

دور الضرائب الاقتصادي في العراق (للمدة 2012-2003)*

أ.م.د. وفاء جعفر المهداوي**
حبيب حسين***
المستخلص:

يأتي الدور الاقتصادي في مقدمة الأدوار التي تؤديها الضرائب (بعد الدور المالي وهو الهدف الأساس للضريبة) , وذلك لأهمية التي يمكن ان يلعبها هذا الدور في تحقيق الاستقرار الاقتصادي تحفيز النمو وجذب الاستثمارات الاجنبية والمحلية. إلا أن الضرائب لم تؤد دورها الاقتصادي في العراق , وذلك بدلالة تدني متوسط نسبة الإيرادات الضريبية الى حجم الانفاق الاستهلاكي الخاص والبالغ 2,62 % خلال المدة (2012-2003) و تدني متوسط معامل مرونة نسبة التغير في الانفاق الاستهلاكي الخاص الى نسبة التغير في الإيرادات الضريبية وخلال المدة نفسها الى 0,31 , كما إن متوسط الجدار الكمركي بلغ 0,79 % للاستيرادات الكلية (استهلاكية + استثمارية) و 16,14 % للسلع الغذائية خلال المدة (2012-2003) والمفترض ان العراق بلد زراعي, أما في مجال جذب الاستثمارات فأن الضرائب لم تساهم في تشجيع الاستثمار المحلي أو الاجنبي ولم تزد من فاعلية القطاع الخاص , إذ ان ذلك رهن بتوفر عوامل المناخ الاستثماري الجاذبة في هذا المجال اكثر من الاعفاءات الضريبية.

Abstract

The economic role comes in the ahead of the roles of taxes (after the financial role, which is the basic objective for the tax), because the importance of that role, which can play in achieving economic stability, stimulate growth, and attract foreign and domestic investment.

But the tax has not led its economic role in Iraq, in terms of the low average ratio of tax revenue to the level of private consumer spending of 2.62% during the period (2003-2012), and the low average elasticity coefficient of ratio of the change in private consumer spending to the percentage change in tax revenue during the same period to 0.31, and the average of tariff wall reached 0.79% of total imports (consumption + investment) and 16.14% of food commodities during the period (2003-2012).It is assumed that Iraq is an agricultural country, while in the process of attracting the investments, the tax did not contribute to the promotion of domestic or foreign investment, and did not increase the effectiveness of the private sector, since this depends on the availability of attractive investment climate factors in this area more than tax breaks.

* بحث مستل من رسالة ماجستير الطالب زيد حبيب حسين/الجامعة المستنصرية/كلية الادارة والاقتصاد/قسم الاقتصاد

** عضو هيئة تدريس//الجامعة المستنصرية/كلية الادارة والاقتصاد

*** طالب ماجستير/الجامعة المستنصرية/كلية الادارة والاقتصاد

: المقدمة :

لم يعد الهدف من الضرائب (في ظل الدولة المتدخلة) الحصول على الإيرادات المالية فحسب (كما كانت في ظل الدولة الحارسة) , وإنما أصبحت للضرائب أدوار وأهداف أخرى مهمة تستخدمها الدولة للتدخل في النشاط الاقتصادي وتحدث من خلالها تغيرات مقصودة على مستوى الاقتصاد الكلي , ويأتي الدور الاقتصادي للضرائب في مقدمة هذه الأدوار (بعد الدور المالي وهو الهدف الأساس للضريبة) .

أستطاعت الدول المتقدمة أن تُفعل هذا الدور بنجاح على أرض الواقع , فبعض الدول أستخدمت الضرائب كوسيلة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي ومحاربة التضخم والانكماش وأيضاً أستخدمت أن تبني جداراً كمركباً حصيناً من خلال استخدامها الضرائب الكمركية الحامية وأسست بذلك قلعةً اقتصاديةً متكاملةً أساسها دعم المنتج المحلي وجعله قادراً على المنافسة الدولية وغزوا الأسواق العالمية (كالولايات المتحدة الأمريكية) . ولا تخلو الدول النامية من محاولات حماية المنتج المحلي ودعم الاقتصاد الوطني .

ولا يختلف العراق عن الدول النامية (وربما يكون حال العراق هو الأسوأ بين هذه الدول , لما عاناه من ماضي لا يخفى على احد , وحاضر حزين سيلقي بتداعياته على المستقبل) , فالدور الحمائي للضرائب لم يغب عن بال المشرع العراقي , إلا أن درجة الانكشاف الاقتصادي العالية وارتفاع الميل الحدي للاستهلاك والذي ترتب عليه ارتفاع الميل الحدي للاستيراد لتلبية الطلب الاستهلاكي المتزايد - في ظل ظروف انتاج محلي يرثى لها - وغيرها من العوامل أستخدمت مجتمعةً أن تلغي هذا الدور, ولذلك جاء اختيار موضوع البحث هذا لما يتضمنه من أهمية تتجسد ب :

: أهمية البحث :

تتجسد أهمية البحث في تحديد الوظيفة الاقتصادية للضرائب في الاقتصاد العراقي وكيفية مساهمتها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتشجيع ودعم نمو المنتجات المحلية وكفاءتها في جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية.

: مشكلة البحث :

الابتعاد عن وجهة النظر السلبية المتوارثة عن دور الضرائب وبيان وجهة النظر (الإيجابية) لدور الضرائب في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحفيز النمو.

فرضية البحث :

ان غياب الدور التمويلي للضرائب في تحقيق اهداف التنمية المستدامة في العراق اثر سلباً على اداء الضرائب لدورها الاقتصادي , وإن تفعيل الدور التمويلي للضرائب من شأنه ان يساهم بشكل ايجابي بتفعيل دورها الاقتصادي .

هدف البحث :

يسعى البحث إلى :

- متابعة الدور الاقتصادي للضرائب نظرياً.
- تحديد درجة فاعلية الدور الاقتصادي للضرائب في العراق للمدة (2003-2012) .

منهجية البحث :

تم الاعتماد على أسلوب التحليل الوصفي المعزز للحالة الاستنباطية للنتائج والمستند إلى الاحصاءات الرسمية المتاحة في ترجمة الدور الاقتصادي للضرائب في العراق, كما تمت الاستعانة بأسلوب تحليل البيانات لإثبات بعض الحقائق العلمية الداعمة لفرضية الدراسة.

الحدود المكانية والزمانية :

يتخذ البحث من العراق بعداً مكانياً له , أما بعده الزمني فيمتد من سنة 2003 إلى سنة 2012 باعتبار إن هذه المدة هي المرحلة الجديدة في تأريخ العراق وتغيير النظام السياسي والاقتصادي والاختلافات الجوهرية في مضمون الفلسفة الاقتصادية .

هيكلية البحث :

يتكون البحث من ثلاث فقرات , تتناول الفقرة الأولى (الدور الاقتصادي للضرائب ... اطار نظري) , وتطرقت الفقرة الثانية الى (فاعلية الدور الاقتصادي للضرائب في الاقتصاد العراقي للمدة 2003-2012) , أما الفقرة الاخيرة فقد خصصت لما تم التوصل اليه من استنتاجات وتوصيات.

أولاً: الدور الاقتصادي للضرائب ... اطار نظري:

تفرض الضرائب في الأصل لتحقيق أهداف مالية إلا أنها قد تفرض وتجبى لتحقيق أهداف اقتصادية. ولا تستعمل الضرائب لوحدها لتحقيق هذه الأهداف الاقتصادية إلا أنها تستعمل كجزء من السياسة المالية والنقدية التي يراد بها أحداث تغييرات في الأوضاع الاقتصادية. ولذلك يجب تنسيق السياسة الضريبية مع ما يراد اتباعه بشأن القروض العامة وسرعة الانفاق العام ودرجته ومع ما يتخذه البنك المركزي من قرارات يراد بها التأثير على عرض النقود في السوق.¹ ومن الأهداف الاقتصادية التي تلعب الضرائب دوراً فعالاً في تحقيقها:

1- المحافظة على الاستقرار الاقتصادي:

يتمثل الدور الأساسي للنظام الضريبي في الدول المتقدمة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي ومعالجة مشاكل الدورة الاقتصادية والتي تمثل أبرز سمات الاقتصاد الرأسمالي المعاصر.² وينبغي ابتداءً تحديد مفهوم الاستقرار الاقتصادي: فالاستقرار الاقتصادي³ مفهوم مركب يتضمن ضرورة السعي دائماً لتحقيق هدفين رئيسين، الهدف الأول يتضمن استمرار تشغيل الاقتصاد القومي عند مستوى التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية ومن ثم تفادي حدوث كساد اقتصادي. أما الهدف الثاني فيتمثل في تفادي حدوث ارتفاعات سعرية كبيرة ومستمرة في المستوى العام للأسعار أي تفادي حدوث التضخم. وهو أيضاً مفهوم نسبي تتبلور نسبته من خلال:

- الاستقرار الاقتصادي لا يعني ثبات الاقتصاد القومي ثباتاً مطلقاً عند مستوى معين، بل يسمح بتغيرات في مستوى النشاط الاقتصادي ومن ثم المستوى العام للأسعار في حدود معينة مقبولة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية.
- ان السعي الى تحقيق مستوى التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية كأحد أهداف الاستقرار الاقتصادي لا يعني أن مستوى تشغيل الموارد سيبلغ نسبة 100% وإنما المقصود بالتشغيل الكامل للموارد الاقتصادية بمفهومه العملي يسمح بوجود مستوى مقبول من البطالة. هذا المستوى من البطالة تصبح تكلفة علاجه الاجتماعية غير مقبولة اقتصادياً واجتماعياً (إذ يصاحب معالجة البطالة ارتفاعات سعرية كبيرة تسبب اضراراً اجتماعية ضخمة) فالمنافع

1 - د. خالد الشاوي، نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي، منشورات جامعة بنغازي، دار القلم للطباعة، بيروت، ط1، 1975، ص127

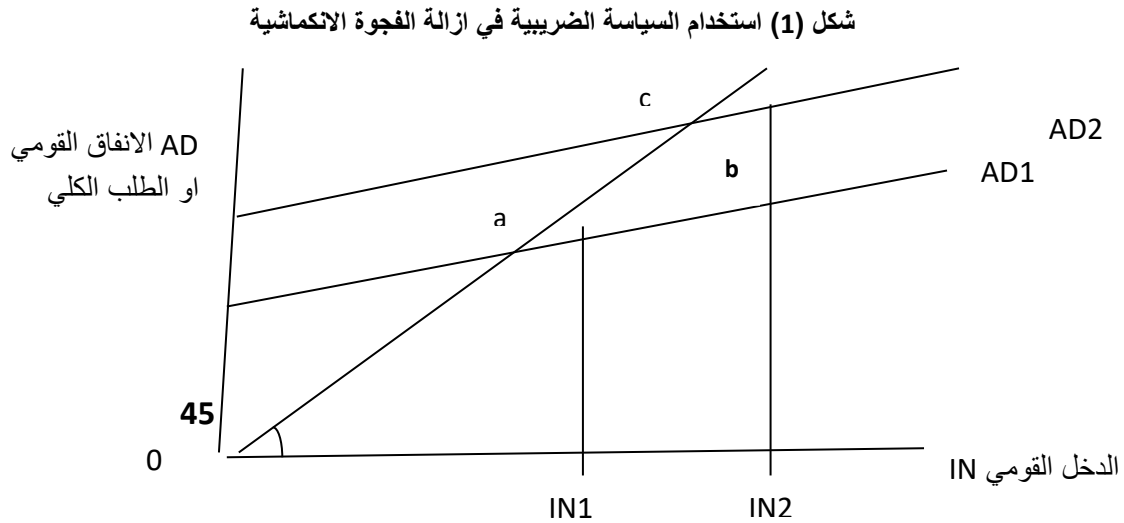
2 - د. خالد شحادة الخطيب و د. احمد زهير شامية، اسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، ط1، 2003، ص155

3 - د. سعيد عبدالعزيز عثمان، النظام الضريبي وأهداف المجتمع، الدار الجامعية، 2008، ص147-148

الاجتماعية الناتجة عن معالجة البطالة تصبح أقل بكثير من التكلفة الاجتماعية الناتجة عن ظهور التضخم.

- إن التحدث عن مفهوم الاستقرار الاقتصادي يستلزم ضرورة تحليل كل من الفجوات التضخمية والانكماشية.

ويمكن توضيح ذلك من خلال أنموذج كينزي بسيط (كما يوضحه هانسن) للاقتصاد القومي والذي يمثل بالرسم الآتي:



المصدر: د.المركسي السيد حجازي، النظم الضريبية بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2001، ص37

يمثل المحور الافقي في الشكل (1) الدخل القومي بينما يمثل المحور الرأسي الانفاق القومي ويمثل خط 45 نقاط التوازن المحتملة لكل من الدخل القومي والإنفاق القومي والتي تمثل جبرياً بتحقيق معادلة الدخل القومي الكينزية $IN=C+I+G+(E-M)$

وبافتراض ان مستوى التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية يمثل بالنقطة (IN1) وان منحنى الطلب الكلي (الذي يعبر عن الانفاق القومي) يمثل بالمنحنى (AD1) لذا يتقاطع منحنى AD1 مع خط 45 عند النقطة (a) ويحقق دخلاً قومياً قدره (IN1) والذي يمثل الدخل التوازني للاقتصاد القومي وهو بهذا يكون أقل من دخل التشغيل الكامل IN2 اي (IN2>IN1) وهذا يعني ان الفجوة الانكماشية في الطلب الكلي تقدر بالمسافة (bc) الواضحة في الشكل السابق.

هنا ينصح الكينزيون بضرورة استعمال السياسة الضريبية (والسياسة المالية بشكل عام) لمحاولة إزالة هذه الفجوة الانكماشية ومحاولة الوصول إلى الدخل القومي عند مستوى التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية. أي الوصول إلى (IN2)

والسياسة الضريبية الملائمة في هذا المجال هي تخفيض معدلات الضرائب أو تضيق نطاقها لتسمح بمرور تيارات دخلية أكبر إلى القطاع العائلي وقطاع الأعمال الخاص مما يترتب عليه زيادة حجم كل من الانفاق الاستهلاكي والاستثماري. وهذا بدوره يؤدي إلى رفع مستوى الطلب الكلي على الانتاج القومي في المجتمع. وحتى نصل إلى (AD2) والتي يتحقق عندها إزالة الفجوة الانكماشية والوصول بالدخل القومي إلى مستوى الدخل عند التشغيل الكامل. ويلاحظ من الشكل السابق ان الزيادة في الطلب الكلي (AD) تكون أقل عادةً من الزيادة في الدخل القومي (IN) أي (IN1IN2>bc) ويرجع ذلك إلى فكرة المضاعف Multiplier ويطلق عليه هنا (مضاعف تخفيض الضرائب) * ذلك ان الزيادة في الانفاق القومي نتيجة تخفيض الضرائب تؤدي بدورها إلى زيادات متتابة في الدخل للمتعاملين في اسواق السلع الاستهلاكية وأسواق السلع الاستثمارية بحيث تزداد الزيادة الاجمالية في مجموع دخول الافراد (أو باختصار في الدخل القومي) خلال العام عن الزيادة الأولية في الانفاق، ويتوقف حجم هذه الزيادة الاجمالية في الدخل القومي على مضاعف تخفيض الضرائب.

وتتمثل الخطوات العريضة لرسم السياسة الضريبية التي تصمم وتنفذ في الواقع لمعالجة مشاكل الاستقرار الاقتصادي ومحاولة الوصول إلى التشغيل الكامل في الدول المتقدمة بالآتي⁴:

- حساب الناتج القومي المحتمل.
 - التنبؤ بمستوى الناتج الفعلي في غياب السياسة الضريبية.
 - تحديد التغيرات الضريبية اللازمة لغلق الفجوة بين الناتجين القوميين المحتمل والفعلي.
- وبعكس الحالة السابقة (أي إذا كانت الفجوة تضخمية " سالبة ") فإن العلاج سيتطلب سياسة ضريبية مشددة (زيادة معدلات الضرائب أو توسيع نطاقها). وتعد الضرائب المباشرة أكثر قدرة من الضرائب غير المباشرة في محاربة التضخم، لأن الضرائب غير المباشرة تندمج مع قيمة السلعة

* انظر التفاصيل حول مضاعف تخفيض الضرائب في :

د. المرسي السيد حجازي، النظم الضريبية بين النظرية والتطبيق ، الدار الجامعية ، بيروت ، 2001، ص 39

4- للتفاصيل حول هذه الخطوات انظر: المصدر السابق ، ص ص 39-47

وبالتالي تؤدي إلى ارتفاع الأسعار وهذا يزيد من التضخم ويضر بأصحاب الدخل المحدودة.⁵ ولكن هناك بعض أنواع الضرائب غير المباشرة يمكن ان تلعب دوراً هاماً في محاربة التضخم كالضرائب على رأس المال التي تكون اقل اندماجاً في الاسعار, إذ يمكن ان تمتص جزءاً لا بأس به من القيمة النقدية الزائدة إذا ماتم رفع معدلاتها⁶. وليس الامر حتماً وذلك إن محددات التضخم خارجة عن النظام الاقتصادي في كل الدول.⁷

وعموماً فإن الوظيفة الاستقرارية للضرائب تتوقف على عدة عوامل:⁸

أ- حساسية الضريبة: إذ إن الضريبة تصيب الدخل القومي والإنتاج القومي والإنفاق القومي, وتلعب طبيعة الوعاء الضريبي دوراً في حساسية الضريبة يزيد أو ينقص على قدر الفن الضريبي. فالضرائب المفروضة على الدخل تكون أكثر حساسية من الضرائب المفروضة على رؤوس الاموال المنقولة والتي تعتبر بدورها اشد حساسية من الضرائب المفروضة على العقارات. أما فيما يتعلق بالفن الضريبي فإن التقدير الحقيقي لأوعية الضرائب المباشرة يؤدي إلى زيادة حساسيتها ولاسيما إذا كانت شخصية بينما تقل الحساسية بالاعتماد على التقدير الجزافي أو الحكمي.

ب- مرونة الضريبة: أي مدى قابلية حصيلتها للتغير بتأثير تغير سعر الضريبة أو قواعدها الفنية الخاصة. وتكون المرونة ايجابية إذا تغيرت حصيلة الضريبة بنفس اتجاه تغير سعرها وتكون سالبة إذا حدث العكس.

ج- المدة الزمنية: أي مدى الفاصل الزمني بين وقت الواقعة المنشئة للضريبة وبين زمن أدائها. فكلما قصر هذا الفاصل صح التوقيت فيزيد عنصر الحساسية والمرونة إن كانا موجودين. لذلك يزيد هذان العنصران في حالة الدفع عند المنبع إذ يقل الفاصل الزمني.

2- تشجيع وتحفيز بعض المشاريع الاقتصادية لدعم النمو الاقتصادي :

5- عمار ممدوح الدوري, تفعيل الدور التمويلي للضريبة من خلال العدالة الضريبية (دراسة حالة العراق), رسالة ماجستير, كلية الادارة والاقتصاد, جامعة بغداد, 2009, ص28

6- بن عياد صورية, الجباية والتنمية الاقتصادية, مذكرة لنيل شهادة الليسانس في علوم التسيير/مالية, معهد العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير, الجزائر, 2005, ص50

7 - د.حسين محمد سمحان وآخرون, المالية العامة من منظور اسلامي, دار صفاء للنشر والتوزيع, عمان, ط1, 2010, ص90

8 - د.محمد مبارك حجير, ضرائب وتطوير اقتصاديات الدول العربية, جامعة الدول العربية, معهد الدراسات والبحوث العربية, القاهرة, 1966 ص ص331-332

كثيراً ماتستعمل الدول الضرائب كوسيلة لتشجيع قطاعات اقتصادية مثل قطاع الزراعة أو الصناعة أو السياحة أو التجارة... فتقوم مثلاً بإعفاء تلك المشاريع الاقتصادية من بعض الضرائب أو جميعها أما بشكل دائم أو مؤقت أو عن طريق الضرائب السلبية⁹ أي الإعانات التي تمنح لهذه المشاريع والتي من شأنها ان تزيد من النفقة العامة وتستلزم زيادة العبء الضريبي لتغطيتها. ويتم اختيار هذه القطاعات في العادة لوجود امكانيات طبيعية يراد استغلالها لا يقدم عليها القطاع الخاص من غير مساعدات ومحفزات مالية تمنحها له الدولة, وذلك أما بسبب ارتفاع مخاطر الاستثمار في هذه المشاريع أو لقلّة المردود المالي المتوقع منها في بداية عمرها الانتاجي أو لاحتياجها لرؤوس أموال كبيرة لا تقوى على تقديمها قوى القطاع الخاص من غير منح وقروض وإعفاءات ضريبية تقدمها الدولة. وقد تركز الدولة على هذه القطاعات المراد تشجيعها وتنميتها بقصد امتصاص الايدي العاملة العاطلة ومكافحة البطالة حقيقية كانت ام مقنعة وخلق فرص عمل جديدة. أو قد يكون القصد هو توسيع القاعدة الضريبية بنية زيادة حصيله الضرائب مستقبلاً.

ومن الاساليب التي تتبعها الدولة في هذا المجال هي الضرائب الكمركية الحامية Protectionist Tax والتي يشيع استخدامها في الدول النامية بغية تحقيق الحماية للصناعات الناشئة Infant Industries من منافسة المنتجات الاجنبية في السوق المحلية.

ويكون ذلك مبرراً ومقبولاً في المراحل الأولى لعملية التنمية الاقتصادية إذ تكون الصناعات الناشئة في الدول النامية لم تستكمل بعد مقومات نجاحها, ففي المراحل الأولى لعملية التنمية الاقتصادية تكون نفقة الانتاج الحدية والمتوسطة للصناعات الجديدة مرتفعة نسبياً بسبب ظروف التخلف الاقتصادي وماتتضمنه من عوامل غير مؤاتية للنمو الاقتصادي ومن ثم فإذا تم الاعتماد على سياسة حرية التجارة فلن تستطيع تلك الصناعات منافسة مثيلاتها الاجنبية. فالصناعات التي تنشأ في بيئة صناعية متقدمة تتوافر لديها العديد من المزايا والوفورات التي لا تتوفر في الدول النامية ومنها:¹⁰

- إن مستوى خدمات البنية الارتكازية (الأساسية) Infrastructure في الدول النامية لا تكون على نفس القدر من الكفاءة مع تلك التي في الدول المتقدمة.

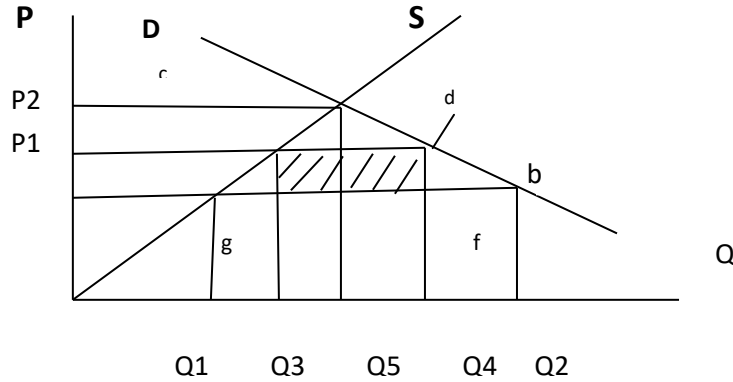
9 - د. خالد الشاوي, مصدر سابق, ص 127

10 - د. سعيد عبدالعزيز عثمان, مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر, الدار الجامعية, الاسكندرية, 2003, ص 294

- إن الصناعات التي يتم انشاؤها في دولة متقدمة تتم في بيئة متكاملة ويتولد عن هذه البيئة العديد من الوفورات الخارجية External Economies تستفيد منها الصناعات القائمة وهي غير موجودة في الدول النامية وما ينعكس عليه ذلك من تكاليف الانتاج.

ويمكن توضيح الضرائب الكمركية الحامية بالشكل الاتي:

شكل (2) دور الضريبة الكمركية الحامية



المصدر: د.سعيد عبدالعزيز عثمان, مقدمة في علم الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر, الدار الجامعية, الاسكندرية, 2003, ص296.

يتضح من الشكل السابق ان الضريبة الملائمة التي تسمح بالمنافسة ما بين السلع المحلية ومثيلاتها الأجنبية هي p_1p_2 للوحدة المستوردة. بحيث يصبح سعر السلع المستوردة في السوق المحلي هو p_2 وبهذا تستطيع الصناعات الوطنية منافسة الصناعات الاجنبية. ومع أن الهدف الرئيس لهذه الضريبة هو حماية الصناعات الناشئة إلا إنها تساهم ايضاً في تحقيق الهدف المالي. إذ حققت إيراداً ضريبياً مقداره مساحة المستطيل (cdfg). ولكي تنجح سياسة الحماية الكمركية للصناعات المحلية الناشئة ولا تكون عبئاً مستمراً على رفاهية المستهلكين* فإن الامر يتطلب شروطاً معينة ومنها:¹¹

* تقاس اثار التعريف الكمركية على الاقتصاد الوطني من خلال قياس تأثيرها على فائض المستهلك (رفاهيته) ويتمثل فائض المستهلك بالمساحة الواقعة تحت منحني الطلب والمحصورة بين اعلى سعر يمكن الشراء عنده وبين السعر السائد للسلعة وكلما اتسعت مساحة هذا الفائض زادت رفاهية المستهلك. للمزيد انظر:

- أن تمنح الحماية لصناعات تتمتع فيها البلدان بمزايا نسبية كافية (واحدة)
- أن تكون الحماية مؤقتة ترتبط بفترة زمنية معينة وليست دائمة، إذ إن استمرار الدعم والحماية يمثل انفاقاً غير مبرر اقتصادياً.¹²
- أن تكون الحماية تدريجية حيث تكون معدلات الضريبة الكمركية الحامية مرتفعة في السنوات الأولى ثم تنخفض تدريجياً بمرور الزمن حتى تتلاشى في نهاية المدة المحددة. ومن الأساليب المهمة الأخرى التي تتبعها الدول (النامية خاصة) لتشجيع بعض النشاطات الاقتصادية سواء للمنتجين المحليين أو لجذب الاستثمارات الأجنبية هو أسلوب الحوافز الضريبية¹³ Tax Incentives والتي من أهم أشكالها:

ترحيل الخسائر (للأمام أو للخلف)	Carry Losses	-
الاجازة الضريبية	Tax Holiday	-
معونات الاستثمار	Investment Subsidies	-
الاندثار المعجل	Accelerated Depreciation	-

3. الحد من التركز والتكتل في المشاريع الاقتصادية:

الاتجاه الى التركز الاقتصادي سمة من سمات هذا العصر وخصوصاً في النظم الرأسمالية، وما ظهور الشركات متعددة الجنسية إلا مظهر من مظاهر التركز الاقتصادي.¹⁴ والمقصود بالتركز Concentration الاتجاه بالمشاريع الاقتصادية من وضع فردي أو عائلي إلى وضع جماعي رأسمالي. اما التكتل Integration فهو جمع مختلف عمليات الانتاج والتوزيع في مؤسسة واحدة.¹⁵ ويمكن استعمال الضريبة كوسيلة لمحاربة التركز الاقتصادي عن طريق فرض ضرائب خاصة على اندماج الشركات التي تتجه نحو التركز، إذ تفرض ضرائب خاصة على كل

د. هجير عدنان زكي امين، الاقتصاد الدولي (النظرية والتطبيقات)، دار الفكر، دمشق، ط1، 2008، ص 180-183

1- د. سعيد عبدالعزيز عثمان، النظام الضريبي وأهداف المجتمع، مصدر سابق، ص 135

12 - د. وفاء جعفر المهدي، محاضرات في التنمية الاقتصادية القيت على طلبة الماجستير/اقتصاد، كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، غير منشورة، 2012

13 - للتفاصيل حول الحوافز الضريبية انظر:

د. سعيد عبدالعزيز عثمان، النظام الضريبي وأهداف المجتمع، مصدر سابق، ص 79-124

14 - د. خالد شحادة الخطيب و د. احمد زهير شامية، مصدر سابق، ص 155

15 - د. رشيد الدقر، تشريعات الضرائب (النظرية العامة-الضرائب والرسوم-تشريعات انظمة الكمارك)، مطبعة جامعة دمشق،

1960، ص 81

مرحلة من مراحل الانتاج مما يزيد من تكلفة السلعة المنتجة و بالتالي يحد من ظاهرة التمرکز الاقتصادي, أو يتم ذلك من خلال اقتطاع الارباح الاستثنائية التي تظهر بها المشاريع الكبرى. أما التكتل في المشاريع فإنه يؤدي الى تمييز المشاريع المتكثلة من حيث التوفير في نفقات الاشراف والإدارة والوسطاء والإعفاءات الضريبية ويجعلها في مستوى مفضل يقضي على المؤسسات غير المتكثلة فيفرض نوعاً من الاحتكار. لذلك تلجأ بعض الدول الى فرض ضرائب خاصة تقوم على افتراض استقلال كل من مراحل الانتاج والتوزيع في داخل المؤسسة المتكثلة وطرح الضريبة على كل مرحلة منها كما لو كانت مستقلة وهكذا تنعدم الافضلية لدى هذه المؤسسات المتكثلة ويزول خطر الاحتكار.¹⁶

4- تقوية القدرة التنافسية لقطاع الاعمال:

تعد الكثير من الضرائب تكاليف تدرج ضمن اسعار الكلفة. وبهذا فإن تخفيض الضرائب يؤدي إلى انخفاض التكاليف مما يعمل على زيادة التنافسية السعرية لمنتجات المؤسسات المعنية ولهذا تعمل بعض الدول - سعيًا منها لزيادة تنافسية منتجات مؤسساتها في الاسواق الخارجية- على اعفاء منتجاتها المصدرة من الضرائب الكمركية أو الضرائب على القيمة المضافة¹⁷...الخ

5- التأثير في مستوى الاندماج الاقتصادي:

تستعمل الضرائب ضمن مسعى تنسيق السياسات الاقتصادية لتسهيل عملية الاندماج الاقتصادي.¹⁸ إذ يستحيل انجاز اندماج اقتصادي من دون تنسيق أو توحيد الانظمة الضريبية الخاصة بالدول المنضوية تحت الاندماج في أي صورة كانت (منطقة تبادل حر, اتحاد كمركي, سوق مشتركة, اتحاد اقتصادي...)

6- حفز الادخار والاستثمار:

تساهم الضريبة في تحقيق وتشجيع الادخار والاستثمار والتحفيز عليهما عندما تعفي الدولة عائدات سندات التنمية التي تصدرها من الضرائب لتشجيع شراء مثل هذه السندات, أو تخفيض الضريبة على الودائع في صناديق الادخار أو أي استثمار مالي يدعم الاقتصاد الوطني.

16 - المصدر السابق نفسه, ص82

17 -د. عبد المجيد قدي, دراسات في علم الضرائب, دار جريز للنشر والتوزيع, عمان, ط1, 2011, ص111

18 المصدر السابق نفسه, ص112

وإلى جانب هذه الأدوار التي تلعبها الضريبة والتي توصل الدولة إلى تحقيق نتائج اقتصادية مهمة، توجد أدوار اقتصادية أخرى للضرائب ومنها المساهمة في تخصيص الموارد الاقتصادية وتصحيح اختلالات السوق وتوجيه قرارات أصحاب العمل فيما يتعلق بالكميات التي يرغبون في إنتاجها أو القطاعات التي يفضلون النشاط فيها وكذلك التأثير على حجم وهيكل الاستهلاك من خلال التأثير على الأسعار النسبية للسلع والخدمات الضرورية والكمالية، وترشيد القرارات على مستوى مؤسسات الأعمال... وغيرها.

ثانياً: فاعلية الدور الاقتصادي للضرائب في الاقتصاد العراقي للمدة 2003-2012

1- المحافظة على الاستقرار الاقتصادي

يمكن الاستدلال على عدم الاستقرار الاقتصادي من خلال اختلال العلاقة بين العرض والطلب الكليين، فإذا ارتفع الطلب الكلي على العرض الكلي (فائض في الطلب) فإن هناك فجوة تضخمية Inflationary gap تنعكس في ارتفاع أسعار السلع والخدمات وبالتالي ظهور التضخم، أما إذا ارتفع حجم العرض الكلي على حجم الطلب الكلي (فائض في العرض) فإن هناك فجوة انكماشية Deflationary gap كما جاء في التحليل الكينزي.

وضريبياً* فإن معالجة هاتين الفجوتين والرجوع إلى حالة التوازن والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي تكون بإتباع سياسة ضريبية مشددة (زيادة معدلات الضرائب أو توسيع نطاقها) بالنسبة للفجوة الأولى، وتخفيض معدلات الضرائب أو تضيق نطاقها هي السياسة الملائمة بالنسبة للفجوة الثانية، إذ إن تخفيض الضرائب سيعمل على رفع حجم الدخل المتاح (القابل للتصرف) مما يرفع من الانفاق الاستهلاكي الخاص مع زيادة الانفاق العام لتحفيز النشاط الاقتصادي.

ويمكن قياس الفجوة التضخمية بدلالة فائض الطلب إذ إنه إذا زاد مجموع الانفاق الكلي (بالأسعار الجارية) على الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الثابتة) فإن الفرق بينهما يتبلور في شكل فائض طلب إجمالي على الصعيد المحلي.¹⁹

* يمكن معالجة الازمات الاقتصادية والرجوع إلى حالة التوازن من خلال السياسة المالية بأدواتها المتمثلة بالنفقات والإيرادات وذلك بتغيير احدهما أو تغيير الاثنين معاً. كما يمكن معالجة هذه الازمات من خلال أدوات السياسة النقدية، وبالتأكيد، فإن الحل الأمثل لهذه الازمات يكون بالتنسيق والتناغم والانسجام بين السياستين المالية والنقدية.

وقد واجه الاقتصاد العراقي فائضاً في الطلب وذلك لان حجم المعروض السلعي أقل من حجم الطلب الكلي وهذا ما ولد فجوة تضخمية , كما يتبين من الجدول(1) , بلغ متوسط معدل نمو هذه الفجوة 27,5 % وهي بهذه النسبة تعادل متوسط معدل نمو الانفاق الكلي والبالغ 27,5% أيضاً , الامر الذي يؤكد أن الإنفاق الكلي كان إنفاقاً تضخيمياً, وهي نتيجة طبيعية لتوقف النشاطات الانتاجية بعد 2003, كما أن الانفتاح الاقتصادي وارتفاع حجم الاستيرادات لم يستطيعا تغطية فائض الطلب وربما كانا مصدراً مضافاً للتضخم المستورد.

إن محاربة الضغوط التضخمية يمكن ان يكون من خلال زيادة معدلات الضرائب أو توسيع نطاقها وتكون الضرائب - في أوقات التضخم - سلاحاً أكثر فاعلية من تقليل الانفاق العام ذلك إنها تؤثر على الانفاق الخاص مباشرة في الاستهلاك والاستثمار أو كليهما , إضافة إلى الصعوبة التي تظهر في اكتشاف مناطق تقليل النفقات الحكومية²⁰. بمعنى أن دور الضرائب يمكن أن يتضح من خلال قدرتها على ضغط الطلب الاستهلاكي الخاص.

معدلات نمو الفجوة التضخمية في الاقتصاد العراقي للمدة 2003-2012 دينار					
السنة	الطلب الكلي (الانفاق الكلي) بالأسعار الجارية	الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الثابتة 1988=100	فائض الطلب (الفجوة التضخمية)	معدل نمو الفجوة التضخمية %	معدل نمو الطلب الكلي %
2003	17248095,8	26990,4	17221104	14,05	(14,1)
2004	36005526,3	41607,8	35963920	108,84	108,75
2005	52458992	43438,8	52415553	45,74	45,7
2006	67421947,8	47851,4	67374096	28,54	28,52
2007	71364900,3	48510,6	71316391	5,85	5,85
2008	98471060,7	51716,6	98419344	38	38
2009	109245194	54720,8	109190473	10,94	10,94
2010	128939844	57751,6	128882091	18,03	18,03
2011	142647148	63650,4	142583497	10,63	10,63
2012	*175317579	*70201,3	175247377	22,91	22,9
متوسط المدة 2003-2012					
27,5					
المصدر: من اعداد الباحث استناداً الى : وزارة التخطيط والتعاون الانمائي , الجهاز المركزي للإحصاء , قسم الحسابات القومية					

1- كريم سالم كمائش , مستقبل النظام الضريبي في العراق في ظل التحول الى اقتصاد السوق, اطروحة دكتوراه, الجامعة المستنصرية, كلية الادارة والاقتصاد, 2010, ص140
20- المصدر السابق نفسه , ص 141.

* تقديرات أولية سنوية

ملاحظة: بلغ الطلب الكلي لعام 2002(20075670) والناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة (40344,9).

إن التركيز على توجيه الانفاق الاستهلاكي الخاص دون العام مرده أن الانفاق الاستهلاكي العام يتحدد بقرارات سياسية وفقاً للفلسفة الاقتصادية والسياسية للدولة وعلى ضوء القدرة المالية العامة للبلد , إضافة إلى أن الانفاق الاستهلاكي الخاص يشكل النسبة العظمى في إجمالي الانفاق كما يبينه جدول(2) إذ بلغ متوسط نسبة الانفاق الاستهلاكي الخاص من إجمالي الانفاق مامقداره 56,92% في حين بلغ متوسط نسب الانفاق الاستهلاكي العام والإنفاق الاستثماري الخاص والإنفاق الاستثماري العام (26,78%) (1,08%) (15,22%) على التوالي , وبهذا فإن الانفاق الاستهلاكي الخاص يمثل أكثر من نصف الانفاق الكلي وهذا يعني أنه يمثل المصدر الرئيس لفائض الطلب وبالتالي المصدر الرئيس للضغوط التضخمية.

جدول(2) تطور الانفاق الاستهلاكي والاستثماري العام والخاص للمدة 2003-2012 مليون دينار									
السنة	الانفاق الاستهلاكي الخاص(1)	الانفاق الاستهلاكي العام(2)	الانفاق الاستثماري الخاص(3)	الانفاق الاستثماري العام (4)	الانفاق الكلي (5)	نسبة %5/1	نسبة %5/2	نسبة %5/3	نسبة 5/4 %
2003	13616500,9	3631594,9	—	—	1724095,8	78,94	21,06	—	—
2004	19538773,0	13608947,3	370088	2487718	36005526,3	54,26	37,8	1,03	6,91
2005	27593239,7	14683390,3	438885	9743477	52458992	52,6	28	0,8	18,6
2006	35526339,7	14984454,1	897759	16013395	67421947,8	52,7	22,22	1,33	23,75
2007	42963013,3	20871484,0	669364	6861039	71364900,3	60,2	29,25	0,94	9,61
2008	49091355,7	26139166,0	785436	22455103	98471060,7	4985	26,55	0,8	22,8
2009	68256193,2	27517759,7	1387679	12083562	109245194	62,48	25,19	1,27	11,06
2010	72026324,0	30660743,7	2079290	24173486	128939844	55,86	23,78	1,61	18,75
2011	77412593,7	36999562,9	2511907	25723084	142647148	54,27	25,94	1,76	18,03
2012	*84231927,5	*49129244,3	*2130574	*39825833	*1175317579	48,05	28,02	1,22	22,71
متوسط المدة 2012-2003									
المصدر: من اعداد الباحث استناداً الى : وزارة التخطيط والتعاون الانمائي , الجهاز المركزي للإحصاء , قسم الحسابات القومية . * تقديرات أولية سنوية									

ولغرض معرفة دور الضرائب في تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال ضغط الانفاق الاستهلاكي الخاص فإن الجدول (3) يبين ان الانفاق الاستهلاكي الخاص قد تغير بمتوسط نسب مقداره 24,63% وكانت أعلى نسبة تغير قد تحققت عام 2004 ومقدارها 43,5% وأدناها تحققت عام 2010 ومقدارها 5,52%. وكان متوسط نسب التغير في الإيرادات الضريبية قد بلغ 331,94% وهو

يعد متوسطاً وهمياً إذ إن تعليق الضرائب لسنة 2003 والربع الأول من سنة 2004 يقود إلى تضخيم نسبة التغير في السنة أو السنتين اللاحقتين.

جدول (3)				
نسبة الإيرادات الضريبية الى الانفاق الاستهلاكي الخاص ومرونة التغير في الانفاق الاستهلاكي الخاص تجاه التغير في الإيرادات الضريبية للمدة 2012-2003				
السنة	نسبة التغير في الانفاق الاستهلاكي الخاص % (1)	نسبة التغير في الإيرادات الضريبية (2) %	نسبة الإيرادات الضريبية الى حجم الانفاق الاستهلاكي الخاص (3) %	نسبة 2/1 (معامل المرونة)
2003	36.76	(99)	0.039	(0.37)
2004	43.5	2887.7	0.82	0.015
2005	41.22	207.5	1.8	0.20
2006	28.75	20.8	1.7	1.38
2007	20.93	196.8	4.1	0.11
2008	14.26	65.5	5.9	0.22
2009	39.04	14.3	4.9	2.73
2010	5.52	(54.9)	2.09	(0.10)
2011	7.48	(6.3)	1.8	(1.19)
2012	8.81	87	3.1	0.10
متوسط المدة 2012-2003	24.63	331.94	2.62	0.31
المصدر: من اعداد الباحث استناداً الى : وزارة المالية , الدائرة الاقتصادية. وزارة التخطيط والتعاون الانمائي , الجهاز المركزي للإحصاء , قسم الحسابات القومية.				

ويمكن ملاحظة نسبة التغير في الإيرادات الضريبية لعام 2003 والبالغة (-99%) ولعام 2004 والبالغة 2887,7% ومعرفة الفرق الشاسع بينهما وهو ما انعكس ايضاً على ارتفاع هذه النسبة لسنة 2005 والبالغة 207,5%, وفيما عدا هذه السنوات الثلاث , فإن نسبة التغير في الإيرادات الضريبية قد تراوحت بين قيم موجبة مقبولة وقيم متضخمة وأخرى سالبة , ففي عامي 2010 و2011 حققت هذه النسبة قيم سالبة وقد يعود السبب في ذلك إلى انخفاض الحصيلة الضريبية الاجمالية بعد انتعاش اسعار النفط عالمياً بعد ازمة عام 2008, وعموماً فإن هذه النسبة وطيلة مدة الدراسة قد تأثرت بعوامل عدة ما يوصلنا الى نتيجة عدم إمكانية الاعتماد عليها كنسبة تغير ذات مدلول جوهري.

إن العلاقة المنطقية بين حجم الانفاق الاستهلاكي الخاص والإيرادات الضريبية هي علاقة عكسية, إذ إن الضرائب تعمل على خفض الدخل المتاح (القابل للتصرف) ما ينعكس على

انخفاض الاستهلاك الخاص. ويبين الجدول(3) ان معدل مرونة التغير في الانفاق الاستهلاكي الخاص تجاه التغير في الايرادات الضريبية قد بلغ متوسط نسب مقداره 0,31 وهذه النسبة تؤكد غياب العلاقة الاقتصادية المنطقية بينهما وبالتالي عدم قدرة النظام الضريبي في التأثير على الانفاق الاستهلاكي الخاص, وان هذا الانفاق يتحرك بفعل عوامل اخرى لا دور للضرائب فيها مما يؤثر عجز النظام الضريبي في تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

كما ان حجم الانفاق المستقطع عن طريق الضرائب والذي يوضحه نسبة الايرادات الضريبية الى حجم الانفاق الاستهلاكي الخاص قد بلغ متوسط نسب مقداره 2,62% وهو متوسط متدني جداً, وكان أدنى ما بلغه عامي 2003 و2004 بسبب قرارات تعليق الضرائب من جهة وارتفاع الانفاق الاستهلاكي الخاص من جهة أخرى.

إن الدلالة المتحصلة مما تقدم تفيد بضعف دور النظام الضريبي في توجيه الاستهلاك وتحقيق الاستقرار الاقتصادي في ظل ضعف وتدهور القدرة الانتاجية وانخفاض المعروض السلعي مقارنة بمعدلات الطلب المتزايدة , إضافة إلى أن السياسة المالية التوسعية أضعفت بشدة الأثر الانكماشى للنظام الضريبي ولذلك لا يمكن الاعتماد على النظام الضريبي بمفرده كأداة للاستقرار الاقتصادي²¹.

إن الارتفاعات الحاصلة في نسب التغير في الايرادات الضريبية هي ارتفاعات ظاهرية سببتها معدلات التضخم العالية كما يوضحها جدول (4) إذ بلغ متوسط نسب التغير في الايرادات الضريبية للمدة 2003-2011 ما مقداره 359,15% وبلغ متوسط نسبة التغير الرقم القياسي للأسعار (معدل التضخم) وللمدة نفسها ما مقداره 21,06%, وهذا ما قاد الى تضخم الحصيلة الضريبية والتي بالرغم من كونها تمثل سحباً من المعروض النقدي إلا إنها لم تكن ذات أثر فعال في التصدي للضغوط التضخمية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

وتجدر الإشارة إلى ان السياسة الانكماشية للبنك المركزي العراقي هدفت إلى بناء استقرار اقتصادي وجعلت التضخم تحت السيطرة وللمرة الأولى منذ عام 1990²². وهذا ما توضحه السنوات الاخيرة في الجدول(4).

21- كريم سالم كماش , مصدر سابق , ص ص 143-144.

22- البنك المركزي العراقي , المديرية العامة للإحصاء والأبحاث , التقرير الاقتصادي السنوي 2011, ص44.

جدول(4) معدل التغير في الإيرادات الضريبية والرقم القياسي للأسعار للمدة 2011-2003			
السنة	نسبة التغير في الإيرادات الضريبية %	الرقم القياسي للأسعار 100 = 1993	نسبة التغير في الرقم القياسي للأسعار (معدل التضخم) %
2003	(99)	6943.5	33.62
2004	2887.7	8815.6	26.96
2005	207.5	12073.8	36.96
2006	20.8	18500.8	53.23
2007	196.8	24205.5	30.83
2008	65.5	24851.3	2.76
2009	14.3	24155.1	(2.8)
2010	(54.9)	*24748.5	2.46
2011	(6.3)	*26133.3	5.6
متوسط المدة 2001-2003	359.15		21.06

ملاحظة : جرى تركيب سلسلة الأرقام القياسية للأسعار بسنة اساس 2007 اعتماداً على نتائج المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق IHSES الذي أعدته وزارة التخطيط , وكذلك لأنها سنة ممثلة للفترة التي اعقبت سنة 2003 وما شهدت من تغيرات في المستوى المعاشي للأسرة وهيكلية الانفاق الاستهلاكي العائلي والوضع الاقتصادي في البلاد بصورة عامة . اما ارقام سنتي 2010 و2011 والمؤشر في الجدول فهي ارقام مقدرة من قبل الجهاز المركزي للإحصاء .
المصدر: من اعداد الباحث استناداً الى: الجدول (3) و وزارة التخطيط والتعاون الانمائي , الجهاز المركزي للإحصاء , قسم الحسابات القومية.

وختاماً، إذا ما أراد المشرع العراقي ان يحقق هدف الاستقرار الاقتصادي فإنه لابد من إتخاذ إجراءات متناسقة ومتناغمة بين السياستين المالية والنقدية للوصول الى هذا الهدف , وفي هذا الصدد يرى بعض المختصين أن الصعوبات التي يمكن أن تواجهها السياسة النقدية في الدولة الريعية تكاد تكون شبه مستحيلة في ايجاد تنسيق مطلق مع السياسة المالية لاستهداف التضخم, أي اخضاع اتجاهات الصرف بالموازنة العامة لمشئئة اهداف السياسة النقدية في الاستقرار والتنمية, لذا فإن التفكير في استهداف التضخم عبر الموازنة العامة والتحكم بثوابتها ومتغيراتها بإرادة نقدية , أمسى أمراً مستحيلاً مالم يتم اختيار الأدوات النقدية المستقلة التي يمكن ان تتيح للسياسة النقدية التأثير في استمرار التضخم والتصدي له ولاسيما استمرار التوقعات التضخمية على الرغم من توافر العوامل الايجابية التي غالباً ما يتركها القطاع الخارجي (عائدات النفط) على ازدهار الاقتصاد الكلي في اطار النزعة الرعوية للدولة الريعية.²³

23 -للمزيد من التفاصيل انظر:

دمظهر محمد صالح قاسم, الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق إنفلات السوق (رؤية في المشهد الاقتصادي العراقي الراهن), بيت الحكمة, بغداد, ط1, 2013, ص ص 48-49

2- دعم النمو الاقتصادي:

قد تلجأ الدولة إلى وسائل مختلفة في سبيل تشجيع ومؤازرة بعض المشاريع الاقتصادية مما يساهم في دعم النمو الاقتصادي , ولعل أبرز تلك الوسائل هي الضرائب وبالأخص الضرائب الكمركية . فمن خلال الضرائب الكمركية , والتي غالباً ماتفرض لغرضين الأول تمويلي والذي أخذت أهميته بالانخفاض في ظل المناداة الى حرية التجارة على حساب الغرض الثاني وهو الحمائي والذي يقصد به ((أن تقوم الدولة بفرض ضريبة لغرض حماية الصناعات الوطنية والإسهام في تشكيل قلعة صناعية وليدة وقادرة على الاستمرار في المستقبل لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة))²⁴, تستطيع الدولة حماية صناعاتها الفتية والواعدة وذلك من خلال سياسة الحماية والتي تعني سياسة اخضاع التجارة الخارجية للقيود سواء كانت تجارة صادرات أو تجارة واردات , وبهذا فإن سياسة الحماية تفترض تدخل الدولة في التجارة الخارجية فتتولى - مثلاً- اقامة الحدود الكمركية على حدودها السياسية وتنظم تجارتها الخارجية تحقيقاً للمصالح التي ترجوها.²⁵

وفي ظل الظروف التي مر بها الاقتصاد العراقي من حصار وعقوبات اقتصادية وحروب وغيرها من العوامل التي ساعدت على تدهور نموه الاقتصادي فأُن الضرائب الكمركية الحمائية باتت حاجة ملحة خصوصاً وإنها لا تتعارض مع مبادئ اتفاقيات (الجات GATT) وبالأخص فيما يتعلق بسياسة الاغراق والذي عرفته المادة السادسة من الاتفاقية العامة للتعريفية والتجارة (الجات) بأنها ((الاجراءات التي تدخل بموجبها منتجات دولة ما سوق دولة اخرى بأقل من القيمة الحقيقية للمنتجات))²⁶.

إن ماعاناه الاقتصاد العراقي بعد عام 2003 من فتح باب الاستيراد على مصراعيه بدون قيود أو شروط نتيجة الامر(54) الصادر من سلطة الائتلاف والخاص بتحرير التجارة من كل القيود والضرائب والأمر(38) الخاص بفرض ضريبة إعادة الاعمار والذي كان من المفترض أن ينتهي العمل به بعد مرور سنتين من تاريخ تنفيذه , جعلت السوق العراقية سوقاً مغرقة بالمنتجات المستوردة الرديئة والسيئة والتي قد لا تطابق أبسط معايير وشروط الكفاءة والسلامة ولا تتفق مع

24- محمود حامد عبد الرزاق, اقتصاديات الكمارك (النظرية والممارسة) , مكتبة الحرية , بلا , بلا , 2006 , ص 28.
25 - د. بان صلاح عبد القادر الصالحي , الضرائب الكمركية في العراق والآثار المترتبة عليها , مكتبة السنهوري , بغداد , ط1, 2011, ص 290
26- المصدر السابق نفسه, ص289.

مقاييس السيطرة النوعية , كما أن أبرز السلبيات المترتبة على تطبيق هذين الأمرين هو الأثر السلبي المباشر في العمليات الانتاجية, إذ أزلت كل الحماية* وتعرض الإنتاج إلى منافسة شديدة سواء كان انتاجاً صناعياً ام زراعياً , فبالرغم من كون الاقتصاد العراقي اقتصاداً ريعياً يعتمد بالدرجة الأساس على الموارد النفطية , إلا أنه لا يخلو من بعض الصناعات التي وصلت إلى درجة جيدة من النمو والتطور كصناعة الادوية والمنظفات والاسمنت والزيوت والصناعات النسيجية وغيرها , وبهذا فأن شرطاً في فرض الضرائب الكمركية الحامية متوفران في الاقتصاد العراقي ألا وهما مكافحة سياسة الاغراق وحماية الصناعات المحلية ناهيك عن الدور التمويلي الذي يساهم بالتخفيف من حدة الاعتماد على الريع النفطي.

ونتيجة لذلك , فقد رفعت الحكومة العراقية ومن خلال الهيئة العامة للكمارك جملة من الاهداف التي تساعد في دعم النمو الاقتصادي ومن هذه الاهداف (الاقتصادية):²⁷

- منع دخول البضائع والمواد المغشوشة والمقلدة والمنتهكة لحقوق الملكية الفكرية أو المخالفة للمواصفات القياسية لضمان حماية المستهلك ودعم الاقتصاد الوطني .
- استيفاء الرسوم الكمركية على البضائع المستوردة طبقاً للفتات المقررة في التعرفة الكمركية.
- تسهيل اجراءات التصدير وفتح الاسواق امام المنتجات الوطنية.
- حماية الاقتصاد الوطني من التهديدات المتعلقة بالإغراق.
- حماية الصناعات الوطنية من المنافسة وتشجيعها عن طريق فرض رسم عال نسبياً على المستوردات التي لها مثل في الصناعات الوطنية , اضافة الى اعفاء الاجهزة والأدوات وقطع الغيار والمواد الخام (التي تساهم في رفع كفاءة الصناعات الوطنية) من الرسوم الكمركية .
- تقديم احصاءات دقيقة للتجارة باعتبارها المصدر الوحيد لهذه الاحصاءات التي يبني عليها العديد من القرارات الاقتصادية والسياسية .
- ضمان المكاسب للاقتصاد الوطني من خلال ما يعقد من اتفاقيات ثنائية وإقليمية ودولية بين العراق والدول الأخرى .

أشكال الحماية الكمركية:

* لم يغيب الدور الحمائي للمشرع العراقي منذ ولادة الدولة العراقية في عشرينات القرن الماضي, للتفاصيل حول هذا الموضوع انظر: المصدر السابق , ص ص 315-324

27- اهداف الهيئة العامة للكمارك منشورة على الموقع الرئيس للهيئة <http://www.custon.mof.gov.iq/node/17>

يمكن ان تأخذ الحماية الكمركية أحد الشكلين الآتيتين أوكليهما معاً:²⁸

1- الحماية السعرية.

2- الحماية الكمية.

وتعني الأولى تحقيق حماية المنتجات المحلية عن طريق فرض ضرائب كمركية مرتفعة على السلع الاجنبية المستوردة والتي ينتج ما يماثلها محلياً . وأهم طرق قياسها هي طريقة الجدار الكمركي وطريقة معدلات الحماية الاسمية والفعالة*. أما الثانية فتعني التحكم في الكميات المستوردة من المنتجات التي لها بديل محلي ومن أمثلة ذلك نظام حصص الاستيراد.

ولغرض قياس الحماية الكمركية في الاقتصاد العراقي فإن الطريقة الانسب - في ظل الظروف الاستثنائية التي حدثت بعد 2003- هي طريقة الجدار الكمركي والتي تجد دلالتها من خلال نسبة اجمالي حصيلة الضرائب الكمركية الى اجمالي الاستيرادات. ويوضح الجدول (5) ان نسبة الجدار الكمركي منخفضة جداً ولم تتجاوز الواحد الصحيح سوى في سنتين , أما متوسط نسبة الجدار الكمركي فبلغت 0,79 % ويمكن تفسير هذه النسبة المنخفضة بما ساد من أوضاع بعد عام 2003 ومنها تعليق الضرائب الكمركية وتدني نسبة ضريبة إعادة إعمار العراق - مع ملاحظة أن هذه الضريبة محددة مسبقاً لإعادة الاعمار ولا تستعمل لغير شيء - مع ما رافق ذلك من تحرير التجارة الخارجية وفتح باب الاستيراد على مصراعيه الأمر الذي يعني زيادة مطردة في حجم الاستيرادات الداخلة للعراق مع تحجيم واسع للإيرادات الكمركية وهو ما انعكس سلباً على الحماية المقدمة للمنتجات المحلية التي اصبحت عاجزة عن منافسة مثيلاتها المستوردة.

وتجدر ملاحظة أن الاستيرادات المذكورة في الجدول (5) هي استيرادات كلية (استهلاكية + استثمارية) ولما كانت اغلب الاستيرادات الاستثمارية معفاة من الضرائب, لذا فإن من الأصح قياس الحماية بالنسبة للاستيرادات الاستهلاكية (الجدار الكمركي الاستهلاكي) ولما كانت أغلب الاستيرادات الاستهلاكية ليس لها بديل محلي - وهي استيرادات ليست بقليلة بعد الجمود النسبي الذي سبق 2003- ولما كان الانتاج الزراعي صاحب الحظ الأوفر في توليد

28- د. عبد الجواد نايف علي , دور السياسة الضريبية ومدى مساهمتها في التنمية الصناعية في العراق , مجلة تنمية الرافدين , المجلد 11 , العدد 28, ايلول 1989, ص 81.
* للتفاصيل حول اشكال الحماية الكمركية انظر: المصدر السابق نفسه , ص ص 81- 90 , وكذلك محمود حامد عبدالرزاق , مصدر سابق , ص ص 58-60.

الناتج المحلي الاجمالي - باستثناء قطاع النفط - فإن من الأنسب قياس الحماية الكمركية بالنسبة للسلع الغذائية أي (الجدار الكمركي للسلع الغذائية) والذي يوضحه الجدول (6).

جدول (5) الحماية الكمركية في الاقتصاد العراقي (طريقة الجدار الكمركي) للمدة 2012-2003 مليون دينار			
السنة	الايراد الكمركي(1)	الاستيرادات*(2)	الجدار الكمركي 2/1%
2003	248	19481968	0,0013
2004	81020	30951806	0,26
2005	118176	34639104	0,34
2006	219032	30648564	0,71
2007	229076	24542780	0,93
2008	376539	42346728	0,89
2009	590688	44971290	1,31
2010	507341	51380550	0,99
2011	374000	55929510	0,67
2012	1212989	65568844	1,85
متوسط المدة 2012-2003			
0,79			

المصدر :من اعداد الباحث استناداً الى :
 - وزارة المالية , الدائرة الاقتصادية .
 - البنك المركزي العراقي , التقرير الاقتصادي السنوي والنشرة الاحصائية السنوية لعدة سنوات.
 *الاستيرادات المنشورة في تقارير البنك المركزي العراقي مقومة بملايين الدولارات وتم تحويلها الى العملة العراقية بالاستعانة بسعر صرف الدينار العراقي تجاه الدولار والمنشورة بتقارير البنك المركزي العراقي وتقارير صندوق النقد العربي.

إذ بلغ متوسط نسبة الجدار الكمركي للسلع الغذائية 16,14% وهي نسبة منخفضة بشكل كبير إذا ما قورنت بالجدار الكمركي الغذائي في العراق في السبعينيات والثمانينيات والتي تراوحت بين (72,7%) عام 1970 و(65,2%) عام 1980.²⁹

جدول (6) الجدار الكمركي للسلع الغذائية للمدة 2012- 2003 مليون دينار			
السنة	الايراد الكمركي(1)	الاستيرادات الغذائية*(2)	الجدار الكمركي للسلع الغذائية 2/1%
2003	248	979616	0,025
2004	81020	1061271,2	7,63

1- مالك عبد الرحيم محمد احمد, تحليل اثار السياسة الكمركية في الاقتصاد العراقي للمدة 1995-2010 , رسالة ماجستير, كلية الادارة والاقتصاد , الجامعة المستنصرية , 2013, ص 114.

9,95	1187904	118176	2005
20,85	1050372	219032	2006
17,28	1,325,280	229076	2007
16,46	2,286,981	376539	2008
24,32	2,428,920	590688	2009
18,29	2,774,070	507341	2010
12,38	3,019.770	374000	2011
34,26	3,539,976	1212989	2012
16,14		متوسط المدة 2012-2003	
المصدر : من اعداد الباحث استناداً الى :- وزارة المالية , الدائرة الاقتصادية .			
- البنك المركزي العراقي , التقرير الاقتصادي السنوي والنشرة الاحصائية السنوية لعدة سنوات.			
*الاستيرادات المنشورة في تقارير البنك المركزي العراقي مقومة بملايين الدولارات وتم تحويلها الى العملة العراقية بالاستعانة بسعر صرف الدينار العراقي تجاه الدولار والمنشورة بتقارير البنك المركزي العراقي وتقارير صندوق النقد العربي			

يتضح بأن الضرائب (الكمركية) لم تؤد دورها في دعم النمو الاقتصادي وتشجيع بعض الانشطة وتطوير الصناعات المحلية , وتبقى الامل معلقة على ما ستحققه الضرائب الكمركية بتعديلها الجديد وتنفيذها على مراحل متعددة , ولايجب نسيان ان التطبيق الناجح سيؤدي إلى تنمية هذه القطاعات (كالقطاع الزراعي) وهذا بدوره سيؤدي إلى امتصاص البطالة وتوفير فرص عمل وبالتالي تنشيط الاقتصاد المحلي وتوسيع القاعدة الاقتصادية وتخفيف حدة الريع النفطي . كما أن توسيع القاعدة الضريبية أمر ممكن جداً خصوصاً وأن القطاع الزراعي حالياً معفي بالكامل من الضرائب.

3. حفز الادخار والاستثمار:

تعد الضرائب من الوسائل الفعالة التي يمكن أن تعتمد عليها الدولة النامية في تحقيق مدخرات اجبارية تعوضها عن الضالة في مدخراتها الاختيارية, وذلك إما من خلال رفع اسعار الضريبة وخاصة الضرائب غير المباشرة والتي تفرض على استعمالات الدخل بهدف التأثير على الاستهلاك وكبح جماح الاسراف فيه وتحويل حصيلتها الى القنوات الاستثمارية, أو من خلال فرض ضرائب جديدة تستهدف استقطاع الفوائض الاقتصادية المتولدة في قطاعات الاقتصاد القومي وبالشكل الذي لا يؤثر على عملية توليد هذا الفائض.³⁰

30- وفاء جعفر المهداوي , دور المدخرات الوطنية في تمويل التنمية الاقتصادية في العراق مابعد عام 1968, رسالة ماجستير , كلية الادارة والاقتصاد , جامعة بغداد , 1982, ص 45

وفي الاقتصاد العراقي فإن رفع اسعار الضرائب غير المباشرة قد تحقق بالفعل بعد تطبيق قانون التعرف الكمركية بمرحلته الأولى التي استثنى منها السلع الضرورية والمواد الغذائية ,أي أن عبء الضرائب الكمركية - حالياً- يقع على الطبقات مرتفعة الدخل وهي طبقات تتميز اساساً بانخفاض ميلها الحدي للاستهلاك , اي قد لا يكون دور الضرائب الكمركية - حالياً- في تحفيز الادخار مؤثراً , وبمعنى اخر , فإن تطبيق المراحل الاخرى للضرائب الكمركية سيؤثر على تحفيز الادخار ايجابياً , وذلك لأنه - بالتأكيد - سوف لا يكون فيها استثناءات لبعض السلع طالما طبقت على شكل مراحل , إلا أن هذا التأثير الايجابي سيكون على حساب تأثير سلبي آخر وهو الاجحاف بحق الطبقات الفقيرة التي ستتحمل العبء الاكبر من هذه الضرائب وهذا بدوره يكرس عدم العدالة ويعمق سوء التوزيع وبالتالي اضافة خلل آخر إلى العدالة الاجتماعية - المختلفة أصلاً-

أما فيما يخص فرض ضرائب جديدة لاستقطاع الفوائض الاقتصادية في القطاعات الاقتصادية , فربما لا توجد - في الافق المنظور - مثل هكذا مناورة بل على العكس هناك الكثير من الاعفاءات والسماحات والاستثناءات الضريبية غير مبررة وبجاجة الى اعادة نظر , كما ان الضرائب المفروضة شكلت متوسط نسب إلى الفائض الاقتصادي خلال المدة (2003-2012) مقداره 1,3% وهو متوسط متدني جداً قياساً بالطموح.

ويستثنى من ذلك ما أقره قانون فرض ضريبة دخل على شركات النفط الاجنبية والمتعاقدة للعمل في العراق رقم 19 لسنة 2010³¹ والذي نصت المادة الأولى منه على "فرض ضريبة دخل بنسبة 35% على الدخل المتحقق في العراق عن العقود المبرمة مع شركات النفط الاجنبية المتعاقدة للعمل في العراق أو فروعها أو مكاتبها والمتعاقدين من الباطن معها في مجال انتاج واستخراج النفط والغاز والصناعات المتعلقة بهما". وجاء في المادة الثانية منه " تسري أحكام قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل في كل ما لم يرد به نص في هذا القانون "

ويطبق هذا القانون (كما جاء في المادة الرابعة منه) من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية . *
أما الأسباب الموجبة لهذا التشريع فكانت " لغرض دعم الاقتصاد الوطني وخضوع الدخل المتحقق في العراق لشركات النفط الاجنبية والمتعاقدين معها من الباطن في مجال انتاج واستخراج النفط والغاز لضريبة الدخل , شرع هذا القانون " ويبدو ان القانون أعلاه بعيد عن هدف تحقيق استقطاع الفائض الاقتصادي في هذا القطاع . كون غالبية الشركات العاملة في هذا القطاع هي شركات أجنبية نظراً

31- الوقائع العراقية , العدد 4148 , بتاريخ 2010/3/15, ص 14.

لرسميل الضخمة التي تحتاجها هذه الصناعات والتي تعجز الشركات المحلية عن توفيرها إضافة الى عاملي الكفاءة والخبرة المتوفران لدى الشركات المتمكنة مالياً (الاجنبية).
أما فيما يخص دور الضرائب في الحفز على الاستثمار فأن الدولة غالباً ماتستعمل الضرائب التحفيزية لهذا الغرض, وتحظى هذه الضرائب بأهمية واسعة في البلاد النامية أكثر من أهميتها في البلاد المتقدمة, وذلك لان مهمة المحافظة على اتجاه النمو القائم أصلاً أسهل من مهمة اطلاق النمو وتحريكه المبدئي³². وأن غاية الضرائب التحفيزية هي حث عملية تدفق عنصر العمل ونشاط الادارة أو الادخار والاستثمار, أو تحسين أوضاع تخصيص عنصر رأس المال وعناصر الانتاج الاخرى. وقد انطوى استعمال عبارة (الضرائب التحفيزية) على شيء من الغموض, إذ تستعمل احياناً كإشارة خاطئة الى اجراء تخفيض في معدلات الضرائب. ورغم أن هذا التخفيض قد يؤدي الى زيادة تدفق السلع , لكن التخفيض الشامل للضرائب يؤدي في العادة الى نتائج تضخمية وهو امر ينبغي ان تتجنبه البلدان النامية. ومن الممكن استعمال عبارة (الضرائب التحفيزية) لوصف عملية اجراء تخفيضات مختارة في بعض الضرائب, لمواجهة احتمالات التغير في المكاسب أو الخسارة التي تحصل للاستثمارات الجديدة. ومن أمثلة ذلك , الاعفاءات التي تمنح للاستثمارات الجديدة لعدد محدد من السنين. وإن مايبير تلك الاعفاءات , ان الاستثمارات في مجالات جديدة غالباً ماينطوي على مخاطر أكثر من تلك التي تصاحب الاستثمارات القديمة. ولكن مع ذلك لابد من صياغة الاعفاءات المذكورة في اطار سياسة ضريبية حصيفة, بحيث لاتمنح إلا لتلك الاستثمارات المجدية والمربحة التي لاتقوم إلا إذا حصلت على تلك الاعفاءات³³. كما يمكن ان تبرر الحوافز الضريبية إذا كانت تعالج شكلاً من اشكال الاخفاق السوقي, ومن أهمها الاخفاق الذي ينطوي على آثار خارجية (التبعات الاقتصادية التي تتجاوز المستفيد من الحافز الضريبي), فمثلاً , من الحوافز المشروعة عادةً تلك التي تستهدف تشجيع صناعات التكنولوجيا المتقدمة الواعدة بأحدث اثار خارجية ايجابية ملحوظة على باقي قطاعات الاقتصاد. ويعد أقوى المبررات على الاطلاق لمنح حوافز محددة الهدف

* لم يطبق هذا القانون لحد الان بالرغم من صدور تعليمات حددت العقود المشمولة وسهلت تنفيذ احكامه . (مرت اكثر من اربع سنوات على تاريخ نشره (تاريخ تنفيذه المفترض)) وذلك لعدم ظهور نتائج جولات التراخيص وعدم معرفة الموقف المالي للشركات العاملة وبيان مدى ارباحها وغيرها من الاسباب .

32- د. طارق عبد الحسين العكيلي, نحو تفعيل دور الضرائب في البلاد النامية مع بعض الاشارة الى حالة العراق ,مجلة الاقتصادي , عدد خاص تضمن بحوث المؤتمر العلمي 14 لجمعية الاقتصاديين العراقيين , بغداد , 12-13 اذار 2002, ص 38.

33- المصدر السابق نفسه, ص ص 38-39.

وهو الوفاء باحتياجات التنمية للبلد المانح للحوافز³⁴. ومع ذلك فليست كل الحوافز ملائمة بالقدر نفسه لتحقيق تلك الاهداف وبعضها اقل من سواها من حيث مردودية التكاليف. وبالرغم من كون الحوافز الضريبية أو الاعفاءات الضريبية المؤقتة من أكثر الوسائل انتشاراً في مضمار جذب الاستثمارات المحلية أو الاجنبية , إلا إنها لا تخلو من العيوب أو المخاطر رغم بساطة ادارتها , ومن هذه العيوب³⁵:

- إن الاعفاءات الضريبية المؤقتة تولد حافزاً قوياً للتهرب الضريبي , إذ تستطيع المشاريع الخاضعة للضرائب الدخول في علاقات اقتصادية مع المشاريع المعفاة لتحويل أرباحها من خلال التسعير القائم على التحويلات المتبادلة, (كدفع سعر مبالغ فيه مقابل السلع المشتراة من الشركة الأخرى ثم استرداده في صورة مدفوعات مستترة). وتشير التجارب إلى ان الشركات أثبتت مهاراتها في ايجاد وسائل للالتفاف حول القوانين الضريبية - مهما كان ذكاؤها - فحتى أكثر نظم الادارة الضريبية تطوراً تجد صعوبة بالغة في التعامل مع الشركات التي تسيء استغلال هذه الاعفاءات³⁶.
- هناك فرصة لتحاييل المستثمرين بالالتفاف على فترة الاعفاء الضريبي المؤقت وتمديدتها , وذلك من خلال تحويل المشروع الاستثماري القائم الى مشروع جديد (كإغلاق المشروع وإعادة تشغيله تحت اسم مختلف مع ثبات مالكيه).
- يغلب على الاعفاءات الضريبية المؤقتة ذات الوقت المحدد اجتذاب المشاريع قصيرة الأجل التي تكون في العادة غير ذات نفع كبير للاقتصاد مقارنة بالمشاريع طويلة الاجل.
- نادراً ما تكون تكلفة الإعفاء الضريبي المؤقت على إيرادات الميزانية شفافة, ما لم تكن المشاريع المتمتعة بالإعفاء مطالبة بتقديم اقرارات ضريبية . وفي هذه الحالة يجب أن تنفق الحكومة من مواردها على ادارة ضريبية غير مدرة للإيراد ويخسر المشروع ميزة عدم الاضطرار الى التعامل مع الجهات الضريبية .
- ما لم تمنح هذه الإعفاءات لفترات طويلة جداً ربما تجعل المستثمرين يشككون في مصداقيتها.
- ما لم يمكن ترحيل مخصصات الاهلاك إلى مابعد فترة الاعفاء الضريبي, فإن الحافز على الاستثمار قرب نهاية فترة الإعفاء قد يكون أقل في الواقع مما يكون عليه الحال عند تطبيق ضريبة الشركات

34- د. سعيد عبد العزيز عثمان ود. شكري رجب العشماوي , اقتصاديات الضرائب (سياسات , نظم , قضايا معاصرة), الدار الجامعية , الاسكندرية , 2007 , ص 296.

35- المصدر السابق نفسه , ص ص 296-297.

36- صندوق النقد الدولي , تعبئة الإيرادات في البلدان النامية, 2011 , ص 94.

على النحو المعتاد, نظراً لأن المستثمرين يؤجلون استثماراتهم لتحقيق أقصى استفادة ممكنة من هذه المخصصات.

- عندما تمنح الحكومة إعفاءات ضريبية مؤقتة , فإنها تدلل بذلك في الواقع الى حد ما على إنها ليست جديرة بالثقة في المسائل الضريبية . وإن لم يكن ذلك هو السبب من وراء الإعفاء , فإن الشركات التي تنوي مواصلة نشاطها بعد انتهاء فترة الإعفاء الضريبي المؤقت (والمفترض إن هذا هو نوع الشركات التي تهدف السياسة الضريبية إلى اجتذابه) سوف نجد من الأفضل لو أن الحكومة تعهدت بفرض معدل ضريبي منخفض وثابت لأن القيمة الحالية للمدفوعات الضريبية في هذه الحالة تكون أقل عنها في حالة منح إعفاء ضريبي مؤقت.
- يبدو أن شركات عدة تنجذب الى هذه الإعفاءات الضريبية المؤقتة لأنها لن تضطر الى التعامل مع فساد نظم الادارة الضريبية أوعدم كفاءتها. وبالتالي فإن منح هذه الإعفاءات قد يشير في حد ذاته إلى فساد الادارة الضريبية أو عدم كفاءتها ويصرف الانتباه عن ضرورة معالجة هذه المشكلات الأساسية .

ولم يخل قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 من ذكر الإعفاءات الضريبية المؤقتة بوصفها احد عوامل جذب الاستثمار (ولهذا السبب تم التوسع في ذكر مساوئ وعيوب هذه الإعفاءات) ومن هذه الإعفاءات³⁷:

- 1- يتمتع المشروع الحاصل على إجازة استثمار من الهيئة الوطنية للاستثمار بالإعفاء من الضرائب والرسوم لمدة (10) سنوات من تاريخ تشغيل المشروع.
 - 2- للهيئة الوطنية للاستثمار زيادة عدد سنوات الإعفاءات من الضرائب والرسوم لتصل إلى (15) سنة إذ كانت نسبة مساهمة المستثمر العراقي في المشروع اكثر من (50%).
- وكذلك ذكر القانون إعفاءات من الضرائب الكمركية لإغراض معينة , ومنها³⁸:
- 1- إعفاء الموجودات المستوردة لإغراض المشروع الاستثماري من الرسوم على أن يتم ادخالها إلى العراق خلال (3) سنوات من تاريخ منح إجازة الاستيراد.
 - 2- إعفاء الموجودات المستوردة اللازمة لتوسيع المشروع أو تطويره أو تحديثه من الرسوم إذا أدى ذلك إلى زيادة الطاقة التصميمية للمشروع.

37- قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 , المادة 15.

38- قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006 , المادة 17.

- 3- إعفاء قطع الغيار المستوردة لإغراض المشروع من الرسوم على أن لاتزيد قيمة هذه القطع عن (20%) من قيمة شراء الموجودات ولايجوز استعمالها لغير الغرض الذي استوردت لأجله.
 - 4- منح إعفاءات اضافية لمشاريع الفنادق والمؤسسات السياحية والمستشفيات والمؤسسات الصحية والمؤسسات التربوية من رسوم استيراد الاثاث والمفروشات واللوازم لإغراض التحديث والتجديد مرة كل (4) سنوات في الاقل على أن يتم ادخالها الى العراق أو استعمالها في المشروع خلال (3) سنوات من تاريخ صدور قرار الهيئة بالموافقة .
 - 5- تعفى الموجودات المستوردة لتوسيع المشروع أو تطويره من الرسم إذا أدى ذلك إلى زيادة الطاقة التصميمية على أن يتم ادخالها خلال (3) سنوات من تاريخ اشعار الهيئة بالتوسيع.
 - 6- للهيئة الوطنية للاستثمار زيادة عدد سني الإعفاء من الضرائب والرسوم على نحو يتناسب بشكل طردي مع زيادة نسبة مشاركته المستثمر العراقي في المشروع لتصل الى (15) سنة إذا كانت نسبة شراكة المستثمر العراقي في المشروع أكثر من (50%).
 - 7- يتمتع المستثمر الاجنبي بمزايا إضافية للذين يشاركون المستثمرين العراقيين في المساهمة من رأس مال المشروع بنسبة (50%) وهو مايسهم في دعم المستثمرين العراقيين.
- ان مذكره قانون الاستثمار العراقي من مزايا ضريبية للمستثمرين يعد شرطاً ضرورياً لكنه غير كاف , وذلك لان المستثمر لا يبحث عن مزايا ضريبية فحسب بل يبحث عن مناخ جاذب للاستثمار تمثل الضرائب احد مقوماته وعناصره وهي بالتأكيد ليست العنصر الاقوى ولا المقوم الاهم , ذلك لان مناخ الاستثمار يتكون من جملة من العوامل تمثل مجتمعةً وسائل جذب للمستثمرين . ومن هذه العوامل:³⁹
- أ- العوامل الاقتصادية:- وتشمل: حجم الاسواق ووفرة الموارد الطبيعية وتوافر البنى التحتية.
 - ب- العوامل السياسية:- وتشمل: الاستقرار السياسي والقرار الحكومي المبني على اساس المصالح والقيم الوطنية العامة ليمثل حماية للدولة المضيفة وضماناً للمستثمر.
 - ج- العوامل الاجتماعية:- وتشمل: البنية الأساسية البشرية والفروقات الثقافية بين الدولة الأم والدولة المضيفة.
 - ح- العوامل الطبيعية:- كالموقع الجغرافي المتميز وماتاح أو متوفر في البلد المضيف من موارد طبيعية.

39- انظر تفاصيل هذه العوامل في : حسين عاشور العتابي وسهاد كشكول عبد, دور الاعفاء الضريبي في جذب الاستثمار الاجنبي المباشر وإمكانية تفعيله في الاقتصاد العراقي , مجلة دراسات محاسبية ومالية , عدد خاص لوقائع المؤتمر العلمي الاول , 2013/3/9-8 , ص ص 126-127.

ويمكن تجسيد العلاقة بين الضرائب والاستثمار من خلال التحليل الآتي:⁴⁰

إن أهم آثار النشاط الحكومي على الاقتصاد الوطني يمكن تلمسها من خلال قوانين الضرائب , إذ أن مفهوم الكفاءة الحدية للاستثمار ذو علاقة بالربح المنتظر من تلك الإضافات التي تقوم بها المنشأة الى أصولها المنتجة, فإنه امر طبيعي ان يكون لصاحب العمل اهتمام بالضرائب التي تؤثر على ربح المنشأة, لذا فإن مقدار الانفاق الاستثماري يعتمد على معدل الإيراد الصافي, لذا يمكن الافتراض بأن الضرائب تؤدي الى تقليل الانفاق الاستثماري, إلا أنه يتعذر تقديم الدليل على وجود علاقة واضحة بين معدلات الضرائب وحوافز الاستثمار, لأنه ليس هناك طريقة موضوعية لقياس المستوى الضريبي الذي يعد عالياً جداً مما يؤثر على الاستثمار . وينبغي لأي دراسة عن آثار الضرائب في الاستثمار ان تعالج بعض التأثيرات غير المباشرة مثل سياسة الدخول التي تنتهجها الحكومة إذا ما رغبت في احداث تغيرات في تلك السياسة فلا شك ان مثل هذه السياسة ستكون لها انعكاسات على الطلب الكلي الفعال وبالتالي على ارباح المشاريع الاستثمارية.

ويبقى دور الضرائب في العراق أقل بكثير مما يتوقعه البعض من ان تخفيض الضرائب من شأنه المساهمة في دفع المستثمرين نحو توظيف اموالهم في العراق وذلك لأسباب عدة , تتعلق بمجموعة عوامل المناخ الاستثماري , وتأتي في مقدمتها تدهور الحالة الامنية وتردي البنى التحتية ومنها خدمات الكهرباء والطرق وكذلك ارتفاع تكاليف الانتاج بصورة عامة ومنافسة السلع المستوردة للإنتاج المحلي واستشراء الفساد الاداري. فإذا أضفنا الى ذلك إمكانية التخلص من آثار الضرائب, فإنه يظهر أمامنا مجموعة من المتغيرات معظمها يؤثر سلباً بينما وإمكانية التخلص من آثار الضرائب قد يعد من العوامل الايجابية في حفز الاستثمار, وهذه المتغيرات تحتاج الى دراسة مستفيضة لكل منها لمعرفة آثار كل متغير منها في دفع أو إعاقه الاستثمار⁴¹.

ومن جانب آخر, فإن على المشرع العراقي ان يسعى جاهداً لانتشال القطاع الخاص من مستواه المتدني , فالقطاع الخاص هو الاخر بحاجة الى بيئة عمل جاذبة تمكنه من الوقوف على قدميه وترك العكازات المتكى عليها (الدعم الحكومي), ويمكن توافر بعض الشروط لكي يعمل القطاع الخاص بكفاءة وفاعلية ومن هذه الشروط:⁴²

40- د. خليل اسماعيل ابراهيم , اثار الضرائب على الاستثمار في العراق , مجلة دراسات اقتصادية , بيت الحكمة , بغداد , العدد 22, 2009 ص 72.

41- المصدر السابق نفسه, ص 73.

42- د. عبد الحسين العنبيكي, الاصلاح الاقتصادي في العراق لتنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق, بلا مكان طبع, بلا سنة طبع, ص50.

- الاستقرار السياسي, إذ لا يمكن للنشاط الاقتصادي والتجاري أن يزدهر كما لا يمكن لأصحاب رؤوس الأموال حتى ولو كانت متواضعة أن يغامروا بالاستثمار من دونه, فهو يمثل البيئة التي لابد من توفرها لضمان مشاركة رأس المال الخاص بصورة فاعلة ودون خوف أو تردد.
- الاستقرار التشريعي, لأن التشريعات والقوانين هي القواعد المنظمة للنشاط التجاري بمختلف أنواعه وعند عدم ثبات التشريعات يرتبك الأداء ولا يستطيع المستثمر تحديد خطواته ولا تقدير نتائج عمله فما هو مباح اليوم قد يصبح محظوراً غداً أو قد يحدث العكس وبالتالي عدم ضمان بيئة مناسبة للأعمال , وقد اثبتت تجارب الدول المتقدمة بما لا يدع مجالاً للشك بأن الاستقرار التشريعي فيها من أهم عوامل ازدهارها .
- معالجة الفساد والمحسوبية, لمنع تأثير هذه الظواهر التي اتسعت في السنوات الأخيرة بصورة خطيرة مما يجعل من الصعب ممارسة أي نشاط تجاري سليم في ظل هذه الاجواء
- إعطاء الأولوية لدور القطاع الخاص ومساهمته, من خلال رسم حدود واضحة ومدرسة لهذا الدور وطبيعته وآفاقه والمجالات التي يفترض أن يمارس نشاطه فيها ورغم أن مثل هذه النظرة قد تخضع لبعض التعديلات والتحوير طبقاً لأوضاع البلد وتطوراتها إلا أن التغير والتقلب المستمر وحوادث هزات مفاجئة في توجهات الدولة ينعكس سلباً على النشاط الاقتصادي.
- الإسراع في أعمار وإيجاد البنى التحتية , لأنها تتيح لهذا القطاع النجاح في أداء دوره إذ تساهم في تخفيض كلف الإنتاج وتحقيق الأرباح.
- تشجيع ثقافة اقتصاد السوق , لدورها في التعامل مع العالم الخارجي من خلال التزاوج بين التجارب العالمية وتجارب القطاع الخاص العراقي.
- مشاركة مجموعات رجال الاعمال في عملية صنع القرارات الحكومية , لتعزيز دور القوانين والمؤسسات اللازمة لاقتصاد السوق.
- تنشيط الاتحادات المهنية والنقابات, من امثال اتحاد الصناعات العراقي واتحاد المقاولين واتحاد الغرف التجارية العراقية , عن طريق اجراء انتخابات حرة ونزيهة ومحاولة تكوين كارتل عراقي للمشاركة في مشاريع اعادة اعمار العراق.
- إقامة حوار بناء بين القطاع الخاص والمؤسسات الحكومية ذات الصلة , للمساهمة في تعديل القوانين والأنظمة اللازمة لتسهيل الاستثمار في القطاع الخاص.

- تأهيل القطاع الخاص, في مواضع التجارة الدولية, تنمية المشاريع الصغيرة, السياسة العامة, حوكمة الشركات, العلاقات العامة, تنمية القيادات, اخلاقيات العمل, ادارة الشركات, ودور الجمعيات التجارية في الديمقراطيات, ادارة المشاريع والمحاسبة.
 - شروع الحكومة بمهام الاصلاح, من خلال تبسيط الاجراءات الحكومية, هيكلة المصارف الحكومية للدولة, فتح القروض الصغيرة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة, احياء الروابط التجارية الاقليمية, ايجاد الهيكل المؤسسي اللازم لتوليد التنافس في النشاط الاقتصادي.
- إن هذه الشروط - على الرغم من كونها بعيدة نوعاً ما عن الجانب الضريبي بإستثناء الاستقرار التشريعي- إلا أن عدم توافرها يؤكد صراحةً على ضعف دور القطاع الخاص وبقائه على الهامش, وهذا نقيض ما تنادي به خطة التنمية الوطنية (2013-2017) والتي تطالب بتفعيل دور القطاع الخاص وجعله شريكاً استراتيجياً في عملية بناء الوطن والتخطيط التنموي الى جانب القطاع العام.
- ويمكن الاستدلال أيضاً على ضعف دور القطاع الخاص من خلال نسبة مساهمته في تكوين رأس المال الثابت والذي يبينه الجدول (7) , إذ بلغ متوسط نسبة مساهمة رأس المال الخاص في إجمالي تكوين رأس المال للمدة (2004-2012) ما مقداره (75%) وهي نسبة منخفضة جداً لانتلائم والطموح المنشود في خطة التنمية الوطنية وتراوحت هذه النسب بين أعلى نسبة مقدارها 13% عام 2004 وأدنى نسبة ومقدارها 3,4% عام 2008 وذلك بسبب اختلاف قرارات المستثمرين نتيجة الظروف الامنية واضطراب عوامل المناخ الاستثماري بشكل عام , أما نسبة نمو رأس المال الخاص فقد تذبذبت قيمتها هي الاخرى, فبلغت أعلى نسبة لها عام 2006 بنسبة نمو مقدارها 104,6% وأدنى نسبة تحققت عام 2007 بقيمة (-25,4%) وفي هذا دلالة واضحة على تأثر هذه النسب بالوضع الأمني , إذ يمكن عد هذه السنة بأنها السنة الأسوأ من الناحية الامنية . وبلغ متوسط نسبة نمو رأس المال الخاص للمدة 2005-2012 ما مقداره 30,9% وهي نسبة منخفضة ايضاً , لكنها قابلة للارتفاع إذا ماقررت الدولة التراجع التدريجي عن الدور الذي تلعبه لصالح القطاع الخاص.

جدول (7)					
اجمالي تكوين رأس المال الثابت للقطاعين العام والخاص بالأسعار الجارية للمدة 2004-2012 مليون دينار					
السنة	تكوين رأس المال الثابت (القطاع العام)	تكوين رأس المال الثابت (القطاع الخاص)	اجمالي تكوين رأس المال الثابت	نسبة نمو رأس المال الخاص %	نسبة مساهمة رأس المال الخاص في اجمالي تكوين رأس

المال %					
13,0	—	2857806	370088	2487718	2004
4,3	18,6	10182362	438885	9743477	2005
5,3	104,6	16911154	897759	16013395	2006
8,9	(25,4)	7530403	669364	6861039	2007
3,4	17,3	23240539	785436	22455103	2008
10,3	76,7	13471241	1387679	12083562	2009
7,9	49,8	26252776	2079290	24173486	2010
8,9	20,8	28234991	2511907	25723084	2011
5,1	(15,2)	41956407	*2130574	*39825833	2012
7,5	30,9			متوسط المدة 2012-2002	
المصدر : من اعداد الباحث استناداً الى : وزارة التخطيط والتعاون الانمائي, الجهاز المركزي للإحصاء , قسم الحسابات القومية. * تقديرات أولية سنوية.					

ثالثاً: الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات:

- 1- ثبوت الفرضية التي انطلق منها البحث وهي " أن غياب الدور التمويلي للضرائب في تحقيق اهداف التنمية المستدامة في العراق اثر سلباً على أداء الضرائب لدورها الاقتصادي , وأن تفعيل الدور التمويلي للضرائب من شأنه أن يساهم بشكل ايجابي بتفعيل دورها الاقتصادي " فعلى سبيل المثال, يمكن تحقيق الاستقرار الاقتصادي والحد من الانفاق الاستهلاكي الخاص لو كانت هناك حصيلة ضريبية , وذلك بدلالة زيادة نسبة الايرادات الضريبية إلى حجم الانفاق الاستهلاكي الخاص.
- 2- قصور النظام الضريبي الواضح عن تأدية دوره الاقتصادي , وما يؤكد ذلك هو
 - تدني متوسط نسبة الايرادات الضريبية إلى حجم الانفاق الاستهلاكي الخاص والبالغ 2,62 % خلال المدة (2003-2012)
 - تدني متوسط معامل مرونة نسبة التغير في الانفاق الاستهلاكي الخاص إلى نسبة التغير في الايرادات الضريبية وخلال المدة نفسها الى 0,31 .
- 3- ان دعم الضرائب للنمو الاقتصادي ضعيف جداً وما يؤكد ذلك هو
 - متوسط الجدار الكمركي والبالغ 0,79 % للاستيرادات الكلية (إستهلاكية + إستثمارية) و16,14 % للسلع الغذائية خلال المدة (2003-2012) والمفترض أن العراق بلد زراعي.
- 4- لم تساهم الضرائب في تشجيع الاستثمار المحلي أو الاجنبي ولم تزد من فاعلية القطاع الخاص , إذ إن ذلك رهن بتوفر عوامل المناخ الاستثماري الجاذبة في هذا المجال أكثر من الإعفاءات الضريبية .

التوصيات:

- 1- استقرار الوضع الامني من أولويات عوامل المناخ الجاذبة للاستثمارات المحلية والأجنبية ولذلك يجب توفيره أولاً.
- 2- ضرورة تفعيل الدور الاقتصادي للضرائب , ويمكن ان يتم ذلك من خلال:
 - زيادة الحصيلة الضريبية لتساهم في كبح جماح الانفاق الاستهلاكي الخاص , وبالتالي وضع حد للضغوط التضخمية العالية التي يشهدها الاقتصاد العراقي.
 - استقرار التشريعات الضريبية واتخاذ الاجراءات اللازمة لتسهيل جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية وهذا ما يساعد على تدوير الماكنة الانتاجية وامتصاص البطالة ويمكن ان تنعكس مستقبلاً على توسيع القاعدة الضريبية.
- 3- حث الادارة الضريبية على التطبيق الناجح لقانون التعرفة الكمركية لما في ذلك من اهمية في دعم نمو الاقتصاد الوطني.

المصادر والمراجع:

الكتب:

- 1- د. بان صلاح عبد القادر الصالحي , الضرائب الكمركية في العراق والآثار المترتبة عليها , مكتبة السنهوري , بغداد , ط1, 2011
- 2- د. عبد الحسين العنبيكي, الاصلاح الاقتصادي في العراق تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق, بلا مكان طبع, بلا سنة طبع.
- 3- د.المرسي السيد حجازي, النظم الضريبية بين النظرية والتطبيق, الدار الجامعية للطباعة والنشر, بيروت, 2001.
- 4- د.حسين محمد سمحان وآخرون, المالية العامة من منظور اسلامي, دار صفاء للنشر والتوزيع, عمان, ط1, 2010.
- 5- د.خالد الشاوي, نظرية الضريبة والتشريع الضريبي الليبي, منشورات جامعة بنغازي, دار القلم للطباعة, بيروت, ط1, 1975
- 6- د.خالد شحادة الخطيب و د. احمد زهير شامية, اسس المالية العامة, دار وائل للنشر, عمان, الطبعة الأولى, 2003.

- 7- د.رشيد الدقر, تشريعات الضرائب(النظرية العامة- الضرائب والرسوم- تشريعات أنظمة الكمارك), مطبعة جامعة دمشق, 1960
- 8- د.سعيد عبد العزيز عثمان ود. شكري رجب العشماوي, اقتصاديات الضرائب (سياسات, نظم, قضايا معاصرة), الدار الجامعية, الاسكندرية, 2007.
- 9- د.سعيد عبد العزيز عثمان, النظام الضريبي وأهداف المجتمع, الدار الجامعية, 2008.
- 10- د.سعيد عبد العزيز عثمان, مقدمة في الاقتصاد العام (مالية عامة) مدخل تحليلي معاصر, الدار الجامعية, الاسكندرية, 2003
- 11- د.عبد المجيد قدي, دراسات في علم الضرائب, دار جريب للنشر والتوزيع, عمان, ط1, 2011
- 12- د.محمد مبارك حجير, ضرائب وتطوير اقتصاديات الدول العربية, جامعة الدول العربية, معهد الدراسات والبحوث العربية, القاهرة, 1966.
- 13- د.مظهر محمد صالح قاسم, الاقتصاد الريعي المركزي ومآزق إنفلات السوق (رؤية في المشهد الاقتصادي العراقي الراهن), بيت الحكمة, بغداد, ط1, 2013
- 14- د.هجير عدنان زكي امين, الاقتصاد الدولي(النظرية والتطبيقات), دار الفكر, دمشق, ط1, 2008.
- 15- محمود حامد عبد الرزاق, اقتصاديات الكمارك (النظرية والممارسة), مكتبة الحرية, بلا, بلا, 2006.

الاطاريح والرسائل الجامعية:

- 1- بن عياد صورية, الجباية والتنمية الاقتصادية, مذكرة لنيل شهادة الليسانس في علوم التسيير/مالية, معهد العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير, الجزائر, 2005
- 2- عمار ممدوح الدوري, تفعيل الدور التمويلي للضريبة من خلال العدالة الضريبية (دراسة حالة العراق), رسالة ماجستير, كلية الادارة والاقتصاد, جامعة بغداد, 2009
- 3- كريم سالم كماش, مستقبل النظام الضريبي في العراق في ظل التحول الى اقتصاد السوق, اطروحة دكتوراه, الجامعة المستنصرية, كلية الادارة والاقتصاد, 2010.
- 4- مالك عبد الرحيم محمد احمد, تحليل آثار السياسة الكمركية في الاقتصاد العراقي للمدة 1955-2010, رسالة ماجستير, كلية الادارة والاقتصاد, الجامعة المستنصرية, 2013.
- 5- وفاء جعفر المهداوي, دور المدخرات الوطنية في تمويل التنمية الاقتصادية في العراق مابعد عام 1968, رسالة ماجستير, كلية الادارة والاقتصاد, جامعة بغداد.

الدراسات والبحوث والتقارير:

- 1- د. وفاء جعفر المهداوي, محاضرات في التنمية الاقتصادية القيت على طلبه الماجستير/اقتصاد, كلية الادارة والاقتصاد, الجامعة المستنصرية, غير منشورة, 2012
- 2- صندوق النقد الدولي , تعبئة الايرادات في البلدان النامية, 2011.

الدوريات:

- 1- حسين عاشور العتابي وسهاد كشكول عبد, دور الاعفاء الضريبي في جذب الاستثمار الاجنبي المباشر وإمكانية تفعيله في الاقتصاد العراقي , مجلة دراسات محاسبية ومالية , عدد خاص لوقائع المؤتمر العلمي الأول , 8-13/3/2013
- 2- د طارق عبد الحسين العكيلي, نحو تفعيل دور الضرائب في البلاد النامية مع بعض الاشارة الى حالة العراق ,مجلة الاقتصاد , عدد خاص تضمن بحوث المؤتمر العلمي 14 لجمعية الاقتصاديين العراقيين , بغداد , 12-13 آذار 2002.
- 3- د. خليل اسماعيل ابراهيم , آثار الضرائب على الاستثمار في العراق , مجلة دراسات اقتصادية , بيت الحكمة , بغداد , العدد 22, 2009
- 4- د.عبد الجواد نايف علي , دور السياسة الضريبية ومدى مساهمتها في التنمية الصناعية في العراق , مجلة تنمية الرافدين , المجلد 11 , العدد 28, ايلول 1989
- 5- الوقائع العراقية , العدد 4148 , بتاريخ 15/3/2010.

القوانين والوثائق والتقارير الرسمية:

- 1- البنك المركزي العراقي , المديرية العامة للإحصاء والأبحاث , التقرير الاقتصادي السنوي 2011.
- 2- قانون الاستثمار العراقي رقم 13 لسنة 2006.
- 3- وزارة المالية, الدائرة الاقتصادية.
- 4- وزارة التخطيط والتعاون الانمائي, الجهاز المركزي للإحصاء , قسم الحسابات القومية.

المواقع الالكترونية:

- 1- اهداف الهيئة العامة للكمارك منشورة على الموقع الرئيس للهيئة
<http://www.custon.mof.gov.iq/node/17>

