

دورنمای عواید داخلی افغانستان

احمدشاه مبارز*

چکیده

عواید داخلی افغانستان در چند سال اخیر به صورت چشم‌گیر افزایش یافته است و توانسته است که محک‌هایی را که توسط صندوق بین‌المللی پول تعیین گردیده است، برآورده سازد. با وجود این، هنوز هم بخشی از مصارف عادی و بخش اعظم بودجهٔ انکشافی افغانستان از کمک‌های خارجی تأمین می‌گردد. برای سال‌های آینده یکی از محک‌های صندوق بین‌المللی پول و کشورهای کمک‌کننده برای دولت افغانستان، تأمین تمام مصارف عادی از عواید داخلی است. با توجه به این شرایط، درک درست از عوامل تأثیرگذار بالای عواید داخلی، موضوعی است که باید به آن پرداخته شود. به این منظور، در این مقاله به مکانیزم مدیریتی عواید و هم‌چنان عواملی که به صورت بالقوه بر افزایش عواید داخلی تأثیرگذاراند، پرداخته شده است. به اساس تحلیل نظری- کمی که در این مقاله صورت گرفته است، برمی‌آید که مدیریت درست و مؤثر روند جمع‌آوری عواید، مؤثرترین عامل در جمع‌آوری عواید است. در درازمدت گسترش پایه‌های عوایدی، به‌خصوص پایه‌های مالیاتی، می‌تواند سهم مؤثر در افزایش عواید داخلی داشته باشد.

اهداف مقاله: در این مقاله تلاش می‌گردد که منابع عایدات داخلی و نظام مدیریت عواید در افغانستان به بررسی گرفته شود. با استفاده از داده‌های موجود، روند جمع‌آوری عواید طی چند سال تحلیل گردیده و با استناد به نتایج آن، چالش‌ها و فرصت‌های رو به ظهور به بررسی گرفته می‌شود.

۱. چشمه‌های عواید در افغانستان

اگر نظام اقتصادی یک کشور را در فقدان دولت و کاملاً از دید اقتصاد بازار در نظر گیریم، اقتصاد متشکل است از دو عنصر تولیدکننده و مصرف‌کننده. تولیدکنندگان مجموع درآمدشان را سرمایه‌گذاری و مصرف‌کنندگان تمام درآمدشان را مصرف می‌کنند. در این صورت، تمام آنچه تولید می‌شود، مصرف می‌شود و یا به عبارت دیگر، نظم اقتصاد به صورت پایدار رهبری می‌گردد. ولی در واقع امر چنین نیست؛ چون مدیریت امور جمعی اداره امور کالاهای عمومی ایجاب می‌کند که نماینده عموم که عبارت از دولت است، دست به کار شود. دولت از طریق مکانیزم قانونی از مردم صلاحیت می‌گیرد تا امور عامه را مدیریت کند. دولت برای پیشبرد امور عامه برنامه‌های بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت طرح می‌کند. از جمله برنامه‌های کوتاه‌مدت دولت، بودجه است که در آن دولت برنامه‌هایش را برای یک سال تنظیم می‌کند. پس بودجه عبارت از برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و شامل پیش‌بینی درآمدها و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی است که به وصول سیاست‌ها و اهداف قانونی منجر می‌شود. بودجه دولت افغانستان توسط سندی که به نام «سند بودجه» یاد می‌شود، تنظیم و در اختیار مردم قرار می‌گیرد. طوری که در فوق تذکر داده شد، بودجه دولت متشکل از پیش‌بینی عواید و مصارف است. در این جا ما صرف بخش عواید را مورد بحث قرار می‌دهیم. به صورت عموم، عایدات دولت به دو دسته تقسیم می‌شود: الف) عایدات مالیاتی (Tax Revenue)؛ ب) عایدات غیر مالیاتی (Non-Tax Revenue).

مالیات عبارت از مبلغی است که اشخاص (طبیعی و حکمی) بخشی از عوایدشان را (فیصدی از درآمد) مطابق قانون به صورت اجباری و بدون توقع منفعت مستقیم از بابت آن، به دولت پرداخت می‌کنند.^۱ مالیات در واقع انتقال بخشی از درآمدهای جامعه به دولت و یا بخشی از

۱. برای مطالعه بیشتر در این مورد، به «اقتصاد مالیه عمومی» اثر تایلر مراجعه شود.

سود فعالیت‌های اقتصادی است که وارد خزانه دولت می‌گردد؛ زیرا ابزار و امکانات دستیابی به درآمد و سودها را دولت فراهم ساخته است. حقوق گمرکی نیز از لحاظ نظری اغلب در صنف مالیات تعریف می‌گردد و از جمله عایدات مالیاتی پنداشته می‌شود. حقوق گمرکی در واقع مالیاتی است که بر واردات و صادرات اموال به فیصدی معین، نظر به نوعیت اجناس، وضع می‌گردد. در افغانستان مالیات و گمرکات دو منبع عایداتی جداگانه طبقه‌بندی گردیده‌اند که به ترتیب توسط قوانین مالیات و گمرکات تنظیم می‌گردد.

منابع عایدات غیر مالیاتی عبارت از آن منابعی‌اند که به‌صورت مالیات اجباری توسط دولت از مردم اخذ نمی‌گردند. یا هرگونه عایدات به جز از مالیات تحت منابع عایدات غیر مالیاتی طبقه‌بندی می‌گردد. عواید غیر مالیاتی یا تجارتهای یا غیر تجارتهای. عایدات تجارتهای آن است که دولت در اثر خرید و فروش کالا و خدمات در بازار به‌شکل قیمت به‌دست می‌آورد؛ مثلاً خدمات پستی، عوارض حمل و نقل، سود قروض، فروش کالا و غیره. عواید غیر تجارتهای آن است که از بابت خرید و فروش کالا و خدمات حاصل نگردد. بخش عمده عواید غیر تجارتهای شامل عواید اداری می‌گردد. عواید اداری به عوایدی گفته می‌شود که از مدرک فعالیت‌های (نقش) اداری دولت عاید خزانه دولت می‌گردد. انواع عواید غیر مالیاتی در مجموع قرار ذیل‌اند:

۱. مساعدت‌های خارجی؛
۲. قروض: تمویل بودجه؛
۳. سود قروض (قروض دولت به دیگران)؛
۴. فروش املاک عامه؛
۵. کرایه املاک دولتی؛
۶. درآمد شرکت‌های دولتی (عایدات تجارتهای)؛
۷. درآمد قراردادهای (مانند درآمدی که دولت از شرکت‌های استخراج معادن به‌خاطر استخراج معادن اخذ می‌کند)؛
۸. فیس؛
۹. حق جواز فعالیت؛
۱۰. حق ثبت؛
۱۱. جریمه؛

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

۱۲. تحفه؛

۱۳. دارایی ضبط شده (ضبط ماترک بلاوارث)؛

۱۴. سائر عواید متفرقه (مانند درآمد از مدرک توزیع پاسپورت و...).

دیگرام ذیل طبقه‌بندی عواید در افغانستان را نشان می‌دهد:

۲. اداره امور عواید

عواید افغانستان در یک سیستم متمرکز مدیریت می‌گردد؛ طوری که عواید مالیات و گمرکات از مستوفیت‌های ولایات و سایر منابع عایداتی آن سالانه به وزارت مالیه انتقال می‌نماید و وزارت مالیه مطابق به آن، عواید سال آینده را سنجش و بودجه را طرح می‌کند. ساختار اداری و رهبری امور عواید در افغانستان در ساختار تشکیلات ریاست عواید وزارت مالیه توضیح گردیده است و به اساس آن ریاست عمومی عواید وزارت مالیه در جمع‌آوری عواید نقش محوری را ایفا می‌کند. برای تنظیم امور عواید برای هر صنف عوایدی که در فوق تذکر داده شد، قوانین مخصوص ساخته شده است. برای تنظیم عواید مالیاتی، قانون مالیات بر عایدات؛ برای تنظیم گمرکات، قانون گمرکات و به همین ترتیب برای اداره امور عواید غیر مالیات از قبیل استخراج معادن، عواید شهرداری و غیره، قوانین و طرزالعمل‌های مرتبط وضع گردیده‌اند.

۳. روند جمع‌آوری عواید در افغانستان

جمع‌آوری عواید داخلی افغانستان از اوایل دوره پس از طالبان الی سال ۱۳۸۷ با وجود عدم موجودیت مکانیزم‌های منظم و اتکا به سیستم قدیمی، روند افزایشی داشته است. نمودار ذیل روند جمع‌آوری عواید داخلی را واضح می‌سازد:

طوری که در نمودار فوق دیده می‌شود، در سال‌های ۱۳۸۷، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۳ جمع‌آوری عواید نسبت به سال‌های ماقبل از آن افت داشته است. اگر عواید داخلی را به تفکیک عناصر تشکیل‌دهنده آن تحلیل کنیم، دیده می‌شود که به‌صورت مستمر در جریان سال‌های مورد بحث عواید مالیاتی بخش اعظم عواید داخلی را تشکیل می‌دهد. از جمع عواید مالیاتی، عواید گمرکات نسبت به مالیات مستقیم مانند مالیات بر معاشات و مالیات بالای منفعت شرکت‌ها بیش‌تر است. نمودار ذیل عواید داخلی را به تفکیک عناصر تشکیل‌دهنده آن واضح می‌سازد.

طوری که در نمودار فوق دیده می‌شود، به‌صورت اوسط عواید داخلی سیر افزایشی داشته است؛ ولی در بعضی سال‌ها بنا به آنچه در گزارش‌های مالی مشکلات ساختاری و فضای نامناسب امنیتی خوانده شده است، عواید داخلی نسبت به سال ماقبل کم‌تر بوده است. طوری که در فوق تذکر داده شد، عواید مالیاتی متشکل است از مالیات بر عایدات، مالیات بر فروش اجناس و خدمات، مالیات بر حقوق و عواید گمرکات. چون هنوز سیستم عواید بر معاملات تجارتي (خرید و فروش) و مالیات بر ارزش افزوده هنوز به‌صورت نظام‌مند در افغانستان معرفی نگردیده است و سیستم کنترل از یک طرف بالای جمع‌آوری چنین مالیات وجود ندارد و از طرف دیگر درآمد قابل مالیات افراد و شرکت‌ها به‌صورت درست گزارش داده نمی‌شود، بناءً بنیه چنین مالیات ضعیف بوده و به این ترتیب بخش بسیار ناچیز عایدات افغانستان را تشکیل می‌دهد. لازم به تذکر است که مالیات بر مصرف، به‌خصوص مصرف مشترکین خدمات مخابراتی، جدیداً معرفی گردیده است و هنوز در گزارش‌های مالی در رابطه اطلاعات جهت تحلیل محققین موجود نیست. با شامل شدن پایه‌های جدید مالیاتی مانند مالیات بر مصرف مشترکین خدمات مخابراتی، مالیات بر خرید مسافری شرکت‌های هوایی، مالیات تصاعدی بر صرفیه برق و امثال آن، سهم مالیات غیر از عایدات در ست عواید مالیاتی بیش‌تر خواهد شد. نمودار ذیل عواید روند جمع‌آوری عواید مالیاتی را به‌صورت مقایسه‌ای واضح می‌سازد:

طوری که در نمودار دیده می‌شود، در عواید مالیاتی در قدم اول عواید گمرکات، در قدم دوم مالیات بر عایدات، در سطح سوم مالیات بر فروش اجناس و خدمات و در قدم چهارم مالیات بر حقوق قرار دارند. به‌صورت عموم در سال ۱۳۹۳ تمام عواید افزایش چشم‌گیر داشته است؛ ولی در سال ۱۳۹۴ کاهش یافته است. در این رابطه باید خاطر نشان ساخت که اخیراً وزارت مالیه افغانستان اظهار داشته است که از هدفی که از طرف سازمان‌های مساعدت‌کننده، به‌خصوص صندوق وجهی امانت برای بازسازی افغانستان منحصاً مشوق جهت کمک‌های بیش‌تر به آن وزارت تعیین شده بود، فراتر رفته است. چون گزارش قطعیه سال ۱۳۹۴ هنوز منتشر نشده است، امکان دارد مبلغ واقعی عواید جمع‌آوری شده نسبت به عواید پیش‌بینی شده آن که در این نمودار انعکاس یافته است، بیش‌تر باشد و روند جمع‌آوری عواید به‌صورت افزایشی باشد.

با وجود فرازونشیب عواید مالیاتی، هنوز هم این بخش از عواید نسبت به عواید غیر مالیاتی بیش‌تر است. طوری که در نمودار ذیل دیده می‌شود، عواید غیر مالیات بسیار رشد بطنی ولی

مستمر داشته است. اگر عواید مالیاتی را با عواید غیر مالیاتی مقایسه کنیم، هر دو نوع مالیات روند افزایشی داشته است؛ ولی افزایش در عواید مالیاتی با فرازونشیب زیاد توأم بوده است. این روند بیانگر واقعیتی است که جمع‌آوری عواید مالیاتی بیش‌تر تابع عملکرد اقتصادی یک کشور است؛ یعنی عواید مالیاتی مبتنی بر رشد اقتصادی کشور است. در سال‌هایی که رونق بازار خوب است، عواید قابل مالیات افراد و شرکت‌ها نیز بیش‌تر است و بنابراین، مالیات نیز بیش‌تر خواهد بود. ولی عواید غیر مالیاتی بیش‌تر به سیاست‌های دولت وابسته است؛ به‌گونه‌ی مثال: سیاست سرمایه‌گذاری دولت در عرصه سرمایه‌گذاری روی معادن و اخذ حق امتیاز، فروش دارایی‌های عامه از قبیل زمین، سود شرکت‌های دولتی و امثال آن وابسته است.

از تحلیل روند جمع‌آوری عواید داخلی افغانستان برمی‌آید که به‌صورت اوسط عواید داخلی افزایش داشته است و از این جمع عواید مالیاتی بخش اعظم عواید داخلی را تشکیل می‌دهد؛ ولی به اساس گزارش قطعیه عواید سال ۱۳۹۲، سهم عواید داخلی در تولید ناخالص داخلی کشور ۹,۱۳ درصد بود. به اساس گزارش‌های ابتدایی بانک جهانی که از وزارت مالیه افغانستان به‌دست آورده است، در سال ۱۳۹۴ عواید داخلی افغانستان ۹,۸ درصد می‌باشد. به این ترتیب، دیده می‌شود که عواید داخلی در این سال نسبت به سال قبل رشد اندک داشته است. اصولاً در کشورهای دیگر عواید داخلی ۴۰-۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهد و در کشورهای رو به توسعه مانند هند و پاکستان ۱۵-۲۰ تولید ناخالص داخلی را عواید داخلی تشکیل می‌دهد. سؤالی که در این رابطه مطرح می‌شود، این است که چرا با وجود تأکید مستمر بر نقش عواید داخلی در تحکیم بنیه‌های اقتصادی دولت و رهایی از کمک‌های بیرونی، هنوز هم سهم عواید داخلی در درآمد ملی ناچیز است؟

۴. علت‌های پایین بودن نسبت عواید داخلی و تولید ناخالص داخلی در افغانستان

اساساً عواید داخلی یک بخش تولید ناخالص داخلی یا مجموع درآمد یک کشور را تشکیل می‌دهد؛ بنابراین، می‌توان گفت که عواید داخلی تابع تولید ناخالص داخلی است. پس به هر اندازه که درآمد ملی در یک کشور بالا باشد، به همان تناسب عواید داخلی کشور نیز بالا می‌باشد. در افغانستان بنا به کاهش کمک‌های خارجی و به تعقیب آن کاهش تقاضای کل در اقتصاد، رشد

تولید ناخالص داخلی نیز نسبت به سال‌های قبل کاهش یافته است. نمودار ذیل روند رشد تولید ناخالص داخلی افغانستان را واضح می‌سازد.

طوری که در نمودار فوق دیده می‌شود، رشد تولید ناخالص داخلی از سال ۲۰۱۲ به بعد شدیداً افت کرده است. در سال ۲۰۱۶ درآمد نسبت به سال قبل ۲,۱ درصد رشد کرد و پیش‌بینی گردیده است که این روند در سال فعلی و سال‌های بعدی نیز ادامه یابد؛ ولی در بخش قبلی مقاله دیده شد، عواید داخلی افغانستان در مجموع از سال ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۴ به صورت اوسط رشد مثبت داشته است.

سؤالی که در این جا مطرح می‌شود، این است که در صورتی که عواید داخلی تابع درآمد ملی باشد و از طرف دیگر درآمد ملی کاهش یابد، چگونه ممکن است که در یک روند کاهشی، درآمد ملی تولید ناخالص داخلی یک روند افزایشی داشته باشد؟ پاسخ می‌تواند این باشد که شاید حجم درآمد ملی یگانه دلیل افزایش عواید داخلی نباشد.

عامل دیگر بر افزایش عواید داخلی می‌تواند نرخ مالیات و عوارض گمرکی باشد. نرخ مالیات و گمرکات توسط قانون مالیات بر عایدات و قانون گمرکات تعیین می‌گردد. چون این دو قانون، به استثنای معرفی ۱۰٪ مالیات بالای مشترکین خدمات مخابراتی، طی چند سال تغییر نکرده است، پس از سال ۲۰۰۹ بدین طرف می‌توان نرخ مالیات یا در مجموع اوسط نرخ عواید مالیاتی را ثابت فرض نمود. پس در صورت ثابت باقی ماندن نرخ عواید مالیاتی، نرخ مالیات به‌عنوان عامل تأثیرگذار بر افزایش عواید داخلی افغانستان مهم نبوده است. از طرف دیگر، دیده شد که در سال‌های اخیر از یک‌سو عواید مالیاتی و گمرکات رشد داشته است و از سوی دیگر سهم عواید غیر مالیاتی در مجموع عواید داخلی رو به افزایش بوده است. پس در نتیجه می‌توان استدلال کرد که عامل اصلی در افزایش و کاهش عواید داخلی در افغانستان، تولید ناخالص داخلی و نرخ مالیات نیست؛ بلکه بیش‌تر از آن گسترش مبنا یا پایه‌های عواید است؛ از این رو، جهت افزایش عواید داخلی باید پایه‌های عواید به‌خصوص عواید غیر مالیاتی مانند عواید اجاره ملکیت‌های عمومی، استخراج معادن شرکت‌های تجاری دولتی و نیمه‌دولتی و امثال آن گسترش یابند. برای کشور رو به توسعه مانند افغانستان تأکید بر عواید غیر مالیاتی از لحاظ تأثیر آن بر توزیع درآمد نیز مهم است؛ زیرا گسترش پایه‌های مالیاتی مانند وضع مالیات بر ارزش افزوده، توزیع درآمد را به ضرر گروه‌های کم‌درآمد جامعه تغییر می‌دهد و در نهایت منجر به فقر اقتصادی و سایر

عوامل اجتماعی نیز می‌گردد. پس برای افغانستان گسترش پایه‌های عواید داخلی از طریق تمرکز بر عواید غیر مالیاتی، بهینه‌ترین گزینه است. عواید غیر مالیاتی مانند عواید برگرفته از استخراج منابع طبیعی در آینده عمده‌ترین منابع عایداتی افغانستان را تشکیل خواهد داد؛ زیرا تأکید بیش از این بالای عواید مالیاتی فشار اضافی را بالای تولید ایجاد خواهد کرد و این امر مقرون به صرفه نخواهد بود.

منابع

۱. بانک جهانی (World Bank).
 ۲. بودجه ملی افغانستان در سال‌های مختلف.
 ۳. تایلر، اقتصاد مالیه عمومی.
 ۴. ماده (۴۲) قانون اساسی افغانستان.
5. E.A.R Selligman, Essays in Taxation, P 432.