



الجامعة المستنصرية
كلية الإدارة والإقتصاد
المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية

البحوث العلمية

2011 م

العدد الثامن والعشرون

السنة التاسعة



الجامعة المستنصرية
كلية الإدارة والاقتصاد
المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية

البحوث باللغة العربية

2011 م

العدد الثامن والعشرون

السنة التاسعة

إصلاح قطاع المالية العامة في العراق (دراسة إستشرافية)

أ.م.د. عماد محمد علي العاني*

المستخلص

تتضمن عملية اصلاح قطاع المالية العامة مجموعة من الاجراءات والتدابير اللازمة لمعالجة أوجه الخلل والقصور في جانبي الموازنة العامة، جانب النفقات وجانب الإيرادات، بحيث تعمل الدولة على تحسين أوجه الإنفاق العام واستخدام تقنية جديدة محاولة منها الاستغلال الأمثل لمواردها وتقليص حجمه دون الحاق الضرر بالطبقة الفقيرة. كما يتطلب الأمر تحسين جانب الإيرادات العامة ولا سيما الإيرادات الضريبية محاولة ابتكار وسائل جديدة لزيادتها، وذلك يعني تغير دور الدولة من التدخل الواسع واللامحدود في الاقتصاد والذي يتسم بضعف كفاءته، إلى القيام بمهام محدودة وواضحة وبصورة أكثر فاعلية.

Abstract

The public finance reform in Iraq requires taking many procedures from Iraqi government. These procedures consist of two parts; one of them reforms the government expenditure and another reform the government revenue. The government has to reorganize its expenditures and reduce it as a percent of GDP, by allowing policy take care of the low income families. Meanwhile, the government has to reconstruction its revenue by searching for new methods to increase it especially in tax revenue side. This strategy would make the role of the government more efficient and definite and with obvious target in economy.

المقدمة

تعد عملية إصلاح قطاع المالية العامة من أهم الخطوات الرئيسية للإصلاح الاقتصادي لاسيما في الاقتصاد العراقي، إذ تشكل تلك العملية قوة الدفع الأساسية لإحداث إصلاح اقتصادي واجتماعي شامل، باعتباره متطلباً أساسياً ولازماً لبناء مجتمع على أسس اقتصادية سليمة تركز على النشاط الاقتصادي الخاص ومنحه فرصة المشاركة في بناء المجتمع العراقي، فضلاً عن إعادة بناء الإدارات الحكومية على أسس السوق الكفوءة والفعالة، كما يعتبر الإصلاح المالي ضرورة حتمية لتوطين رؤوس الأموال الوطنية وجذب الاستثمارات الأجنبية الخاصة. وتتضمن هذه العملية جملة من الخطوات الأساسية والجذرية التي تنصب باتجاهين رئيسيين وذلك على النحو الآتي:

الأول: إجراءات إصلاح النفقات التي من خلالها يمكن للحكومة السيطرة على حجم الإنفاق العام عن طريق تحسين إدارة الإنفاق العام (Public Expenditure Management (PEM) والذي يتضمن إعادة تقنية الإنفاق (Public Expenditure Technology (PET)

* عضو هيئة تدريس/ كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة بغداد

ويقصد بتقنية الإنفاق العام هو استخدام الاساليب الحديثة في عملية تخصيصه بحيث يحقق الاستخدام الأمثل لذلك التخصيص ، وذلك من خلال تتبع مسار النفقة منذ تخصيصها واعتمادها مروراً بمرحلة تنفيذها وخروجها من الذمة المالية للحكومة ومراقبة الآثار التي ينجم عنها في جميع المراحل التي تمر بها وصولاً الى الهدف المنشود لها، ويرتكز ذلك على إعادة النظر في التوزيع النوعي للإنفاق العام بما يحقق أفضل منفعة ممكنة بأقل كلفة ممكنة وذلك فهي تتكامل مع قاعدة الاقتصاد الخاصة بالإنفاق، وهذا يحتاج إلى تقنية (تكنيك) خاصة تخرج من فريق ذي كفاءة ودراية بكل ما يخص الإنفاق العام والآثار الاقتصادية والاجتماعية التي يمكن ان تنجم عن تلك النفقة، بمعنى ان يكون الإنفاق في المكان والوقت المناسبين لذلك، الى جانب ذلك لابد من البدء في عملية تقليص الإنفاق العام بصورة تدريجية حتى تبدأ نسبه إلى الناتج القومي بالتناقص التدريجي، غير أن خفض الإنفاق العام يؤدي في كثير من الحالات إلى الأضرار بالطبقات الفقيرة ولاسيما خفض الإنفاق العام بمعدلات عالية على القطاعات التي تهم تلك الطبقات، ومنها خدمات الصحة والتعليم وما إلى ذلك، كما إن خفض الإنفاق قد يؤدي إلى تسريح العديد من العمال مما يعني تفاقم ظاهرة البطالة، لذلك لابد وان تكون عملية الإصلاح تدريجية بحيث إن خفض الإنفاق لا يؤثر على الطبقات الفقيرة، وذلك من خلال وضع سياسة مناسبة للتأمين الصحي والاجتماعي والتأمين ضد البطالة، ومن جانب آخر، أن ترك الحكومة لبعض المشروعات يكون أيضاً بشكل تدريجي لكي يستطيع القطاع الخاص ان يحل محلها واستقطاب العمالة الفائضة.

إثاني: إصلاح جانب الإيرادات وتحسين جبايتها وابتكار وسائل جديدة لزيادتها، وان أهم فقرة في هذا الجانب ينصب على إصلاح الإدارة الضريبية وسياستها، فالمعلومات الخاصة بالأنشطة الاقتصادية صارت صعبة المنال، وذلك لأسباب عديدة من أبرزها، ازدياد عدد الأنشطة الاقتصادية التي تعمل في ظل الاقتصاد الخفي وغير الرسمي (Informal Economy) بسبب ضعف مراقبة الجهات المسؤولة، وكذلك زيادة عدد الخاضعين للضريبة، وازدياد حالات التهرب الضريبي، وضعف الإدارة الضريبية وانخفاض كفاءتها، فضلاً عن الاهتمام بالصناعة النفطية من أجل زيادة الإيرادات النفطية بدلاً من الاعتماد على صادرات النفط الخام.

وذلك يعني تغيير دور الدولة بشكل جذري، من التدخل الواسع وغير المحدود في الاقتصاد والمتسم بضعف كفاءته، إلى القيام بمهام محددة وواضحة ولكن بصورة أكثر كفاءة وفاعلية، أي أن الدولة عليها أن تتولى الأمور الاجتماعية على نطاق واسع وتنفق الإيرادات بصورة أكثر إنتاجية من خلال إعادة توجيهها لتمويل المشاريع التنموية والخدمات الأساسية الأكثر إنتاجية وذات العائد الاقتصادي والاجتماعي الأكبر على النمو الاقتصادي، وتلك التي تساهم في التخفيف من حدة الفقر ورفع مستوى الرفاهية للمواطن. وتغيير دور الدولة هذا يهدف إلى دعم السياسات الاقتصادية من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومواجهة المشاكل التي تنتج عن عمليات الإصلاح ومن أبرزها التغيرات الاجتماعية. وعليه فإن هذه الدراسة تتبنى فرضية رئيسية مفادها " في ظل إختلال هيكلية الموارد المالية للدولة وتعدد الاحتياجات التنموية وتنوعها، مع وجود خلل كبير في الموازنة العامة، فإن الحاجة إلى إدارة الإنفاق العام بصورة رشيدة تحقق الفاعلية والكفاءة، تتطلب استخدام التقنية اللازمة لرفع كفاءة النفقة

ومردودها، وكذلك الحاجة لتفعيل مصادر الإيرادات العامة بشكل يضمن سلامة المركز المالي للحكومة، يحتاج الى اعتماد سياسة اصلاح شاملة لقطاع المالية العامة في العراق" ونعتقد أن من الأهمية بمكان بداية، التأكيد على أن سياسات إصلاح قطاع المالية العامة وإجراءاتها لا بد وأن تستند على الأسس الآتية:

1. التأكيد على أهمية الربط بين السياسة المالية وخطط وبرامج التنمية الاقتصادية للتخفيف من الفقر، وهذا الأمر يتطلب جعل عملية إعداد الموازنة مرتكزة على توجهات إستراتيجية عامة ترتبط من ناحية بطبيعة دور الدولة في ظل آليات السوق بصورة عامة، ودور السياسة المالية بصورة خاصة في إدارة الاقتصاد الوطني.
 2. ضمان اتساق أهداف السياستين النقدية والمالية وتكامل دورهما ليس في معالجة اختلالات الموازين الداخلية والخارجية للاقتصاد فحسب، وإنما أيضا تبني سياسات مالية ونقدية تساهم في دعم القطاع الخاص وتحفيز النمو الاقتصادي.
- وتأسيسا على ذلك، ومن اجل اختبار صحة الفرضية من عدمها، ستتم مناقشة هذه الدراسة من خلال المحاور الآتية:

المحور الأول: وضع الموازنة الحكومية 2009.

أولاً: الإيرادات العامة.

ثانياً: النفقات العامة.

المحور الثاني: تدابير إصلاح الإنفاق العام في العراق.

أولاً: ترشيد الإنفاق الحكومي وتقليصه.

ثانياً: تقنية تخصيص الأموال العامة.

المحور الثالث: سبل تطوير وسائل الإيرادات العامة.

أولاً: الاجراءات المقترحة لاصلاح النظام الضريبي.

ثانياً: رفع كفاءة التحصيل الضريبي.

المحور الأول: وضع الموازنة الحكومية 2006-2009:

تشجع الخلفية الأيديولوجية والفكرية التي تعتمدها الحكومة العراقية في السياسة الاقتصادية، والمتمثلة في نشاطها المالي، والمتجسدة في مشروع الموازنات للأعوام 2006-2009، النشاط الاقتصادي الخاص. وهذه الفلسفة نص عليها الدستور ((المادة 25: (تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي على وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته¹))، التي تقوم على اساس تضيق المجال أمام النشاط الإقتصادي للدولة، مقابل فسخ المجال بشكل واسع أمام القطاع الخاص المحلي والأجنبي من أجل دعم التوجه نحو نظام اقتصاد السوق، تمهيدا للالتحاق بمنظومة الاقتصاد العالمي، التي تفرضها سياسات المؤسسات الدولية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة الدولية) وتوجيهاتها.

والعراق في الوقت الراهن يواجه ظروفًا لا تسمح له العمل على هذا النهج إلا بعد أن تتم عملية الإصلاح الإقتصادي والإجتماعي وحتى السياسي، ومن ثم يقوم بالنهج المناسب للانضمام إلى المنظومة الاقتصادية الدولية، ونتيجة لذلك نلاحظ ان هناك تشوها كبيراً في الموازنات الحكومية للعراق وبخاصة موازنة عام 2009، إذ بالرغم مما اقره الدستور وأعلنته الحكومة بإتباع فلسفة الاقتصاد الحر واعتماد آلية السوق كمنهج اقتصادي ، إلا ان ما نلاحظه في الموازنة يخالف ذلك تماما، إذ تعكس الموازنة مدى تدخل الحكومة في الاقتصاد وبخاصة ما تشير إليه أرقام النفقات التشغيلية وتحديدًا فقرة الرواتب والأجور، وبالتالي هناك تحديات كبيرة اقتصادية واجتماعية وسياسية تحكم الموازنة الحكومية وتجعلها بهذه الصورة التي نراها من أبرزها الآتي:

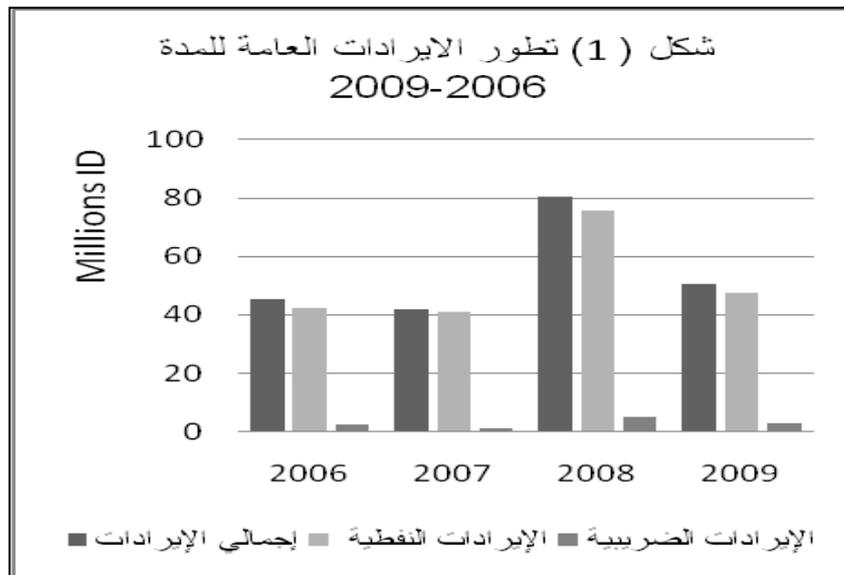
1. ما زال العراق يعاني من نزاعات داخلية، ولم تتوافر له بعد أسباب الأمن والاستقرار بشكل يسمح له بوضع برامج واقعية وطموحة للتنمية وإعادة الأعمار، ففي ظروف انعدام إستراتيجية تنموية واضحة وخلل امني كبير، تم التركيز على الجوانب الأمنية بشكل خاص، وعلى الجوانب الاجتماعية ومنها ضمان دخول مناسبة للمواطنين.
2. المعدلات المرتفعة للبطالة وما يرافقها من آثار اقتصادية واجتماعية يحتم على الحكومة العمل على معالجتها من خلال السياسة المالية وتحديدًا النفقات العامة، رافق ذلك سياسة غير كفوءة للتشغيل إذ إن القطاع الوحيد الذي يعمل هو القطاع العام، بالرغم من انه يعاني الكثير من المعوقات.
3. قطاع خاص متوقف عن العمل بشكل كلي تقريبا، إذ انه لا يزال يعاني من مشاكل جمة يتطلب زيادة النفقات العامة على البنية التحتية والأساسية لدعم ذلك القطاع، وتوفير البيئة الملائمة له.
4. ارتفاع معدلات الفقر وضعف أداء الخدمات الحكومية وعدم القدرة على توفير البيئة الضرورية لسياسة الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، يعد تحدياً كبيراً يواجه الحكومة. كما وتقتضي عملية إصلاح قطاع المالية العامة دراسة أوضاع النشاط المالي للدولة من إيرادات ونفقات، وغالباً ما تشكل ضالة الإيرادات العامة لاسيما الضعف الشديد في الإيرادات الضريبية (المباشرة وغير المباشرة) والناجمة عن تخلف النظام الضريبي وسوء الإدارة وكثرة الإعفاءات، يقابلها حالة الإفراط الواسع في الإنفاق العام والذي يتضح من خلال تتبع النشاط

المالي للحكومة العراقية، تعد السبب الجوهري في تفاقم العجز المالي ، يضاف الى ذلك وجود خلل في هيكل الإيرادات ، إذ إن النفط يعد المصدر الرئيس لهذه الإيرادات والذي يرتبط بالسوق الدولية ، مما يجعل الإيرادات عرضة لعدم الإستقرار الناجمة عن التقلبات في اسعار النفط العالمية، وعن التذبذبات في القدرة الإنتاجية والتصديرية لنفط العراق، فضلا عن أنها إيرادات الثروة الناضبة²، ومن ثم تظهر الحاجة إلى ضرورة إيجاد سبل أخرى لتمويل النفقات العامة لتحقيق التوازن في الإيرادات العامة.

ويمكن دراسة وضع النشاط المالي لحكومة العراق من خلال الفقرات الآتية:

أولاً: الإيرادات العامة:

1. التشوه الكبير في هيكل الإيرادات العامة، إذ انها تعتمد بالدرجة الأولى على الربيع النفطي، وبقاء بنية الموازنة الأحادية الجانب للاقتصاد العراقي على هذا الربيع بدلاً من التفكير في إستراتيجية واضحة لتنشيط القطاعات الإنتاجية الأخرى التي يمكن ان تمد الحكومة بالإيرادات وخاصة القطاع الصناعي. إما الإيرادات الضريبية فهي محدودة بشكل كبير، وذلك يعزى لعدة أسباب يأتي في مقدمتها، صعوبة الجباية وانتشار الفساد الإداري والمالي في أجهزتها وضعف النشاط الاقتصادي الخاص، كذلك نلاحظ إن إيرادات الضرائب الجمركية تخضع لشروط المعاهدات والاتفاقيات الدولية ولاسيما تلك التي تنص عليها منظمة التجارة العالمية التي تهدف إلى إزالة الحواجز الجمركية تدريجياً.



2. في

المالية 2009، تم

تقدير الصادرات النفطية 2 مليون برميل يوميا، وتم تقدير سعر النفط الخام \$50 (وقد

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (1).

السنة

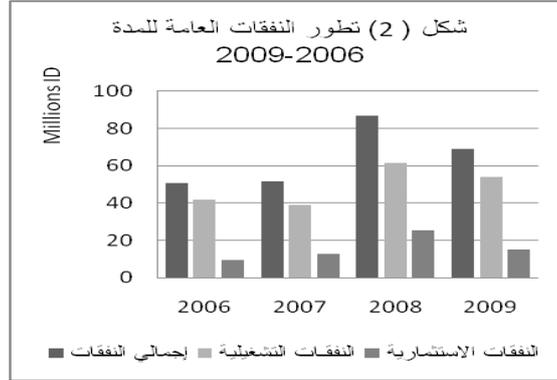
- اعتمد سعر 1180 دينار لكل دولار)، وعليه فإن الإيرادات النفطية في عام 2009 تعادل نحو 47.5 تريليون دينار وتم تقدير الإيرادات غير النفطية 2.9 تريليون دينار، ومجموعهما يحدد إجمالي الإيرادات العامة والبالغة 50.4 تريليون دينار، انظر الجدول (1).
3. لقد زادت الإيرادات العامة بشكل متواضع نسبياً خلال المدة (2006-2009)، إذ ارتفعت لتبلغ 50.4 تريليون دينار في عام 2009، بعد أن كانت تساوي 45.39 تريليون دينار في عام 2006، أي بمعدل زيادة قدرها 11.05%.
4. شكلت الإيرادات النفطية النسبة العظمى من إجمالي الإيرادات إذ بعد أن كانت تبلغ نسبة 93.16% منها في عام 2006، زادت لتبلغ 94.28%، وقد بلغت أعلى نسبة لها في عام 2007 لتصل 97.57% من إجمالي الإيرادات.
5. أما بقية الإيرادات كانت تتأتى من الضريبة، وتشير الأرقام أن أعلى نسبة شكلتها الإيرادات الضريبية في عام 2008 إذ بلغت 10.93% من إجمالي الإيرادات، في حين بلغت أدنى مستوى لها في عام 2007 إذ بلغت 2.25% من إجمالي الإيرادات، ثم استقرت عند نسبة 5.62% في عام 2009.
6. ومن المفيد أن نشير هنا إلى العبء الضريبي وأهميته كمؤشر يمثل نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي، لأنه يعبر عن مدى التوازن في الدخل القومي وإمكانية تحقيق الاستقطاعات الضريبية من هذا الدخل لتمويل الأعباء والالتزامات المترتبة على الدولة كما يعبر عن المقدرة التكاليفية الفردية التي ترتبط بفكرة العدالة في توزيع العبء الضريبي، إذ لم يتجاوز نسبة 4.2% في عام 2008، وهو أفضل حد بلغه خلال المدة (2006-2009)، وبلغ نسبة 2.01% في عام 2009، علماً أن العبء الضريبي في الدول الصناعية المتقدمة يبلغ 27% في فرنسا 29% في بريطانيا من العام ذاته.

ثانياً: النفقات العامة:

- يمكن تحليل النفقات العامة في العراق من خلال الفقرات الآتية:
1. في السنة المالية 2009، تم تقدير النفقات العامة 69.1 تريليون دينار (أي ما يعادل 59.479 مليار دولار) والتي تتضمن كل من النفقات التشغيلية³ بمقدار 54.1 تريليون دينار والنفقات الاستثمارية بمقدار 15 تريليون دينار. ويلاحظ أن النفقات التشغيلية قد ارتفعت بنسبة 26% وأن النفقات الاستثمارية قد انخفضت بنسبة 23% مقارنة مع مستواها في السنة المالية 2008. وسجلت نسبة النفقات الاستثمارية إلى النفقات التشغيلية 27.73%، انظر الجدول (1).

جدول (1): العجز والإيرادات والنفقات العامة في موازنة العراق للمدة (2006-2009) (مليون دينار)				
2009	2008 (المعدلة)	2007	2006	إجمالي النفقات
69165523.835	86683832.800	51727468.005	50963161.392	

54148081.138	61348816.896	39062163.005	41691161.392	النفقات التشغيلية
	78.28	70.78	75.51	نسبة إلى إجمالي
15017442.687	25335015.904	12665305.000	9272000.000	النفقات الاستثمارية
	21.72	29.22	24.49	نسبة إلى إجمالي
50408215.839	80476109.193	42064530.267	45392304.000	إجمالي الإيرادات
47528261.922	75669112.494	41036910.594	42287900.000	الإيرادات النفطية
	94.28	94.02	97.57	نسبة إلى إجمالي
2837239.617	4802870.422	950214.510	2417018	الإيرادات الضريبية
	5.62	5.98	2.25	نسبة إلى إجمالي
18757307.997	6207723.607	9662937.738	5570857.392	العجز في الموازنة
140622300	132069600	119948400	114894000	*GDP
49.18	65.63	43.12	44.35	النفقات \ GDP %
35.84	60.93	35.06	39.5	الإيرادات \ GDP %
13.33	4.7	8.05	4.84	العجز \ GDP %
31.234	30.413	29.584	28.750	عدد السكان* (مليون نسمة)
2.214430	2.850223	1.748494	1.772631	نصيب الفرد من النفقات العامة
1.521683	2.646108	1.387131	1.470883	نصيب الفرد من الإيرادات النفطية
2.017	3.636	0.794	2.103	العبء الضريبي %
المصدر:				
1. الوقائع العراقية، "قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2006"، العدد 4016، السنة 47، 2-2-2006.				
2. الوقائع العراقية، "قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2007"، العدد 4036، السنة 48، 12-3-2007.				
3. الوقائع العراقية، "قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2008"، العدد 4067، السنة 49، 13-3-2008.				
4. الوقائع العراقية، "قانون الموازنة التكميلية العامة الاتحادية للسنة المالية 2008"، العدد 4086، السنة 49، 15-9-2008.				
5. الوقائع العراقية، "قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2009"، العدد 4117، السنة 50، 13-4-2009.				
6. *The Economist, "Iraq - Economist Intelligence Unit", available at http://www.alacrastore.com/country-snapshot/Iraq				



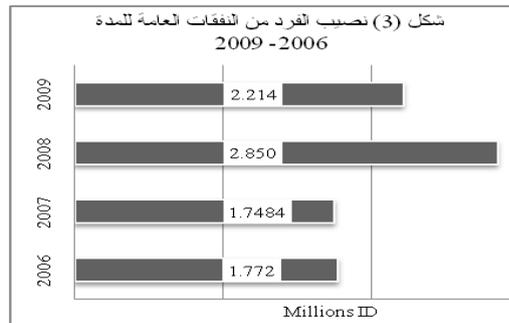
النفقات العامة
خلال المدة

2. لقد زادت بشكل كبير

(2009-2006)، إذ ارتفعت من 50.9 تريليون دينار في عام 2006، إلى 69.1 تريليون دينار في عام 2009، أي بمعدل زيادة قدرها 35.71%.

3. كانت الزيادة في النفقات العامة متمركزة في النفقات التشغيلية بنسبة كبيرة جدا إذ بلغت نحو 77.35% من إجمالي النفقات كمعدل للمدة (2009-2006)، وبذلك شكلت النفقات الاستثمارية ما نسبته 22.65% من إجمالي النفقات كمعدل للمدة ذاتها.

4. فقد أزدادت النفقات التشغيلية من 41.69 تريليون دينار في عام 2006، إلى 54.14 تريليون دينار في عام 2009، أي بمعدل زيادة قدرها 29.87%، في حين أخذت النفقات الاستثمارية تزداد بنسبة كبيرة، إذ بلغت 9.27 تريليون دينار في عام 2006، إلى 15 تريليون دينار في عام 2009، أي بمعدل زيادة قدرها 61.96%، وبالرغم من تلك الزيادة إلا إنها لازالت تشكل نحو خمس إجمالي النفقات العامة إذ أنها تشكل نسبة 21.72% منها في عام 2009 (أنظر الجدول 1)، وهذا مؤشر غير سليم في الإقتصاد العراقي وهو في أمس الحاجة إلى الإستثمارات من أجل إعادة بنائه وتعديل مساره نحو التقدم والأزدهار.



هيكلية في تركيبته

5. هناك خلل

وذلك بسبب التفاوت
نسبة توزيع إيرادات

الموازنة،
الكبير في

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول 1.

الموازنة بين النفقات التشغيلية التي تمثل بنسبة أكثر من 78.28 % من إجمالي النفقات، والنفقات الاستثمارية وتشكل بحدود 21.72% من إجمالي النفقات في عام 2009، هذه الحالة تسببت في إحداث عجز مستمر في الموازنة الحكومية لا يمكن تغطيته إلا بوجود استثمارات ضخمة تحتاجها البلاد وخاصة في مجال إعادة بناء البنية التحتية، وإعادة تأهيل القطاع النفطي إلى 2.5 مليون برميل يوميا في المستقبل المنظور، كذلك النهوض بالقطاعات الإنتاجية، وفي مقدمتها القطاع الصناعي.

6. أما فيما يخص نصيب الفرد من النفقات العامة فالشكل (3) يجسد لنا تطور هذا المؤشر، إذ بالرغم من الانخفاض الذي حدث فيه خلال عامي 2006-2007 إلا أنه شهد ارتفاعا ليبلغ 2214430 دينار في عام 2009، بعد أن كان يبلغ 1772631 دينار في عام 2006، وبنسبة زيادة بلغت 24.92%.

7. أما فيما يخص توزيع التخصيصات المالية فيما بين الوزارات والتي تجسد أهداف الحكومة الاجتماعية وتوفير الخدمات العامة للمجتمع ودورها في النشاط الاقتصادي الذي يعكس فلسفة الحكومة الاقتصادية، فمن خلال الشكل (4) يمكن قراءة تلك التقسيمات والتي يمكن أن نلخصها على النحو الآتي:

أ. النفقات التشغيلية: تستحوذ وزارة المالية على النسبة العظمى من النفقات التشغيلية فبلغت مقدار 20.986 تريليون دينار في عام 2008 وبذلك فهي تشكل نسبة 47.49% من إجمالي تلك النفقات، وقد انخفضت هذه النفقات في عام 2009 لتبلغ مقدار 11.498 تريليون دينار لتشكل نسبة 21.23% من إجمالي تلك النفقات في تلك السنة، ويمكن أن نجد ذلك تصحيح لمسار النفقات العامة. ثم تأتي كل من وزارة الدفاع بالمركز الثاني بمقدار 5.797 تريليون دينار ووزارة الداخلية بمقدار 4.567 تريليون دينار في عام 2008، أما المركزي الثالث والرابع فإنه كان من نصيب وزارتي التربية والصحة إذ بلغت النفقات التشغيلية لكلا الوزارتين (2.27)، (2.247) تريليون على التوالي، انظر الشكل (4)- (أ). أما في 2009 فتحسن الوضع بشكل عام فقد زادت التخصيصات الممنوحة للوزارات الخدمية والإنتاجية بصورة ملحوظة، فقد زادت حصة وزارة البلديات من 0.05 تريليون دينار في عام 2008 إلى 0.565 تريليون دينار في عام 2009، كما زادت حصة وزارة الكهرباء من 0.106 تريليون دينار في عام 2008 إلى 2.726 تريليون دينار في عام 2009، ووزارة النفط من 0.124 تريليون دينار في عام 2008 إلى 1.126 تريليون دينار في عام 2009، ووزارة الصناعة من 0.027 تريليون دينار في عام 2008 إلى 0.935 تريليون دينار في عام 2009، وكذلك وزارة التعليم من 0.892 تريليون دينار عام 2008 إلى 1.837 تريليون دينار عام 2009.

ب. النفقات الاستثمارية: تستحوذ وزارة النفط على النسبة العظمى من النفقات الاستثمارية فبلغت مقدار 2.4 تريليون دينار في عام 2008 وبذلك فهي تشكل نسبة 15.41% من إجمالي تلك النفقات، زادت هذه النفقات في عام 2009 لتبلغ مقدار 2.603 تريليون دينار لتشكل نسبة 17.33% من إجمالي تلك النفقات في تلك السنة. ثم تأتي كل من وزارة الكهرباء بالمركز الثاني بمقدار 1.56 تريليون دينار ووزارة المالية بمقدار 0.524 تريليون دينار في عام 2008، أما وزارة البلديات فإنها احتلت المركز الثالث بمبلغ مقداره

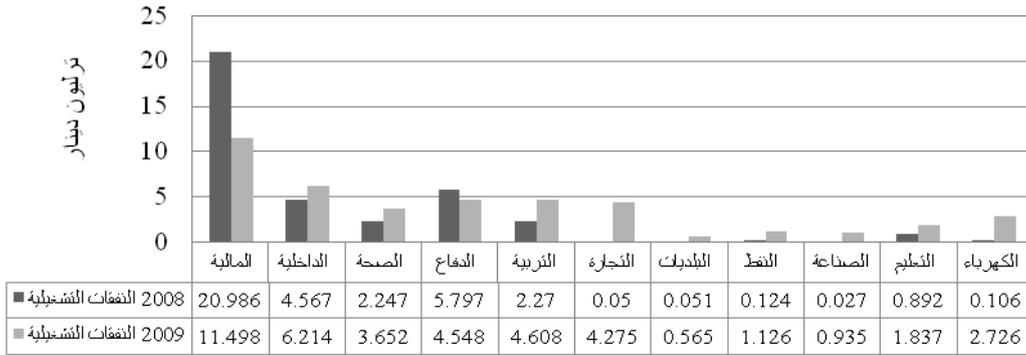
0.5 تريليون دينار فيما احتلت وزارة الصناعة المركز الرابع بمبلغ مقداره **0.595** تريليون دينار ، وكذلك وزارة المالية إذ بلغت مقدار **0.895** تريليون دينار ، والزيادة الملفتة للنظر هي التي حصلت عليها وزارة الصحة لتبلغ مقدار **0.481** تريليون دينار، اما الانخفاض الغريب الذي حدث في النفقات الاستثمارية المخصصة لوزارة الكهرباء ليبلغ مقدار **1.275** تريليون دينار.

ج. النفقات الاجمالية: تستحوذ وزارة المالية النصيب الأكبر من النفقات الإجمالية، ثم وزارتي الداخلية والدفاع وبالمرتبة الثانية انظر الشكل (4- ج)، اما المرتبة الثالثة فكان من نصيب كل من وزارة التربية والتجارة والصحة، أما وزارة الكهرباء والنفط في المرتبة الاخرى، وكان ذلك على حساب وزارات لا تقل أهمية عن التي ذكرت آنفاً، ومنها وزارة الإعمار والإسكان ووزارة الزراعة ووزارة النقل.

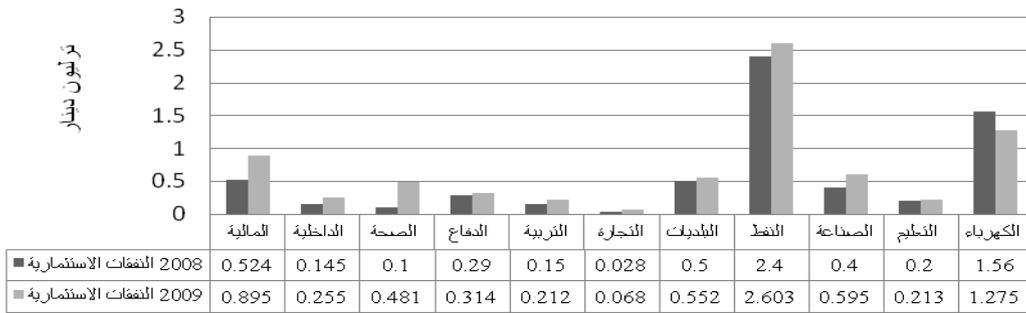
8. ومن الجدير بالإشارة هو وجود نفقات حاكمة للموازنة العامة والتي بلغ مجملها مقدار **6.923** تريليون دينار، شكلت نفقات البطاقة التموينية (نظام التوزيع العام) نسبة **60.66%** منها إذ بلغت مقدار **4.2** تريليون دينار⁴.

شكل (4) توزيع النفقات العامة على ابرز الوزارات بين عامين 2008-2009

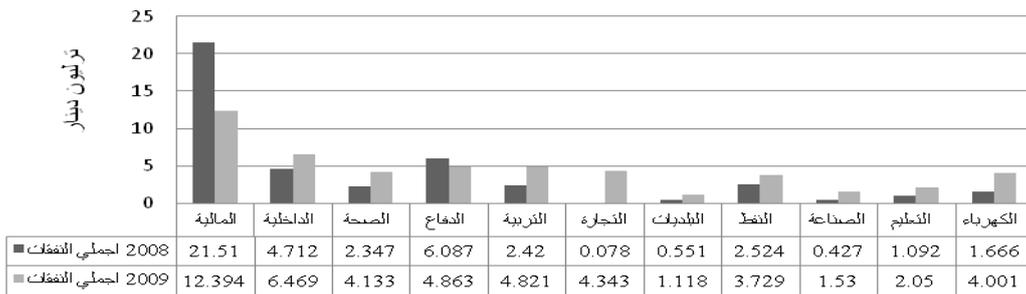
أ- تطور النفقات التشغيلية لابرز الوزارات خلال السنتين الماليتين 2008-2009



ب- تطور النفقات الاستثمارية لابرز الوزارات خلال السنتين الماليتين 2008-2009

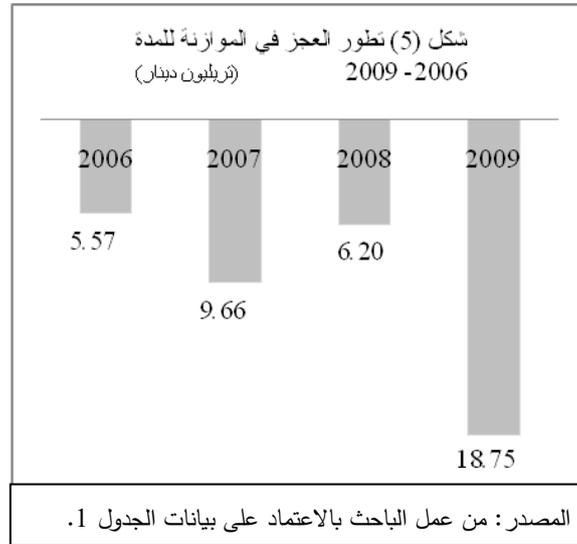


ج- تطور النفقات الاجمالية لابرز الوزارات خلال السنتين الماليتين 2008-2009



المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على:

1. الوقائع العراقية، قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2008، العدد 4067، السنة 49، 13-3-2008.
2. الوقائع العراقية، قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2009، العدد 4117، السنة 50، 13-4-2009.



الموازنة العامة:

ثالثاً: عجز

يتجلى حجم العجز المالي التي تعاني منه الموازنة العامة للعراق خلال السنوات السابقة بوضوح من خلال الفارق فيما بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، إذ بلغ العجز مبلغاً مقداره 18.75 تريليون دينار في عام 2009، بعد ان كان يبلغ مقدار 5.57 تريليون دينار، اي بزيادة نسبتها 236.7%، وذلك بعد الانخفاض الذي شهدته العجز في عام 2008 عن عام 2007، وكما موضح في الشكل (5).

وبالرغم من تلك الزيادة الكبيرة في مقدار العجز المالي، الا أنه لا يزال يشكل نسبة متواضعة من الناتج القومي الاجمالي، إذ بلغ نسبة هذا العجز الى الناتج المجلي الاجمالي 4.84% في عام 2006، ارتفعت هذه النسبة لتبلغ 13.33% في عام 2009، انظر جدول (1)، وهذه النسبة منخفضة نسبياً عند مقارنتها بالعجز المالي للدول الاخرى.

كما يتصف هذا العجز بأنه عجز منظم ومخطط تم اعتماده من قبل السلطة لتعزيز قدراتها المالية من اجل دعم الخدمات التي تقدمها للمجتمع، ويغطي هذا العجز من الاموال المدورة من الموازنة العامة للسنة السابقة، وهذه ما نصت عليه قوانين الموازنات العامة للسنوات 2006-2009، وذلك يعطي مؤشراً سلبياً على نسب تنفيذ الموازنة إذ إن التخصيصات التي تم تخطيطها وأقرت لم يتم تنفيذها بالشكل الصحيح وبالتالي تم تدوير بقية أموال وتخصيصات من السنة السابقة تم تدويرها الى السنة الاحقة، بمعنى ان الموازنة يتم اعتمادها بعجز ولكن في نهاية السنة المالية وفي الحسابات الختامية ينعكس بشكل فائض في الموازنة الحكومية وذلك يعزى إلى تدني مستوى تنفيذ الموازنة، إذ تشير البيانات الخاصة بمتابعة تنفيذ الموازنة العامة بأن نسبة تنفيذ الموازنة الاستثمارية للوزارات بلغت 65.1% في عام 2007، زادت هذه النسبة لتبلغ 70% في عام 2008، بالرغم من ان السنة المالية 2008 تضمنت موازنة تكميلية بسبب الزيادة المفاجئ في اسعار النفط العالمية والتي انعكس اثرها الايجابي على الإيرادات النفطية العراقية، مما تتطلب وضع خطة مالية تكميلية، تضمنت

الإيرادات العامة بمقدار 80.476 ترليون دينار ومقدار النفقات العامة التكميلية بمقدار 86.683 ترليون دينار، انظر جدول (1).

- وتكمن المشاكل الرئيسية التي تواجهها الموازنة في العراق، في الآتي:
1. الإنفاق الحكومي غير المنضبط، الذي يتسبب في استنزاف الموارد المالية دون تحقيق الهدف المطلوب أو يجري تنفيذه بتكلفة مرتفعة، وهنا يتطلب استخدام تقنية خاص لضبط هذا الإنفاق وتوجيهه بشكل امثل بغية الحصول على اعلى انتاجية للإنفاق العام من حيث العوائد المالية والاقتصادية والاجتماعية.
 2. ضعف الهيكل الضريبي وتدني الحصيلة الضريبية، نتيجة ضعف كفاءة الجهاز الضريبي، وتفشي حالات الفساد الاداري والوظيفي بشكل كبير.
 3. ارتفاع حدة الدين العام المحلي والخارجي وتزايد الاعباء المترتبة على خدمة الدين.
 4. ارتفاع نسب الفساد بين الموظفين الحكوميين، مسببة ارتفاعاً في معدلات الإنفاق العام نتيجة لغياب الضوابط المالية الحاكمة للعمليات المتعلقة بقرارات الموازنة العامة.
 5. تأثير الصدمات الخارجية على النشاط الاقتصادي مما يخلق ضغوطاً على الإيرادات وبخاصة التغيرات التي تصيب اسعار النفط العالمية التي ينجم عنها عدم استقرار الإيرادات العامة والتي تشكل الإيرادات النفطية الجزء الاعظم منها، فضلاً عن الازمات التي تصيب الاقتصاد العالمي كالأزمة المالية العالمية الاخيرة.

المحور الثاني: تدابير إصلاح الإنفاق العام في العراق:

تشكل النفقات الحكومية المصدر الرئيس لتقديم الخدمات الأساسية لإشباع الحاجات العامة والتي نحن بأمس الحاجة اليها ولاسيما في الوقت الحاضر، وعلى مقدارها يتوقف تحقيق الرفاه العام للمجتمع والتقدم الاقتصادي، إذ ان مستوى النمو يرتبط بشكل كبير بالزيادة المطرد للنفقات العامة التي تشكل جزءاً هاماً من دالة الإنفاق الكلي، الأمر الذي دعا العديد من الاقتصاديين إلى إعطاء أهمية متميزة لها⁶.

كما ان الحديث عن موضوع اصلاح النفقات العامة يجب الا ينعصر في مجال تقليص الإنفاق العام من الناحية الكمية فحسب، لان تحقيق ذلك وصولاً الى التوازن في الموازنة سينجم عنه آثار اقتصادية واجتماعية سلبية على المجتمع، وانما يجب ان تنصب جهود الاصلاح في موضوع اعادة هيكلة الإنفاق العام اولاً ومن ثم العمل على توجيهه نحو المجالات التي من شأنها تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي ثانياً⁷،

وفي هذا الصدد يثار السؤال المهم الآتي:

❖ هل يتم استهداف الإنفاق التشغيلي ام الإنفاق الاستثماري في عملية اصلاح النفقات العامة؟

تشير تجارب العديد من الدول الى استهداف كل منهما، إلا ان نصيب الإنفاق الاستثماري في الحد من التوسع كان الأكبر لاسباب عديدة قد يكون من أهمها

1. ان هنالك التزامات على الحكومة لا بد من القيام بها لاسباب اجتماعية وانسانية وقد تكون سياسية، مثل النفقات الحاكمة في الموزانة العامة لحكومة العراق والمتمثلة بشكل خاص بنفقات البطاقة التموينية.
2. كما ان خفض الإنفاق التشغيلي في كثير من الحالات يؤدي الى الاضرار بالطبقات الفقيرة مثل تقليص الدعم في قطاعات الصحة والتعليم والضمان الاجتماعي، وهذا ما يتعارض مع التوجه العام نحو تخفيض معدلات الفقر والبطالة.
3. تحول معظم الاقتصاديات (والعراق احد هذه الاقتصاديات) نحو تبني اقتصاد السوق من خلال عملية التخصيصية اي احلال القطاع الخاص محل القطاع العام، وبالتالي تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وزيادة تركيزها على الجانب الاجتماعي لتحسين نوعية الخدمات التي تقدمها لاشباع الاحاجات العامة.

وعليه فان جهود الاصلاح يجب ان تنصب على المحاور الاتية⁸:

1. زيادة كفاءة تخصيص الموارد الحكومية من خلال تعزيز نظم الرقابة الادارية لضبط وتقليل الموارد المخصصة للإنفاق التشغيلي غير المنتج او ما يسمى (بالصرف خارج الميزانية)، وهذا ما يقصد به بتقنية الإنفاق العام، اي استخدام التقنية الحديثة والاساليب المتطورة لتوزيع الاموال العامة بشكل افضل من خلال قياس المردود لهذا الإنفاق وبالتالي يتم تحويل الاموال من الإنفاق العام غير المنتج الى الإنفاق المنتج ذات المردود الاقتصادي والاجتماعي الذي يحقق رفاهية المجتمع.
 2. ربط الالتزام بتقديم الدعم العام للسلع والخدمات نحو الفئات المحتاجة تحديداً، والعمل على تحسين مستوى الخدمات الاجتماعية واسلوب توفيرها، فضلاً عن الاهتمام بالتنمية البشرية والبنى الاساسية.
- ومن هنا فان تركيب الإنفاق العام وهيكله، لا مستواه، هو المهم في عملية اصلاح الإنفاق العام، وذلك عند الحد الذي يتسق فيه مستوى الإنفاق العام مع الاستقرار الاقتصادي.
- وبناءً على ذلك فان تدابير اصلاح قطاع المالية العامة تتضمن مجموعة معينة من الإجراءات الخاصة باصلاح سياسة الأنفاق تقسم بحسب الآجل وتبعاً لأهمية الإنفاق ، على النحو الآتي:

الآجل القصير: تتضمن تقليص نسبة الأنفاق إلى الناتج القومي، وتغيير بنيته من خلال تقليص أو إزالة الإعانات المقدمة للمشروعات والمستهلكين وإخضاعها لتقييمات ومعايير اقتصادية ومالية جديدة، هذا إضافة إلى إعادة هيكلة برامج الضمان الاجتماعي وترشيد النفقات الاجتماعية الأخرى بحيث تكون منسجمة مع التطورات والتغيرات الحاصلة في قطاع المالية العامة من جهة، وعملية الاصلاح الاقتصادي من جهة أخرى (وتكون أهدافها تخفيض حجم الأنفاق أي الجانب الكمي للأنفاق).

الآجل المتوسط: تكون هناك حاجة لأجراء تغييرات (نوعية) تتصل بصيانة وتعزيز البنى الأساسية الاقتصادية والاجتماعية، والحد من عملية التوظيف الحكومي غير الكفوء من خلال اتباع سياسة تشغيلية ذات فاعلية لتحسين مستوى الانتاجية والاعتماد على العمالة الماهرة

لتحقيق ذلك، ومن جهة اخرى محاولة إدماج نفقات (خارج الميزانية) او النفقات شبه المالية بالميزانية الحكومية، بحيث تكون وحدة واحدة لكي تستند الموازنة على قاعدة وحدة الموازنة بشكل اكثر دقة.

الأجل الطويل: حيث يفترض إن تكون ملامح الاقتصاد وبخاصة ملامح الاصلاح الاقتصادي أكثر وضوحاً بحيث يتم من خلالها إحتواء ومواجهة المشكلات الموروثة، فسيعتمد الأنفاق على قدرة الحكومة على توليد إيرادات تغطي النفقات والوفاء بالتزاماتها الاقتصادية والاجتماعية.

ولغرض التمعن أكثر سنسلط الضوء على إصلاح الأنفاق العام من خلال الآتي:

أولاً: ترشيد الإنفاق الحكومي وتقليصه:

of public expenditure: Rationalization and reduction

يمثل الإنفاق الحكومي نسبة لا يستهان بها من الطلب الكلي وان محاولة تقليل هذا الإنفاق وترشيده، سيؤدي إلى تحرير الحكومة من أعباء كبيرة كانت تربك نشاطها المالي والاقتصادي ودورها في تقديم الخدمات العامة ومستوى الاشباع للحاجات العامة، فضلاً عن أن تلك العملية ستعمل على تقليص العجز بالموازنة الحكومية، وبالتالي تستطيع الحكومة من التخلص الجزئي من حجم الدين العام ويمكن رسم معالم الترشيد في الإنفاق الحكومي في النقاط الآتية:

- 1) التخلص الجزئي المتدرج من الدعم الاقتصادي الذي تتحمله الحكومة من جراء وجود وحدات إنتاجية في القطاع العام لا تعمل على وفق المعايير أو الأسس الاقتصادية مما يجعلها عقبة امام اي تقدم اقتصادي، ويكون ذلك من خلال سبل معينة أبرزها:
 - أ. تصفية هذه الوحدات أصلاً.
 - ب. بيعها للقطاع الخاص وذلك على أساس انتقائي.
 - ج. العمل على أدارتها على أسس اقتصادية وتجارية لكي تحقق ربحاً حقيقياً.
- 2) ويعتمد إتباع أي من الأساليب للتخلص من أعباء ذلك الدعم على مدى فاعلية المشاريع الحكومية المدعومة في الإنتاج والاقتصاد القومي.
 - 1) تقليل دخول الحكومة في المشاريع الاستثمارية التي يمكن للقطاع الخاص (المحلي أو الأجنبي أو المشترك) أن يقوم بها وان ينحصر دور الاستثمار العام فقط في المجالات المتعلقة ببناء البنى الارتكازية وكذلك في المجالات الإستراتيجية للاقتصاد القومي، ويمكن تنفيذ ذلك الاستثمار من خلال نظام الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص (Public-Private Partnership (PPP's)، وذلك لزيادة الإنفاق الاستثماري للحكومة دون التأثير على معدلات الاستثمار الخاص، وبذلك يكون الاستثمار الحكومي في الجوانب المكملة والمشجعة للاستثمار الخاص وليس منافساً وطارداً له.
- 3) اعادة النظر في سياسة الاجور والرواتب التي ترتب عليها تحمل الموازنة أعباء مالية كبيرة جداً، كما انها لم تكن سياسة صائبة لتشجيع الانشطة الاقتصادية من قبل القطاعين

- العام والخاص ، إذ إنها حيدت دور نظام الحوافز في زيادة الإنتاجية والإنتاج، وهو نظام يتم العمل به في معظم دول العالم.
- (4) تغيير سياسة الحكومة تجاه التوظيف ويكون ذلك من خلال إعادة عمل قوى العرض والطلب في سوق العمل، مستندة الى الحاجة الفعلية والكفاءة ومستوى المهارة.
- (5) القضاء على الرشوة والفساد الإداري: إذ تعد عمليات التهريب والإختلاس وسرقة المال العام وقبول الرشوة من أبرز الآفات المضرّة بالإقتصاد القومي والمجتمع كله، فضلاً عن أضرارها على النشاط المالي للدولة إذ ينجم عن ذلك هدر كبير من موارد الدولة فضلاً عن قصور في كفاءة ومستوى تقديم الخدمات العامة للمجتمع، ويتطلب القضاء عليها تجنباً لدخول الدولة بمشاكل مختلفة.
- (6) التركيز على مبدأ فاعلية الإنفاق العام وعدالته والذي يدعو الى بيان مدى تلبية الحاجات للفئات الأكثر فقراً في المجتمع، ويتم قياس فاعلية ذلك الإنفاق عبر متابعة الحاجة الفعلية للفئات الاجتماعية والتركيز على الفئات الأكثر حاجة لهذه النفقات، ومدى تلبية ذلك الإنفاق لتلك الحاجات، إضافة الى نوعية الخدمات الناجمة عنه⁹، ويلاحظ أن النفقات العامة في العراق لم تخضع لهذا المبدأ حتى الآن.

ثانياً: تقنية تخصيص الأموال العامة:

Technology in Public Expenditure Allocation (TPEA)

الأصل إن كل زيادة في الإنفاق العام تعني زيادة نصيب الفرد من الخدمات العامة التي تقدمها الدولة للمجتمع مثل خدمات الصحة والتعليم والإدارة العامة وما الى ذلك، التي تنعكس بشكل زيادة في رفاهية المجتمع، لكن هذا التلازم لا يحدث دائماً ، إذ أن كثيراً من مجالات الإنفاق العام ينطوي على إسراف وتبذير شديدين، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في عملية الإنفاق العام برمتها، بحيث لا بد من استخدام الموارد العامة بشكل أكثر كفاءة بما يحقق مردوداً ايجابياً للاقتصاد القومي والمجتمع، ومن هنا يمكن القول بضرورة تقنية الإنفاق وترشيده، وليس المقصود بترشيد الإنفاق العام أحداث خفض مفاجئ في هذا الإنفاق ، او كبح نموه بشكل كبير، الأمر الذي ينجم عنه إرباك في الإدارة العامة للدولة، بل التركيز على نوعية النفقة وعاندها، أي يعني زيادة كفاءة الإنفاق العام إلى أعلى درجة ممكنة وهو ما يعني الحصول على أفضل النتائج، والغاية النهائية هو رفع رفاهية الفرد والمجتمع، أي إن يتطلب إن يكون الإنفاق العام مستنداً إلى قاعدة الاقتصاد التي توجب ان يحقق الإنفاق العام أعلى درجة من الرفاهية بأقل كلفة ممكنة¹⁰.

وهنا ندخل ضمن مفهوم تقنية النفقات العامة Public Expenditure Technology (PET)، الذي يركز على مبدأ اساسي مفاده ان عملية الإنفاق العام هي ليست مجرد صرف الاموال على الخدمات العامة دون الأخذ بنظر الاعتبار العوائد المتحقق من هذه النفقات، فمن الضروري النظر الى النفقة من خلال ثلاثة محددات، هي:

1. تحقيق الهدف التي خرجت من أجله النفقة.
2. مقدار المنفعة الاجتماعية والمفاضلة بين النفقات استناداً الى تلك المنفعة.
3. المردود الاقتصادي الذي تحققه هذه النفقة.

وبالتالي فإن توزيع النفقات العامة على المشاريع الخدمية والاقتصادية التي تعتمد هذه الأسس أو المحددات.

كما يجب أن تعتمد هذه الآلية إستراتيجية كفوءة للتمييز بين نوعي الإنفاق ، الإنفاق التشغيلي (CE) Current Expenditure و الإنفاق الاستثماري Investment Expenditure (IE)، وأعتد التوليفة المناسبة فيما بينهما، لتحقيق أفضل إشباع للحاجات العامة (الأهداف الإجتماعية) مع مستوى مناسب من الإنفاق الأستثمالي الداعم للنشاط الاقتصادي الخاص لاعطاء دفعة قوية للاقتصاد القومي، وذلك بأقل ما يمكن من الإنفاق لتحقيق المبدأ العام للإنفاق الحكومي الا وهو تخصيص النفقات على قدر الحاجات العامة من أجل تحقيق أقصى مستوى من المنافع الإجتماعية¹¹، بمعنى الابتعاد عن التبذير والاسراف الذي يمكن ان يتحقق من خلال تمسك الحكومة باعتبارات اساسية تسترشد بها لتقييد الإنفاق العام التزاماً منها بمبدأ الاقتصاد في الإنفاق العام، من أبرزها¹² الاتي:

1. اعتماد الرقابة المستمرة على الإنفاق التي تمارس عن طريق السلطة التنفيذية (الرقابة الادارية) وعن طريق الهيئات المستقلة مثل ديوان الرقابة المالية، وعن طريق الرقابة البرلمانية.
 2. مراعاة الحاجات العامة الحقيقية الفعلية، بحيث لا تتحمل الحكومة نفقات الا اذا كانت ملحة تماما وبالقدر الذي يحقق المنافع العامة، وهذا يعني ان الموازنة العامة للدولة ينبغي ان لا تشمل الا على النفقات الضرورية التي تنطوي على تحقيق اكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة.
 3. العمل على زيادة إنتاجية النفقات العامة، ويتم ذلك من خلال تحديد مؤشرات معينة تهدي بها الحكومة عند تنفيذ الموازنة العامة ولا سيما عند تقرير النفقات العامة، وتقوم هذه المؤشرات على أساس وضع أهداف محددة للموازنة العامة ثم تحديد النفقات العامة في ضوء الأهداف مع بيان النتائج المتحققة منها.
- من جانب آخر، إن استخدام التقنية والأساليب المتطورة لتتبع آثار النفقات العامة وما يمكن أن تحققه من نتائج هو أمر هام من أجل الضغط على النفقات العامة وإعادة توجيهها نحو المجالات الأكثر أهمية بدلا من المجالات غير الضرورية، سوف ينجم عنه ما يأتي:

1. يؤدي إلى تحرير العديد من الموارد السلعية والخدمية التي يمكن الاستفادة منها لأغراض الاستهلاك والاستثمار من قبل القطاع الخاص، كما انه سوف يقلل العجز في الموازنة العامة وسوف يقلل الطلب الكلي الذي ينعكس في شكل انخفاض في معدلات التضخم.
2. إن تقنية الأنفاق الحكومي بصورة أكثر فعالية سوف يسمح للقطاع الخاص العمل بحرية أفضل، ويقلل من اثر المزاجية التي تنشأ نتيجة تدخل الحكومة في الأنشطة الاقتصادية المختلفة.
3. أن تشمل عملية تقنية الأنفاق العام، علاج مشكلات القطاع العام وتحسين الإنتاجية في أدائه، وعلى نحو يجعل المشروعات المملوكة للدولة معتمدة على ذاتها في التمويل وبذلك تقل مساهمة تلك المشروعات في أحداث العجز المالي للقطاع العام.

4. كذلك تتضمن تقنية الأنفاق العام، الية لدعم الإيرادات العامة وذلك من خلال إعادة النظر في سياسات المشروعات العامة من حيث التسعير لمنتجاتها والعمالة المشتغلة فيها ومستوى التوظيف وحققها في استثمار الفائض الاقتصادي المتحقق منها من أجل دعمها وتطويرها لتستطيع المنافسة مع القطاع الخاص المحلي والأجنبي.
5. ان التقنية في الأنفاق العام ولا سيما في مجال الأنفاق الاستثماري ستعمل على اختيار الحكومة الأفضل من هذا الأنفاق الذي يتمثل بشكل خاص في مجال البنى التحتية والمشروعات الأخرى التي تساهم في تشجيع النشاط الاقتصادي الخاص بدلاً من الأنفاق الذي يضر بالأنفاق الاستثماري الخاص الأمر الذي ينجم عنه آثار سلبية على الأنفاق الكلي، إذ يجب ان يكون ذات تأثير إيجابي وذلك ما يسمى بظاهرة الإزاحة نحو الداخل **Crowding-in** اي الإنفاق العام يدعم الإنفاق الخاص ويتكامل معه من أجل تعزيز دوره في عملية التنمية الاقتصادية سائداً لتوجه الحكومة نحو اقتصاد السوق، وليس الاستثمار في مجال ينافس النشاط الاقتصادي الخاص ويحد من دوره الأمر الذي يعمل على إزاحته ويعرقل مسيرته وذلك ما يسمى بظاهرة الإزاحة نحو الخارج **Crowding-out**¹³ وبالتالي ينعكس أثره السلبي على النشاط الاقتصادي برمته.
- هذه الإصلاحات في النفقات لا يمكن أن يكون فعالاً ما لم يكن مقروناً بإصلاحات في جانب الإيرادات العامة وخصوصاً إصلاح النظام الضريبي.

المحور الثالث: سبل تطوير وسائل الإيرادات العامة:

- تشكل الإيرادات العامة القيد الرئيس على الإنفاق العام من خلال ما توفره من مصادر مالية لهذا الإنفاق، والذي ينعكس من خلال مؤشر نسبة الإيرادات العامة كما إنها تمثل إحدى مظاهر التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي لما يعكسه مؤشر نسبة الإيرادات العامة الى الناتج المحلي الإجمالي في ذلك.
- وفي مقابل إصلاح سياسة الأنفاق الحكومي يتعين على الحكومة ان تقوم باتباع سبل أكثر كفاءة لتحسين الإيرادات العامة، بهدف دعم وضع الموازنة الحكومية، وهذا يتم عن طريق تنفيذ الحكومة لعدد متنوع من الضرائب الجديدة وتوسيع القاعدة الضريبية بدلاً من ارتفاع مقدار الضريبة الذي يسهم عادة في ارتفاع معدلات التهرب الضريبي.
- ويكون هدف الإصلاح الضريبي متمركز حول ثلاثة نقاط أساسية هي:
1. زيادة الإيرادات الضريبية من خلال توسيع الوعاء الضريبي باعتبار انها تمثل مصدراً هاماً وفعالاً ومستمر للإيرادات الحكومية.
 2. جعل الضريبة أداة من أدوات السياسة المالية لما لها من تأثير إقتصادي كبير.
 3. الأهتمام بالبعد الاجتماعي للضريبة أي تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال إعادة توزيع الدخل القومي من خلال الضرائب المفروضة.
- فالنظام الضريبي الامثل الذي نطمح الوصول إليه يجب أن يكون قادراً على تعبئة الإيرادات الحكومية الضرورية اللازمة لتغطية النفقات الحكومية الضرورية دون الافراط في الاقتراض الحكومي ودون تثبيط النشاط الاقتصادي، والقادر على تحقيق الكفاءة (أي ما اذا

كانت الضريبة تعزز التحسن المعيشي الكلي للخاضعين لها او تعمل على أضعافه) والعدالة (اي ما إذا كانت الضريبة عادلة مع الجميع دون تمييز)¹⁴.

وباعتبار أن الإيرادات الضريبية هي المحور الرئيس للإيرادات الحكومية في معظم الاقتصاديات فلا بد من تحسين وضعها في إجمالي الإيرادات الحكومية من خلال زيادة أهميتها النسبية في إجمالي الإيرادات الحكومية، وذلك من خلال اتخاذ الإجراءات الشاملة والجزئية اللازمة لتحقيق هذا الهدف (وهذا ما تركز عليه هذا المحور) من أجل أحلالها محل الإيرادات النفطية وبشكل تدريجي، إذ ان الاعتماد على النفط يكتنفه الكثير من المشاكل المحلية والدولية، ولاسيما ان سعر النفط يتم تحديده وفق السوق العالمية للنفط والمتغيرات الاقتصادية والسياسية الدولية التي تكون خارج سيطرة الحكومة العراقية.

كما إن عليها في الوقت نفسه أن تقوم بتحديث نظم تصنيف الفئات الجديدة من ممولي الضرائب وأشكال النشاط الاقتصادي البارزة حديثاً، ولاسيما تلك التي تعمل في ما يسمى بالاقتصاد السري، كما إن العراق عازم على منح مجال اوسع للقطاع الخاص المحلي الدولي وزيادة أستقطاب الاستثمارات الاجنبية وبشكل خاص في القطاع النفطي وهذا واضح من خلال جولتي التراخيص التي أجرتها الحكومة العراقية وبالتالي يمكن ان تؤدي تلك العملية الى زيادة الطاقة الضريبية في العراق.

ومن جانب آخر يجب أن تتلائم عملية الإصلاح الضريبي بمعطيات الوضع الإقتصادي السائد لكي تكون ذات فاعلية أكثر، ومن أبرزها ما يلي:

1. درجة تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي، وحجم الاصلاحات الاقتصادية التي تنوي الحكومة القيام بها، إذ أن الاصلاح الضريبي هو جزء من عملية واسعة وشاملة ومستمرة من الإصلاحات الاقتصادية.
 2. أن يكون الأصلاح الضريبي متماشياً مع التغيير الذي يحدث في استراتيجية التنمية من اجل اعادة تخصيص الموارد الاقتصادية بما يسهم في تخفيض معدلات البطالة والمحافظة على استقرار في معدلات التضخم بما يعمل على تحسين معدلات النمو الاقتصادي.
 3. يجب أ، يعمل الاصلاح الضريبي على تقليل التشوّهات الضريبية للحفاظ على استقرار الإقتصاد والأستمرار في دعم التنافسية الاقتصادية، بمعنى الا يكون هذا الإصلاح معوق للاستثمار الخاص المحلي والاجنبي، بل على العكس يجب ان تكون السياسة الضريبية داعمة لنشاط القطاع الخاص.
- ولغرض تسليط الضوء أكثر على إصلاح السياسة الايرادية وخاصة السياسة الضريبية في العراق، نناقش النقاط الآتية:

أولاً: الاجراءات المقترحة لاصلاح النظام الضريبي Tax System Reform :

تشكل الضرائب الجوهر الاساسي لأي تشريع مالي للجهاز الحكومي لا سيما ما تمثله من أداة لتنظيم المسار المالي للدولة، فهي تمثل احد أهم مصادر الإيرادات العامة اللازمة لتمويل الانفاق الحكومي على السلع والخدمات التي يحتاجها المجتمع، إذ تسعى الحكومات الى جعل نظم الضرائب لديها أكثر كفاءة لما لها أهمية في تحديد دور الدولة في النشاط الاقتصادي

والحياة الاجتماعية.

لقد عانى العراق (وما يزال) من ضعف فاعلية النظام الضريبي المعمول به، الذي تسبب في العديد من الاختلالات سواء في هيكل الإيرادات العامة، أو في المتغيرات الاقتصادية الكلية أو في تفاقم العجز في الموازنة وانتشار آثاره على مجمل الاقتصاد، مما يدفع القول إلى ضرورة العمل على إصلاح النظام الضريبي وجعله أكثر كفاءة، وذلك بالابتعاد عن الإصلاحات الجزئية وبالاتجاه الذي يحقق الإصلاحات الشاملة والهيكلية وعن طريق توسيع القاعدة الكلية للضريبة وترشيد هيكل الفئات الضريبية وتعميم الخصم الضريبي وتنسيق الضرائب المفروضة على الخدمات مع تلك المفروضة على السلع. وذلك يتم من خلال الفقرات الآتية:
انظر جدول (2):

1. توسيع القاعدة الضريبية:

أ. فيالنسبة لتوسيع القاعدة الكلية للضريبة (الوعاء الضريبي) فبالإمكان خلق أنواع جديدة من الضرائب وكذلك إصلاح بعض الضرائب السارية المفعول، وذلك على النحو الآتي:
الضريبة على القيمة المضافة: لا بد من استخدام الضريبة على القيمة المضافة كخطوة فعالة لاحتاد التوسيع المطلوب في الوعاء الضريبي وذلك للمقدرة العملية العالية لهذا النوع من الضرائب على توليد الإيرادات، ولأنه مفروض على الاستهلاك فهو يحتوي على آلية الزام للمستهلكين (دافعي الضريبة)، وبالتالي فإن التكلفة الإدارية له منخفضة نسبياً مقارنة مع بقية أنواع الضرائب الأخرى. كما أنها تشكل حافزاً مهماً للاستثمار لأنها تستهدف الانفاق الخاص الاستهلاكي وليس الانفاق الخاص الاستثماري، ولكن المشكلة في مثل هذا النوع من الضرائب أنه لا يفرق بين شرائح الدخل فمن المعروف أن أصحاب الدخل المنخفضة تقوم بانفاق جزء كبير من دخلها على استهلاك السلع الأساسية بالمقارنة مع أصحاب الدخل المرتفعة مما يعني تحمل تلك الشريحة أعباء ضريبة أكبر لهذا النوع من الضرائب ولمحاولة علاج تلك المشكلة من الممكن استثناء بعض المجموعات السلعية التي يكثر إستهلاكها من قبل أصحاب الدخل المحدودة على أن يصاحب ذلك فرض ضرائب مبيعات على بعض السلع الكمالية اعتماداً على مرونتها الدخلية كما حصل في بعض دول جنوب شرق آسيا¹⁵. وقد اعتمدت كثير من الدول النامية معدلين أو أكثر من معدلات ضريبة القيمة المضافة من أجل تحقيق العدالة بين المكلفين بدفعها¹⁶.

ب. إصلاح الضرائب الكمركية: تعمل الهيئة العامة للضرائب على بذل الجهود اللازمة لإصلاح نظام الضرائب الكمركية من خلال رفع فاعلية وكفاءة الإدارة الكمركية التي ستعزز من نجاح سياسات التجارة الخارجية في تنمية الصادرات وجذب الاستثمارات وفي توفير حصيلة مناسبة من الإيرادات الكمركية والتي تساهم في تخفيف العجز في الموازنة العامة.
ومن الضروري أن يركز مشروع إصلاح الضرائب الكمركية على المحاور الرئيسية الآتية¹⁷:

i. تطوير القوانين الكمركية بما ينسجم ونظم العمل الكمركية الحديثة والتطورات المتلاحقة في المناخ التجاري العالمي واستجابة إلى مقررات منظمة التجارة العالمية.

- ii. العمل على ازالة كافة التشوهات في هيكل التعريفات الكمركية والاسراع في تخفيض التعريفات الكمركية بما يتناسب مع توجه السياسات الاقتصادية والاستثمارية والتجارية في العراق.
- iii. تبسيط الاجراءات الكمركية وتبني أسلوب الرقابة الانتقائية من اجل تخفيض تكلفة المعاملات الاقتصادية مما يعمل على زيادة انتاجيتها، والحد من التهرب الكمركي.
- iv. ضرورة تطوير الادارة الكمركية وذلك عبر تنمية الموارد البشرية وتطوير برامج تدريب العاملين بما يساير المعمول به حالياً في الاجراءات الكمركية الدولية والتوسع في استخدام الحاسوب الالي وتكنولوجيا المعلومات والحد من المعاملات الورقية.
- ج. تفعيل الضرائب على ملكية السيارات المعروفة سابقا بسنوية السيارة والتي يمكن ان تدر إيرادات جيدة ولاسيما ان عدد السيارات يزداد بشكل كبير، والتي قد تكون مشابهة لضرائب البيئة التي تفرضها بعض الدول الغربية من اجل حماية البيئة.
- د. الاستمرار في فرض الضرائب على الهاتف النقال والتي تمثل خطوة جيدة لتحقيق الإيرادات الضريبية من هذه الاستثمارات، وهذا ما تم التركيز عليه في خطة الإصلاح الضريبي التي أعدتها وزارة المالية (انظر صندوق 1).
- تشير تجارب العديد من الدول النامية انها عمدت الى توسيع الوعاء الضريبي عن طريق تحويله من الوعاء الضيق للضرائب على التجارة الخارجية الى الوعاء الواسع على الاستهلاك والانفاق المحلي وهذا بحد ذاته يضمن توسيع نطاق السلع والخدمات الخاضعة للضرائب، كما لجأت تلك الدول الى فرض ضريبة على تجارة التجزئة¹⁸.

2. سعر الضريبة:

وكخطوة أخرى للإصلاح الضريبي لابد من تخفيض معدل الضريبة (سعر الضريبة) وفي الحدود التي يسمح بها الجهاز الإداري للضرائب، وذلك التخفيض يمكن أن يعالج العديد من القضايا منها:

- تنشيط القطاع الخاص من خلال تخفيض كلف الإنتاج الخاصة.
 - إن تخفيض سعر الضريبة يمكن أن يعالج مشكلة التهرب الضريبي من جهة والفساد الإداري والوظيفي في الإدارة الضريبية من جهة أخرى.
 - إن ذلك التخفيض قد يكون حافزاً للشركات والمصانع والمعامل غير المسجلة رسمياً بسبب مخاوفها من الضريبة إن تقوم بالتسجيل الرسمي وبالتالي يمكن أن نعالج مسألة الاقتصاد السري¹⁹ الذي استفحل بشكل كبير في الاقتصاد العراقي.
- إذ إن من أهم متطلبات القيام بعملية التخفيض توافر المعلومات الدقيقة التي تسمح بالتفريق بين الأوعية الضريبية الفرعية المختلفة من أجل تحقيق العدالة بين شرائح المجتمع من ناحية، وزيادة كفاءة الجهاز الضريبي من ناحية أخرى²⁰.

جدول (2) الإصلاح الضريبي في العراق					
رفع كفاءة التحصيل الضريبي		الإصلاح الضريبي		مع المعطيات الاقتصادية	الأهداف
مكافحة التهرب الضريبي		الضريبة على القيمة المضافة	توسيع القاعدة الضريبية	درجة التدخل الحكومية في النشاط الاقتصادي	زيادة الإيرادات الضريبية
		اصلاح الضرائب الكمركية			
		تفعيل الضرائب السابقة			
استخدام نظام الحوافز للعاملين	تحسين الإدارة الضريبية	سعر الضريبة		استراتيجية التنمية الاقتصادية	تفعيل دورها الاقتصادي
رفع كفاءة الموظفين					
الشفافية الضريبية					
استخدام أنظمة معلومات ممكنة					
تعينة المجالات الممكنة في الربط الضريبي		التشريعات الضريبية		مستوى النشاط الاقتصادي	تحقيق العدالة الاجتماعية من خلالها
		على مستوى المكلفين	الوعي الضريبي		
		على مستوى الإدارة الضريبية			

المصدر: خطة مقترحة من إعداد الباحث.

3. زيادة الوعي الضريبي لكل من المكلفين والإدارة الضريبية:

من الضروري إيجاد سبل لرفع مستوى الوعي الضريبي في العراق وذلك على المستويين،
أنظر جدول(2) وكما يلي:

أ. على مستوى المكلفين: من الضروري القيام بمجموعة من البرامج التي تركز على أهمية الضريبة ودورها في المجتمع لتوعية الأفراد بضرورة دفع الضرائب وأهمية ذلك ماليا وإجتماعيا واقتصاديا، إذ إنها تمثل مساهمة المواطن في تمويل الخدمات العامة التي تعود عليه بالمنافع التي قد تبلغ أكثر من الضريبة ذاتها، كما يمكن القيام ببرامج إعلامية منتظمة تطرح مواضيع البعد الوطني للضريبة وأهمية الالتزام بها باعتبارها تعبيراً حقيقياً عن معنى المواطنة الصالحة وإن التهرب منها يعتبر مخالفة قانونية بل خيانة للدولة والمجتمع، وخير مرشد لذلك البرامج التي أعتمدتها الهيئة العامة للضرائب في مصر.

ب. على مستوى الإدارة الضريبية: رفع مستوى وعي الموظف الضريبي وذلك من خلال قيام دورات تخصصية في موضوع الضريبة وبيان ادوارها الاقتصادية والاجتماعية والمالية بحيث تمكنه من اداء عمله بشكل جيد وهو يمتلك ثقافة ضريبية معقولة ومقبولة تمكنه من التعامل ليس بالأرقام فقط بل تعبير عن متغيرات إقتصادية وإجتماعية تحصل في الإقتصاد الوطني.

صندوق (2): القوانين الضريبية:

صندوق (1): تتولى الهيئة العامة للضرائب مسؤولية ادارة القوانين الاتية:

1. قانون احتجارية ضريبة الدخل رقم 166 لسنة 1966م المتخذها في خطة الاصلاح الضريبي في العراق على قانون ضريبة الدخل رقم 159 لسنة 1959م للدائرة الاقتصادية قسم السياسة الضريبية، اذ تضمنت
2. قانون ضريبة الدخل رقم 26 لسنة 1966م المتخذها في خطة الاصلاح الضريبي من خلال جدول تصاعدي لتطوير التشريع
3. قانون ضريبة الدخل رقم 64 لسنة 1985م المتخذها في خطة الاصلاح الضريبي رقم 22 لسنة 1994م المتخذها في خطة الاصلاح الضريبي رقم 17 لسنة 1997م المتخذها في خطة الاصلاح الضريبي رقم 36 لسنة 1997م المتخذها في خطة الاصلاح الضريبي رقم 2006 (تم انجازها).
4. اقامة ندوة الاصلاح الضريبي في شباط عام 2006 (تم انجازها).
5. ضريبة نقل ملكية العقار القرار 120 لسنة 2002
6. عقد مؤتمر الاصلاح الضريبي 2006-11-22 (تم انجازها).
7. وهناك مجموعة من اوامر سلطة الائتلاف المنحلة ذات العلاقة بموضوع الضرائب وهي:
 1. ورشة عمل مرافقة للمؤتمر اعلاه.
 2. ارفع مسودة البرنامج الى معالي وزير المالية للموافقة عليه.
 3. الامر رقم 37 الاستراتيجي الضريبي لعام 2003
 4. الامر رقم 37 الاستراتيجي الضريبي لعام 2004
 5. تعديل البرنامج الضريبي رقم 7 على اجرة والهدف النقال.
 6. الموازنة العامة للبلاد وتطورها في العراق رقم 100 لسنة 2003
8. كما ناقش هذا البرنامج مسالة اللامركزية (الفدرالية) المالية من اجل تحديد المسؤولية

الضريبية بين المركز والاقليم.

لمزيد من التفاصيل راجع:

وزارة المالية الدائرة الاقتصادية قسم السياسة الضريبية على الموقع الاتي:

<http://www.mof.gov.iq/ar/pic1/20.pdf>

4. اعادة النظر بالتشريعات الضريبية:

بما يسهل من عمل الادارة الضريبية من جهة، وسهولة فهمها من جانب المكلف حيث لا بد وأن تمتاز بالوضوح والشفافية من جهة أخرى، على الرغم من ان قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 وقوانين الضرائب الاخرى (أنظر الصندوق 2)، تتصف بالوضوح إلى درجة جيدة إلا إنها تفتقر الى التغييرات التي حدثت في العراق وفي الاقتصاد العالمي، لذا يجب ان تراعي جميع المتغيرات التي طرأت على الساحة الاقتصادية والاجتماعية في العراق وفي العالم بحيث تتماشى مع القوانين الضريبية في الدول المجاورة والاقليمية التي تستبعد فيها ظاهرة الازدواج الضريبي الدولي بشكل خاص.

فضلاً عما تقدم، هناك تدابير إضافية أخرى يمكن ان تؤثر على السلطة الضريبية وتزيد من فاعليتها في جباية دين الضريبة، والمتمثلة بإقامة معايير حسابية حديثة وجداول بالضرائب الجديدة، وبيان حقوق وواجبات دافعي الضرائب وضوابط أخرى ترتبط بمكنة النظام الضريبي، وتدريب الملاك الضريبي على التعامل مع المتغيرات السريعة في بيئة اقتصاد السوق الجديدة. كما نجد من الضروري إيجاد جهة تنظم العلاقة بين المكلفين بدفع الضرائب والهيئة العامة للضرائب.

ثانياً: رفع كفاءة التحصيل الضريبي:

:Increase the Efficiency of Tax Collection

ينبغي النظر إلى النظام الضريبي على انه نظام متفرع من النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد، فهو لا يشكل نظاماً مستقلاً ذاتياً بل هو جزء من كل، ومن هذه النقطة فإن محاولة إصلاح النظام الضريبي وتطويره بمعزل عن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تتحكم في تسيير النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد هي محاولة محدودة الفاعلية، وبالرغم من امكانية إجراء بعض الإصلاحات الجزئية هنا وهناك في النظام الضريبي القائم ولكنها تبقى في النهاية محكومة في جدواها في حدود النظام الأكبر الذي تتحقق فيه. ان تطوير النظام الضريبي والارتفاع به إلى مستوى المهام والوظائف التي يجب ان يؤديها في مجال تعبئة الموارد وأستخداماتها على نحو فعال، تبقى في النهاية جزءاً من عملية الإصلاح الشامل للنظام الاقتصادي والمالي في العراق.

إن الحاجة للقيام بالإصلاح الضريبي تتطلب النظر الى النظام الضريبي بأكمله ذلك ان عملية إصلاح نوع واحد من الضرائب قد تكون على حساب نوع آخر، لان حالة عدم التنسيق والتتابعية في الإصلاح يمكن ان تحدث سلبيات تنعكس آثارها على مستوى الإيرادات والكفاءة، كما لا بد قبل الشروع في تنفيذ الإصلاح ان يتم التركيز على عمليات المراقبة والمتابعة واستقرار المؤشرات الدالة على الاداء، واجراء التعديلات اللازمة بسرعة وفاعلية حتى تتحقق افضل النتائج، فضلاً عن اعطاء الوقت الكافي لعملية تصميم الضريبة ومن ثم تطبيقها ومراقبة النتائج من اجل القيام بعملية تقييم شاملة للنظام الضريبي، اذ ان من شأن استقرار النظام الضريبي وشفافيته ان يسهم في جذب الاستثمار الاجنبي والاحتفاظ برؤوس الاموال محلياً ومنع تسربها الى الخارج، لذلك يفترض عند تصميم السياسة الضريبية التأكد من ملائمة النظام الضريبي للواقع الفعلي، اذ لا توجد وصفا مثالية يمكن التوصية بها واستخدامها في جميع دول العالم لان درجة اتساع الإصلاحات واهدافها وآثارها ونتائجها تختلف باختلاف الدول التي تنفذ فيها الإصلاحات²¹.

من جانب آخر يتطلب العمل على رفع كفاءة عمل الجهاز الضريبي والتحصيل الضريبي لغرض زيادة الجهد الضريبي، إذ أن انخفاض الإيرادات الضريبية لا يعزى إلى ضعف الطاقة الضريبية في الاقتصاد العراقي، وإنما إلى تردي كفاءة الإدارة الضريبية ذاتها، وتختلف أساليب التحصيل، واتساع نطاق التهرب الضريبي، حيث أن أمام السياسة الضريبية متسع لزيادة الإيرادات وبدون أن يقود ذلك إلى التأثير في حوافز الإنتاج ومقدرة المجتمع، وعليه يقتضي الأمر أن تقوم الإدارة المالية بالتخلص من العقبات التي تعمل دون دعم كفاءة الجهاز الضريبي ويمكن الإشارة إلى أهمها على النحو الآتي:

1. مكافحة التهرب الضريبي: تعد ظاهرة التهرب الضريبي (Tax evasion) من الظواهر

المنتشرة في معظم اقتصاديات العالم إذا لم تكن في جميعها، وان تفاوتت هذه الظاهرة من اقتصاد إلى آخر، بحكم تفاوت المصالح الاجتماعية والسياسية ودرجة تطور المجتمع والوعي الاجتماعي والاقتصادي وبحكم قوة الأجهزة الحكومية في مكافحة هذه الظاهرة²². وتكون آثار تلك الظاهرة أكثر سلبية على الاقتصاديات النامية من الاقتصاديات المتقدمة إذ أن ظاهرة التهرب الضريبي تمثل مورداً مالياً ضائعاً ذا وزن نسبي هام، أضف إلى ذلك أن حجم وانتشار هذه الظاهرة أقوى وأوسع في الاقتصاديات النامية عما هي في الاقتصاديات المتقدمة وهو أمر يرتبط بضعف جهاز الدولة الضريبي، ولاسيما في العراق.

2. تحسين الإدارة الضريبية: اما مايتعلق بتحسين الادارة الضريبية فإن من شأن ذلك ان

يسهم في توسيع الوعاء الضريبي لوجود علاقة قوية فيما بينهما وذلك باعادة النظر كليا بتنظيم الادارة الضريبية واساليب عملها وتقنياتها باتجاه التحديث على ان يترافق ذلك مع توافر الارادة السياسية لاختضاع جميع شرائح المجتمع المشمولة بدفع الضرائب من دون اقامة اعتبار للوزن السياسي او النفوذ او الثروة²³.

* استخدام نظام للحوافز للعاملين في الدائرة الضريبية الذي قد يساهم في القضاء على الفساد او تخفيفه من ناحية واجتذاب افضل الخبرات البشرية من ناحية أخرى، بالمقابل يجب ان يكون هناك اجراءات فاعلة للتعامل مع الفساد وتتبع الموظفين الفاسدين ومعاقبتهم²⁴.

* رفع كفاءة الموظفين بإدارات التحصيل الضريبي وتحسين قدراتهم وإمدادهم بالمعلومات الكافية والتدريب المطلوب لمزاولة أعمالهم، مما يعمل ذلك على ارتفاع معامل الكلفة والعائد²⁵، وقد يعود انخفاض هذه الكفاءة إلى سوء بيئة العمل التي يعمل فيها هؤلاء الموظفين، من حيث افتقارهم للمكاتب والأجهزة الإدارية والحسابية التي تساعدهم في زيادة كفاءة الانجاز، من جانب آخر إن انخفاض الأجور والمرتبات التي يتقاضاها هؤلاء الموظفون قد لا تخلق لديهم الحوافز والبواعث الكافية لانجاز العمل المنوط بهم على خير وجه.

* الشفافية الضريبية: والتي تركز على ضرورة تزويد المكلفين بدفع الضريبة والمستثمرين المحليين والدوليين بكافة المعلومات الضريبية، فضلاً عن نشر التقارير والاحصاءات والنشرات التطبيقية، وكل ما يتعلق بإجراءات الضريبة، وذلك استناداً الى قاعدة الوضوح واليقين.

* استخدام أنظمة معلومات ممكنة ومتراصة بشكل يسهل من عمل الإدارة الضريبية من جهة، ويوفر الإجراءات التي من خلالها يتم دفع الضريبة من قبل المكلفين وذلك لا يتم بشكل دقيق الا باستخدام الحكومة الالكترونية، وبالتالي يمكن استخدام شبكة المعلومات الدولية والبريد الالكتروني لتمشية المعاملات الضريبية²⁶.

وعموماً يشمل إصلاح الإدارة الضريبية نطاقاً واسعاً من الأنشطة والآليات والإجراءات النوعية يمكن تصنيفها ضمن ثلاثة مجالات رئيسية، وذلك على النحو الآتي:

المجال الأول: تنظيم الإدارة الضريبية: تفتقر الإدارة الضريبية إلى كفاءة التنظيم، وهذا ناجم عن ضعف كفاية الملاكات المؤهلة وسوء التدريب وانخفاض الأجور والفساد الإداري.

المجال الثاني: النظم والإجراءات: ضعف الإجراءات الخاصة بالتقديرات الذاتية للضرائب واحتجازها من المنبع وسدادها للدولة، فضلاً عن انه هناك صعوبة في احتواء وفرض الضرائب على الكثير من المشروعات الخاصة ولاسيما الصغيرة منها.

المجال الثالث: تنفيذ القوانين الضريبية: هناك العديد من المشاكل المتعلقة بقضية تنفيذ القوانين السارية المفعول، وبخاصة في مسألة عدم الامتثال للضريبة وتدخل القضاء وتبني أساليب المصادرة وبيع الممتلكات لمن يمتنع عن سداد دين الضريبة في بعض الأحيان.

3. تعبئة المجالات الممكنة في الربط الضريبي: يتطلب من الجهاز الضريبي تحسين إجراءاته وضوابطه ووضع معايير محددة لا تؤثر سلباً على أداء الأنشطة الاقتصادية، كما يجب ان تتصف بالعدالة الاجتماعية، وهذه العملية لا ترتبط بالجهاز الضريبي فحسب وإنما تشمل جميع السلطات الأخرى التشريعية السلطة القضائية، إذ على السلطة المالية إجراء مسوحات جديدة على الأنشطة الاقتصادية المختلفة التي قد تكون خارج الإدارة الضريبية لأسباب معينة لكي تشملهم بالضريبة وقد تؤدي تلك السياسة إلى الضغط على مستويات الاستهلاك كما قد تؤدي إلى نشوء آثار سلبية على الاقتصاد القومي والوضع الاجتماعي وذلك إذا قامت هذه السياسة على أسس عشوائية خاطئة لا تراعي نواحي الضغط الممكنة.

أن السياسة الضريبية التي نعني بها هنا تقتضي أولاً القيام بدراسات شاملة ودقيقة حتى يمكن تحديد الممكنات الضريبية التي يمكن للجهاز الضريبي أن يصل إليها ويبلغها وذلك في ضوء مراعاة ثلاثة اعتبارات جوهرية هي:

1. اعتبارات زيادة الحصيلة الضريبية دون المساس بحوافز الادخار والاستثمار وزيادة الإنتاج²⁷.
2. اعتبارات العدالة الاجتماعية التي تقتضي بضرورة تناسب العبء الضريبي مع المقدرة على الدفع.
3. اعتبارات المرونة التي تعني تحريك الحصيلة الضريبية في اتجاه مواز دائماً لزيادة الدخل والنتائج.

والسؤال الذي يثار هنا:

- هل أن هذه السياسة ستكون قادرة فعلاً على زيادة الطاقة الضريبية في الإقتصاد العراقي؟
- بعبارة أخرى هل ان هناك إمكانية حقيقية لزيادة الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة دون المساس بهذه الاعتبارات؟

تتصف إيرادات حكومة العراق شأنها في ذلك شأن معظم الاقتصاديات النامية بأن الوزن النسبي للضرائب المباشرة ضئيل من جملة الموارد الحكومية خلافاً للوزن النسبي للضرائب غير المباشرة المرتفع نسبياً من إجمالي الإيرادات الحكومية، وذلك يساعد على القول ان من الممكن زيادة الضرائب المباشرة إلى مستويات أعلى مما هي عليه الآن، وان تصيب دخولا لم تكن تبلغها في السابق لسبب ما، لو أمكن للحكومة تعديل نظامها الضريبي بصورة تتفق ومقتضيات دعم الطاقة الضريبية، وأجراء عملية واسعة وشاملة من الإصلاح على كل وحدة من الوحدات الجهاز الضريبي في العراق، ولاسيما أن التوجه العام للسياسة الاقتصادية في العراق متجهة نحو نقل الملكية من القطاع العام الى القطاع الخاص وإجراء عملية الخصخصة، فإن ذلك يعني ظهور دخول جديدة لم تكن محسوبة ضمن الوعاء الضريبي، وستتطلب إجراء إصلاحات شاملة لكي تبلغ الضريبة هذه الدخل.

الاستنتاجات والتوصيات:

لا يتوقف ضبط أوضاع الموازنة الحكومية وضمان إستمرارية فعالية النشاط المالي للدولة في النشاط الاقتصادي والحياة الاجتماعية، على عوامل تتعلق بالإيرادات العامة أو النفقات العامة فقط ولكنه يرتبط بالسياسة المالية التي هي جزء مهم من السياسات الاقتصادية، وعليه لا بد وان تكون هذه الإصلاحات في النشاط المالي للدولة مستندة الى سياسات مالية نابعة من الحاجة الفعلية للمجتمع أي تتم وفق الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المجتمع. وهذا لا ينفي بالطبع أهمية العمل على تحقيق فاعلية الإنفاق العام عن طريق ضمان التأكد من ان هذا الإنفاق يذهب الى الغرض المخصص له فقد تتوافر الخدمات الاساسية كالصحة والتعليم وبكميات ونوعيات مناسبة ولكن لأسباب معينة لا يستطيع الفقراء الحصول عليها لانهم أفقر من أن يتحملوا التكاليف المصاحبة للإستفادة من هذه الخدمات منها فقدان الدخل او عدم مناسبة تكاليف الدواء لدخولهم أو تكاليف الانتقال إلى مكان هذه الخدمات وهي من الأمور التي ينبغي ان تتوجه اليها الأهتمامات في عملية الإصلاح المالي.

ان الحاجة للقيام باصلاح قطاع المالية العامة تتطلب النظر الى النظام الاقتصادي برمته ذلك أن عملية إصلاح قطاع واحد من القطاعات الاقتصادية قد تكون على حساب قطاع آخر، لان حالة عدم التنسيق والتتابعية في الاصلاح يمكن ان تحدث سلبيات تنعكس اثارها على مستوى الاقتصاد بشكل عام، كما لا بد قبل الشروع في تنفيذ الاصلاح ان يتم التركيز على عمليات المراقبة والمتابعة واستقراء المؤشرات الدالة على الاداء، واجراء التعديلات اللازمة بسرعة وفاعلية حتى تتحقق افضل النتائج.

وبناءً على ذلك نعتقد أن أبرز سياسات وإجراءات إصلاح قطاع المالية العامة تتمثل فيما يلي:

1. ينبغي عدم الاقدام على التخلص من القطاع العام بشكل سريع وغير مدروس لتفادي الوقوع في ازمات متعددة كما حصل في العديد من دول العالم، اذ لا بد من اجراء تقييم شامل لكافة مؤسسات الدولة وبذل الجهود في امكانية اعادة تأهيلها وعملها وفق أسس السوق بدلا من تصفيتها او خصخصتها بشكل غير كفوء.

2. ينبغي العمل على إصلاح القطاع الخاص وذلك بجعله قطاعا فاعلاً وأكثر انتاجية والتزاما بالاستثمار طويل الأجل وفي توجيهه نحو الأنشطة الإنتاجية الحقيقية بدلاً من الأنشطة غير المنتجة وذات الربحية السريعة ولتحقيق ذلك فإن من واجب الحكومة العمل على توفير البيئة الملائمة للاستثمار الخاص والجاذبة للاستثمار الاجنبي وذلك يتضمن مجموعة من التعديلات في البيئة التشريعية والتنظيمية القائمة بما يسمح من توفير الفرص المتكافئة للجميع وبشفافية عالية.

3. زيادة الإيرادات العامة وخاصة الإيرادات غير النفطية، حيث يمكن زيادة الإيرادات العامة وبالذات الإيرادات غير النفطية وذلك من خلال:

أ) البدء باستغلال الموارد المتاحة من الموارد المعدنية وفي مقدمتها موارد الغاز الطبيعي بطريقة تحقق أكبر عائدات ممكنة.

ب) رفع مستوى إدارة أملاك الدولة العامة من الأراضي والعقارات والممتلكات الأخرى من حيث الفاعلية والكفاءة.

ج) انشاء مناطق حرة والاستغلال الامثل للموقع الجغرافي الذي يتمتع به العراق وأملاك الأوقاف الدينية والاهتمام اكثر بالسياحة الدينية.

د) إدارة المؤسسات والشركات العامة وفق الأسس الاقتصادية والمعايير المحاسبية الحديثة، وتوريد حصة الحكومة من فائض أرباحها أولاً بأول.

4. تطوير سوق الاوراق المالية الحكومية في العراق وذلك لاهميتها في تمويل الموازنة العامة، فضلاً عن دورها الهام في الاقتصاد القومي إذ انها ليست سوق لتمويل الحكومة فحسب، بل إن لها ابعاداً أكثر من ذلك وهذا ما تشير به التجارب العالمية في ذلك، إذ إن لها فوائد كثير لعل أبرزها ما يأتي:

أ) انها تمثل مجالاً واسعاً لعمل السياسة المالية في التأثير على مجمل المتغيرات المالية والنقدية وبشكل خاص على معدلات التضخم واسعار الفائدة وسعر الصرف للعملة المحلية.

ب) كما انها تعطي حيزاً واسعاً أيضاً لتطبيق أكثر كفاءة وفاعلية للسياسة النقدية من خلال عمليات البنك المركزي، إذ إن سوق السندات الحكومية توفر في الوقت ذاته الفرصة للسلطات النقدية لتحقيق العديد من المنافع ذات الصلة بوظائف وأنشطة هذه السلطات. ومن أهم هذه المنافع والمزايا، أن وجود مثل هذه الأسواق يساعد في التحول نحو استخدام الأدوات غير المباشرة في إدارة السياسة النقدية وعلى وجه الخصوص عمليات السوق المفتوحة²⁸.

ج) كما انها تمارس دوراً هاماً في تعزيز سيولة السوق النقدية (الأدوات قصيرة الأجل) الأمر الذي يحظى بأهمية كبيرة في كفاءة تنفيذ السياسة النقدية، وخاصة في ضوء ما يمثلته منحى العائد على السندات الحكومية كمصدر للمعلومات حول توقعات السوق بشأن أسعار الفائدة ومعدلات التضخم المستقبلية.

د) ولها دور حيوي في تحقيق الاستقرار المالي وتعميق القطاع المالي والمصرفي. ومن أهم أوجه هذا الدور، أن الأوراق المالية الحكومية تمثل، في ضوء قلة أو انعدام المخاطر الائتمانية عليها، مؤشراً مرجعياً لتسعير الأصول والأدوات المالية الأخرى، مما يساهم في خلق وتطوير أسواق لهذه الأصول أو الأدوات، ولاسيما سندات المؤسسات المالية والمصرفية والشركات الخاصة. ومما لا شك فيه أن ما تساهم به أسواق السندات الحكومية في خلق وتطوير أدوات وأسواق الأوراق المالية الأخرى، ينعكس إيجاباً على هيكل النظام المالي، من نظام يعتمد على المصارف كمصدر رئيس للتمويل، إلى نظام متعدد الأقطاب يتكامل فيه دور القطاع المصرفي وأسواق الأوراق المالية.

هـ) كذلك إن الاوراق المالية الحكومية وبكافة اشكالها تمثل وسيلة هامة ورئيسة من وسائل الإدخار، وانتقال المدخرات في الاقتصاد فيما بين مختلف القطاعات، سواء لاعتبارها وسيلة آمنة للاستثمار أو كوشر يساعد في تبني قرارات استثمار سليمة.

و) كذلك تجدر الإشارة إلى أن متطلبات تطوير أسواق السندات الحكومية نفسها بما تتضمنه من إصلاحات تشريعية ومؤسسية وتحسين للبنية التحتية للقطاع المالي، تخدم بالضرورة كافة الأطراف والمتعاملين في القطاع المالي.

5. ينبغي التصدي للفساد المالي والإداري باعتباره شرطاً أساسياً لكي تجد السياسة المالية مكانها في التطبيق. ولمعالجة الفساد يجب تبني استراتيجية شاملة للإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري. تبدأ برغبة القيادة العليا للإصلاح، وتتم بالتشكيل المؤسسي، وتنتهي بمنح الصلاحيات الكاملة لهيئة مكافحة الفساد، مع إسنادها بتفعيل مشاركة المجتمع المدني، والصحافة، وهيئة الرقابة والمحاسبة، والقضاء.

6. من الضروري ان يتصف قطاع المالية العامة بالشفافية والوضوح، اذ تعد الشفافية في النشاط المالي للحكومة أمراً ضرورياً لسلامة المركز المالي والانتماني لها، وحسن الحكم والإدارة والنزاهة للمالية العامة الشاملة فضلاً عن انها تمثل شفافية المالية العامة شرطاً أساسياً لسلامة السياسة الاقتصادية والمالية فنشر وثيقة الموازنة العامة التي يتم عرضها بوضوح في الموعد المناسب يسهل على المستثمرين والجمهور تقييم نوايا الحكومة وبالتالي فرض الانضباط البناء على العمليات الحكومية.

7. دراسة جدوى إنشاء صندوق موازنة يمول من إيرادات النفط في حالات ارتفاع الأسعار العالمية للنفط ويخصص لتمويل عجز الموازنة العامة في حالات انخفاض الأسعار العالمية للنفط.

8. تتطلب عملية الاصلاح، اصلاح في الجانب التشريعي والقانوني وذلك من خلال الاتي:

أ) تطوير المنظومة التشريعية الضريبية بحيث تراعي الأبعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية للضرائب، بما في ذلك إعداد قانون جديد للضرائب على الدخل، يعمل على تحقيق التوازن بين الهدف المالي بالحصول على مزيد من الإيرادات العامة وبين تشجيع الاستثمار، ورفع حدود الإعفاء للأعباء العائلية بما يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية الراهنة.

ب) العمل على تطبيق قانون الضريبة على المبيعات بصورة تساهم في تشجيع الاستثمار من ناحية، ويساهم من ناحية أخرى في تطوير الإدارة الضريبية، فمن المعروف أن نجاح تطبيق هذا القانون يتطلب إدارة ضريبية متطورة تتفق مع المعايير الدولية .

ج) تحسين إجراءات تنفيذ القوانين الضريبية والجمركية بوضع أدلة توضح وتشرح هذه القوانين وإجراءات المعاملات الضريبية والجمركية وإجراءات التحصيل.

د) الإسراع في إقرار التشريعات القانونية والتنظيمية المالية وتطوير التشريعات القائمة فيها بما يساهم في زيادة الإيرادات العامة وترفع من مستوى الخدمات العامة مثل إقرار الرسوم القضائية.

9. الاستفادة من إعادة هيكلة مصلحتي الضرائب في تطوير النظام الضريبي من خلال بناء نظام معلوماتي للمجتمع الضريبي يحد من ظاهرة التهرب الضريبي والتهريب الجمركي، ويعمل على تطوير وتحديث الإدارة الضريبية بحيث تيسر من إجراءات الإقرار الفحص والربط والتحصيل، وتضع أسساً وقواعد واضحة لتحسين أداء الإدارات الضريبية ورفع كفاءتها، بما في ذلك تفعيل آليات الثواب والعقاب.
10. زيادة كفاءة الجهاز الضريبي ولا سيما فيما يخص الضرائب الجمركية، وذلك من خلال تخفيض تكاليف الجباية وزيادة عائد التحصيل. من جهة أخرى تأمين تحصيل الإيرادات الضريبية المستحقة قانوناً على جميع المكلفين مع تبسيط وسائل التحصيل.
11. إعادة النظر في الغرامات الناتجة عن التأخير في السداد والتهرب الضريبي والجمركي، وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب للعاملين في مجال التحصيل الضريبي والجمركي وبما يعزز الإيرادات الضريبية والجمركية.
12. إنشاء قاعدة بيانات ومعلومات بمكلفي الضرائب، وإنشاء شبكة ربط بين رئاسة مصلحة الضرائب وفروعها، وبينها وبين مصلحة الجمارك.
13. تفعيل آليات مكافحة التهريب وتطوير أساليبه وطرقه، وإصدار التشريعات المشددة لمنع حدوث ذلك.
14. إدارة الدين العام الخارجي إدارة كفوة تحقق الاستفادة الكاملة من القروض الممنوحة، وبحيث لا يتم اللجوء إليها إلا وفق أسس اقتصادية وتمويل مشاريع استثمارية.

الهوامش:

- 1 الدستور العراقي.
- 2 د. جاسم المناعي، "الاقتصاديات العربية على أعتاب الألفية الثالثة بين دروس الأزمات المالية وتحديات الإصلاحات القادمة"، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، أيار، 1999، ص8.
- 3 تشمل النفقات التشغيلية كل من تعويضات الموظفين والتي تشكل النسبة العظمى منها إذ تبلغ نحو 30% منها في عام 2009 مقارنة مع نسبة 39% في عام 2009، والسلع والخدمات والتي شكلت نسبة 19.1% منها في عام 2008 مقارنة بنسبة 46% في عام 2009. انظر ذلك في:
- www.iier.org د. كمال البصري، " الموازنة الفدرالية للعراق لعام 2009"، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي، دراسة منشورة على موقع المعهد الالكتروني الاتي:
- 4 الوقائع العراقية، "قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2009"، العدد 4117، السنة 50، 2009-4-13.
- 5 د. كمال البصري، "الموازنة الفدرالية 2010 وواقع الاقتصاد العراقي"، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي، دراسة منشورة على موقع المعهد الالكتروني الاتي: www.iier.org
- 6 د. الياس نجمه، "السياسة المالية في سورية"، جمعية العلوم الاقتصادية السورية (www.syrianeconomy.org)، ايلول، 2003، متوفر على شبكة المعلومات الدولية وعلى الموقع الاتي: www.mafhoum.com/syr/articles_03/eliasnajmeh.htm
- 7 عمر طارق وهبي القاضي، "سياسات الإصلاح الاقتصادي في الاقتصادات النامية بين المهام والتحديات مع اشارة لحالة العراق"، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، بغداد، 2006، ص80.
- 8 صندوق النقد العربي: "التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2001"، ابو ظبي، ايلول، 2002، ص133.
- 9 باولو زكيا حبيب، "مدخل الى مراجعة الانفاق العام مبادئ واهداف"، البنك الدولي، ص18.
- 10 وهذا ما تؤكد عليه قاعدة الاقتصاد، وهي ضمن القواعد التي تحكم الانفاق العام، لمزيد من التفاصيل انظر ذلك في على سبيل المثال: د. عوض فاضل اسماعيل، "نظرية الانفاق الحكومي دراسة في جوانب القانونية والمالية والاقتصادية"، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، بغداد، 2003، ص39-40.
- 11 هناك العديد من المعايير التي يمكن الاعتماد عليها في تحديد المنفعة القصوى للمجتمع من خلال النفقات العامة وكل منها يواجه بعض المعوقات في التطبيق، لمزيد من المعلومات انظر: - د. عبد الكريم صادق بركات، "دراسة في الاقتصاد المالي"، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 1983، ص 348-358.
- 12 د. عوض فاضل اسماعيل، "نظرية الانفاق الحكومي، دراسة في جوانب القانونية والمالية والاقتصادية"، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، بغداد، 2003، ص41-42.
- 13 Dr. Emad M. A. Abdullatif, "Crowding-out and crowding-in effects of government bonds market on private sector investment (Japanese case study)", Institute of Developing Economies IDE,

Discussion Paper No. 74, Tokyo, Oct. 2006. Available at:

www.ide.go.jp/english/publish/download/dp/pdf/074.pdf

¹⁴ فيتو تانزي و هاول زي، "البلدان النامية والسياسة الضريبية"، صندوق النقد الدولي، العدد 27، مارس 2001، ص 1 و ص 4.

¹⁵ مازن صباح احمد، "النظام الضريبي في العراق، الواقع ودواعي الاصلاح"، المعهد العراقي للاصلاح الاقتصادي، ص 23، منشور على الموقع الاتي:

<http://iier.org/i/files/docs/14.pdf>

¹⁶ فيتو تانزي و هاول زي، "البلدان النامية والسياسة الضريبية"، مصدر سابق، ص 10.

¹⁷ انظر ذلك في:

❖ د. مصطفى قاره، "سياسات التصحيح الاقتصادي والمالي: تجارب بلدان عربية"، في دور الحكومات الائتماني في ظل الانفتاح الاقتصادي، صندوق النقد العربي، معهد السياسات الاقتصادية، العدد السادس، ابو ظبي، 2001، ص 160.

❖ د. أمينة حلمي، "اصلاح الادارة الكمركية"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ورقة عمل 81، القاهرة، نيسان، 2003، ص 16. نقلًا عن: عمر طارق وهبي القاضي، "سياسات الاصلاح الاقتصادي ... مصدر سبق ذكره، ص 79.

¹⁸ د. عبدالمنعم عبدالرحمن، "الضريبة العامة على المبيعات المصرية وامكانية الاخذ بالضريبة على القيمة المضافة"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ورقة عمل رقم 22، القاهرة، اذار، 1998، ص 5.

¹⁹ الاقتصاد السري وهو عبارة عن أنشطة مشروعة ولكنها غير مسجلة رسميا، والأرباح المتولدة عنها لا تخضع للضريبة ولا تدخل في ناتج الاقتصاد القومي.

²⁰ Vito Tanzi, Howell zee, "Tax policy for emerging development countries", International Monetary Fund, working paper, wp/00/35, March, 2000, P.14

²¹ Vito Tanzi, Howell zee, "Tax policy for emerging development countries", Op cit, p 26.

²² للمزيد انظر: د. رمزي زكي، "الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث"، ط 1، سينا للنشر، 1992، ص 217.

²³ كلوديوم لوزر، مارتن جيرجل، "الطريق الطويل لتحقيق الاستقرار المالي"، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، مارس 2000، ص 11.

²⁴ د. ناجي التوني، "سياسات الاصلاح الضريبي"، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة جسر التنمية، العدد الثالث عشر، الكويت، كانون الثاني، 2003، ص 17.

²⁵ معامل الكلفة والعائد (Cost/Yield Ratio) : يمثل هذا المعيار أداة تحليله هامة لقياس كفاءة التحصيل الضريبي فالضرائب التي تدر عوائد مرتفعة بالقياس إلى كلفة إدارتها تكون أكثر إنتاجية من الضرائب التي تدر عوائد قليلة بالقياس إلى كلفتها الإدارية الضريبية بل أن ضالة أجورهم ومرتباتهم قد تجعلهم يقدمون على التواطؤ بينهم وبين الممولين لربط وتقدير الضرائب المفروضة عليهم عند مستويات أقل من الحقيقية.

²⁶ لوي الحاج شحادة، "تحديث وتطوير الادارة الضريبية في لبنان"، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، منشور على الموقع الالكتروني الاتي:

www.oecd.org/dataoecd/23/31/38472141.pdf

27 يمكن اطاء منحة ضريبية (Tax Credit) للمشروعات الصغيرة والمتوسطة من اجل دعمها وتعزيز دورها الهام في النشاط الاقتصادي.
28 للمزيد انظر: محمد يسر برنيه، "تطوير اسواق الاوراق المالية الحكومية في البلدان العربية ودور السلطات النقدية"، صندوق النقد العربي، ابو ظبي، 2004، ص8-9.

المصادر:

1. د. الياس نجمه، "السياسة المالية في سورية"، جمعية العلوم الاقتصادية السورية (www.syrianeconomy.org)، ايلول، 2003، متوفر على شبكة المعلومات الدولية وعلى الموقع الاتي:
www.mafhoum.com/syr/articles_03/eliasnajmeh.htm
2. د. أمينة حلمي، "اصلاح الادارة الكمركية"، المركز المصري للدراسات الاقتصادية، ورقة عمل 81، القاهرة، نيسان، 2003.
3. د. جاسم المناعي، "الاقتصاديات العربية على اعتاب الالفية الثالثة بين دروس الأزمات المالية وتحديات الإصلاحات القادمة"، صندوق النقد العربي، ابو ظبي، آيار، 1999.
4. د. رمزي زكي، "الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث"، ط1، سينا للنشر، 1992.
5. صندوق النقد العربي: "التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2001"، ابو ظبي، ايلول، 2002.
6. د. عبدالمنعم عبدالرحمن، "الضريبة العامة على المبيعات المصرية وامكانية الاخذ بالضريبة على القيمة المضافة"، المركز المصري للدراسات الإنفاقية، ورقة عمل رقم 22، القاهرة، آذار، 1998.
7. عمر طارق وهيبي القاضي، "سياسات الاصلاح الاقتصادي في الإقتصادات النامية بين المهام والتحديات مع اشارة لحالة العراق"، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، بغداد، 2006.
8. د. عوض فاضل لسماعيل، "نظرية الإنفاق الحكومي دراسة في جوانبة القانونية والمالية والاقتصادية"، الدار الجامعية للطباعة والنشر والترجمة، بغداد، 2003.
9. كلوديوم لوزر، مارتين جيرجل، "الطريق الطويل لتحقيق الاستقرار المالي"، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، مارس 2000.
10. محمد يسر برنيه، "تطوير اسواق الاوراق المالية الحكومية في البلدان العربية ودور السلطات النقدية"، صندوق النقد العربي، ابو ظبي، 2004.
11. د. مصطفى قاره، "سياسات التصحيح الاقتصادي والمالي: تجارب بلدان عربية"، في دور الحكومات الانمائي في ظل الإنفاق الاقتصادي، صندوق النقد العربي، معهد السياسات الاقتصادية، العدد السادس، ابو ظبي، 2001.
12. د. ناجي التوني، "سياسات الاصلاح الضريبي"، المعهد العربي للتخطيط، سلسلة جسر التنمية، العدد الثالث عشر، الكويت، كانون الثاني، 2003.
13. Dr. Emad M. A. Abdullatif, "Crowding-out and crowding-in effects of government bonds market on private sector investment (Japanese case study)", Institute of Developing Economies IDE,

- Discussion Paper No. 74, Tokyo, Oct. 2006. Available at: www.ide.go.jp/english/publish/download/dp/pdf/074.pdf
14. International monetary fund," Transparency in government operations", on the Internet web site: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/weo0598/pdf/0598ann.pdf>
15. The Economist, "Iraq - Economist Intelligence Unit", available at <http://www.alacrastore.com/country-snapshot/Iraq>
16. Richard Allen and Daniel Tommasi, "Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries, World Bank,2001, Available at: www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf
17. Vito Tanzi, Howell zee, "Tax policy for emerging development countries", International Monetary Fund, working paper, wp/00/35, March, 2000.