

دور الضرائب في الإصلاح المالي ومواجهة الازمة المالية

صواش شاهين ابراهيم
مدرس بالجامعة التقنية الشمالية
المعهد التقني كركوك
قسم تقنيات الادارة القانونية

د. سعد عطية حمد الموسى
الأستاذ المساعد بجامعة كركوك
كلية القانون والعلوم السياسية

دور الضرائب في الإصلاح المالي ومواجهة الازمة المالية

د. سعد عطية حمد الموسى

أ. صواش شاهين ابراهيم

ملخص:

يكتسب هذا البحث أهميته من الدور الذي تلعبه الإيرادات الضريبية في ظل العجز الناتج للموازنة العراقية وأنعكاس ذلك على مستقبل التنمية في العراق، إذ تعد الإيرادات الضريبية بكل أنواعها مصدر من مصادر التمويل المهمة للموازنة العامة في معظم دول العالم إذ تساهم بشكل مباشر في تمويل النفقات العامة، فضلا عن استخدامها في تحقيق اهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولأهمية هذا البحث تناول ايضا لدور السياسة الضريبية في مواجهة الأزمات الاقتصادية وكذلك دورها في عملية الإصلاح الاقتصادي، ودورها في دعم وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومدى كفاءتها في جذب الاستثمار. ودعم التصدير.

Abstract

This study gains its significance from the role that tax income which plays in gain of the resulting deficit of the Iraqi budget as well as its implications for the future of development in Iraq, as tax income of all kinds is an important source of financing for the public budget in the majority of the world, as it directly contributes to financing public expenditures, besides using to achieve the political, economic and social aims, in addition to the importance of this study for examining the role of tax policy in facing economic crises also its task in the process of economic reform, its task in supporting and achieving economic and social development goals, moreover the extent of its efficiency in attracting investment and export support.

المقدمة:

تعاني الدول النامية بشكل عام والعراق بشكل خاص من تخلف اقتصادي كبير عن مواكبة تطورات الاقتصادية الحاصلة في الدول المتقدمة منها والمتخلفة، حتى أصبحت فجوة التخلف كبيرة وأخذت مؤشرات الواقع تدل على التراجع بدل التقدم، وهذا ما انعكس على مجمل النشاطات الاقتصادية والإدارية والسياسية والاجتماعية على حد سواء وخاصة ما ارتبط بشكل مباشر بتحقيق إيرادات مالية كبيرة.

مما جعل أمر السيطرة مرتهن بعوامل أغلبها سلوكية نتج منها الفساد الإداري والمالي الذي امتدت جذوره من الماضي وأخذت تمتد يوماً بعد يوم لتشمل جميع أو أغلب النشاطات الخدمية والإدارية وخاصة الهيئات المالية. ولقد أدت العولمة والاندماج المتزايد للاقتصادات المحلية مع الاقتصاد العالمي إلى إدراك الحكومات أنه لا يمكن النظر إلى أنظمتها الضريبية بصورة منعزلة، فالنمو الضخم للأسواق المالية وحركة الاستثمارات المباشرة الهائلة في العالم، والانفتاح المتزايد في التجارة والمدفوعات، أعطت جميعها قوة دافعة لحركة الإصلاح. كذلك أدركت الحكومات أنه لا بد من تخفيض أو إلغاء الضرائب التي تزيد من تكاليف أنشطة الأعمال، وبالتالي تضع الشركات المحلية في وضع غير تنافسي في الأسواق العالمية.

لذلك فلا يوجد خلاف على أهمية الإصلاح المالي والضريبي سواء لجهة كونه أحد الركائز والأعمدة الرئيسية للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي أو لجهة دور وأهمية النظام الضريبي في إعادة توزيع الدخل القومي، فالضريبة كأحد أهم أدوات إعادة توزيع الدخل، لها وظيفة اقتصادية واجتماعية بالغة الأهمية في مواجهة الأزمة المالية.

مشكلة البحث

أن الظروف التي شهدتها العراق خلال السنوات الماضية قد أدت إلى عدم الاستقرار العراقي والخطورة المرتبطة بهذه الظاهرة وما نجم عنها من سوء توزيع الدخل نتج عنه اتساع نطاق التفاوت في مستويات الدخل وقلة في الموارد في تمويل الموازنة العامة الأمر الذي يلقي على عاتق سياسة الضريبة مسؤوليات إضافية من أجل تفعيل مساهمتها في مواجهة المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يمر بها العراق

وتصحيح الاختلال والحد من تفاوت الاقتصادي كون الضريبة لها وزن كبير في الاقتصاد العراقي.

فرضية البحث:-

هناك دور ضعيف للضريبة في تمويل النفقات العامة في العراق.

اهمية البحث:-

تكون اهمية البحث في دراسة الضريبة كونها إحدى أهم أدوات التمويل في مواجهة الازمة المالية وفي تمويل الموازنة العامة.

هيكلية البحث:-

لغرض الوصول الى اهداف هذا البحث قُسم الى ثلاثة مباحث سنتناول في المبحث الاول الاطار النظري للضرائب والواقع الضريبي في العراق وفي المبحث الثاني التحديات التي يواجهها النظام الضريبي في العراق اما في المبحث الثالث سنتطرق الى الاليات المقترحة لتطوير دور الضرائب في الاصلاح المالي.

المبحث الأول

الإطار النظري للضرائب والواقع الضريبي في العراق

تمهيد وتقسيم: لا مراء في ان دراسة الاصلاح المالي ومعالجة الازمة المالية يتطلب دراسة الموضوع من الجوانب النظرية والعملية - الواقعية - لوضع البحث في اطار واضح المعالم، وبدورنا ارتأينا من اجل الوصل الى ذلك، تقسيم المبحث الى اربعة مطالب وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول: مفهوم الضرائب.

المطلب الثاني: أنواع الضرائب.

المطلب الثالث: القواعد التي تحكم جبايتها.

المطلب الرابع: الواقع الضريبي في العراق.

المطلب الأول

مفهوم الضرائب

تعرف الضريبة على انها فريضة نقدية يدفعها الفرد جبرا الى الدولة دون مقابل وبصفة نهائية وفقا لمقدرة الافراد التكلفية وذلك لتحقيق اهداف مالية أو اقتصادية أو اجتماعية.^(١)

حيث تعد الضرائب وسيلة لإعادة توزيع الثروة في المجتمع وتعميق مفاهيم الاعتماد على الذات والمساهمة في تنشيط الاقتصاد وتحفيز النمو وبلوغ وعاء الضريبي شامل يساهم في زيادة الايرادات المالية والارتقاء لبيئة الاستثمار بما توفره من موارد مالية.^(٢)

المطلب الثاني

أنواع الضرائب

إن أغلب دول العالم تقسم أنواع الضرائب بشكل عام الى نوعين و هما الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة.

الضرائب المباشرة: وهي الضرائب التي تفرض على واقعة تملك ثروة أيا كان الوصف الذي يطلق عليه أو هي تلك الضرائب التي تفرض على ذات وجود الاموال لدى المكلف، والتي تفرض على عوائد عناصر الانتاج والمتمثلة بعوائد العناصر الاساسية وهي العمل ورأس المال والارض أو الأبنية (ضريبة الدخل أو ضريبة العقار).
الضرائب غير المباشرة: وهي الضرائب التي فرض على واقعة التداول والانفاق أو هي تلك الضرائب التي تفرض بصورة مباشرة بمناسبة تداول أو انفاقه أو اي واقعة قانونية أخرى والتي لاتفرض بشكل مباشر على عوائد عناصر الإنتاج وإنما على الإنتاج أو السلع والخدمات المستوردة وهذا النوع من الضرائب لايتحملها المنتج وإنما تضاف الى أسعار السلع والخدمات المباعة وبالتالي يتحملها المستهلك في حال شراء السلعة ومثالها (الضرائب الكمركية والضرائب على الاستهلاك)^(٣).

(١) -أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة والنشر، ٢٠١٠، ص١٢٦.
(٢) -سعاد جواد كاظم السعداوي، ور السياسة المالية في تحقيق النمو الاقتصادي في العراق للمدة من (١٩٩١-٢٠٠٩) رسالة ماجستير، ص١٨.
(٣) -أعاد حمود القيسي، المصدر السابق، ص١٢٩.

المطلب الثالث

القواعد التي تحكم جبايتها

إن النظام الضريبي بشكل عام يسير على قواعد معينة يجب تطبيقها عند تشريع أي قانون ضريبي ليس في العراق وحسب وإنما في أغلب دول العالم، وتعد هذه القواعد ضمان تحقيق التوازن بين مصالح الأفراد والدولة والتوفيق بين المصلحتين، وتتلخص هذه القواعد بأربعة قواعد التي تناولها ادم سميث في مؤلفه وكما يأتي:

١- قاعدة العدالة (المساواة)

تعني هذه القاعدة مساهمة افراد المجتمع جميعا في أداء الضريبة بما يتناسب وفراتهم المالية فجميع الخاضعين لهذه الضريبة كأفراد ان يتحملوا عبئها.

وعرفت العدالة في البداية من خلال توزيع سعر الضريبة بصورة متساوية بين جميع الافراد مما واجهت مشكلة هو ان السعر متساوي بين من يملك الدخل الوائئة والعالية، فتم استبدالها بالضريبة التصاعدية والتي تعني فرض ضريبة قليلة على اصحاب الدخل الوائئة وتزداد كلما زاد الدخل. وهنا كان لا بد من التمييز بين نوعين من العدالة، العدالة النسبية وهي العدالة في فرض الضرائب على الدخل المتساوية، والعدالة التصاعدية أي اخضاع الدخل لأسعار ضريبة مختلفة تزداد بازدياد الدخل الذي يجبيه الشخص.^(٤)

٢- قاعدة اليقين أو الوضوح:

وتعني هذه القاعدة ان تكون الضريبة محددة ومعلومة وواضحة بدون غموض أو تحكم بالنسبة وان يكون سعرها ووعائها وميعاد دفعها وأسلوب تحصيلها وكل ما يتعلق بأحكامها واجراءاتها معلوما بصورة حقيقية لدى المكلفين بأدائها بما فيها المسائل الخاصة بالتنظيم الفني للضريبة.

٣- قاعدة الملائمة في الدفع:

تعني هذه القاعدة ان يكون ميعاد دفع الضريبة مناسباً وملائماً للمقدرة المالية للمكلف والتخفيف قدر المستطاع بما يلائم مع ظروف الممولين الشخصية وخاصة فيما يتعلق بموعد التحصيل وطرقه واجراءاته.^(٥)

(٤) - أ.م. عبدالستار حمد أنجاد، تقييم النظام الضريبي العراقي (بين الواقع والطموح)، بحث منشور في

مجلة كلية القانون والسياسة-جامعة كركوك، ص ١٢٢

(٥) - أعاد حمود القيسي ، مصدر سابق، ص ٧

٤- قاعدة الاقصاء في التحصيل:

إن قاعدة الاقصاء في التحصيل يراد بها ما يصرف من نفقات يجب ان يكون ضئيلة وتقتديه الى اقصى حد ممكن مقارنة بتحصيلها فلا خير في الضريبة تكلف جبايتها نسبة عالية أو جزء كبير من جبايتها أو يكون الفارق بين ما يدخل الضريبة العامة من حصيلته وضريبة ما يدفعه المكلفون ضئيلا جدا.

المطلب الرابع

الواقع الضريبي في العراق

يمكن القول ان النظام الضريبي في العراق يشتمل على مجموعة كبيرة من القوانين والتشريعات المختلفة التي تعالج ضرائب متنوعة لا تنظمها مدونة واحدة، ولم تصدر التشريعات كلها في فترة زمنية واحدة بل جاءت على عدة فترات زمنية وفي ظل انظمة حكم مختلفة.

أن النظام الضريبي في العراق قد تأثر بصورة كبيرة بأفكار الانظمة الحاكمة للعراق خلال فتراته الزمنية المختلفة وكانت محاولات بناء هيكل عام للنظام الضريبي في العراق تصطدم برغبات السلطة في تطبيق ايدولوجياتها على الاقتصاد الوطني^(٦).

كما لا يمكن فصل الوضع العام في العراق عن السياسة كذلك لا يمكن فصل السياسة الاقتصادية للبلاد عن الوضع السياسي والامني للعراق ، وهذا ما ينعكس بالتالي على مجمل الادارات والنشاطات الاقتصادية الاخرى (السلعية منها والخدمية) بما فيها السياسة الضريبية في العراق ودورها في مواجهة الازمة المالية التي تمر منها البلد، حيث ان القوانين الضريبية تأثرت بجملة من الاسباب السياسية والاجتماعية التي يحركها النظام السياسي الذي أحكم سيطرته على مجمل النشاطات الاقتصادية ومنها الاداة الضريبية أو الاقنتاع الضريبي بعيدا عن مركزية القرار الضريبي ودوره في الاصلاح الاقتصادي والمتغيرات الاقتصادية الاخرى وخصوصا منها المورد البشري الذي يعد الهدف والوسيلة في ان واحد اذ تميزت الضريبة بقسريتها دون مراعاة تلك العوامل المهمة في النشاطات الاقتصادية أو القيام باي من دراسات الجدوى الاقتصادية أو الاجتماعية أو حتى السياسية التي كانت السبب في فرضها واصبحت أكثر مواد القانون الضريبي جامدة لعدم قدرة المشرع على التحكم بدقة في وضع القانون مما جعل اختراق القانون والاجتهاد في تطبيقه واقعا لكل من المكلف والموظف لتسفر عنها فوارق طبقية وتكتلات

(٦) - أ.م. عبدالستار حمد أنجاد، مصدر سابق ، ص ١١٩.

وظيفية تمتد بعض من جذورها الى الوقت الحاضر. ومن الامثلة رسوم السفر المفروضة بغض النظر عن هدفها وامكانية المكلف بدفعها اذ كان الغرض منها المنع من السفر وتجميع أكبر قدر ممكن من الايرادات المالية.^(٧)

المبحث الثاني

التحديات التي يواجهها النظام الضريبي في العراق

تمهيد وتقسيم: ان النظام الضريبي على وجه العموم قد تواجه تحديات وصعوبات، وهو ما يتطلب منا دراسة هذه التحديات في الواقع الضريبي على ارض الواقع، وهو ما دعانا الى تقسيم هذا المبحث الى المطلبين الآتيين:

المطلب الاول: عوائق النظام الضريبي.

المطلب الثاني: التحديات التي يواجهها النظام الضريبي في العراق.

المطلب الأول

عوائق النظام الضريبي

فيما يخص أهم المشكلات والتحديات التي تواجه النظام الضريبي في العراق فيمكن إن نقسمها الى أربع مجموعات رئيسية وهي:-

الفرع الأول: المشكلات التشريعية: يعاني النظام الضريبي العراقي بالأساس من مشكلات من شأنها إن تعوق تطبيق السياسة الضريبية منها وعلى الرغم من قلة القوانين الضريبية إلا أنها تعاني من كثرة التعديلات فضلا عن إن بعض الصياغات القانونية غير واضحة بشكل دقيق لهذه القوانين وكثرة بنود بعضها تلبس فهم هذه القوانين بشكل واضح ودقيق من قبل موظف الهيئة العامة للضرائب والمكلف في الوقت نفسه مما يفتح المجال للتطبيق غير الدقيق لهذه القوانين ويؤثر سلبا في تطبيق السياسة الضريبية بشكل عام من جهة أخرى فان كثرة الاعفاءات والسماحات والتنازلات يؤثر في الايرادات الضريبية وبالتالي في السياسة الضريبية مع ملاحظة إن أهداف هذه الاجراءات الاقتصادية لاتحقق بالغالب.^(٨)

(٧) -حسن عباس علوان، وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية، قسم السياسة الضريبية، استراتيجية السياسة الضريبية للأصلاح الاقتصادي الضريبي في العراق، بحث منشور في الانترنت، ٢٠٠٦، ص٣.

(٨) -وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية، قسم السياسة الضريبية، اسباب التهرب الضريبي بالعراق، المنشور على الانترنت ص١٣. /www.mof.ig/ar/

الفرع الثاني: المشكلات الادارية: تعد الإدارة الضريبية في العراق متمثلة بالهيئة العامة للضرائب والمديريات التابعة لها السلطة التنفيذية للقوانين الضريبية فضلا عن انها تسهم في اقتراح التعديلات والتشريعات الضريبية على قسم السياسة الضريبية في الدائرة الاقتصادية لوزارة المالية، ويعد ضعف هذه الادارة احد أهم عوامل إعاقة تطبيق السياسة الضريبية إذ تتصف هذه الإدارة بالعراق بعيوب كثيرة منها استخدام أكثر من طريقه لتقدير الضريبة مثل طريقة الإقرارات وطريقة مسك السجلات المحاسبية وطريقة التقدير الإداري الأمر الذي يثقل على موظف الهيئة العامة للضرائب والمكلف أيضا فهم قواعد وأسس كل طريقه بشكل دقيق ومبررات ووقت استخدام كل طريقه من جهة اخرى يولد أمانيا للتهرب الضريبي وانتشار الفساد الإداري في الهيئة العامة للضرائب والمديريات التابعة لها وبالتالي يعوق عملية تطبيق السياسة الضريبية، مع تخلف الواقع العملي من استخدام أسلوب العمل اليدوي لعدم وجود أساليب متطورة للعمل مثل الحواسيب الالكترونية الأمر الذي يسهل عمليات الخطأ في الاضابير الخاصة بالمكلفين أو فقدها في بنايات فروع الهيئة العامة للضرائب التي تتسم بالقدم وضيق المساحات مع قله في عدد الغرف بالغالب ما يربك عمل الموظفين ويسمح بتكديس المكلفين المراجعين لهذه الفروع الامر الذي يمكن من انتشار الفساد الاداري داخل هذه الفروع.^(٩)

الفرع الثالث: المشكلات الاقتصادية: تلعب المشكلات الاقتصادية دورا كبيرا في التأثير بتطبيق السياسة الضريبية ومن أهم المشكلات الاقتصادية التي تعوق تطبيق السياسة الضريبية الوضع الاقتصادي العام إذ عانى العراق من مشكلات اقتصاديه كنتيجة للسياسات الاقتصادية والسياسية للعقود السابقة أسفرت وبشكل جلي عن دخول العراق حاله من التضخم الركودي الأمر الذي قلل من مقدار الأنشطة الاقتصادية للمكلفين بدفع الضرائب بنسبه كبيرة وبالتالي انخفاض مقدرة المكلفين على دفع الضرائب مما قلل مقدار الضرائب الواجب جبايتها من جهة اخرى افقد الضرائب دورها كأداة من أدوات السياسة المالية تستطيع الدولة من خلالها توجه النشاط الاقتصادي بغية تحقيق الاستقرار الاقتصادي ولا سيما إن الدولة انتهجت بالأساس سياسة ماليه متخبطة خلال تلك الفترة فضلا عن ذلك فأن الحروب التاي خاضها العراق اثرت على البنى الاساسية للبلد مما قلل من مستوى الخدمات العامة واثر بشكل كبير في رغبة المكلفين في دفع

(٩) - علي طالب شهاب، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد ٢٨، ايار ٢٠١١، ص ٥٥.

الضرائب ومقدار الايراد الضريبي فضلا عن اتساع النشاط الاقتصادي الخاص مع توسع حجم نشاط اقتصاد الظل بالعراق.^(١٠)

الفرع الرابع: المشكلات الاجتماعية: إن اهم المشكلات الاجتماعية التي تعوق تطبيق السياسة الضريبية تتمثل بعدم القدرة على تطبيق القوانين الضريبية بسبب ضعف دور الدولة على تطبيق القانون نتيجة الوضع الامني المتردي للبلد مما زاد من حالات التهرب الضريبي والفساد الاداري والمالي في الإدارات الضريبية، فضلا عن ضعف الوعي الضريبي الذي يعني الإدراك الكامل من قبل الأفراد لمسؤولياتهم المالية إزاء المجتمع والدولة، وكلما كانت ثقتهم كبيرة بالحكومة اقبلوا على دفع الضرائب اختياريا ، إذ تشير اغلب الدراسات الميدانية إلى وجود ضعف بالوعي الضريبي لدى المكلفين يرجع لعوامل عدة منها اقتصادية التي تتمثل بالأساس بالطرف الاقتصادي المتردي للبلد بشكل عام فضلا عن العوامل الإدارية والتشريعية التي تتمثل بضعف الإدارة الضريبية وقلة حملات التوعية الضريبية التي تنفذها وانتشار الفساد الإداري والمالي مع عدم قدرة التشريعات الضريبية على مواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية في البلد فضلا عن العوامل السياسية التي تتمثل بالأساس بعدم عدالة الأنظمة السياسية الحاكمة.

المطلب الثاني

التحديات التي يواجهها النظام الضريبي في العراق

لا ينفرد النظام الضريبي في العراق عن غيره من الانظمة الضريبية في الدول النامية من حيث مواجهته لعدد من التحديات، لكن هذه التحديات قد تتعمق هنا وتخف هنالك ، بمعنى أن الاختلاف ليس في نوع التحدي وإنما في طبيعته ومدى حدته وهناك تحديات عديدة منها:^(١١)

١- تعدد أنواع الضرائب في العراق: مع ما يلحق هذا من تعدد الادارات القائمة على الرباط والتحصيل والتداخل في ما بينها وبعض أنواع الضرائب ضئيلة الحصيلة لكنها محملة بتكاليف تحصيل عالية مما يفقد من قيمتها عمليا ولايمكن احتساب تكاليف التحصيل المترتبة على تحصيل ضريبة ما لعدم توافر البيانات اللازمة.

(١٠) -علي طالب شهاب، مصدر سابق، ص ٥٦.

(١١) -رائد حسن علي، الدور الضريبي في العراق واثره على الموازنة العامة ، مجلة المثى للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد السابع ، العدد الثاني، ٢٠١٧، ص ٢٤.

٢- يترتب على تعدد أنواع الضرائب تعدد القوانين اتي تنظم احكامها وتواتر التعديلات عليها مما يوجد صعوبة فى فهم احكامها ، فمثلا تعرض قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ الى ١٧ تعديلا بموجب سبعة عشر قانونا، وتعرض قانون ضريبة العقار الى تسعة تعديلات قانونية، أما قانون ضريبة العرصات فقد تعرض الى اربعة تعديلات قانونية فضلا عن عشرين قرارا لمجلس قيادة الثورة المنحل عدلت مختلف القوانين الضريبية فضلا عن عدد من التعليمات المالية التي تساعد على سهولة التطبيق .

إن وجود أكثر من جهة تشريعية مرة يكون التعديل بقرار ومرة بقانون يتعارض مع مبدأ قانونية الضريبة الذي يقوم على مبدأ عدم فرض اية ضريبة الا بقانون تصدره السلطة التشريعية المختصة وهذا الوضع يجب ان تسري على التعديل والالغاء ايضا. (١٢)

٣- عدم مرونة النظام الضريبي فى العراق: إذ أن جمود القانون وعدم مرونته فى الاستجابة للتغيرات الموضوعية المباشرة وغير المباشرة التي تحكم متطلبات الحياة العامة للموارد البشرية ومنها الموظف العامل فى الهيئات الضريبية ادى الى خوض هذه الشريحة فى مجال التقدير والاجتهاد فى تغيير جزء من القانون لتلبية بعض مصالحه الشخصية ما دام القانون العام لا يحقق له ذلك مما جعل هذه الظاهرة مستشرية فى اغلب الاوساط الوظيفية. (١٣)

وأن عدم مرونة النظام الضريبي أدت الى عدم قدرته على الاستجابة لمتطلبات النمو الاقتصادي أو التغير الحاصل فى هيكل النشاط الاقتصادي أو أن نسبة الزيادة فى الحصيلة الضريبية أقل من نسبة الزيادة فى الدخل أو الناتج المحلي الاجمالي ، إذ يجب أن يتحرك الناتج المحلي الاجمالي والايراد الضريبي باتجاه واحد أي ان العلاقة بينهما علاقة طردية وفي حالة وجود علاقة عكسية بين الاثنين فهذا يعنى أن هناك اختلالا يشوب هذه العلاقة فقد يزداد الناتج المحلي الاجمالي فى حين تنخفض الضريبة أو قد يحدث العكس وفي كلتا الحالتين هناك مؤشر اختلال فى هذه العلاقة وقد حصل

(١٢) -رائد حسن على ، مصدر سابق ص ٢٥ .

(١٣) -حسن عباس علوان ، مصدر سابق، ص ١٤ .

هذا في سنوات عدة في العراق مما يؤثر عدم مرونة النظام الضريبي وعدم قدرته على ملاحقة الزيادات الحاصلة في الناتج المحلي الاجمالي لأسباب متعددة.

٤- تدهور الوعي الضريبي في العراق:

تشكل الدولة في العصر الحديث ضرورة تاريخية واجتماعية ولم تعد وظيفتها مقتصرة على تقديم الخدمات الاساسية فحسب، بل امتدت لتشمل جوانب اقتصادية واجتماعية ولذلك فإن الدولة بما لها من سلطة وسيادة على الافراد تقرر نظام فرض الضرائب تعبيراً عن دورها في الواجهة المالية والاقتصادية والسياسية. ويشكل الوعي بأهمية اية قضية عامل ابداع مضافاً واستناداً إلى هذا الفهم فإن مسألة الوعي بأهمية الضريبة ودورها يقود الى انتقالها من فكرة الجباية المجردة بقوة القانون إلى فكرة المواطنة وعندها يكون الالتزام الضريبي اختيارياً يمارسه الافراد بوعي لمذلولاته المختلفة وسيقود في النهاية إلى عد الضريبة واجبا وطنياً يؤول نفعها إلى الجميع بصورة أو بأخرى.^(١٤)

المبحث الثالث

اليات مقترحة لتطوير دور الضرائب في مواجهة الازمة المالية

تمهيد وتقسيم: بادئ ذي بدء نذكر انه كلما كان النظام القانوني في الدولة محكم بتكوين وقليل الثغرات كان اكثر تأثيراً على الفرد ، حيث من المعلوم ان النظام القانوني المالي هو ما يغذي الدولة لما تحتاجه من ايرادات مالية في سبيل قيامها بالانفاق العام وان وجود اي خلل في هذا النظام ينعكس سلبياً على ما يمكن ان تحصل عليه من اموال في سبيل خدمة الصالح العام ومن ناحية اخرى سيأثر على الفرد من الناحية النفسية والمادية ، حيث ان وجود الثغرات في هذه القوانين سوف تسمح للبعض في التهرب من الضريبة مما يشعر الباقيين انهم من يتحمل هذا العبء، ومن الناحية المادية يؤدي الى تفاوت في سعر الضريبة بسبب عدم دراسة الدقيقة للدخول الموجودة في الدولة.

نتيجة للظروف الاستثنائية التي مر بها العراق من عقوبات اقتصادية وتدمير للبنى التحتية نتيجة للحروب المتلاحقة التي انعكست بدورها سلبياً على اداء النظام الضريبي فيه وبالتالي اثرت على الإيرادات الاجمالية في الموازنة العامة اذ اصبحت الحاجة ماسة للقيام بعملية اصلاح ضريبي في العراق والتي تختلف باختلاف الهدف المتوخى تحقيقه.

(١٤) -حسن عباس علوان، مصدر سابق ، ص١٦.

وبعد ان تبين لنا- في المبحثين السابقين- الاطار النظري والواقع العملي للارزمة المالية، وكذلك التحديات والعوائق التي يواجهها النظام الضريبي في العراق، سنحاول في هذا المبحث وضع بعض الحلول لمحل الدراسة من وجهة نظرنا، والتي ارتأينا تقسيمها على النحو الآتي:

المطلب الأول: الهدف المالي .

المطلب الثاني: الهدف الاقتصادي.

المطلب الأول

الهدف المالي

عندما تكون الهدف الذي تسعى إليه الحكومة هي اجراء عملية الاصلاح الضريبي أي زيادة الايرادات الضريبية والذي يعتمد بدوره على درجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي مما يعني قيام الدولة في توسيع القاعدة الضريبية والذي بدوره يتم عن طريق أما فرض أنواع جديدة من الضرائب غير مفروضة سابقاً أو عن طريق تفعيل الضرائب المعمول بها حالياً وكما يأتي:^(١٥)

١- الضريبة على القيمة المضافة هي ضريبة غير المباشرة يقع عبئها النهائي على المستهلك داخل حدود الدولة التي تفرض فيها أي انها تتمتاز بالاقليمية وتفرض اما بمعدل واحد أو بمعدلات مختلفة تكاد تكون متقاربة على الرغم من انها تسهم في توفر إيرادات ضريبية وفيرة للدولة فأنها تتمتاز ببعض المزايا الأخرى منها ان تطبيقها يعزز قدرة الدولة التنافسية الخارجية كذلك تتمتاز بغزارة الحصيلة وانتظامها فضلا عن كونها محفزة للاستثمار لانها تفرض على الانفاق الاستهلاكي وليس على الانفاق الاستثماري وغالبا ما يتم تطبيقه في دول تعاني من نقص في إيرادات ضرائبها الكمركية.

٢- اصلاح الضرائب الكمركية: يهدف الاصلاح الكمركي الى تحقيق الكثير من الغايات بما يحقق زيادة النشاط الاقتصادي وفعاليتيه ومن اهم الغايات هي تبسيط الاجراءات الكمركية وسرعة تخلص البضائع والشفافية والمعلومات وفي هذا المجال تتم عملية الاصلاح الكمركي في محاور عدة يمكن ايجازها:

أ- تطوير القوانين الكمركية بما ينسجم وتنظم العمل الكمركي الحديثة والتطورات

المتلاحقة.

(١٥) -عبد الستار حمد انجاد ، مصدر سابق، ص١١٩.

- ب- العمل على ازالة التشوهات في كافة هيكل التعرفة الكمركية.
- ت- تبسيط الإجراءات الكمركية وتبني أسلوب الرقابة الانتقالية من اجل تحقيق تكلفة المعاملات الاقتصادية.
- ث- ضرورة تطوير الإدارة الكمركية وذلك عبر تنمية الموارد البشرية وتطوير برامج تدريب العاملين بما يسير المعمول به حاليا في الإيرادات الكمركية الدولية.
- ٣- تفعيل الضرائب الملغاة واستحداث ضرائب جديدة:-
ويتم ذلك عن طريق إعادة العمل ببعض أنواع الضرائب مثل ضريبة الأرض الزراعية وضريبة التراكات وكالاتي:-
- أ- ضريبة الأرض الزراعية والتي جاء الغائها لأسباب اجتماعية لرفع العبء عن كاهل المزارعين.
- ب- ضريبة التراكات والتي جاء الغاؤها نتيجة لأسباب كان اهمها رفع العبء عن كاهل الورثة وإمكان تمتعهم بالتركة مما اثر ذلك سلبا في إيرادات الضريبة اذ يجب ان يعاد العمل بفرض هذه الضريبة على الاموال الموروثة (التركة) مما يسهم في زيادة الإيرادات الضريبية لخزينة الدولة بالاموال بما يخدم تمويل الموازنة العامة ويمكن ان يقترح فرضها بأسعار تصاعدية حتى لا يضرر بمحصلة الورثة ويكون سعر الضريبة متنامي مع حجم الوعاء المفروضة عليه.^(١٦)
- ويمكن اقتراح فرض الضريبة تسمى (ضريبة حماية البيئة) انسجاما مع الاتجاهات الحالية الداعية الى حماية البيئة.

المطلب الثاني

الهدف الاقتصادي

عندما يكون الهدف التي تسعى الحكومة لتحقيقه جراء قيامها بعملية اصلاح الضرائب بهدف اقتصادي أي تفعيل دورها في الاقتصاد بما يخدم عملية التنمية الاقتصادية وهذا ما نص عليه الدستور العراقي (تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي على وفق اسس اقتصادية حديثة بما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره

(١٦) د.إكرام عبدالعزيز، الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل، بغداد ٢٠٠٢، ص ٢٢٩.

وتشجيع القطاع الخاص) وستكون خطوة الإصلاح عن طريق سعر الضريبة لانه تحكم في سعر الضريبة وتخفيضه يمكن ان يكون له اثر فعال في زيادة الحصيلة الضريبية النهائية. وكذلك يساهم في علاج الكثير من القضايا منها:-

١- تنشيط القطاع الخاص من خلال تخفيض كلف الانتاج.

٢- أن تخفيض سعر الضريبة يمكن ان يعالج مشكلة التهرب الضريبي والفساد الاداري والوظيفي.

٣- يمكن ان يكون هذا التخفيض بمثابة حافز للشركات أو المصانع والمعامل العاملة في الاقتصاد.

المطلب الثالث

الهدف الاجتماعي

أما إذا كان الهدف التي تسعى اليه الحكومة الى تحقيقه جراء قيامها بعملية اصلاح الضريبة وهو هدف اجتماعي يمكن من خلاله تحقيق العدالة الاجتماعية وازالة الفوارق بين طبقات المجتمع المختلفة وبحسب النشاط الاقتصادي ويمكن ان يكون الإصلاح عن طريق اصلاح التشريعات الضريبية عن طريق قوانين تشريع الضريبي حيث ان المكلف سيكون على بينة ماله من حقوق وما عليه من واجبات ، ومن المعلوم ان كافة التشريعات الضريبية في العراق بحاجة الى عملية إصلاحات لجعلها اكثر ملائمة مع الاوضاع السائدة حالياً.^(١٧) وتحتل عملية فرض الضرائب في العراق المهمة الاولى ولها الاسبقية في تفعيل مصادر الدخل لدعم موارد الموازنة العامة وتنوع مصادر مواردها والتي تتألف من عشرة اشكال هي كالاتي:-

١- رسم إعادة اعمار العراق

٢- ضريبة دخل الشركات

٣- ضريبة دخل الموظفين

٤- دخل الفوائد

٥- ضريبة إيرادات الشركات والمؤسسات العامة

٦- أجور الخدمات

(١٧) - محمد سلمان الزهيري، اصلاح النظام الضريبي في العراق كمدخل في استقرار العوائد المالية، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٥٦، بحث منشور في الانترنت.

٧- مساهمة الاستقطاعات التقاعدية

٨- الضرائب والرسوم

٩- ضريبة دخل الافراد

وأن عملية تفعيل مساهمة الإيرادات الضريبية تتطلب إجراء جملة من الإصلاحات ويمكن ايجازها بما يلي:

أ- ضرورة قيام الحكومة بأصلاحات في النظام الضريبي والنهوض به للمستوى الذي يحقق الاهداف المطلوبة منه وفي مقدمتها الهدف التمويلي للموازنة العامة.

ب- تفعيل دور الضرائب كمصدر غير نفطي في تمويل الموازنة العامة للدولة.

ت- قيام بأصلاحات جذرية وجديّة في النظام الضريبي من خلال إعادة النظر في قوانين الضرائب.

ث- ادخال اوعية جديدة ضمن الهيكل الضريبي.

ج- رفع مستوى الوعي الضريبي وترسيخ كون الضريبة أداة اقتصادية ومالية واجتماعية مهمة في ذهن المواطن وثقافة.

الخاتمة

أن الاصلاح الضريبي بصورة عامة هو عملية تشمل تبسيط للنظام الضريبي القائم من خلال توسيع الأوعية الضريبية مع استبعاد الفقراء والتخفيف عن كاهلهم بشكل يقلل من المصروفات الضريبية ويفعل من النظام الضريبي، ويجعله أكثر اتساقا وتناغما مع الاداء الداخلي المطلوب والتطورات الخارجية المتسارعة ، كذلك فان التركيز على اهداف محددة واقعية منها الايراد هو من متطلبات الاصلاح لذلك فان التضحية بالايراد يجب أن لا تكون غير محدودة ولا نهائية ، وأخيرا يجب أن لاننسى أن الادارة الضريبية والتشريع الضريبي هما من الاركان الاساسية لانجاح أي عملية اصلاح مطلوبة ، فتحسين اداء الادارات الضريبية ومكافحة الفساد الاداري في الاجهزة الضريبية هما من اساسيات الاصلاح واستخدام الاساليب التكنولوجية المتطورة في عمليات الجباية والتحصيل واستخدام الرقم الالكتروني لتعريف المكلف هي أهداف يجب ان تكون حاضرة في ذهن القائمين على عملية الاصلاح. أما الاصلاحات التشريعية في القوانين الضريبية ومتابعة حدود السماحات ومعدلات التضخم والظروف الاقتصادية التي قد يشهدها أي بلد في فترة ما فهي من أولويات عملية الاصلاح.

الاستنتاجات

- ١- من خلال الدراسة يمكن إن ندرج أهم الاستنتاجات التالية
- ١- يعد العراق من أقدم دول العالم فى إصدار القوانين والتشريعات الضريبية.
- ٢- يعاني النظام الضريبي العراقي من التخلف مع عدم قدرته على توفير الإيرادات المالية اللازمة لمتطلبات الإنفاق العام فضلا عن عجزه عن اللحاق بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية فى البلد.
- ٣- الواقع الضريبي فى العراق متدنّي ولا يتسم بالمرونة والعدالة والشفافية ولا يتطابق مع مواصفات النظام الضريبي الجيد.
- ٤- يعاني تطبيق السياسة الضريبية فى العراق من جملة من المشكلات والعوائق الإدارية والتشريعية والاقتصادية والاجتماعية.

التوصيات

- ١- تطوير النظم الضريبية والعمل على استقرار فى اصلاح الأنظمة الضريبية لتصبح فاعلة بشكل اكبر لأنها ترتبط بالنظام الاقتصادي ، واعتماد الضرائب المباشرة لتعزيز الموازنة العامة بشكل افضل.
- ٢- يجب إعادة صياغة قانون النظام الضريبي فى العراق لأن الضريبة تعد من أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة لتمويل إيراداتها الاجمالية لغرض رفع المستوى الاقتصادي للبلد.
- ٣- العمل على تطوير قدرات الكوادر الضريبية وذلك لغرض التعرف على مضامين الضريبة وبالشكل الذي يتم فيه الابتعاد عن الاساليب غير المرغوبة فى التحليل والتقدير وإخضاع المكلف بالضريبة، وبالمقابل العمل على تطوير الوعي الضريبي لدى الافراد عبر قنوات الاعلام الضريبي.
- ٤- تكوين قاعدة معلومات متكاملة ترتبط بالنظام الضريبي فى العراق وتكون متوافرة فى الهيئة العامة للضرائب لتسهيل عملية الحصول على البيانات للأغراض البحثية.
- ٥- نوصي بدراسة ظاهرة التهرب الضريبي لأنها تؤثر بشكل سلبي على الإيرادات الضريبية وتؤثر بالضرورة على الناتج المحلي الإجمالي.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

- ١- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة والنشر، ٢٠١٠.
- ٢- د.إكرام عبدالعزيز، الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل، بغداد ٢٠٠٢.

ثانياً: الرسائل

- ٣- سعاد جواد كاظم السعداوي، دور السياسة المالية في تحقيق النمو الاقتصادي في العراق للمدة من (١٩٩١-٢٠٠٩) رسالة ماجستير.

ثالثاً: البحوث القانونية

- ٤- أ.م. عبدالستار حمد أنجاد، تقييم النظام الضريبي العراقي (بين الواقع والطموح)، بحث منشور في مجلة كلية القانون والسياسة-جامعة كركوك.
- ٥- حسن عباس علوان، وزارة المالية العراقية، الدائرة الاقتصادية، قسم السياسة الضريبية، استراتيجية السياسة الضريبية للأصلاح الأقتصادي الضريبي في العراق، بحث منشور في الانترنت، ٢٠٠٦.
- ٦- علي طالب شهاب، الضرائب والاقتصاد، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد ٢٨، ايار ٢٠١١.
- ٧- رائد حسن علي، الدور الضريبي في العراق واثره على الموازنة العامة ، مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد السابع، العدد الثاني، ٢٠١٧.
- ٨- محمد سلمان الزهيري، اصلاح النظام الضريبي في العراق كمدخل في استقرار العوائد المالية، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٥٦، بحث منشور في الانترنت.