

## السياسة الضريبية في العراق

### في ظل توجهات البرامج المالية لصندوق النقد الدولي

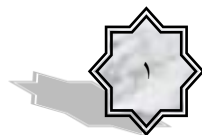
#### المقدمة:-

تشكل السياسة الضريبية عنصراً مهماً في السياسة المالية والاقتصادية في معظم الدول، نظراً لكونها أداة لتحقيق التوازن الاقتصادي من خلال التأثير المباشر على الطلب الكلي خاصة اذا ما استطاعت الدول تطبيق قواعدها الاساسية بصورة صحيحة وعادلة.

تحتل السياسة الضريبية في الدول المتقدمة مكانة مهمة من خلال استخدام الادوات المختلفة في تحقيق الاهداف المالية المرجوة منها، والتي ترفد الموازنة العامة باليرادات المالية التي تساهم في تغطية العديد من النفقات العامة وتجنب العجز المالي وتجاوز الازمات المالية، كما يمكنها ان تساهم في تحقيق اهداف اخرى مثل اعادة توزيع الدخل بين افراد المجتمع.

اما في الدول النامية ومنها العراق وأغلب الدول النفطية فقد كانت السياسة الضريبية غير قادرة على تحقيق اهداف الضريبة المالية والاقتصادية والاجتماعية؛ لاعتماد هذه الدول على إيراداتها النفطية وانفاقها بالشكل الذي لا يؤدي الى بناء اقتصاد وطني متكامل، فضلاً عن انخفاض الدخل القومي لهذه الدول نتيجة ضعف النشاط الاقتصادي وعدم تطوره بصورة كافية، الامر الذي ادى الى ضعف فاعلية السياسة الضريبية فيها مما اسهم في تعرض هذه الدول الى العجز المالي، والذي يعني زيادة النفقات العامة على الإيرادات العامة ولجوء هذه الدول الى سد العجز وتمويله بأدوات قد تسهم في الاخرى بخلق مشاكل اقتصادية جديدة، لا سيما الاقتراض الذي يؤدي الى زيادة عرض النقد وتفاقم معدلات التضخم، فضلاً عن الاقتراض من الخارج قد يوقع البلدان النامية بشروط القروض الخارجية المؤدية الى عجز في ميزان المدفوعات بسبب تراكم الديون وارتفاع قيمة خدماتها.

وفي ظل الصعوبات اعلاه لجأت عديد من الدول الى صندوق النقد الدولي من اجل مساعدتها من الخروج من هذه الازمة التي عجزت عن مواجهتها بصورة منفردة، ودخلت مع الصندوق في برامج مالية تمثل حزمة من السياسات المالية والاقتصادية المتناسقة التي تهدف الى تحقيق التوازن الاقتصادي من خلال تخفيض الطلب الكلي وزيادة العرض الكلي.



إن البرامج المالية لصندوق النقد الدولية تنطلق من حقيقة مفادها ان تفاقم العجز المالي واستمراره يؤدي الى متغيرات مالية واقتصادية؛ لذا انصب اهتمام هذه البرامج على معالجة العجز المالي وتخفيضه الى مستويات تساهم في تحقيق التوازن الاقتصادي واستمرار النمو الاقتصادي لهذه الدول.

وبما ان السياسة الضريبية تساهم في تحقيق الإيرادات العامة لموازنة الدولة، احتل الإصلاح الضريبي مكانة في برنامج صندوق النقد الدولي، نلاحظ ان الدول وبالأخص العراق كان بحاجة الى هذه التجربة طالما ان اقتصاده يتجه نحو اقتصاد السوق، لذا بدأ بالارتباط مع صندوق النقد الدولي ببرامج مالية تساعده في حل المشاكل المالية والاقتصادية واعادة الهيكلة المالية والمصرفية وفق معايير وأسس دولية.

لذا سنتناول في هذا البحث موضوع السياسة الضريبية في العراق في ظل توجهات البرامج المالية لصندوق النقد الدولي، فنتناول في المبحث الاول الاطار المفاهيمي (النظري) للسياسة الضريبية من حيث تعريفها وتوضيح اهدافها في الدول المتقدمة والنامية بالاعتماد على معيار درجة التطور في التمييز في السياسة الضريبية بين المجموعتين، فضلاً عن الاشارة الى الهيكل الضريبي لتلك الدول والذي غالبا ما يتكون من الضرائب المباشرة وغير المباشرة بوصفها ادوات السياسة الضريبية.

اما في المبحث الثاني فنتناول التعريف بالبرامج المالية لصندوق النقد الدولي خصوصاً في مجال معالجة العجز المالي من خلال تخفيض النفقات وزيادة الإيرادات والوقوف على اهم توجهات هذا الصندوق في مجال السياسة الضريبية والإصلاح الضريبي المطلوب في نطاق الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

اما في المبحث الثالث فنتناول واقع السياسة الضريبية في العراق وآفاقها المستقبلية، ومناقشة انعكاس هذه السياسة على الإيرادات الضريبية من خلال تناول ادوات واجراءات هذه السياسة على طول مراحل التشريع الضريبي في العراق، ومدى انسجامها مع توجهات صندوق النقد الدولي.

وفي الختام يتم التوصل الى مجموعة من الاستنتاجات التي يبني على اساسها توصيات هذا البحث.

## المبحث الاول: الاطار المفاهيمي للسياسة الضريبية واهدافها

سنتناول في هذا المبحث مفهوم السياسة الضريبية وعناصرها ومراحل تطورها، بدءاً من الفكر المالي التقليدي لغاية الفكر المعاصر، كما سنتعرف على اهدافها في الدول المتقدمة والنامية مستعرضين السمات والخصائص العامة للنظام الضريبي لكل منها.

### المطلب الأول: مفهوم السياسة الضريبية وتطورها

#### الفرع الاول: مفهوم السياسة الضريبية

اختلف الباحثون في وضع تعريف للسياسة الضريبية بسبب اختلاف وجهات النظر، فقد عرفت بأنها: (جزء من برنامج تخططه الدولة عن عمد لإحداث آثار مرغوبة وتجنب آثار غير مرغوبة على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي تحقيقاً لأهداف المجتمع). ويتبين من هذا التعريف أنه يركز على اهداف السياسة الضريبية في تجنب الآثار غير المرغوبة وتحقيق الآثار المرغوبة.

كما عرفت بأنها: (مجموعة من الاتجاهات العامة التي تعلن عنها الدولة مسبقاً بصيغة احكام قانونية يتضمنها التشريع الضريبي للتعبير عن نيتها في تحقيق مجموعة أو هيكل من الاهداف الاجتماعية والاقتصادية والمالية والسياسية). ويلاحظ ان هذا التعريف أعطى اشارة صريحة الى التشريع في السياسة الضريبية و اضاف بعداً قانونياً لها فضلاً عن الاهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية التي تسعى لتحقيقها في ضوء هذه السياسة.

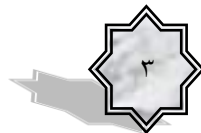
ويمكن تعريف السياسة الضريبية بأنها (الفن الذي يبحث في سلوك السلطة العامة وتمارسه الدولة لتوجيه ضرائبها على وفق الاهداف التي تسعى اليها وفقاً لسياسة وفلسفة السلطة العامة)، أي إنها فن استخدام الوسائل الضريبية.

#### الفرع الثاني: عناصر السياسة الضريبية

نستنتج من مفهوم السياسة الضريبية انها تتكون من عنصرين هامين، وهما:

(أولاً) مجموعة الاهداف التي تسعى السياسة الضريبية لتحقيقها على كافة الاصعدة الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية..

(ثانياً) الوسائل والاساليب المستخدمة لتحقيق هذه الاهداف، وتتمثل في:



- ١- الهيكل الضريبي: الذي يمثل الادوات الضريبية التي تعتمد عليها السياسة الضريبية في تحقيق اهدافها، وتشمل جميع انواع الضرائب المفروضة عن طريق التشريعات الضريبية المختلفة.
- ٢- التنظيم الفني: الذي يشمل القواعد القانونية والفنية المحددة لمقدار عبء الضريبة من خلال تحديد الوعاء والسعر الضريبي والية ربط وتحصيل الضريبة ومواعيدها وطرق الطعن في أحكامها.

### الفرع الثالث: تطور السياسة الضريبية

لقد مرت السياسة الضريبية بعدة مراحل حسب تطور الفكر المالي في العالم، وسنتناولها وفق التطور الزمني وكما يلي:

أولاً (مرحلة الفكر الكلاسيكي): يعتمد هذا الفكر قاعدة توازن الموازنة والتي تقوم على الأسس الآتية:

- ١- تحديد الإنفاق في واجبات الدولة الأساسية التي يمكن تحديدها لحماية المجتمع والأفراد، بمعنى توفير الأمن فضلاً عن القضاء والدفاع والقيام بالأشغال العامة التي لا يمكن أن تكون محل نفع فردي خاص وإنما تكون لمجموع أفراد المجتمع.
- ٢- عدم تشجيع استخدام النفقات العامة والإيرادات العامة بشكل واسع والالتزام بتوفير الإيرادات العامة اللازمة لمواجهة نفقات الدولة المحدودة.
- ٣- تتمثل الموازنة في ظل هذا الفكر بصغر حجم نفقاتها وإيراداتها والتي تعكس حياد الدولة ازاء التدخل في نشاطها الاقتصادي.
- ٤- ان تكون الضريبة وسيلة التمويل الأساسية للنفقات العامة وعدم اعتماد وسائل أخرى كالاقتراض؛ لأن ذلك يؤدي الى مزاحمة الدولة للأفراد في الحصول على رأس المال.

في ضوء هذه الأسس يقتصر دور الضريبة على حصر النفقات العامة بواجبات معينة؛ لذا فإن السياسة الضريبية في ظل هذا الفكر لا تؤيد فرض ضرائب عالية على الدخل انطلاقاً من كون هذا الدخل مصدر ادخار وبالتالي الاستثمار، كما تحبذ فرض الضريبة النسبية على الضريبة التصاعدية لأن التصاعد الشديدي يقتطع من الدخل ويقلل من الادخار والاستثمار، كما تفضل فرض ضرائب على الاستهلاك لأنها تؤدي الى زيادة الادخار.

ثانياً (مرحلة الفكر الكنزي): إن ظهور الازمات الاقتصادية سيما الازمة المالية العالمية لعام ١٩٢٩ كان له الدور الكبير في عدم امكانية تحقيق التوازن الاقتصادي التلقائي الذي كان يؤمن به الفكر الكلاسيكي، فأصبح هنالك ضرورة ..... النشاط المالي الاقتصادي.

وقد كشف كينز أن الازمة الاقتصادية بينت عدم قدرة الفكر الكلاسيكي لمواجهة هذه الازمات ويجب تدخل الدولة لمواجهة هذه الازمة من خلال زيادة انفاقها العام لزيادة الطلب الكلي على السلع والخدمات؛ لذا جاءت فكرة ان تعتمد السياسة الضريبية على تخفيف العبء الضريبي من اجل تحفيز طلب القطاع الخاص فضلاً عن زيادة الانفاق العام حتى وإن سبب ذلك عجزاً مالياً.

ثالثاً (مرحلة الفكر المعاصر): حدد أصحاب هذا الفكر الأفكار التي جاء بها آدم سميث والتقليديون وحاولوا تجديد هذه الأفكار بالشكل الذي يساعد الدولة في التدخل في النشاط الاقتصادي، الأمر الذي دعا إلى مواجهة زيادة الانفاق العام بالبحث عن مصادر إيرادية لتمويله، وهذا الذي دعا الى اتخاذ اجراءات نقدية وسياسات مالية جديدة من خلال التوجهات الاقتصادية التي تدعو إلى زيادة دور الدولة في النشاط الاقتصادي ومنافسة القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية ومن خلال منافسة السوق خصوصاً إذا كانت هناك عوامل انتاج معطلة يمكن استغلالها الاستغلال الأمثل لعمليات التنمية.

### المطلب الثاني: أهداف السياسة الضريبية في الدول المتقدمة والنامية

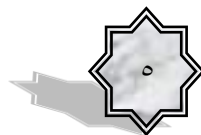
تتباين السياسة الضريبية والنظام الضريبي من دولة إلى أخرى بحسب درجة التقدم الاقتصادي، إذ تنعكس مرحلة النمو الاقتصادي على هذه السياسة فترتبط الضرائب مثلاً بنشوء الدخل واستخدامه والمعاملات الاقتصادية والاستهلاكية والتداول، والتي بدورها تعكس النشاط الاقتصادي.

لذا من الاهمية التعرف اولا على السمات العامة لاقتصاديات الدول المتقدمة، ومن ثم الدول النامية، وذلك على النحو الآتي:

### الفرع الأول: أهداف السياسة الضريبية في الدول المتقدمة

أولاً (السمات العامة لاقتصاديات الدول المتقدمة): إن أهم سمات اقتصاديات هذه الدول هي:

١- تنوع الأنشطة الاقتصادية وتعددتها: حيث تتوسع افقياً وعمودياً، وهذا التوسع يشمل جميع الأنشطة الخدمية والانتاجية الزراعية والصناعية، وهذا بدوره ينعكس على تنوع الوظائف والمهن ومن ثم زيادة الأوعية الضريبية وتنوعها.



٢- هيمنة القطاع الخاص بشكل كبير على اغلب القطاعات الاقتصادية وانحسار دور القطاع العام في النشاط الاقتصادي الذي غالباً ما يعفى من الضريبة.

٣- ارتفاع نسبة الأيدي العاملة المدربة وكفاءتها، الذي يرجع الى ارتفاع مستوى التقدم التكنولوجي والتعليم الذي يقدم مخرجات ذات كفاءة علمية عالية من التدريب.

٤- تطور النظام المصرفي والمنظمات المالية الأخرى القادرة على تجميع مدخرات الافراد وتوجيهها لأغراض الاستثمار.

٥- انتشار الشركات الخاصة ذات الانتاجية الكبيرة والتقنية العالية.

٦- ارتفاع مستوى الدخل الفردي وتنوع مصادره والذي ينعكس ايجاباً على النظام الضريبي.

### **ثانياً (خصائص النظام الضريبي في الدول المتقدمة) إن السمات العامة لاقتصاديات الدول**

المتقدمة أعطى النظام الضريبي الطابع الخاص به، فهو يمتاز بالخصائص الآتية:

١- ارتفاع معدلات الاقتطاع الضريبي، الذي يعد من أهم مصادر الإيرادات العامة على الاطلاق في الدول المتقدمة، وهذا يعود الى ارتفاع الدخل الفردي فضلاً عن كفاءة الادارة الضريبية وارتفاع الوعي الضريبي.

٢- ارتفاع حصيلة الضرائب المباشرة من مجموع الحصيلة الضريبية (ضرائب دخل الافراد والشركات)، بسبب تنوع فروع النشاط الاقتصادي ومن ثم مصادر الدخل، فهذا يؤدي الى ظهور اوعية ضريبية جديدة ومن ثم ارتفاع في الحصيلة الضريبية.

٣- مرونة النظام الضريبي، والمقصود به ان الضرائب ممكن أن تتغير بفرض ثبات او عيئها وثبات اسعارها بالشكل الذي يتناسب مع التغيرات في الناتج القومي الاجمالي.

### **ثالثاً (أهداف السياسة الضريبية في الدول المتقدمة) ان السمات أنفة الذكر تنعكس على السياسات**

الاقتصادية لهذه الدول والتي بدورها ستعطي اهدافاً تتفق معها، وتتلخص تلك الأهداف بالآتي:

١- **على المستوى المالي:** تمويل النفقات العامة، اذ ان للهدف المالي الاولوية على مستوى تدرج اهداف فرض الضرائب في الدول المتقدمة وذلك لكون ان هذه الدول تسعى دوماً إلى رفع مستوى الخدمات العامة، فتعتمد في تمويل نفقاتها العامة على الضرائب بصورة أساسية.

ويساعد هذا التمويل في رفع مستوى الخدمات العامة المقدمة للجمهور وزيادة كفاءة الانتاج من خلال

توفير البنى التحتية التي تساعد على نمو الانتاج وتطوره.



كما تساهم الضرائب في تمويل اوجه الانفاق الاخرى.

٢- **على المستوى الاقتصادي:** العمل على الحفاظ على النشاط الاقتصادي واستقراره وتعزيزه، من خلال المساهمة في مواجهة التقلبات الاقتصادية كالتضخم والانكماش، كذلك المحافظة على قوى العرض والطلب. فيكون ذلك باتباع سياسة ضريبية تشجيعية للاستثمار أو معالجته من أي حالة من الحالات السالفة الذكر.

٣- **على المستوى الاجتماعي:** اعادة توزيع الدخل القومي والحد من التفاوت في الدخل، من خلال فرض الضرائب بنسب تصاعدية على الدخل المرتفعة وبنسب منخفضة على الدخل المحدودة، وتكون نسبة الضريبة

المفضلة دائماً تصاعدية إذ تزداد مع ازدياد الدخل.

ويظهر الجانب الاجتماعي من خلال استخدام جزء من الإيرادات الضريبية في تمويل الاعانات لفئات محددة كالعاطلين عن العمل والعجزة والأرامل والأيتام، أو تقديم المساعدات المالية لتشجيع القطاع الخاص على المساهمة في التنمية الاقتصادية.

### الفرع الثاني: أهداف السياسة الضريبية في الدول في طور النمو

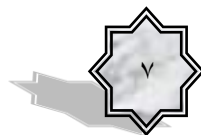
تختلف الدول النامية من حيث البنيان الاقتصادي عن الدول المتقدمة والذي بدوره ينعكس على سمات النظام الضريبي وأهداف السياسة الضريبية لهذه الدول.

أولاً **(السمات العامة لاقتصاديات الدول النامية):** وإن من اهم هذه السمات هي:

١/ سيادة الطابع الزراعي فيها وتركز الأيدي العاملة فيها والنشاطات المرتبطة بهذا القطاع وضعف مستوى تطور الأيدي العاملة، فضلاً عن شيوع حالة الاستهلاك الذاتي، والذي يؤدي بدوره الى انخفاض الدخل، الامر الذي يدعو هذه الدول الى فرض ضرائب بنسب منخفضة لأصحاب هذه الدخل او منح الاعفاءات لهم.

٢- ارتفاع اهمية التجارة الخارجية كون ان هذه الدول تعتمد على تصدير المواد الاولية والخام واستيراد السلع الاستهلاكية والرأسمالية.

٣- ضعف الانتاج في هذه الدول بسبب عوامل اهمها انخفاض المستوى الاستثماري وضعف الموارد المالية والبشرية لتمويل هذه الاستثمارات وضعف البنى التحتية بحيث ينعكس سلباً على مستوى النشاط الاقتصادي.



٤- سيادة القطاع العام على النشاط الاقتصادي وضعف القطاع الخاص وعدم تطوره بنسبة كافية، وغالباً ما يكون نشاط القطاع العام معفى من الضرائب، الامر الذي ينعكس سلباً على الحصيلة الضريبية وبالتالي على الايرادات العامة.

ف نجد مما تقدم من هذه السمات ان هنالك انخفاض في الدخل الفردي وقلة الاوعية الضريبية

**ثانياً (خصائص النظام الضريبي في الدول النامية):** نستطيع ان نستنتج من السمات الاقتصادية للدول

النامية الخصائص العامة التي يتصف بها النظام الضريبي في تلك الدول وهي:

١- انخفاض معدل الاقتطاع الضريبي بسبب انخفاض الحصيلة الضريبية والذي يعود الى انخفاض عدد الخاضعين للضريبة على الدخل وانخفاض مستوى الدخل الفردي بشكل عام وانخفاض الوعي الضريبي وشيوع ظاهرة التهرب الضريبي وعدم وجود جهاز ضريبي فني واداري كفوء.

٢- تشكل الضرائب غير المباشرة العنصر الأساس في الايرادات الضريبية لهذه الدول.

٣- جمود الانظمة الضريبية بسبب ضعف استجابة الحصيلة الضريبية للتغيرات التي تحصل في

النتائج المحلي الاجمالي.

**ثالثاً (اهداف السياسة الضريبية للدول النامية):** مما تقدم يمكن ان نستخلص اهم الاهداف التي تسعى

اليها السياسة الضريبية في الدول النامية والتي تتمثل بـ:

١- تحسين استخدام الموارد الاقتصادية استغلالاً امثل بما يتناسب مع عملية التنمية في هذه الدول من

خلال منح الاعفاءات للعديد من النشاطات التنموية.

٢- المساهمة في الحد من الاستهلاك غير الضروري من خلال فرض الضرائب غير المباشرة على

السلع الاستهلاكية والكمالية.

٣- المساهمة في تشجيع الادخار والاستثمار من خلال توفير الاعفاءات اللازمة للاستثمار في

الاتجاهات الاقتصادية الهامة التي تخدم عملية التنمية في هذه الدول.

٤- تحقيق العدالة في توزيع العبء الضريبي من خلال اعادة توزيع الدخل القومي وذلك من خلال

التحكم في الاسعار الضريبية.





٥- زيادة قدرة الايرادات الضريبية في تمويل النفقات العامة المتزايدة ومواجهة حالة العجز المالي المستمر في الموازنة العامة وذلك من خلال شمول غالبية القطاعات الاقتصادية بالضرائب من أجل توسيع الوعاء الضريبي وزيادة الحصيلة الضريبية.

### العنوان

(المتن)