

تقييم السياسة الضريبية في العراق
وإمكانية دعم وزيادة الطاقة الضريبية
للمدة (1980-2012)

الدكتور محمد محسن خنجر
كلية الادارة والاقتصاد - الجامعة المستنصرية

المستخلص :

تهدف هذه الدراسة الى تقييم السياسة الضريبية من خلال الدور التمويلي للضرائب والدور الاقتصادي والاجتماعي للضرائب في عملية التنمية وكذلك تهدف الى تحديد سبل امكانية دعم وزيادة الطاقة الضريبية .

Abstract

The objective of this research is that evaluation the taxation policy in according to the economic financial and social aims tro the period (1980-2012) through the role of the financial of the direct and inderct role of the taxes and also the economic role of the taxes and its effects up on the dwvelopment .

اهمية الدراسة :

تبرز اهمية الدراسة من خلال معالجة الخلل الهيكلي بين الايرادات العامة للدولة والنفقات العامة ، وخفض العجز فيها من خلال تقليص الحجم النسبي للنفقات الجارية لصالح النفقات الاستثمارية من ناحية ودعم وزيادة الطاقة الضريبية من ناحية اخرى .

مشكلة الدراسة :

تحاول الدراسة معالجة مشكلتين اساسيتين :

الاولى : العجز الدائم بين ايرادات الموازنة العامة للدولة والنفقات العامة والثانية : هي عدم تنوع الايرادات العامة للدولة ، حيث تشكل ايرادات الدولة من القطاع النفطي نسبة عظمى تصل الى اكثر من 95% فيها .

اهداف الدراسة :

تهدف الدراسة الى تقويم السياسة الضريبية من خلال الدور التمويلي للضرائب والدور الاقتصادي والاجتماعي للضرائب في عملية التنمية ، وكذلك تهدف الى تحديد سبل امكانية دعم وزيادة الطاقة الضريبية .

حدود الدراسة :

- أ-الحدود المكانية : اي نطاق شمول الدراسة وتشمل السياسة الضريبية في العراق .
- ب-الحدود الزمنية للدراسة : تشمل المدة (1980-2012) .

فرضيات الدراسة :

تطلق الدراسة من فرضيتين : الاولى ان دور السياسة الضريبية غير فاعل في الاقتصاد العراقي من حيث العمل على زيادة وتعبئة الموارد والمدخرات المحلية ، والثانية هي ضعف دورها في المساهمة في عملية التنمية الاقتصادية وفي تحقيق حدة التفاوت في توزيع الدخل .

الاساليب المستخدمة في الدراسة :

تستند الدراسة على الاسلوب الوصفي والتحليلي .
مصادر البيانات الاحصائية : تستند الدراسة على البيانات الصادرة عن وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ،
والجهاز المركزي للأحصاء ، وعلى احصاءات وزارة المالية - دائرة الموازنة .

مقدمة

تقوم هذه الدراسة بتقييم السياسة الضريبية في ضوء الاهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية للضرائب خلال
المدة (1980-2002) من خلال الدور التمويلي للضرائب المباشرة والغير مباشرة وذلك بأستخدام بعض المعايير
كالمرونة الداخلية للضرائب ، بالإضافة الى توضيح الدور الاقتصادي والاجتماعي للضرائب ومدى تأثيرها على
عملية التنمية ، وتقييم سياسة الاعفاءات الضريبية .
كما وتناولت الدراسة تقييم السياسة الضريبية خلال المدة (2003-2012) وامكانية دعم وزيادة الطاقة
الضريبية ودراسة العوامل التي تؤثر على الطاقة الضريبية والتركيب الفني للضرائب ، وانتهت الدراسة الى بعض
الاستنتاجات والتوصيات الضرورية التي من شأنها ان تدعم من مسألة التنوع في الإيرادات العامة للدولة .

المبحث الاول / تقويم السياسة الضريبية في العراق إثناء المدة (1980_2002)

من المعروف أن للضرائب أهداف مالية واقتصادية واجتماعية ولذلك سوف نقوم بتقويم السياسة الضريبية من
خلال الدور التمويلي للضرائب حسب مؤشر العبء الضريبي والمرونة الداخلية للضرائب والدور الاقتصادي
الاجتماعي للضرائب من خلال تقويم سياسة الاعفاءات الضريبية .

1- الدور التمويلي للضرائب في العراق :

يشير الجدول (2) إلى أن اجمالي الحصيلة الضريبية ساهمت بنسبة 25.6% منها عام 1986 ثم انخفضت
إلى 16.3% منها عام 1990 وكان نصيب الضرائب غير المباشرة هو السائد حيث ارتفعت نسبة مساهمتها من
6.7% إلى 23.8% و11% من أجمالي الإيرادات للميزانية الاعتيادية أثناء الأعوام 1980, 1983, 1990.¹
ويلاحظ عدم استقرار مساهمة الحصيلة الضريبية منها أثناء مدة الثمانينات ولعل ذلك يرجع إلى أن أكثر من
80% من حصيلتها متأتية من الضرائب الكمركية على السلع المستوردة ومن اهم العوامل التي تؤثر على الحصيلة
الضريبية في العراق تتمثل :

أ - بالنسبة للضرائب المباشرة :-

-عدم الاستقرار في السياسة الضريبية : حيث يجري تطبيقه وإلغاء بعض القوانين والتشريعات لأكثر من مرة
خلال المدة المذكور ، مثال ذلك قانون ضريبة الأرض الزراعية .

1 وزارة المالية ، جمهورية العراق ، دائرة الموازنة العامة ، الهيئة العامة للضرائب ، 1990 .

- تعدد الضرائب على الدخل والثروة واتساع حالات التهرب الضريبي .
 -اتساع الإعفاءات الضريبية الممنوحة لإغراض اقتصادية واجتماعية
 -النقص في البيانات الدقيقة لحصر الدخل المتأتية للنشاط الخاص بالإضافة إلى ضعف كفاءة الأجهزة الضريبية
 وجمود التشريعات وعدم مرونتها بالاستجابة للتغيرات الاقتصادية ولا بد من الإشارة في هذا المجال إلى أن السياسة
 الاقتصادية بشكل عام والسياسة الاستثمارية بشكل خاص ساهمت إلى حد كبير في نمو النشاط الخاص حيث تشير
 الدراسة إلى الارتفاع الهائل في فائض العمليات لهذا النشاط خاصة إثناء عقد الثمانينات سيما أن اتجاه الدولة
 هو تشجيع

النشاط الخاص في الاستثمار في مختلف فروع الاقتصاد الوطني ولكن بيدوان ضرائب الدخل المستحصلة من
 هذا النشاط لا تتناسب مع حجم فائض العمليات الذي يولده ، حيث ان نسبتها لا تتجاوز 4.8% كمتوسط من
 فائض العمليات المتحقق أثناء المدة (1976-1985) وذلك بسبب الإعفاءات الكثير التي تضمنتها قوانين ضرائب
 الدخل و القوانين الأخرى التي صدرت لتشجيع الاستثمار الخاصة ، ولا ريب إن هناك عوامل عديدة أسهمت في
 تراكم الفوائض الاقتصادية هذه منها ظروف الحرب التي أدت إلى تقليص حجم استيرادات الدولة نتيجة لشحة
 العملات الأجنبية وانخفاض المعروض السلعي مقابل تزايد الطلب ثم ارتفاع الأسعار بالإضافة إلى بعض
 الإجراءات والسياسات الأخيرة كإطلاق التسعيرة ، والاستيراد بدون عوض وتحويل أو بيع بعض المنشآت الحكومية
 للقطاع الخاص كل ذلك تم في حين لم تؤدي السياسة الضريبية دورها في امتصاص هذه الفوائض والاستثمارية بما
 يؤدي الى زيادة الإنتاج ، وفي هذا المجال لا بد في الإشارة إلى أن كثيرا من الدول التي مرت بظروف الحرب
 فرضت ضريبة خاصة على الأرباح الاستثنائية حيث يمكن أن تأتي هذه الضريبة بإيراد غزير وتسهم في الحد من
 التضخم وكذلك في الحد من تركيز الثروات في أيدي قلة من الأثرياء .

ب_ الضرائب غير المباشرة :- من المعروف أن حصيلة الضريبة منها تعتمد على العوائد النفطية ومدى وفرة
 العملات الصعبة اللازمة للاستيراد ، وبما إن العوائد النفطية تخضع لظروف سياسية واقتصادية معقدة لذلك فان
 الحصيلة الضريبية ستكون غير مستقرة حيث أن قيام الحرب اثناء المدة المذكورة ادى الى توقف تصدير النفط
 وبالتالي الانخفاض الكبير في استيرادات الدولة مما أدى الى تدهور مساهمة الحصيلة الضريبية منها في تمويل
 الميزانية العامة للدولة .

ولا بد من الإشارة الى بعض المؤشرات التي توضح مدى كفاءة السياسة الضريبية وأجهزتها في تحمل الدور التمويلي
 للضرائب ومن ادوات التقويم² :

1-العبء الضريبي : تشير الدراسات في اقتصاديات المالية العامة الى مفاهيم عديدة في هذا المجال فهناك
 مفهوم "الضغط الضريبي"

2-جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، السياسة الضريبية في العراق ، 1989 دراسة رقم (453) ، ص 20

ومفهوم " نسبة الاقتطاع الضريبي , بالإضافة إلى مفهوم العبء الضريبي وكلها تعني "نسبة الحصيلة الضريبية إلى أجمالي الناتج القومي " ولم يتجاوز متوسط هذه النسبة في المدة (1980-1990) 6,5%، أما بالنسبة المتوسط هذه النسبة في حالة استبعاد النفط عن اجمالي الناتج القومي فقد بلغت 9% خلال المدة المذكورة وكما يلاحظ عدم استقرار هذه النسبة ومن الجدير بالذكر ان هذه المعدلات تعتبر منخفضة في العراق با لمقارنة بما هو عليه في البلدان النامية الأخرى حيث يتراوح العبء الضريبي لهذه البلدان بين (15-19%) في حين يتراوح العبء الضريبي في البلدان المتقدمة بين (25-30%) وهذا يعني ان الحصيلة الضريبية بشكل عام لم تؤدي دورا مهما في تمويل خزينة الدولة ولعل ذلك يفسر بأسباب عديدة منها :

- رغبة الدولة في تخفيف العبء عن كاهل المواطنين وذلك يتمثل بالأعفاءات الضريبية الكثير الممنوحة
 - ضعف الأجهزة الضريبية ومحدودية كفاءتها في الجباية الأمر الذي أدى إلى اتساع حالات التهرب الضريبي
 - صعوبة الحصول على بيانات ومعلومات دقيقة عن نشاط العاملين في القطاع الخاص .
 - اتساع نطاق الدخل المكتسبة وغير المبلغ عنها الى السلطة الضريبية
- 2- المرونة الداخلية للضرائب :- معامل المرونة الداخلية للضرائب هو مقياس يعبر عن مدى استجابة حصيلة الضرائب للتغيرات التي تحدث في الناتج القومي الاجمالي , وهو يأخذ بالاعتبار التغير الذي يحدث في حصيلة الضريبة سواء آ كان منشأه تغير في معدلات الضريبة او مجرد تغير في الناتج القومي لأجمالي , ويقاس بنسبة التغير في عائد الضريبة منسوبا الى نسبة التغير في الناتج القومي فأذا زاد معامل المرونة الداخلية عن (عن واحد صحيح) دل ذلك على ان الضرائب قد زادت بنسبة اكبر من الزيادة في الناتج القومي الإجمالي وفي هذه الحالة تعتبر الضرائب ذات مرونة داخلية مرتفعة ومنتجة للأيراد اما إذا بلغ المعامل (واحد صحيح او اقل منه) فان هذا يعني بأن العبء الضريبي بقي كما هو عليه /اقل عما كان عليه , وفي هذه الحالة تعتبر الضرائب ذات مرونة داخلية منخفضة كما ويشير الجدول رقم (2) الى عدم وجود تناسب وارتباط في الأجل القصير بين التغيرات في حصيلة الضرائب الاجمالية والتغيرات في الناتج القومي , وهذا يدل على عدم مرونة الجهاز الضريبي وضعف حساسيته اتجاه التغيرات الاقتصادية والاجتماعية .

2- الدور الاقتصادي والاجتماعي للضرائب

من المعروف ان للضرائب اغراض واهداف عديده لذلك فأن ضالته الدور التمويلي للضرائب لا يعتبر المعيار الحاكم على كفاءة السياسة الضريبية حيث ان الضرائب تعتبر احدى الادوات التي تستخدم في تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية عديدة منها : دور الضرائب في التحفيز على زيادة الانتاج , ودورها في توجيه أو تكيف الانفاق الاستثماري والانفاق الاستهلاكي ودورها في مسألة اعادة توزيع الدخل القومي بما يؤدي الى التخفيف من التفاوت . بالنسبة لدور الضرائب في التحفيز على زيادة الانتاج يمكن ان يتم بتمويل الاستثمارات من خلال سياسة الاعفاءات الضريبية التي ينبغي ان تتم وفق ضوابط دقيقة لكي تؤدي الغرض المرجو منها وكذلك عن طريق ايجاد الحوافز للاستثمار والادخار بالإضافة الى ضرورة تحقيق الاستقرار في الأسعار وتخفيض الضغوط التضخمية

وسوف يتم تقييم سياسة الاعفاءات الضريبية من حيث مدى مساهمتها في التحفيز على زيادة الانتاج ، لكن حتى تحكم على مدى كفاءة وفاعلية سياسة الاعفاءات الضريبية لا بد من الاجابة على التساؤلات الاتية :

لمن الاعفاءات الضريبية ولماذا ؟ ماهي الكلفة الاقتصادية والاجتماعية /العائد للأعفاءات الضريبية على مستوى الاقتصاد الوطني ؟ التساؤل الاول : لقد ظهر اتجاهاً في الفكر التنموي التقليدي في الخمسينات والستينات من هذا القرن يحذر اللجوء الى سياسة عجز الموازنة كأداة التمويل للتنمية الاقتصادية في البلدان النامية وضمن هذا الاتجاه كان هناك رأيين متعارضين الأول : يمثل صندوق النقد الدولي والاقتصاديين الذي ينتمون الى المدرسة النقدية وتهدف الى علاج العجز من خلال تخفيض الضرائب والانفاق العام في ضوء نمط ليبرالي للأقتصاد القومي. اما الرأي الثاني : يحاول معالجة العجز من خلال دعم طاقة الدولة الضريبية وترشيد الانفاق العام .

يستند اصحاب الرأي الأول : الى ضرورة تحجيم دور الدولة باعتبار أن زيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية هو المسؤول عن تزايد العجز والمشاكل الاقتصادية الاخرى حيث نعتقد المدرسة النقدية ان القطاع الخاص افضل من الحكومة والقطاع العام في مجال وتوزيع وتخصيص الموارد ، وبذلك فأن انصار هذه المدرسة هم من اشد الأعداء للسياسة الكينزية .

وتؤكد هذه المدرسة على النمو المتزايد للانفاق العام اجبر الحكومات على زيادة معدلات الضرائب وهذا ما نتج عنه تحويل للموارد من القطاع الخاص الى الحكومة و القطاع العام ،وقد اثرت الضرائب المرتفعة نسبياً على حوافز الادخار والاستثمار والإنتاج في القطاع الخاص ومجمل الاقتصاد القومي وبما ان الزيادة في الانفاق العام لم تواكبها زيادة مناظرة ومساوية له في إيرادات الدولة فان ذلك ادى الى ظهور العجز في الموازنة العامة للدولة ولجأت الى التمويل بالعجز الامر الذي ادى الى تزايد كمية النقود بمعدلات اكبر من معدلات نمو الناتج المحلي الحقيقي وبالتالي تسارع معدلات التضخم.

استناداً الى ذلك يؤكد صندوق النقد الدولي على مطالبه الخاصة بالسياسة المالية ويصر على تنفيذها اثناء مدة برامج التثبيت الاقتصادي مع الدول التي تضطر الى الاقتراض منه وتقسيم مطالبه الصندوق الى³:

- مطالبه تخص السياسات التي من شأنها تقليل فجوة الموارد في القطاع الخاص .
- مطالبه تخص السياسات التي من شأنها تقليل العجز بالموازنة العامة للدولة.

اما بالنسبة للمطالبه او الإجراءات المطلوبة لتقليل فجوة الموارد في القطاع الخاص فتتمثل بالاتي:.

- أ. تخفيض الضرائب على الدخول والإيرادات التي يحققها القطاع الخاص بهدف تحفيزه على الادخار والاستثمار.
- ب . تقديم اعفاءات كبيرة من الضرائب المفروضة على الارباح والدخول التي يحققها راس المال الخاص بهدف تحفيز المستثمرين.
- ح . منع الرقابة على الاسعار والغاء التدخل الحكومي في مجال تسعير منتجات القطاع الخاص

3-رمزي زكي : عجز الموازنة العامة للدولة في العالم الثالث بين رؤية النقديين ورؤية انصار التنمية المستقلة " المعهد العربي للتخطيط ، 1986 ، ص28.

د- تقديم تسهيلات كمركية للواردات من السلع الرأسمالية والوسيطه التي تذهب الى القطاع الخاص وحسب ما يعتقد خبراء الصندوق ان من شان هذه الاجراءات والسياسات المذكورة ان تؤدي الى خفض موارد الدولة الضريبية الا ان هذه الانخفاض سيكون مؤقتا على اعتبار ان هذه الاجراءات ستحفز على زيادة الانتاج في المستقبل وترفع الدخل ثم تزداد العائدات الضريبية مرة اخرى.

ان هذا الرأي يستند على ما شاع في الولايات الامريكية حول مايسمى بمنحى لافر ، الذي حاول ان يثبت من الناحية النظرية انه من الممكن زيادة حصيلة الدولة من الضرائب عن طريق تحقيق معدلات الضريبية حيث ان هذه التحقيق من شأنه ان يؤدي الى زيادة حوافز العمل والانتاج والاستثمار وهذا امر كذبتة وقائع الاقتصاد الأمريكي نفسه بغض النظر عن الاختلافات الواسعة بين الاقتصاد الامريكي واقتصاديات البلدان النامية.⁴ والتساؤل الذي يطرح نفسه هل ان التطبيق العملي للأجراءات والسياسات الانفة المذكورة التي طبقت في معظم البلدان النامية أدت حقاً الى تقليل الفجوة الموارد بالقطاع الخاص ؟ ان الاعفاءات والتسهيلات الكمركية التي تقررت في هذه البرامج أدت فعلاً الى احداث زيادات في موارد ومدخرات القطاع الخاص ولكن هذه الأجراءات تمت في وسط يشوبه مناخ التضخم في ظل تقلص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وغياب استراتيجية واضحة للاستثمارات مما أدى الى توجيه تلك الموارد والمدخرات الى قنوات استثمارية اقل نفعاً وضرورة للاقتصاد القومي ،

حيث ان القطاع الخاص بحكم طبيعته التي تستهدف اساساً تحقيق اعلى ربح ممكن اتجه بهذه الموارد وتحت تأثير التضخم والتفاوت الشديد في توزيع الدخل الى تلك المجالات التي تتسم بأرتفاع معدلات الربح ولا تخضع لايه رقابه سعريه او تنظيمية من جانب الدولة وتمثلت هذه المجالات في القطاعات الخدمية وأن جانب كبير من استثماراته اصبح يستغل في مجالات المضاربة في بيع وشراء العقارات والأراضي ،وفي تجارة الاستيراد من السلع الكمالية .

اما من حيث تأثير هذه الأجراءات والسياسات على نشاط رؤوس الاموال الاجنبية الخاصة في هذه الدول ، فإن التجارب العملية تشير الى ان الاعفاءات الضريبية والكمركية السخيه فضلاً عن ضمانات الاستثمار التي تقررت لهذه الدولة قد سهلت هيمنة الشركات متعددة الجنسيات ذات النشاط الدولي على البلدان الناميه وزيادة عجز الحساب الجاري لهذه البلدان وتضخم حجم ديونها الخارجية وتهرب الاموال الى الخارج ،كل ذلك جاء نتيجة الترحيب المفرط برأس المال الاجنبي ومنحه كثيراً من المزايا والضمانات وخير مثال على ذلك "كوريا الجنوبية" حيث توسعت في الاستثمارات والقروض الخارجية وخاصة " استثمارات الشركات الدولية النشاط" في تمويل الصناعات التصديرية ،وكانت الحصيلة ان ارتفعت العوائد التصديرية لكن من جانب اخر ان النسبة العظمى من هذه العوائد تذهب على شكل تحويلات خارجية "أرباح الشركات والفوائد الباهضة" اما بالنسبة للتساؤل الخاص بأثر الأجراءات والسياسات التي يطبقها صندوق النقد الدولي على عجز الموازنة العامة للدولة في البلدان النامية هي ان الدولة خسرت موارد ضريبية ضخمة ،حيث ان الأرباح والدخول الكبيرة التي يحققها القطاع الخاص والشركات متعددة الجنسيات ، تتمتع رسمياً بالإعفاءات الضريبية ، فضلاً عن الكلفة الاجتماعية الباهضة لهذه الأجراءات

⁴ رمزي زكي :عجز الموازنة العامة ، المصدر نفسه ، 85 ، 86 .

والتي تحملها الفقراء وذوي الدخل المحدود من جراء الارتفاع القسري الذي حدث في اسعار المواد التموينية والضرورية وارتفاع معدلات البطالة وضعف قدرة الدولة على تقديم الخدمات الاجتماعية للمواطنين .

أما بالنسبة للعراق يبدو لنا ضعف ومحدودية تأثير الإعفاءات الضريبية على تحفيز الاستثمار والإنتاج على صعيد الاقتصاد الوطني ككل أو على مستوى النشاط الخاص , فعلى سبيل المثال أن إلغاء قانون ضريبة الأرض الزراعية رقم 60 لسنة 1961 لغرض تخفيف العبء الضريبي عن المزارعين , وإعفاء السيارات التي تستخدم لتسويق المنتجات الزراعية في الرسوم لم يكن لها دورا واضحا في التحفيز على زيادة الإنتاج الزراعي وقد تعود الزيادة في الإنتاج الزراعي خاصة أثناء المدة (1985-1990) لأسباب أخرى لا علاقة لها بالتسهيلات الضريبية , كالارتفاع المستمر في الأسعار الزراعية , والقروض الميسرة من المصرف الزراعي التعاوني.

إما أصحاب الرأي الثاني فيؤكد على أن معالجة العجز بالموازنة العامة للدولة لا يجب إن يتم من خلال ضغط الاتفاق العام وتخفيض الضرائب، بالنظر للآثار الانكماشية والتكاليف الاجتماعية الباهظة , وإنما الحل يكون من خلال دعم طاقة الدولة الضريبية عن طريق وصول الضريبة إلى شتى أنواع الدخل المكتسبة مع عدم الإضرار بحوافز الإنتاج والادخار والاستثمار , بالإضافة إلى ترشيد الأنفاق العام ويستند هذا الرأي على إعطاء دور الدولة في التحكم بالمسارات الأساسية للنشاط الاقتصادي أي إنه لا يستند إلى قوى السوق العشوائية كبديل للتوجيه الاقتصادي , وإنما تحرص على إيجاد نوع من المزج بين اعتبارات السوق واعتبارات التخطيط وذلك طبقا لظروف الاقتصاد القومي ودرجة تقدمه وطبقا لطبيعة المشكلات التي تواجهه .

بالنسبة للدور الاجتماعي للضرائب , لا ينبغي التفكير بأن مسألة إعادة توزيع الدخل يمكن إن تحصل فقط من خلال السياسة الضريبية أو السياسة المالية بل لها علاقة بسياسات عديدة منها: سياسة تحديد الأجور وسياسة تحديد الأسعار, وسياسة الاستثمارات وتوزيعها القطاعي والإقليمي ومن خلال دراسة⁽¹⁾ أجريت حول تحليل نتائج بحث دخل الأسرة لسنة 1988 والمقارنات التي تمت تبين إن استبعاد الضرائب المباشرة "ضرائب الدخل والثروة والعقار والعرضات" لم يكن لها أي دور في تغيير هيكل توزيع الدخل بالنسبة لعموم الأفراد أو لكل من الحضر والريف بشكل مستقل وهذا يعني إن الضرائب المباشرة لم تكن لها أهمية في التخفيف من ظاهرة التفاوت في توزيع الدخل الشخصية للأفراد .

أن الإجراءات والسياسات الأخيرة كإطلاق الأسعار والاستيراد بدون عوض وتحويل أو بيع المنشآت الحكومية للقطاع الخاص كلها أسهمت في تراكم فوائض اقتصادية لدى القطاع الخاص ولم توجه نحو الاستثمارات المنتجة ذات العلاقة بزيادة الإنتاج والمعروض السلعي من ناحية وفي نفس الوقت لم تلعب السياسة الضريبية دورها المهم في امتصاص هذه الأموال وكانت النتيجة تزايد سريع في التضخم وتشمل هذه المرة حتى السلع الضرورية مما أدى إلى تعميق الفجوة وتوسيع التفاوت في توزيع الدخل

1-جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، توزيع الدخل في العراق ، 1990, دراسة رقم (788)ص29

جدول رقم (1)
تطور الضرائب في العراق (1980-1990)

ملايين الدنانير

1985	1984	1983	1982	1981	1980	السنوات العنوان
167.6	141.1	132.6	94.2	74.1	60.7	الضريبة على الدخل
11.0	11.7	8.7	6.6	5.1	2.9	الضريبة على التركات
24.6	27.9	18.9	15.8	14.8	12.8	الضريبة على العقار
7.8	-	-	-	-	-	ضريبة العرصات
0.1	0.2	0.4	0.2	0.3	0.7	ضريبة الارض الزراعية
211.1	180.9	16.6	166.8	94.3	77.1	اجمالي الضرائب المباشرة
392.4	307.0	683.4	560.1	382.1	361.2	الرسوم الكمركية
91.2	72.7	75.8	88.6	59.0	78.0	رسوم المكس
197.0	159.2	100.1	52.1	27.5	9.8	رسوم الانتاج
-	91.7	62.5	46.0	34.2	25.4	رسوم اخرى
680.6	630.6	921.8	747.8	503.8	403.4	اجمالي الضرائب غير مباشرة

• وزارة المالية : الهيئة العامة للضرائب ، 1991 .

تابع جدول رقم (1)
تطور الضرائب في العراق للفترة (1980-1990)

معدل النمو السنوي المركب	1990	1989	1988	1987	1986	السنوات العنوان
%12.7	226.3	219.0	183.0	182.4	178.6	الضريبة على الدخل
%18.7	19.1	23.2	17.4	14.8	17.1	الضريبة على التركات
%13.5	51.6	41.0	34.7	34.8	29.6	الضريبة على العقار
صفر	7.2	6.3	5.7	7.0	6.0	ضريبة العرصات
	-	-	0.1	0.1	0.1	ضريبة الارض الزراعية
%13.3	304.4	289.8	240.9	239.1	231.6	اجمالي الضرائب المباشرة
%0.50	341.0	306.2	321.5	228.8	325.4	الرسوم الكمركية
%3.8	117.7	95.6	98.8	60.6	87.0	المكس
%34.3	252.0	295.2	339.0	239.0	207.6	رسوم الانتاج
%22.7	241.5	267.6	-	-	-	رسوم اخرى
%7	852.4	964.7	759.3	528.4	620.0	اجمالي الضرائب غير المباشرة

• وزارة المالية : الهيئة العامة للضرائب ، 1991 .

جدول رقم (2) تطور الضرائب والعنب الضريبي للفترة (1980-1990)

النسبة الضريبية الى الاجمالي ايرادات الميزانية الاعتيادية			الاهمية النسبية		الضرائب (مليون دينار)			السنوات
7.7	6.7	1.0	86.1	13.9	556.1	479.2	77.2	1980
11.2	9.5	1.7	84.3	15.7	599.1	504.7	94.2	1981
17.4	15.0	2.4	86.1	13.9	842.2	725.3	116.9	1982
28.1	23.8	4.3	84.7	15.3	1046.9	886.4	160.5	1983
19.4	14.8	4.6	76.1	23.9	758.5	577.4	181.1	1984
23.5	18.6	4.9	79.4	20.6	1021.5	810.7	210.8	1985
25.5	19.6	5.9	76.5	23.5	986.1	754.4	231.7	1986
18.5	13.7	4.8	73.9	26.1	916.2	677.1	239.1	1987
22.0	17.6	4.4	79.7	20.3	1188.2	947.3	240.9	1988
17.6	12.5	5.8	70.6	29.4	986.8	697.0	289.8	1989
16.2	10.8	5.4	66.7	33.3	914.4	610.0	304.4	1990

وزارة المالية : دائرة الموازنة والهيئة العامة للضرائب 1991 .

$$\text{العبء الضريبي الحدي} = \frac{\text{التغير المطلق في حصيللة الضرائب}}{100 \times \text{التغير المطلق في الناتج القومي الاجمالي}}$$

تابع جدول رقم (2) تطور الضرائب والعنب الضريبي (1980-1990)

العنب الضريبي الحسدي	العنب الضريبي الجدي	المرونة الداخلية لاجمالي الضرائب		العنب الضريبي %		أجمالي الناتج القومي (مليون دينار)		السنوات
		بدون النفط	مع النفط	بدون النفط	مع النفط	بدون النفط	مع النفط	
-	-	-	-	9.5	3.6	5746.0	15440.0	1980
4.2	0.8	0.41	2.0	8.7	5.9	6891.1	10125.4	1981
20.4	28.7	1.29	5	10.4	7.6	8086.0	10972.6	1982
215.8	854.2	-	-	12.8	9.5	8181.2	10996.5	1983
25.20	15.60	1.92	1.68	8.1	5.9	9326.0	12843.6	1984
102.4	159.4	17.0	34.0	10.6	7.8	9582.9	13009.0	1985
3.0	10.0	0.33	1.5	9.3	7.8	10515.7	12655.6	1986
5.60	1.3	0.63	0.15	7.8	6.0	11776.0	18583.3	1987
19.3	13.8	2.63	2.9	9.0	0.7	13189.6	20555.6	1988
21.50	7.8	2.43	1.3	7.0	5.6	14127.1	17866.9	1989
40.20	2.9	30.8	0.52	5.3	4.5	17530.0	20353.5	1990

وزارة المالية ، الهيئة العامة للضرائب 1991 .

$$\text{العبء الضريبي الحدي} = \frac{\text{اجمالي الحصيلة الضريبية}}{\text{اجمالي الناتج القومي}} \times 100$$

$$\text{المرونة الداخلية للطلب} = \frac{\text{التغير النسبي للضرائب}}{\text{التغير النسبي لأجمالي الناتج القومي}}$$

جدول رقم (3)
تطور متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك الخاص والعبء الضريبي

6	4	3	3	2	1	السنة
نسبة الضرائب غير المباشرة الى اجمالي الناتج القومي %	متوسط نصيب الفرد من اجمالي الضرائب غير المباشرة (دينار)	متوسط نصيب الفرد من اجمالي الضرائب المباشرة (دينار)	متوسط نصيب الفرد من اجمالي الضرائب (دينار)	متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك الخاص (دينار)	متوسط نصيب الفرد من الدخل (دينار)	
3.1	36.2	5.8	42.0	272.1	1166.3	1980
4.9	36.9	6.9	43.8	304.1	740.7	1981
6.6	51.4	8.3	59.7	427.8	777.6	1982
8.0	60.8	11.0	71.8	469.6	753.9	1983
4.5	38.3	12.0	50.3	518.4	851.8	1984
6.2	52.0	13.5	65.5	513.6	834.7	1985
5.9	46.8	14.4	61.2	251.3	785.6	1986
3.9	41.5	14.6	56.1	563.5	937.3	1987
4.6	56.5	14.3	70.4	598.4	1006.0	1988
3.9	40.0	16.6	56.7	644.5	992.1	1989
3.0	34.2	17.1	51.3	661.1	614.0	1990
		%10.3	%1.8	%8.4	%5.6	المتوسط

وزارة المالية : الهيئة العامة للضرائب ، 1991 .

جدول رقم (3) تطور متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك الخاص والعبء الضريبي

السنوات	7	8	9	10
	نسبة 2:3	نسبة 2:4	نسبة 2:5	نسبة 1:4
1980	15	2	13	0.5
1981	14	2	12	0.9
1982	13	1	12	1.0
1983	15	2	13	1.4
1984	9	2	7	1.4
1985	12	2	10	1.6
1986	11	2	9	1.8
1987	9	2	7	1.5
1988	11	2	9	1.4
1989	9	3	6	1.6
1990	8	3	5	2.7

جدول رقم (4) الاهمية النسبية للحصيلة الضريبية ونسبتها الى اجمالي الايرادات الجارية والى الناتج القومي الاجمالي في العالم لسنة 1986

المجاميع الدولية	الاهمية النسبية للضرائب			نسبتها الى اجمالي الايرادات الجارية					
	المباشرة	غير المباشرة	الاجمالي	المباشرة	غير المباشرة	الاجمالي	الاييرادات من غير الضرائب	الاجمالي	
الاقتصاديات منخفضة الدخل	20	75.3	4.7	16.8	60.3	3.1	19.8	80.2	15.4
الاقتصاديات متوسطة الدخل	34.9	46.1	19.0	25.7	33.8	14.2	26.3	73.7	24.0
الاقتصاديات النامية	32.2	49.4	18.4	24.6	37.3	12.6	25.5	74.5	22.7
مصدرو النفط	45.8	45.2	9.0	32.5	32.0	6.5	29.0	71.0	22.6
مصدرو السلع المصنوعة	26.4	49.8	23.8	18.0	34.0	16.4	31.6	68.4	23.0
البلدان المثقله بالديون	28.5	52.4	19.1	22.0	40.4	14.8	22.9	77.1	21.3
اقتصاديات السوق الصناعية	44.1	20.5	35.4	40.0	18.5	32.3	9.0	91.0	24.1
العراق	23.5	6.5	-	5.9	19.6	-	74.5	25.5	7.8

المصدر: تقرير عن التنمية في العالم ، 1988 ، ص300

المبحث الثاني / تقويم السياسة الضريبية في العراق للمدة (2003-2012)

1 : الدور التمويلي للضرائب

يوضح الجدول (5) أن متوسط مساهمة الضرائب بشكل عام في تمويل الإيرادات العامة في تطور مستمر من حيث النسب المطلقة حيث ارتفعت النسبة من 10,6% إنشاء المدة (1985-1980) إلى حوالي 29,6% إنشاء المدة (1995-1991) ولا يخفي تأثير انقطاع تصدير النفط الخام على اثر الحصار الاقتصادي الامر الذي يعني تدهور مساهمة الإيرادات النفطية في الموازنة العامة اثناء المرحلة الاولى من عقد التسعينات والدليل على ذلك عادت هذه النسبة وتراجعت الى 8,6% من اجمالي الإيرادات العامة خلال المدة (2005-2009) ويبدو ان الهيكل الضريبي وبنيته ترتكز بشكل اساس على الضرائب غيرالمباشرة، وهذا يعني ان هذه الضرائب تصيب الدخل الوطني والمتوسطة اكثر من الدخل المرتفعة وبالتالي فهي تعمق التفاوت في توزيع الدخل لانها تصيب الفقراء اكثر من الاغنياء وكذلك تسهم في رفع اسعار السلع والخدمات التي يتحمل عبئها المستهلكين، ورغم اختلال البنية التمويلية للضرائب وعدم تنوعها كونها تستند على الضرائب الكمركية خاصة خلال العقد الثاني من الثمانينات ومالها من اثار سلبية في استقطاب الموجات التضخمية الخارجية نلاحظ ان العقد الاول من التسعينات الذي شهد فرض الحصار الاقتصادي الشامل تدهورت نسبة مساهمة الضرائب بشكل عام وغير المباشرة بشكل خاص، وذلك على اثر الغاء التعريفية الكمركية وانخفاض حجم الاستيرادات لكن يواجه العراق خياراً بين الغاء التعريفات الكمركية ووضع تعريفية مثلى يمكنها ان تدعم اهدافاً اوسع للسياسة العامة وقد يكون من الافضل في المرحلة الاولى على الاقل حماية الاقتصاد من المنافسة الدولية بدرجة معتدلة لا تتجاوز معدل 10% علماً ان التجربة الدولية تبين ان وجود معدل تعريفية موحدة لجميع السلع المستوردة وبمعدل يسهم في فعالية الاقتصاد ويوفر للقيمة المضافة المحلية وهذا افضل من وجود معدلات رسوم متعددة لكل المنتجات لأنه يدفع الى الفساد والتشوهات وهذه ايضا يكون محل ترحيب جميع المستثمرين لأنه يخفض تكلفة السلع الانتاجية والوسيلة ويسهل معاملات التخليص الكمركي وإجراءات التقييم،⁵ لكن يبدو ان

سياسة فتح الباب على مصراعيه في الجانب التجاري وبدون قيود سوف تترك اثار مدمرة على الصناعة المحلية وقد تضيف لتشوهات واختلالات اقتصادية كبير الى تلك الموروثة في الاقتصاد العراقي حيث ان استبدال البضائع المحلية بتلك الاجنبية هو في غير صالح الصناعة الوطنية خاصة من حيث اثارها على المدى البعيد حيث ان سياسة حرية الاستيراد وفي ظل سياسة الاغراق السائد خاصة في النشاط التجاري الغذائي ومن المناشئ الرديئة كلها تسير في غير صالح العراق وفي ظروف تشير الى انه من غير المتوقع ان يتم العمل بنظام التعريفية الكمركية الا بالحدود التي تسمح بها التزامات العراق مع صندوق النقد والبنك الدوليين وحتى ان هذه الوضع يتقاطع مع ضرورات تحفيز الاستثمار الاجنبي ومن الضروري متابعة مسألة تقويم سياسة الأعباءات الضريبية من حيث دورها التنموي والاجتماعي خلال المدة الاخيرة وسوف تركز على النقاط الآتية:

⁵ مرزوق عاطف لافي : اشكاليات التحول الاقتصادي في العراق ، مبادئ هادية في الاقتصاد السياسي، 2007 ، ص 50 .

- 1- لازل دور الضرائب كوسيلة من وسائل تحفيز الاستثمار محدودا جدا بل ويكاد ان يكون معدوم الامر الذي ساهم في تحقيق الانحرافات في توجيه الاستثمار بشكل لا يخدم عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث كثيرا ما تتجه رؤوس الاموال نحو المضاربة في البيع وشراء الاراضي والسيارات والعقارات... الخ
 - 2- كذلك دور الإعفاءات الضريبية كان ولا يزال ضعيفا في مسألة الحماية وتطور المنتجات الوطنية.
 - 3- لقد تضاعفت الكلفة الاجتماعية التي يتحملها ذوي الدخل المحدود من جراء اتساع التفاوت في توزيع الدخل مقابل كون الدولة تخسر موارد ضريبية هائلة من جراء هذه السياسة
 - 4- تكاد لا يكون للسياسة الضريبية أي تأثير على تحقيق الاستقرار في الاسعار ومسألة تخفيض الضغوط التضخمية
 - 5- لذلك نرى ان يكون الحل من خلال دعم طاقة الدولة الضريبية عن طريق وصول الضريبة الى شتى انواع الدخل المكتسبة مع عدم الاضرار بجوافز الإنتاج والادخار والاستثمار بالإضافة الى ترشيد الانفاق .
- لكن هناك تحديات تواجه أي محاولة لإقامة نظام ضريبي كفوء يخدم عملية التنمية المستدامة منها⁶
- أ- صعوبة حساب وعاء ضريبة الدخل حيث ان العمال نادرا ما يتقاضون اجور منتظمة وثابتة فايراداتهم تتسم بالتقلب وكثيرا ما مايستلمونها نقدا خارج السجلات المحاسبية كذلك بالنسبة للانفاق، الامر الذي يقف حائلا دون استخدام الوسائل الحديثة لتعبئة الإيرادات الحكومية مثل ضرائب الدخل والاستهلاك
- ب- ضعف الكفاءة في الإدارة الضريبية وصعوبة تحقيقها لان ذلك يتطلب دفع أجور مجزية لموظفي الضرائب واستحداث العمليات الآلية في ادارة الضريبة بالإضافة الى عدم مسك الحسابات لمعظم دافعي الضرائب .
- ج- الانتشار الواسع للقطاع الاقتصادي غير الرسمي ونتيجة لنقص البيانات تواجه مكاتب الإحصاء والضرائب صعوبة في أنتاج الإحصاءات الأمر الذي يجعل من الصعب تقويم صانعي السياسات للهيكل الضريبية والتحقق من كفاءتها.
- د- ان ظاهرة التهرب الضريبي تحول دون محاولة تعبئة إيرادات ضريبية مرتفعة حيث من الصعب اخضاع الأغنياء الى ضرائب تصاعدية لذلك فان سياسة الضريبية هي في الغالب فن استخدام الممكن اكثر منها السعي وراء الأمثل.
- هـ- ان ظاهرة التهرب الضريبي تحول دون محاولة تعبئة إيرادات ضريبية مرتفعة حيث من الصعب اخضاع الأغنياء الى ضرائب تصاعدية لذلك فان سياسة الضريبية هي في الغالب فن استخدام الممكن اكثر منها السعي وراء الأمثل.
- لاشك ان تمتع المجتمع العراقي بظاهرة الركوب المجاني مثل خدمات الأمن والدفاع والصحة والتعليم والطرق السريعة من شأنه ان يؤسس بمرور الوقت الى ظاهرة سياسية غير مرغوبة تمثل بمقايسة الحصول على السلع والخدمات العامة بالصوت الانتخابي مما يوذي إلى تدني الديمقراطية السياسية ومخاطر ذلك سوف يكون على حساب التضحية بالنمو الاقتصادي والديمقراطية في ان واحد حيث ان سيادة النزعة الاستهلاكية الحالية سوف تكون على حساب مستوى النمو والتنمية الاقتصادية في المستقبل والنتيجة يصبح من الصعب بالمستقبل مواجهة أي صدمة عرض خارجية سلبية بسبب ضيق نطاق وعاء الإيرادات الضريبية.
- ومع ذلك فان الدعوة الى تعظيم الضرائب بمختلف أشكالها في بيئة اقتصادية يسودها الكساد وتفاقم معدلات البطالة قد تكون مخالفة للمنطق الاقتصادي والاجتماعي ، وفي ظل تلك الظروف يبدو لا مناص من توسيع نطاق

⁶ عصام عبد الخضر سعود : اصلاح الموازنة العامة وعلاقتها بالتنمية المستدامة ، تجارب مختارة مع اشارة خاصة الى العراق ، اطروحة دكتوراه ، 2010 ، 65 .

الضريبة وأوعيتها والمكلفين بها لجعل الضرائب بمختلف أشكالها تشكل حصيلة تزيد نسبتها على 25% من موارد الموازنة مستقبلا شريطة ان لا يكون الامتداد الضريبي عبئا ثقيلا على المكلفين وان لا يؤدي الى تعويق النشاط الاقتصادي أي الموازنة بين درجة عالية من التحصيل الضريبي والحفاظ على مستوى المعيشة وتعجيل النمو في ان واحد.⁷

ان الاقتصاد العراقي الربعي الذي تهيمن الدولة فيه على نحو اكثر من 80% من مصادر الناتج المحلي الاجمالي والثروة فان شكل النفقات العامة وتحول تركيبها التدريجي نحو تعظيم مساحة الاستهلاك العام للتدعيم جانب العدالة في الرفاهية الاقتصادية والاستمرار به مع تحمل عجز في الموازنات العامة قد افقد البلاد كفايتها الانتاجية وادى الى تراكم معدلات البطالة حيث هيمنت النفقات التشغيلية على نفقات الاستثمارية عبر الارتفاع الكبير للانفاق الاستهلاكي الحكومي له محاذير كبيرة في تردي معدلات النمو والتنمية الاقتصادية في البلاد.

جدول رقم (5)

تطور مساهمة الضرائب في تمويل الموازنة العامة خلال المدة (1990-2009) مليون دينار

السنة	الضرائب المباشرة	الضرائب غير المباشرة	اجمالي الضرائب	الايرادات العامة	نسبة اجمالي الضرائب من % الايرادات العامة	نسبة الضرائب غير المباشرة من % الايرادات العامة
1990	305	610.8	915.8	8491.1	10.8	6607
1995	11482.1	40422.7	51904.8	10698507	48.5	77.8
2005	219000	445237	664237	28958600	204	67.0
2006	1615000	1113336	2728336	45392300	6.0	40.8
2007	-	-	9456260	42054530	2.3	-
2008	-	-	5552870	80476109	6.9	-
2009	-	-	2837239	50408216	5.6	-
متوسط النسبة لاجمالي الضرائب من الايرادات العامة للمدة (2009-1980)						
-1985 1980					10.6	
-1990 1989					11.3	
-1995 1991					29.6	
2005-2009					8.6	

(المصادر: 1) د. أكرم عبد العزيز - الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل ، بغداد ، 2002 ، ص 401
2) عماد عبداللطيف سالم ، اعداد ومناقسة و اقرار الموازنة العامة الاتحادية في العراق (2006-2009) .

⁷ صالح مظهر محمد ، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق : الدولة الربعية من المركزية الاقتصادية الى ديمقراطية السوق ، 2010 ، ص 77 .

* الضرائب لم تقسم الى مباشرة وغير مباشرة في الاعوام (2007-2009) بل ذكرت اجمالي الضرائب فقط

المبحث الثالث / "امكانية دعم وزيادة الطاقة الضريبية"

1- ماهية الطاقة الضريبية وحدودها

الطاقة الاقتصادية للضرائب هي اقصى قدر ممكن من الاموال التي يمكن الحصول عليها عن طريق الضرائب وذلك دون تجاوز للحدود الاقتصادية والمالية ، أو المساس في الاعتبارات النفسية والسياسية عن ممولي الضرائب ويمكن القول بأن الطاقة الضريبية للمجتمع تتحقق عند الحد الذي تكون فيه الضرائب الإضافية اكثر كلفة من الناحية الاجتماعية من التمويل بالعجز⁸.

ويتصل موضوع الطاقة الضريبية بموضوع المقدرة التكلفة التي تعتمد على اساس التضحية المتكافئة النسبية مع عدم تغير التوزيع النسبي للدخول . فإذا كانت الضرائب المطبقة نسبية أي ان كل ممول يدفع نفس النسبة من دخله وأذا كانت الضرائب المطبقة تصاعدية ، فإن الزيادة الذي يدفعها كل ممول تكون بقدر زيادة دخله ، وبشكل عام ان مفهوم المقدرة التكلفة يقتضي ان يزيد ما يدفعه الاغنياء ويقل ما يدفعه الفقراء .

ولابد من الإشارة الى ان الطاقة الضريبية ليست مقداراً ثابتاً ولا نسبة مئوية محددة ، وإنما هي حسيمة تفاعل ظروف وعوامل اقتصادية ومالية عديدة وهذا يعني انها يجب ان تفهم على أساس حركي يجعلها تختلف من وقت لآخر وتتفاوت من بلد لآخر كما ويمكن القول ان الطاقة الضريبية تتحقق عندما لا يكون من الحكمة فرض ضرائب اضافية او رفع اسعار الضرائب الحالية وذلك عندما تتجاوز النفقات الاجتماعية الحدية للضرائب، النفقات الحدية للموارد المالية الاخرى غير الضريبية وعندما تصبح الضرائب وسيلة مالية هامة مضادة للتضخم .

وقد قدر ارثر لويس ان البلاد المتخلفة يمكنها من خلال عملية التنمية الاقتصادية ان ترفع حجم ضرائبها الى ما يقارب من 20% من دخلها القومي بل ان بعض الخبراء يرون ان بمقدور هذه الدول ان ترفع حصيلتها ضرائبها من حوالي 10-15% من دخلها الى حوالي 30-40% منه وهي المستويات التي حققتها الدول الصناعية المتقدمة بينما ذهبت (Walter Heller) الى القول ان تحطيم الحلقة المفرغة للفقير في البلاد المتخلفة يقتضي ان نقوم بفرض ضرائب مرتفعة حتى يتسنى لها تمويل التنمية⁹.

ولكن يمكن التنبيه الى ان سياسة دعم طاقة الدولة الضريبية قد تؤدي الى الضغوط على مستويات الاستهلاك الضروري لمحدودي الدخل ،والى التأثير السلبي على الادخار والانتاج والاستثمار وذلك اذا قامت هذه السياسة على أسس عشوائية خاطئة لا تراعي فيها نواحي الضغط الممكنة ،ان السياسة الضريبية التي نعني بها هي التي

⁸ -حجبر محمد مبارك ، السياسات المالية والنقدية لخطط التنمية الاقتصادية ، ص112

⁹ -حجبر محمد مبارك : مصدر سابق

تقوم على اساس القيام بدراسات شاملة ودقيقة لتحديد اين توجد الموارد او الدخل المكتسبة والتي يمكن للضريبة ان تصلها وذلك في ضوء الاعتبارات الآتية:

- اعتبار زيادة الحصيلة دون التأثير على حوافز الادخار والاستثمار والإنتاج.
- اعتبار العدالة الاجتماعية تتناسب العبء مع القدرة على الدفع .
- اعتبار المرونة ..اي تحريك الحصيلة الضريبية بشكل يتوازن مع زيادة الدخل والنتاج .

2: العوامل التي تؤثر على الطاقة الضريبية

تتأثر الطاقة الضريبية بنوعين من العوامل هي :

العوامل الاقتصادية و العوامل الاجتماعية .

ومن العوامل الاقتصادية ما يأتي :

- حجم الدخل القومي وطريقة توزيعه وحد الكفاف والاتفاق الحكومي

أ- حجم الدخل القومي وطريقة توزيعه :

يؤكد ستامب على العلاقة السلبية بين الدخل والطاقة الضريبية ويعرف الطاقة الضريبية بـ ,انها تساوي الدخل القومي مطروحا منه حد الكفاف اي مطروحا من مستوى المعيشة اللازم لديمومة الحياة¹⁰.

ومن الجدير بالذكر ان الطاقة الضريبية تزداد بازدياد ما ينفق من الدخل القومي على السلع غير الضرورية , فقد جرت التشريعات الضريبية على اعفاء حد ادنى للمعيشة وهو حد الكفاف , بينما تفرض اسعارا عالية على السلع الكمالية ونصف الكمالية .

اما بالنسبة لتوزيع الدخل القومي فهناك اكثر من رأي :

الرأي الاول : اذا كانت الدخل موزعة توزيعا غير متكافئ زاد مقدار ما يخضع منها للضرائب - ولاسيما المباشرة - وكثير ما يقع منها في الشرائح العليا لضرائب الدخل والتركات , وكما يتسع الهامش المخصص منها للاتفاق على الكماليات مما يؤدي الى زيادة الطاقة الضريبية , واذا كان توزيع الدخل متساويا اتسع هامش الاعفاءات الضريبية

الرأي الثاني : يقول ان البلاد التي تتقارب فيها الدخل ويقل التفاوت ترتفع الطاقة الضريبية , وتنخفض في البلاد التي تتسم بالتفاوت الشاسع بين الدخل , كما هو عليه الحال بالنسبة الى للبلدان النامية اقتصاديا , ويمكن ان نفسر ذلك بالنسبة للبلدان النامية كما يأتي :

1- ان انخفاض الطاقة الضريبية في هذه البلدان يعود الى اسباب اخرى اكثر تأثيراً من نمط توزيع الدخل ومنها على سبيل المثال : ضعف الادارة الضريبية , وعدم نضوج الوعي الضريبي , اعتمادها على موارد مالية اخرى غير ضريبية .

2- قد يحدث ان يتسع التفاوت في توزيع الدخل , وفي نفس الوقت يتسع هامش الاعفاءات الضريبية .

ب-الاتفاق الحكومي :

¹⁰ -حجير محمد مبارك : السياسات المالية النقدية لخطط التنمية الاقتصادية ، مصدر سابق ، ص118

حيث كلما زاد الانفاق الحكومي واتسع نطاق القطاع الحكومي وتقلص نطاق القطاع الخاص كلما اضمحلت الطاقة الضريبية و ان هذا القول غير صحيح للأسباب الآتية :

أ-ان الانفاق الحكومي يؤثر على دخول الأفراد ونشاطهم في القطاع الخاص من خلال الانفاق الاستثماري الذي يستهدف خلق رأس المال القومي وتهيئة بيئه صالحه للاستثمار في القطاع الخاص , وخلق قاعدة صناعية , وكذلك يؤثر على نشاط القطاع الخاص من خلال الحوافز الاقتصادية .

ب-ان عبء الطاقة الضريبية يتوقف على مسألة توجيه الانفاق الحكومي الى المرافق الضرورية المنتجة في الاقتصاد او الى البذخ والكماليات .

ويرى خبراء الامم المتحدة ان هناك حداً يصبح عنده التمويل التضخمي افضل من زيادة اسعار الضرائب , واذا كان النظام الضريبي متين وحسن التنظيم , فأن هذا الحد يبدو بعيداً عندما تكون نسبة الضرائب لا تتجاوز 15% من الدخل القومي , ويمكن ان نشير الى انه في الدول المتقدمة اقتصاديا يتخذ النظام الضريبي من مستوى الإنفاق المطلوب هدفاً يعمل على تحقيقه , بينما يحدث العكس في البلاد النامية حيث يتحدد مستوى الانفاق الحكومي على أساس النظام الضريبي وطاقته الضريبية , ولكن نعتقد انه لا تنطبق هذه المقولة على جميع البلدان النامية وخاصة تلك التي تعتمد على استخراج الخامات كالنفط مثلاً في التمويل وقد تعزف الحكومة عن تمويل مصروفاتها بالضرائب اذا ما زادت نفقاتها الاجتماعية الحدية عن تلك الخاصة بالاقتراض فتلجأ جزئياً الى الاقتراض , والمشكلة الاخرى هي الخاصة في الطاقة الضريبية في البلاد النامية والاخذ ببرامج التنمية الاقتصادية كونها اقتصاديات مفتوحة ويمكنها الاعتماد على الاستثمارات الاجنبية وما تسببه من مشكلة يمكن ان تصورها على أساس ان البلد النامي يحتاج الى زيادة ناتجه القومي باجتذاب رؤوس الاموال الاجنبية الامر الذي يقتضي فرض ضرائب منخفضة او منح معامل ضريبة تفضيلية لرأس المال الوافد من الخارج , بينما يحتاج البلد الى المزيد من الإيرادات لتمويل برامج التنمية مما يتطلب فرض اسعار ضريبة عالية

3 - تحديد إمكانية زيادة الضرائب المباشرة في العراق

تعرضنا الى ضالة النصيب النسبي لهذه الضرائب في أجمالي الإيرادات الحكومية في البلدان النامية وفي العراق ايضاً وكذلك الى الأسباب المؤدية الى ذلك , لقد دارت مناقشات واسعة بين رجال المالية حول امكانيات زيادة الضرائب المباشرة على الدخل في البلدان النامية ومنهم يرى ان تعتمد هذه الدول على الضرائب غير المباشرة دون الحاجة الى توسيع في الضرائب المباشرة لان الأخيرة تتسم بضالة عدد الخاضعين للضرائب على الدخل بالمقارنة مع عدد الذين تقع عليهم الضرائب غير مباشرة , بالإضافة الى انخفاض متوسط دخل الفرد والذي لا يسمح باي ضغط ضريبي , ولكن الواقع يشير الى انه مع ذلك فهناك إمكانية لزيادة حصيله هذه الضرائب دون تعرض مستوى معيشة الطبقات الفقيرة للانخفاض , حيث في الوقت الذي تعيش الغالبية العظمى في مستويات معيشية منخفضة تقترب من حد الكفاف ولكن هناك في نفس الوقت طبقات وشرائح اجتماعية تحصل على دخول مرتفعة ومع ذلك لا تحصل منها الدولة الضرائب التي تتناسب مع قدرتها على الدفع , ولعل ذلك يعود الى عوامل عديدة من اهمها ان هؤلاء لديهم نفوذ سياسي كبير يمكنهم من معارضة التشريعات الضريبية التي تفرض على دخولهم بل وحتى انهم

قادرون على التهرب من دفع الضرائب الحالية .. بالإضافة الى ان معدلات الضرائب التي يخضعون لها منخفضة بالمقارنة مع مثيلتها في البلدان المتقدمة لذلك فإن زيادة الضرائب على مثل هذه الدخول كفيل بزيادة الحصيلة وهذا يعني ان الطاقة الايرادية للضرائب المباشرة لم تصل بعد الى حدها الاقصى في كثير من البلدان النامية ومنها العراق وبالتالي هناك امكانية لزيادتها ..

4-تحديد امكانية زيادة الضرائب غير مباشرة :

هناك من يؤكد على ان هذه الضرائب تعتبر وسيلة تمويلية سهلة التشكيل لأغراض التنمية , بينما يؤكد البعض الاخر على العكس وخاصة الضرائب التي تفرض على الاستهلاك حيث لايمكن زيادتها لان العبء الاكبر منها يقع على عاتق الطبقات الفقيرة وهذه الطبقات لا تتحمل الضغوط وان زيادتها ستؤدي الى اثار اجتماعية سيئة ليس في صالح التنمية .

ان الطبقات الفقيرة لا تملك فوائض اقتصادية تمكنها في للمساهمة في دعم طاقة الدولة المالية . الا ان الطبقات الغنية توجد لديها فوائض اقتصادية ممكنة غالباً ما يتم تديرها على شكل انفاق مظهري على السلع الكمالية والترفيهية , من هنا تستطيع الضرائب غير مباشرة والتي تفرض على هذا النوع من الاستهلاك ان تزيد من نسبة ما تستقطعه من هذه الفوائض والارباح وتوجهها لأغراض استثمارية .

5-تبني الموازنة الخضراء¹¹: التي تعرف بانها سياسات مالية لمعالجة مشكلات البيئة وفرض رسوم على استهلاك الماء والطاقة وعلى استهلاك وانتاج واستخراج الموارد الطبيعية كالنفط وعلى منتجات الوقود وفرض رسوم على التلوث بمختلف اضافة فهي تؤدي الى زيادة الايرادات المالية وفي نفس الوقت تحافظ على البيئة من التلوث في جميع المجالات كالماء والهواء والتربة , ويمكن استخدام الموازنة الخضراء كأحد السبل في القضاء على الفقر .

ان العراق يواجه تحدي كبير في عدم امكانية زيادة الايرادات العامة غير النفطية حيث ان الضرائب المباشرة تساهم بشكل محدود جداً بالايرادات فالاعتماد غالباً ما يكون على الضرائب غير المباشرة وعلى رأسها الضرائب الكمركية لكن في ظل تحرير التجارة الدولية والتحول الاقتصادي نحو الية السوق فإن على العراق لا بد أن يركز في نظامه الضريبي على الضرائب البيئية كأحد الاساليب لدعم الايرادات العامة .

لذلك فإن فرض ضرائب على استخراج الموارد الطبيعية واستهلاك الطاقة قد توفر ايرادات لا بأس بها , حيث ان الاعانات على استهلاك الطاقة تستنزف اموالاً طائلة, ناهيك ان فرض الرسوم والضرائب الخضراء يمكن ان تحفز على تحسين البيئة وتقليل التلوثات في النظام الضريبي بالإضافة الى كونها مصدراً لتحقيق موارد مالية يتم استخدامها لتمويل الانفاق العام على برامج حكومية تخص تحسين البيئة .

6- المعايير المحدودة لدعم طاقة الدولة الضريبية

11 -عصام عبد الخضر سعود ، مصدر سابق ، ص 214 .

- ومن اهم هذه المعايير التي يستند اليها في دعم الطاقة الضريبية ما يلي :-
- أ- أن معدل الزيادة في الحصيلة الضريبية لا يجب أن يقل عن معدل نمو الدخل القومي أي ان مرونة الحصيلة الضريبية يجب أن لا تقل عن الواحد صحيح بل يفضل ان تكون المرونة اكبر .
- ب- ان يكون هناك ربط واضح بين زيادة الحصيلة الضريبية وبين معدل التضخم السائد حتى تكون الزيادة فيها حقيقية وليست اسميه .
- ومن المعلوم ان معالجة أو تصحيح العجز في الموازنة العامة للدولة لا يتم فقط من خلال دعم طاقة الدولة الضريبية اذا لم تكن هناك ضوابط على نحو الانفاق العام .
- ح- حسن استخدام الموارد الضريبية في المجالات الاكثر نفعاً وضرورة للاقتصاد القومي ويحكم عليها من خلال قياس تحسن الكفاءة الاداء في مجال الخدمات الحكومية وتوسيعها .
- د- مدى ما يحققه النظام الضريبي من عدالة اجتماعية في اعباء الضرائب وذلك حسب القدرة على الرفع "الضرائب التصاعدية " وهذا يثير لنا مسألة تعديل العلاقة المختلفة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ..

المبحث الرابع / الاستنتاجات والمقترحات

اولاً : الاستنتاجات :

- 1- يعتمد النظام الضريبي في العراق على الجمع بين النظام الموحد للضرائب على أجمالي الدخل ونظام الضرائب النوعية حسب مصدر أو نوع الدخل , الامر الذي يؤدي الى حالة من التشتت في فرض وتحصيل ضرائب الدخل المتعددة , بالإضافة الى محاولات التهرب الضريبي التي قد يلجأ اليها المكلف .
- 2- يساوي قانون ضريبة الدخل بين دخل العمل الحر والعمل المأجور , بل وأكثر من ذلك انه يخضع دخل العمل الى ضرائب اشد من جميع الدخول الاخرى كالدخل الناجم عن رأس مال..
- 3- تتسم قوانين ضرائب الدخل والضرائب الاخرى على اعفاءات وسماحات كبيرة متعددة لاسباب اقتصادية واجتماعية وسياسة وهذا ما يضعف من الدور التمويلي للضرائب .
- 4- أن اسعار الضريبة على مدخولات الشركات والأشخاص تقف عند سقف اعلى لا تتجاوز حتى اذا تجاوزت مدخولاتها الحد المقرر والمؤشر ازائها , هذا يعني عدم ربط الدخول المتصاعدة بأسعر التصاعدي للضريبة .

ثانياً : المقترحات

- يجب ان تستند اصلاح النظام الضريبي الى المبادي الآتية :
- 1- أن يكون الهدف المرحلي للنظام هو تنموي بالدرجة الاولى وبعد ان تقطع التنمية شوطاً يتم التركيز على الهدف التمويلي بالدرجة الاساس .
 - 2- ان يكون الهدف من زيادة وعاء الضريبة تنشيط الاقتصاد الوطني بما يضمن تراكم الرأس المال وتوسيع الاستثمار الذي يساهم في تنويع الاقتصاد .

- 3- ضرورة اجراء مراجعة وتقييم لخطة الاصلاح الضريبي مع الاخذ بنظر الاعتبار الحاجة الى التعديلات المستمرة بالشكل الذي يجعلها تواكب التحولات الانتقالية في الاقتصاد .
- 4- تحسين كفاءة الهيئة العامة للضرائب والهيئة العامة للكمارك لأداء مهمة جباية الايرادات الحالية وتطوير اساليب الجباية .
- 5- الاهتمام بالشؤون البحثية وتصميم أنظمة ضريبية جديدة ووضع خطط لاستحداث ضرائب جديدة كضريبة المبيعات الشاملة وضريبة القيمة المضافة .
- 6- ضرورة ان يسبق عملية الاصلاح الضريبي هذا قطع شوط في تصحيح الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الأمنية .
- 7- منح امتيازات وتسهيلات واعفاءات للاستثمار في القطاعات الإنتاجية وخاصة الزراعة والصناعة والسياحة والخدمات التي يمكنها أن تستقطب الايدي العاملة وخلق دخول جديد في القطاعات .
- 8- مكافحة التهرب الضريبي والرشوة والفساد المالي والاداري .
- 9- الغاء الامتيازات والاعفاءات الضريبية او تقليلها الى اقل حد ممكن .
- 10- دعم كفاءة جهاز التحصيل الضريبي وتطوير قدراتهم الفنية .
- 11- من المناسب زيادة الموارد الضريبية من القطاعات التوزيعية والخدمية التي شهدت نموا لا بأس به بالمقارنة مع التعطيل الكامل للأنشطة الإنتاجية كالقطاع الصناعي وتدهور القطاع الزراعي .