

الخصخصة واطلاح النظام الضريبي في العراق

كريم عيسى حسان

كلية الادارة والاقتصاد-جامعة بابل

Kareem_alazzawy@yahoo.com

الخلاصة

من المعروف ان المؤسسات العامة تشكل الركن الاساسي لمعظم اقتصاديات الدول النامية لهذا ومن المنطق ان تتجه الانظار لاصلاح المؤسسات العامة كجزء من برنامج اصلاح اقتصادي شامل وقد استخدمت الدول النامية اساليب مختلفة لاصلاح مؤسسات القطاع العام ومن اهم تلك الاساليب واكثرها فعالية هو اسلوب الخصخصة وهذا الاسلوب لا يمكن ان يكون في وضع التطبيق مالم تنهيا له مقدمات وعوامل نجاح وارضية ملائمة ومن بين اهم هذه العوامل نظام ضريبي جديدة وفعال وداعم لهذه العملية وهذا لا يتم الا عبر اصلاح النظام الضريبي وجعله ملبياً ومناسباً لعملية الخصخصة المنشودة عبر تبني العديد من الاجراءات والقرارات الجريئة وصولاً لاقتصاد حر متطور وكفى اخذين بنظر الاعتبار بقية العوامل الاخرى وعلى راسها بيئة الاستثمار والمحيطين الاقليمي والدولي حتى تنصهر كل هذه العوامل في بوتقة واحدة كمدخلات لاصلاح الوضع الاقتصادي لاي بلد يطمح للتنمية واعادة الاعمار.

الكلمات المفتاحية: الخصخصة، الضريبة، اصلاح، العراق.

Abstract

It is well known that public institution constitute corner stone of most of the economies of developing countries and for this reason that all eyes of the reform of public institutions as part of a comprehensive economic reform program has been used developing countries different methods to reform public sector institutions and the most important of these methods and most effective is the style of privatization this technique cannot be put in the application unless taatho his introductions and success factors and floor appropriateness among the most of these factors tax system modern and efficient and supportive of this process and this is not only in reforming the tax system and make it responsive and suitable of the process desired

Keywords: privatization, tax reform, Iraq.

المقدمة

للنظام الضريبي وما يتصف به اثر يبدأ منذ التفكير الاولي لانشاء اي مشروع استثماري او الدخول في اي عملية استثمارية سواء كان مشروعاً تحت التأسيس ام شراء مشروع قائم او الدخول في اي عملية خصخصة او مشاركة للقطاع الحكومي فمواصفات هذا النظام او أهدافه او قانونيته اسس هامه يجب الالتفات اليها سيما في بلد مثل العراق يتسم بفقدان خارطة طريق لإصلاح البنى الاساسية واعادة الاعمار والسير ثانياً بطريق التنمية الشاملة... ويجب ان لا يغيب عن بال المخططين والقائمين على شان الضريبة والنظام الضريبي في العراق وضع مواصفات لهذا النظام تتناسب مع الحاجة لمشاريع اعادة الاعمار والخدمات وبما يشجع القطاع الخاص افراداً ومؤسسات الدخول في هكذا مشاريع وكذلك يجب الاخذ بنظر الاعتبار ما موجود في الدول المجاورة من نظم ضريبية واعفاءات و سماعات كي نشجع القطاع الخاص على استرداد اموالهم الموجوده في الخارج وتوظيفها داخل البلاد.

مشكلة البحث

يعاني الاقتصاد العراقي بشكل عام من تخلف في جميع قطاعاته الاقتصادية سواء أكانت في الزراعة أم الصناعة أم الخدمات وتحديداً في ميادين الاستثمار والانتاج نظراً لوجود معوقات وكوابح تعيق الارتقاء به وتطويره نحو الافضل بغية فسح المجال امام الرساميل الوطنية والاجنبية للولوج في عملية الخصخصة كجزء من العلاج من خلال تسهيل الاجراءات وتذليل العقبات ومن بينها طبيعة النظام الضريبي القائم بمكوناته الثلاثة (التشريع الضريبي ، والهيكل الضريبي ، والادارة الضريبية) من

اجل خلق بيئة ملائمة وجاذبة للاستثمار الوطني والاجنبي نتناغم وتكون حاضنه مشجعه لعملية الخصخصة المنشوده.

أهمية البحث

في ظل العولمة وثورة المعلومات والاتصالات والتي لم يكن العراق بمنأى عنها فضلاً عن ما حدث فيه من تحول سياسي واقتصادي واجتماعي بات من الضروري مواكبة التطورات العالمية المتسارعة ومواجهة التحديات الكبيرة من خلال بناء اقتصاد ديناميكي متنوع يلبي متطلبات المرحلة المقبلة ويتمتع بقدرة التعامل مع معطيات الواقع من خلال خطة علمية للإصلاح الاقتصادي من بين ما تتضمنها تبني اسلوب الخصخصة ما يعني أجراء اصلاحات اقتصادية فعالة ومن بينها اصلاح النظام الضريبي بالترافق مع هذه العملية.

فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها :- تتطلب عملية الخصخصة في العراق ضرورة اتخاذ خطوات مناسبة لأجراء تلك العملية من بينها اصلاح النظام الضريبي تشريعاً وهيكلأ وأداره.

هدف البحث

يهدف البحث الى دراسة واقع النظام الضريبي في العراق بمكوناته الثلاثة وتحليله لتشخيص مواطن القوة والضعف فيه واقتراح ما يمكن اقتراحه لجعل هذا النظام ملائماً ومحفزاً لعمليات التطوير والتحديث والتنمية والاصلاح من اجل مواكبة عملية الخصخصة وصولاً لاقتصاد حر سليم تماشياً مع متطلبات الدستور العراقي والتنمية المنشودة.

هيكلية البحث

للاوصول الى هدف البحث تم تقسيمه الى ثلاثة مباحث فضلاً عن الاستنتاجات والتوصيات وقائمة المصادر وعلى النحو الاتي:-

المبحث الاول / الاطار النظري لموضوعة الخصخصة

المبحث الثاني / ماهية النظام والاصلاح الضريبيين

المبحث الثالث / طبيعة العلاقة بين الخصخصة والنظام الضريبي في العراق

المبحث الاول

الأطار النظري لموضوعة الخصخصة

أولاً / معنى الخصخصة

ظهرت في الادبيات الاقتصادية العديد من الالفاظ للخصخصة مثل التخاصية وخصوصة ، ولكن اللفظة الانجليزية (Privatization) وعند التدقيق والتمعن في جذورها نجد انها تتمحور كلها حول معنى واحد ومضمون جوهري واحد يدور في فلك (التحول من القطاع العام الى الخاص الا ان مقتضى الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية تعطيها اللفظ المحدد).

وللخصخصة بمعناها العام ومنظورها الواسع بعدان اولهما اقتصادي والاخر سياسي فمن المنظور الاقتصادي تهدف عملية الخصخصة الى استغلال المصادر الطبيعية والبشرية بكفاءة عالية عبر تحرير السوق وتحجيم دور الدولة الاقتصادي وحصره في المجالات الضرورية وعبر ادوات محدده لضمان الاستقرار الاقتصادي...اما من المنظور السياسي فيعني اختزال دور الدولة وحصره في قطاعات اساسية تمس كيان المجتمع ككل بشكل اساسي مثل السياسة الخارجية والدفاع والقضاء والامن الداخلي والخدمات الضرورية.

وبإيجاز سريع ومكثف تشير الخصخصة الى مؤديات كثيرة مثل:-

١. يرى احد الخبراء الاقتصاديين (Jiyad) في الخصخصة (انها فقد للملكية والتحكم من القطاع العام الى القطاع الخاص بما يعني بيع الاصول)(هنا، ١٩٩٤).
 ٢. المعنى الشائع (نقل أنشطة القطاع العام الى القطاع الخاص). (شهاب، ٢٠٠٨).
 ٣. بيع الاصول المملوكة للدولة الى القطاع الخاص. (شهاب، ٢٠٠٨)
 ٤. اجمالاً الخصخصة تعني تقسيم الادوار بين الدولة وقطاعاتها المختلفة الاقتصادية مع القطاع الخاص بما يضمن الاستقرار والرفاهية والاستغلال الامثل للمواد والزمن. (محمد، ١٩٩٩)
 ٥. تحويل المشروعات العامة الى مشروعات خاصة سيما في مجال الملكية والادارة وصولاً الى مساعدة الدولة على زيادة كفاءة اقتصادها (مجدي ومحمود، ٢٠١١).
 ٦. يعرف البنك الدولي الخصخصة بانها (زيادة مشاركة القطاع الخاص في ادارة ملكية الأنشطة والاصول التي تسيطر عليها الحكومة او تملكها) .
- نستنتج من التعريفات السابقة للخصخصة ان معناها يتمحور حول تنازل الدولة من بعض ادوارها لصالح قطاع خاص وطني أو اجنبي للتخفيف عن اعباء الدولة واستغلال امثل وكفئ للموارد والقطاعات المخصصة عبر اليات وسياسات علمية وعملية واضحة المعالم قابله للتطبيق.
- ثانياً / أهداف ومبررات الخصخصة:**

من خلال ما تم ذكره من معاني للخصخصة يمكن قراءة اهم الاهداف التي ترمي اليها هذه العملية وهذه الاهداف يمكن عدّها في الوقت نفسه المبررات الرئيسة لهذه العملية وهي تختلف من دولة لاخرى تبعاً لاختلاف نظمها السياسية وفلسفتها الاقتصادية وتوجهاتها المستقبلية .

وبالامكان اجمال الاهداف الاساسية للخصخصة على النحو الاتي :-

١. الاداء الكفؤ للمشروعات عبر رفع مستوى استخدام الموارد البشرية والمادية وزيادة الانتاج والانتاجية وصولاً لتلبية متطلبات الجمهور كماً ونوعاً.
 ٢. تخفيف الكثير من الاعباء عن كاهل الدولة لجعلها تتفرغ لادوار اساسية اخرى يفترض ان تركز عليها عبر ترشيح هيكلها الاداري وذلك بانسحابها من اغلب الأنشطة ذات الطبيعة التجارية والاقتصادية وتركها للقطاع الخاص.
 ٣. الارتقاء بالجودة والمواصفات عبر ايجاد مناخ تنافسي بين القطاعات والوحدات الاقتصادية سواءً أكان داخل القطاع الواحد او بين القطاع الخاص والقطاع العام في بعض الفعاليات الانتاجية.
 ٤. بناء على مجاء اعلاه يتوفر مناخ مناسب لزيادة حجم الاستثمارات الفردية والجماعية مما يوفر رؤوس اموال لازمة لمتطلبات توسع الدولة في أنشطة ومشاريع جديدة لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها بمفرده.
 ٥. عملية الخصخصة تعد مقدمة للتوجة نحو اقتصاد السوق والحد من احتكار القطاع العام وتشجيع رؤوس الاموال الوطنية للاستثمار .
- ومن الجدير بالإشارة ان اهداف الخصخصة لا تقتصر على الاهداف الاقتصادية فحسب بل هنالك اهداف اجتماعية لها بأعتبار ان الهدف الاساسي لعملية الخصخصة هو الوصول الى الرفاهية العامة عبر تحسين الكفاءة الاقتصادية في توظيف الموارد وتقليل الهدر بما يفضي الى تخفيف التكلفة والاسعار وهذا بدوره يعمل على زيادة معدلات النمو الاقتصادي و زيادة الرفاه العام هذا من جانب. ومن الجانب الاخر فان التحول نحو

القطاع الخاص قد يساهم بشكل أو بآخر في إعادة توزيع الدخل القومي اجتماعياً وقطاعياً و جغرافياً فضلاً عن التقليل من اثره الضاره على المجتمع عندما يصاحب عملية التحول هذه المزيد من البطالة .

جدول (١)

أوجه الاختلافات بين القطاعين الخاص والعام

ت	الوجه	القطاع الخاص	القطاع العام
١.	مرونة التغيير	قطاع لديه حرية ذاتية في الحركة وهو بذلك اكثر قدرة على التعامل مع البيئة الاقتصادية والاجتماعية المحيطة به.	المصلحة الحكومية والبيروقراطية الادارية للدولة تفقده الحرية الذاتية في الحركة بالتبعية المباشرة للدولة.
٢.	الهدف	تحقيق بقاء المشروع و استمراريته ونموه وازدهاره عن طريق خدمة نافعة للمجتمع للحصول على ارباح ملائمة تحقق هدف المشروع (أي تعظيم المنفعة الخاصة بالدرجة الاساس).	تقديم خدمة نافعة للمجتمع ولا يهدف الى تحقيق الربح بالدرجة الاولى (أي تعظيم المنفعة الاجتماعية بالدرجة الاساس).
٣.	اللوائح الحاكمة للعمل	اللوائح والقيود الداخلية ليست مفروضة من الخارج الا القليل منها، لذلك يمكن تغييرها بسرعة حسب مقتضيات مصلحة العمل.	اللوائح مفروضة ويجب الالتزام بها حرفياً ومن الصعب تغييرها بسرعة وهذا منافي لطبيعة التعامل مع مسائل الإنتاج والتسويق.
٤.	الربحية*	يعتمد على معايير الربحية التجارية كأساس عند تقييمية للمشروع الاستثماري الخاص من حيث تكاليفه وعوائده.	يعتمد على معايير الربحية الاجتماعية كأساس عند تقييمه للمشروع الاستثماري العام من حيث تكاليفه وعوائده.

المصدر// ستيف هـ .م.هانكي ، تحويل الملكية العامة الى القطاع الخاص ، دار الشروق ، القاهرة - مصر ، ١٩٩٠ ، ص ٤٤

* تم إضافته من الباحث

ثالثاً / أساليب وطرائق الخصخصة

يوجد العديد من الطرائق والأساليب المستخدمة لتطبيق برامج الخصخصة تبعاً لاختلاف البيئات والعوامل الملائمة ومن أكثر هذه الطرائق انتشاراً أسلوب البيع الجزئي أو الكلي ، وأسلوب بيع ادارة وحدات القطاع العام الى القطاع الخاص وياً كانت الطريقة أو الأسلوب فان بيع ما نسبته (٥١%) على الأقل من اصول المشروعات المملوكة للدولة تعد خصخصة....

وإجمالاً ندرج ادناه اهم اساليب الخصخصة: (باسمة، ٢٠٠٩)

١. البيع المباشر:- ويعد أكثر الأساليب المستخدمة وتلعب العروض واختيار المشتري الذي يعرض سعر اعلى دوراً كبيراً في ذلك... وهذا الأسلوب يتطلب نفقات ادارية كبيرة وقد يكون البيع بالمزاد العلني اهم طرائق هذا الأسلوب ومن صور بيع الاصول :-

- أ. خصخصة جزء من الشركة.
- ب. بيع اسهم الشركة بالكامل بعد توقفها عن العمل وتصفيتها.
- ج. بيع الشركة بالكامل وهي مازالت تمارس نشاطها.
٢. بيع اسهم الشركة لمجموعة خاصة من المستثمرين .
٣. طرح الاسهم في اكتتاب عام :- حيث تقوم الحكومة ببيع جميع الاسهم التي تمتلكها الشركة او ببيع جزء كبير منها الى الجمهور من خلال طرح هذه الاسهم في اكتتاب عام.
٤. ضخ استثمارات خاصة جديدة في الشركة اذا كانت تعاني من قصور في راسمالها وفي حاجة ماسة للتمويل وكذلك اذا رغبت الحكومة في تغيير توليفة الملكية بينها وبين القطاع الخاص.
٥. شراء الادارة او العاملين في الشركة بحيث تتحول الشركات المساهمة الى شركات خاصة.
٦. التاجير والادارة بعقود متفق عليها:- حيث يقوم القطاع الخاص باستئجار الاصول او استخدام التسهيلات المملوكة للدولة لمواصلة الاعمال لحسابه الخاص.
٧. نظام القسائم :- استخدمت هذه الطريقة كثيراً في التسعينيات لاسيما في دول اوربا الشرقية وتتلخص في جمع كل الشركات المراد خصخصتها واعطاء شهادات لا يمكن لاصحابها تحويلها الى اسهم في شركات القطاع العام من خلال مزاد علني او استثمار صناديق الاستثمار للخصخصة ومن ميزات هذه الطريقة السرعة وتحويل عدد كبير من الشركات في ان واحد وتتغلب على نقص راس المال المحلي كذلك تتميز بالعدالة لعدم قصورها على عدد معين من السمنثمرين بل مفتوحة لكل الجمهور.

المبحث الثاني

ماهية النظام وأصلاح الضريبيين

اولاً / مفهوم النظام الضريبي

- هناك العديد من المفاهيم للنظام الضريبي وهنا نركز على مفهومين أساسيين هما..(يونس، ٢٠٠١):-
١. مجموعة القواعد القانونية والفنية التي تمكن من الاستقطاع الضريبي في مراحله المتتالية من التشريع الى الربط الى التحصيل.
 ٢. كافة العناصر الايديولوجية والاقتصادية والفنية التي يؤدي دمجها معاً وتفاعلها مع بعضها الى كيان ضريبي معين.
- بالنسبة للمفهوم الاول واضح مقصوده ويتركب من جناحين الاول ينحصر بالقواعد القانونية والفنية والثاني امكانية التشقيق بين هذه القواعد بعملية التحصيل الضريبي.
- اما المفهوم الثاني فهو عبارة عن ترجمة عملية للسياسة الضريبية وبهذا يكون الهيكل الضريبي عبارة عن مجموعة محدودة ومختارة من الضرائب بنوعها المباشرة و / او غير المباشرة والتي تتلائم مع طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وتشكل في مجموعها هيكلًا ضريبيًا متكاملًا يعمل وفق القوانين والتشريعات واللوائح النافذة .. و وفقاً لهذا المفهوم يمكن الوصول الى المكونات الرئيسة للنظام الضريبي والتي تتمحور بالاتي:-

١. اهداف محددة هي ذاتها اهداف السياسة الضريبية.
٢. التشريع الضريبي المعبر عنه بمجموعة القوانين والتشريعات الضريبية وما يصدر بعدها من لوائح تنفيذية ومذكرات تفسيرية.

٣. الهيكل الضريبي المكون من حزمة من الانواع المختلفة والمتكاملة من الضرائب.
٤. الادارة الضريبية التي تتولى عملية حصر الاوعية الضريبية ومن ثم تحرير مقدار الضريبة المفروضة واخيراً تحصيل وجباية الضرائب.
- بما ان اهداف النظام الضريبي يعد ترجمة عملية لاهداف السياسة الضريبية لذا تصبح اهداف النظام الضريبي واضحة ويمكن استنباطها من وظيفة الضريبة واسسها ومبادئها والتي يمكن اجمالها بالاتي:-
 ١. الحصول على جباية ضريبية ملائمة لتمويل بعض النفقات الاساسية للدولة.
 ٢. رفع مستويات الكفاءة الاقتصادية من خلال استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة وتسريع معدلات التنمية الاقتصادية.
 ٣. التخفيف من مشكلات عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي من خلال اجراءات عملية ومبادئ ملحة كتطبيق مبدأ (وظيفة الضريبة).
 ٤. تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي بين افراد المجتمع من خلال اسلوب (الضريبة - اعانة).
 ٥. توجيه الاستثمارات نحو القطاعات الضرورية للاقتصاد من خلال خلق فراغ ضريبي لها بشكلية المباشر و غير المباشر.

ثانياً/ ماهية الاصلاح الضريبي

١. معنى الاصلاح الضريبي - تتخذ عملية الاصلاح الضريبي معان عدة منها :-
 - أ. انها عملية تعني اضافة الشفافية على النظام الضريبي القائم سواء من حيث التشريع الضريبي وكذلك الهيكل والادارة الضريبيين وجعلها اكثر واقعية وتوسيع الاوعية الضريبية مع استبعاد الفقراء والتخفيف عن كاهلهم بشكل يقلل من المصروفات الضريبية ويفعل من النظام الضريبي ويجعله اكثر اتساقاً وتناغماً مع الاداء الداخلي المطلوب والتطورات الخارجية المتسارعة... (عدنان، ٢٠١١).
 - ب. كما تعني اعتماد المعايير والنظم العلمية الرصينة واعادة صياغة قوانين الضرائب وتنقيتها من الشوائب والاساليب المتخلفة بشكل جديد وبما يتناسب مع الواقع والمتطلبات الوطنية والاقتصادية والدولية كمحاربة الفساد الاداري في الاجهزة الضريبية واستخدام الاساليب التكنولوجية المتطورة في عمليات الجباية والتحصيل وكذلك استخدام الرقم الالكتروني لتعريف المكلف... (احمد، ٢٠٠٧).
 - ج. كذلك تعني اعادة تقويم الادارة الضريبية ومعالجة اوجة القصور والخلل وغيرها من الاختلالات التي تحتاج الى اعادة بناء وتنظيم في جميع مجالات العمل في الادارة الضريبية بما يكفل الارتقاء بمستوى الاداء وتحقيق الفاعلية والكفاءة والسهولة والمرونة..
 - د. واخيراً يقصد به ادخال تغيرات في النظام الضريبي من اجل القضاء على سلبياته كالغموض وكثرة الضرائب مما يصعب مهمة الادارة الجبائية في القيام بواجباتها خصوصاً امام التحول نحو اقتصاد السوق... (عدنان، ٢٠١١)

وصفوة القول بأن الاصلاح بالمعنى العام الشامل يعني مغادرة حالة الخطا وصولاً للحالة الافضل التي نعتقد انها مناسبة في ضوء المتغيرات والمؤشرات المحددة للوضع العام لاي ظاهرة وكل هذا يعتمد مراعاة الواقع ومتطلبات كل مرحلة وهذا القول يسري وينطبق على مفهوم ومعنى _ الاصلاح الضريبي _ الذي بات مطلباً ضرورياً وملحاً لكل البلدان .

ان عملية الاصلاح هذه ليست مرحلية أي ارتباطها بمرحلة زمنية معينة بل هي عملية ديناميكية ومستمرة مع استمرار عوامل واسباب ومتطلبات جديدة توجب هذه العملية طالما كانت سبباً وعاملاً مؤثراً في التطور والتنمية الاقتصادية.

٢. مبادئ الاصلاح الضريبي

هي المعايير والمرتكزات العلمية والعملية التي سوف تبنى عليها عملية الاصلاح الضريبي .ومن المعلوم ان هذه العملية ليست باليسيرة بل معقدة تستوجب العديد من التحولات الشاملة بدءاً من الادارة الضريبية والتشريع الضريبي وصولاً للوعاء الضريبي ومروراً بتصميم النظام الضريبي ومدى استجابته لدواعي الاصلاح والتحول سيما في الدول النامية هذا ويمكن تلخيص اهم مبادئ الاصلاح الضريبي بما يلي :-

١. اعتماد الواقعية في توسيع نطاق الوعاء الضريبي بتخفيض نسب الضرائب الموجودة والحد من المبالغة في درجات التصاعد الضريبي.

٢. يجب ان يكون تصميم النظام الضريبي عادل وفعال وبسيط يحقق الاهداف المرسومة له أي يلبي معايير العدالة والبساطة.

٣. وجوب شمول كل القطاعات الاقتصادية وكل الأنشطة الانتاجية بالضريبة .

٤. على السلطة التشريعية في البلاد اصدار قانون ينظم الضرائب يتسم بالعدالة والشفافية والعمومية في تحديد الافراد الخاضعين للضريبة وعدم ترك هذا الامر للادارة الضريبية.

٥. يجب ان يؤخذ بنظر الاعتبار مساواة معدلات الضرائب على الشركات بمعدلات الضرائب على راس المال في الخارج مما يشجع الاستثمارات الاجنبية والتعجيل بدخول رؤوس الاموال الى البلاد.

٦. اعطاء اهمية اكبر للضرائب غير المباشرة وجعلها ذات وزن نسبي كبير بين مكونات الهيكل الضريبي و ان فرض ضريبة المبيعات العامة ذات الوعاء المتسع وضريبة القيمة المضافة يجب ان يكونا عنصراً مهماً في برنامج الاصلاح الضريبي في الدول النامية حيث ان فرض مثل هذه الضريبة سوف يترتب عليه تحصيل موارد كثيرة ويحفز الافراد على الادخار والاستثمار . مع مراعاة الطبقات الفقيرة في المجتمع حيث ان واقع وتأثير الضرائب غير المباشرة عليها كبيراً الامر الذي يجعل من الضريبة غير المباشرة خرقاً لأحدى القواعد الحاكمة للضريبة وهي العدالة والمساواة.

٧. ان عملية جباية الضرائب وصولاً الى رفع الإيراد الضريبي للحكومة يجب ان تخضع لضوابط اساسية منها :- ما هو الدخل الذي يخضع للضريبة ؟ من يخضع للضريبة ؟ ماهي النسبة الضريبية ؟.

٨. لإصلاح الادارة الضريبية لابد من اعداد كادر ضريبي فعال من خلال رفع مستوى ادائه واختيار اعضائه على اساس موضوعي وتفعيل الدور الرقابي .

٩. اصلاح القوانين الضريبية من خلال مراجعة القوانين النافذة ونتائج العملية التي تمخضت عن تطبيق هذه القوانين واقتراح مشاريع القوانين البديلة .

٣. الاسس العلمية للاصلاح الضريبي

تختلف الاسس التي تركز عليها عملية الاصلاح الضريبي من بلد لآخر تبعاً لاختلاف ظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومدى نموها وتقدمها الاقتصادي وكذلك المستوى الثقافي والعلمي والتطور الحضاري للسكان لان الهدف النهائي لهذا الاصلاح هو الانسان ورفاهيته واستقراره فلا بد ان من اسس علمية واقعية منطقية لعملية الاصلاح فألكل يجمع على الاصلاح ولا يوجد خلاف على اهميته سواءً لجهة كونه احد

الركائز والاعمدات الرئيسة للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي او لجهة دور واهمية النظام الضريبي في تحقيق الاهداف المنشودة.

وبالامكان اجمال اهم الاسس التي يجب ان تبني عليها عملية الإصلاح الضريبي.. وهي:-

١. الآلية الميسرة:- وتتحقق من خلال مغادرة الاساليب القديمة والمعقدة في فرض تقدير وجباية الضريبة والتي تكلف الدولة نفقات وجهود اضافية وتضعف العلاقة بين المكلف والادارة.
٢. الحيادية والكفاءة في تقدير وجباية الضرائب.
٣. العدالة :- من اهم اسباب التهرب الضريبي والتمرد علي قوانين الضريبة هو انعدام العدالة الضريبية وان التزام العدالة من قبل الادارة يشجع المكلف على تنفيذ التزاماته المالية اتجاه الادارة الضريبية .
٤. الواقعية:- أي الاخذ بنظر الاعتبار عند اصلاح الهيكل الضريبي تكيف النظام الضريبي مع الواقع الاقتصادي والمالي ومستوى الدخل.
٥. قانونيا:- يجب العمل بموجب القاعدة المعروفة (لأضريبة بلا قانون) اي ان لا تفرض الا بقانون وان الإيرادات المتحققة من جباية الضرائب يجب ان تستخدم للاغراض العامة المشروعة فقط
٦. استقرار القوانين الضريبية قدر الامكان من خلال تقليل التعديلات المتكررة والا فان البلد يصبح طارداً للاستثمارات غير مستوعب للتحويلات الاقتصادية والاصلاحات وذلك لعدم توفر الاستقرار التشريعي.

٤- اهداف الإصلاح الضريبي

لاشك ان لكل عملية اصلاح اهداف قابلة للتحقيق باليات واضحة ومدرسة وهذا ماينطبق على الإصلاح الضريبي الذي يهدف لمجموعة من الغايات العامة والتي تنفرع منها اهداف ثانوية ويبقى تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والتنمية والرفاهية من ثوابت الاهداف المرجوة وعموماً يمكن حصر الاهداف الرئيسة للإصلاح الضريبي بما يلي:-

- أ. مجموعة الاهداف الاقتصادية ويأتي على راسها ضرورة جعل الإصلاح الضريبي البوابة الكبرى للإسراع بعملية التحول والإصلاح الاقتصادي وذلك عن طريق توفير الارضية الملائمة والمشجعة للخصخصة من خلال تملك وإدارة المشاريع العامة حسب اللوائح المعمول بها وصولاً لانجاح خطط الدولة في هذا الاتجاه وكذلك تحفيز العملية الاستثمارية واعادة توزيع الخريطة الاستثمارية للبلد بتوجيه الاستثمارات نحو القطاعات والأنشطة النافعة للاقتصاد الوطني.
- ب. مجموعه الاهداف المالية:- وتتعلق بتحقيق تدفقات مالية معقولة تنصف بالاستمرارية لاستخدامها في تمويل النفقات العامة والمشاريع ذات الصلة بالخطط الاقتصادية التنموية بمعنى ادق خلق مصدر مهم ومستقر وذو قيمة للإيرادات المالية اضافة للمصادر الاخرى.
- ج. مجموعه الاهداف الاجتماعية:- اي انعكاسات عملية الإصلاح على الوضع الاجتماعي بالنسبة للفرد والمجتمع وغالبها تتركز على تحسين مستوى المعيشة للأفراد والاهداف الاجتماعية يتركز على عاملين اساسيين هما:-

- أ. ايجاد الية فاعله وكفاءة لتوزيع الإيرادات وبالتالي الدخل بما يؤدي الى العامل الثاني وهو
- ب. تقليل الفارق الكبير بين طبقات المجتمع الغنية والفقيرة الامر الذي يعني سيادة العدالة التي تؤدي الى استقرار المجتمع.

والى جانب الاهداف الرئيسية للإصلاح الضريبي ، هناك اهداف اخرى جليها يتركز على ضرورة ايجاد اساليب واليات حديثة في تطبيق وجباية الضرائب ومغادرة القديم منها بالاضافة الى زيادة الوعي الضريبي لدى افراد المجتمع وجعلهم يشعرون بضرورة اداء الضريبة كواجب وطني.

٥- العلاقة بين الخصخصة واصلاح النظام الضريبي

عندما يعاني اي كيان اقتصادي الكثير من المشاكل نتيجة الاختلالات الهيكلية يتسبب تحمل ذلك الكيان الكثير من الابعاء منها المالية والاجتماعية وحتى السياسية بما ينعكس على المستوى المعاشي والرفاهية لافراد المجتمع مما يوجب ضرورة القيام باصلاحات اقتصادية من اجل تصحيح المسارات على مختلف الصعد وايجاد الحلول المناسبة لما يعانيه المجتمع سيما المشاكل الاقتصادية.

ان سلوك طريق الاصلاح يقتضي انتهاج ستراتيجمات جديدة للتنمية الاقتصادية تتناسب مع حجم المشكلات والتحديات من خلال تطبيق تدابير شاملة لتقوية وتعبئة الموارد الانتاجية وتعزيز كفاءة استخدامها باتتبع سياسات اقتصادية تركز على الاصلاحات الهيكلية في اقتصادها وهي على عدة اوجه منها:-

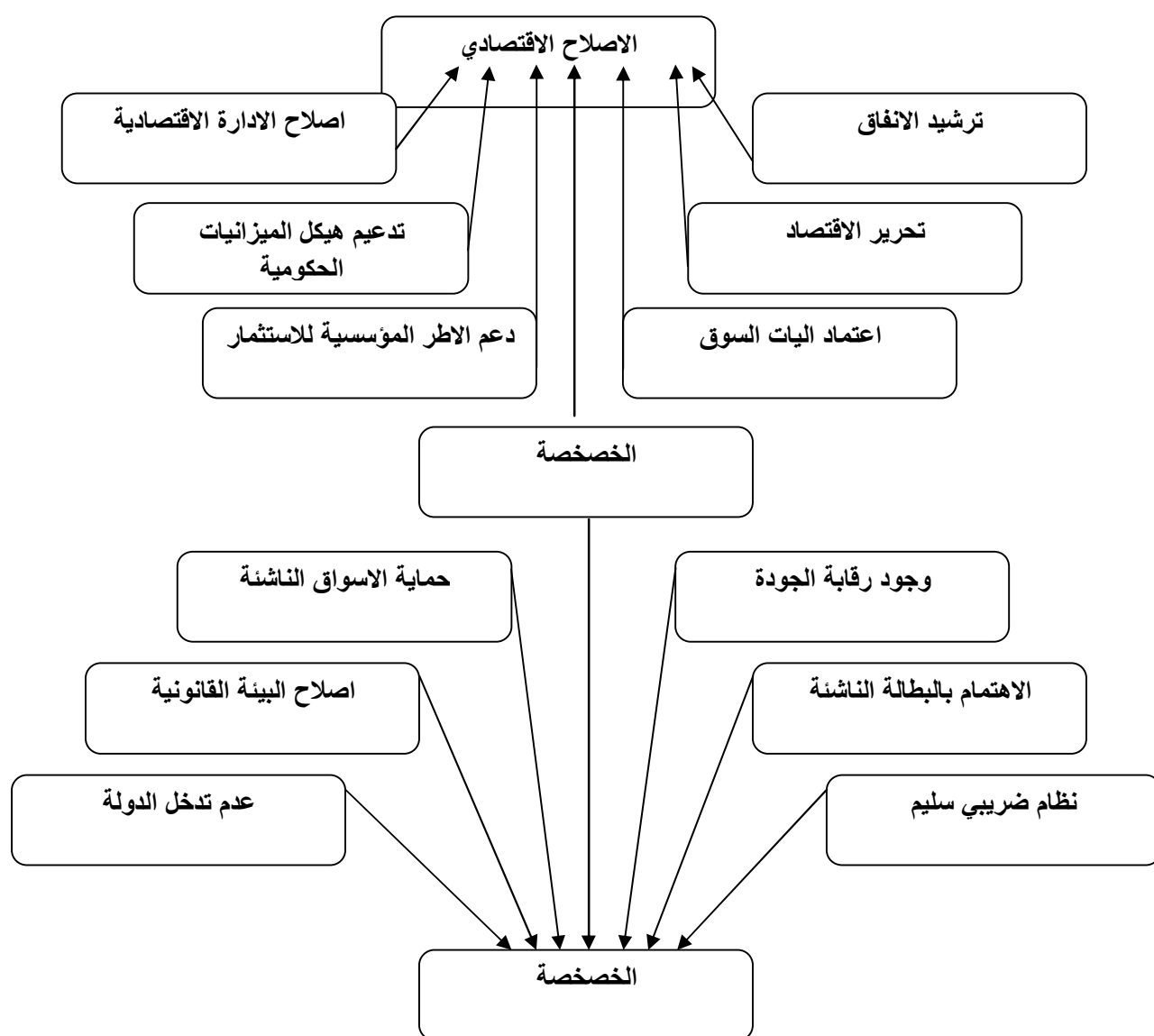
١. ترشيد الانفاق
٢. تحرير الاقتصاد
٣. اعتماد اليات السوق
٤. تدعيم هيكل الميزانيات الحكومية
٥. تحسين القدرة على اجتذاب التمويل الداخلي والخارجي
٦. دعم الاطر المؤسسية للاستثمار
٧. اصلاح الادارة الاقتصادية والنظم القانونية
٨. الخصخصة

اذن تعتبر الخصخصة من بين السبل المهمة لتعزيز واصلاح اي اختلال في الكيانات الاقتصادية اى ان تطبيق برامج الخصخصة يعتبر الخطوة الاولى على طريق تحقيق الاصلاح الاقتصادي والتخلص من الاختلالات الهيكلية التي تصيب مختلف قطاعات اي اقتصاد بمعنى اخر اعطاء فرص اكبر للقطاع الخاص في النشاط الاقتصادي.

ولما كان من بين الاهداف الرئيسية للخصخصة تحسين الكفاءة الاقتصادية وزيادة الانتاجية وتعزيز النمو الاقتصادي عن طريق تعزيز دور القطاع الخاص في النمو والنشاط الاقتصادي وفسح المجال امام المبادرة الخاصة والفردية لتشجيع الاستثمار وتوزيع الادوار بين القطاع العام والخاص لذا وجب البحث عن اهم السبل الكفيلة لتنشيط حركة الخصخصة المفضية الى زيادة الاستثمار وجذب رؤوس الاموال وكما هو معروف فان المستثمر ورجل الاعمال يبحث دائما عن الفرص المربحة والناجحة في اي مشروع يراد اللوج فيه حيث يبقى هاجسه الرئيس هو ضغط الكلف ما امكن الى ذلك سبيلاً ومن العناصر الهامة التي تدخل في توليف الكلفة كما هو معروف هو مقدار الضريبة او مايعبر عنه بالعبئ الضريبي اي مقدار الضريبة التي يتوجب على المستثمر دفعها نتيجة مزاوله اي نشاط اقتصادي كونه اصبح وعائاً ضريبياً ومن هنا لابد من تشجيع حركة الاستثمار والبناء وصولاً للتنمية بالقيام ببعض الاصلاحات على مستوى الضريبة والتشريع الضريبي والادارة الضريبية وهو ما يعرف بادبيات الاقتصاد (اصلاح النظام الضريبي) فبدون هذا الاصلاح تصبح عملية انجاز الخصخصة وتحقيق اهدافها امر صعب مما يستوجب وجود نظام ضريبي سليم اي ان الاصلاح الضريبي

يشكل العمود الفقري لنجاح برامج الخصخصة فوجود نظام ضريبي عادل وكفوء يساعد بشكل مباشر على منع التهرب الضريبي وبالتالي تشجيع المستثمرين على الدخول في عملية الخصخصة. ان عملية الخصخصة ليست برنامجاً اعتباطي خالي من التخطيط والعلمية بل يستند الى العديد من المرتكزات الاساسية حتى ياتي بالنتائج المرجوة ومن اهم هذه المرتكزات

١. وجود نظام ضريبي سليم عبر اصلاح ضريبي علمي واقعي.
 ٢. وضع سياسات عامة لجهة تحديد الأولويات للحد من امكانية استغلال الاسواق الناشئة.
 ٣. ايجاد اليات الرقابة من قبل الدولة للحفاظ على الجودة والنوعية المطلوبتين.
 ٤. مراعاة البطالة الناتجة خصوصاً في الفترات الانتقالية الى حين توازن السوق.
 ٥. الاهتمام بالبيئة القانونية التي تحكم صاحب العمل بالعامل فاستقرار العامل صمام امان للاستقرار الاجتماعي.
 ٦. عدم تدخل الدولة بشكل مبالغ فيه خاصة بالنسبة للقطاعات المخصصة.
- العلاقة بين الخصخصة واصلاح النظام الضريبي



المخطط من ألباحث

المخطط يوضح بشكل مركز العلاقة بين الاصلاح الاقتصادي واهم ركائزه والتي منها ترشيد الانفاق وتحرير الاقتصاد .. الى الخصخصة وكلها تصب في عمله الاصلاح كما تشير الاسهم الصاعدة المنطلقة منها من جهة ومن جهة الاخرى العلاقة بين الخصخصة ومتطلباتها والتي تنطلق منها الاسهم النازلة باتجاهها ومنها وجود رقابة الجودة وحماية الاسواق ... وضرورة وجود نظام ضريبي سليم ملائم ومشجع لعملية الخصخصة المنشودة والتي تعتبر من اهم خطوات الاصلاح الاقتصادي.

وبرغم تمتع الاقتصاد العراقي بوفرة موارده الطبيعية والبشرية الا انه يتميز بعدم تنوع ايراداته مما يجعله اكثر عرضه للصدمات الخارجية كما حدث ابان الحرب العراقية الايرانية وحرب الكويت والحصار الاقتصادي.

المبحث الثالث

طبيعة العلاقة بين الخصخصة واصلاح النظام الضريبي في العراق

سيتم التطرق في هذا المبحث الى موضوع الخصخصة في العراق من حيث اهدافها وواقعها فضلا عن بيان ملاح علاقتها بالنظام الضريبي فيه وضرورات اصلاحه خدمة لها اولاً:- مبررات واهداف الخصخصة في العراق.

عانى الاقتصاد العراقي ومازال من العديد من المشكلات والتحديات خلال العقود الاربعة الماضية البعض منها تركلة نظام شمولي وتوجهاته الهوجاء في السياسة والاقتصاد والتي دامت اكثر من ثلاث عقود من الزمن وما رافقها من حروب وويلات ودمار للبنى التحتية وقطاعاته الانتاجية الرئيسية فضلا عن الاختلالات الاقتصادية وازاء هذا الواقع المرير وبغية ضمان الاستمرارية لحركة الاقتصاد وتحفيزه اعتمد العراق نهج الاصلاح الاقتصادي منذ عام ١٩٨٧ ومن ابرز مظاهره عملية الخصخصة كجزء من الحل لذا اصبحت الخصخصة ضرورة حتمية للاقتصاد ولها العديد من المبررات التي يمكن اجمالها بالاتي:-

١- ضعف كفاءة القطاع العام العراقي ومؤشرات ذلك كثيرة كوجود البطالة المقنعة وانتاجية متدنية مع فرض تسعيرة مركزية لمنتجاته فضلا عن الدعم الحكومي المستمر للمشروعات العامة التابعة لها والتي تعمل بخسارة في الغالب منها وبالتالي انخفاض العائد على رؤوس الاموال المستثمرة في منشآت هذه القطاع.

٢- التدمير الذي حل في معظم البنى التحتية والارتكازية للاقتصاد العراقي نتيجة لعدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والحروب المستمرة خاصة في الفترة بعد الحرب العراقية - الايرانية صعودا سيما المؤسسات المالية والمصرفية والصحية والتعليمية والمواصلات والاتصالات حيث تم تدمير (١٥٨) منشأة حكومية. (لهيب، ٢٠٠٥).

٣- تذبذب بعض المؤثرات الخاصة بالاقتصاد العراقي والتي تتطلب العديد من الاجراءات لتشجيع القطاع الخاص للولوج وبقوه في ميدان الاصلاح الاقتصادي كمخرج لحل بعض المشكلات الاقتصادية المتفاقمة مع الاخذ بنظر الاعتبار خصوصية المجتمع العراقي سياسيا واقتصاديا واجتماعيا ومن هذه المؤثرات:-

أ- تعرض الامن الغذائي لاختناقات كبيرة نتيجة شح الانتاج سيما بعد فرض الحصار الاقتصادي فاضحى (٧٠%) (لهيب، ٢٠٠٥) من استيرادات العراق هي من المواد الغذائية اخذين علما ان البطاقة التموينية افتقدت الكثير من عناصرها الغذائية الضرورية

ب- انخفاض القيمة الشرائية للعملة الوطنية حتى أصبح الدولار الأمريكي يساوي ثلاثة الاف دينار عراقي وهذا ناجم من الهبوط الكبير في سعر صرف الدينار العراقي نتيجة عدم اتباع سياسات مالية ونقدية سليمة .

ج- تدهور مستوى دخل الفرد العراقي ليصبح مقاربا لمتوسط دخل الفرد في افقر بلدان العالم نتيجة انخفاض قيمة الناتج المحلي الاجمالي من (٦٠) مليار دولار قبل عام ١٩٩٠ لتصل الى (٢٥.٥) مليار دولار عام ٢٠٠٢ م .(فولتير & عصام، ١٩٩٩).

د- الزيادة الكبيرة في الانفاق الحكومي لم يصاحبها زيادة موازيه في الانتاج المحلي او الصادرات مما انعكس سلبا على مؤشرات التضخم حيث ازدادت معدلاته بشكل متصاعد بلغت (٣٦.٩%) عام ١٩٨٨م و(٩٥%) عام ١٩٩٨ (مديحة، ٢٠٠٥).

٤- اما على المستوى الخارجي فان المديونية الضخمة ومحدودية مصادر العراق من العملة الاجنبية بسبب اعتماده بشكل رئيسي على واردات النفط صارت من مبررات الاذعان لشروط المؤسسات العالمية (البنك وصندوق النقد الدوليين) نتيجة تعامل العراق بعد العام ٢٠٠٣ معهما ومن هذه الشروط اعطاء دور كبير للقطاع الخاص في عملية ادارة الاقتصاد الوطني وقيادة وامتلاك المؤسسات الانتاجية الجديدة والقائمة .

وبعد ان تعرفنا على اهم مبررات الخصخصة في العراق صار لزاما معرفة اهم الاهداف التي تسعى الى تحقيقها هذه العملية وهي:-

١- تصحيح التوجه الاقتصادي باعطاء القطاع الخاص اهمية اكبر اعتمادا على امكانياته المادية والبشرية
٢- حماية المال العام من الهدر نتيجة تراكم الخسائر في مؤسسات القطاع العام وتخفيف الاعباء المالية على الموازنة العامة لدولة.

٣- رفع كفاءة الاداء الاقتصادي والاداري.

٤- توسيع قاعدة المكية بفسح المجال امام المبادرة الخاصة والفردية لتشجيع الاستثمار وتوزيع الادوار بين القطاعين الخاص والعام .

٥- زيادة الربحية تعد المؤشر الحقيقي لنجاح المنشأة الاقتصادية وبالتالي زيادة حجم رؤوس الاموال المستثمرة .

٦- رفع مستوى الانتاج والانتاجية في الاطار سد حاجات المجتمع من السلع والخدمات.

٧- جذب الاستثمارات الاجنبية للمساهمة في عملية التنمية واعادة الاعمار من خلال فسخ المجال لها بالعمل في القطاعات التي سوف تتسحب منها الدولة سيما مشاريع البنى التحتية وقطاع انتاج السلع الاستراتيجية مما يدفع القطاع الخاص الوطني للمنافسة مع الشركات الاجنبية وبالتالي العمل على تطوير هذا القطاع واشراكه في عملية التنمية والتطوير .

ثانيا:- واقع الخصخصة في العراق.

الخصخصة الجارية في العراق بشكلها الحالي لا تتناسب مع التوجه الوطني العام المنشود والمنصوص عليه في الدستور الذي يؤكد على ضرورة التحول نحو اقتصاد السوق على طريق الاصلاحات الكبرى اي ان هذه التحولات نحو الاصلاح لاتأتي من مبادرات فردية ذاتية واليات خارجية انما من قرار عام وطني حكومي وشعبي وهذه التوجه لازال ضعيف تعوزه العديد من الخطوات التي تجعله حقيقية وقادر على مساهمة عمليات الخصخصة والتنمية .

من المعروف ان الاقتصاد العراقي في الحقبة الملكية وصولاً لثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ كان يسوده اقتصاداً حراً يتحكم فيه السوق وبعض من قوى الدولة ومعظم مؤسسات ووحداته الانتاجية يمتلكها افراد هم غالبا من الطبقة الحاكمة والبرجوازية الوطنية اما بقية الفعاليات الاقتصادية فتديرها وتمتلكها الدولة لعدم مقدرة القطاع الخاص الاستثمار فيها لعظم وكبر رأسمالها ، واستمر هذا الحال حتى قيام ثورة ١٤ تموز ١٩٥٨ حيث تم تأميم عدد من الصناعات الكبيرة والمؤسسات الخدمية ذات التأثير الكبير في حياة المجتمع ، بعد ذلك جاء الى الحكم (الاخوين عارف) متخذين نهج التأميم ايضا وعرف عن هذه الحقبة اتخاذ القرارات الكبرى والتي تم بموجبها تأميم جميع صناعات القطاع الخاص التي زاد رأسمالها على (٧٠ الف دينار) واصدرت الحكومه حينذاك مجموعة قوانين اطلق عليها اسم (القوانين الاشتراكية) ثم بموجبها رسم حدود فاصله بين القطاعين العام والخاص .

ولكي نكون في صورة الخصخصة وواقعها على الاقل في الوقت القريب يجب التمييز بين فترتين

اساسيتين من تاريخ الاقتصاد العراقي الحديث هما :-

١- الفترة بين العامين ١٩٨٧ - لغاية نيسان ٢٠٠٣

٢- الفترة من عام ٢٠٠٣ لغاية الوقت الحالي .

بالنسبة للفترة الاولى اتسمت بتراكم اعباء ومخلفات الحرب العراقية - الايرانية سيما اقتصاديا حيث ادت الى عسكرة الاقتصاد وازمة حقيقية نجم عنها انخفاض ايرادات النفط من (٢٦٩٢٦ مليون) دولار عام ١٩٨٠ الى (١٠٠٣٩ مليون) دولار عام ١٩٨١ مما اثر بشكل كبير على وضع التنمية لان الحرب زادت من الابعاء المالية الدولة لقيامها بتسديد القروض التي بلغت (٢٠) مليار دولار فضلا عن توجه الموارد البشرية للمجهود الحربي (عبد الوهاب، ٢٠١٣)، وتترتب على ذلك ما يلي :-

أ- تأثر نمو انتاج المحلي الاجمالي حيث انخفض الى (٥.٤%) في الثمانيات وهو معدل يقل بكثير عما هو عليه الحال في عقد السبعينات حيث بلغ آنذاك (١١.٧%) نتيجة التوجه الى اقتصاد الحرب والمجهود الحربي (عبد المنعم، ١٩٩٠).

ب- نقص في عرض السلع والخدمات وانخفاض الانتاجية مما قلل من كفاءة الاداء وفي المقابل استمرت الدولة في الانفاق على المنشآت الاقتصادية العامه ذات المردود الخاسر مما نتج عنه زيادة في عجز الموازنة العامة مما ادى بالدولة الى الاقتراض لتمويل هذا العجز وهذا يعني عدم وجود مدخرات وبالتالي استثمار.

ج- ازدياد عبي المديونية الخارجية للعراق وبروز مشكلة تسديد هذه الديون التي قدرت ب(٤٤٧.٩ مليار دولار) مما اعاق وأخر خطط التنمية.

جدول (٢) يبين تقديرات خسائر الحرب العراقية - الايرانية

الخسائر (مليار دولار)	جانب الخسارة
٩١.١٤	خسائر الناتج المحلي الاجمالي
١٩٧.٧	خسائر الايرادات النفطية
٧٨.٨	خسائر العملات الاجنبية
٨٠	خسائر العملات الاجنبية المحتملة

المصدر/ عباس النصر اوي ، الاقتصاد العراقي بين دمار التنمية وتوقعات المستقبل ، دار الكنوز الاردنية ، بيروت ، ١٩٩٥ ، ص ١٣٤

الاثار السلبية التي نجمت عن الحرب العراقية الايرانية جعلت الدولة تتجه عام ١٩٨٧ الى التفكير جديا بخطورة الازعاج الاقتصادي وبالتالي سعت جديا الى اتخاذ سلسلة من الاجراءات والتدابير الهادفة منها اعادة التوازن في الادوار لكل من القطاع الحكومي والقطاع الخاص ومهمات كل منهما في المجالات الانتاجية مما يفعل كلاهما سيما في المجال الاستثماري اي استثمار الموارد وقوى الانتاج في المجتمع اذا ما علمنا ان اثار الحرب وما وصل اليه الاقتصاد العراقي يحتم توسيع مساحة القطاع الخاص واعطائه ادوارا ضرورية اخرى ، ومن سلسلة الاجراءات التي اتخذتها الدولة حينذاك ما يأتي :-

- ١- اصدار القوانين والتعليمات التي تمنح تسهيلات ومغريات للقطاع الخاص مثل منح القروض والاعفاءات الضريبية والغاء التسعيرة المركزية والجهاز المركزي للأسعار والسماح بالاستيراد بدون تحويل خارجي .
- ٢- فسح المجال امام المستثمرين العرب وجعلهم يتمتعون كزملائهم العراقيين بالإعفاءات الضريبية والكمركية وذلك بإصدار القانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٨٨ .
- ٣- فتح مجالات اوسع للقطاع الخاص وتشجيعه للولوج الى ميادين جديدة مثل مجال التجارة الخارجية وتشجيعه للاستثمار في القطاعات الصناعية التي كان يصعب الدخول فيها وذلك بموجب القرار رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٩ حيث تم بموجب هذا القرار بيع (٦٧) منشأة صناعية الى القطاع الخاص بموجب تعليمات وضوابط تنظيم عملية البيع هذه باتجاه عملية الخصخصة .

جدول (٣) يبين عدد واقيام المعامل المبيعة الى القطاع الخاص من خلال الفترة ١٩٨٧ - ١٩٩٠

صنف الصناعة	عدد المعامل	سعر البيع (مليون دينار)
الانشائية	٣٥	١٣٢.٩٦٨
الغذائية	٢٥	٩٦.٨٩٦
الكيمياوية	١	٤.٣٣٥
النسيجية	٦	٢٣٦.٥٤٢

المصدر / سوسن الجبوري ، (الخصخصة وسيلة للاصلاح الاقتصادي في العراق) ، مجلة جامعة القادسية ، المجلد ١١ ، العدد ٣، سنة ٢٠٠٩، ص ٣٨ .

- ٤- اشراك القطاع الخاص مع القطاع العام عند تاسيس الشركات الانتاجية اي انشاء شركات ومنشآت مشتركة ، وفعلًا تم تاسيس (١٦) شركة مشتركة وخاصة وانشاء شركات لادارة بعض المرافق الخدمية والسياحية مثل فندق الشيراتون بغداد والبصرة ومدينة الحبانية .
- ٥- جعل بعض الشركات الحكومية شركات مساهمة لفسح المجال امام القطاع الخاص للمشاركة في راس مال هذه الشركات وادارتها مع قطاع الدولة بعد تحديد قيمة كل مشروع على ان يتكون راس مال كل شركة ٢٥% للقطاع العام والباقي يطرح اي ال ٧٥% الباقية من الاسهم الى الجمهور بالمزايدة العلنية في سوق بغداد للاوراق المالية وفق قانون سوق بغداد للاوراق المالية المرقم (٢٤) لسنة ١٩٩١ م ، وبهذا تكون الدولة في هذه الحقبة قد سارت بنهجين لتشجيع القطاع الخاص و الدخول في عملية الاصلاح والخصخصة هما:-

أ- اعتماد منهج التسهيلات ومنها رفع القيود التي تعترض عمل القطاع الخاص
ب- العمل على تحويل ملكية عدد من المنشآت والمؤسسات الحكومية للقطاع الخاص.
اما الفترة الثانية الممتدة من عام ٢٠٠٣ حتى وقتنا هذا ، فقد كان في العراق (١٩٢) مؤسسة حكومية تتألف من نحو ٥٠٠ شركة ومعمل انتاجي يعمل فيها بحدود نصف مليون عامل يعيلون (٣.٥) مليون نسمة بحسب ارقام البنك الدولي اكثر هذه المنشآت والمعامل مدمر او منهوب والعاملون فيها لازالوا في اماكنهم بلا عمل فضلا عن وسائل انتاج بدائية ، من هنا سعت سلطة الائتلاف المؤقتة cpa الحاكمة آنذاك الى نقل معتقداتها الليبرالية وبدا لها واضحا ان الوضع الاقتصادي بحاجة الى اصلاح وتغيير هيكلية ولذلك كانت تسارع الخطى نحو اضافة اكبر قدر ممكن من الطابع الليبرالي على العمليات الاقتصادية مثل تحرير الاسعار والتجارة ودعوتها للاستثمار الاجنبي وكذلك عملت على تطوير المبادرة الفردية وتقليص دور الدولة مصحوبا بمنهج مالي ونقدي جديان وعلى اثر ذلك صدر قانون الاستثمار الاجنبي رقم (٣٩) لسنة ٢٠٠٣ قصد تفعيل الواقع الاقتصادي والشروع في عملية التنشيط والاصلاح و رغم كل ذلك فالمراقب للمشهد الاقتصادي العراقي الحالي يصل الى قناعة مفادها ان الدولة لاتزال تتحكم بمعظم مفاصل الاقتصاد خصوصا ان وزارتي الصناعة والتجارة ملتزمتين بهذا المنهج ومثال ذلك احالة مشروع الرخصة الرابعة للهاتف النقال الى وزارة الاتصالات وعلى ان ينفذ من قبل شركة عامة وجاء هذا القرار كردة فعل على الشكاوى المتكررة من سوء خدمات الهاتف النقال والسؤال هنا :-

هل يكمن الحل في تولي القطاع العام لمثل هذه الخدمة ام في ضمان المنافسة في هذا الميدان ومحاربة مظاهر الاحتكار فيه ؟

ومن جهة اخرى لاتزال الدولة الى الان تتحكم فعليا في المفاصل الاساسية للاقتصاد العراقي عبر هيمنتها على القطاع النفطي التي تشكل صادراته (٩٩.٣%) من اجمالي صادرات العراق لعم ٢٠١٢ فيما شكلت الصادرات غير النفطية (٠.٣%) مما يعني اعتماد العراق الكبير على صادرات النفط في تمويل موازناته السنوية (سحر، ٢٠١١)، كما تقوم الدولة وعبر موازنتها العامة بإعادة توزيع اكثر من نصف الناتج المحلي الاجمالي وهي نسبة عالية بكل المقاييس وتعكس مدى تدخل الدولة في الشأن الاقتصادي .

ومما يعبر عن حقيقة كون الاقتصاد العراقي لايزال يمثل نموذجا ريعيا مركزيا وللتدليل اكثر عن ذلك فان الحال وخلال السنوات القليلة الماضية لم يتغير كثيرا والعكس حصل حيث ان معظم المؤسسات الانتاجية التابعة للدولة تعمل بخسارة وفق سياقات القروض الوزارية وتعاني من قدم وتهالك معداتها ووسائل الانتاج ولا يستغل سوى جزء بسيط من طاقاتها التصميمية ومع ذلك فقد ازداد عدد العاملين في هذه المعامل والمنشآت وبحسب ارقام ميزانية الدولة لعام ٢٠١٠ فان عدد العاملين في هذه الوحدات ازداد الى اكثر من (٦٣٣ الف) موظف وعامل وهذا الارتفاع لم ينتج عن الحاجة الفعلية بل هي عبارة عن بطالة بكل انواعها ويتم غالبا التوظيف على اساس المحسوبية والمنسوبية والعوامل السياسية وجداول المحاصصات وقد ساهم الارتفاع الكبير في رواتب واجور اجهزة الدولة في زيادة الطلب على الوظائف الحكومية مما زاد في عدد العاملين ، نتيجة لتدني استغلال الطاقات الانتاجية في مؤسسات القطاع العام مما اضطر الدولة لتقديم دعم مالي كبير ليس بهدف النهوض بأوضاعها بل ابقاء هذه المؤسسات مستمرة في العمل ولو شكليا ففي ميزانية الدولة لعام ٢٠١٠ رصدت الدولة مبلغ يزيد عن (٢.٥ مليار دولار) (وزارة المالية- دائرة الموازنة، ٢٠١٠) لهذا الغرض وهو رقم مرشح للزيادة مستقبلا ان لم يتم تدارك هذا الامر وهذا يعني ان هذه المؤسسات لا تستطيع دفع مرتبات

منتسبها بدون دعم الدولة وفي ضوء ذلك يثار سؤال مشروع فحواه : هل تستمر الدولة في تقديم هذا الدعم ام يجب التفكير بإيجاد حلول جذرية ؟

ثالثاً :- واقع النظام الضريبي في العراق .

لا بد من مدخل للاطلاع على تاريخ النظام الضريبي في العراق وبإيجاز :

١- اول قانون لضريبة الدخل في العراق كان برقم (٥٢) لسنة ١٩٢٧ وهو انعكاس واضح لقانون ضريبة الدخل النموذجي البريطاني على المستعمرات البريطانية آنذاك.

٢- بقي القانون اعلاه نافذاً مدة طويلة حتى اعتماد قانون ضريبة الدخل الحالي المرقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ وهذا لم يشهد اي تغييرات جوهرية تذكر ما عدا فقرات معينة لم يكن لها اثر واضح على النظام الضريبي العام.

٣- بعد عام ٢٠٠٣ قامت سلطة الائتلاف المؤقتة وتحديدًا على عهد الحاكم بريمر بإصدار القرار رقم (٣٧) تم بموجبه إيقاف العمل بالنظام الضريبي بدءاً من (١٦/نيسان/٢٠٠٣) حتى نهاية عام ٢٠٠٤ حيث اصدرت سلطة الائتلاف الامر رقم (٤٩) والذي نص على :-

- تخصيص سعر ضريبة الدخل وكما يأتي :-

أ- ٣% على المبالغ التي يصل مقدارها (٢٥٠) الف د.ع

ب- ٥% على المبالغ التي تتجاوز (٢٥٠) الف د.ع حتى (٥٠٠) الف د.ع

ج- ١٠% على المبالغ من (٥٠٠) الف د.ع الى (١ مليون) د.ع

د- ١٥% على المبالغ التي تتجاوز (واحد) مليون د.ع

- زيادة السماحات الضريبية

- اخضع موظفي الدولة الى ضريبة الدخل مثل موظفي القطاع الخاص .

ومعروف ان اي نظام ضريبي يتأثر ويؤثر في البيئة التي يعمل فيها فهو يلد في المناخات الاقتصادية وسياسية ومالية واجتماعية متباينة ، وما يهمنا هنا الصعيد الاقتصادي المالي الذي يؤثر ويتأثر في شكل النظام الضريبي ،

ان النظام الضريبي في العراق هو نتاج لكل المتغيرات التي يتشكل منها الاقتصاد العراقي ولفهم ذلك نورد المؤشرات التالية :-

(١) سبعة ملايين عراقي يعيشون تحت خط الفقر اي ان نسبة السكان تحت خط الفقر تبلغ (٢٣%) وان معدل دخل الفرد هو (٧٧) الف دينار عراقي عام ٢٠١١ (ليث، ٢٠١٠) في حين بلغ عدد السكان المحرومين ٩ ملايين لنفس العام وهذا يعني ان جزء لا يستهان به من سكان العراق لا تطالهم الضرائب فضلاً عن اتساع دائرة السماحات والاعفاءات الضريبية للبعض الآخر من السكان مما يعني ضعف كبير في مساهمة حصة الضرائب من مجمل الايرادات العام عدا النفط .

(٢) كانت مؤشرات الاقتصاد القومي والمحلي على النحو التالي(صندوق النقد العربي، ٢٠١١):-

أ- الناتج المحلي الاجمالي عدا النفط بلغ (٣٧٠١٩.٤) مليون دينار عام ٢٠١٠ مقابل معدل نمو سكاني بلغ (٣%) للفترة من (٢٠٠٠-٢٠١٠م)، ومتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي (١٨٦٩) دينار بالاسعار الثابتة لعام ٢٠١٠ ايضاً .

ب- بلغ معدل النمو لمتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي بالاسعار الثابتة (٠.٦%) للفترة (٢٠٠٠-٢٠١٠) .

ج- انخفاض تكوين رأس المال الذي يعبر عن حجم الاستثمار السنوي لعام ٢٠٠٩ بنسبة (٣١.٢%) مقارنة بعام ٢٠٠٨م بسبب اثار الازمة الاقتصادية العالمية عام ٢٠٠٨ .

الاهمية النسبية للإيراد الضريبي	(٤)			(٣)	(٢)	(١)	الفترة والسنة
	١/٢	٢/٣	٢/٤	اجمالي الضرائب	اجمالي ايراد الضريبي	اجمالي الايراد العام	
مجموع النسبة							

د- حقق قطاع النفط عام ٢٠١٠ زيادة طفيفة في الانتاج بنسبة (٠,٠٩ %) مقارنة بعام ٢٠٠٩ حيث ارتفعت كميات الانتاج من (٨٥٢,٧) مليون برميل عام ٢٠٠٩ وبرغم تمتع الاقتصاد العراقي بوفرة موارده الطبيعية والبشرية الا انه يتميز بعدم تنوع ايراداته مما يجعله اكثر عرضه للصدمات الخارجية كما حدث ابان الحرب العراقية - الايرانية وحرب الكويت والحصار الاقتصادي .

جدول (٤) الهيكل الضريبي في العراق للاعوام (٢٠٠٦-٢٠١٠)
(مليون دينار)

				غير المباشرة	المباشرة			
متوسط الفترة (١٩٩١-١٩٩٦)	٣٠١٨٣	١٣٤٥٥	٣٤٤٩	١٠٠٠٦	٣١.٤	٢٥.٦	٧٤.٤	%١٠٠
متوسط الفترة (١٩٩٦-٢٠٠٠)	٥٩٢٢١٦	٢٨٥٦٠٧	٧٢٠٢٠	٢١٣٥٨٧	٤٤.٧	٢٥.٢	٧٤.٨	%١٠٠
متوسط الفترة (٢٠٠١-٢٠٠٥)	١٨٥٣٤٠٩٨	٣٨٩٤٨٨	١١٨٢١٧	٢٧١٢٧١	٢.١	٣٠.٤	٩٦.٦	%١٠٠
٢٠٠٦	٤٩٠٩٨٨٣٩	٥٩٠٧٢٥	٣٠٧٩٤١	٢٨٢٧٨٤	١.٢	٥٢.١	٤٧.٩	%١٠٠
٢٠٠٧	٥٢٠٤٦٦٩٨	١١٠٣٣٧٧	٤٤٠٨٠٥	٦٦٢٥٧٢	٢.١	٤٠.٠	٦٠.٠	%١٠٠
٢٠٠٨	٨٠٢٥٢١٨٢	١٠٢٦٠٢١	٥٨١٣٥١	٤٤٤٦٧٠	١.٣	٥٦.٧	٤٣.٣	%١٠٠
٢٠٠٩	٥٠٤٠٨٠٠٠	١٢٠٥٤٨٧	٧٣٩٠٠٠	٤٦٦٤٨٧	٢.٤	٦١.٣	٣٨.٧	%١٠٠
٢٠١٠	٧٠١٧٨٢٢٣	١٦٨٤٦٤٣	١٢١٣٢٦٧	٤٧١٣٧٦	٢.٤	٧٢.٠	٢٨.٠	%١٠٠
المجموع	٣٠١٩٨٣٩٤٢	٥٦١٠٢٥٣	٣٢٨٢٣٦٤	٢٣٢٧٨٨٩	٩.٤	٢٨٢.١	٢١٧.٩	-
متوسط الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٠)	٦٠٣٩٦٧٨٨	١١٢٢٠٥١	٦٥٦٤٧٣	٤٦٥٥٧٨	١.٩	٥٦.٤	٤٣.٦	%١٠٠

المصادر: / الجدول من اعداد الباحث اعتماداً على

١. احتسبت المتوسطات للفترتين (١٩٩١-١٩٩٥) و (١٩٩٦-٢٠٠٠) من قبل الباحث بالاعتماد على :
حسين علي عبد الكرعاوي ، تحليل واقع السياسة الضريبية في العراق وسبل النهوض بها للمدة (١٩٧٠-٢٠٠٨)، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، كلية الادارة والاقتصاد/جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص١٤٦.
 ٢. الاعوام (٢٠٠١)-(٢٠٠٥)، وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، الحقل (١) الحقل (٢) (٣)، وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية.
 ٣. الهيئة العامة للضرائب، قسم الاحصاء والبحوث.
- البنك المركزي العراقي ، مديرية البحوث والدراسات ، التقدير الاقتصادي السنوي لسنوات مختلفة وزارة المالية / قسم الحسابات الختامية لحسابات مختاره
- احتسبت النسب من قبل الباحث

(٣)- عند النظر الى ارقام الجدول (٤) والذي يعكس واقع الهيكل الضريبي في العراق وعبر فترات زمنية مختلفة يمكن ملاحظة العديد من الحقائق يمكن اجمالها على النحو التالي:-
اولاً :- انخفاض الاهمية النسبية للايراد الضريبي من اجمالي الايراد العام خلال الاعوام (٢٠٠٦-٢٠١٠) والبالغة (١.٩%) في المتوسط وقد شهدت هذه الفترة تراجعاً عما سجلته في الفترات الزمنية السابقة (١٩٩١-١٩٩٥) و (١٩٩٦-٢٠٠٠) و (٢٠٠١-٢٠٠٥) وهي (٣١.٤% و ٤٤.٧% و ٢٠.١%) على التوالي بالمقارنة حتى مع مثيلاتها في الدول النامية حيث تبلغ هذه النسب

١٧% و ١٥% و ٢٠% و ٢٧.٦% و ٢٥.٢% و ٢٥% في كل من الهند والباكستان وغانا والمغرب وشيلي وتونس (نرمين وآخرون، ٢٠٠٩).

وعلى الرغم من تدني نسبة مساهمة الإيراد الضريبي في إجمالي الإيراد العام لكنها واقعية بالمقارنة مع واقع الاقتصاد العراقي المتردي الذي انعكس سلباً على مقدرة الافراد التكاليفية على دفع الضرائب ومحاولتهم التهرب من دفعها بطرق مشروعه و/او غير مشروعه .. هذا من جهة ومن جهة اخرى ان النسبة المتدنية هذه تعكس حقيقة الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي.

ثانياً: لقد شهد الهيكل الضريبي في العراق تحسناً ملحوظاً حينما سجلت نسبة إجمالي الضرائب المباشرة الى إجمالي الإيراد الضريبي ارتفاعاً في ارقامها خلال الفترات الزمنية المختلفة لتصل الى (٥٦.٤%) بالمتوسط خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٠) بعدما كانت (٢٥.٦%) و (٢٥.٢%) و (٣٠.٤%) ولعل السبب في هذا التحسن يعود الى فرض ضريبة الدخل على العاملين في الادارات الحكومية وتحسين اداء الاجهزة الضريبية وفي المقابل تراجعت الاهمية النسبية للضرائب غير المباشرة في الهيكل الضريبي في العراق لتصل بالمتوسط الى (٤٣.٦%) خلال الفترة (٢٠٠٦-٢٠١٠) وهي نسبة منخفضة بالقياس لما سجلته في الفترات الزمنية السابقة وهي :-

(٧٤.٤%) و (٧٤.٨%) و (٦٩.٦%) على التوالي ... ولعل السبب يعود على عدم تطبيق قانون التعرفة الكمركية ذي الرقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠ الامر الذي جعل السوق العراقية تغرق بالبضائع الرديئة النوعية في الغالب منها. ثالثاً:- وعلى الرغم من ان الإيرادات الضريبية هي احدى مصادر التمويل لموازنة الدولة في اغلب دول العالم الا انها في الاقتصاد العراقي لاتلعب هذا الدور بسبب ماتشكله العوائد النفطية التي تغطي على هذا الدور وكما هو واضح في الجدول (٤)

فالإيراد العام هو المصدر الرئيسي للتمويل ونلاحظ ان في سنوات ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ٢٠١٠ يشكل الإيراد او إجمالي الإيراد الضريبي من إجمالي الإيراد العام ١.٢%، ٢.١%، ١.٣%، ٢.٤% على التوالي وهذا يؤكد تضائل نسبة الإيراد الضريبي في العراق واذا كانت هناك زياده فهي بسيطة لاتوازي الزيادة الضخمة في النفقات سواء كانت تشغيلية ام استثمارية.

(٤) الضغط الضريبي هو مقدار التأثير الذي يحدثه فرض الضرائب المختلفة على النواحي الاقتصادية والاجتماعية وهو يختلف تبعاً لحجم الاستقطاعات الضريبية من جهة وصورة التركيب الفني للهيكل الضريبي من ناحية اخرى فالاستقطاع الضريبي يؤثر على مختلف مناحي الحياة والضغط الضريبي بهذا المعنى يعبر عن نسبة الاقتطاع الضريبي منسوبة الى GDP وهو يعكس حقيقة ما يتحمله الاقتصاد القومي والافراد من الضرائب وكذلك هو معيار لمدى كفاءة سياسة التنمية الاقتصادية.

الضغط الضريبي الاجمالي = الإيرادات الضريبية الاجمالية / الناتج المحلي الاجمالي X ١٠٠

جدول (٥)

الضغط الضريبي من مقاييس الاداء الضريبي في العراق للفترة (٢٠٠٦-٢٠١٠)

المتغير	اجمالي الإيراد الضريبي	الناتج المحلي الاجمالي	الميل المتوسط للضرائب
السنة	TR (١)	GDP (y) (٢)	الضغط الضريبي TRn/Yn

	(مليون دينار)	(مليون دينار)	
٢٠٠٦	٥٩٠٧٢٥	٩٥٥٨٧٩٥٤.٨	٠.٦١%
٢٠٠٧	١١٠٣٣٧٧	١١١٥٣٠٨١٠٠	٠.٩٨%
٢٠٠٨	١٠٢٦٠٢١	١٥٣٩٧١٢٠٢٠	٠.٦٦%
٢٠٠٩	١٢٠٥٥٤٨٧	٩٩٥٥٢٨٣٦.٧	١.٢١%
٢٠١٠	١٦٨٤٦٤٣	١٧١٩٥٧٠٠٠٠	٠.٩٧%

المصدر:- الجدول من اعداد الباحث اعتماداً على الارقام الواردة في الجدول (٤)

وعند التدقيق في الجدول (٥) نجد ما يلي:-

ان مستوى الضغط الضريبي في العراق للسنوات محل البحث منخفض (يقبل عن المستوى الامثل والمحدد بـ ٢٥%) وهو يمثل الاقتطاع الضريبي الذي يضمن بلوغ الناتج القومي اعلى مستوى ممكن) ومنخفض بشكل كبير جداً حيث يبلغ حده الاعلى (١.٢١%) سنة ٢٠٠٩ وحده الادنى (٠.٦١%) سنة ٢٠٠٦ وهي مستويات واطئة جداً ويمكن تحليل ذلك بالعديد من النقاط منها:-

١. انخفاض الناتج المحلي الاجمالي في العراق بشكل عام سيما في السنوات التي تلت الاحتلال الامريكي (٢٠٠٣) حيث بلغ سنة (٢٠٠٦) ٥٤٤٧٥ مليون دولار وفي سنة (٢٠٠٩) ٧٨٩٨٧ مليون دولار وكذلك انخفاض اجمالي الايرادات الضريبي لنفس السنة وعلى هذا فمن الطبيعي ان يكون الضغط الضريبي منخفض جداً بالمقارنة مع دول اخرى (وزارة التخطيط).
٢. ارتفاع نسبة البطالة الامر الذي يحد من قدرة الدولة على فرض الضرائب على فئة كبيرة من افراد المجتمع مما يضعف الحصيلة او الايرادات الضريبي الاجمالي حيث تبلغ نسبة البطالة في العراق حسب السنوات ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩ على التوالي ١٧.٥%، ١١.٧%، ١٥%، ١١.٩% وهي نسب مهمة بلاشك (يسرى & زهرة، ٢٠١٢).
٣. ضعف نسبة الضرائب وتعدد النظم الضريبية وكثرة التعديلات بفوارق زمنية متقاربة مما يصعب التحكم بها.
٤. تخلف الهيكل الاقتصادي للعراق مما يعني ضعف مساهمات القطاعات الانتاجية في الناتج القومي الاجمالي نتيجة سنوات عدم الاستقرار والحروب والحصار والتخبط في اعداد الخطط الاقتصادية فبعد الحرب العراقية الايرانية (٨٠-٨٨) جاءت حرب الكويت (١٩٩١) ثم الحصار الاقتصادي ثم الاحتلال الامريكي (٢٠٠٣) ثم حقبة الحرب الطائفية والارهاب.... الخ
٥. انتشار الانشطة الاقتصادية غير الرسمية (اقتصاديات الظل) اي الغير خاضعة لسلطة القانون ومظلة الدولة والتي تكون بدورها خارج نطاق الخضوع للضريبة حيث تعاني الكثير من الدول النامية والعراق منها من كبر حجم القطاع غير الرسمي في اقتصاديات الدول النامية بنسبة مرتفعة تتراوح بين ٣٠-٧٠% من اجمالي الناتج القومي لهذه الدول (نزمين وآخرون، ٢٠٠٩).
٦. ضعف الوعي الضريبي في العراق وعدم احساس المواطنين بالمسؤولية وانتشار التهرب والغش الضريبي حيث بلغت نسبة الموقوفات الى اجمالي حركة المكلفين للسنوات ٢٠٠٥ (٩٠%) واستمرت مرتفعة للسنوات ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨ اما السنوات ٢٠٠٩، ٢٠١٠ فقد انخفضت نسبة الموقوفات الى

اجمالي حركة المكلفين لتصل (٧٦%) و (٧٧%) على التوالي وهي نسبة عالية تلتهم معظم الايراد الضريبي المتوقع في العراق (يسرى & زهرة، ٢٠١٢).

وبكل الاحوال فان مؤشر او مقياس الضغط الضريبي في العراق في الفترة محل البحث مقياس متواضع قياساً ببقية الدول المجاورة سيما غير النفطية التي تعتمد بشكل اساسي على الضرائب السلعية والقيمة المضافة بشكل اساسي.

ومن كل ما تقدم ارقاماً وتحليلاً نستنتج ان الاقتصاد العراقي اقصاد ريعي مما يجعل الضريبة ذات تاثير محدود في الناتج المحلي الاجمالي حيث تشكل الايرادات النفطية وكما هو متعارف عليه ما بين ٩٣-٩٥% من ايرادات العراق السنوية اما بقية النسب فهي عبارة عن رسوم وضرائب مباشرة وغير مباشرة وايرادات اخرى...وهنا تبرز حقيقة وهي ان الضريبة اداة ذات تاثير نسبي في الوقت الحالي على الاقل في خلق بيئة استثمارية وتاسيساً على ما ذكر يمكننا التوصل الى صورة اقرب الى الواقع للنظام الضريبي في العراق وبرز سماته وهي :-

١. نظام ذو طبيعة قديمة غير مرنة ويفتقر للوضوح ويحمل بين طبائعه تناقضات عده تجعله مشوش في بعض من فقراته بالاضافة الى ضعف استجابة هذا النظام ازاء التغيرات الاقتصادية اذ وصل معدل التغير الضريبي للمدة (١٩٨٠-١٩٩٥) مثلاً الى (١٠.٥%).

٢. كثرة النصوص التشريعية الضريبية وكذلك التعديلات التي ينتج منها كثرة الاعفاءات والتعزيلات والسماحات بهدف تحقيق اهداف اقتصادية او اجتماعية او سياسية من جهة مع مراعاة القضاء على اي اثار سلبية للضريبة من الجهة الاخرى .

٣. اعتماد النظام الضريبي العراقي على اساليب قديمة في فرض الضريبة وجبايتها وغالباً ما تاخذ هذه الاساليب المنحى الحسابي البدائي بسبب ضعف جهاز الادارة الضريبية مع نقص في اعداد الكوادر ذات المستوى العلمي اي شحة الكفاءات العلمية

٤. ضالة الايراد الضريبي المتحقق بالمقارنة مع دول العالم الاخرى لعدة اسباب منها عدم الاهتمام بالضرائب بالقياس بموارد الدولة الاخرى مثل النفط فضلاً عن كثرة الاعفاءات والتعزيلات والسماحات وكذلك يرجع الضعف سيما بعد عام ٢٠٠٣ الى تخفيض الضرائب المباشرة فقد خفضت معدلات ضرائب الدخل من ٤٠% الى ١٥% كما خفضت معدلات ضريبة الدخل العقاري من ٣٥% الى ١٠% وكذلك لم تعد لبعض انواع الضرائب غير المباشرة اهمية تذكر مثل الضرائب على مبيعات السيارات والعروضات والضرائب الكمركية خاصة بعد تعليق العمل بها بموجب اوامر سلطة الائتلاف المؤقت ذات الارقام (١٢) عام ٢٠٠٣ و (٥٤) لعام ٢٠٠٤ وفرض رسم اعادة الاعمار بنسبة (٥%).

٥. تعدد طرائق تقدير الضريبة من قبل الهيئة العامة للضرائب فمرة تقدر الضريبة بطريقة الاقرارات ومرة يتم التقدير على اساس طريقة مسك السجلات المحاسبية ومرة اخرى تقدر الضريبة على اساس التقدير الاداري ومبررات الهيئة في ذلك تعدد مصادر الدخل الخاضعة للضريبة مع اختلاف مقداره و الصحيح في رأي الباحث وجود اختلال في معايير الخضوع للضريبة.

٦. اختلال الهيكل الضريبي فمن المعروف ان الحصيلة الضريبية في العراق عبارة عن مجموع الضرائب المباشرة وغير المباشرة وواقع الحال يؤشر اعتماد الهيكل الضريبي بنسبة كبيرة على

الضرائب غير المباشرة لاسباب عدة منها سهولة الجباية وقلة حالات التهرب الضريبي من هذا النوع من الضرائب.

٧. وجود حالات الازدواج الضريبي الذي يعني خضوع المكلف لاكثر من مره للضريبة على الوعاء نفسه وخلال الفترة نفسها وبما يتقل كاهل المكلف الذي يزاول نشاط اقتصادي معين مع فرض ضريبة دخل على مزاويلته لذلك النشاط وهذا الامر يجرنا الى خاصية اخرى للنظام الضريبي في العراق هي وجود حالات التهرب الضريبي في العراق للسبب اعلاه واسباب اخرى اقتصادية وادارية وتشريعية واجتماعية...الخ.

رابعاً : مدى ملائمة النظام الضريبي الحالي مع عملية الخصخصة

بداية لابد من تثبيت حقيقة علمية واضحة وجليه وهي ان الاستثمار يؤدي الى (زيادة في ثروة البلد) وتقوم بعملية الاستثمار عدة جهات كالقطاع العام والقطاع الخاص والقطاع التعاوني واخيراً القطاع الاجنبي... ويمكن للقطاعات الثلاثة الاخيرة ان تستثمر في منشآت وفعاليات ومرافق القطاع العام عن طريق عملية الخصخصة وبأساليبها المختلفة وفي هذه الحالة تعتبر عليه الخصخصة عملية استثمار في موجودات الدولة وبهذا فان كل ما يحدد عملية الاستثمار اي المحفزات والمعوقات يحدد عملية الخصخصة فكلهما استثمار ومحدداتهما واحده وعليه فان واقع وحال النظام الضريبي يلقي بظلاله وان كان بمساحات متفاوتة على كل من الاستثمار والخصخصة كل على حده اي اننا نخلص الى حقيقة مؤادها ان محفزات ومعوقات الاستثمار والخصخصة هما وجهان لعملة واحدة

وفي هذا الخصوص يمكن اثاره التساؤل الاتي:-

هل النظام الضريبي يلائم عملية الخصخصة في العراق؟

وللاجابة على السؤال نورد النقاط الاتية:-

١. القانون العراقي يعتبر الضريبة على الشركات واحده من اهم الضرائب على الدخل وتشمل شركات الاموال(المساهمة،المختلطة،الخاصة)الشركات المحدودة وشركات الاشخاص وضريبة الاشخاص.
٢. وفي ما يخص ضريبة شركات الاشخاص :-هذه الشركات تتكون من الشركات البسيطة والشركات التضامنية والشركات الفردية وضريبة هذه الشركات عدلت مرتين خلال الفترة(١٩٩٦-٢٠٠٢) اذ كانت بموجب القانون رقم(١٧) لسنة(١٩٩٤) تتراوح بين (١٠%) كحد ادنى و(٥٠%) كحد اعلى وقد تم تعديل هذه المعدلات بموجب القانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٩ بحيث اصبح الحد الادنى (١٠%) والحد الاعلى (٤٠%) اي تم تخفيض الحد الاعلى بمقدار (١٠%) فقط.
٣. اما بالنسبة لضريبة الشركات فان وعاءها يتشكل من الارباح التي تتحقق من الدخل الذي يتكون من عملية التشغيل لشركات الاموال المساهمة (المختلطة،الخاصة) والمحدودة ان معدلات الضريبة للفترة (١٩٩٦-٢٠٠٠م) فتكون وفق النسب التالية وكما هو موضح في الجدول ادناه:-

جدول (٦) يوضح ضريبة الدخل في العراق للشركات المساهمة (المختلطة والخاصة) والمحدودة

النسب الضريبية للشركات			الشركة
المساهمة المختلطة	المساهمة الخاصة	المحدودة	
نسبة مقطوعة ٢٥% من الدخل وبدون فئات	نسبة مقطوعة ٢٥% من الدخل وبدون فئات	١٥%	لغاية ١٥٠٠٠٠٠٠ دينار
		٢٥%	من ١٥٠٠٠٠٠٠ دينار
			٣٠٠٠٠٠٠٠ دينار
		٣٥%	من ٣٠٠٠٠٠٠٠ دينار فأعلى

المصدر/ الهيئة العامة للضرائب/ قسم الاحصاء والبحوث

من ملاحظة معدلات الضريبة الواردة في الجدول اعلاه والتي عدلت مرتين خلال الفترة (١٩٩٦-٢٠٠٢) والقوانين النافذة للوقت الراهن نصل الى حقيقة هي ان معدلات الضرائب المفروضة هي معدلات مرتفعة تتراوح بين (٣٥-٥٠%) ولا يمكن لهذه المعدلات ان تحفز المستثمر للدخول في عمليات الخصخصة في مرافق الفعاليات الاقتصادية الانتاجية في العراق لان القطاع الخاص يسعى دائما الى تحقيق اعلى نسبة من الارباح من استثماراته وبالتالي اذا وجد ان معدلات الضريبة سوف تستقطع نسبة كبيرة من ارباحه فانه لا يقدم على الاستثمار ..

هذا ما يخص الاستقطاع الضريبي لغاية عام (٢٠٠٢م) وهو معرقل وغير محفز على الخصخصة سواء كان المستثمر محلي ام اجنبي سيما الثاني بسبب ظروف عدم الاستقرار والحصار الاقتصادي. اما الفترة التي تلت عام (٢٠٠٣م) فان الهيئة العامة للضرائب سعت الى تخفيض المعدلات الضريبية الى مستويات مناسبة باتخاذها الاجراءات التالية:-

أ. استناداً الى امر السلطة المؤقتة رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٤م وبموجب الفقر- أ من القسم (٣) تم اخضاع الشركات المحدودة والمساهمة والشركات الاجنبية في العراق او تلك التي لها مؤسسة دائمة في العراق لضريبة على دخلها بنسبة (١٥%) وهذا يعني تخفيض كبير قد تم من (٣٥%-١٥%) وهو مستوى مناسب ومشجع للمستثمرين.

ب. تخفيض الضريبة على دخول الافراد بشكل كبير جداً اذ كانت تتراوح بين (١٠%-٤٠%) واصبحت بموجب الامر المذكور اعلاه تتراوح بين (٣-١٥%) وهذا مستوى مناسب جداً ومشجع وباعث على تحفيز من يريد ان يدخل في شراء مرفق انتاجي او خدمي من الدولة العراقية.

جـ. بالنسبة للضرائب الكمركية التي تفرض على استيرادات الى العراق تم تقليلها جميعاً بموجب الامر رقم (٣٨) لسنة (٢٠٠٣) وهذا الامر تم تاكيده بالامر رقم (٥٤) لسنة (٢٠٠٤) واستبدل جميع الرسوم الكمركية المفروضة على الاستيرادات بفرض ضريبة اعمار قدرها (٥%) على جميع السلع المستوردة الى العراق من جميع الدول وابتداءً من (١/١/٢٠٠٤م) مع اعفاء بعض البضائع مثل المواد الغذائية والادوية والادوات الطبية والملابس والكتب ويأتي هذا التخفيض الكبير بعد ان كانت معدلات الضريبة الكمركية تتراوح بين (١-٢٠٠%).

والى جانب الحوافز الضريبية البالغة الذكر ياتي قانون الاستثمار العراقي رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦م بهدف خلق مناخ استثماري ملائم وبيئة مشجعة لعملية الخصخصة من خلال مايتضمنه هذا القانون من محفزات

ضريبية واعفاءات للرسم الكمركية بما يدعم عملية الخصخصة كونه يتضمن الاعفاءات التالية كما ورد في المادة (١٥) منه:-

١. يتمتع المشروع الحاصل على اجازة من هيئة الاستثمار العراقي بالاعفاءات من الضرائب والرسوم لمدة (١٠) سنوات من تاريخ بدء التشغيل .
٢. للهيئة الوطنية للاستثمار زيادة عدد سنوات الاعفاء من الضرائب والرسوم لتصل الى ١٥ سنة اذا كانت نسبة مساهمة المستثمر العراقي في المشروع اكثر من ٥٠%.
٣. اعفاء الموجودات المستوردة لاغراض المشروع الاستثماري من الرسوم على ان يتم ادخالها الى العراق خلال مدة (٣ سنوات) من تاريخ منح اجازة الاستيراد.
٤. اعفاء الموجودات المستوردة اللازمة لتوسيع المشروع او تطويره او تحديثه من الرسوم اذا ادى ذلك الى زيادة الطاقة التصميمية.
٥. اعفاء قطع الغيار المستوردة لاغراض المشروع من الرسوم على ان لا تزيد قيمة هذه القطع عن (٢٠%) من قيمة شراء الموجودات.
٦. منح اعفاءات اضافية لمشاريع الفنادق والمؤسسات السياحية والمستشفيات والمؤسسات الصحية والتربية من رسوم استيراد الاثاث والمفروشات واللوازم لاغراض التحديث والتجديد مرة كل (٤) سنوات.

وصفوه القول ان النظام الضريبي العراقي بشكل عام مشجع لبناء بيئة تساعد على التوجه للدخول في عملية الخصخصة في نواحي عدة في الوقت الحالي رغم الملاحظات والاعتراضات عليه بسبب كثرة الاعفاءات الممنوحة فيه وعدم تمييزه بين الانشطة النافعة للاقتصاد والمجتمع كالانشطة الانتاجية الضرورية وبين بقية النشاطات غير الاساسية وقسم كبير من المختصين لا يؤيدون هذا التوجه ولكن اعتقد بأنه الطريق الملائم والمناسب على الاقل في المدى المنظور سيما اذا ما ترافق مع وجود الاستقرار السياسي والاقتصادي والامني والتي تعد من المرتكزات الاساسية لعملية الخصخصة.

الاستنتاجات

١. لا يمكن ان يكون هناك اصلاح اقتصادي وجلب وتشجيع للاستثمار بدون نظام ضريبي حديث ومواكب للتطور الاقتصادي في العالم.
٢. يعتبر القطاع الخاص في اغلب دول العالم من القطاعات الحيوية التي اثبتت قدرتها وكفاءتها في ادارة مجمل النشاط الاقتصادي ولهذا تلجأ الدول لهذا القطاع عبر عملية الخصخصة لانها وسيلة او اداة لتفعيل برنامج اصلاح اقتصادي شامل ذو محاور متعددة هدفها اصلاح الاوضاع الاقتصادية.
٣. الخصخصة عملية وقائية ذات ابعاد واثار اقتصادية وسياسية واجتماعية تختلف من دولة الى اخرى تتحقق من خلال انجاز اقتصاد البات السوق بالتوافق مع برنامج اوسع واشمل يتمثل في اقامة مؤسسات خاصة (تشريعية، رقابية) وهي جزء من برنامج واسع للاصلاح الاقتصادي والتغيير الهيكلي.
٤. سلوك طريق الخصخصة في العراق ذو فرص واسعة لبناء اقتصاد عراقي متين شرط مراعاة ظروف العراق الاقتصادية والسياسية والاجتماعية فأسلوب التطبيق المباشر (الصدمة) او (الدفعة الواحدة) لا ينفع مع الواقع العراقي.

٥. لا يوجد خلاف على أهمية الإصلاح الضريبي سواء لجهة كونه أحد ركائز وأعمدة الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي أو لجهة دور وأهمية النظام الضريبي في إعادة توزيع الدخل..وعموماً فالهدف العام للإصلاح الضريبي هو إقامة نظام ضريبي كفوء يؤدي الى زيادة النمو الاقتصادي.
٦. أهم العوامل التي تؤثر على أصحاب قرارات الاستثمار والخصخصة هي الاستقرار السياسي، توفر اليد العاملة وكلفتها ، البنية التحتية، الضريبة على ارباح الشركات، البساطة والاستقرار في النظام الضريبي.
٧. الهيكل الضريبي العراقي كبقية الهياكل الضريبية في الدول النامية معقد وتصعب ادارته وغير مرن سيما في الفترة قبل عام ٢٠٠٣ اما في الفترة اللاحقة فقد طرا عليه بعض التغييرات التي صبت في صالح عملية الاستثمار بشكل عام وعملية الخصخصة بشكل خاص.
٨. اصلاح النظام الضريبي في العراق عملية مهنية علمية معقدة تتطلب عموماً تغييرات في نواح عدة منها هيكل الضرائب ، الادارة الضريبية، والتشريع الضريبي وهذه كلها من المرتكزات المهمة لانجاح عملية الخصخصة في العراق.

التوصيات

١. تبني سياسة اقتصادية واضحة ومحددة تؤمن بالإصلاح الاقتصادي طريق للخلاص من تغير الواقع المعيشي والتموي للمجتمع ويدرك مدى التضحية التي يجب ان تقدم ثمناً للسير في هذا الاتجاه وتعي ان الإصلاح سيما الخصخصة لها ثمن يجب ان يدفع سيما التضحية الاجتماعية التي تتمخض عن البطالة.
٢. ضرورة اشراف الحكومة على عملية الخصخصة في بلد مثل العراق معروف بعدم اكتمال مؤسساته وحداثة طريق التنمية الاجتماعية وعيشة في مرحلة التغير التي اعقبت سقوط النظام السابق وسلوكه طريق ازالة اثار المرحلة السابقة والشروع في اعادة الاعمار.
٣. يجب ان تعني الخصخصة ليس السيطرة على مصادر معيشة الناس والتحكم في موارد رزقهم بل هي تعني خلق مجموعة من الضوابط التي تحمي الملكية الخاصة من المصادرة مقابل وضع قوانين واضحة وملائمة للواقع الاقتصادي والسياسي وقوانين تنظم العلاقة بين المستثمرين والعمال وتضمن حسن التعامل مع العمالة الفائضة.
٤. ان الإصلاح الضريبي المنشودة يجب ان يتواءم ويتوافق مع استراتيجيات الإصلاح في باقي القطاعات الاقتصادية وتحديات انفتاح السوق العراقية امام الاسواق الاخرى.
٥. يجب ان يتضمن الإصلاح ليس فقط تقليل عدد اسعار الضريبة وجعلها اكثر واقعية وتوسيع الاوعية الضريبية مع استبعاد للفقراء والتخفيف عن كاهلهم بشكل يقلل من المصروفات الضريبية ويفعل من النظام الضريبي ويجعله اكثر اتساقاً وتناغماً مع الاداء الداخلي المطلوب والتطورات الخارجية المتسارعة وبذلك نكون قد عبدنا الطريق المفضي للخصخصة المنشودة بل ويتعداه الى اكثر من ذلك فالعراق بحاجة الى تغييرات اساسية في النظام الضريبي الحالي للتخلص من السياسات العشوائية القديمة لغرض تهيئة الارضية لاصلاح اقتصادي شامل.

المصادر

- هناء ابراهيم الخفاجي ، التخصصية في القطاع الصناعي في العراق ، متابعة وتقويم اولي ، من بحوث الندوة الاقتصادية في مجال التخصصية التي نظمتها جمعية الاقتصاديين العراقيين بالتعاون مع برنامج الامم المتحدة الانمائي ، ١٩٩٤ ، ص ١٨ .
- شهاب حمد شيمان ، اشكالية، الخصخصة ووانعكاساتها في رف كفاءة الاداء الاقتصادية، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية ، العدد ٢/، ٢٠٠٨ ص ٦٧ .
- محمد رياض الابرش و د. نبيل مرزوك ، الخصخصة افاقها وابعادها / دار الفكر دمشق ، ط، ١٩٩٩ ص ٧ .
- مجدي محمد اسماعيل والمهندس محمود سلام ، الخصخصة واثرها على التنمية في الوطن العربي ، مؤسسة الوحدة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٣١ .
- باسمه علي احسان ، الخصخصة اتجاهات التحول الى القطاع الخاص ، جامعة بابل /كلية الادارة والاقتصاد ، ط ١ ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٠ .
- يونس احمد البطريق ، النظم الضريبية ، الدار الجامعية ، عام ٢٠٠١ ، ص ١٩ ، الاسكندرية .
- عدنان فرحان الجوراني ، الاصلاح الضريبي .. المفهوم والاسباب والاهداف، الحوار المتمدن ، العدد ٣٥٨٠ في ١٨/١٢/٢٠١١ .
- احمد حسين ، الضريبة العراقية بين عهدين ، الحوار المتمدن العدد/ ١٨٩٤ - ٢٣/٤/٢٠٠٧ .
- عبد السلام احمد محمود، رؤية علمية للاصلاحات الضريبية ، منتدى الضرائب ، المجلة ، العدد ٨ و ٧ .
- تهامي رايم ، توصيات الاصلاح الضريبي في العراق ، الوكالة الامريكية للتنمية الدولية Usaid، المشروع الاقتصادي الحكومي، ص ١٥ .
- خليل حسين ، سياسات التخصيص/ الخصخصة ، دار المنهل اللبناني ، بيروت ، ٢٠٠٦ ، ص ٣٧ .
- لهيب توما ميخائيل، (مستقبل الاستثمار الاجنبي في العراق) رسالة ماجستير، اقتصاد، غير منشوره، كلية الادارة والاقتصاد-الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٥ ، ص ٩١ .
- فوليتز داغر ، عصام الدين حسين (العقوبات الاقتصادية على العراق) ، تقرير اللجنة العربية لحقوق الانسان ، باريس ، ت ١ ، ١٩٩٩ .
- مديحة جمعة مطر (الخصخصة وتأثيرها في الموازنة العامة للدولة) رسالة ماجستير كلية الادارة والاقتصاد - الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٥ ، ص ٤١ .
- عبد الوهاب حميد رشيد ، مستقبل العراق - مركز الدراسات العلمانية في العالم العربي ، ٢٠١٣ ، ص ٩ .
- عبد المنعم سيد عي، الاهلته والتخصصية في مصر والعراق والجزائر، مجلات دراسات عربية ، بيروت، دار الطليعة ، العدد ٧ ايار، ١٩٩٠ ، ص ٣٩ .
- سحر قاسم محمد ، الاليات الواجب توفرها لانتقال العراق من الاقتصاد المخطط الى اقتصاد السوق، البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للاحصاء والابحاث قسم الاقتصاد الكلي والسياسة النقدية، ك ٢٠١١، ص ٢٤ .
- وزارة المالية ، دائرة الموازنات ، الموازنة العامة للعراق ، قانون الموازنة الاتحادية رقم (١٠) لسنة ٢٠١٠ .
- ليث محمد رضا ، الفقر والبطالة ظاهرتان متلازمتان في جسد الاقتصاد العراقي، ملحق جريدة المدى الاقتصادي ، العدد ٤٦٦، الصادرة في ٢٠/٩/٢٠١٠ .

- صندوق النقد العربي ، نشرة الاحصاءات الاقتصادية، العدد/٣١ لسنة ٢٠١١.
- نرمين طلعت غالي واخرون ، العمل غير رسمي واثره على الاقتصاد القومي وزارة المالية ، الادارة العامة للبحوث المالية ، القاهرة ، ٢٠٠٩.
- وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للاحصاء ، المجموعة السنوية الاحصائية للسنوات المذكورة.
- يسري مهدي ومدرس زهرة خضير ، تحليل ظاهرة التهرب الضريبي ووسائل معالجته في النظام الضريبي العراقي ، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية المجلد ٤ العدد ٩، سنة ٢٠١٢، ص ١٣٧.