



## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

# د. مهدي البناي\*: نظام التقييم الذاتي للضريبة مدخلاً لإعادة التوازن المفقود بين طرفي العلاقة في النظام الضريبي

### مقدمة

ما يزال هدف زيادة الإيرادات غير النفطية ومنها إيرادات الضرائب محورياً أساسياً من محاور خطة الإصلاح للاقتصاد العراقي. ويتركز الحديث غالباً حول ضرورة اصلاح النظام الضريبي تمهيداً لتحقيق هدف تعظيم الإيرادات الضريبية، الا أن الجهود تتمحور في كل مرة إما حول تعديل وتحديث القانون الضريبي، أو زيادة معدلات الضريبة، أو تغليظ العقوبات .. الخ، دون الاهتمام بضرورة إعادة النظر بـ (تقنيات) إقرار، وفرض، واحتساب، وتحصيل الضريبة.

فما زالت إدارة الضريبة في العراق تنتهج أسلوب الإقرار الرسمي، وبه تتحمل هيئة الضرائب عبء فرض، وإقرار، واحتساب وتحصيل الضريبة، دون اشراك الطرف الأهم في المعادلة الضريبية وهو المُكلف.

تحاول هذه الورقة بيان أهمية، وجدوى التحول نحو تطبيق نظام الإقرار الذاتي (Self-Assessment System (SAS)، الذي أخذت الكثير من دول العالم في تطبيقه، وجنت من ذلك تحقيق الأهداف المالية القريبية (تعظيم الإيرادات الحكومية) والأهداف الاستراتيجية الاقتصادية والاجتماعية، ونقل عبء الإقرار والاحتساب والتحصيل الى كتف المكلفين أنفسهم.

فبدون اشراك الطرف الأهم في النظام الضريبي ومنحه الثقة، وتوفير وسائل حديثة له، لتمكينه من الوفاء بالتزاماته الضريبية بنفسه، وانتشاله من حالة الإذعان القسري الى حالة الامتثال الطوعي القائمة على أساس خلق المصلحة له بالامتثال سيبقى النظام يدور في حلقة مفرغة من الشك، والتعويل على طريقة المطاردة، والتخمين والتقدير الشخصي، المفضية الى معاملات وتواصل شخصي يوفر أرض



## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

خصبة للفساد والابتزاز غالباً، وإجراءات فرض القانون القسرية، التي أثبتت عقمها، واستحالة استدامتها في عصر الاقتصاد الرقمي.

وتتطرق الورقة للمباحث التالي:

1. التوازن المفقود في المراكز القانونية.
2. الإقرار الذاتي - خطوة لاستعادة التوازن في العلاقة بين الإدارة والممول.
3. دور الإدارة الضريبية في نظام التقييم الذاتي.
4. توافق نظام التقييم الذاتي مع مبادئ الضريبة الأربعة.
5. أثر تطبيق نظام التقييم الذاتي على مستوى الامتثال، ونمو الإيرادات الضريبية.
6. نظام التقييم الذاتي كجزء من مبادرات الإصلاح الضريبي في العالم.
7. تجربة مصر لنظام التقييم الذاتي، واتباعها مبدأ (الأصل حسابات الممول).
8. شروط نجاح نظام التقييم الذاتي.

### التوازن المفقود في المراكز القانونية

يتألف النظام الضريبي من طرفين هما (الإدارة الضريبية Authority ودافع الضريبة Taxpayer) وينظم العلاقة بينهما (قانون الضريبة Tax Law)، وتتحقق العدالة الضريبية، وينجح النظام الضريبي في تحقيق أهدافه إذا استوفى ركني العدالة (العدالة في التشريع، والعدالة في التطبيق).

ويقصد بـعدالة التشريع، أن يكون عادلاً ومنصفاً، أي أن تفرض الضريبة على الفرد بما يتناسب مع قدرته على الدفع، وبما يتوافق مع الفوائد التي يحصل عليها. ويقصد بـعدالة التطبيق، المساواة وعدم التمييز والحماية من التعسف والابتزاز عند التقرير والاحتساب والتحويل.

ويلاحظ أن السياسة الضريبية التقليدية المتبعة حالياً لا تعترف بالمكلف كطرف أصيل في المعادلة الضريبية، ولا تؤمن بالأهداف الاستراتيجية الشاملة للسياسة الضريبية، وإنما تنحصر اهتماماتها في جانب تحقيق الإيراد المالي لتغذية الخزينة العامة، وزيادة إيرادات الدولة لا غير! مما أدى إلى خلل في العلاقة بين الطرفين، حيث تمثل الإدارات الضريبية توجه السلطة الضريبية التقليدي، والتي لا تعترف بالشراكة بين الطرفين، بل تؤمن فقط بسمو مركزها على حساب المكلف،



## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

والذي تراه دائماً طرف سلبي متهرب (الوهاب، 2023). وبالتالي أخذت على عاتقها المسؤولية كاملة في تطبيق قانون الضريبة، ولم تتح المجال للطرف الآخر الفاعل في النظام من أداء دوره في إنجاح العملية الضريبية، شكاً منها بنواياه وقدراته.

وأدى ذلك الى خلق فجوة في المركز القانوني بين الإدارة الضريبية Tax Authority، والمكلف Taxpayer، حيث تتمتع الإدارات الضريبية بالسلطة، والسطوة، و ضمانات كاملة تجعل لها اليد الطولى، في مقابل طرف ضعيف مهمش لا يتمتع بضمانات حقيقية في مواجهة الطرف الأقوى والفاعل الرئيسي في العملية الضريبية، وإلى شرخ في العلاقة بين الطرفين وانعدام كامل للثقة بينهما، وتوقع المكلف، ولجؤه إلى التهرب الضريبي كردة فعل تجاه الإدارة الضريبية المتجاهلة لمركزه، وحقوقه.

وَيُرَجَّح أن قوة وسطوة الإدارة الضريبية نابعة من التشريعات الضريبية، التي غالباً ما تكون مشوهة، وقاصرة، وغير متوازنة، حيث تُعَلَّبُ مصلحة الإدارة الضريبية وتمنحها كافة الضمانات والمزايا، على حساب الطرف الضعيف المكلف، مما يجعل التشريع الضريبي مختلاً وفاقداً للتوازن، والفاعلية، وغالباً ما يكون سبباً مباشراً للتهرب الضريبي.

فمن أهم أسباب التهريب الضريبي Tax Evasion، تهميش المكلف واستبعاده من المعادلة الضريبية، واعتباره طرفاً مذعناً ولا ضمانات واضحة له، والنظر إليه كطرف مشكوك فيه (متهماً) أصلاً بمحاولة التهرب، وعدم الاعتراف به كطرف أصيل، وأساسي، في العملية الضريبية. ونشير الى أن الاديبيات الاكاديمية والنصوص القانونية الحديثة ابتعدت عن تسمية (المكلف) الى تسمية (الممول) كإعادة اعتبار اليه، واعتراف بأنه الشريك المُدر للإيراد أصلاً.

### الإقرار الذاتي - خطوة لاستعادة التوازن في العلاقة بين الإدارة والممول

إن التحدي الأكثر أهمية الذي تواجهه الأنظمة الضريبية هو أسلوب التقييم الذي يتم استخدامه في عملية تحصيل الضرائب، ويتم تعريف (التقييم Assessment) على أنه عملية تحديد مبلغ الضريبة المستحقة على دافعي الضرائب. حتى الآن، يتم تطبيق تقنيتين رئيسيتين لتقييم الضرائب في العالم (Terrefe, 2017, p. 79).



## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

لقد جرى تقليدياً (منذ قرون) تقييم ضريبة الدخل من قبل مسؤولي الضرائب. في ظل نظام التقييم الإداري/الرسمي Official Assessment System، وفيه يقع العبء على الإدارة الضريبية في فحص الإقرارات الضريبية والبيانات المالية، واحتساب مبلغ الضريبة المستحقة، وإخطار دافعي الضرائب بالالتزام الضريبي، ومتابعة عملية التحصيل.

في العراق، تعددت الطرق التي يتم بموجبها تقدير الضريبة فتارةً تتبع الهيئة العامة للضرائب طريقة الإقرار، إذ يتم تقدير الدخل على أساس الإقرار الذي يجب أن يتقدم به المكلف ذاته، أو يكلف به شخص آخر (إقرار الغير)، وبعد الفحص يرجع القرار الأخير في احتساب قيمة الضريبة المستحقة لموظفي الهيئة. وفي أحيان أخرى يتم الاعتماد في التقدير على معلومات السجلات المحاسبية للمكلف، وقد تلجأ الهيئة العامة للضرائب إلى اتباع طريقة التقدير الإداري في تقدير الضريبة، ويتم هذا التقدير على أساس تخمينات السلطة المالية دون الاعتماد على ما تقدم به المكلف من إقرارات أو سجلات محاسبية (الطبوسي، 2019)، وفي كل الطرق أعلاه يتم اللجوء للتقدير الشخصي الإداري. إن هذه التعددية في التقدير تشكل ثقلاً على المخمن في تفهم صياغات وقواعد كل طريقه، ومدخلاً واسعاً للفساد والابتزاز، ورهنماً للمال العام بمستوى كفاءة وأمانة موظفي الضرائب.

عملياً تتبع إدارة الضريبة في العراق منذ نشأتها عام 1927 والى الآن نظام التقييم الإداري، أي (الربط الإداري): وهو أن تقوم الإدارة الضريبية بإعداد الإقرار الضريبي وفق نموذج محدد، حيث يقوم المكلف (دافع الضرائب) Taxpayer بمليء هذا النموذج بناءً على ما ورد في الدفاتر والمستندات الخاصة به. فالتقدير الإداري ينحصر فقط في أنّ المكلف يقوم بتحديد إيراده، وعليه تُعيد إدارة الضريبة تقدير الإيراد والتكاليف (تخميناً)، ومن ثمّ يتمّ تحديد الوعاء الضريبي واحتساب الضريبة المترتبة.

وبذلك تتحمل الإدارة الضريبية أعباء حصر المكلفين، وتقدير واثبات إيراداتهم ومصروفاتهم، وتحديد الوعاء الضريبي، واحتساب الضريبة، ومتابعة عملية التحصيل، وملاحقة المتهربين ... الخ.

ويُظهر هذا الأسلوب (النظام) تجاهلاً تاماً لدور ومسؤولية (المكلف)، والاكتفاء منه بدور المدّعن، (المتهم) بسعيه الدؤوب للتهرب، وإيماناً مطلقاً بأن الإدارة



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضريبي

الضريبية لوحدها قادرة على حصر المكلفين وتقدير وعائهم الضريبي، واجبارهم على الدفع، وبالتالي زيادة الإيرادات الضريبية.

الا أن العالم تنبه الى عقم هذا النظام، وقصوره عن تحقيق الأهداف العليا التي تسعى الإدارات الضريبية الحديثة إليها سواءً المالية منها أو الاقتصادية والاجتماعية، أو في تحسين عمليات تحصيل وزيادة الضرائب نفسها، أو في تقليل التكاليف الإدارية وتكاليف امتثال دافعي الضرائب. وتبين التجربة أن أفضل طريقة لتحقيق ذلك هو عبر الامتثال الطوعي، أي من خلال نظام التقييم الذاتي (Okello, 2014) ، بشرط اعتماده ضمن خطة اصلاح شاملة للنظام الضريبي، وانتهاج فكر جديد للتأطير العلاقة بين طرفي النظام.

إن أنظمة تحصيل الضرائب الأكثر فعالية هي تلك التي تحفز الغالبية العظمى من دافعي الضرائب على الوفاء بالتزاماتهم الضريبية طوعاً، مما يترك الإدارة الضريبية للتركيز على المكلفين الذين لا يمتثلون!

أي أن الإدارة الضريبية يجب أن لا تركز على الممتثلين (الا بحدود ما تمليه عملية إدارة المخاطر) بقدر تركيزها على غير الممتثلين!

ان نظام التقييم الذاتي Self-Assessment System يعتمد على مفهوم (الأصل حسابات المكلف - إيرادات وتكاليف)، أي إتاحة الثقة الكاملة مع الممولين (المكلفين) والاعتماد عليهم في حساب مقدار ضريبتهم، والتصريح بإيراداتهم ومصاريفهم المستمدة من دفاترهم المحاسبية الواجب امساكها وفق القانون، لتدعم إقراراتهم الضريبية التي يقومون بإعدادها بأنفسهم، حيث يتم تحديد الإيراد من واقع هذه الدفاتر وتحديد التكاليف والمصروفات، ومن واقع هذه الدفاتر أيضاً يتم تحديد وعائهم الضريبي، أي أنه بمفهوم التقييم الذاتي يتم فيه إطلاق العنان للمكلف بكتابة تصريحه (Declaration) بنفسه، وتقييم الضريبة (Assessment)، وسداد (Payment) ضريبتة في نفس توقيت زمن كتابة الإقرار، أي القيام بثلاث عمليات في آن واحد، والاهم أنها تعني أن يثق المكلف بالإدارة الضريبية وأن تثق الإدارة الضريبية بالمكلف.

ووفقا لهذا النظام الضريبي، فإن مبلغ الضريبة المستحقة يحدده دافع الضرائب، وفي هذه الحالة تتم عملية احتساب، وإيداع، وإقرار الضريبة المستحقة على المكلف. إن دور مؤسسة تحصيل الضرائب هو فقط الإشراف من خلال سلسلة



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضريبي

من الإجراءات الإشرافية، وإنفاذ القانون، أو عمليات التفتيش والتحقيق الضريبي  
(Mardiasmo, 2016)

نشوء هذه الثقة يقود الى الامتثال الطوعي Voluntary Compliance لقانون الضريبة الذي يؤدي الى زيادة إيرادات الدولة، وتقليل حجم المعاملات، وتخفيض كلفة الجباية. ومن وجهة نظر دافعي الضرائب، يسمح التقييم الذاتي بالممارسة الديمقراطية لحقوقهم، مما يؤدي إلى زيادة مشاركتهم في شؤونهم الضريبية.

وإذا كانت القاعدة الأساس المشهورة في النظم الديمقراطية (لا ضرائب بدون تمثيل نيابي) No Taxation without Representation فمن الديمقراطية وحقوق الانسان كذلك أن يمنح دافع الضريبة الثقة والمقدرة بالتصريح بإقراره الضريبي، وبالتالي يمكن القول أن (لا تصريح بدون مشاركة No Declaration (without Participation).

كما أنه يمكن تحسين امتثال دافعي الضرائب من خلال الاستماع والاكتشاف ومحاولة تحقيق ما يريده دافعو الضرائب فيما يتعلق بحقوقهم والتزاماتهم الضريبية. وتعرف وسيلة الاستماع إلى أصوات دافعي الضرائب في العديد من البلدان بـ (التظلم الضريبي) Tax Ombudsman وفي الولايات المتحدة تعرف باسم (المحامي العام لدافعي الضرائب) National Taxpayer Advocate، التي تعمل تحت شعار "صوتك مصلحة الضرائب" (Bentley, 2019)

يقوم نظام التقييم الذاتي على حقيقة أنه لا توجد إدارة ضريبية تمتلك الموارد والامكانيات الكافية، أو لن يكون لديها موارد كافية لتحديد المسؤولية الحقيقية لكل المكلفين. كما أنه يعترف بأن المكلفين أنفسهم - بمساعدة مناسبة من إدارة الضرائب - هم في الوضع الافضل لتحديد التزاماتهم الضريبية، نظراً لأن لديهم معرفة مباشرة بشؤونهم التجارية ومعاملاتهم المالية، ولديهم إمكانية الوصول بسهولة إلى السجلات المحاسبية الأساسية.

ان البقاء على نظام التقييم الإداري يحتاج أن تمتلك الإدارة الضريبية تفوقاً في تكنولوجيا المعلومات، والربط الشبكي الواسع مع المصادر الخارجية للبيانات المتعلقة بالمكلف، ونظام فوترة وطني شامل، بحيث تتمكن الإدارة لوحدها من حصر وتقييم الوعاء الضريبي للمكلف دون تدخل منه، حينئذ تقدم الغالبية العظمى من دافعي



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

الضرائب إقراراً صفرياً لأنه ليس لديهم معلومات لم يتم تسجيلها بالفعل في نظام تكنولوجيا المعلومات للإبلاغ عنها) المصدر (CATA, 2003) وهذا عكس المتصور من أن نظام التقييم الذاتي هو من يحتاج تفوقاً تكنولوجياً!

وفق أسلوب التقييم الذاتي فإن كل الإقرارات التي تُقدّم يُفترض أن تُعامل على أنها صحيحة، وسليمة، ما لم يثبت للإدارة الضريبية عكس ذلك، بمعنى أننا في نظام الربط الذاتي نقول للممول أن عليه أن يُعد الإقرار بنفسه أو عن طريق أحد المحاسبين القانونيين، ويقوم بالتالي باحتساب الضريبة وفق هذا الإقرار، وسدادها في الموعد المحدد لتقديم الإقرار، أي أن عبء الإثبات على المكلف ومحاسبه القانوني، صادقا بما قدمه بالإقرار ما لم يثبت عكس ذلك، مما يعزز الثقة بين الطرفين.

#### دور الإدارة الضريبية في نظام التقييم الذاتي

عندما تستلم الإدارة الضريبية الإقرارات المقدّمة من المكلفين والمعدّة وفق حسابات موجودة لديهم، يأتي دور الإدارة الضريبية في مقارنة ما ورد في هذا الإقرار بما هو مُتاح لديها من معلومات. وعند وجود مفارقة واختلاف كبير بما ورد في الإقرار وبما هو متاح من المعلومات يتم عندها إخضاع هذا الإقرار لعملية الفحص.

ان إثبات التهرب الضريبي أصعب من إثبات التدابير الأخرى المعادية للمجتمع، ولهذا السبب يجب تنظيم العقوبات لمكافحة التهرب الضريبي بحيث يتحمل دافعوا الضرائب عبء إثبات صحتها (Hutauruk, 2019)

وتعتمد الإدارات الضريبية التي تدير أنظمة التقييم الذاتي أساليب تحقق مستهدفة (على سبيل المثال، من خلال تبادل المعلومات، ومطابقة البيانات، وعمليات التدقيق المكتبية والميدانية القائمة على أساس إدارة المخاطر) للتحقق من المعلومات الواردة في الإقرارات الضريبية. وبهذه الطريقة، يتم توجيه الموارد المحدودة لإدارة الضرائب نحو معالجة التهديدات الأكثر أهمية للنظام الضريبي، في حين يتم من حيث المبدأ ترك المكلفين الممثلين أحراراً في إدارة أعمالهم دون تدخل غير ضروري من قبل مسؤولي الضرائب.



## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

الإدارة الضريبية بدورها لا تقوم بفحص المكلفين جميعاً بل ستتناول عينة، وستكون هذه العينة مبنية على نظام إدارة المخاطر، وهذا النظام يتطلب أن يكون في حوزة الإدارة الضريبية كمّ من المعلومات الخاصة عن:

- المكلف بشكل خاص
- ومعلومات عن نشاطه الاقتصادي بصفة عامة في الدولة
- بيانات عن القطاعات الصناعية والتجارية والخدمية

والحقيقة أن الإدارة الضريبية هي (بنك المعلومات) لكل الأنشطة الاقتصادية، في أغلب دول العالم.

إن دور إدارة الضرائب في إطار الربط الذاتي هو أولاً وقبل كل شيء مساعدة المكلفين على فهم حقوقهم والتزاماتهم بموجب القانون. ونظراً لتحمل المزيد من المسؤولية للمكلفين لتفسير القانون بشكل صحيح، يتم إيلاء اهتمام أكبر لتثقيفهم ومساعدتهم في فهم متطلبات القانون. كما تسهل إدارة الضرائب على المكلفين الوفاء بالتزاماتهم وبأقل تكلفة ممكنة. ويتطلب التقييم الذاتي أن تتبنى الإدارات الضريبية موقفاً موجهاً نحو الخدمة تجاه المكلفين، وتنفيذ ما يعرف ببرامج خدمة دافعي الضرائب (Taxpayer Service (TPS). (جويل، 2015)

إن التركيز في إطار نظام التقييم الذاتي يُحوّل عملية التحقق من أساس ما قبل تقديم الإقرارات، إلى أساس ما بعد تقديم الإقرارات. وتعتمد إدارة الضرائب بشكل أكبر على ضوابط ما بعد تقديم الإقرارات مثل عمليات التدقيق على أساس المخاطر، وتدابير إنفاذ التحصيل، ومتابعة المتهربين من الضرائب.

وبهذا فإن الإدارة الضريبية تعمل على بناء الثقة، معتمدةً على أن المكلف أو وكيله من المحاسبين القانونيين سيقدمون الإقرار، والذي سيكون على مستوى كبير من المصداقية والصحة، وفي الإدارة الضريبية يتم الاعتماد على المعلومات المتاحة، حتى يتم التأكد من أنه تمّ تقديم الإقرار الضريبي، ويجب أن يترافق ذلك مع مجموعة من العقوبات لمن يقدم إقرار غير سليم، فإذا ثبت أن الإقرار غير مطابق للحقيقة يُعدّل الإقرار ويفرض على المكلف عقوبات وغرامات كبيرة.





## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

### توافق نظام التقييم الذاتي مع مبادئ الضريبة الأربعة

أشار آدم سميث منذ وقت مبكر الى أن الضريبة الفعّالة والعادلة يجب أن تشمل المبادئ الأربعة الرئيسية، وينبغي دراسة مدى توافق نظام التقييم الذاتي مع هذه المبادئ:

- 1- العدالة Fairness:** يعني أن النظام الضريبي يجب أن يكون عادلاً بين الأفراد، ويجب فرض الضرائب على أساس قدرة دافعي الضرائب، ومقدار المنافع التي يجنونها. وهناك محورين لهذه العدالة، هما: العدالة الأفقية وتعني، أن دافعي الضرائب الذين لديهم نفس الدخل أو الثروة يجب أن يدفعوا نفس مبلغ الضريبة (العبء الضريبي)، بينما تعني العدالة الرأسية أن دافعي الضرائب ذوي الدخل (القدرة) المرتفعة يجب أن يدفعوا ضرائباً أعلى (عبء ضريبي). ونجد هنا أن نظام التقييم ليس له تأثير سلبي على هذا المبدأ، فالأصل أن النظام هو عملية فنية.
- 2- اليقين Certainty:** أي التأكد من تحقق الدخل على وجه اليقين، ويتم تعريفه على أن المكلف هو الأعرف والأعلم بإيراداته، والتزاماته الضريبية، ومتى وأين يدفع الضريبة. وهذا المبدأ يتأثر ببساطة الأنظمة الضريبية وسهولة فهمها من قبل المكلفين، ويكونوا قادرين على حساب التزاماتهم الضريبية. ونظام التقييم الذاتي أولى وأكثر مناسبة لتحقيق هذا المبدأ.
- 3- الملائمة Convenience:** يتعلق بكيفية دفع المكلفين للضرائب أو التعامل مع النظام الضريبي في الوقت المناسب لهم من حيث تحقق الدخل والسيولة. على سبيل المثال، من الأسهل على الأشخاص دفع الضرائب عن طريق خصمها من المصدر بدلاً من دفع مبلغ كبير من الضرائب سنوياً (Lymer and Oats, 2009: 50). ويُعد إدخال الإقرار الذاتي الإلكتروني، والدفع الإلكتروني مثلاً آخر على التسهيلات التي تقدمها إدارة الضرائب لتسهيل طريقة تقديم الإقرارات الضريبية، وضمان ملائمتها للمكلفين.
- 4- الكفاءة Efficiency:** يشير إلى كيفية قيام السلطة الضريبية بتحصيل الإيرادات الضريبية ويمكن تقسيمها إلى قسمين فرعيين: الكفاءة الإدارية والكفاءة الاقتصادية. تشير الكفاءة الإدارية إلى التكاليف المتضمنة عند تحصيل إيرادات الضرائب. كلما زادت تكاليف إدارة الضرائب، قلّت الأموال المجمعة المتاحة للحكومة لإنفاقها. وينبغي أن تكون التكلفة الإدارية منخفضة قدر الإمكان لتحقيق الكفاءة الاقتصادية المرغوبة (Lymer and Oats, 2009).



## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

55 (2009). وينبغي أن لا تتداخل الكفاءة الاقتصادية التي تشير إلى الضرائب مع عمل الأسواق. على سبيل المثال، لا ينبغي أن يؤدي فرض ضريبة جديدة أو زيادة معدلات الضرائب إلى تشويه سلوك دافعي الضرائب أو التأثير عليه (أي من الامتثال إلى الأقل امتثالاً). ونرى هنا أن نظام التقييم الذاتي هو الأقل تكلفة وبالتالي يعد ضماناً للكفاءة الإدارية.

### أثر تطبيق نظام التقييم الذاتي على مستوى الامتثال، ونمو الإيرادات الضريبية

يقصد بالامتثال الضريبي قيام المكلف (دافع الضرائب) بالوفاء بالالتزامات المترتبة عليه بموجب أحكام القانون. وصف براون ومازور (2003) معنى الامتثال الضريبي من خلال النظر في ثلاثة أنواع متميزة من الامتثال وهي: الامتثال للإبلاغ Reporting، والامتثال لتقديم الطلبات Filling، الامتثال للدفع Payment. (Brown, R.E., and Mazur, M.J, 2003) ويشجع ويساعد نظام التقييم الذاتي على الامتثال بأنواعه في نفس الوقت.

وتشير نتائج البحث الذي أجراه Mialasmaya & Fitriani إلى أن تأثير نظام التقييم الذاتي على امتثال دافعي الضرائب الأفراد يظهر تأثيراً كبيراً للنظام على امتثال دافعي الضرائب الأفراد. وبعبارة أخرى، كلما زادت الحرية التي أعطيت للمكلفين، زاد امتثالهم للوفاء بالتزاماتهم الضريبية. (Mialasmaya, 2017). ونضيف أن الامتثال الطوعي يعتمد بالأساس على خلق منفعة للمكلف بالإقرار الذاتي، من حيث تخفيض التكلفة، والوقت، والجهد، وتجنب عواقب التخلف، وليس الاعتماد على الوازع الأخلاقي أو الوطني فقط.

ويتعزز هذا الأمر خصوصاً إذا ما تم تطبيق نظام التقييم الذاتي إلكترونياً، أي عبر منصة إلكترونية خاصة بالإدارة الضريبية، يستطيع المكلف من خلالها تقديم إقراره الضريبي، واحتساب ضريبته المستحقة، ثم سداد مبلغ الضريبة في الوقت ذاته، دون تحميل المكلف عناء مراجعة دوائر الضريبة، والتواصل مع الموظفين، ولجان التخمين، والتقدير، وشباك التحصيل ... الخ.

في العادة يتخوف المسؤولون في الإدارة الضريبية من أن تتأثر الإيرادات سلباً في ظل نظام التقييم الذاتي!



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضريبي

ومن الصحيح لأول وهلة التخوف من أن اتباع أسلوب التقييم الذاتي سيجعل المكلفين يدلون بإيرادات أقل من إيراداتهم الحقيقية، وسيُضخّمون مصروفاتهم، مما يؤدي إلى انخفاض الإيرادات الكلية للضرائب!

لكن النتائج المتحصلة من أغلب تجارب دول العالم تقول عكس ذلك تماما (الحصيلة الضريبية ستزداد كما أثبتت أغلب التجارب العالمية)، أو أن نموها سيحافظ على مستواه ما قبل التحول لنظام التقييم الذاتي على الأقل، ومرد ذلك ليس لان المكلفين يدلون بالحقيقة كاملة، وإنما إلى زيادة عدد المكلفين المقدمين للإقرارات.

فهذا الأسلوب يعمل بالأساس على توسيع الوعاء الضريبي، لا بزيادة أسعار (معدلات) الضريبة، أي التوسع أفقيا لتعظيم الإيرادات الضريبية، من خلال تشجيع غير المقرين عادة، والبعيدين عن رادار إدارة الضرائب على الولوج للنظام.

وبشكل عام، فإن الانتقال إلى التقييم الذاتي يكون مدفوعاً بالرغبة في تحسين أداء الإيرادات من خلال تحسين الامتثال، والإدارة الأكثر كفاءة. وتنجم هذه التحسينات في أغلب الأحيان عن تقديم الإقرارات من قبل دافعي الضرائب الأكثر استنارة، والتحصيل المبكر لإيرادات الضرائب (لأن دافعي الضرائب يتم حثهم على تقديم المبالغ الصحيحة ودفعها في الوقت المحدد)، وتوسيع نطاق استفسارات التدقيق وتوجيهها بشكل أفضل، وتقليل عدد التقييمات المتنازع عليها. (Loo, McKerchar, & Hansford, 2005)

### نظام التقييم الذاتي كجزء من مبادرات الإصلاح الضريبي في العالم

تم اتباع نظام التقييم الذاتي كجزء من أجندة أوسع للإصلاح الضريبي، وكان هناك تحرك مطرد نحو التقييم الذاتي، والابتعاد عن ممارسات التقييم الإداري. فالتقييم الذاتي للأغراض الضريبية ليس ظاهرة جديدة، فقد نفذت كندا والولايات المتحدة التقييم الذاتي لأول مرة في العقد الأول من القرن العشرين، وتبعتهما اليابان في عام 1947. وفي الربع الأخير من القرن الماضي، أصبح انتشار التقييم الذاتي لضريبة الدخل ظاهرة شائعة - سريلانكا (1972)، باكستان (1979)، بنجلاديش (1981)، إندونيسيا (1984)، أستراليا (1986)، إيرلندا (1988)، نيوزيلندا (1988)،



## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

والمملكة المتحدة في (1996)، الأردن (2000)، ومصر (2005). (OECD, 2013)

وفي اليابان، تم تطبيق نظام التقييم الذاتي كمناسبة لتتبع لدافع الضرائب أن يمارس إدارة شؤنه الضريبية بديمقراطية وطوعية، إلى جانب إصلاحات أخرى مثل إدخال نظام سياسي أكثر ديمقراطية بموجب الدستور الجديد. وتم اعتبار النظام رمزاً لإصلاح إدارة الضرائب في فترة ما بعد الحرب، وبُذلت جهود لرفع الشعور بالواجب الأخلاقي بين الجمهور من خلال دعم أفكار أمة ديمقراطية حيث يقوم دافعوا الضرائب بتقديم الاقرارات ودفعها طوعاً. الضريبة (Kimura, 2006)

في تجربة بلدان جنوب الصحراء العشرة (كينيا 1991) (زامبيا 1992) (نيجيريا 1994) (تنزانيا 1998) (رواندا 1998) (غانا 1999) (ليبيريا 2000) (ملايو 2001) (بوتسوانا 2002) (ليسوتو 2003) التي تحولت الى نظام التقييم الذاتي استمرت إيرادات الضريبة في النمو في الفترة التي تلت تنفيذ التقييم الذاتي، مع ملاحظة أن تنفيذ التقييم الذاتي كان جزءاً من أجندة أوسع لإصلاح ضريبة الدخل في العديد من هذه البلدان.

والجدير بالانتباه أن النمو في إيرادات ضريبة الدخل قد تحقق في فترة كانت فيها معدلات (سعر الضريبة) الضريبة على دخل الافراد (PIT) ومعدلات ضريبة الشركات (CIT) إما تنخفض أو ظلت مستقرة في العديد من هذه البلدان.

ومع ذلك، لا تزال أنظمة التقييم الإداري شائعة في الكثير من الدول، بما في ذلك الدول المتقدمة مثل النمسا وبلجيكا والدنمارك وفرنسا (PIT فقط)، ألمانيا، اليونان، هولندا، النرويج، البرتغال... إلخ.

ولا يزال النظام شائعاً أيضاً في العديد من دول الشرق الأوسط وبعض دول جنوب شرق آسيا. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن بعض هذه البلدان قد قامت إلى حد كبير بأتمتة عمليات معالجة العائدات، وإجراءات تقييم المخاطر بحيث يتم تحديد نسبة صغيرة فقط من الإقرارات الضريبية للتدقيق الفني قبل إرسال إشعار رسمي بالتقييم إلى دافعي الضرائب (OECD, 2013)

وتُعد سنغافورة استثناءً مثيراً للاهتمام وفريداً من نوعه في العديد من النواحي، فلديها عدد كبير من السكان المتعلمين، ونسبة عالية من الامتثال الطوعي في



## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

جميع أنحاء المجتمع. ومع ذلك، فقد اختارت الدولة تشغيل نظام التقييم الإداري الذي يطلق عليه التقييم الرسمي نظام (OAS) لإدارة ضريبة الدخل. وكما أشرنا سابقاً فهذا النظام يعتمد في المقام الأول على التفوق التكنولوجي الذي تمتلكه الدولة لالتقاط البيانات المطلوبة لربط الضرائب من المصدر بدلاً من دافعي الضرائب، ومطابقة البيانات الإلكترونية مع البيانات الواردة من مصادر خارجية. وبالتالي فإن المكلفين لديهم يدلون بإقرار صفري Nil Return، فليس لديهم ما يقدمونه من معلومات لا تمتلكه الإدارة الضريبية! (CATA, 2003)

### تجربة مصر لنظام التقييم الذاتي، واتباعها مبدأ (الأصل حسابات الممول)

طبقت مصر هذه التجربة وفق قانون رقم 91 لسنة 2005، وكانت نتائجه باهرة من حيث:

**الامتثال:** قبل صدور القانون كانت الإدارة الضريبية في مصر تحصل على 1.2 مليون إقرار، وفي السنة الأولى من التطبيق ارتفع هذا الرقم بمليون إقرار، أي أنه في السنة الأولى تولد عن طريق الربط الذاتي 2.2 مليون إقرار ضريبي، أي بزيادة مقدارها 83%! وظلّ هذا الرقم يتزايد حتى وصل إلى 3 مليون إقرار بعد خمس سنوات. أي أن عدد الإقرارات قد زاد بشكل كبير بأكثر من 166% خلال خمس سنوات.

**الإيراد الضريبي:** قبل صدور القانون كان إجمالي الإيرادات الضريبية في مصر تقدر بـ 67 مليار جنيه مصري، وبعد خمس سنوات من تطبيق القانون وصلت إلى 148 مليار جنيه مصري، أي بزيادة مقدارها 120%.

وقد كان انعكاس ذلك على النشاط الاقتصادي واضحاً، حيث تحسّن النشاط الاقتصادي وبالتالي الضريبة زادت، والذي حققته مصر تمثل بتحسّن في النشاط الاقتصادي بشكل عام رافقه تحسّن في الحصيلة الضريبية التي راحت تنمو مع نمو النشاط الاقتصادي.

**التحصيل:** كانت نسبة التحصيل من الإيرادات المستحقة حوالي 65%، وفق الأسلوب القديم (من خلال الفحص والربط الإداري)، إلا أنه وبعد تطبيق نظام الربط



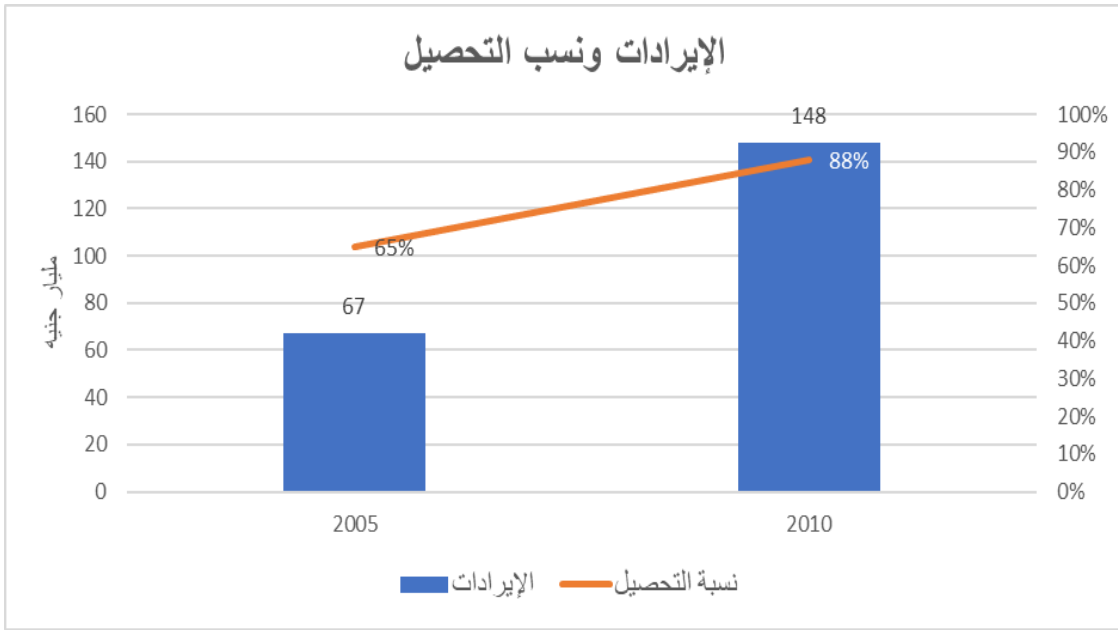
## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

الذاتي ارتفعت نسبة التحصيل الى 88% من الإقرارات تطوعاً أو طواعية و12% فقط يتمّ تحصيلهم من الفحص الضريبي.

وهذا الأمر نقل الإدارة الضريبية نقلة نوعية، حيث تمّ التخلّص من الأعباء الإدارية الضخمة التي كانت ترزح تحت مظلة الربط الإداري، وتمّ تفرّغ هذا الوقت الذي كان يذهب لذلك الأمر لمراقبي الضرائب في مصر للاجتهاد والعمل على ما هو متاح من بيانات، إضافة إلى العمل على تحسين الخدمات المقدّمة للممول، الأمر الذي ساعد وبشكل كبير على زيادة الثقة بين المكلف والإدارة الضريبية .



المصدر: (العربي، 2011)، تصريح المدير السابق لمصلحة الضرائب المصرية (أشرف العربي)

### شروط نجاح نظام التقدير الذاتي

#### 1- التكيف القانوني للنظام



## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

أي تضمين (اعتماد تطبيق النظام) ضمن تشريع قانوني نافذ، وتقنين إجراءات التقييم الذاتي، وازفاء غطاء الشرعية على تعاملات المكلف من خلال النظام صوتاً لمسؤولية المكلف، وسنداً للإدارة الضريبية للعمل بموجبه.

**2- قوانين ضريبية واضحة وبسيطة، أي الابتعاد عن غابة القوانين**  
لكي يتمكن المكلفون من حساب التزاماتهم الضريبية، يجب عليهم أولاً فهم قانون الضرائب، وكيفية تطبيقه على وضعهم. تعمل القوانين واللوائح البسيطة على تسهيل التقييم الذاتي، مع تقليل جهود المكلفين وتكاليف الامتثال.

**3- حصول المكلفين على المعلومات، والدعم الذي يحتاجون إليه للوفاء بالتزاماتهم الضريبية**  
يجب أن يحصل المكلفون على معلومات واضحة تصف التزاماتهم، والضرائب المطبقة، ومتى وأين يتم دفعها. ويجب أن يكونوا على علم بالتغيرات التي تطرأ على القوانين ويجب أن يكون لديهم سهولة الوصول إلى المعلومات والنماذج الضريبية. تزود الإدارات الضريبية الحديثة المكلفين بمجموعة من النصائح والمعلومات من خلال مراكز الاستفسار والمواقع الإلكترونية والندوات العامة وما إلى ذلك. (Prasetyarini; & other, 2019)

**4- ثقة المكلف في عدالة التشريع الضريبي، وبكفاءة التطبيق، وشعوره بالمسؤولية الاجتماعية**

بمعنى آخر، توفر الثقافة الضريبية. وان كانت هذه الثقافة (في العراق) تلعب دوراً ذا حدين من حيث تحفيز المكلفين على الامتثال، أو توفير الذرائع للتهرب الضريبي! نظراً للسجل السيء للإدارة الضريبية (أخرها فضيحة الامانات الضريبية) والفساد وسوء استخدام أموال دافعي الضرائب، مما يحبط دوافع الامتثال. يتردد المكلفون في دفع الضرائب، ويرتكب العديد منهم عمليات احتيال في التزاماتهم الضريبية لأنهم يعتقدون أن الأموال المدفوعة للضرائب لا يتم توجيهها من أجل التنمية الاقتصادية، والبنية التحتية، وما إلى ذلك، ولكن سيتم إساءة استخدامها من قبل مسؤولي الضرائب أنفسهم. وهذا يعني أنه كلما ارتفع مستوى عدم الثقة في الإدارة كلما ارتفعت أنشطة التهرب الضريبي. (Biettant, 2023)

**5 - إجراءات تقديم الاقرارات والدفع الميسرة**



## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

يجب أن تكون النماذج الضريبية بسيطة، مع تعليمات واضحة حول كيفية إكمالها. ويجب أن يتم تقديم الإقرارات ودفع الضرائب من خلال وسائل ملائمة للمكلفين. وينبغي أيضاً استغلال الابتكارات الحديثة في هذا المجال لتحسين بيئة الأعمال وتقليل تكلفة الامتثال. وتشمل أمثلة الممارسات الجديدة في هذا المجال تقديم الطلبات إلكترونياً (أتمتة الإجراءات الضريبية لدعم الإدارة المتكاملة) أو وسائل أخرى (على سبيل المثال، صناديق التسليم في إدارة الضرائب أو أحد البنوك التجارية)، والدفع الإلكتروني (الخدمات المصرفية عبر الإنترنت والهاتف المحمول).

### 6 - تطبيق التحصيل الفعال

يعد الكشف الفوري عن فشل المكلفين في تقديم الإقرارات الضريبية في موعدها، و/أو دفع الضريبة المستحقة أمراً بالغ الأهمية لتحسين الامتثال الضريبي. ويبدأ ذلك بالحصول على سجل نظيف ومحدث للمكلفين. ويجب أن يكون إنفاذ التحصيل فورياً وعاجلاً، حيث أثبتت التجارب الدولية باستمرار أنه (كلما كان الدين أقدم، كلما أصبح تحصيله أكثر صعوبة). (زينب علي عبيدي، احمد الصفار، 2023)

### 7- التدقيق الانتقائي على أساس إدارة المخاطر

يجب أن يعلم المكلفون أنهم إذا فشلوا في الالتزام بقوانين الضرائب، فإنهم يواجهون خطراً معقولاً في اكتشافهم. ومن ثم فإن أنظمة التقييم الذاتي تعتمد بشكل كبير على برنامج تدقيق قوي يركز على المكلفين الأكثر تعرضاً للمخاطر.

يجب أن يكون لدى إدارة الضرائب موارد كافية لمراجعة نسبة معقولة من المكلفين كل عام، باستخدام مجموعة متنوعة من تقنيات التدقيق، لزيادة مخاطر اكتشاف عدم الامتثال بشكل فعال.

### 8 - فرص مكاسب السداد المبكر، وعواقب التأخر بالسداد

بعد تقديم الإقرارات وحساب الضريبة المستحقة للدولة، ينبغي تشجيع المكلفين على السداد المبكر للضريبة المستحقة، عبر منح (خصم السداد المبكر). وفي نفس الوقت فرض غرامات (فوائد تأخيرية) على مبلغ الضريبة المستحق، بغية تذكير المكلفين بضرورة توخي العناية المعقولة في إعداد إقراراتهم الضريبية وإدارة شؤونهم الضريبية. ويجب ألا تكون الفوائد والعقوبات متساهلة أكثر مما ينبغي، أو قاسية إلى حد غير واقعي، ولا بد من توخي الشمول في تطبيقها. ومن المهم التمييز بين الفائدة





## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

التأخيرية والعقوبات: فبينما يتم فرض العقوبات كعقوبات على انتهاكات القانون، فإن المقصود من الفائدة هو التعويض عن الوقت الذي استخدم فيه المكلفون أموال الحكومة.

وبما أن الغرض الأساسي من فرض الضرائب هو إفادة المواطنين وليس معاقبتهم، فقد يبدو أن هذه سياسة مناسبة. علاوة على ذلك، كما قال مونتسكيو "إن القسوة غير المعقولة للقوانين تعيق تنفيذها".

### 9- حل النزاعات بشكل عادل وفي الوقت المناسب

وفي حين يجب أن تتمتع الإدارة الضريبية بصلاحيات فعالة للكشف عن عدم الامتثال والمعاقبة عليه، فمن المهم أيضاً أن يتمكن المكلفون من الوصول إلى عملية الاستئناف لحماية حقوقهم. عندما لا يوافق المكلفون على نتائج عملية التدقيق، يجب أن يكون لديهم إمكانية الوصول إلى عمليات حل أي نزاع مع إدارة الضرائب. ويجب أن تكون العمليات بسيطة، ومحايدة، وشفافة، وتتضمن عادةً ما يلي:

(أ) اجراءات طعون إدارية مستقلة داخل الإدارة الضريبية؛

(ب) محكمة مختصة، عندما يكون المكلف غير راضٍ عن نتيجة عملية الطعون الإدارية - ينبغي أن تضم المحكمة متخصصين مؤهلين. ■

(\* باحث اقتصادي أكاديمي ورجل أعمال عراقي

المراجع العربية

أشرف العربي. (2011). *التقدير الذاتي صفحة جديدة بين الإدارة الضريبية والمكلفين*. تم الاسترداد من الهيئة العامة للضرائب السورية: [www.syriatax.gov.sy](http://www.syriatax.gov.sy)

أندرو جويل. (2015). *العدالة الضريبية في الشرق الأوسط. صندوق النقد الدولي*.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

زينب علي عبيد، احمد الصفار. (2023). المشكلات الادارية والقانونية والمالية في النظام الضريبي العراقي. مجلة كلية الإدارة والاقتصاد جامعة زاخو.

عبد الغفور أسعد عبد الوهاب. (2023). التهرب الضريبي وسبل معالجته دستورياً في العراق. مجلة كلية دجلة الجامعة.

علي عباس سميران الحلبوسي. (2019). ظاهرة التهرب الضريبي في العراق و آثارها الاقتصادية والاجتماعية ووسائل معالجتها (دراسة تحليلية). مجلة كلية المعارف الجامعة، صفحة 663.

### English References

Prasetyarini; & other. (2019). The Effectiveness of Self-Assessment System on Tax Revenue. *Academic Press Inc., University of Danubius Vol 15, no 4, 2019.*

Bentley. (2019). Timeless principles of taxpayer protection: How they adapt to digital disruption. *eJournal of Tax Research.*

Biettant, R. (2023). The Effect of Self-Assessment System Justice Taxation, and Distrust of The Fiscus Party To The Act of Tax Evasion By The Taxpayer. *Journal Eduvest. 3 (2): 491-503.*

Brown, R.E., and Mazur, M.J. (2003). IRS's Comprehensive Approach to Compliance Measurement. National Tax Association Symposium. . *National Tax Association, New York .*

CATA. (2003). Background papers on self-assessment of income tax. *Conference of the Commonwealth Association of Tax Administrators, 24th Annual Technical. Kuala Lumpur, Malaysia.*

Hutauruk, O. &. (2019). The Impact Of Self-Assessment System On tax Payment Through Tax Control As Moderation Variables. *International Journal of Scientific & Technology Research, VOLUME 8, ISSUE 12, DECEMBER 2019.*



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

## أوراق في السياسة المالية وإصلاح النظام الضرائبي

Kimura, Y. (2006). National Tax Agency of Japan (Presentation by the Commissioner. *Presentation at the Tax Administration Course, Asian Development Bank Institute*. Siem Reap, Cambodia.

Loo, McKerchar, & Hansford. (2005). An International Comparative analysis of Self assessment: What Lessons are there for Tax Administrators? *Australian Tax Forum* 669. Australian .

Mardiasmo. (2016). *Taxation Latest Edition 2016*,. ANDI Publisher.

Mialasmaya. (2017). The Influence of the Self Assessment System on Taxpayer Compliance. *Journal of Computech & Business (e-Journal)*, 11(2), , 69–78.

OECD. (2013). Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. *Forum on Tax Administration, Centre for Tax Policy and Administration*,. Paris.

Okello, A. (2014). Managing Income Tax Compliance through Self-Assessment . *IMF Working Paper*.

Terrefe, M. (2017). A Close Scrutiny of Self-Assessment System and its. *American Scientific Research Journal for Engineering, Technology, and Sciences (ASRJETS)*, p. 79.

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الاشارة إلى المصدر.  
18 آذار/مارس 2024

<http://iraqieconomists.net/ar/>