهم الشديد برئيس الجمهورية السابق والصلة التي تربطهم به، واهمين أن مصر ضيعة تركها لهم آباءهم وهم لها وارثون، وذكرت المحكمة أنهم قد أتوا أفعالاً من شأنها الإضرار بالمصالح الاقتصادية للمجتمع وإفساد الحياة السياسية في البلاد..."
انظر في ذلك: أحمد حجاجي وأكرم خميس: بعض قضايا الفساد في المحاكم المصرية، ورقة مقدمة لندوة "الفساد والتنمية" المرجع السابق، ص ٢٧١.

البنك بالقاهرة ومدينة نصر وآخرون لاتهامهم بتسهيل الاستيلاء على المال العام والتزوير في المحررات الرسمية والترجح بما قيمته ٢٧٢ مليون جنيه^(١).

وقد يتحالف الفساد البرلماني مع الفساد الوزاري وينتج عن ذلك عملية تزوير الانتخابات، حتى كاد هذا التزوير أن يصبح سمة عامة في دول العالم الثالث، مما أدى إلى سلبية الجماهير والمعارضة تجاه الانتخابات بصفة عامة، والنظر إليها على أنها مجرد أداة لاستمرارية حكم القادة، بمعنى أنها لم تكن سوى وسيلة يستخدمها النظام لإضفاء الشرعية على وجوده وبقائه في السلطة، وليست وسيلة لتمثيل الإرادة الشعبية، وتوزيع القوى السياسية.

كما قد يتحالف رأس المال مع الحزب الحاكم^(٢) ويتقدم إليه بدفع منح وتبرعات في انتظار منافع مستقبلية، أو حماية لأنفسهم من غضب الحكومة، كما يتم في كثير من الأحيان تمويل الحملات الانتخابية لصالح بعض المرشحين بواسطة المال الخاص للتأثير على النظام السياسي، بل وصل الأمر في كثير من الأحيان إلى شراء أصوات الناخبين بشكل مباشر، فضلاً عن استخدام الحكومة ذاتها للأموال العامة لتوجيه الرأي العام على نحو معين، وبذلك ترتبط العملية السياسية برأس المال بدلاً من اعتمادها على البرامج التنموية والصالح العام.

- الفساد البيروقراطي أو العادي:

وينصرف هذا النوع من الفساد إلى الموظفين الحكوميين في المستويات المتوسطة والدنيا من الجهاز الإداري، ويعتبر حصول الموظف على الرشاوي

(١) الأهرام الاقتصادي، فساد ٢٠٠٣م، العدد ١٨٢٦، ٢٠٠٤/١/٥، ص ٢٦.
(٢) ومن الأمثلة الشهيرة على ذلك رئيس هايتي الأسبق "جان كلود" الذي حمل عند هروبه مبلغ أربعمائة وخمسين مليون دولار أخذها من خزانة الدولة، ورئيس الفلبين الأسبق "ماركوس" الذي قدرت ثروته بنحو ثلاثين مليار دولار، ورئيس كوبا الأسبق "زياسي" الذي كانت زوجته تفوز دائماً في اليانصيب القومي بالجائزة الأولى بينما تفوز ابنته بالجائزة الثانية، وشاه إيران، وفي أفريقيا "بوكاسا" رئيس دولة أفريقية الوسطى، انظر في تفصيل ذلك: د/ أحمد فارس عبد المنعم: الديمقراطية مكافحة الفساد، ورقة قدمت لندوة "الفساد والتنمية"، مركز دراسات وبحوث الدولة النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ١٩٩٩م، ص ٣٣٣.

مقابل أداء العمل أو تقديم الخدمة من أهم المؤشرات الدالة على ذلك النمط من الفساد، ويغلب على هذا النمط دفع الرشاوي اللحظية التي تتم بشكل غير منظم، ولا يستهدف التأثير في السياسات وبرامج التنمية بقدر ما يهدف إلى تيسير بعض الإجراءات، أو تقادي عقوبات، كالرشاوي المتعلقة بالمرور، وتلك التي يتلقاها صغار الموظفين^(١)، ويعتبر الدافع لهذا النوع من الفساد ضعف الدخل، وارتفاع الأسعار وما يترتب على ذلك من انخفاض مستوى المعيشة.

٢- من حيث حجم للفساد:

يمكن من هذه الزاوية تقسيم الفساد إلى نوعين: الفساد الكبير، والفساد الصغير.

- الفساد الكبير:

ويرتبط هذا النوع من الفساد بالصفقات الكبرى في المقاولات وتجارة السلاح والحصول على التوكيلات التجارية الدولية الكبرى للشركات متعددة الجنسية.^(٢)

وقد يتم من خلال الاستيلاء على المال العام كسحب القروض من البنوك، وتسهيل حصول رجال الأعمال من القطاع الخاص على قروض بفوائد منخفضة وبدون ضمانات مقابل الحصول على جزء من القرض على سبيل الرشوة، والتزوير في الأوراق الرسمية للاستيلاء على الممتلكات العام.^(٣)

ويتسم هذا النوع من الفساد بكونه منظماً، وعادة ما ينتشر في الدول الضعيفة الرخوة، والتي تعاني من غياب القواعد والتنظيمات التي تحكم عملها،

(١) غادة موسى: الشفافية والمساءلة في ألمانيا بعد الوحدة، ورقة مقدمة لندوة "الفساد والتنمية" مرجع سابق، ص ٩٠.

(٢) د/ شادية فتحي: المرجع السابق، ص ١١٨.

(٣) د/ زياد عربية، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، كلية الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، العدد ١، السنة ١٠، يناير ٢٠٠٢م، ص ٤.

وشياً فشيئاً تصبح الدولة عبارة عن مؤسسة للفساد ونهب الفائض لصالح حفنة صغيرة من المنتفعين.

ويرتبط الفساد الكبير غالباً بفساد القمة، كما يحدث عندما يحصل كبار المسؤولين على عمولات مقابل شراء معدات ومستلزمات وتجهيزات تحتاجها الدولة من شركة دون أخرى ليس لاعتبارات اقتصادية وتحقيق المصلحة العامة ولكن لتحقيق منافع خاصة، لاسيما في العقود الكبرى، كامتيازات التنقيب عن البترول، وشراء الطائرات، وصفقات الأسلحة، ومشروعات البنية الأساسية مما يدفع الشركات الأجنبية إلى دفع عمولات كبيرة للحصول على هذه الصفقات.

كما يرتبط الفساد الكبير بالفساد الدولي، حيث تقوم الفئات الممارسة لهذا النوع من الفساد بتحويل جزء كبير من المعونات والمساعدات والقروض التي تقدمها الدول المتقدمة بهدف تمويل التنمية إلى حسابات مصرفية خارجية، وبذلك تتضخم ثروات كبار المسؤولين بينما يرضخ المجتمع تحت نير الفقر والتخلف والديون الخارجية، كما قد يحدث أن يقوم كبار المسؤولين بتوجيه أموال المنح إلى دوائرهم الانتخابية لتحقيق مكاسب سريعة، لاسيما في ظل عدم وجود رقابة حقيقية على صرف مبالغ المنح والقروض التي يتم الحصول عليها^(١).

وتكمن خطورة الفساد الكبير فيما يتمته به كبار المسؤولين الفاسدين من قوة احتكارية وعدم الرغبة في التضحية من منافع خاصة في ظل علاقاتهم الفاسدة برجال الأعمال المحليين والدوليين، حيث يتحقق نوع من التوازن

(١) الأهرام الاقتصادي، إهدار المنح الأجنبية مسؤولية من؟ العدد ١٨٠٥، ١١/٨/٢٠٠٠، ص ٢٧.

الفاقد، والذي يترتب عليه أن يكسب الحكام وكبار الموظفين وبعض الشركات الخاصة، في حين يخسر المجتمع^(١).

وتصبح السياسات العامة والتحويلات الاقتصادية فرصاً نادرة للفساد حيث يتم بيع المشروعات العامة بأقل من قيمتها ولفئات محددة سلفاً^(٢).

- الفساد الصغير:

يتمثل الفساد الصغير في فساد صغار الموظفين، ويتسم بكونه في أغلب الأحيان غير منظم وقد يكون الهدف منه تيسير الإجراءات المعقدة ولكنه قد يكون في ذاته سبباً في تعقيد الإجراءات، فقد يعمد الموظف وضع العراقيل أمام المواطنين عن طريق خلق عقبات روتينية للحث على تقديم الرشاوي أو زيادة قيمتها^(٣).

ولا يمكن القول بأن الفساد الصغير أقل أثراً من الفساد الكبير إذ إنه قد يكون له أثراً بالغاً في تركيبة المجتمع وعلى الطبقات الفقيرة، فضلاً عن صعوبة السيطرة عليه من عندما يستشري في مجتمع ما، إلا أنه العلاج يجب أن يركز بدرجة أكبر على الفساد الكبير حيث تمتد عواقبه إلى باقي المستويات^(٤).

٤- من حيث تنظيم الفساد:

يمكن التمييز من هذه الزاوية بين نوعين من الفساد، الفساد المنظم والفساد غير المنظم، وذلك على النحو التالي:

- الفساد المنظم:

(1) Robert Klitgard, International Cooperation Against Corruption, op. cit, p.5.

(٢) د/ شادية فتحي، الآثار السياسية للتحويل: حالة روسيا، مرجع سابق، ص ١١٦-١١٧.

(٣) البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، الدولة في عالم متغير، ١٩٩٧، ص ١١٣.

(٤) لواء هتلر طنطاوي، دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد في مصر، ورقة مقدمة لندوة "الفساد والتنمية"، المرجع السابق، ص ٣٠٦.

في ظل الفساد المنظم يكون أطراف الفساد محددين، والمبالغ المطلوب دفعها، والنتيجة المرجوة من الفساد مؤكدة، حيث يعرف أصحاب المشروعات بوضوح من الذين يلزم رشوتهم، والمبالغ التي يتعين عليهم دفعها محددة، والطريقة التي يتم بها إتمام العملية، والأهم من ذلك أن النتيجة التي يسعى إلى تحقيقها من وراء عملية الفساد مضمونة، ويرى البعض أن هذا النوع من الفساد أقل ضرراً لأنه في ظل هذا النوع من الفساد يحصل المسئول الفاسد على حصة محددة من أرباح الشركة، مما يجعل له مصلحة في نجاحها.

- الفساد غير المنظم:

وهو على النقيض من النوع السابق، حيث قد يحتاج منظمو المشروعات إلى رشوة العديد من المسئولين، دون أن يتوفر لهم ضمان أكيد على أنهم لن يواجهوا بطلبات أخرى للرشوة، أو أنهم سيحصلون علياً على الغاية التي يسعون إليها سواء كانت تحقيق منفعة أو تفادي نفقة.

فضلاً عن ذلك فإن تعدد طلبات الرشوة دون تنسيق بين هذه الطلبات يؤدي حتماً إلى المبالغة في قيمة الرشاي المطلوبة مما يؤدي إلى تعثر المشروعات، ولذلك فهو يعتبر عند البعض أكثر ضرراً من الفساد المنظم، وإن كانت هذه المقولة لازالت نظرية ولم يعم الدليل العملي على صحتها. (1)

٥- من حيث نطاق الفساد:

بالنظر إلى الفساد من زاوية نطاق ممارسته وما إذا كان يتم داخل دود الدولة أم يتجاوزها فإنه يمكن تقسيمه إلى فساد محلي وفساد دولي.

- الفساد المحلي:

وهو الذي يتم داخل حدود الدولة، ويقتصر على أطراف محليين، يتم عادة عند التقاء القطاع الخاص بالقطاع العام في معاملة ما، وقد يكون الطرفان من القطاع العام، فالحكومة عادة ما تقوم بشراء مواد ومستلزمات من السوق المحلية بكميات كبيرة، وتطرح عددًا من المشروعات لتنفيذ عبر مناقصات يتقدم لها القطاع الخاص المحلي، وقد يتم رشوة بعض المسئولين

(1) Paolo Mauro, Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for further Research, Finance and development, March. 1998, P.13.

الحكوميين للحصول على هذه المناقصات، مما يخل بقواعد المنافسة بين وحدات القطاع الخاص، كما يؤدي زيادة تكاليف هذه المشروعات، ومن ثم زيادة الاسعار، وذلك بسبب إضافة قيمة الرشاوي المدفوعة إلى تكاليف المشروع مما يؤدي إلى تحميل الدولة نفقات إضافية.

- الفساد الدولي:

وهو الذي يتجاوز حدود الدولة، وذلك عند تعامل الدولة مع أطراف خارجية، حيث تقوم الحكومات في الدول النامية بشراء معدات ومستلزمات وتجهيزات من الخاص، وقد يتم دفع الرشاوي والعمولات للتعاقد مع شركات معينة دون أخرى، وقد يتم دفع الرشاوي والعمولات للتعاقد مع شركات معينة دون أخرى، مما يدفع الشركات الأجنبية إلى دفع عمولات كبيرة للحصول على المناقصات الخارجية والامتيازات في الدول النامية، ويتم ذلك بصفة خاصة في الصفقات الكبرى المتعلقة بالنشاط الاستخراجي ومشروعات البنية الأساسية وصفقات السلاح.. الخ^(١).

ولذلك فإن القول بأن قدرًا كبيرًا من الفساد في الدول النامية تشارك فيه البلدان الصناعية مشاركة مهمة، هو ما قد يدفع "منظمة التجارة العالمية" إلى الاهتمام بهذه القضية في المستقبل^(٢).

٦- من حيث طبيعة العلاقة بين طرفي الفساد:

يمكن تقسيم الفساد من حيث العلاقة بين أطرافه إلى فساد قسري وفساد تآمري^(٣):

- الفساد القسري:

في حالة الفساد القسري Coercive Courruption يجبر المستهلك أو طالب الخدمة على دفع الرشوة وإلا تأخر حصوله على الخدمة أو السلعة

(١) د/ زياد عريبي، مرجع سابق، ص ص ٤ - ٥ .
(2) Robert Klitgaard, International Cooperation Against Corruption, op cit P.3.

(٣) ماجد عبد الله المنيف: التحليل الاقتصادي للفساد وأثره على الاستثمار والنمو، بحوث اقتصادية عربية، العدد ١٢، ١٩٩٨، ص ص ٤٨-٤٩ .

العامة وربما لا يستطيع الحصول عليها، وفي هذه الحالة تكون العلاقة بين الموظفين الذين يحصلون على الرشوة وطالب الخدمة علاقة متناقضة.

- الفساد التأمري:

قد يكون هناك تعاون بين طرفي الفساد، كما في حالة دفع مبلغ لموظفي الجمارك للسماح بدخول السلع الخاضعة للضريبة الجمركية بدون تقاضي هذه الضريبة أو تخفيضها عما هو مقرر، ويعتمد العائد من ذلك على القوة التفاوضية لطرفي العلاقة مع خسارة الحكومة والاقتصاد عمومًا إيرادات الضرائب الجمركية المستحقة، ويعرف هذا الفساد بالفساد التأمري **Coollusive Corruption** حيث يتفق أطراف الفساد على تجنب الدفع للحكومة ودفع مبلغ أقل للموظف العام.

وقد يتم الفساد التأمري في حالة احتكار الموردين في القطاع الخاص لسلعة معينة تقوم الحكومة بشرائها، كما لو طلب مورد السلعة أو الخدمة سعرًا أعلى لها مدركًا أن الموظف الحكومي الفاسد سوف يستحوذ على جزء من المبلغ الإجمالي للصفقة من خلال موافقته عليها ، ويترتب على ذلك أن تدفع الدولة ثمنًا أعلى في حالة الفساد بينما كان يمكن دفع مبلغ أقل في حالة خلو العلاقة من الفساد.

الفرع الثاني

الفساد الضريبي

في هذا الفرع نتناول صور الفساد الضريبي ،وأثاره ،وكيفية مواجهته.

أولاً: صور الفساد الضريبي:

تتعدد صور الفساد الضريبي التي يمكن أن تصاب بها إدارات الضرائب علي الدخل أو المبيعات أو الجمارك ، ومنها:

- ١ اعتماد شهادات الإعفاء من الضرائب لأشخاص لا تتوافر فيهم شروط وضوابط الإعفاء المقررة قانوناً.
- ٢ إلغاء أو شطب أو نقل سجلات الممول من بيانات التسجيل أو نظم الإقرارات أو المراجعة الضريبية، أو تحويل الملف الضريبي العامل إلي ملفات الحفظ دون وجه حق.
- ٣ الإفصاح عن بيانات الممول السرية إلي منافسيه في النشاط للإضرار به، أو تقوية مركز منافسيه في مواجهته في السوق.
- ٤ اصطناع أرقام صورية لتسجيل الممول لدي الإدارة الضريبية ليست واقعية، بهدف تيسير استغلال الشخص لهذا الرقم في تعاملاته مع الجهات التي تطلب ذلك، وتمكينه من التهرب الضريبي عن هذه التعاملات.
- ٥ إلغاء الديون الضريبية، أو التقرير بأن الممول لا يستحق عليه ضرائب علي خلاف الواقع.
- ٦ التواطؤ مع محاسبي الممول علي اعتماد إقراراته دون تعديل أو مراجعة دقيقة، والتغاضي عما تتضمنه هذه الإقرارات من مخالفات قانونية.

- ٧ تيسير تهريب السلع من الصالة الجمركية، عن طريق المرور في الخط الأخضر المقرر للسلع المعفاة من الجمارك، دون تفتيش حقيقي للسلع وتقرير الضريبة الجمركية علي الخاضع منها.
- ٨ اعتماد الفواتير والبيانات الجمركية التي تدرج بها قيمة للبضائع أقل من القيمة الحقيقية للسلع المتعلقة بها، بهدف تخفيض قيمة الضرائب الجمركية أو إعفائها.
- ٩ السماح بالإفراج عن البضاعة المحتفظ بها في المخازن الجمركية لاستهلاكها في السوق المحلي دون دفع الضرائب المقررة.
- ١٠- الموافقة علي رد الضريبة الجمركية عن سلع لم يتم تصديرها بالفعل، إما لأنها استهلكت في السوق المحلي، أو أنها لم تنتج أصلا.

ثانيا: أثار الفساد الضريبي:

اهتم الكتاب ببيان الآثار الضارة للفساد في الإدارات الضريبية، والتي تتمثل فيما يلي:

- ١- أن الفساد الضريبي يؤدي إلي نقص الإيرادات العامة التي يحق للدولة الحصول عليها،
- ٢- أن الفساد الضريبي يخل بمبدأ العدالة، بحيث يؤدي إلي اتجاه الدولة إلي فرض ضرائب إضافية تزيد من أعباء الممولين الملتزمين لتعويض. مما يعني أن الفساد الضريبي قد أدي في الواقع إلي إعادة توزيع الدخل لغير صالح الممولين الملتزمين، الذين يقع عليهم تحمل العبء الزائد للضريبة.
- ٣- يؤدي تفاوت توزيع الأعباء الضريبية بصورة غير عادلة بسبب الفساد الضريبي إلي عدم الكفاءة الاقتصادية، حيث يتم توظيف الأموال التي كان من المفروض أن تكون ضريبة تستغل في الإنفاق العام، إلي أغراض خاصة

قد تبرر إسراف فئة من الممولين في الإنفاق الترفي، أو في صورة رشاوي وهدايا غير مشروعة إلي القائمين علي روابط الضريبة وتحصيلها.

٤- ينعكس أثر الفساد الضريبي سلبا علي حجم الاستثمارات المنتجة، حيث يعطي الفساد الضريبي إشارات غير جيدة إلي المستثمرين الجادين الراغبين في إقامة المصانع والمزارع.

٥- يعيق الفساد الضريبي قدرة المنشآت الصغيرة والمتوسطة في تصدير منتجاتها إلي الخارج، نظرا للأعباء المالية التي يتعين دفعها في صورة رشاوي إلي بعض موظفي الإدارة الجمركية.

ولا يعني ذلك أن منشآت التصدير كبيرة الحجم لا تعاني من الفساد الضريبي، غاية الأمر أن قدرة هذه المنشآت علي تحمل الأعباء المالية غير المشروعة يمكن تحملها بأكثر من قدرة المشروعات الصغيرة ومتوسطة الحجم علي ذلك.

٦- يؤثر الفساد الضريبي سلبا علي كل من ميزان المدفوعات في الدولة وعلي حصيلتها من النقد الأجنبي، حيث يؤدي هذا الفساد إلي معاونة بعض الممولين علي التهرب الضريبي، مما يدفعها إلي تهريب هذه الأموال إلي الخارج، ويزيد الطلب علي العملة الأجنبية، لتحويل المبالغ المتهربة بالعملة الوطنية إلي عملة البلدان الأجنبية المتجهة إليها.

ثالثا: مكافحة الفساد الضريبي

تتعدد وسائل مكافحة الفساد الضريبي التي يمكن اللجوء إليها، ومن أهمها:

١- انتقاء الموظفين الجدد لإدارة الضريبة، والذين يجب أن يكونوا من بين المتمتعين بالخلق القويم وأن يتوفر لديهم قدر مناسب من المعرفة القانونية والمحاسبية، والعلوم الضريبية.

٢- سد الثغرات التي يمكن أن ينفذ منها الفاسدون، بداية من التشريع الضريبي ذاته.

٣- عدم السماح للموظف بأن يقوم بعمل أو يشارك في عمل يتعلق بأحد أقاربه، أو جيرانه، أو من تربطهم به صلة اجتماعية أو مصلحة اقتصادية.

٤- تقرير نظام جيد للمرتبات والأجور والحوافز المجزية لموظفي إدارة الضريبة ممن وسائل الوقاية التي تحمي الكثير منهم من غواية الفساد وإغرائه.

٥- كما يجب أن يصاحب هذا النظام رقابة دقيقة داخلية وخارجية علي أعمال موظفي الإدارة، فضلا عن تقرير العقاب الحاسم والرادع علي الفاسدين للتخلص منهم.

وقد أعاد القانون الضريبة علي الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ تنظيم منح هذه الحوافز، بأن جعلت لوزير المالية سلطة وضح نظام أو أكثر للحوافز، بعد أن يحيط مجلس الوزراء علما به، وذلك لإثابة العاملين بالمصلحة في ضوء معدلات أدائهم وحجم ومستوى إنجازهم للعمل، وذلك دون التقيد بأي نظام آخر.

ويجوز أن تتضمن الموازنة العامة للدولة تخصيص مبالغ تساهم بها الدولة في صندوق الرعاية الاجتماعية والصحية للعاملين بالمصلحة وأسرهـم".

ويتمتع العاملون في مجال الضرائب علي المبيعات والضرائب الجمركية بنظام حوافز قريب ما يتمتع به العاملون في مجال ضرائب الدخل

ويمكن الاستفادة من التطورات التكنولوجية الحديثة في توفير مصادر المعلومات اللازمة عن الممولين.

حرصت المنظمات الدولية علي توصية الدول بأن تصدر ما يعرف بقواعد الأخلاق والسلوك **Code Of Ethics and Conduct** لتبصير

موظفي مصلحة الضرائب بها، واعتبارها دليلا لأخلاق المهنة يجب التحلي بها والتصرف بمقتضاها عند اللزوم، واستجابت لذلك العديد من الدول.

من ذلك ما قرره مصلحة الضرائب الأمريكية فقد لخصت قواعد السلوك في خمسة مبادئ أخلاقية هي:

- ١- يجب أن ينظر إلي الوظيفة العامة علي أنها مصدر للثقة العامة.
- ٢- يجب أن يعمل الموظفون في إطار من الاستقلالية، وأن تصدر آراؤهم علي أساس موضوعي بعيدا عن أي تأثير سياسي.
- ٣- أن تخضع أعمال الموظفين لنظام محاسبي دقيق.
- ٤- يجب احترام مبادئ الديمقراطية التي يتخذها المجتمع أساسا له.
- ٥- يجب أن تتجسد في الموظف صفات الاحترام واللياقة والمظهر المناسب للوظيفة.

وكانت رابطة مأموري الضرائب في مصر قد أصدرت في السبعينات من القرن الماضي ميثاق شرف مأموري الضرائب، يتعهد فيه أعضاء الرابطة بالعمل بشرف وإخلاص وأمانة.

وتعتبر هذه القواعد مهمة للتأكيد علي السلوك القويم الذي يجب أن يتبعه موظف إدارة الضريبة.

رابعا: فلسفة العقوبات الضريبية :

يخضع موظفو إدارة الضريبة كغيرهم من الموظفين أو الأفراد لنظام العقوبات الساري في الدولة، فتوقع عليهم العقوبات الجنائية التي توقع علي مرتكبي جرائم الرشوة والاختلاس والتربح وغيرها من الجرائم التي تمثل اعتداء علي المال العام، وبجانب العقوبات الإدارية التي توقع عليهم بسبب مخالفتهم لقوانين العمل.

ومع ذلك، فإن بعض التشريعات الضريبية تنص علي عقوبات خاصة بموظفي الضرائب، تتعلق بمخالفتهم لأحكام قوانين الضرائب، لخلق التوازن في السياسة العقابية بين الممولين والموظفين.

ومن هذه العقوبات ما يتعلق ببعض صور الفساد التي تثبت عليهم كإساءة استعمال سلطات التقدير والربط، أو لإفصاحهم عن البيانات السرية التي تحت أيديهم بالمخالفة لأحكام القانون، دون موافقة صريحة من الممول ذي العلاقة بهذه البيانات.

أثر تشديد العقوبة علي الالتزام الضريبي^(١):

من أهم العوامل المؤثرة على قرار الممول بالإقرار بدخله الحقيقي مستوى العقوبة المفروضة علي التهرب ومدى احتمال اكتشاف تهريبه من قبل السلطات الضريبية المختصة.

لذلك تكون الحكومة في مواجهة ظاهرة التهرب الضريبي بالخيار بين زيادة الحصيلة عن طريق رفع معدلات الضريبة أو عن طريق تشديد العقوبة والرقابة المفروضة علي المتهربين. وللوله الأولي يبدو أن الخيار الأول هو الأفضل لأنه لا يستلزم استهلاك موارد إضافية ولكن يعيبه أنه يؤدي إلي تشويه السلوك الاقتصادي للممولين. ولذا يري بعض الباحثين أن الخيار الثاني هو الأفضل حتى مع التسليم بأنه يؤدي هو أيضا إلي تشويه السلوك الاقتصادي للممولين لأنه يرفع المعدل الحدي الفعلي للضريبة، إلا أن نوعي التشوهات الناجمين عن هذين الخيارين لا يتمثلان، فرغم أن تشديد كل من العقوبة والرقابة يستلزم استهلاك موارد إضافية ليكون فعالا في حين أن رفع سعر الضريبة لا يستلزم ذلك، فإن القرار الأخير يقود إلي تشوه اقتصادي أعلي من التشوه الناجم عن زيادة العقوبة والرقابة لتحقيق نفس الدخل الإضافي، في ضوء ذلك فإن السياسة المثلي لمواجهة التهرب الضريبي قد تتطلب تشديد العقوبات وتعزيز إجراءات الكشف والفحص والرقابة علي الرغم من نفقة الموارد والتشوه اللذان ينجمان عن ذلك.

(١) د/ أحمد جمال الدين موسى، المرجع السابق، ص ٥٤.

وتكاد تجمع كافة الدراسات النظرية والتطبيقية علي أن رفع مستوى العقوبة يؤدي إلي زيادة الالتزام الضريبي للممول الذي يمثل في إقراره نسبة أعلى من دخله الخاضع للضريبة. كذلك تظهر الدراسات أن تطبيق سياسات عقابية متشددة في مواجهة التهرب الجمركي يؤدي إلي رفع مستويات أثمان السلع المستوردة في السوق المحلية، وتخفيض نصيب الواردات غير المشروعة إلي إجمالي الواردات، وكذلك - وهذا هو الأهم - إلي تخفيض الحجم الكلي للواردات غير المشروعة لأنه يزيد نفقة الوحدة من الواردات المهربة. ووفقا لذلك فإن العقوبة الأقصى تكون دائما أكثر فعالية كأداة ردع للتهرب مقارنة بزيادة النفقات المخصصة لرقابة وكشف المتهربين.

وفي هذا الصدد يجب مراعاة ما يلي:

- أن هناك اعتبارات أخلاقية وقانونية تضع حدودا للعقوبة التي يمكن فرضها علي هذه النوعية من الجرائم.
- أن المحاكم قد لا تصدر أحكاما قاسية علي المدانين بارتكاب هذه النوعية من الجرائم، بل أن القضاة يترددون في الحكم بالإدانة إزاء جسامه العقوبة التي يلزمهم القانون بتطبيقها علي المدانين.
- أنه إذا لم يلتزم المشرع باحترام مبدأ تناسب العقوبة مع الجرم المقترف فإن القضاة يحرصون علي احترام هذا المبدأ ومن ثم فإنه من غير المجدي - كعلاج لمشكلة التهرب - إصدار قوانين تضمن عقوبات بالغة القسوة ضد المتهربين.
- وأشارت إحدى الدراسات التي استهدفت تقصي "عقلية الممولين" إلي أن مواقف هؤلاء من العقوبة علي التهرب الضريبي تتباين بحسب مستوى دخولهم وأعمارهم وأوضاعهم الاجتماعية.
- أنه يصعب التسليم بأن زيادة مستوى العقوبة إلي زيادة مستوى الالتزام الضريبي بدون نفقة إضافية.

شروط العقوبات الضريبية:

وحتى تكون هذه العقوبات فعالة يلزم توافر الشروط التالية :

١- أن تفرض بحزم ودون إبطاء .

٢- أن لا يكون العقاب مغالى فيه، حيث يجب أن تتقرر العقوبة متناسبة مع الجرم الذي ارتكبه الممول.

ومن ثم يجري التمييز بين المخالفات الضريبية الناتجة عن إهمال و تلك التي تتم عن عمد بقصد التهرب. حيث تكون العقوبة في الحالة الأولى أقل من الثانية وذات طبيعة مالية، أما العقوبة في الحالة الثانية تكون مشددة وتصل إلي السجن أو كلا العقوبتين (السجن والغرامة).

ولا يفضل اللجوء إلي عقوبة السجن في الجرائم الضريبية إلا في حالات محددة، تتعلق أساسا بالتهرب أو العود خلال مدة قصيرة، نظرا للأثار الاقتصادية السلبية التي تنتج عن عقوبة السجن، حيث يترتب عليها إغلاق المنشأة، وتوقف النشاط، مما يعني خسارة اقتصادية وضريبية أيضا.

ومن ثم لا يفضل توقيع العقوبات التي يترتب عليها توقف النشاط، مثل سحب التراخيص، وإلغاء السجل التجاري، أو غيرها من العقوبات التي تحرم الممول من مزاوله النشاط الخاضع للضريبة إلا في حدود ضيقة.

٣- أن تزيد العقوبة المالية عن أسعار الفائدة السائدة في الأسواق بحيث لا يكون استبقاء الممول لمبلغ الضريبة في يده دون المبادرة إلي دفعة لمصلحة الضرائب في الميعاد سببا لإثرائه علي حساب الخزنة العامة.

التدرج في العقوبات الضريبية:

من ناحية أخرى، فإنه يجب زيادة العقوبات الضريبية أو تدرجها في

التصاعد، تبعاً لما يلي:

١- حجم الخسارة المحتملة في الإيرادات الضريبية نتيجة مخالفة القانون

٢- مدي وصعوبة تكاليف اكتشاف الإدارة الضريبية للمخالفة، بحيث تشدد العقوبة علي الجريمة التي تحتاج منها إلي جهد أكبر، أو تتوافر فيها عنصر الاحتيال أو العمد من قبل الممول، أو يشارك الممول فيها آخرون كالمحاسبين والمحامين وبعض رجال الضرائب الفاسدين.

٣- أثر المخالفة الضريبية التي ارتكبتها الممول علي الممولين الآخرين، نظرا لما تتمتع به هذه العقوبة من عنصر الردع العام، الذي يحد من تشجيع الآخرين علي ارتكابها.

٤- درجة تعمد الممول ارتكاب المخالفة أو تخطيطه المسبق لارتكابها.

وتفضل العقوبات المالية، التي تؤدي إلي زيادة الإيرادات العامة، وخاصة عندما تؤدي عقوبة السجن إلي زيادة النفقات العامة، بحيث تغطي العقوبات المالية نفقات إدارة الضريبة في رفع الدعوى، وعلي أعمال التحقيق، وانتهاء التحصيل، كما يمكن استخدام الغرامة لتشجيع الممول علي الاتفاق دون إحالة النزاع إلي القضاء.

وقد نص القانون الاماراتي رقم ٧ لسنة ٢٠١٧ بشأن الإجراءات

الضريبية على عقوبة التهرب الضريبي في المادة ٢٦ على النحو التالي:

١ دون الاخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها أي قانون آخر يعاقب بالحبس والغرامة التي لا تجاوز (٥) اضعاف مقدار الضريبة التي تم التهرب منها أو بإحدى هاتين العقوبتين , كلا من :

• الخاضع للضريبة الذي قام بالامتناع عمدا عن سداد أية ضريبة مستحقة الدفع أو غرامات إدارية .

• الخاضع للضريبة الذي قام عمدا بتخفيض القيمة الفعلية لأعماله أو بعدم ضم اعماله المرتبطة وذلك بقصد عدم الوصول إلى حد التسجيل المطلوب .

- الشخص الذي قام بفرض وتحصيل مبالغ من عملائه مدعيا انها ضريبة دون ان يكون مسجلا.
- الشخص الذي قام عمدا بتقديم معلومات وبيانات خاطئة ووثائق غير صحيحة للهيئة .
- الشخص الذي قام عمدا بإخفاء او اتلاف ووثائق او مواد اخرى ملزم بحفظها وتوفيرها للهيئة .
- الشخص الذي قام بسرقة او إساءة استخدام أو التسبب في اتلاف ووثائق أو مواد اخرى في حوزة الهيئة .
- الشخص الذي قام بمنع او عرقلة موظفي الهيئة من القيام بواجباتهم .
- الشخص الذي قام عمدا بتخفيض الضريبة المستحقة الدفع من خلال التهرب الضريبي أو التواطؤ في التهرب الضريبي .

٢ لا يترتب على توقيع أية عقوبة بمقتضى احكام هذا القانون أو أي قانون آخر إعفاء أي شخص من مسؤولية سداد الضريبة المستحقة الدفع أو الغرامات الإدارية وفقا لأحكام هذا القانون أو أي قانون ضريبي .

٣ تطبق المحكمة المختصة عقوبات التهرب الضريبي على أي شخص ثبت اشتراكه مباشرة أو متسببا للتهرب الضريبي وفقا للقانون الاتحادي رقم (٣) لسنة ١٩٨٧ المشار إليه .

٤ دون الاخلال بما ورد في البند (٢) من هذه المادة , اذا ثبت قيام شخص بالاشتراك مباشرة او بالتسبب للتهرب الضريبي وفقا للبند (٣) من هذه المادة فإنه يكون مسؤولا بالتكافل والتضامن مع الشخص الذي

ساعده عن سداد الضريبة مستحقة الدفع والغرامات الإدارية وفقا
لأحكام هذا القانون وأي قانون ضريبي آخر .

وقد أفرد المشرع المصري الكتاب السابع من قانون الضريبة علي
الدخل لهذه العقوبات، بداية من العقاب علي التهرب الضريبي، أو المعاونة
عليه، إلي ارتكاب الأفعال السلبية التي تعوق تحديد دين الضريبة، كالامتناع
عن تقييم إخطار مزاولة النشاط، أو عدم تقديم الإقرار أو التلاعب فيه،
والامتناع عن تقديم نظام استقطاع أو خصم وتحصيل وتوريد الضريبة في
المواعيد القانونية.

ومن هذه الجرائم ما يعتبر مستمرا من تاريخ ارتكاب الممول له، إلي
حين قيام الممول بالتزامه المقرر قانونا أو سقوط الضريبة المرتبطة بهذا
الالتزام بالتقادم، كجريمة عدم تقديم الإقرار، وجريمة عدم أداء قيمة الضرائب
علي العوائد أو توريد الضرائب المخصومة من المنبع، ولا تبدأ الدعوى
العمومية فيها بالسقوط إلا من آخر عمل من أعمال الاستمرار.

ومع ذلك فقد قيد القانون سلطة النيابة العامة في رفع الدعوى الجنائية
في هذه الجرائم الضريبية، أو اتخاذ أي إجراء من إجراءات التحقيق فيها حين
اشترط أن يطلب وزير المالية من النيابة ذلك بطلب كتابي منه.

كما نصت المادة ٦٧ من قانون ضريبة القيمة المضافة المصري رقم ٦٧
اسنة ٢٠١٦ على عقوبة التهرب الضريبة على النحو التالي:

مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد منصوص عليها في أي قانون آخر،
يعاقب على التهرب من الضريبة وضريبة الجدول بالسجن مدة
لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تجاوز خمس سنوات وبغرامة لا تقل عن خمسة
آلاف جنيه ولا تجاوز خمسين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين .

ويجوز الحكم بمصادرة وسائل النقل والأدوات والمواد التي استعملت في التهريب , وذلك في ماعدا السفن والطائرات , مالم تكن أعدت أو أجرت فعلاً بمعرفة مالكيها لهذا الغرض .

ويحكم على الفاعلين متضامنين بالضريبة أو ضريبة الجدول أو كليهما , بحسب الأحوال , والضريبة الإضافية .

وتضاعف العقوبة المنصوص عليها بالفقرة الأولى من هذه المادة في حالة تكرار الجريمة خلال ثلاث سنوات .

وتتظر قضايا التهريب عند إحالتها إلى المحاكم على وجه الاستعجال.

وفي جميع الأحوال تعد جريمة التهريب من الضريبة وضريبة الجدول من الجرائم المخلة بالشرف والأمانة .

وقد نصت المادة ٦٨ على ما يعتبر تهرباً ضريبياً على النحو التالي:

يعد تهرباً من الضريبة وضريبة الجدول يعاقب عليه بالعقوبات المنصوص عليها في المادة (٦٨) من هذا القانون ما يأتي :

- ١ - عدم التقدم للمصلحة للتسجيل في المواعيد المحددة.
- ٢ - بيع السلعة أو أداء الخدمة أو استيراد أي منهما دون الإقرار عنها، وسداد الضريبة وضريبة الجدول المستحقة.
- ٣ - خصم الضريبة أو ضريبة الجدول كلياً أو جزئياً دون وجه حق بالمخالفة لأحكام وحدود الخصم.
- ٤ - استيراد الضريبة أو ضريبة الجدول كلها أو بعضها دون وجه حق مع العلم بذلك.
- ٥ - تقديم مستندات أو سجلات مزورة أو مصطنعة للتخلص من سداد الضريبة وضريبة الجدول كلها أو بعضها.

- ٦ - عدم إصدار المسجل فواتير عن مبيعاته من السلع أو الخدمات الخاضعة للضريبة وضريبة الجدول.
- ٧ - انقضاء ستين يوماً على انتهاء المواعيد المحددة لسداد الضريبة وضريبة الجدول دول الإقرار عنها وسدادها.
- ٨ - إصدار غير المسجل لفواتير محملة بالضريبة وضريبة الجدول.
- ٩ - عدم الالتزام بالقواعد والإجراءات والضوابط التي تكفل انتظام إصدار الفواتير وفقاً لأحكام المادة (١٢) من هذا القانون .
- ١٠ - اصطناع فواتير للغير دون أن تكون صادرة عن عمليات بيع حقيقية وتقع المسؤولية بالتضامن بين مصدر الفاتورة المصطنعة والمستفيد منها.
- ١١ - عدم إمساك المسجل سجلات أو دفاتر محاسبية منتظمة وفقاً لأحكام المادة (١٣) من هذا القانون .
- ١٢ - حيازة السلع الخاضعة للضريبة بقصد الإتجار مع العلم بانها مهربة .
- ١٣ - عدم تقديم إقرار ضريبي نهائي وتسديد كامل الضريبة المستحقة بموجب هذا القانون خلال ستة أشهر من تاريخ إلغاء التسجيل .
- ١٤ - عدم الالتزام بأحكام المادة (٤٠) أو المادة (٤٢) من هذا القانون .
- ١٥ - وضع علامات أو أختام مصطنعة للتخلص من سداد ضريبة الجدول كلها أو بعضها .
- ١٦ - قيام المنتج أو الموزع أو التاجر ببيع سلع الجدول التي يكون وعاء الضريبة وضريبة الجدول عليها هو سعر بيع المستهلك بسعر أعلى من السعر الذي تم احتساب الضريبة عليه , سواء السعر المعلن من المنتجين أو المستوردين لتلك السلع أو الوارد بالقوائم السعرية

المحددة بمعرفة الوزير , وذلك كله دون سداد الضريبة المستحقة على زيادة ف السعر .

١٧ -حيازة سلع الجدول بقصد الإتجار دون أن يكون ملصقاً عليها العلامة المميزة (البندول) و التي يصدر قرار من الوزير بوضع هذه العلامة عليها.

١٨ -التصرف في السلع المعفاة من الضريبة وضريبة الجدول أو استعمالها في غير الغرض الذي أعفيت من أجله خلال فترة الحظر دون إخطار المصلحة و سداد الضريبة المستحقة.

١٩ -عدم الالتزام بأحكام المادة الرابعة أو المادة الخامسة من مواد الإصدار.

الخاتمة والتوصيات

لقد كان لتدابير الاحتواء والتخفيف من انتشار فيروس كورونا المستجد(كوفيد ١٩) آثار اقتصادية مفاجئة وعميقة. حيث أدت الأزمة الصحية إلى صدمات جانبية للعرض والطلب^(١)وقد أدت هذه التدابير إلى خفض الإنتاج، وخلق صدمات في العرض، مما أدى إلى انخفاض الطلب على الأعمال التجارية. وتشير تقديرات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إلى أن تدابير الاحتواء والتخفيف يمكن أن تؤدي إلى انخفاض مبدئي في النشاط الاقتصادي بحوالي ٢٥٪ في بعض البلدان ، وانخفاض إنفاق المستهلكين مبدئيًا بنحو الثلث.

بالإضافة إلى ذلك هناك درجة عالية من عدم اليقين بشأن تطور الوباء. حيث يوجد عدم يقين فيما يتعلق بالعدد الفعلي للأشخاص المصابين حالياً بالفيروس والذين سبق وأن أصيبوا به وتعافوا منه. يستند الدليل على فعالية

(1) Guerrieri, V. et al. (2020), Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?

تدابير الاحتواء والتخفيف إلى بيانات الأوبئة السابقة مثل الإنفلونزا، ولكن التأثير الفعلي لتدابير الاحتواء والتخفيف يعتمد أيضًا على توقيت وقوة التنفيذ التي قد تختلف عبر البلدان⁽¹⁾

إن التكاليف البشرية والاقتصادية للفيروس هائلة بالفعل، ويمكن أن تزداد. وعندما تتوفر الحلول الطبية من خلال العلاجات المحسنة، أو الاختبارات الموسعة، أو انخفاض عدد الحالات، أو توسيع أماكن المستشفى، فقد يكون من الممكن تخفيف تدابير الاحتواء والتخفيف تدريجيًا. ومع ذلك، هناك قدر كبير من عدم اليقين بشأن نتائج هذه الجهود. ويبقى أيضًا أن نرى كيف سيتطور سلوك المستهلك والعمل عندما يصبح الاحتواء والتخفيف أقل تشددًا. وهنا يحتاج صانعو السياسات إلى تحديد أهدافهم والتواصل بها بوضوح والعمل على الحفاظ على الثقة.

وفي ظل الأزمة تواجه كل من السياسة المالية والإدارة الضريبية عددا من التحديات،

ويتمثل التحدي المباشر للسياسة في دعم الجهود المبذولة للحد من الأزمة الصحية. وهذا يتطلب تحسين تمويل وتشغيل أنظمة الرعاية الصحية في أسرع وقت ممكن من خلال زيادة القدرة على العناية المركزة وتوريد المواد الوقائية، فضلا عن دعم الجهود لتطوير الاختبارات، العلاجات واللقاحات. وكلما كانت الجهود المبذولة للتصدي للفيروس أقوى، كلما كان تأثير الفيروس والتأثيرات الاقتصادية المرتبطة به أكثر محدودة⁽²⁾

(1) OECD (2020), Coronavirus (COVID-19): Joint actions to win the war, Statement by OECD Secretary General, <https://www.oecd.org/about/secretary-general/Coronavirus-COVID-19-Joint-actions-to-win-the-war.pdf> (accessed on 2 April 2020).

(2) Eichenbaum, M., S. Rebello and M. Trabandt (2020), "The Macroeconomics of Epidemics", NBER Working Paper 26882, <http://dx.doi.org/10.3386/w26882>.

والتحدي الثاني هو الحد من الآثار السلبية لتدابير الاحتواء والتخفيف على الأسر والشركات.

ويتمثل التحدي الثالث في دعم الانتعاش الاقتصادي لضمان سرعة الانتعاش من الأزمة قدر الإمكان.

ويتمثل التحدي الأخير في تعزيز مرونة النظم الاقتصادية والصحية. وهذا يشمل الحاجة إلى تعزيز قدرة النظم الصحية على الاستجابة للأوبئة مبكراً ، مع مراعاة الاستخدام المتزايد لآليات الاستجابة السريعة .

وتواجه الإدارة الضريبية في ظل الأزمة الاقتصادية عدداً من التحديات المتعارضة فيما بينها، تتمثل في انخفاض الإيرادات الضريبية مع ضعف الدعم الحكومي للإدارة، في ذات الوقت الذي تتزايد فيه أعباؤها.

وتتمثل أعباء الإدارة الضريبية في ظل الأزمة في ضرورة قيامها بدور متعدد الجوانب، فهي من ناحية تسعى إلى الحد من حالات التهرب الضريبي وعدم الإذعان التي تتزايد احتمالاته في ظل الأزمات، وفي الوقت ذاته تتحمل مسئولية تقديم العون للممولين لمساعدتهم على أداء التزاماتهم. مما يفرض عليها من ناحية تفعيل إجراءات التنفيذ للحد من التهرب، بجانب تفعيل إجراءات الدعم لرفع قدرة الممولين على الإذعان الضريبي.

ولا شك أن كلا الأمرين بحاجة إلى دقة في الأداء حتى لا يطفئ أحدهما على الآخر. بحيث لا تفرط في تقديم الدعم على نحو يسمح بإفلات غير ملتزمين، ولا أن تتشدد في إجراءات التنفيذ بما قد يترتب عليه مزيداً من الضغوط على الممولين وتعرضهم لمخاطر الانهيار.

والقيام بهذه المهمة هو أمر مطلوب في كل وقت إلا أنه في ظل الأزمات الاقتصادية يفرض نفسه بشكل أكثر إلحاحاً وأدق تطبيقاً. وهو ما يتطلب دراسة كيفية تفعيل دور الإدارة الضريبية في ظل الأزمات الاقتصادية.

وقد حاولت هذه الدراسة تقديم مجموعة من الاقتراحات للحكومات حول دور كل من السياسة والإدارة الضريبية في دعم الاقتصادات خلال الأزمة، حيث يتمثل الهدف في وقف تفشي الفيروس. ويتبع ذلك سياسات التخفيف، حيث غالبًا ما تتطوي إجراءات الاحتواء والتخفيف على فرض قيود قوية على النشاط الاجتماعي والاقتصادي، بما في ذلك التباعد الاجتماعي والإغلاق.

ويمكن أن يتبع الاحتواء والتخفيف مرحلة انتقالية من المحتمل أن تكون طويلة. في هذه المرحلة، يمكن أن يكون تخفيف التدابير تدريجيًا، حسب نوع النشاط، أو جزئيًا، حسب الموقع أو الديموغرافيا. كما يمكن أن يكون أيضًا منقطعًا، أي استرخاء ثم شد مرة أخرى مع تزايد مخاطر تفشي المرض. ثم مرحلة ما بعد COVID-19 الوبائية.

على هذه الخلفية، يمكن ملاحظة أو توقع أربع مراحل عريضة للسياسة. على النحو التالي:

المرحلة الأولى: مرحلة الاستجابة الأولية لتفشي المرض، مع التركيز على السيولة ودعم الدخل، تدريجيًا إلى جهد أكثر استدامة للحد من الآثار السلبية للاحتواء والتخفيف

المرحلة الثانية: التي تبدأ أثناء الاحتواء والتخفيف، وتستمر في الانتقال من الاحتواء والتخفيف.

المرحلة الثالثة: وهي مرحلة التعافي، مع ملاحظة أنه في بعض الحالات قد تحتاج تدابير الاحتواء والتخفيف إلى إعادة.

المرحلة الرابعة: وهي مرحلة ما بعد الأزمة ويمكن أن نطلق عليها مرحلة استعادة المالية العامة.

مع ملاحظة أن هذه المراحل قد تتداخل جزئيًا، وقد تختلف عبر البلدان. وقد تم مناقشة أولويات السياسة الضريبية ودور الإدارة الضريبية في كل

مرحلة من هذه المراحل، و قبل ذلك تم إعطاء فكرة موجزة عن أزمة كورونا وانعكاساتها على الإذعان الضريبي،

وقد تبين من الدراسة أنه من المتوقع تراجع الإذعان الضريبي خلال الأزمة الحالية وأن عدم الإذعان سوف يظهر بوضوح أكثر في القطاعات الأكثر تأثراً بالانكماش الاقتصادي، بحيث يصبح عدم الإذعان هو الأكثر شيوعاً، وكلا الأمرين وهما تناقص الإذعان وانتقاله إلى القطاعات الأكثر تضرراً يدعو الإدارات الضريبية إلى مزيد من الحذر. ومما يزيد الأمر خطورة تلك الآثار المتعاقبة لانخفاض الإذعان **counter cyclical** وهذا ما يمكن أن نسميه بمضاعف عدم الإذعان، وهو ما يؤدي إلى آثار مضاعفة على الاقتصاد والإدارة المالية، ويصبح من غير الملائم الاستسلام لحالة عدم الإذعان في ظل الأزمة، وأنه من اللازم السعي نحو تقليل هذا الأثر السلبي للانكماش الاقتصادي، لذلك يلزم أن تطور الإدارة الضريبية استراتيجية مواجهة الأزمات وما ينتج عنها من عدم الإذعان. وكي تكون الاستراتيجية ناجحة يجب أن تبنى على أهداف واضحة وأدوات تنفيذية مناسبة.

وبالنسبة لمراحل الأزمة ودور كل من السياسة والإدارة الضريبية فيمكن إيجاز الأمر فيما يلي:

في المرحلة الأولى تلعب السياسة المالية دوراً رئيسياً في سرعة تقديم الدعم المالي للشركات والأسر. ومع ذلك، يجب أن تكون السياسة المالية جزءاً من حزمة السياسات العامة التي تجمع بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية لا سيما الصحية والنقدية. وقد تصرف العديد من الدول بقوة للحد من المشقة الناجمة عن الآثار المباشرة لتدابير الاحتواء والتخفيف والسماح باستئناف النشاط الاقتصادي بسرعة. قد ركزت السياسات المالية والنقدية والمالية القصيرة الأجل على الحفاظ على سيولة الأعمال ودعم دخل الأسرة.

مع ملاحظة اختلاف مزيج السياسات اعتمادًا على بنية السياسة الخاصة بكل بلد.

وقد تتغير طبيعة المخاطر خلال هذه المرحلة من السيولة إلى الملاءة مما يتطلب سياسة مالية أوسع نطاقًا وأكثر استدامة. فكلما كانت عمليات الإغلاق أطول، زادت الضغوط على الميزانيات العمومية الثابتة حتى إذا تم توفير دعم السيولة. يمكن أن تشمل الأدوات تأجيل مدفوعات الضرائب، والتي يمكن أن تكون مشابهة للقروض بدون فوائد، وبعض البلدان تمضي قدمًا في التنازل عن مساهمات الضمان الاجتماعي وضرائب مختارة، أو استلام مدفوعات الأجور. فضلًا على ضرورة الاهتمام بدعم الأسر المتضررة لمساعدتهم على التعامل مع مخاطر أكبر من فقدان الوظائف والدخل، مع استمرار الأزمة.

وعلى مستوى الإدارة الضريبية تحتاج مواجهة تحديات هذه المرحلة أن تسعى الإدارة الضريبية إلى تحقيق هدف مزدوج يتمثل في تخفيف الأعباء على الإدارة وعلى الممولين، ويتحقق الشق الأول بمشاركة القطاع الخاص في القيام ببعض مهام الإدارة الضريبية وتقليل عدد الملتزمين، ويتحقق الشق الثاني والمتعلق بتخفيف الأعباء على الممولين من خلال تقديم بعض الدعم لهم لتمكينهم من مواجهة تحديات الأزمة.

وفي المرحلة الثانية وهي مرحلة التعافي تواجه كل من السياسة والإدارة الضريبية تحديات من نوع مختلف يحتاج إلى حزمة من السياسات والأدوات لمواجهتها بفعالية.

على مستوى السياسة المالية يتم التركيز على التحفيز المالي لدعم الاستثمار والاستهلاك، حيث قد يؤدي تراكم ديون الشركات والأسر المعيشية وزيادة حالات إغلاق الأعمال والبطالة وزيادة عدم اليقين الاقتصادي إلى

تقليل الاستثمار والاستهلاك في المستقبل. وعندما يكون الانتعاش ضعيفًا ، قد تكون هناك حاجة للحفاظ على السياسة المالية التوسعية لفترة مستدامة لتحفيز الاستثمار والاستهلاك على نطاق أوسع ، وبناء الثقة.

مع ملاحظة أن الانتقال من الاحتواء إلى المرحلة التعافي قد لا يكون متماثلًا، مع إزالة تدابير الاحتواء والتخفيف بشكل تدريجي فقط. وهذا يزيد من مخاطر الآثار غير المتجانسة عبر الشركات والأسر. وقد يستمر ضعف التوريد أيضًا في حالة اختلاف وتيرة ومدى الاسترخاء عبر البلدان أو المناطق ، مما يؤدي بدوره إلى تقليل الإنتاجية.

يجب أن يتم التحفيز بدقة وتوجيهه بشكل جيد وعند الانتقال نحو التحفيز ، يجب أن تتم إزالة التدابير قصيرة المدى التي تم إدخالها في مراحل الاحتواء بعناية وبشكل تدريجي، مع مراعاة كيفية تأثر الشركات والأسر المختلفة بشكل مختلف.

وتشير الدروس المستفادة من الأزمة المالية العالمية إلى أن ضعف التحفيز المالي أدى إلى الانكماش المبكر، مما أدى إلى إطالة الأزمة وتفاقم أوضاع الديون بشكل غير ضروري. كما قد يلزم تكييف التحفيز إذا استمرت اختناقات العرض أو إذا واجهت بعض القطاعات ارتفاعًا قويًا في الطلب.

يجب أن تتطابق السياسات مع الظروف الخاصة بالدول ولن يكون هناك نموذج واحد يناسب الجميع. على وجه الخصوص ، قد تواجه البلدان النامية تحديات محددة نظرًا لأنظمة الرعاية الصحية الضعيفة ومساحتها المالية المحدودة. في حين أن الدول ذات الدخل المنخفض والقدرة المنخفضة على المستوى الدولي قد كافحت بشكل خاص للاستفادة من المعايير والأدوات الدولية التي تم تطويرها في السنوات الأخيرة. على المدى القصير ، قد تجد البلدان الغنية بالموارد أن وضعها الاقتصادي والمالي يزداد سوءًا بسبب صدمات أسعار النفط الأخيرة. وبالتالي ، ستختلف أولويات السياسة وكذلك

مجال الاستجابة السياسية عبر البلدان. في حين أن معظم التمايز في السياسات سيحدث على المستوى المحلي ، فقد يكون هناك أيضًا مجال لبعض التمايز على المستوى الدولي ، حيث قد تستفيد البلدان ذات الدخل المنخفض والقدرات المنخفضة من التدابير الإضافية.

أما على مستوى الإدارة الضريبية فيجب أن تسعى الإدارة إلى تقليل المنازعات الضريبية قدر الإمكان حتى تساعد الاقتصاد القومي للبدء في مرحلة انطلاق جديدة، مع الحد من فرص التهرب من خلال دعم الإدارة الضريبية بوسائل تحسين التواصل مع الجهات ذات الصلة وأهم هذه الآليات تحقيق الدمج بين الإدارات الضريبية في حال تعددها، ومنحها درجة أعلى من الاستقلالية.

وفي المرحلة الثالثة وهي مرحلة ما بعد الأزمة وتعرف هذه المرحلة بمرحلة استعادة المالية العامة ، حيث يتحول اهتمام السياسة الضريبية للمساعدة في استعادة المالية العامة. قد تكون الضغوط المالية على الحكومات الناتجة عن تدابير الدعم المقدمة للشركات والأسر في مراحل سابقة كبيرة بمجرد أن تتعافي الاقتصادات، قد تحتاج البلدان إلى النظر في طرق زيادة الإيرادات لاستعادة الاستدامة المالية طويلة الأجل وتمويل الاستثمارات العامة لتعزيز مرونة النظم الصحية، ومعالجة المخاوف المتعلقة بالتوزيع والمخاطر الأخرى طويلة المدى. ومع ذلك ، يجب تحديد توقيت زيادة الإيرادات وتنفيذها بعناية لتكون متسقة مع أهداف النمو والشمولية والاستدامة.

وهنا يجب على الإدارة الضريبية أن تقوم بدور فعال من خلال إجراءات التدقيق، والتحصيل، ودعم ميزانية الدولة المنهكة خلال المراحل السابقة للضرورة، بالإضافة إلى بذل أقصى جهد لمكافحة الفساد الضريبي، الذي من المحتمل بدرجة كبيرة استغلاله لظروف الأزمة في تحقيق مالم يكن ممكنًا في الظروف العادية.

نخلص مما سبق إلى التوصيات التالية:

١ أن لكل مرحلة من مراحل الأزمة ما يناسبها من السياسات والإجراءات.

٢ في المرحلة الأولى وهي مرحلة انتشار الفيروس ومحاولة احتواءه، يكون من المناسب أن تركز السياسات المالية والنقدية والمالية القصيرة الأجل على الحفاظ على سيولة الأعمال ودعم دخل الأسرة، وقد تتغير طبيعة المخاطر خلال هذه المرحلة من السيولة إلى الملاءة مما يتطلب سياسة مالية أوسع نطاقاً وأكثر استدامة.

٣ وعلى مستوى الإدارة الضريبية تحتاج مواجهة تحديات في المرحلة الأولى أن تسعى الإدارة الضريبية إلى تحقيق هدف مزدوج يتمثل في تخفيف الأعباء على الإدارة وعلى الممولين، ويتحقق الشق الأول بمشاركة القطاع الخاص في القيام ببعض مهام الإدارة الضريبية وتقليل عدد الملزمين، ويتحقق الشق الثاني والمتعلق بتخفيف الأعباء على الممولين من خلال تقديم بعض الدعم لهم لتمكينهم من مواجهة تحديات الأزمة.

٤ وفي المرحلة الثانية وهي مرحلة التعافي وعلى مستوى السياسة المالية يتم التركيز على التحفيز المالي لدعم الاستثمار والاستهلاك، ويجب أن تتطابق السياسات مع الظروف الخاصة بالدول ولن يكون هناك نموذج واحد يناسب الجميع.

٥ أما على مستوى الإدارة الضريبية في المرحلة الثانية من الأزمة فيجب أن تسعى الإدارة إلى تقليل المنازعات الضريبية قدر الإمكان حتى تساعد الاقتصاد القومي للبدء في مرحلة انطلاق جديدة، مع الحد من فرص التهرب من خلال دعم الإدارة الضريبية بوسائل تحسين

التواصل مع الجهات ذات الصلة وأهم هذه الآليات تحقيق الدمج بين الإدارات الضريبية في حال تعددها، ومنحها درجة أعلى من الاستقلالية.

٦ وفي المرحلة الثالثة وهي مرحلة ما بعد الأزمة ، يتحول اهتمام السياسة المالية للمساعدة في استعادة المالية العامة بعد الضغوط المالية الناتجة عن تدابير الدعم المقدمة للشركات والأسر في مراحل سابقة كبيرة. بمجرد أن تتعافي الاقتصادات، قد تحتاج البلدان إلى النظر في طرق زيادة الإيرادات لاستعادة الاستدامة المالية طويلة الأجل.

٧ يجب على الإدارة الضريبية في المرحلة الثالثة أن تقوم بدور فعال من خلال إجراءات التدقيق، والتحصيل، ودعم ميزانية الدولة المنهكة خلال المراحل السابقة للأزمة، بالإضافة إلى بذل أقصى جهد لمكافحة الفساد الضريبي، الذي من المحتمل بدرجة كبيرة استغلاله لظروف الأزمة في تحقيق مالم يكن ممكنا في الظروف العادية.

٨ يجب مراعاة أن هذه المراحل قد تتداخل فيما بينها. كما قد تختلف من بلد إلى آخر.

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية:

- ١ - د. إبراهيم عبد العزيز النجار ،موسوعة ضريبة المبيعات معوقات التطبيق وكيفية معالجتها،الدار الجامعية .
- ٢ - البنك الدولي: تقرير عن التنمية في العالم، الدولة في عالم متغير، ١٩٩٧م.
- ٣ - د.أحمد جمال الدين موسى، نحو نظرية اقتصادية عامة في التهرب الضريبي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة المنصورة، العدد الثامن عشر، أكتوبر ١٩٩٥.
- ٤ - د. المرسي السيد حجازي، التكاليف الاجتماعية للفساد، المستقبل العربي، السنة ١٢، العدد ٢٦٦، أبريل ٢٠٠١م.
- ٥ - د.عبد السلام أبو قحف ،إدارة الأعمال الدولية ، الدار الجامعية، ٢٠٠٤.
- ٦ - د. عبد الرحمن صبري: غياب الشفافية والمسائلة في الدول العربية، ورقة قدمت لندوة الفساد والتنمية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ١٩٩٩م،
- ٧ - د. عطية حسين أفندي: الممارسات غير الأخلاقية في الإدارة العامة، ورقة قدمت لندوة "الفساد والتنمية"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٨ - د.عمر عبد الخالق،أزمة اقتصادية عجلت بها كورونا ،مجلة الاقتصاد والأعمال، أبريل ٢٠٢٠.
- ٩ - د. رمضان صديق ، الإدارة الضريبية الحديثة، دار النهضة العربية ٢٠٠٦.

- ١٠ - د/ زياد عربية، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية، كلية الأمن والقانون، كلية شرطة دبي، العدد ١، السنة ١٠، يناير ٢٠٠٢م.
- ١١ - ماجد عبد الله المنيف: التحليل الاقتصادي للفساد وأثره على الاستثمار النمو، بحوث اقتصادية عربية، العدد ١٢، ١٩٩٨.
- ١٢ - د. محمود عبد الفضيل، الفساد وتداعياته في الوطن العربي، المستقبل العربي، السنة ٢٢، العدد ٢٤٣، مايو ١٩٩٩م

المراجع باللغة الأجنبية:

- 1- Aidt, T. and P. Jensen (2009), "The Taxman Tools Up: An Event History Study of the Introduction of the Personal Income Tax in Western Europe, 1815-1941.", Journal of Public Economics, Vol. 93..
- 2- AlnJames,RayBahl,andMattewN.Murray,Auditselecti on and income Tax un-derreportion in The Tax compliance Game,Jaurnal of Development Eco- nomics,42(October-1993) .
- 3- Alan M. Rugman and Lorraine Eden, Multinationals and Transfer Pricing, Croom Helm, London, 1985.
- 4- Alan Schenk and Oliver Oldman ,Value Added Tax A Comparative Approach ,Cambridge University Press, ,2007.
- 5- Alm,Tames and Welliam Beck,Tax Amnesties and compliance in the long Run:Atim series Analy- sis,National Tax journal,46,
- 6- Alberto cybo-ottone,Mergers and shareholder wealth in European Banking,Jurnal of Banking and Finance,2001(24)
- 7- Arvind K,Jain, Economics of Corruption, Kluwer Acadimic publisher, 1998.

- 8- Aridam Das-upta,shanto Ghosh and DilipMookherjee,Tax Administrartion Reform and Tax payer compliance In India,
- 9- Arturo Estrella,prospective Financial sector Mergers and Market Valuation,Journal of Banking and Finance,2001(25).
- 10-Beano Torgler, and Others,local Autonomy,Tax Morale, and The shadow Economy,Qut school of Economics and Finance,Working/Discuussion paper#243,December 2008.
- 11-Belinga, V. et al. (2014), "Tax Buoyancy in OECD Countries", No. Working Paper No. 14/110, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Tax-Buoyancy-in-OECDCountries-41661> (accessed on 3 April 2020)
- 12-Bemnotorgler ,Tax Amnesty and political Participa-tion,p.2.available at:www.estv-admin.ch/dokumentation/00075/00805/index.html?..
- 13-Bergamini, E. (2020), How COVID-19 is laying bare inequality, <https://www.bruegel.org/2020/03/how-covid-19-is-laying-bare-inequality/> (accessed on 8 April 2020).

- 14-Binh Tran-
Non, chris Evans, Michal Walpole, Katherine Ritchies
Tax compliance costs: Research Methodology. and
Empirical Evidence From Australia, National Tax
Journal, VOL.53, issue2, June 2000.
- 15-Bhagwati, Jaddish. Directly unproductive, profit-
seeking (Dup) Activities, "Journal of political Econ-
omy no 5 (October)
- 16-Broda, C. and J. Parker (2014), "The economic
stimulus payments of 2008 and the aggregate de-
mand for consumption", Journal of Monetary Eco-
nomics, Vol. 68/S, pp. S20-S36,
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jmoneco.2014.09.002>.
- 17-Cassone, Alberto, and card Marchese, Tax Amensties
as special sales offers: the Italian experience, puplic
finance.50..
- 18-Charlest. clotfeltet, Tax Evasion and Tax Rates: An
Analysis of individual Returns, The Review of Eco-
nomics and statistics, VOL, 65, NO.3 (Aug, 1983)
- 19-Colombia university- world bank conference on tax
Design and Institutional Reforms in Developing
Countries held in February 2000.

- 20–Costello p,2003 review of Aspects of income Tax self Assessment,parliament house, Canberra,24November2003.
- 21–DilipMookherjee, Incentive Reforms in Developing country Bureacracies. Lessons from Tax Administration,paper prepared for the Annual world Bank conference an DevelomentEconomicsm, Washington,D.C,April 30 and May.1997.
- 22–Dudine, P. and J. Tovar Jalles (2017), “How Buoyant is the Tax System? New Evidence from a Large Heterogeneous Panel”,IMF Working Papers, Vol. 17/04, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/01/20/How-Buoyant-is-the-Tax-SystemNew-Evidence-from-a-Large-Heterogeneous-Panel-44551> (accessed on 4 April 2020).
- 23–Eichenbaum, M., S. Rebello and M. Trabandt (2020), “The Macroeconomics of Epidemics”, NBER Working Paper 26882, <http://dx.doi.org/10.3386/w26882>.
- 24–El Sayed. A. Abdel Khalek, Direct Foreign Investment transnational corporations and the transfer of technology to Egypt ,ph-d thesis,univ of keele,England ,1986.

- 25–Gideon Yaniv, Tax compliance and Advance Tax payments: A prospect theory Analysis, National Tax journal, vol. 52 no 4 (December 1999)
- 26–Giovanni Dell’Ariccia, Paolo Mauro, Antonio Spilimbergo, and Jeromin Zettelmeyer, Economic Policies for the COVID–19 War, IMF Blog, APRIL 1, 2020.
- 27–Gita Gopinath, The Great Lockdown through a Global Lens, IMF Blog, JUNE 16, 2020.
- 28–Guerrieri, V. et al. (2020), Macroeconomic Implications of COVID–19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?
- 29–Guvenen, F. et al. (2019), Use It or Lose It: Efficiency Gains from Wealth Taxation, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w26284>.
- 30–Kevin M. Murphy, Andrei sheleifer and probert W. Wshny, why is rent–seeking so costly to growth? American Economic Review, May, 1993.
- 31–Kruger, Anne. The political Economy of the Rent–seeking society" American Economic review, 64, no. 3 (June),

- 32–Huang, Y. et al. (2020), “Saving China from the coronavirus and economic meltdown: Experiences and lessons”, in Baldwin, R. and B. Weder di Mauro (eds.), Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes, CEPR Press, London.
- 33–International tax dialogue conference on the VAT ,The value added tax experience and issues background, Rome , Marchm, 15–16,2005.
- 34–James Alam,Michael Mckee,and William Beck,Amajng grace;Tax Amnesties and compli-
ance,National Tax journal,vol.43no1,March 1990.
- 35–James Alm, and Others, Audit selection and firm compliance with aboard – based sales Tax, Geor-
gia state university,Androwyoung school of policy studies, working paper 6–42,March 2005,this paper can be downloaded at:
- ³⁶⁻ <http://aysps.gwu.edu/publiccrtions/2006/indes.htm>.
- 37–James Andreoni,Brian ERARD and Jonathan Feinstein, Tax compliance,Jounal of Economic litera-
ture,VOL.XXXVI(June1998) .

- 38–Jenofer F.Reinganum and Louis L.Wilde,Income Tax compliance in Aprincipal.Agent Frame–work,Journal of public Econmics,26,1985.
- 39–Jihad Azour, COVID–19 Pandemic and the Middle East and Central Asia: Region Facing Dual Shock, IMF Blog, MARCH 23, 2020.
- 40–John Brondolo, collecting Taxes During an Eco–nomic Crisis: challenges and policy options, IMF, July14,2009,SPN109/17.
- 41–Keen, M. and J. Mintz “The Optimal Threshold for a Value–Added Tax, “*Journal of Public Economics*, 2004, Vol. 88.
- 42–Keen, M. (20017), “VAT, Tariffs, and Withholding : Border Taxes and Informality in Developing Coun–tries”, IMF Working Paper 07/174, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/VAT–Tariffs–and–WithholdingBorder–Taxes–and–Informality–in–Developing–Countries–21122> (accessed on 7 April 2020).
- 43–Kristalina Georgieva, The Global Economic Reset— Promoting a More Inclusive Recovery, IMF Blog, JUNE 11, 2020.

- 44–Kristalina Georgieva, A Global Crisis Like No Other Needs a Global Response Like No Other, IMF Blog, APRIL 20, 2020.
- 45–Lagravinese, R., P. Liberati and A. Sacchi (2020), “Tax buoyancy in OECD countries: New empirical evidence”, Journal of Macroeconomics, Vol. 63, p. 103189,
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jmacro.2020.103189>.
- 46–Landais, C., E. Saez and G. Zucman (2020), A progressive European wealth tax to fund the European COVID response | VOX, CEPR Policy Portal, <https://voxeu.org/article/progressiveeuropean-wealth-tax-fund-european-covid-response> (accessed on 4 April 2020).
- 47–Mankiw, G. (2020), A Proposal for Social Insurance During the Pandemic,
<http://gregmankiw.blogspot.com/2020/03/a-proposal-for-social-insurance-during.html> (accessed on 7 April 2020).
- 48–Marron, D. (2020), If We Give Everybody Cash To Boost The Coronavirus Economy, Let’s Tax It | Tax Policy Center,
<https://www.taxpolicycenter.org/taxvox/if-we-give->

everybody-cash-boostcoronavirus-economy-lets-tax-it (accessed on 7 April 2020).

49-Martin Mühleisen, Vladimir Klyuev, Sarah San,
Courage under Fire: Policy Responses in Emerging
Market and Developing Economies to the COVID-
19 Pandemic,IMFBLOG,June3,2020.

50-MATTHEW.N MURRAY,Sales Tax compliance and
Audit selection, National Tax jour-
nal,Vol.48.mo.4,(Dec 1995).

51-McNabb, K. and P. LeMay-Boucher (2014), "Tax
Structures, Economic Growth And Development",
ICTD Working Paper 22,
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2496470>.

52-Meadows et AL: The Limits to Growth ,universe
Books, New York1972.

53-OECD,Tax Administration in OECD coun-
tries:comparative information servies (2004).

54-OECD (2014), "The crisis and its aftermath: A
stress test for societies and for social policies", in
Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators,
OECD Publishing, Paris,
[https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-5-](https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-5-en)
en.

- 55-OECD (2019), OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, OECD Publishing, Paris,
<https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>.
- 56-OECD (2020), "Evaluating the initial impact of COVID containment measures on economic activity",
https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126448-krc0cs6ia&title=EVALUATING_THE_INITIAL_IMPACT_OF_COVID_CONTAINMENT_MEASURES_ON_ECONOMIC_ACTIVITY.
- 57-OECD (2020), Flattening the COVID-19 peak: Containment and mitigation policies, OECD, Paris,
https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124_124999-yt5ggxirhc&title=Flattening_the_COVID-19_peak-Containment_and_mitigation_policies (accessed on 6 April 2020).
- 58-OECD (2020), Coronavirus (COVID-19): Joint actions to win the war, Statement by OECD Secretary General,
<https://www.oecd.org/about/secretary-general/Coronavirus-COVID-19-Joint-actions-to-win-the-war.pdf> (accessed on 2 April 2020).

59-OECD (2020), OECD Economic Outlook, Interim Report March 2020, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/7969896b-en>.

60-OECD, TAX AND FISCAL POLICY IN RESPONSE TO THE CORONAVIRUS CRISIS ,2020.

61-OECD (2020), Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response, https://read.oecdilibrary.org/view/?ref=119_119686-962r78x4do&title=Supporting_people_and_companies_to_deal_with_the_Covid-19_virus

62-Paolo Mauro, Corruption: Carouses, Consequences, and Agenda for further Research, Finance and development, March. 1998.

63-Peter D.Byrne ,Privatization in The Area of Tax Administration: An overview, Available at:www.cid.harvard.edu/hiid/508.bdf.

64-Robert Klitgaard, International Cooperation Against Corruption. Finance and Development. March, 1998.

65-Rajesh Kumar, privatization of Tax Administration, available at,www.hg.org/article.asp?id.7021.

- 66–Sahm, C., M. Shapiro and J. Slemrod (2010), Check in the Mail or More in the Paycheck: Does the Effectiveness of Fiscal Stimulus Depend on How It Is Delivered?, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w16246>.
- 67–Sancak, C., J. Xing and R. Velloso (2010), “Tax Revenue Response to the Business Cycle”, IMF Working Papers, Vol. 10/71, p. i, <http://dx.doi.org/10.5089/9781451982145.001>.
- 68–Scheve, K. and D. Stasavage (2010), “The Con-
scription of Wealth: Mass Warfare and the Demand
for Progressive Taxation”, International Organiza-
tion, Vol. 64.
- 69–Seelkopf, L., H. Lierse and C. Schmitt (2016),
“Trade liberalization and the global expansion of
modern taxes”, Review of International Political
Economy, Vol. 23/2.
<http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2015.1125937>.
- 70–Steel, I. and D. Phillips (2020), “How tax officials
in lower-income countries can respond to the
coronavirus pandemic”, ODI Briefing Note,
<https://www.odi.org/publications/16816-how->

taxofficials–lower–income–countries–can–respond–
coronavirus–pandemic (accessed on 8 April 2020).

71–Tait,A.A(1988) value Added Tax:International
practice and problems (Washington:International
Monetary Fund).

72–Tobias Adrian and CeylaPazarbasioglu, *Combating
COVID–19: How Should Banking Supervisors Re–
spond?*, IMF Blog, JUNE 15, 2020

73–Tullock, Cordon. The welfare costs of tariffs, mo–
nopolies and theft western Economic Journal, 5,
(June)

74–Vitor Gaspar, Paulo Medas, and John Ralyea,
State–Owned Enterprises in the Time of COVID–19,
IMFBLOG, MAY 7, 2020. IMF Blog, MARCH 23,
2020.

75–Vitor Gaspar, W. Raphael Lam, and Mehdi Raissi,
Fiscal Policies for the Recovery from COVID–
19,IMFBLOG, MAY 6, 2020.

76–Vito Tanzi, Corruption GovernmentalActivities&
Markets, finance and development, December,
1995

77–Wong, C. (2011), “The Fiscal Stimulus Programme
and Public Governance Issues in China”, OECD

Journal on Budgeting, Vol. 11/3,
<http://dx.doi.org/10.1787/16812336>.