

أهمية إصلاح النظام الضريبي في الأردن ودوره في الإيرادات العامة للمدة (١٩٨٩-٢٠١٦) مع إمكانية استفادة العراق من تجربة الأردن

الباحث: علي يوسف عبدالله

كلية الإدارة والاقتصاد

جامعة الأنبار

smartfc00587@gmail.com

أ.د. سعيد علي محمد العبيدي

كلية الإدارة والاقتصاد

جامعة الأنبار

saeed60ali@gmail.com

المستخلص:

لقد أُقترن وجود الضريبة بوجود الدولة وتطورها، فكل دولة بحاجة إلى إيرادات بغية إشباع الحاجات العامة المتزايدة. فالضرائب لها أهداف عديدة في مقدمتها الدور المالي التمويلي والدور الاقتصادي، بحيث أصبحت الضريبة ذات دور فعال تمكن الدولة من التدخل في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية، ولهذا هدفت الدراسة إلى تحليل واقع النظام الضريبي الأردني ودوره في رفد الموازنة العامة بالإيرادات المالية اللازمة لتمويل النفقات العامة، وتوصلت الدراسة إلى إن المصدر الرئيسي للإيرادات العامة في الأردن هي الإيرادات الضريبية حيث تسهم بـ (٦٠,١٧%) من الإيرادات العامة.

أما فيما يخص العراق فقد تم عرض واقع النظام الضريبي العراقي، وتوصلت الدراسة إلى إن عدم تنوع القطاعات المكونة للنتائج المحلي الإجمالي في العراق، وضعف دور القطاع الخاص، والاعتماد على الإيرادات النفطية بنسبة تصل إلى (٩٥%) في تمويل الانفاق العام، يُعد سبباً رئيساً في تهميش دور الضرائب في التمويل. ويوصي الباحث بضرورة القيام بدراسة مستفيضة ومخطط لها مسبقاً قبل العمل على تعديل وتطوير التشريعات الضريبية بما فيها من قوانين وانظمة وتعليمات، لكسب احترام وثقة الافراد بالقانون الضريبي، فضلاً عن تبسيط الاجراءات الضريبية وتسهيلها على المكلفين وتحقيق العدالة الضريبية.

الكلمات المفتاحية: النظام الضريبي، الإصلاحات الضريبية، الإيرادات العامة.

The importance of reforming the tax system in Jordan and its role in the public revenues for the period (1989-2016) with the possibility of benefiting Iraq from the experience of Jordan

Prof. Dr. Saeed Ali Mohammed Alobaidi
College of Administration and Economics
University of Anbar

Researcher: Ali Yousf Abdullah
College of Administration and Economics
University of Anbar

Abstract:

Tax is associated with the existence and development of the state. Each state is in need of revenues to meet its increasing general needs. Taxes have many goals including the financial and funding role and economic role. Taxes play vital role in enabling the state to interfere in various faces of economic life. The study aimed to analyze the reality of the Jordanian tax system and a cycle in providing the general

budget with the financial revenues necessary to finance public expenditure, the study indicates that the main source of public revenue in Jordan is tax revenues which contribute 60.17% of public revenues.

As for Iraq, the reality of the Iraqi tax system was presented. The study concluded that the non-diversification of the constituent sectors of the GDP in Iraq, the weak role of the private sector and reliance on oil revenues by up to 95% The marginalization of the role of taxes in financing. The researcher recommends the need to conduct an extensive and planned study in advance before working on the amendment and development of tax legislation, including laws, regulations and instructions, to gain the respect and confidence of individuals in the tax law, as well as simplifying tax procedures and facilitating taxpayers.

Keywords: The tax system, Tax Reforms, Public Revenues.

المقدمة

لقد أدت العولمة وتأثير الاقتصاد الدولي على الاقتصادات المحلية إلى إدراك الحكومات أنه لا يمكن النظر إلى أنظمتها الضريبية بصورة منعزلة عن الدول الأخرى، بسبب النمو الكبير للأسواق المالية وحركة الاستثمارات المباشرة الواسعة في العالم، والانفتاح الكبير في التجارة والمدفوعات، جميعها أعطت قوة دافعة لحركة الإصلاح.

لذلك يعد الإصلاح الضريبي أحد برامج سياسات الإصلاح الاقتصادي، ولا يمكن أن يحصل إصلاح اقتصادي بمعزل عن الإصلاح الضريبي، فإن أثر الإصلاح الضريبي ينعكس على زيادة معدلات النمو في الاقتصاد، من خلال تشجيع الاستثمار، وتوفير البيئة الملائمة له، ويعد الاعفاء الضريبي وتخفيض نسبة الضرائب من أهم أوجه الإصلاح الضريبي التي تنتهجها السياسات الاقتصادية في العالم، وأن الالتزام الضريبي من جانب الأفراد هو نتاج الإصلاح الضريبي، ويعد هدفاً من أهدافه. ولهذا نرى وجوب الوقوف على دور الضريبة في تمويل الموازنة العامة في الأردن، أما الاقتصاد العراقي يعتمد على إيرادات القطاع النفطي في تغطية نفقاته، إذ تُعد مساهمة الإيراد الضريبي في تكوين الناتج المحلي الإجمالي (GDP) منخفضة جداً ويشكل الإيراد النفطي النسبة الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي (GDP)، ولهذا لا بد من رفع ما يعيق طريق الضريبة نحو دورها الطبيعي ضمن خانة الإيرادات العامة.

أهمية البحث: إن أهم الدعائم الرئيسة لقوة اقتصاد الدولة هي عدم اعتمادها على مصدر واحد في تمويل الموازنة العامة، لذلك لا بد من تنويع المصادر والعمل على تطويرها، ومن أهم مصادر التمويل هي الإيرادات الضريبية، لذلك لا بد من الوقوف على دور الضريبة في تمويل الموازنة العامة في الأردن والعراق ورفع ما يعيق طريقها نحو دورها الطبيعي ضمن خانة الإيرادات العامة.

مشكلة البحث: تعاني الأردن من قلة في الموارد الطبيعية القابلة للتصدير بخلاف العديد من الدول النامية، وتواجه العديد من التحديات أبرزها العجز المزمن في الموازنة العامة وتزايد حجم الدين الداخلي والخارجي، مما جعل الأردن في أشد الحاجة إلى الموارد المالية التي تمكنها من القيام بالتزاماتها. وتعد الضرائب من أهم مصادر التمويل المحلية التي يمكن الاعتماد عليها في تمويل

النفقات العامة وتقليل الاعتماد على المنح والمساعدات الخارجية، وفي ضوء ذلك يمكن تلخيص مشكلة الدراسة في السؤال الرئيسي الآتي:

ما مدى فاعلية النظام الضريبي الأردني في رفد الموازنة العامة بالإيرادات المالية وما هي الإجراءات التي من الممكن أن يستفيد منها العراق؟

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها (إن الإصلاح الضريبي يؤدي إلى زيادة الإيرادات الضريبية، مما يزيد نسبتها في الإيرادات العامة).

هدف البحث: يهدف البحث إلى بيان أهمية الإصلاح الضريبي في الأردن، وتقديم بعض المقترحات التي من شأنها أن ترفع من فاعلية النظام الضريبي الأردني والعراقي.

منهجية البحث: يتخذ البحث المنهج الوصفي الذي يعمل على جمع المعلومات من مصادرها المختلفة واخضاعها للتحليل وصولاً إلى النتائج، ولهذا فإن الباحث سيقوم بدراسة الأدبيات الاقتصادية الخاصة بالدراسة، وكذلك سيعمل على دراسة الإحصائيات والتقارير من الجهات ذات الاختصاص. لذا تم تقسيم البحث إلى ثلاث مباحث تضمن المبحث الأول هيكل النظام الضريبي الأردني وأهم الإصلاحات الضريبية، والمبحث الثاني الأهمية النسبية للإيرادات الضريبية من الإيرادات العامة في الأردن، أما المبحث الثالث فقد تناول واقع النظام الضريبي العراقي.

المبحث الأول: هيكل النظام الضريبي الأردني وأهم الإصلاحات الضريبية

١-١. الاختلاف بين القانون القديم والجديد لضريبة الدخل في الأردن:

إن قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة (2014) تم العمل به بدءاً من (2015/1/1) وبموجبه تم إلغاء القانون المؤقت رقم (28) لسنة (2009)، فقد أضاف هذا القانون نشاطاً جديداً لم يكن مدرجا ضمن القانون المؤقت هو نشاط تعدين الموارد الأساسية، وتم تعديل النسب المفروضة على جميع الأنشطة والأشخاص الطبيعيين، والعمل بمبدأ تصاعدية الضريبة على وفق أحكام الدستور الأردني، ونصت المادة (111) منة "وعلى الحكومة أن تأخذ في فرض الضرائب مبدأ التكليف التصاعدي مع تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية وأن لا تتجاوز مقدرة المكلفين على الدفع"، (دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، ٢٠٤: ٥٦). لقد بدأت عملية تشريع قانون جديد لضريبة الدخل بتأثير صندوق النقد الدولي، وبداية برنامج الاستعداد الانمائي بنهاية عام (2012)، ولكن مشروع هذا القانون استغرق وقتاً طويلاً إلى أن تم اعتماده، بسبب تأثيراته المالية والاقتصادية والاجتماعية المتعددة، ولكن تم اقراره بأخر أسبوع من سنة (2014) بعد أن قدم عدد من التعديلات ذات الأهداف الاقتصادية والاجتماعية وبدأ العمل به ببداية سنة (2015).

ويمكن توضيح الاختلاف بين القانون القديم والجديد كما في الجدول (١-١):

الجدول (١-١) مقارنة بين نسب الضريبة والاعفاءات في قانوني ضريبة الدخل القديم والجديد في الأردن

نسبة ضريبة دخل الشركات			
القطاع	القانون الجديد	القانون القديم	التغييرات
البنوك	35%	30%	إضافة 5%
القطاع الصناعي	14%	14%	لا تغيير
مقدمي خدمة الاتصالات وشركات المناجم وشركات توليد وتوزيع الكهرباء وشركات التأمين والوساطة المالية	24%	24%	لا تغيير
بقية القطاعات الأخرى	20%	14%	إضافة 6%

ضريبة الدخل الفردي			
القطاعات	القانون الجديد	القانون القديم	التغييرات
ضريبة الدخل الفردي	٧% من أول ١٠,٠٠٠ دينار التالية لحد الإعفاء ١٤% عن كل دينار من ١٠,٠٠٠ دينار التالية ٢٠% عن كل دينار يتلو ما سبق	٧% لأول ١٢,٠٠٠ دينار التالية لحد الإعفاء ١٤% عن كل دينار من ١٢,٠٠٠ دينار التالية	انخفضت الشريحة الضريبية الخاضعة للإعفاء الضريبي من ١٢,٠٠٠ دينار الى ١٠,٠٠٠ دينار مما يتضمن عبئاً ضريبياً أكبر على الأفراد إضافة شريحة ضريبية إضافية للدخول المرتفعة
حد الإعفاء الضريبي للدخل الفردي	٢٤ ألف دينار للأسرة الواحدة وزيادة ٤ الاف دينار إضافة تبعاً لنظام الفوترة(*)	٢٤ ألف دينار للأسرة الواحدة	الابقاء على حد الإعفاء لكن يتيح القانون الجديد فرصاً أكبر للمزيد من الإعفاءات تبعاً لشروط محددة

المصدر: المرصد الاقتصادي الأردني المستقل، العبء الضريبي في الاردن-واقع وافاق، ٢٠١٥، ص ١١.

- حيث نلاحظ من الجدول (١-١) بالنسبة إلى ضريبة الدخل الفردي في القانون الجديد هو إعفاء أول (12.000) دينار للدخل الفردي وأول (24.000) دينار من الأسرة، و (7%) ضريبة عن كل دينار من العشرة الاف الأولى التالية لحد الإعفاء، و (14%) ضريبة عن كل دينار من العشرة الاف دينار التالية، و (20%) عن كل دينار يزيد عن ذلك، إذ تم تقديم ثلاثة تعديلات إلى نسب ضريبة الدخل على الأفراد وهي: (المرصد الاقتصادي الأردني المستقل، ٢٠١٥: ١٢-١٣)
١. بقي حد الإعفاء الضريبي على الدخل الفردي (24.000) دينار كما في القانون السابق ولكن يمكن للأسر أن تستفيد من إعفاء يصل إلى (4000) دينار سنوياً، ويشمل هذا الإعفاء المصاريف على العلاج الطبي والتعليم وفوائد القروض السكنية، والخدمات الهندسية والقانونية والفنية، ويكون هذا بشرط تقديم الفواتير أو المستندات القانونية المتعلقة بذلك، وهذا يعني وصول حد الإعفاء الضريبي للأسر إلى ما مجموعه (28.000) دينار بعد أن كان مجموعها (24.000) دينار.
 ٢. خفضت الإعفاءات الضريبية من (12.000) دينار إلى (10.000) دينار مما يتضمن عبئاً ضريبياً أكبر على الأفراد وأضاعه شريحة ضريبية للدخول المرتفعة.
 ٣. تمت زيادة الشرائح الضريبية من شريحتين إلى ثلاث شرائح، مما يدعم الطبيعة التصاعدية لضريبة الدخل في الأردن.

أما فيما يخص ضريبة دخل الشركات نلاحظ من الجدول (١-١) زيادة نسبة الضريبة من (14%) إلى (20%) على مختلف القطاعات ماعدا تلك التي لها نسب ضريبية محددة(**)، مما يعني على الشركات دفع ضرائب نسبتها (43%) بكل سنة تحت القانون الجديد. وضريبة البنوك

(*) نظام الفوترة: يقدم تحفيزاً للمواطنين لطلب ايصالات عند شرائهم السلع والخدمات وهذه الايصالات أو الفواتير أو سندات صرف رسمية يقدمها المكلف بدفع الضريبة ليحصل على إعفاء من الضريبة أو لنسبة منها مثلاً يقدم المكلف فواتير لعلاج أحد أفراد أسرته أو فواتير أنفاق على تعليمهم.

(**) تتضمن البنوك وأغلبية أنواع الشركات المالية وشركات توليد وتوزيع الكهرباء وشركات المناجم والشركات الصناعية والتي لها نسب ضريبية خاصة بها.

زادت من (30 %) إلى (35%)، مما يتضمن زيادة تقارب (16.7%) من ضريبة الدخل السنوية التي تدفعها البنوك، أما نسبة ضريبة الدخل على القطاع الصناعي بقيت (14%) لأن القطاع الصناعي يعاني من ارتفاع تكاليف الانتاج مثل ارتفاع أسعار الطاقة وغيرها، وكذلك نسبة ضريبة الدخل على شركات الاتصالات، وشركات المناجم وشركات التأمين والوساطة المالية، وشركات توليد الكهرباء بقيت (24%) لكون هذه الشركات تتحمل تكاليف عالية لتقديم خدماتها.

ومن الجدير بالذكر إن الحكومة الاردنية في سنة (٢٠١٨) جاءت بقانون معدل لقانون ضريبة الدخل ويقرأ مع القانون المشار اليه، ويعمل به من تاريخ ٢٠١٩/١/١.

وإن أهم ما جاء به من تعديلات هي:

أ. تخفيض نسبة الاعفاءات المتاحة للأفراد والأسر فالإعفاءات ستشمل كل من يقل دخله عن (٩٠٠٠) دينار للفرد بعد أن كانت (١٢٠٠٠) دينار و (١٨٠٠٠) دينار بعد أن كانت (٢٤٠٠٠) دينار بالنسبة للأسر.

ب. يعفى من الضريبة أول (٢٥٠٠٠) دينار من الدخل الصافي المتأثري داخل الأردن من النشاط الزراعي.

ج. تفرض الضريبة على دخل المؤسسة المسجلة في المناطق التنموية للمشاريع والأنشطة قبل نفاذ أحكام هذا القانون وفقاً للسنوات والنسب التالية:

- (٢٠١٩) بنسبة ٧%.

- (٢٠٢٠) بنسبة ١٠%.

- (٢٠٢١) بنسبة ١٤%.

- (٢٠٢٢) بنسبة ١٧%.

- (٢٠٢٣) وما تلاها بنسبة ٢٠%.

وذلك بدلاً عن نسب ضريبة الدخل والاعفاء الواردة في قانون الاستثمار النافذ

(www.alrai.com).

د. يعفى القانون الجديد البنوك والقطاع التجاري من الزيادة في نسب الضريبة.

وجاءت هذه التعديلات بناءً على طلب صندوق النقد الدولي، فعلى الأردن توفير (١٠٠) مليون دينار عبر مكافحة جريمة التهرب الضريبي و (١٨٠) مليون دينار يتم تحصيلها عبر ضريبة الدخل. وخصوصاً بعد اشارة الدراسات الاقتصادية والاجتماعية بتقديراتها أن التهرب الضريبي في الأردن يتجاوز (٦٥٠) مليون دينار، وأن (٧٠) مصنعاً فقط في المنطقة الحرة ملتزمة بالضريبة من أصل (٢٣٠٠) مصنع. وأن الدين الداخلي والخارجي للأردن وصل إلى (٢٨) مليار دينار، بنسبة (٩٦%) من الناتج المحلي الإجمالي. وعليه جاءت من ضمن التعديلات رفع الضريبة (١%) على قطاع الاتصالات، ورفع ضريبة الدخل على شركات تعدين الموارد الأساسية الى (٣٠%) بدلاً من (٢٤%)، ماعدا شركات توزيع وتوليد الكهرباء وشركات الوساطة المالية تبقى (٢٤%) (www.albawaba.com).

٢-١. الدخول المعفاة من ضريبة الدخل في الأردن:

إن المشرع الأردني استبعد قسم من الدخول من ضريبة الدخل، وذلك لأسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية ودولية، وردت في المادتين (4) و (5) من قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة (2014) ومن أهم هذه الاعفاءات ما يأتي (صبري، ٢٠١٧: ٣٤٣-٣٤٤):

١. إعفاء دخل المؤسسات الرسمية العامة، والبلديات داخل الأردن.
٢. أرباح الشركات الأجنبية غير العاملة في الأردن، مثل شركة المقر ومكتب التمثيل الواردة إليها عن أعمالها في الخارج.
٣. إعفاء دخل الاوقاف الخيرية ودخل مؤسسة تنمية أموال الأيتام.
٤. تعفى الأرباح الرأسمالية المتحققة من داخل الأردن، باستثناء الأرباح المتحققة على الأصول المشمولة بأحكام الاستهلاك في هذا القانون.
٥. يعفى الدخل الذي يحققه المستثمر غير الأردني المقيم من مصادر خارج الأردن والناشئة من استثمار رأسماله الأجنبي، والعوائد والأرباح وحصيلة تصفية استثماراته، أو بيع مشروعة أو أسهمه بعد إخراجها من الأردن على وفق أحكام قانون الاستثمار أو أي قانون آخر يحل محله.
٦. كامل الدخل الإجمالي للشخص المتحصل من نشاط زراعي داخل الأردن، والنشاط الزراعي يعني إنتاج المحاصيل والحبوب والفواكه والخضراوات وتربية المواشي والاسماك والنحل والطيور والنباتات والزهور والاشجار بما في ذلك انتاج البيض والعسل.
٧. دخل النقابات والاحزاب والهيئات المهنية، بما فيها الغرف التجارية والصناعية، والجمعيات التعاونية والجمعيات الأخرى المسجلة والمرخصة قانوناً من عمل لا يستهدف الربح.
٨. يعفى دخل المؤسسات الدينية والخيرية والتربوية والثقافية والصحية والرياضية التي لا تستهدف الربح.

٩. هناك اتفاقات تعقدها الحكومة لمنع الازدواج الضريبي فإن الدخل الذي تشمله هذه الاتفاقات يعفى من الضريبة بالقدر الذي تنص عليه هذه الاتفاقات.

١-٣. الضريبة العامة على المبيعات وتعديلاتها:

بدأت الأردن بتطبيق الضرائب غير المباشرة في عام (1927) وتعد من أهم أنواع الضرائب غير المباشرة ضريبة المبيعات، بسبب سهولة تطبيقها مقارنة مع الانظمة الضريبية الأخرى ووفرة حصيلتها، وعلى أثر ما حصل من أزمة اقتصادية في الأردن عام (1988)، أدركت الحكومة الأردنية ضرورة تعديل الوضع الاقتصادي ووضع برامج تصحيحية، وقامت الحكومة الأردنية باتخاذ قرارات تقضي بإصلاح النظام الضريبي، ووضع قوانين ضريبية جديدة، (البسطامي، ٢٠٠٦: ٣٥).

منذ إنشاء الضريبة العامة على المبيعات في عام (1994) وإلى الآن تعد من أهم وأكبر رافد مالي لخزينة الدولة، (دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، ٢٠٠٦: ١٣).

إن تطبيق الضريبة العامة على المبيعات كان على مرحلتين:

المرحلة الأولى: بدأت في (1994/6/1) وشملت المستورد والصانع ومقدم الخدمات.

المرحلة الثانية: بدأت في (2001/1/1) وشملت اضافة لما في المرحلة الأولى تاجر الجملة وتاجر التجزئة، وغيرهم من التجار البالغين حد التسجيل.

صادق مجلس الوزراء الأردني على النظام رقم (1) لسنة (2006) نظام معدل لنظام الضريبة الخاصة(*)، ويقرأ مع النظام رقم (80) لسنة (2000)، ويعمل به من تاريخ نشرة

(*) نظام الضريبة الخاصة: هي ضريبة مبيعات تفرض بنسب خاصة أو بمقادير محددة على استيراد أنواع معينة من السلع والخدمات أو بيعها وتدفع لمرة واحدة ولا تتكرر جبايتها وفقاً لإحكام الفقرة (ب) من المادة (٦) من قانون الضريبة العامة على المبيعات.

بالجريدة، والمتضمن تعديل النسب الضريبية لبعض السلع الخاضعة للضريبة الخاصة، وصدر كذلك، نظام معدل لنظام حد التسجيل(*) لغايات الضريبة العامة على المبيعات، ويقرأ مع النظام رقم (81) لسنة (2000)، والمتضمن توحيد حد التسجيل لقطاعي الصناعة والتجارة وتخفيضه إلى (50.000) دينار.

وبعد ذلك صدر في سنة (٢٠١٨) نظام معدل لنظام الضريبة الخاصة وتعديل جداول النسب الضريبية للسلع والخدمات ويقرأ مع النظام رقم (٨٠) لسنة (٢٠٠٠) (www.alrai.com). أما قانون الضريبة العامة على المبيعات المؤقت الذي تم إقراره في سنة (2009)، فيتضمن حد التسجيل لضريبة المبيعات للقطاع الصناعي (50.000) دينار، وللقطاع التجاري (75.000) دينار، ولقطاع الخدمات (30.000) دينار، وهذا يعني إن كل من بلغت مبيعاته حد التسجيل خلال (12) شهراً متتالية، أو أي جزء منها يصبح ملزماً بالتسجيل في شبكة الضريبة العامة على المبيعات.

إن هذه التعديلات المتكررة على قوانين الضريبة جعلت الضرائب غير المباشرة هي الضرائب الأهم، وأصبحت تشكل نسبة مهمة ومتميزة من الإيرادات العامة للدولة، ومن أهم الضرائب غير المباشرة هي الضريبة العامة على المبيعات التي تشكل ما نسبته (48%) من حصة الضرائب وحوالي (10%) من الناتج المحلي الإجمالي، (المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، ٢٠١٤: ٢٢).

إن هذه الضريبة تطبقها معظم دول العالم حيث أنها تعتبر من الضرائب العالمية، حيث أن الدول التي تطبقها تجد فيها مصدراً كبيراً للإيراد، ولها تسميات كثيرة ومختلفة لكن أكثرها شيوعاً هي ضريبة القيمة المضافة (Value Additive Tax: VAT) المطبقة في دول المغرب العربي والسلطة الفلسطينية والدول الأوروبية، ومن بين التسميات الأخرى ضريبة السلع والخدمات (Goods And Services Tax: GST) كما في كندا ونيوزيلندا، وضريبة العائدات السنوية (Turnover Tax) كما في ألمانيا، وضريبة المبيعات (Sales Tax) كما في الأردن واليمن ومصر وسوريا والسعودية، (دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، ٢٠٠٦: ١٥).

١-٤. الضرائب الجمركية:

تعد الضرائب الجمركية من الضرائب غير المباشرة فقد تبنت الحكومات المتعاقبة في الأردن عدداً من التدابير، بهدف دعم تحرير التجارة الخارجية وتشجيع الاستثمارات وأيضاً من أجل رفع القدرة التنافسية للاقتصاد الأردني وللصناعات المحلية على وجه الخصوص، فقد صدر قانون الجمارك في سنة (1988)، بهدف تحديث وتطوير الإجراءات الجمركية لتلبية متطلبات منظمة التجارة العالمية (WTO)، وتم تعديل هذا القانون مرات عديدة وكان آخر تعديل في سنة (2000)، حيث تم تخفيض الحد الأعلى للضريبة الجمركية على السلع المستوردة من (35%) إلى (30%)، وتم هذا التخفيض من أجل زيادة جذب المستثمرين للأردن وتعزيز القدرة التنافسية التصديرية له، ففي سنة (2003) ألغت الحكومة الأردنية الضريبة الجمركية على السلع الرأسمالية المستوردة وعلى مستلزمات الإنتاج.

(*) نظام حد التسجيل: هو الحد الذي يصبح عنده الشخص ملزماً بالتسجيل لدى الدائرة، باعتباره مكلفاً بتحصيل الضريبة والإقرار عنها وتوريدها للدائرة.

علاوة على ما سبق تم إطلاق مشروع تحديث نظام الجمارك ورفع كفاءته في سنة (1997)، وينطوي أحد العناصر الرئيسة لهذا المشروع على حوسبة الاجراءات والبيانات، وذلك عن طريق إدخال النظام الآلي للبيانات الجمركية والإدارة، حيث أن هذا النظام يمارس دوراً حيوياً في التنفيذ عن طريق تزويد أصحاب القرار بالبيانات والمعلومات في الوقت المناسب. إن انضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية (WTO) خفض من الأهمية النسبية للضرائب الجمركية من (37%) إلى (1.9%) وإلى أقل من (6%) في سنة (2012)، في حين زادت الأهمية النسبية للضريبة العامة على المبيعات من (17.1%) خلال المدة (١٩٨٤-١٩٨٩) إلى (47.1%) في المدة (2004-2008)، وإلى أكثر من (49%) في سنة (2012)، (المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، ٢٠١٤: ٢٣).

١-٥. الحوافز والمزايا التي يقدمها قانون تشجيع الاستثمار الأردني:

عند الحديث على النظام الضريبي لأي بلد لا بد من معرفة ما تقدمه قوانين الاستثمار من مزايا للمستثمرين، لأن السياسات الضريبية في أي بلد تؤثر على جاذبيتها الاستثمارية، فالمستثمرون يركزون على بنية الدولة المؤسساتية وعلى جودة البنية التحتية للدولة وغيرها من الخدمات العامة، وتذكر منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) بأنه "ومع العلم بأن الضرائب هي عامل مهم ومؤثر على قرار الاستثمار، إلا أنه ليس العامل المقرر الرئيس". ويكمل النص نفسه بالقول بأن "الاستثمار الأجنبي المباشر يجذب إلى الدول التي تتيح الوصول إلى الأسواق وفرص الربح وتتمتع بنظام قانوني ثابت وعادل وقوانين تنظيمية وتملك ثباتاً بالاقتصاد الكلي واسواق عمالة محترفة وملائمة فضلاً عن بنية تحتية مجهزة كما ينبغي" (المرصد الاقتصادي الأردني المستقل، ٢٠١٥: ٧).

لذلك يعكس قانون تشجيع الاستثمار في الأردن إدراكاً قوياً لفوائد جذب الاستثمار الأجنبي المباشر، وهو يشمل أحكاماً تشجع أصحاب المشاريع المحليين، وإن الأردن تستهدف القطاعات التالية لإعطائها معاملة ضريبية وهي (المستشفيات، الزراعة، النقل البحري، الفنادق، السكك الحديدية، مراكز المؤتمرات والمعارض، المجمعات الترفيهية، والغاز والنفط، ونقل المياه وتوزيعها، ومراكز الاتصال والبحوث والتطوير) وتستفيد هذه القطاعات مما يأتي:

١. الموجودات الثابتة للمشروع تعفى من الرسوم والضرائب، على أن يتم إدخالها إلى الأردن خلال (3) سنوات من تأريخ موافقة اللجنة على قوائم الموجودات الثابتة للمشروع، وللجنة الحق في تمديد هذه المدة إذا تبين لها إن طبيعة المشروع وحجم العمل به يقتضيان ذلك.
٢. قطع الغيار المستوردة للمشروع تعفى من الرسوم والضرائب، على ألا تزيد قيمة هذه القطع عن (15%) من قيمة الموجودات الثابتة التي تلزمها هذه القطع، وعلى أن يتم إدخالها إلى الأردن أو استعمالها في المشروع خلال (10) سنوات من تأريخ بدء الانتاج.
٣. تعفى الموجودات الثابتة اللازمة لتوسيع المشروع أو تحديثه أو تطويره من الرسوم والضرائب، إذا ما أدى ذلك إلى زيادة لا تقل عن (25%) من الطاقة الإنتاجية للمشروع.
٤. إذا حصلت زيادة على قيمة الموجودات الثابتة المستوردة لحساب المشروع سواء أكانت الزيادة ناتجة عن ارتفاع أسعارها في بلد المنشأ أم ارتفاع أجور شحنها أو تغير في سعر التحويل فإن هذه الزيادة تعفى من الرسوم والضرائب، (رحال، ٢٠١١: ٣٠-٣١).
٥. يعفى المشروع من الرسوم والضرائب حسب المنطقة التنموية التي يقع فيها وكما يأتي:

- (25%) إذا كان المشروع في المنطقة التنموية من الفئة (أ).
- (50%) إذا كان المشروع في المنطقة التنموية من الفئة (ب).
- (75%) إذا كان المشروع في المنطقة التنموية من الفئة (ج).
- ٦. تمنح مشاريع المستشفيات والفنادق إعفاءات إضافية من الرسوم والضرائب لمشترياتها من المفروشات والأثاث واللوازم لغايات التحديث والتجديد مرة كل سبع سنوات على الأقل، على أن يتم إدخالها إلى الأردن أو استعمالها في المشروع خلال (4) سنوات من تأريخ موافقة اللجنة على قوائم المشتريات والكميات.
- ٧. إذا نقل المشروع من منطقة تنموية إلى منطقة تنموية أخرى خلال مدة الاعفاء، يعامل المشروع لغايات الاعفاء خلال باقي المدة، معاملة مشاريع منطقة التنمية المنقول إليها، على أن يعلم مؤسسة تشجيع الاستثمار الأردنية بذلك (قانون تشجيع الاستثمار رقم ١٦ لسنة ١٩٩٥).
- ٨. في قانون تشجيع الاستثمار لسنة (2010) تم إنشاء مؤسسة في الأردن تسمى (مؤسسة تشجيع الاستثمار الأردنية) والمركز الرئيس لها في عمان، هذه المؤسسة تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري، وبهذه الصفة يكون لها الحق بالقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها التي تتمثل بجذب الاستثمارات وتشجيعها وترويجها وتنميتها، وتنظيم البيئة الاستثمارية، وتحفيز الحركة الاقتصادية في الأردن، ولهذه المؤسسة الصلاحيات التالية:
- أ. اقتراح السياسة العامة للاستثمار، أي وضع الاستراتيجيات الخاصة بالاستثمارات، والخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.
- ب. دراسة البيئة الاستثمارية وما يرتبط بها من الأنشطة الاقتصادية، والقطاعات الإنتاجية.
- ج. العمل على زيادة تنافسية القطاعات الاقتصادية من خلال التعاون مع الجهات ذات العلاقة لوضع التوصيات اللازمة لزيادة التنافس بين القطاعات.
- د. تقديم الخدمات اللازمة للمستثمر في جميع مراحل تنفيذ المشروع.
- ٩. تم إلغاء قانون تشجيع الاستثمار رقم (16) لسنة (1995) وتعديلاته في المادة (26) من قانون تشجيع الاستثمار لسنة (2010)، على أن تبقى الأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه سارية المفعول، إلى أن يتم إلغاؤها أو تعديلها أو استبدالها على وفق أحكام هذا القانون (قانون تشجيع الاستثمار لسنة 2010).

المبحث الثاني: الأهمية النسبية للإيرادات الضريبية من الإيرادات العامة في الأردن

١-٢. الأهمية النسبية لضرائب الدخل والجمركية والمبيعات والضرائب الأخرى في الإيرادات الضريبية في الأردن:

إن الإصلاح الضريبي الذي انتهجته الأردن سنة (1989) تضمن العديد من التعديلات على القوانين الضريبية، وأضاف الإصلاح أهم ضريبة غير مباشرة في الأردن هي الضريبة العامة على المبيعات، والجدول (١-٢) يبين نسبة مساهمة هذه الضرائب في الإيرادات الضريبية.

الجدول (١-٢) نسبة الضريبة على الدخل والأرباح والضريبة الجمركية والضريبة العامة على المبيعات والضرائب الأخرى من الإيرادات الضريبية في الأردن للمدة (1989-2016) (بآلاف الدنانير الأردنية)

نسبة 5 من 4 (9) = %	نسبة 5 من 3 (8) = %	نسبة 5 من 2 (7) = %	نسبة 5 من 1 (6) = %	الإيرادات الضريبية ٤+٣+٢+١ (٥) =	الضرائب الأخرى (4)	الضريبة العامة على المبيعات(*) (3)	الضرائب الجمركية (2)	الضرائب على الدخل والأرباح (1)	*
١٣,٥١	٢٩,٨١	٣٧,٩١	١٨,٧٥	٢٧٣٩١٩	٣٧٠١٣	٨١٦٦٦	١٠٣٨٥٩	٥١٣٨١	1989
١٤,٥٦	٢٥,٣٣	٣٠,٤٠	٢٩,٦٩	٣٨٣٩٣٩	٥٥٩٢٥	٩٧٢٥٩	١١٦٧٤٢	١١٤٠١٣	1990
١٧,٤٢	٢٥,٥٦	٣٣,٩٠	٢٣,١١	٤٠١٤٨٨	٦٩٩٤٩	١٠٢٦٢٢	١٣٦١٣٢	٩٢٧٨٥	1991
١٥,١٤	٢٢,٩٣	٤٤,٧٩	١٧,١٢	٦٣٩٢٩١	٩٦٧٩٠	١٤٦٦٤٦	٢٨٦٣٥٠	١٠٩٥٠٥	1992
١٥,٨٠	٢٨,٧٨	٣٦,٩٤	١٨,٤٦	٦٤٣٣٦٧	١٠١٦٧٧	١٨٥١٨٩	٢٣٧٦٨٤	١١٨٨١٧	1993
١٤,٦٥	٣٣,٦٣	٣٢,٠٣	١٩,٦٧	٦٩٤٤٣٦	١٠١٧٨٠	٢٣٣٥٧٧	٢٢٢٤٣٩	١٣٦٦٤٠	1994
١٦,٢٧	٣٥,٨٦	٢٧,٧٥	٢٠,١١	٧٥٧٩٥٢	١٢٣٣٥٠	٢٧١٨٣٩	٢١٠٣٣٥	١٥٢٤٢٨	1995
١٤,٦٣	٤٣,٨٦	٢٠,٩١	٢٠,٥٧	٨٤١٠٤٤	١٢٣٠٧٦	٣٦٨٩٦٢	١٧٥٩٤٥	١٧٣٠٦١	1996
٨,٢٣	٤٠,٦٤	٣٢,٣٧	١٨,٧٤	٧٩٨٥٠٧	٦٥٧٦٩	٣٢٤٥٣٨	٢٥٨٤٩٥	١٤٩٧٠٥	1997
٧,٦٦	٤١,٧٩	٣٤,٢٧	١٦,٢٦	٨٥٨٦٥٣	٦٥٧٩٤	٣٥٨٩٠٦	٢٩٤٣١٤	١٣٩٦٣٩	1998
٨,٤٠	٤٢,٧٢	٣١,٥٨	١٧,٢٧	٨٨٤١٢٥	٧٤٢٩٧	٣٧٧٧٧٧	٢٧٩٢٧٩	١٥٢٧٧٢	1999
٧,٤٥	٤٨,٢٨	٢٧,٥١	١٦,٧٣	٩٦١٩٤٤	٧١٧٤٧	٤٦٤٥٠٢	٢٦٤٧٢١	١٦٠٩٧٤	2000
٧,٠٠	٥٠,٤٥	٢٢,٩٢	١٩,٦١	٩٩٦٤٦١	٦٩٨٣٤	٥٠٢٧٤٩	٢٢٨٤٦٩	١٩٥٤٠٩	2001
٧,٣٥	٥١,٠٥	٢١,٩٧	١٩,٦١	١٠٠٣٠٢	٧٣٥٤٦	٥١٠٧٣٧	٢١٩٨١٧	١٩٦٢٠٢	2002
٧,٥٧	٥٥,٠٤	١٩,٣٣	١٨,٠٣	١٠٨٣٢١٦	٨٢١٠٠	٥٩٦٢٧٠	٢٠٩٤٥٤	١٩٥٣٩٢	2003
٨,١٢	٥٧,٤٨	١٨,٥٥	١٥,١٤	١٤٣٨٨٠٤	١١٦٩٥٦	٨٢٧٠٢٨	٢٦٦٩٠٦	٢١٧٩١٤	2004
٨,٧٠	٥٧,٩٥	١٧,٢٦	١٦,٠٦	١٧٦٥٧٩٤	١٥٣٧١٧	١٠٢٣٣٩٦	٣٠٤٩٤٩	٢٨٣٧٣٢	2005
٨,٧٨	٥٧,١٣	١٤,٧٩	١٩,٢٨	٢١٣٣٥٤٩	١٨٧٣٧٤	١٢١٩٠٩٦	٣١٥٦٤٥	٤١١٤٣٤	2006
٨,١١	٥٩,٢٣	١٢,٦٢	٢٠,٠٢	٢٤٧٢١٢٨	٢٠٠٦٦٩	١٤٦٤٣٧٨	٣١٢١٣٦	٤٩٤٩٤٥	2007
٥,٤٥	٦١,٥٤	١١,١٣	٢١,٨٧	٢٧٥٨١٠١	١٥٠٣٣٤	١٦٩٧٣٦٨	٣٠٦٩٩٠	٦٠٣٤٠٩	2008
٤,٣٩	٥٨,٩٧	١٠,٠٧	٢٦,٥٥	٢٨٧٩٩٩١	١٢٦٦٢٧	١٦٩٨٣٤٧	٢٩٠٢٩٩	٧٦٤٧١٨	2009
٢,٦١	٦٦,٩٠	٩,٥٦	٢٠,٩١	٢٩٨٥٩٧٣	٧٧٩٥٥	١٩٩٧٧٧٤	٢٨٥٦٣٣	٦٢٤٦١١	2010
٢,٤٣	٦٦,٣٩	٩,٣٧	٢١,٧٩	٣٠٦٢١٩٥	٧٤٦١٠	٢٠٣٣١١٥	٢٨٦٩٧٥	٦٦٧٤٩٥	2011
٣,٠٦	٦٧,٨٧	٨,٥٢	٢٠,٥٣	٣٣٥١٤٤٢	١٠٢٨١٠	٢٢٧٤٧٤٧	٢٨٥٥٦٨	٦٨٨٣١٧	2012
٣,٠٨	٦٩,٣٤	٨,٨٩	١٨,٦٦	٣٦٥٢٤٩٠	١١٢٧١٤	٢٥٣٢٩١٨	٣٢٤٩٦١	٦٨١٨٩٧	2013
٣,٢٧	٦٩,٦٣	٨,١٠	١٨,٩٨	٤٠٣٧١٧٨	١٣٢١٠٠	٢٨١١٤١١	٣٢٧٣٣١	٧٦٦٣٣٦	2014
٣,٠٤	٦٧,٨٦	٨,١٢	٢٠,٩٦	٤٠٩٦٢١٣	١٢٤٨١٧	٢٧٧٩٩٩٩	٣٣٢٧٦٢	٨٥٨٦٣٥	2015
٢,٦٩	٦٧,٧٨	٧,٣١	٢٢,٢٠	٤٢٥٤٤٤١	١١٤٨٠٦	٢٨٨٣٨٩٩	٣١١٠١٩	٩٤٤٧١٧	2016

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على: المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، الحسابات الختامية من (١٩٨٩ إلى ٢٠١٦).

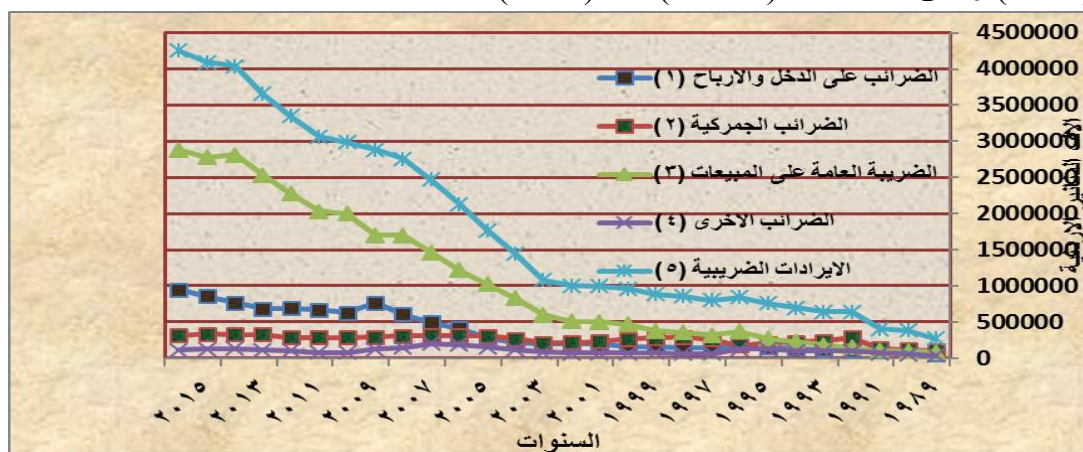
فيما يتعلق بضرريبة الدخل والأرباح نلاحظ من خلال بيانات الجدول (١-٢) إن حصيلة هذه الضريبة شهدت نمواً ملحوظاً خلال مدة الدراسة، حيث ارتفعت من (٥١٣٨١) ألف دينار أردني سنة (1989) إلى (283732) ألف دينار في سنة (2005) وإلى (944717) ألف دينار في سنة (2016)، ويمكن إرجاع ذلك الارتفاع في حصيلة ضريبة الدخل والأرباح إلى كل مما يأتي: (صبري، ٢٠١٧: ٣٤٦-٣٤٨).

(*) البيانات من (١٩٨٩) إلى (١٩٩٤) تمثل ضريبة الاستهلاك وبعدها تم استبدالها بالضريبة العامة على المبيعات سنة (١٩٩٤).

١. ارتفاع إيرادات القطاعات الرئيسية المكونة لحصيلة هذه الضريبة وخاصة إيرادات قطاع الشركات المساهمة (العامة، الخاصة، المالية، البنوك).

٢. الجهود المبذولة من قبل دائرة ضريبة الدخل والمبيعات في رفع مستوى الوعي الضريبي والامتثال الطوعي لدى المكلفين، وجهودهم في عمليات جمع المعلومات المالية والاقتصادية حول الأعمال التي تخص المكلفين، وكذلك الأخذ بمبدأ التقدير الذاتي الذي عزز الثقة والمصادقية بين المكلفين والإدارة، أدت هذه الجهود إلى إضافة مكلفين جدد إلى المكلفين المسجلين، فأدى كل ذلك إلى زيادة الحصيلة الضريبية.

ونلاحظ من بيانات الجدول (١-٢) إن نسبة مساهمة ضريبة الدخل والأرباح في الإيرادات الضريبية كانت متذبذبة من سنة إلى أخرى، إذ بلغت نسبتها (18.75%) سنة (1989) وارتفعت إلى (29.69%) سنة (1990)، ثم انخفضت إلى (22.20%) سنة (2016)، وذلك بسبب تقليل نسب ضريبة الدخل على الأرباح الرأسمالية للبنوك فضلاً عن تقليل نسبة الضريبة على أرباح الشركات. أما بالنسبة للضرائب الجمركية فقد خفض انضمام الأردن إلى منظمة التجارة العالمية (WTO) من الأهمية النسبية للضرائب الجمركية من (37.91%) سنة (1989) إلى (17.26%) سنة (2005) ومن ثم إلى (7.31%) سنة 2016. أما حصيلة الضريبة العامة على المبيعات فقد شهدت ارتفاعاً على طول مدة الدراسة إذ بلغت (81666) ألف دينار أردني سنة (1989) وارتفعت إلى (1023396) ألف دينار سنة (2005) ومن ثم إلى (2883899) ألف دينار سنة (2016)، كذلك نسبة مساهمتها في الإيرادات الضريبية شهدت ارتفاعاً على طول مدة الدراسة إذ بلغت نسبتها (29.81%) سنة (1989)، وارتفعت إلى (57.95%) سنة (2005) ومن ثم إلى (69.63%) سنة (2014)، ولكنها سجلت سنتي (2015 و 2016) ما نسبته (67.80%)، إن هذا الارتفاع راجع إلى التعديلات التي مست هذه الضريبة، كما أنها تتميز بالمرونة وهناك سهولة كبيرة في تحصيلها، فلقد ساهمت بشكل مباشر في تعظيم الإيرادات الضريبية والإيرادات العامة. أما الضرائب الأخرى فأن نسبها من الإيرادات الضريبية متذبذبة بين سنة وأخرى فأعلى نسبة كانت (17.42%) سنة (1991) وأدنى نسبة كانت (2.61%) سنة (2010).



الشكل (١-٢) معدل التغير في الضرائب على الدخل والأرباح والجمركية والمبيعات والضرائب الأخرى وإجمالي الإيرادات الضريبية والفرق بينهما في الأردن للمدة (١٩٨٩-٢٠١٦) المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على الجدول (١-٢).

٢-٢. الأهمية النسبية للإيرادات الضريبية من الإيرادات العامة في الأردن:

في عصرنا الحالي أصبحت الضرائب أداة مهمة من أدوات السياسة المالية التي تمول الإيرادات العامة، فالإقتصاد الأردني يعتمد بشكل كبير على الضرائب لذلك نجد نسبة مساهمتها في الإيرادات العامة كبيرة، وما يهمنا في هذا الصدد هو معرفة حجم الإيرادات الضريبية ونسبة مساهمتها في الإيرادات العامة وهذا ما يوضحه الجدول (٢-٢).

الجدول (٢-٢) نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية في الإيرادات العامة للأردن للمدة (١٩٨٩-٢٠١٦) (بآلاف الدنانير الاردنية)

السنة	الإيرادات الضريبية (١)	الإيرادات العامة (٢)	نسبة (١) من (٢) = (٣) %
1989	٢٧٣٩١٩	٨٥٥٤٧٨	٣٢,٠١
1990	٣٨٣٩٣٩	٩٣٨٢٠٨	٤٠,٩٢
1991	٤٠١٤٨٨	١١١١٩٦٧	٣٦,١٠
1992	٦٣٩٢٩١	١٣٥٨٧٢٧	٤٧,٠٥
1993	٦٤٣٣٦٧	١٤٠٦٢٩٦	٤٥,٧٤
1994	٦٩٤٤٣٦	١٥٣٧٣٣٧	٤٥,١٧
1995	٧٥٧٩٥٢	١٦١٩٩٨٣	٤٦,٧٨
1996	٨٤١٠٤٤	١٧٢٣٢٢٥	٤٨,٨٠
1997	٧٩٨٥٠٧	١٦٢٠٨٤٠	٤٩,٢٦
1998	٨٥٨٦٥٣	١٧٠١٣٨٤	٥٠,٤٦
1999	٨٨٤١٢٥	١٨١٥٩٤٥	٤٨,٦٨
2000	٩٦١٩٤٤	١٨٥٠٣٢٣	٥١,٩٨
2001	٩٩٦٤٦١	١٩٦٧٩٩٢	٥٠,٦٣
2002	١٠٠٠٣٠٢	٢٠١٦٦٩٨	٤٩,٦٠
2003	١٠٨٣٢١٦	٢٣٦٣٤١٢	٤٥,٨٣
2004	١٤٣٨٨٠٤	٢٨١٤٢٩٢	٥١,١٢
2005	١٧٦٥٧٩٤	٣٠٦٤٠٣١	٥٧,٦٢
2006	٢١٣٣٥٤٩	٣٤٦٨٩٨٠	٦١,٥٠
2007	٢٤٧٢١٢٨	٣٩٧١٤٨٠	٦٢,٢٤
2008	٢٧٥٨١٠١	٥٠٩٣٦٩٣	٥٤,١٤
2009	٢٨٧٩٩٩١	٤٥٢١٢٨٦	٦٣,٦٩
2010	٢٩٨٥٩٧٣	٤٦٦٢٧٩٩	٦٤,٠٣
2011	٣٠٦٢١٩٥	٥٤١٣٨٨٧	٥٦,٥٦
2012	٣٣٥١٤٤٢	٥٠٥٤٣٠٠	٦٦,٣٠
2013	٣٦٥٢٤٩٠	٥٧٥٨٩٣٢	٦٣,٤٢
2014	٤٠٣٧١٧٨	٧٢٦٧٦٦١	٥٥,٥٤
2015	٤٠٩٦٢١٣	٦٧٩٦٤٠١	٦٠,٢٧
2016	٤٢٥٤٤٤١	٧٠٦٩٦٨١	٦٠,١٧

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على: المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، الحسابات الختامية من ١٩٨٩ إلى ٢٠١٦.

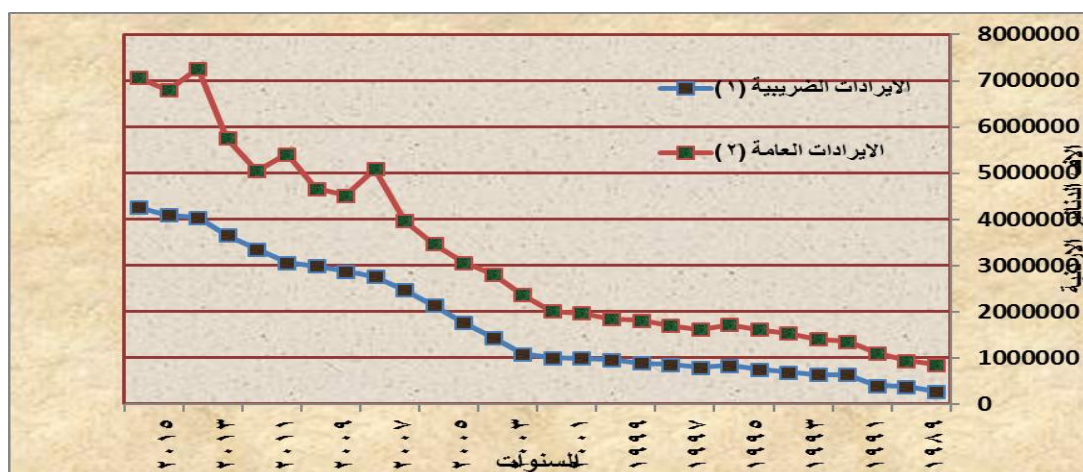
لقد عرفت الإيرادات الضريبية ارتفاعاً منذ بداية الإصلاح الضريبي سنة (1989) وذلك بسبب مواصلة حكومة الأردن إصلاحاتها للنظام الضريبي، ومن هذه الإصلاحات هي تشريعات ضريبية جديدة فقد استحدثت ضريبة جديدة هي الضريبة العامة على المبيعات وغيرها من التعديلات والاجراءات. أما الإيرادات العامة للأردن فوجدتها كذلك في ارتفاع مستمر على طول المدة (1989-2016).

أما نسبة الإيرادات الضريبية من الإيرادات العامة فقد بلغت نسبتها (32.01%) سنة (1989) وارتفعت إلى نسبة (40.92%) سنة (1990) لتتخفص إلى نسبة (36.10%) سنة (1991) لتبدأ بالارتفاع في السنوات اللاحقة حين بلغت (50.46%) سنة (1998)، أما سنة (1999) فقد بلغت نسبة مساهمتها (48.68%) من الإيرادات العامة، أما في المدة من سنة (2000) إلى سنة (2004) فقد بقيت نسبة مساهمتها ضمن المعدل السابق إذ بلغت (51.12%) سنة (2004)، وفي سنة (2005) ارتفعت إلى أن بلغت ما نسبته (57.62%) وواصلت الارتفاع إلى أن سجلت أعلى نسبة بلغت (66.30%) سنة (2012) أما السنوات الباقية من مدة الدراسة أستمريت ضمن المعدل السابق، وهذه الزيادة يمكن ارجاعها إلى السبب نفسه وهو مواصلة الإصلاحات الضريبية من قبل حكومة الأردن، ومن بين أهم تلك الإصلاحات هي إضافة الضريبة العامة على المبيعات، ويمكن إن نلاحظ من الجدول (٢-٢) العمود (٣) وهو الخاص بنسب الإيرادات الضريبية من الإيرادات العامة إذ نلاحظ بين مدة وأخرى ترتفع هذه النسبة وترجع تنخفض لتستمر ضمن معدل الارتفاع والانخفاض وترجع ترتفع مرة أخرى إلى معدل معين مثل سنة (2012) ارتفعت إلى ما نسبته (66.30%) ورجعت إلى الانخفاض التدريجي إلى أن بلغت (60.17%) سنة (2016) وبقيت ضمن المعدل السابق، ولكن يمكن أن نرجع سبب هذا التفاوت بين الارتفاع والانخفاض إلى ما يأتي (صبري، ٢٠١٧: ٣٥٠):

١. ارتفاع حجم التهرب الضريبي في الأردن وهذا إثر بشكل كبير على حصيله ضريبة الدخل وبالتالي على نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية في الإيرادات العامة، إذ إن مشكلة التهرب الضريبي تعد من المشكلات المهمة التي تواجه الإدارة الضريبية، فقد توصلت إحدى الدراسات الاقتصادية إلى أن حجم التهرب الضريبي في الأردن يصل إلى (695) مليون دينار.
٢. اتساع نطاق الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الأردني، حيث توصلت إحدى الدراسات الاقتصادية إلى إن حجم الاقتصاد غير الرسمي يصل إلى (21.7%) من الناتج المحلي الإجمالي للأردن، وكذلك قدر صندوق النقد الدولي حجم الاقتصاد غير الرسمي في الاقتصاد الأردني في تقريره بعنوان (التوقعات الاقتصادية الإقليمية: الشرق الأوسط وشمال افريقيا) إذ إن حجم الاقتصاد غير الرسمي يبلغ (26%) من الناتج المحلي الإجمالي، حيث أن وجود الاقتصاد غير الرسمي يؤثر باتجاهين في حجم الإيرادات الضريبية هما:

الاتجاه الأول: عدم التزام المؤسسات العاملة في الاقتصاد غير الرسمي بدفع الضريبة.

الاتجاه الثاني: يدفع المؤسسات العاملة في القطاع الرسمي إلى التهرب الضريبي، لأن أسعار المنتجات التي تقدمها المؤسسات غير الرسمية أقل من أسعار القطاع الرسمي، لأنها لا تتحمل تكاليف الضرائب.



الشكل (٢-٢) معدل التغير في إجمالي الإيرادات الضريبية والإيرادات العامة والفرق بينهما في الأردن للمدة (١٩٨٩-٢٠١٦)

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على الجدول (٢-٢).

المبحث الثالث: واقع النظام الضريبي العراقي

١-٣. الأهمية النسبية للضرائب المباشرة وغير المباشرة في تمويل الإيرادات الضريبية في العراق
إن أنواع الضرائب التي يتكون منها إجمالي الضرائب المباشرة في العراق هي ضريبة الدخل وضريبة العقار وضريبة العرصات، أما إجمالي الضرائب غير المباشرة يتكون من الضريبة الجمركية وضريبة الانتاج وضريبة المبيعات.

الجدول (١-٣) نسب مساهمة إجمالي الضرائب المباشرة وإجمالي الضرائب غير المباشرة في

تمويل الإيرادات الضريبية في العراق للمدة من (٢٠٠٤-٢٠١٦)

(مليون دينار عراقي)

السنة	إجمالي الضرائب المباشرة (١)	إجمالي الضرائب غير المباشرة (٢)	إجمالي الإيرادات الضريبية (٢+١) (٣) =	نسبة (١) من (٣) = % (٤)	نسبة (٢) من (٣) = % (٥)
2004	٧٣٥٦٨	٨١٣١٤	١٥٤٨٨٢	٤٧,٤٩	٥٢,٥٠
2005	١٨٤٠٧١	٢٩٠٧٩٤	٤٧٤٨٦٥	٣٨,٧٦	٦١,٢٣
2006	٣٠٦٨٧٢	٢٨٢٧٧٩	٥٨٩٦٥١	٥٢,٠٤	٤٧,٩٥
2007	٤٣٨٩٣١	٦٦٢٥٧٢	١١٠١٥٠٣	٣٩,٨٤	٦٠,١٥
2008	٥٢٥٢٥١	٤٣٥٦٧٨	٩٦٠٩٢٩	٥٤,٦٦	٤٥,٣٣
2009	٦٠٣٠٤٠	١١١٩٤٧٥	١٧٢٢٥١٥	٣٥,٠٠	٦٥,٠٠
2010	٧٢٢٢٦٤	١٠٠٢٨١٨	١٧٢٥٠٨٢	٤١,٨٦	٥٨,١٣
2011	٨٧٣٥٤٠	٥٣٤٥٤٥	١٤٠٨٠٨٥	٦٢,٠٣	٣٧,٩٥
2012	١١٤٦٩٤١	١٤٨٦٢٥٣	٢٦٣٣١٩٤	٤٣,٥٥	٥٦,٤٤
2013	١٣٥٧٨٣٢	٢٠٦٢١٤٤	٣٤١٩٩٧٦	٣٩,٧٠	٦٠,٢٩
2014	١٤٦٣٩٩٧	٢٧٩٩٦٨٤	٤٢٦٣٦٨١	٣٤,٣٣	٦٥,٦٦
2015	١٧٢٣٦٨٩	٤٥١٦٨١١	٦٢٤٠٥٠٠	٢٧,٦٢	٧٢,٣٧
2016	٣٤٠٨٤١٩	١١٢٢٠٣٢	٤٥٣٠٤٥١	٧٥,٢٣	٢٤,٧٦

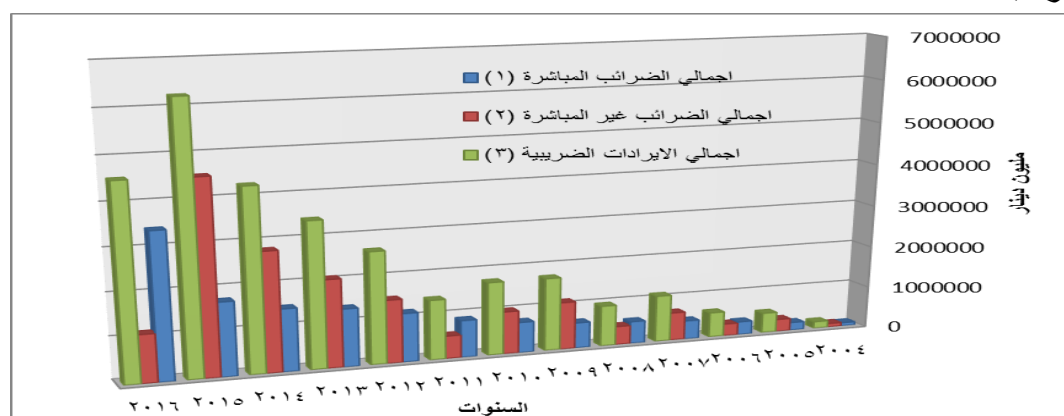
المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على:

- جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة الموازنة، الهيئة العامة للضرائب، قسمي التخطيط والمتابعة، وقسم العقار والعرصات للسنوات ٢٠٠٤-٢٠١٦.
- جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة الموازنة، الهيئة العامة للجمارك، قسمي الضرائب الجمركية وضريبة الإنتاج للسنوات ٢٠٠٤-٢٠١٦.
- جمهورية العراق، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، قسم المعلومات الفنية، جداول الحسابات الختامية للسنوات ٢٠٠٤-٢٠١٦.

يلاحظ من الجدول (١-٣) إن نسبة مساهمة إجمالي الضرائب المباشرة في الإيرادات الضريبية كانت متفاوتة من سنة لأخرى، وقد حققت أعلى نسبة في سنة (٢٠١٦) إذ بلغت (٧٥,٢٣%)، والسبب في هذه الزيادة في عام (٢٠١٦) يعود إلى فرض ضرائب جديدة كضريبة تذاكر السفر، والضريبة على السكائر، والأبرز هو فرض ضريبة على بطاقات تعبئة الهاتف النقال وشبكة الانترنت. وقد حققت أدنى نسبة مساهمة في عام (٢٠١٤) إذ بلغت (٣٤,٣٣%)، وهذه النسب منخفضة مقارنة بنسب مساهمة إجمالي الضرائب غير المباشرة.

أما نسبة مساهمة إجمالي الضرائب غير المباشرة في الإيرادات الضريبية هي الأخرى كانت متفاوتة من مدة إلى أخرى فقد بلغت نسبتها (٥٢,٥٠%) سنة (٢٠٠٤)، وسبب ارتفاع هذه النسبة لأنها اعتمدت بشكل كبير على الضرائب الجمركية وانعدام أنواع الضرائب الأخرى في تلك السنة، وسجلت أدنى نسبة مساهمة في سنة (٢٠١٦) إذ بلغت (٢٤,٧٦%) وذلك بسبب السعر المنخفض للضريبة الجمركية والبالغ (٥%) وهي نسبة ضريبة إعادة اعمار العراق التي حلت محل الضريبة الجمركية، فضلاً عن انخفاض نسب مساهمة ضريبة المبيعات في إجمالي الضرائب غير المباشرة بسبب فرضها على المبيعات والخدمات التي تقدمها الفنادق والمطاعم من الدرجة الأولى والممتازة فقط.

أما أعلى نسبة مساهمة لإجمالي الضرائب غير المباشرة في الإيرادات الضريبية بلغت ما نسبته (٧٢,٣٧%) سنة (٢٠١٥)، والسبب يعود إلى تحسين الوضع الاقتصادي للدولة وارتفاع إنتاجية المعامل والمصانع في الدولة، فضلاً عن ارتفاع فاعلية الادارة الضريبية في تحصيل الضرائب.



الشكل (١-٣) معدل التغير في إجمالي الضرائب المباشرة وإجمالي الضرائب غير المباشرة وإجمالي الإيرادات الضريبية والفرق بينهما في العراق للمدة (٢٠١٦-٢٠٠٤) المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على الجدول (١-٣).

٢-٣. الأهمية النسبية للإيرادات الضريبية من الإيرادات العامة في العراق
الجدول (٢-٣) نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية في الإيرادات العامة في العراق للمدة من
(٢٠٠٤-٢٠١٦) مليون دينار عراقي

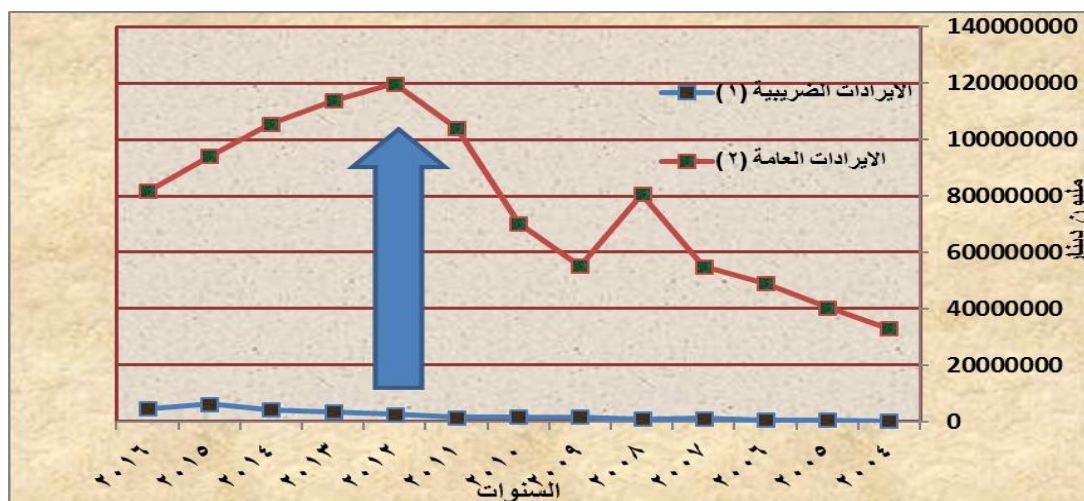
السنة	الإيرادات الضريبية (١)	الإيرادات العامة (٢)	نسبة (١) من (٢) = (٣) %
2004	١٥٤٨٨٢	٣٢٩٨٨٨٥١	٠,٤٦
2005	٤٧٤٨٦٥	٤٠٤٣٥٧٤٠	١,١٧
2006	٥٨٩٦٥١	٤٩٠٥٥٥٤٥	١,٢٠
2007	١١٠١٥٠٣	٥٤٩٦٤٨٥٠	٢,٠٠
2008	٩٦٠٩٢٩	٨٠٦٤١٠٤١	١,١٩
2009	١٧٢٢٥١٥	٥٥٢٤٣٥٢٦	٣,١١
2010	١٧٢٥٠٨٢	٧٠١٧٨٢٢٣	٢,٤٥
2011	١٤٠٨١٨٥	١٠٣٩٨٩٠٨٩	١,٣٥
2012	٢٦٣٣١٩٤	١١٩٨١٧٢٢٤	٢,١٩
2013	٣٤١٩٩٧٦	١١٣٨٤٠٠٧٦	٣,٠٠
2014	٤٢٦٣٦٨١	١٠٥٦٠٩٨٤٦	٤,٠٣
2015	٦٢٤٠٥٠٠	٩٤٠٤٨٣٦٤	٦,٦٣
2016	٤٥٣٠٤٥١	٨١٧٠٠٨٠٣	٥,٥٤

المصدر: من أعداد الباحث بالاعتماد على:

- الجدول (١-٣) عامود الإيرادات الضريبية.
- وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، قسم المعلومات الفنية، جداول الحسابات الختامية ما عدا عام ٢٠١٥ و ٢٠١٦ تم اعتماد الموازنة التقديرية.

يلاحظ من الجدول (١-٣) إن أدنى نسبة مساهمة للإيرادات الضريبية في الإيرادات العامة بلغت (٠,٤٦%) في سنة (٢٠٠٤)، وبعدها ارتفعت هذه النسبة إلى أن بلغت (٣,١١%) سنة (٢٠٠٩) وأن السبب في انخفاض نسبة المساهمة في بداية مدة الدراسة هو احتلال العراق عام (٢٠٠٣) وتدهور الوضع الأمني للبلد وتدمير البنى التحتية، وتدمير أغلب المؤسسات الحكومية، الأمر الذي صعب من مهمة تحصيل الضرائب، فضلاً عن زيادة الإيرادات النفطية والتي قللت من أهمية الإيرادات الأخرى ولا سيما الضريبية.

أما أعلى نسبة مساهمة بلغت (٦,٦٣%) سنة (٢٠١٥) تليها سنة (٢٠١٦) بنسبة مساهمة بلغت (٥,٥٤%)، وإن سبب ذلك يعود إلى الزيادة الحقيقية في حصيلة الضرائب، إذ تم (فرض ضريبة المبيعات على بطاقات تعبئة الهاتف النقال وشبكة الانترنت، وعلى تذاكر السفر، وشراء السيارات وعلى السكائر والمشروبات الكحولية). وهذه النسب متواضعة لا تحقق أي أهمية تذكر إلى الإيرادات العامة مقارنة بالإيرادات النفطية.



الشكل (٢-٣) معدل التغير في إجمالي الإيرادات الضريبية والإيرادات العامة في العراق والفرق بينهما للمدة من (٢٠٠٤-٢٠١٦)

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على الجدول (٢-٣).

٣-٣. إمكانية استفادة العراق من الإصلاح الضريبي الأردني

١. يجب أن تكون هناك دراسات حقيقية لتحديد الاقتصاد الخفي والذي لا يخضع للضريبة في العراق. وبوجوده وبدون تحديد يكون هناك هدر وضياح للمال العام وحقوق الدولة والمجتمع.
٢. ضرورة استعمال الضريبة كأداة للتنمية الاقتصادية وتحفيز بعض النشاطات الاقتصادية المهمة والتقليل من نشاطات أخرى ثانوية.
٣. يجب الاستفادة من تجربة الأردن في مكافحة التهرب الضريبي وجعله أقل ما يمكن.
٤. يجب تنمية الإيرادات الضريبية وتكون رديفة للإيرادات النفطية. حيث أنها تكون الأولى أكثر استقراراً من الثانية.
٥. يمكن للعراق العمل على تطوير ضريبة المبيعات على ضوء تجربة الأردن لأن أعلى نسبة حققتها من إجمالي الضرائب غير المباشرة كانت (٣٧,٠%) سنة (٢٠٠٦) وهذه النسبة متدنية جداً، والسبب في تدني نسبة هذه الضريبة هو فرضها على المبيعات والخدمات التي تقدمها الفنادق والمطاعم من الدرجة الأولى والممتازة فقط، ويمكنها كذلك دمج الإدارات الضريبية الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة تحت لواء إدارة واحدة، كما يمكنها ربط جميع الوزارات والدوائر الحكومية بشبكة معلومات واحدة من أجل حصر جميع المكلفين الخاضعين للضرائب.

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً. الاستنتاجات

١. أصبح الإصلاح الضريبي قضية أساسية ليس للأردن والعراق فقط وإنما تتطلبها أغلب النظم الضريبية في دول العالم، وذلك لتطور دور الضريبة وانتقاله من مجرد وسيلة تمويلية إلى أداة لتفعيل الاقتصاد الوطني، لما لها من آثار على المشروعات في تحقيق الأهداف الاقتصادية للدولة.
٢. إن المصدر الرئيسي للإيرادات العامة في الأردن هي الإيرادات الضريبية حيث ساهمت سنة (٢٠١٦) بـ (٦٠,١٧%) من الإيرادات العامة.
٣. تعتمد الأردن على الضرائب غير المباشرة في الحصول على الإيرادات المالية اللازمة لتغطية الانفاق العام، ونلاحظ ذلك من خلال نسبة مساهمة ضريبة المبيعات في الإيرادات الضريبية إذ

- بلغت نسبة مساهمتها (٦٧,٧٨%) سنة (٢٠١٦)، وتحل ضريبة الدخل المرتبة الثانية إذ بلغت أعلى نسبة مساهمة لها في الإيرادات الضريبية خلال مدة الدراسة (٢٢,٢٠%) سنة (٢٠١٦).
٤. توصلت إحدى الدراسات الاقتصادية إلى أن حجم التهرب الضريبي في الأردن يصل إلى (٦٩٥) مليون دينار، فضلاً عن تقدير صندوق النقد الدولي لحجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن فيقدره بـ (٢٦%) من الناتج المحلي الإجمالي، وهذا يؤثر بشكل سلبي على حصيلته الإيرادات الضريبية ومساهمتها في الإيرادات العامة.
٥. إن كثرة التعديلات التي أدخلت على القوانين الضريبية في الأردن وخاصةً التعديلات التي أدخلت على قانون ضريبة الدخل أدت إلى عدم فهم النصوص القانونية المتعلقة بالضريبة بشكل دقيق والالتزام بها مما شجع المكلفين ببذل الجهود للتهرب من دفع الضريبة.
٦. عدم تنوع القطاعات المكونة للناتج المحلي الإجمالي في العراق، وضعف دور القطاع الخاص والاعتماد على الإيرادات النفطية بنسبة تصل إلى (٩٥%) في تمويل الانفاق العام، فذلك يُعد سبباً رئيساً في تهميش دور الضرائب في التمويل.
٧. ضعف أداء الحكومة العراقية في مجال الانفاق العام وكفاءته، وهذا واضح بشكل كبير من خلال النسب المتدنية للإيرادات الضريبية من الإيرادات العامة، إذ إن الشفافية والنزاهة في الانفاق العام تجعل المكلفين يدفعون الضرائب وهم مطمئنون على ما استقطع من أموالهم بانها سوف لن تذهب إلى جيوب الفاسدين أو أن تنفق في أوجه إنفاق غير ذات أهمية.

ثانياً. التوصيات

١. إن عملية الإصلاح الضريبي لأي دولة تتطلب تحديد للأهداف ذات الأولوية والعمل على تحقيقها مع الأخذ بنظر الاعتبار أنواع الضرائب التي تتماشى مع الظروف والاضاع الاقتصادية التي تعيشها تلك الدولة.
٢. ضرورة العمل على تنمية وتطوير الكادر العامل في الإدارات الضريبية، وتزويدها بأحدث المعلومات والمهارات والخبرات، فضلاً عن تشجيع أجراء المزيد من الدراسات والاهتمام بمراكز البحث والتطوير بغية تحسين مستوى الأداء العام للدوائر الضريبية.
٣. تشجيع الاستثمار المحلي والاجنبي في الأردن والعراق من خلال زيادة الحوافز الضريبية الممنوحة للمستثمرين في قوانينهم الاستثمارية، لزيادة معدلات النمو الاقتصادي في البلدين.
٤. ضرورة العمل على تنمية ونشر الوعي الضريبي بين المواطنين، والتعريف بأهمية الإيرادات العامة في تمويل الانفاق العام وبث القناعة بأهمية الالتزام بدفع الضرائب في مواعيدها المحددة، ومنح الحوافز التشجيعية للمكلفين الملتزمين بتقديم كشف التقدير الذاتي الصحيح، لتقوية العلاقة والثقة بين المكلفين والدولة مما يساعد على زيادة الاستجابة الطوعية لدى المكلفين والحد من حالات التهرب الضريبي.
٥. العمل على تحسين نوعية الخدمات المقدمة من قبل الدولة العراقية، فعندما يوجه انفاق جزء من الإيرادات الضريبية على شكل خدمات عامة يشجع ذلك المكلفين على الالتزام أكثر بدفع ما عليهم من ضرائب.
٦. ضرورة قيام الحكومة العراقية بدراسة مستفيضة ومخطط لها مسبقاً قبل العمل على تعديل وتطوير التشريعات الضريبية بما فيها من قوانين وناظمة وتعليمات، لكسب احترام وثقة الافراد بالقانون

الضريبي، فضلاً عن تبسيط الاجراءات الضريبية وتسهيلها على المكلفين وتحقيق العدالة الضريبية.

٧. ضرورة تنويع مصادر التمويل في العراق وتقليل الاعتماد على النفط، وذلك عن طريق الاهتمام بالقطاع الصناعي والزراعي وتشجيع القطاع الخاص لأنه يساهم في توسيع حجم الوعاء الضريبي ومن ثم زيادة الإيرادات الضريبية.

٨. ضرورة العمل على ترشيد الانفاق العام على اوجه الانفاق الضرورية، ومحاربة الفساد المالي والاداري والارتقاء بمستوى الخدمات الضريبية المقدمة، من أجل الوصول إلى خدمات ضريبية ذات جودة عالية معتمدة على رفع مستوى الشفافية وعلى تطوير وتحديث وتبسيط الخدمات الضريبية مما يحافظ على الإيرادات العامة.

المصادر:

١. البسطامي، مؤيد عبد الرؤوف درويش، (٢٠٠٦)، ضريبة القيمة المضافة المطبقة في فلسطين وضريبة المبيعات المطبقة في الأردن (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
٢. البوابة، معلومات متاحة على الموقع (www.albawaba.com).
٣. جمهورية العراق، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، قسم المعلومات الفنية، جداول الحسابات الختامية للسنوات ٢٠٠٤-٢٠١٦.
٤. جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة الموازنة، الهيئة العامة للجمارك، قسمي الضرائب الجمركية وضريبة الإنتاج للسنوات ٢٠٠٤-٢٠١٦.
٥. جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة الموازنة، الهيئة العامة للضرائب، قسمي التخطيط والمتابعة، وقسم العقار والعرضات للسنوات ٢٠٠٤-٢٠١٦.
٦. رحال، مصطفى حسين، (٢٠١١)، أثر قانون ضريبة الدخل المؤقت رقم (٢٨) لسنة ٢٠٠٩ في تشجيع الاستثمار في الأردن، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاعمال، جامعة الشرق الاوسط للدراسات العليا، الأردن.
٧. صبري، جمال طارق محمد، (٢٠١٧)، ضريبة الدخل ودورها في الإيرادات العامة في الأردن دراسة تحليلية للمدة ٢٠٠٤-٢٠١٤، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد ٥٢، ٥٢.
٨. عين الرأي، معلومات متاحة على الموقع (www.alrai.com).
٩. قانون تشجيع الاستثمار رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥، الاردن.
١٠. قانون تشجيع الاستثمار لسنة ٢٠١٠، الاردن.
١١. المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، (٢٠١٤)، التهرب الضريبي في الأردن (أسبابه، وطرقه، وحجمه)، عمان، الأردن.
١٢. المرصد الاقتصادي الاردني المستقل، (٢٠١٥)، العبء الضريبي في الأردن: واقع وافاق، الأردن.
١٣. المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة المالية، الحسابات الختامية من ١٩٨٩ إلى ٢٠١٦.
١٤. وزارة المالية، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، التقرير السنوي للسنوات (٢٠٠٦ و ٢٠١٤)، الأردن.