



تأثير النظام الضريبي على السياسة النقدية في العراق للمدة (2010-2022)

عقيل محمد رشيد

زيد كريم ساجت

البنك المركزي العراقي / قسم الاستقرار النقدي والمالي

البنك المركزي العراقي/دائرة الإحصاء والأبحاث

akeelalkarkhy58@gmail.com

zaedkareem93@gmail.com

المستخلص:

تعرف الضرائب على انها مساهمات إلزامية يتم فرضها على الأفراد أو الشركات من قبل جهة حكومية سواء كانت محلية أو إقليمية أو وطنية، ويمكن فرض الضرائب بأكثر من شكل، ويمكن ان تكون مباشرة او غير مباشرة على المكلفين، كما يمكن ان تؤثر الضرائب بشكل ايجابي على السياسة النقدية، ويلحظ ان النظام الضريبي في العراق بحاجة الى اصلاحات كون ان الايرادات الضريبية المتحصلة خلال مدة الدراسة كانت منخفضة، لذلك لم يكن لها اثر على تحفيز النشاط الاقتصادي، وتوصل البحث الى ضرورة اصلاح النظام الضريبي ليكون ذو مورد مالي فعال وخصوصاً ان الطاقة الضريبية في العراق لم تستغل بالشكل الصحيح. **كلمات مفتاحية:** الضريبة، الطاقة الضريبية، العبء الضريبي، الجهد الضريبي

Abstract:

Taxes are defined as mandatory contributions imposed on individuals or companies by a government entity, whether local, regional, or national. Taxes can be imposed in more than one form, they can be direct or indirect on taxpayers, and taxes can have a positive impact on monetary policy. It is noted that the tax system in Iraq needs reforms because the tax revenues collected during the study period were low, so they had no effect on stimulating economic activity. The research concluded that it is necessary to reform the tax system to have an effective financial resource, especially since the tax capacity in Iraq was not exploited. The correct format.

Keywords: tax, tax energy, tax burden, tax effort.

المقدمه:

شكلت الضرائب الركن الاساس الذي تستند عليها الحكومة لتمويل نفقاتها المختلفة منذ نشأة الحكومات، وبدء مفهوم الضرائب يتطور مع تطور النشاط الاقتصادي للدول، اذ تحولت من ضريبة محددة يدفعها المكلف بشكل مباشر الى ضريبة ذات عدة انواع تأخذ بنظر الاعتبار تطور الانتاج وتنوعه، وازدادت أهمية الضريبة بعدما تم استخدامها لتحقيق أهداف غير تمويلية، كزيادة النشاط الاقتصادي والحد من استهلاك السلع غير المرغوبة، مما جعل اهداف الضريبة متعددة الأمر الذي ادى الى زيادة أهميتها بشكل كبير، كما أن للنظام الضريبي دور في التأثير على السياسة النقدية قد يكون محفز يساعد في تحقيق الأهداف المرسومة للسياسة النقدية، وقد يكون مثبط يعرقل تحقيق تلك الأهداف، إذ يُعد من الضروري وجود نظام ضريبي كفوء يمكن الاعتماد عليه لتحقيق أهداف السياسة المالية والنقدية، وعند النظر الى النظام الضريبي في العراق يلحظ عدم كفاءته في تحقيق ايراد مالي هام بالنسبة للإيرادات العامة من جهة، وكذلك عدم مساهمته في تحقيق الاهداف غير التمويلية من جهة اخرى، وهذا يستلزم احداث اصلاحات في النظام الضريبي لرفع فعاليته وليواكب انظمة الضريبة في اغلب دول العالم.

مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث بانخفاض الايرادات الضريبي نسبة الى اجمالي الايرادات العراقية، فضلاً عن عدم تأثيره في تحقيق أهداف السياسة الكلية للبلد.

أهمية البحث: تتمثل أهمية البحث بالآتي:

1- بيان نسبة الايرادات الضريبي إلى الإيرادات العامة.

2- بيان أهمية إصلاح السياسة الضريبية في تعزيز تطبيق سياسات الاقتصاد الكلي.

هدف البحث: يهدف البحث الى ايجاد سبل زيادة نسبة الايرادات الضريبي الى الايرادات العام، وبيان آليات تعزيز السياسة الاقتصادية الكلية للبلد.

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها: إن إصلاح النظام الضريبي سيؤدي إلى زيادة الإيرادات العامة وتوليد آثار إيجابية على السياسة النقدية.

الفصل الاول/ الإطار النظري

أولاً: مفهوم الضريبة: الضرائب هي مساهمات إلزامية يتم فرضها على الأفراد أو الشركات من قبل جهة حكومية سواء كانت محلية أو إقليمية أو وطنية، وتمول عائدات الضرائب الأنشطة الحكومية، بما في ذلك الأشغال والخدمات العامة مثل الطرق والمدارس، أو برامج مثل الضمان الاجتماعي والرعاية الطبية (Sutedi, 2001: 2)، وعليه فان الضرائب تعد احدى اهم الادوات التي تستخدمها المالية العامة لغرض تنظيم الاقتصاد وزيادة إيراداته لتمويل نفقاته المختلفة، كما ويمكن استخدامها في الحد من استهلاك سلع معينة او التشجيع على استهلاك سلع اخرى، كما ويمكن استخدامها لحماية الاقتصاد من الاغراق السوقي الذي تتبعه بعض الدول.

ثانياً: أهمية وخصائص الضريبة: تتبع أهمية الضرائب من الدور الذي تلعبه داخل الاقتصاد، إذ تعد المصدر الرئيسي للإيرادات بالنسبة لمعظم الحكومات، إذ يتم إنفاق هذه الأموال لتحسين وصيانة البنية التحتية العامة، بما في ذلك الطرق والجسور وغيرها، وتمويل الخدمات العامة، مثل المدارس، وخدمات الطوارئ، وبرامج الرعاية الاجتماعية (Keen, 2012) لذلك فان من الضروري وجود نظام ضريبي جيد يعمل على تعظيم إيرادات الضريبة لأجل ان تكون ايجابية داخل الاقتصاد ولا تكون عبء كبير. اما خصائص الضريبة فيمكن ان تلخص بالآتي (علي وآخرون، 2019، 4):

1- **الضريبة التزام نقدي:** خلافاً لما كان سائداً قديماً حيث كانت الضريبة تفرض علينا ومع التقدم الاقتصادي والاجتماعي وظهور صعوبة الجباية العينية للضرائب، أخذت الضريبة صفة استقطاع النقدي من مال المكلف.

2- **الضريبة اقتطاع جبري:** المقصود يكون استقطاع جبرياً، انه لا يتوقف على رضا المكلف إذ لا تقوم الدولة بعقد اتفاق منفصل مع كل فرد فهو عمل من أعمال السلطة العامة، فالدولة تنفرد وحدها بتحديد النظام الضريبي.

3- **الضريبة تفرض بدون مقابل:** تفرض الضريبة بدون مقابل، فلا يتوقع المكلف بدفع الضريبة أن تعود عليه بمنفعة خاصة مباشرة، ولكن تعود المنفعة عليه بصفته عضواً في المجتمع، من خلال المنفعة العامة التي تعود على جميع المواطنين، فليس من المنطق أن يطلب المكلف أي نفع مقابل دفعه للضريبة.

4- **الضريبة تهدف إلى تحقيق المنفعة العامة:** الضريبة ليست هدف بذاتها، انما هي اداة متاحة للدولة لتحقيق الاغراض والسياسات العامة، ففرض الضريبة لا يستهدف فقط توفير الاموال اللازمة لتغطية النفقات العامة للدولة فحسب، ولكنها تستهدف أيضاً تحقيق النفع العام والمساهمة في تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتنمية للدولة.

ووفقاً لما ذكر من خصائص للضريبة فمن الضروري جداً أن يكون تنظيمها من قبل الحكومة فقط باعتبارها السلطة التنفيذية داخل البلد، ولا يمكن ان يكون تنظيمها او جبايتها من قبل الافراد.

ثالثاً: انواع الضريبة (علي وآخرون، 2019، 4):

تتعدد أنواع الضريبة، ويمكن تحديد نوع الضريبة وفق أسس مختلفة منها (وعاء الضريبة، أو نسبة الضريبة، أو شخصية المكلف أو الممول، أو طريقة التحصيل) ومن أبرز هذه الاسس أو التقسيمات كما يأتي:

1-انواع الضرائب من حيث تحمل العبء هي (الضرائب المباشرة، الضرائب غير المباشرة):

أ-الضرائب المباشرة: تستقر الضريبة المباشرة على المكلف، ولا يستطيع نقل عبئها إلى مكلف آخر، فهي مرتبطة باسم شخص محدد يدفعها ويتحملها بصفة نهائية، وتفرض على المكلف حين حصوله على دخل أو راس المال ويمكن بيان أمثلتها على النحو التالي:

-الضريبة العقارية: وهي ضرائب مفروضة على الايراد الناتج عن ملكية ثروة عقارية، ولذا تسمى مجازا الضرائب العقارية.

-الضرائب على الايرادات: ويمكن ان تشمل الضرائب التالية:

-الضريبة على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة: وتسري على إيراد رأس المال المنقول كالفوائد التي تنتج عن السندات وأذون الخزانة والقروض والديون والودائع والتأمينات. الخ.

- الضريبة على الارباح التجارية والصناعية: وتسري على الايراد الناتج من العمل ورأس المال، والذي يتمثل في صافي أرباح المهن والمنشآت التجارية والصناعية أو تلك المتعلقة بالحرف،

- الضريبة على أرباح المهن غير التجارية: وتسري على صافي أرباح المهن الحرة وغيرها من المهن غير التجارية التي يمارسها الشخص بصفة مستقلة ويكون العنصر الأساسي فيها العمل.

- الضريبة على المرتبات: وتفرض على المرتبات وما في حكمها دون المعاشات التي تدفعها الحكومة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة إلى كل شخص مقيم أو غير مقيم داخل الدولة.

- الضريبة العامة على الدخل: وهي ضريبة تكميلية للضرائب النوعية السابقة، وتفرض على صافي الايراد الكلي الذي يحصل عليه الاشخاص الطبيعيون الخاضعون لإحدى الضرائب النوعية السابقة.

- الضرائب على الثروة: تعرف على انها الضريبة المفروضة على إجمالي التركة، وتفرض هذه الضريبة على صافي قيمة تركة المتوفى.

- مزايا الضريبة المباشرة:

-ثبات حصيلتها: حيث أنها تفرض على عناصر تتمتع بالثبات النسبي.

- مرونتها: حيث بالإمكان زيادة حصيلة هذا النوع من الضرائب، كلما اقتضت الحاجة وذلك برفع سعر الضريبة.

-عدالتها: وذلك من خلال توزيع الاعباء الضريبة وفقا لمقدرة المكلفين على الدفع وخاصة إذا تم تطبيق التصاعدية.

-قلة تكاليف جبايتها: حيث أنها تفرض على عناصر يسهل حصرها، فلا تحتاج إلى وقت وجهد كبيرين للوصول إليها.

-إشعار المواطنين بواجبهم: حيث يتحدد شروط دفعها ومواعيده بما يتفق وظروف الممولين.

-عيوب الضريبة المباشرة: بطء حصيلتها ومرور فترة بين استحقاق الضريبة وتوريدها للخزانة، يمكن التهرب من الضرائب المباشرة بشكل أكبر لان بعض هذه الضرائب تعتمد على التقييم الذاتي.

ب-الضرائب غير المباشرة (أنجاد، 127):

تقع الضرائب غير المباشرة في معظم الاحيان على عناصر الاستهلاك أو الخدمات المؤداة، وبالتالي يتم تسديدها بطريقة غير مباشرة، من طرف مستهلك هذه الاشياء أو المستفيد من الخدمات الخاضعة للضريبة، وهي ضريبة يدفعها المكلف ثم ينقل عبئها إلى شخص آخر هو المستهلك أو متلقي الخدمة.

- مزايا الضريبة غير المباشرة:
- مرونتها وارتفاع حصيلتها: لانتساع نطاقها إذ تشمل الانتاج، الاستهلاك، المبيعات. كما يساهم المواطنين في أدائها بسهولة دون أن يشعروا بها.
- سرعة تحصيلها: تحصيلها المستمر خلال السنة المتعلقة بها، حيث يتم حساب الانفاق المتداول سنة بسنة.
- عيوب الضريبة غير المباشرة:
- عدم عدالتها: حيث يقع عبء الضرائب غير المباشرة بشكل أكبر على ذوي الدخول الصغيرة منه على ذوي الدخول المرتفعة، حيث يخصص الفقراء نسبة أكبر من دخلهم للاستهلاك، كما أن الضرائب غير المباشرة وبسبب الانحيازات الاجتماعية لمقرريها تركز على السلع الاساسية.
- ارتفاع تكاليف جبايتها: تحتاج الضرائب غير مباشرة في جبايتها إلى إجراءات تقدير ومراقبة ونفقات تحصيل، لذلك تعتبر مرتفعة.

2- أنواع الضرائب من حيث تحديد الوعاء الضريبي:

وتضم نوعين من الضرائب هي (الضريبة الواحدة والضريبة المتعددة) وهي كلاتي:

أ- **الضريبة الواحدة:** تفرض الضريبة الواحدة (الموحدة) على مصادر الدخل مجتمعة بعد منح صاحبها إعفاء واحد فقط، فالمحامي مثلاً صاحب مهنة حرة يحقق دخلاً من هذه المهنة، ويملك في نفس الوقت مصنعاً يدر عليه دخلاً، بالإضافة إلى أنه يشارك في ملكية سلسلة مطاعم يدر عليه دخلاً مع آخرين، يتم جمع هذه الدخول لتكون وعاء واحد وتفرض عليه ضريبة واحدة عن إجمالي هذه الدخول.

ب- **الضريبة المتعددة:** ويقصد بها أن تفرض الضريبة على كل نوع من الدخول على حده، حيث أنها تقوم على أساس التمييز بين كل فرع من فروع الدخل المختلفة، فتفرض ضريبة على دخول العقارات، وأخرى على المرتبات، وثالثة على الارباح التجارية والصناعية... الخ.

3- **أنواع الضرائب من حيث سعر الضريبة:** وتتكون هذه الضرائب من نوعين من الضرائب وهي (الضريبة النسبية والضريبة التصاعدية والضريبة التنزلية) ويمكن توضيحها كالتالي:

أ- **الضريبة النسبية:** هي ضرائب تفرض بنسبة ثابتة مهما كانت قيمة الدخل الخاضع للضريبة، كأن تفرض ضريبة على الدخل سعرها 10% وينطبق هذا السعر على كل الدخل كبيرها وصغيرها.

ب- **الضريبة التصاعدية:** هي تلك الضرائب التي يزداد سعرها بازدياد المادة الخاضعة للضريبة، بحيث يزداد معدل الضريبة كلما ازداد المبلغ الخاضع للضريبة، وبالتالي تزداد حصيلتها الضريبة.

ج- **الضريبة التنزلية:** هي عكس الضريبة التصاعدية، إذ يقل سعرها مع زيادة المادة الخاضعة للضريبة، حيث ينخفض معدل الضريبة كلما ازداد المبلغ الخاضع للضريبة، وبالتالي تنخفض حصيلتها الضريبة.

ومما ذكر فإن هناك العديد من التقسيمات لأنواع الضرائب، وتطبيقها يتبع إلى الحالة الاقتصادية التي على أساسها يختار المشرع الضريبي النوع المناسب لتطبيقه على طبقات المجتمع المختلفة.

رابعاً: علاقة النظام الضريبي في السياسة النقدية

تعد الضريبة إحدى أهم الأدوات التي تتمتع بها السلطة المالية والتي من خلالها يتم تحصيل جزء هام من الإيرادات العامة، وبالتالي تمويل النفقات العامة للبلد، إن وجود نظام ضريبي سليم سوف يعمل على تحصيل أكبر حجم ممكن من الإيرادات ومن ثم توجيه هذه الإيرادات إلى تمويل النفقات العامة، وهنا تبرز أهمية الضريبة فهي تؤثر بشكل كبير على الاستقرار المالي كون جزء من الإيرادات الضريبية سوف يوجه نحو الخدمات والبنى التحتية التي تعمل على زيادة القدرة الانتاجية للبلد، وجزء آخر ممكن ان

يوجه نحو تمويل النفقات الجارية، وعليه فان وجود نظام ضريبي غير سليم او غير فعال سوف يعمل على خفض الايرادات الحكومية، وهنا سوف يكون هناك عجز في الموازنة يمول في بعض الاحيان من طريق الاقتراض الداخلي، مما يعمل على زيادة العملة المصدرة، والذي بدوره سوف يعمل على زيادة معدلات التضخم، وحدث خلل في الاستقرار المالي، وهنا يكون تأثيره سلبي على السياسة النقدية المتمثلة بالبنك المركزي، حيث أن وجود نظام ضريبي سليم سوف يعمل على توليد آثار ايجابية على السياسة النقدية، والعكس صحيح كما ذكر انفاً، لذلك توجب وجود تنسيق بين السياستين المالية والنقدية خصوصاً في عملية اتخاذ القرارات والاجراءات التي يكون فيها تأثير على الاقتصاد بصورة عامة.

الفصل الثاني/ الإطار العملي

أولاً: نبذة عن تاريخ الضريبة في العراق (الهيئة العامة للضرائب، الموقع الالكتروني):

تعد مؤسسة الضريبة في العراق إحدى أقدم المؤسسات الضريبية في العالم العربي، إذ تم إصدار أول قانون ضريبة رقم 52 في عام 1927 في العراق بعد تأسيس الحكومة الوطنية عام 1920 م، وبناءً عليه تشكلت مديرية ضريبة الدخل، وتلتها مديرية ضريبة العقار، أما القوانين الخاصة في الضرائب في الدول العربية قد بدأت تصدر في أربعينيات القرن الماضي. ويمكن القول بأن التشريع الضريبي في العراق يمتاز بتاريخ تشريعي يمتد لقرون، إذ بقي تشريع الضريبة في زمن الحكم العثماني ممتداً لمدة قرون.

ثانياً: الهيكل الضريبي في العراق

يمكن تصنيف الضرائب في العراق الى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة، كما هو الحال في أغلب دول العالم، إذ يمكن

تقسيم الضرائب في العراق الى:

1 - الضريبة المباشرة:

أ - ضريبة الدخل.

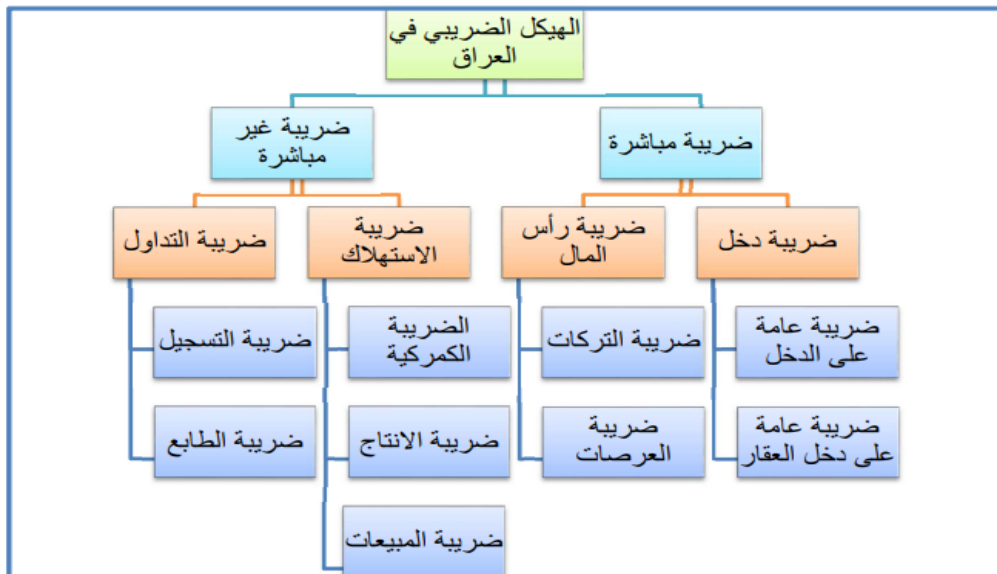
ب - ضريبة رأس المال.

2 - الضريبة غير مباشرة:

أ - ضريبة الاستهلاك.

ب - ضريبة التداول.

الشكل رقم (1) الهيكل الضريبي في العراق



المصدر: (عبد الحميد وآخرون، 2023، 194).

ثالثاً: الإيراد الضريبي العراقي والطاقة الضريبية:

يعد التعرف على مدى كفاءة النظام الضريبي عامل هام للتعرف على مدى احتياج النظام للإصلاح من عدمه، وعليه سيتم بيان نسبة الإيراد الضريبي الى اجمالي الإيرادات العامة ونسبة الطاقة الضريبية للتعرف على كفاءة النظام الضريبي العراقي، وكالتالي:

أ - نسبة الإيراد الضريبي الى اجمالي الإيرادات العامة: يُعد الهدف الأساس من فرض الضرائب هو تمويل الأنفاق العام، فقد كانت الضرائب المصدر الإيرادي الوحيد للحكومات المطبقة للمنهج الكلاسيكي، وحتى بعد تبني مناهج أخرى بقيت الوظيفة الأهم للضرائب رفد الموازنة العامة بالإيرادات، فعلى الرغم من الوظائف التي اسندت إليها كالتأثير على الطلب الكلي، لكن لاتزال الضرائب تشكل ركن أساس من أركان اجمالي الإيرادات العامة في الكثير من الدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء، والجدول (1) يبين نسبة مساهمة الإيراد الضريبي إلى اجمالي الإيراد العام، وكالتالي:

السنة	الإيراد الضريبي	اجمالي الإيراد العام	نسبة الإيراد الضريبي إلى الإيراد العام %
2010	1,532,438	69,521,117	2
2011	1,783,593	99,998,776	2
2012	2,633,357	119,466,403	2
2013	2,876,856	113,767,395	3
2014	1,885,127	105,386,623	2
2015	2,015,010	66,470,252	3
2016	3,861,896	54,409,270	7
2017	6,298,272	77,335,955	8
2018	5,686,211	106,569,834	5
2019	4,014,531	107,566,995	4
2020	4,718,190	63,199,689	7
2021	4,536,242	109,081,464	4
2022	3,911,397	161,697,437	2

المصدر: من اعداد الباحثين بالاستناد الى بيانات: الموقع الاحصائي، البنك المركزي العراقي.

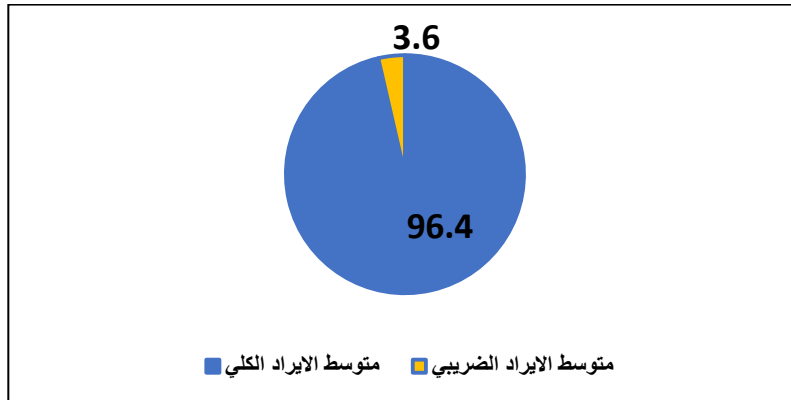
يظهر في الجدول أعلاه إن متوسط نسبة الإيراد الضريبي الى اجمالي الإيرادات العامة خلال السنوات (2010 ولغاية 2012) كان (2%) وهذه النسبة منخفضة جداً. كما إن ارتفاع اجمالي الإيرادات العامة من (69.5) عام (2010) ترليون إلى (119.5) ترليون دينار عام (2012) بفرق يقرب من (50) ترليون دينار، تعود النسبة الأكبر منه الى ارتفاع الإيراد النفطي، إذ يلحظ من خلال الجدول اعلاه ان الارتفاع في الإيراد الضريبي خلال ذات الفترة كان فقط (1.1) ترليون دينار.

وبقيت نسبة الإيراد الضريبي الى اجمالي الإيرادات العامة خلال السنوات (2013 ولغاية 2015) تتراوح بين (2% و 3%)، إلا أنها ارتفعت عام 2016 لتسجل (7%) وهذا نتيجة انخفاض اجمالي الإيراد العام ليسجل (54.4) ترليون دينار، وذلك بسبب انخفاض اسعار النفط عالمياً ليسجل متوسط سعر برميل النفط (43) دولار خلال عام 2016، كما أن الإيراد الضريبي ارتفع ليسجل (3.9) ترليون دينار نتيجة فرض ضريبة على بطاقة تعبئة الهاتف بنسبة (20%) طبقت في شهر آب من عام 2016. وفي عام 2017 سجلت نسبة الإيرادات الضريبية (8%) الى اجمالي الإيرادات العامة، وذلك نتيجة نمو الإيراد الضريبي بنسبة (61.5%) مقارنةً بالعام الذي سبقه، وهي النسبة الأعلى خلال سنوات الدراسة، ويعود ذلك الى تطبيق فرض ضريبة على تذاكر السفر الخارجي بمقدار (25) ألف دينار للتذكرة الواحدة، وعلى السفر الداخلي بمقدار (20) ألف دينار للتذكرة الواحدة، فضلاً عن استمرار جباية الضريبة المفروضة على بطاقات تعبئة الهاتف النقال، وبعدها انخفضت نسبة الإيراد الضريبي الى اجمالي الإيرادات العامة لتسجل (5%) عام 2018 بسبب ارتفاع الإيرادات الكلية بنسبة (38%) نتيجة زيادة اسعار النفط بنسبة (33%)¹

¹ التقرير الاقتصادي السنوي لعام 2018، البنك المركزي العراقي.

عن عام 2017. وفي عام 2019 انخفضت نسبة الايرادات الضريبي الى نسبة اجمالي الايرادات العام لتسجل (4%)، وذلك نتيجة انخفاض الايرادات الضريبي ليسجل (4.0) ترليون دينار، مقابل (107.6) ترليون دينار اجمالي الايرادات العامة، وفي عام 2020 ارتفعت نسبة الايرادات الضريبي لتسجل (7%) وذلك نتيجة انخفاض اجمالي الايرادات العامة بنسبة (41.3%)، بسبب انخفاض اسعار النفط نتيجة لجائحة كورونا، مع ارتفاع الايرادات الضريبي بنسبة (17%) مقارنةً بسنة 2019 وكما هو موضح بالجدول (1). كما سجلت نسبة الايرادات الضريبي الى اجمالي الايرادات العامة (4% و 2%) في عامي (2021 و 2022) على التوالي، نتيجة ارتفاع الايرادات العامة لتسجل عام 2021 (109,1) ترليون دينار وعام 2022 (161.7) ترليون دينار، نتيجة تحسن النشاط التجاري العالمي بعد التقليل من قيود الاغلاق الناتجة عن جائحة كورونا. يتضح مما تقدم ان أعلى نسبة مساهمة للإيرادات الضريبي الى اجمالي الايرادات العامة كانت في عام 2017، وذلك بسبب فرض ضرائب جديدة مع التشدد في استحصالها من جهة، وانخفاض اجمالي الايرادات العامة من جهة أخرى، وهذا يبين ان الايرادات الضريبي في اعلى مستوياته خلال سنوات الدراسة لم يتجاوز المرتبة العشرية الواحدة، كما وان نسبتها ترتفع وتنخفض تبعاً للتغيرات الحاصلة في الايرادات العامة، وهذا يشير الى ضرورة اصلاح النظام الضريبي العراقي، وخصوصاً ان الايرادات النفطية التي يعتمد عليها العراق بنسبة كبيرة تتعرض إلى صدمات خارجية تؤثر على اجمالي الايرادات العامة بشكل كبير

الشكل رقم (2) نسبة متوسط الايرادات الضريبي الى نسبة متوسط الايرادات الكلي للمدة (2010 – 2022):



المصدر: من اعداد الباحثان بالاستناد الى: الموقع الاحصائي، البنك المركزي العراقي.

ب - قياس الجهد الضريبي: لاستخراج الجهد الضريبي يجب استخراج كل من الطاقة الضريبية والعبء الضريبي، وكالاتي:
- الطاقة الضريبية (عبد الحميد، 2023): وتمثل أقصى قدر من الايرادات الضريبية التي يمكن للحكومة الحصول عليها بالنظر الى امكانات الدخل القومي والاعتبارات الاجتماعية للمكلفين، ووفقاً (كولن كلارك) يكون المستوى المعياري عند (25) وسنبين الطاقة الضريبية وفق المعادلة التالية:

$$\text{الطاقة الضريبية} = 8.86 + 0.0002 * (\text{نصيب الفرد من الدخل}) + 0.127 * (\text{درجة الانفتاح الاقتصادي}).$$

الجدول رقم (2) احتساب مؤشر الطاقة الضريبية في العراق للمدة (2010 – 2022) (مليون دينار)			
السنة	نصيب الفرد من الدخل	درجة الانكشاف ¹ الاقتصادي	الطاقة الضريبية
2010	5	69	17.6
2011	6.50	69	17.6
2012	7.40	70	17.8

¹ درجة الانكشاف الاقتصادي = (الصادرات + الواردات) الناتج المحلي الاجمالي * 100

17.2	66	7.80	2013
16.9	63	7.60	2014
16.3	59	5.50	2015
14.8	45	5.40	2016
15.3	51	6	2017
16.2	58	7.10	2018
16.5	60	7.10	2019
15.5	52	5.40	2020
15.8	55	7.30	2021
17.2	66	9.10	2022
16.5	60.2	6.7	نسبة متوسط المدة

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد الى بيانات: الموقع الاحصائي، البنك المركزي العراقي.

يتبين من خلال الجدول (2) ان متوسط الطاقة الضريبي خلال فترة الدراسة كان (16.5) وهو بعيد عن المستوى المعياري (25)، وللتعرف على مدى كفاءة النظام الضريبي سيتم استخراج العبء الضريبي للمقارنة بينه وبين الطاقة الضريبية. - **العبء الضريبي** (عياش، 2019، 23): وهو نسبة مجموع حصيلة الضرائب إلى اجمالي الناتج المحلي الاجمالي، إذ يبين نسبة الايراد الحكومي المحصل على شكل ضريبة إلى الناتج المحلي الاجمالي.

الجدول رقم (3) العبء الضريبي في العراق للمدة (2010-2022) (مليون دينار)			
السنة	الايراد الضريبي	الناتج المحلي الاجمالي	العبء الضريبي %
2010	1,532,438	162,064,566	0.95
2011	1,783,593	217,327,107	0.82
2012	2,633,357	254,225,491	1.04
2013	2,876,856	273,587,529	1.05
2014	1,885,127	266,332,655	0.71
2015	2,015,010	194,680,972	1.04
2016	3,861,896	196,924,142	1.96
2017	6,298,272	221,665,710	2.84
2018	5,686,211	268,918,874	2.11
2019	4,014,531	276,157,868	1.45
2020	4,718,190	215,661,517	2.19
2021	4,536,242	301,152,819	1.51
2022	3,911,397	383,064,152	1.02
المتوسط			1.44

المصدر: من اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الموقع الاحصائي، البنك المركزي العراقي.

يبين الجدول في اعلاه نسبة الايراد الضريبي الى الناتج المحلي الاجمالي، ويظهر من خلال الجدول ان اعلى نسبة خلال مدة البحث كانت (2.84%) في عام 2017، نتيجة فرض ضريبة على بطاقات تعبئة الهاتف النقال، وتذاكر السفر الخارجية والداخلية، وعلى الرغم من فرض هذه الضرائب إلا أن النسبة لا تكاد تمثل رقم ملحوظ قياساً بالناتج المحلي الاجمالي، وهذا يشير الى ضعف النظام الضريبي، إذ ان متوسط العبء الضريبي (1.44%) عند قياسه بالطاقة الضريبية (16.5) يكون منخفضاً بشكل كبير وهذا ما سيتم بيانه بشكل أكبر عن قياس الجهد الضريبي.

- **الجهد الضريبي**: وهو مقياس يبين مدى فاعلية النظام الضريبي للبلد، وذلك من خلال الطاقة الضريبية والجهد الضريبي، فعندما يكون الجهد الضريبي مساوياً للواحد الصحيح يكون النظام كفوء بشكل تام، وكلما أبتعد عن الواحد الصحيح يدل على عدم كفاءته، إذ كلما انخفض هذا مؤشر دل على عدم استغلال الطاقة الضريبية بشكل صحيح، وارتفاع الجهد الضريبي عن الواحد الصحيح يؤثر تحميل المكلفين اعباء ضريبية أعلى من القيمة العادلة. والجدول التالي يبين الجهد الضريبي.

السنة	العبء الضريبي	الطاقة الضريبية	الجهد الضريبي ¹ (مليون دينار)
2010	0.95	17.6	0.05
2011	0.82	17.6	0.05
2012	1.04	17.8	0.06
2013	1.05	17.2	0.06
2014	0.71	16.9	0.04
2015	1.04	16.3	0.06
2016	1.96	14.8	0.13
2017	2.84	15.3	0.19
2018	2.11	16.2	0.13
2019	1.45	16.5	0.09
2020	2.19	15.5	0.14
2021	1.51	15.8	0.10
2022	1.02	17.2	0.06
المتوسط	1.44	16.5	0.09

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على الجداول اعلاه.

يظهر من خلال الجهد الضريبي إن النظام الضريبي العراقي بحاجة إلى اصلاحات ترفع من كفاءته وتزيد من ايراداته المالية، إذ كان الجهد الضريبي خلال كافة سنوات البحث بعيدة عن الواحد الصحيح، وهذا يدل على عدم استغلال الطاقة الضريبية بشكل كفاء، وضياح ايراد ممول للخزينة الحكومية يقارب خمسة أضعاف الايراد المتحقق في متوسط مدة دراسة البحث.

رابعاً: آليات إصلاح النظام الضريبي

يعد الإصلاح الضريبي وفق آليات مدروسة معدة لتتناسب الواقع الاقتصادي ومتناسقة مع سياسة البلد الكلي أمر هام يؤثر في مدى نجاح الإصلاح المنشود، وهنا سوف نقدم بعض النقاط التي يمكن أن تسهم في إصلاح النظام الاقتصادي العراقي (الخلبوسي، 2019:14).

ضرورة تطبيق الاصلاح على المستوى الإداري: تعنى الإدارة الضريبية في وضع القوانين بما يضمن عمل النظام الضريبي بكفاءة كونها تمثل السلطة التنفيذية في ذلك النظام، فكلما كانت القوانين أكثر واقعية ولتنفيذها كان سلس وغير معقد سيرتفع الايراد الضريبي بسبب انسيابية تعامل النظام الضريبي مع المكلفين، إذ اتسم النظام الضريبي الحالي بعدة مشاكل إدارية ومنها:

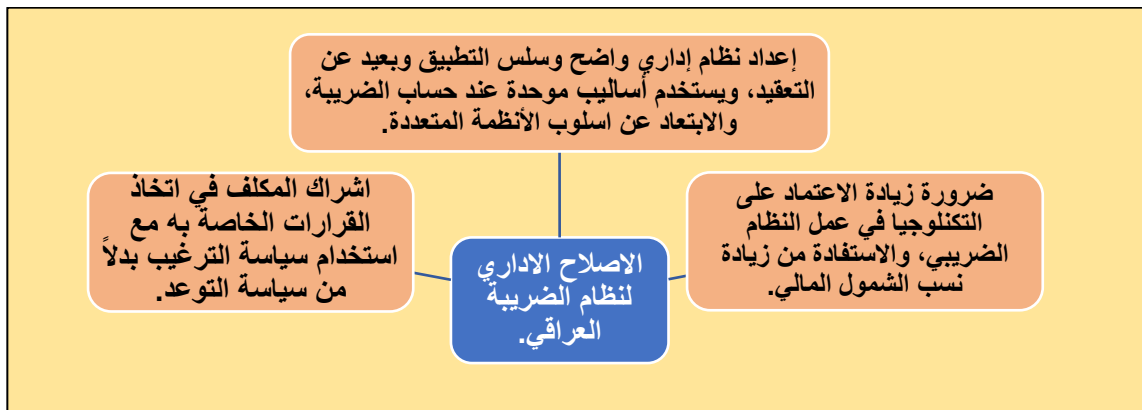
أ- تعدد طرق تقدير ضريبة الدخل: إذ يتم تقدير الضريبة مرة عن طريق الإقرار، ويتم بموجبها تقدير دخل على أساس إقرار يتقدم به المكلف نفسه، أو يكلف بتقديمه شخص آخر (إقرار الغير) كما ورد في قانون ضريبة الدخل رقم 94 لسنة 1987، وفي أحياناً أخرى يتم اعتماد التقدير وفق مسك السجلات المحاسبية وفق قانون رقم (2) من لعام 1985، إذ تبين هذه السجلات مقدار الربح أو الخسارة، وكافة الموجودات التجارية والصناعية، كما يمكن للهيئة إتباع طريقة التقدير الإداري في تقدير الضريبة على المكلف، وهذا يتم وفق التقدير على أساس تخمينات السلطة المالية دون الاستناد إلى السجلات المحاسبية أو الإقرار الذي يقدمه المكلف. إن هذه التعددية تترك عمل الموظف المعني في اختيار أي الاساليب أفضل لتخمين الضريبة، فضلاً عن إمكانية تهرب المكلف من الضريبة عن اختياره الطريقة التي يمكنه من خلالها إخفاء جزء من أرباحه ونشاطه الاقتصادي، لذا يفضل أن يعد نظام ضريبي واحد واضح لكل من الموظف الضريبي المعني والمكلف، وهذا يسهم في رفع مستوى شفافية النظام الضريبي لدى الجمهور وزيادة الايراد الضريبي من خلال تطبيق نموذج يبين كافة الانشطة الاقتصادية للمكلف مع نسبة الضريبة على كل نشاط. مكافحاً للتهرب الضريبي والفساد الاداري.

¹ الجهد الضريبي = العبء الضريبي \ الطاقة الضريبية

ب- جمود أسلوب الجباية: بين قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 وفق المواد (44 - 49) طرق جباية الضريبة، إذ ذكر إنه على السلطة المالية تبليغ المكلف خطياً بدفع الضريبة، وتاريخ استحقاقها، ويعد توقيع مذكرة التقدير من قبل المكلف تبليغاً له ويجب عليه الدفع، وفي حال عدم دفع الضريبة خلال (21) يوم من تاريخ التبليغ يتم فرض غرامة عليه قدرها (50%) من أصل المبلغ، وفي حال لم يدفع خلال (21) يوم بعد انقضاء المدة الأولى سيتم مضاعفة المبلغ، وللسلطة المالية الحق في تقسيط الضريبة بناءً على طلب يقدمه المكلف. يعد مثل هكذا أسلوب في التعامل مع المكلفين أسلوباً جافاً يُشعر المكلف بثقل الضريبة وإنها اقتطاع جبري من دخله أكثر من كونها واجب وطني، ويفضل أن يتم التواصل مع المكلف وتحديد الزمن المناسب له لدفع الضريبة مع الاستفادة من وسائل الدفع الالكترونية، إذ يمكن عمل لكل مكلف حساب الكتروني يتم من خلاله دفع مبلغ الضريبة المستحق، ويمكن دفعه على شكل دفعات على أن يتم دفع المبلغ بشكل كامل ضمن فترة محددة، مع بيان الغرامات التي سيتحملها المكلف عند تخلفه عن الدفع.

إن تطبيق نظام إداري كفوء وفعال في إدارة النظام الضريبي يعتمد على تطبيق القوانين بشكل واضح ودقيق، مع سهولة التعامل مع المكلفين وإحاطتهم بالمعلومات الخاصة بهم كنسب الضريبة وتوقيتات الدفع والغرامات المقابلة للمخالفات مع اعتماد التكنولوجيا بشكل كبير في مجمل عمل النظام الضريبي سيقبل من الفساد الإداري من جهة ومن التهرب الضريبي من جهة أخرى.

الشكل رقم (3) آليات الاصلاح الضريبي في العراق



المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على: الحلبوسي، علي عباس سميران، (ظاهرة التهرب الضريبي في العراق وآثارها الاقتصادية والاجتماعية ووسائل معالجتها (دراسة تحليلية))، كلية المعارف، قسم العلوم المالية والمصرفية ص14

خامساً: تأثير الاصلاح الضريبي على السياسة النقدية في العراق

تهدف السياسة النقدية إلى تحقيق الاستقرار المالي واستقرار في المستوى العام للأسعار، إذ تعمل من خلال أدواتها المباشرة وغير المباشرة إلى الحفاظ على مستوى مستقر للأسعار بعيد عن التقلبات الكبيرة ارتفاعاً وانخفاضاً مسبباً حالة اللايقين ومولدة توقعات متشائمة، إذ إن هذه الآثار ستضعف من عملية التنمية وستخفض من معدلات النمو الاقتصادي، إن للنظام الضريبي أثر كبير في مساندة السياسة النقدية في تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار، فكلما كان النظام الضريبي كفوء كان المناخ الاقتصادي أكثر ملائمة لتحقيق السياسة النقدية أهدافها، كما أن النظام الضريبي غير الكفوء سيعرقل تحقيق أهداف السياسة النقدية، فضلاً عن السياسة الكلية، والجدول التالي يبين أهم آثار النظام الضريبي على السياسة النقدية في العراق وكالتالي:

الجدول رقم (5) آثار النظام الضريبي على السياسة النقدية في العراق			
ت	واقع النظام الضريبي	أثر النظام الضريبي على السياسة النقدية	مقترح لإصلاح النظام الضريبي
1	انخفاض الإيراد الضريبي	- إن انخفاض الإيراد الضريبي يبقّي الموازنة العامة في حالة عجز كونها تعتمد على بيع النفط كمصدر إيرادي رئيسي يغطي ما يقارب (95%) من إجمالي الإيرادات العامة، فكلما زاد العجز ازداد اصدار حوالات الخزينة، وهذا يؤدي إلى زيادة الاصدار النقدي الذي تخطى عتبة (100) ترليون دينار في الشهر التاسع من عام 2023، وهذا يقود إلى ارتفاع نسبة التضخم نتيجة زيادة إجمالي الطلب على إجمالي العرض، فضلاً عن زيادة الطلب على الدولار الذي يسبب فجوة بين سعر الصرف الرسمي وسعر صرف السوق السوداء.	لزيادة الإيراد الضريبي من ضروري عمل الآتي: 1 - زيادة الوعاء الضريبي: إذ يعاني النظام الضريبي الحالي من عدم شمول جميل المكلفين في الوعاء الضريبي لضعف الرقابة وعدم تحديث قاعدة النظم. 2 - استحداث ضرائب جديدة كضريبة القيمة المضافة (VAT) إذ أثبتت فاعليتها في أغلب الدول المطبقة لها. 3 - ضرورة إعادة هيكلة إجمالي الاتفاق الحكومي، والعمل على زيادة الاتفاق الاستثماري ليكون مرتكز لنمو الانتاج المحلي وبالتالي زيادة المكلفين ومن ثم الحصيلة الضريبية، إذ يعد من الضروري التخطيط لزيادة الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، ليكون رافد هام من روافد الإيراد الحكومي من خلال الإيراد الضريبي.
2	ضعف دعم المنتج المحلي.	- يمكن للسياسة الضريبية أن توفر بيئة مناسبة لزيادة انتاج السلع المحلية، وبالتالي التقليل من استيراد السلع من الخارج، إن استيراد السلع يستلزم تدخل السياسة النقدية للحفاظ على استقرار سعر الصرف من خلال توفير الدولار للتجار المستوردين، إذ بدون تدخل السياسة النقدية سيرتفع سعر صرف السوق السوداء وهذا ما سوف ينعكس على أسعار السلع مما يسبب ارتفاع في المستوى العام للأسعار.	يستلزم أن يتضمن الإصلاح الضريبي التخطيط للآتي: 1 - دعم المنتج المحلي من خلال تقديم إعفاءات عن ضريبة الدخل وضريبة الشركات لعدد من السنوات بعد بدء عمل خط الانتاج في المصانع، وهذا سيزيد من رغب المستثمرين للتوجه الى التصنيع المحلي وخصوصاً اذا ما طبقت سياسة صارمة لدعم المنتج المحلي. 2 - رفع سعر التعرفة الجمركية على السلع المستوردة، وذلك لزيادة الإيراد الضريبي من جهة، ودعم المنتج المحلي من جهة أخرى، وخصوصاً إذا ما سبق رفع سعر التعرفة دراسة السلع التي يمكن صناعتها في العراق، مع الأخذ بنظر الاعتبار كثافة العمل الداخلة في إنتاج السلع المستهدفة، والمرونة السعوية لتلك السلع.
3	عدم المساهمة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي.	- حدوث تغيرات في أحد مكونات الطلب الإجمالي أم العرض الإجمالي سيؤثر على التوازن الكلي وبالتالي حدوث تغير في المستوى العام للأسعار، وهذا قد يتطلب تدخل السياسة النقدية من خلال أدواتها لإعادة التوازن عند المستوى المستهدف، وقد يكون هذا الاختلال ناتج بسبب السياسة الضريبية من خلال فرض أو زيادة النسبة الضريبية على نوع من السلع أم الخدمات بشكل غير مدروس مما تسبب في التأثير على مستوى العام للأسعار والاستقرار الاقتصادي.	- ضرورة أن يركز الإصلاح الضريبي على توليد مرونة عالية عند تطبيق السياسة الضريبة تمكنها من التأثير على النشاط الاقتصادي بوقت قصير، كما يعد من الضروري أن يتم التنسيق بين السياسة المالية من خلال أدواتها والسياسة النقدية لضمان عدم تضارب الأهداف بين السياستين، كما يمكن معالجة بعض الاختلالات المؤثرة على التوازن الكلي بشكل أسرع وآثار جانبية أقل، ومن دون تدخل السياسة النقدية.

المصدر: من إعداد الباحثان.

الاستنتاجات

- 1- تعد الضريبة احدى اهم الموارد للإيرادات العامة التي تعمل الدولة على تحصيلها.
- 2- هناك العديد من أنظمة الضرائب التي يمكن تطبيقها، وذلك وفقاً للتشريعات الضريبية لكل بلد، وذلك حسب الحاجة الاقتصادية اليها.
- 3- يعد حجم الإيرادات الضريبية في العراق منخفض وذلك بالنظر الى الجهد الضريبي الذي تم احتسابه.
- 4- انخفاض أثر الضريبة في تحقيق الاهداف الاقتصادية الكلية.
- 5- يعد النظام الضريبي في العراق غير فعال كونه لا يعتمد على التكنولوجيا في علاقته مع المكلفين.

التوصيات

- 1- ضرورة اصلاح النظام الضريبي ليكون ذو مورد مالي فعال وخصوصاً ان الطاقة الضريبية في العراق لم تستغل بالشكل الصحيح.



- 2- ضرورة اعادة هيكله الانفاق الحكومي لغرض زيادة الانفاق الاستثماري الذي يعمل على التنمية المستدامة للإيرادات غير النفطية والتي تكون الضريبة جزء منها.
- 3- ضرورة تفعيل اللجنة المشتركة بين السياسة المالية والسياسة النقدية لغرض تنظيم وزيادة فعالية القرارات المشتركة ذات التأثير الايجابي على النشاط الاقتصادي.

المصادر

- 1- أنجاد، عبد الستار حمد، تقييم النظام الضريبي العراقي (بين الواقع والطموح) ضريبة الدخل أنموذجاً، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، ص 127.
- 2- خالد علي، عمر غنام، دليل العدالة الضريبية لمنظمات المجتمع المدني في المنطقة العربية، شبكات المنظمات غير الحكومية للتنمية، 2019.
- 3- تقرير دليل نظام ضريبة الدخل، الامانة العامة للجان الضريبية، المملكة العربية السعودية، الفصل الثالث الوعاء الضريبي واسعار الضريبة.
- 4- عماد محمد علي، زيد كريم الشافعي، تقييم اداء الواقع الضريبي في العراق للمدة 2003-2016، جامعة بغداد، مجلة الدنانير، العدد 18، 2020.
- 5- الهيئة العامة للضرائب، الموقع الالكتروني، نبذة عن الهيئة العامة للضرائب تاريخ نشؤها.
- 6- التقرير الاقتصادي السنوي لعام 2018، البنك المركزي العراقي.
- 7- عبد الحميد، مناهل مصطفى، حسن، حازم صكيان، (دراسة تحليلية لواقع النظام الضريبي ومؤشرات كفاءته في العراق للمدة (2004 - 2020)، مجلة كلية دجلة الجامعة، المجلد (6) العدد (1)، 2023.
- 8- عياش، عروبة معين، (أثر الساسة الضريبية في تمويل الموازنة العامة في العراق للفترة 2011 - 2017)، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد التاسع والخمسون، 2019.
- 9- الحلبوسي، علي عباس سميران، (ظاهرة التهرب الضريبي في العراق وآثارها الاقتصادية والاجتماعية ووسائل معالجتها (دراسة تحليلية))، كلية المعارف، قسم العلوم المالية والمصرفية، 2019.
- 10- Andrian Sutedi, 2001, Hukum Pajak, Jakarta, Sinar Grafika.
- 11- Michael Keen, IMF, 2012, Taxation and Development—Again.