الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق-كلية الاقتصاد

الضريبة وأثرها على التنمية الاقتصادية في مرحلة إعادة البناء في سورية

محمد يوسف التركماني
ماجستير محاسبة ضريبية – جامعة دمشق

بحث مقدم للمؤتمر العلمي الأكاديمي
"مساهمات اقتصادية في إعادة البناء في سورية"

2018/12/18

التنمية مفهومها، أهدافها ومدى ارتباطها بالنظام الضريبي

التنمية الاقتصادية: هي سياسة اقتصادية طويلة الأجل لتحقيق النمو الاقتصادي وهي تمثل تطور المجتمع بأبعاده الاقتصادية والاجتماعية والفكرية والتنظيمية وتحقيق زيادة مستمرة في الدخل القومي الحقيقي وزيادة متوسط نصيب الفرد منه مما يؤدي إلى رفع مستوى معيشته.

أهداف التنمية الاقتصادية

- زيادة الدخل القومي
- رفع مستوى المعيشة
- تقليل التفاوت في الدخول والثروات
- التوسع في الهيكل التنظيمي للإنتاج

مدى ارتباط النظام الضريبي بالتنمية الاقتصادية

يتم تطوير النظام الضريبي لمجتمع ما عن طريق محددات سياسية واقتصادية واجتماعية ونلاحظ بأن النظام الضريبي يتباين بين الدول وفي الدولة الواحدة بمرور الزمن متأثراً بالنظام الاقتصادي وبدرجة التقدم الاقتصادي والاجتماعي،وكذلك بالوضع الراهن بالنسبة للدولة فالنظام الضريبي يجب أن يتصف بالمرونة ليناسب مع أي مستجدات يمكن أن تمر بها الدولة كالحروب والأزمات.

أثر الضرائب في التنمية الاقتصادية

- استخدام الضريبة للتشجيع على الاستثمار

إن الاستثمار هو محور التنمية الاقتصادية الأساسي فهو أداة لتحقيق النمو الاقتصادي بحيث يتوقف معدل النمو الاقتصادي على كمية الاستثمارات وتوزيعها بين الفروع المختلفة للنشاط الاقتصادي.

حيث يتم استخدام الضريبة كأداة لجلب رؤوس الأموال سواء الوطنية أو الأجنبية لبعض القطاعات الاقتصادية مثل قطاع السياحة أو الصناعة أو الزراعة بإعفائها من الضرائب بشكل مؤقت أو مستمر.

- **استخدام الضريبة للتأثير في الادخار والاستهلاك**

فإن فرض الضرائب سيؤدي إلى إنقاص الدخول المتاحة أو المعدة للاستهلاك والادخار لدى الأفراد ويعني أنه سيؤدي إلى إنقاص استهلاكهم وبالتالي إنقاص مدخراتهم وسيلجأ الفرد إلى إعادة توزيع دخله بين الاستهلاك والادخار معاً وفقاً لضرورة حاجاته ومصلحته في الإنفاق على حساب الإنفاق غير الضروري فذوو الدخل المرتفع لن يؤثر الاقتطاع الضريبي في استهلاكهم بل سيضحو بجزء من مدخراتهم كي يحافظوا على مستوى معيشتهم أما ذوو الدخل المنخفض فلن يؤثر على مدخراتهم لأنهم لا يملكون فائضاً يدخرونه.

- **استخدام الضريبة في ضبط التضخم**

لمكافحة التضخم يمكن فرض ضرائب جديدة أو رفع معدلات الضرائب السابقة ما يؤدي إلى امتصاص الفائض النقدي الذي أدى إلى ارتفاع الطلب على حجم المنتجات الحقيقية وذلك من خلال الضرائب المباشرة وغير المباشرة ضمن سياسة اقتصادية متكاملة غير منعزلة وذلك باستثناء فترات الحروب والأزمات.

- **استخدام الضريبة لمعالجة الركود الاقتصادي**

تقوم الحكومات بزيادة القوة الشرائية لدى أفراد الشعب من ذوي الدخول المتدنية وذلك بتخفيض معدل ضريبة الدخل في أجزائها الأولى ورفع الإعفاء الضريبي وزيادة الإعفاءات العائلية وتخفيض معدلات الضرائب غير المباشرة.

- **استخدام الضريبة لزيادة العمل والإنتاج**

تؤثر الضريبة في القوة الشرائية للفرد وفي إنتاجيته وبالتالي مستوى معيشته كما تؤثر الضرائب في الرغبة في العمل وهذا ما يطلق عليه الضريبة الحافزة.

- الضرائب تخفض من كميات الإنتاج إذ أنها تزيد من كلفة الإنتاج.
- الإعفاء الضريبي يزيد من كمية الإنتاج ويساعد في تنشيط الحالة الاقتصادية في فترات الكساد.

النظام الضريبي السوري والتحديات التنموية التي تواجهه في مرحلة إعادة البناء

يعتمد النظام الضريبي السوري النافذ حالياً على نظام الضرائب النوعية وعلى المطارح المتعددة، وهو في هيكله العام وليد تشريعات عديدة وضعت موضع التنفيذ خلال ظروف مختلفة.

واقع النظام الضريبي السوري وتقييمه

يقوم التشريع الضريبي في سورية على مجموعة من القوانين والأنظمة القديمة، اتخذت في أوقات ومحطات زمنية متباعدة وعن مصادر فكرية مختلفة مما أفقدها الوحدة والتماسك والتجانس، حيث يتضمن مجموعة من الضرائب المباشرة والرسوم والضرائب غير المباشرة التي تعود في أكثرها لفترات قديمة صدرت بموجب قوانين ومراسيم يفصل بينها أبعاد زمنية طويلة،

الضرائب في سورية

- ضرائب رسوم مباشرة (تشمل ضرائب الدخل على الأرباح، والرواتب والأجور، وريع رؤوس الأموال المتداولة، ضريبة العقارات والعرصات، وضريبة التركات والوصايا والهبات).

- ضرائب ورسوم غير مباشرة على الإنفاق والاستهلاك والمعاملات وتشمل (الرسوم الجمركية، رسم الإنفاق الاستهلاكي، رسم الطابع، رسوم وضرائب غير مباشرة مختلفة...).

تقييم النظام الضريبي السوري

رغم صدور رزمة كبيرة من التشريعات الضريبية حوالي /48/ صكاً قانونياً (قوانين ومراسيم تشريعية ومراسيم)لتعديل التشريع الضريبي النافذ منذ عام 2003 وحتى تاريخه ،إلا أن هذه التعديلات أبقت في الواقع على النظام الضريبي النوعي السابق دون أي تطوير جذري حقيقي، وبالتالي لم يتم إجراء أي تطوير لبنية النظام الضريبي السوري ولم يتم نقله من نظام قديم لا زال في المراحل الأولى من مراحل تطور الأنظمة الضريبية، ولم تحقق هذه التعديلات التشريعية أهداف الضريبة سواءً في العدالة الضريبية أو الوفرة في الحصيلة الضريبية.

الصعوبات التنموية التي تواجهها سورية في مرحلة إعادة البناء

- صعوبات خلفتها الحرب على مدار سبع سنوات

فمن المعروف أن ما خلفته الأزمة السورية من خراب ودمار طال مختلف جوانب الحياة الاقتصادية تبعه عدم استقرار اقتصادي أي أن اتخاذ القرارات الاقتصادية سوف يكون غير مستقر، هذا بالإضافة إلى أن عدم الاطمئنان يدفع لهروب رؤوس الأموال إلى الخارج، كما أن الجهاز الإداري يعيق عملية التنمية وذلك لتخلفه ولوجود بعض القيود الروتينية والبيروقراطية والأساليب الإدارية العقيمة.

❑ صعوبات دولية

هنالك تحديات تنموية عالمية تواجهها سورية والمتمثلة بالتكتلات الاقتصادية الدولية مثل تكتل دول الاتحاد الأوروبي (EU) والتكتل بين أمريكا وكندا والمكسيك (NAFTA) ثم بين دول جنوب شرق آسيا (ASEAN)، ولعل أهم ما تواجهه سورية هو مسألة الانضمام لمنظمة التجارة العالمية (WTO) أي تبني سياسة اقتصاد السوق وتحرير التجارة والتعامل مع عالم تزول فيه الحواجز الجمركية وتتيح انسياب السلع والبضائع في أنحاء العالم جميعاً ، ومن ثم فعليها أن توفر نظاماً ضريبياً يوفر المناخ الاستثماري المناسب للشركات الأجنبية بالإضافة إلى تشجيع الصناعات التي تتمتع بميزة نسبية في إنتاجها عن طريق منح الحوافز الضريبية التي تدفع المستثمرين إلى الاستثمار في تلك المجالات.

❑ صعوبات اقتصادية

تتجلى في انخفاض الدخل الفردي في سورية بالمقارنة مع مثيله في الدول المتقدمة وضعف نسبة الادخار الوطني للناتج المحلي مما ينعكس عجزاً في الموازنة العامة للدولة وعجزاً في ميزان المدفوعات وضعف القطاع الصناعي وانخفاض الإنتاجية وتخلف المستوى التقني وطرق الإنتاج وعدم مرونة هياكلها الإنتاجية نسبيًا وبالتالي لا يؤدي الغرض المطلوب من التنمية .

❑ صعوبات ضريبية

إن انخفاض مستوى دخل الفرد يزيد من احتمالات التهرب من ضرائب الدخل وهذا ما يجعل الاعتماد على ضرائب الاستهلاك ضرورة حتمية للحصول على الجزء الأكبر من الإيرادات كما أن ضعف القطاع الصناعي وتخلف مستواه التقني وطرق الانتاج وضعف انتاجيته هذه من جهة وقلة الإعفاءات على القطاع الصناعي مقارنة مع القطاع الزراعي من جهة أخرى وبالتالي لا يشجع على الاستثمار وتمركز الإعفاءات للقطاع الزراعي الذي يلقى الدعم والتشجيع الحكومي من أجل تحقيق الأمن الغذائي وصعوبة إخضاعه للضرائب كما أن التشريع الضريبي السوري ما هو الا تقليد لتشريعات ضريبية سابقة التي تختلف في بيئتيها و واقعها عن واقع سورية الاقتصادي.

ومما سبق توصل الباحث إلى النتيجة التالية:

إن هذا التخلف في النظام الضريبي السوري وعدم مواكبته للتطورات الاقتصادية، يجعل من تطبيق الضرائب التي تحقق أهداف الدولة (العدالة في التكليف والوفرة في الحصيلة) أمراً بالغ الصعوبة نظراً لتخلف المجتمع الضريبي في سورية (المكلفين، الإدارة الضريبية، النظام الضريبي) هذا فضلا عن عدم توفر نظام فوترة، وانتشار حالات التهرب الضريبي ووجود ملفات تراكم ضريبي تحرم الخزينة العامة للدولة من مبالغ لا يستهان بها كل ذلك يؤثر سلباً على عجلة التنمية.

إطار عام لبعض المقترحات لتطوير النظام الضريبي السوري لخدمة عملية التنمية وإعادة البناء في سورية

فيما يلي إطار عام لمقترحات تطوير النظام الضريبي السوري النافذ حالياً وفق متطلبات الاقتصاد السوري واقترح لهذه الغاية تشكيل لجنة مختصة من الخبراء والأكاديميين المختصين في شؤون الضرائب من داخل وخارج وزارة المالية.

مع الاقتراح بأن يراعي هذا التطوير المستهدف مرحلتين:

أ- معالجة التشريعات الضريبية في مرحلة الأزمة الحالية

ب- البدء بالتحضير لتطوير جذري لبنية النظام الضريبي النافذ لمرحلة ما بعد الأزمة

أ- معالجة التشريعات الضريبية في مرحلة الأزمة الحالية:

أثني بداية على الجهود المشكورة المبذولة من وزارة المالية لمحاولة تأمين الموارد ما أمكن في ظل الصعوبات والأوضاع الاقتصادية للمكلفين خلال هذه الأزمة، وأبدي فيما يلي بعض المقترحات للتطوير خلال هذه المرحلة ضمن المبادئ التالية:

- الاتجاه بعدم زيادة أعباء الضرائب والرسوم على الفئات الضعيفة اقتصادياً في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة وأوضاع المكلفين في هذه الفئات.
- استكمال أتمتة العمل المالي والضريبي في وزارة المالية ومديرياتها.

معالجة التشريعات الضريبية في مرحلة الأزمة الحالية

- إيجاد آلية عمل وآلية تدقيق للبيانات الضريبية مع مستلزماتها خاصة لوحدة كبار المكلفين بما يتناسب مع أهميتها وذلك من مراقبي دخل مؤهلين من ذوي الكفاءات العلمية والعملية اللازمة ومنحهم تعويضات مجزية لتحصينهم، وتقصير المهل في إنجاز تكاليف هذه الفئة لما لها من أثر هام في توفير الإيرادات الضريبية أولاً بأول دونما تأخير.
- إنجاز التراكم الضريبي الذي يعود لعدة سنوات سابقة، والذي يعتبر بمثابة دين ممتاز للدولة فيما لو تم إنجاز هذا الملف الذي يعتبر تأخيره حرمان كبير من مبالغ لا يستهان بها.

معالجة التشريعات الضريبية في مرحلة الأزمة الحالية

- تنمية إيرادات الموازنة العامة من خلال إحداث بدل خدمات على المشاريع المستفيدة من خدمات الدولة والمعفاة من الضرائب والرسوم لتحقيق العدالة من جهة وتأمين موارد مالية للموازنة العامة من جهة أخرى وذلك عملاً بمبدأ الغُنمُ بالغرم.
- مكافحة حالات التهرب الضريبي وفق القوانين والأنظمة النافذة، والتي انتشرت بشكل كبير بين المكلفين ويعود السبب الرئيس في ذلك هو نقص الوعي الضريبي لدى المكلفين.

ب- البدء بالتحضير لتطوير جذري لبنية النظام الضريبي النافذ لمرحلة ما بعد الأزمة:

- البدء منذ الآن من قبل اللجنة المختصة المقترحة في الفقرة السابقة بإعداد وتحضير دراسة شاملة تتضمن أهداف التطوير للنظام الضريبي النافذ وبرنامج زمني مع إعداد وتحضير مشاريع قوانين تراعي ما أمكن المبادئ التالية:

- انسجام النظام الضريبي الجديد مع المستجدات والتطورات الاقتصادية المستهدفة في سورية، وأن تكون الضريبة أداة من أدوات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- انسجام النظام الضريبي المستهدف مع اتجاهات الفكر الضريبي الحديث، ومع ما هو مطبق في الدول الأخرى ذات الاقتصاديات المماثلة تبعاً لذلك، والتي سبقت لها تطوير بنية نظامها الضريبي وذلك بالانتقال جذرياً من نظام الضرائب النوعية الذي لم يعد يحقق أهداف الضريبة في العدالة والوفرة، ولم يعد مطبقاً إلا لدى عدد محدود جداً من دول العالم وذلك بالانتقال إلى نظام الضريبة العامة الموحدة على الدخل.

البدء بالتحضير لتطوير جذري لبنية النظام الضريبي النافذ لمرحلة ما بعد الأزمة:

- تطوير قانون الرسم على الإنفاق الاستهلاكي والضرائب والرسوم غير المباشرة بكاملها واستبدالها بالضريبة على القيمة المضافة وذلك في توقيت مناسب للوضع الاقتصادي والمعيشي في سورية.
- إدخال نظام المحاكم الضريبية لتحقيق العدالة والاستقلالية في النظر في النزاعات الضريبية بدلاً من اللجان الضريبية (لجنة الطعن، لجنة إعادة النظر) وفق ما هو متبع في كثير من دول العالم.
- العمل على تحقيق مبدأ التشخيص الضريبي للمكلفين ليس فقط من خلال الحد الأدنى المعفى وإنما من خلال دراسة الأعباء العائلية والاجتماعية أيضاً وحتى الظروف الاقتصادية للمكلفين.

البدء بالتحضير لتطوير جذري لبنية النظام الضريبي النافذ لمرحلة ما بعد الأزمة:

- رفع حدود الإعفاءات الشخصية حتى تتماشى مع الأوضاع الاقتصادية الراهنة مع مراجعة هذه الحدود كل فترة على نحو يراعي معدلات التضخم التي تسود في المجتمع.
- تخفيض المعدلات التصاعدية للضريبة وتوسيع الشرائح من أجل مراعاة ظاهرة التضخم.

البدء بالتحضير لتطوير جذري لبنية النظام الضريبي النافذ لمرحلة ما بعد الأزمة:

- العمل على تطبيق سياسة ضريبية متجانسة ومتوازنة، مع تشريع ضريبي مستقر وواضح يعبر عن تلك السياسة، إضافة إلى إيجاد جهاز ضريبي على قدر عال من الكفاءة يتولى تطبيق التشريع الضريبي وتنفيذ السياسة المالية والضريبية على أفضل وجه.
- فرض ضرائب مرتفعة على أنشطة انتقائية مثل تجارة وتأجير السيارات والمضاربات العقارية والأنشطة الأخرى المماثلة بصورة تتناسب مع مقتضيات الوفرة في الحصيلة والعدالة في التكليف.

النتائج

توصل الباحث من خلال دراسته لأثر الضرائب على عملية التنمية الاقتصادية بما يخدم مرحلة إعادة البناء في سورية إلى مجموعة من النتائج أهمها:

1) الترابط الكبير والعلاقة الطردية بين مدى تطور النظام الضريبي ومستوى التنمية الاقتصادية في الدولة حيث أن الضريبة هي أداة من أدوات التنمية التي تسعى الدول إلى تحقيقها.

2) النظام الضريبي السوري بوضعه الحالي لا يسهم في دفع عجلة التنمية، فبالرغم من إصدار كم هائل من التشريعات والقوانين، لم يحدث أي تغير يذكر في بنية النظام الضريبي السوري حيث لا زال يعتمد على الضرائب النوعية على الدخل دون توحيد لها في إطار ضريبة عامة موحدة على الدخل، إضافة للبيروقراطية والفساد والضعف الذي يتسم بها الجهاز الضريبي وهو لا يتماشى مع الواقع الاقتصادي الراهن في سورية وبالتالي فهو في شكله الحالي لا يسهم في دفع عملية التنمية الاقتصادية ولا يحقق أي أهداف تنموية تخدم الدولة في مرحلة إعادة البناء.

تابع النتائج

3) إن الاستمرار في تطبيق نظام الضرائب النوعية، يسبب إرهاقاً كبيراً لكل من الإدارة الضريبية والمكلفين، للأسباب التالية:

- تشتت مطارح الضريبة
- تعدد المعدلات الضريبية
- كثرة الاجراءات.... مما يزيد من نسبة التهرب الضريبي ويساهم في تعميق المشكلة المتمثلة بعجز هذا النظام عن الوفاء بمتطلبات التنمية كما هو مطلوب.

4) عدم الانسجام بين النظام الضريبي والنظام الاقتصادي، فالنظام الضريبي السوري يعاني من قدم القوانين والتشريعات الضريبية وعدم مواكبة التطور الاقتصادي الذي حصل في سورية، فلقد شجعت الدولة الاستثمارات وقدمت الاعفاءات إلا أن هذه الاعفاءات لم تؤد إلى جذب الاستثمارات وزيادة الإنتاج وتشغيل اليد العاملة بالشكل المخطط له والمطلوب.

تابع النتائج

5) تعتبر التشريعات الضريبية في سورية تشريعات مقتبسة من تشريعات دول أخرى وليست وليدة البيئة الاقتصادية والاجتماعية القائمة في هذا البلد.

6) إن كثرة الإعفاءات الضريبية في النظام الضريبي السوري دون إعادة النظر في هذه الإعفاءات يساهم في نقص الحصيلة الضريبية وتجعل من تلك الإعفاءات تراكمية وتفتقد للمرونة بالرغم من أن الإعفاء الضريبي أداة من أدوات التنمية ويجب إعادة النظر به في كل مرحلة تمر بها الدولة.

7) عدم كفاية الأجهزة الادارية الضريبية، واتسامها بالعجز أمام التطور الكبير في النشاط الاقتصادي، فغالباً ما تنقص الادارة الضريبية في الدول النامية الأطر والأجهزة المؤهلة، وذلك إما لنقص الإمكانات أو لأنها بحاجة إلى تقانات متطورة من حاسبات وأجهزة، وبالتالي فإن ذلك ينعكس على الحصيلة الضريبية الاجمالية للدولة.

تابع النتائج

8) انخفاض الوعي الضريبي، وضعف شعور المكلفين بواجبهم الضريبي، نتيجة غياب الفهم الحقيقي لدور الضريبة وبالتالي ارتفاع نسبة التهرب الضريبي.

9) انخفاض نسبة العبء الضريبي في سورية حيث تتراوح بين: (11-13%) وهي نسبة متدنية، ليس بالمقارنة فقط مع الدول المتقدمة: (30-38%) وإنما مع دول نامية أخرى كمصر والأردن حيث تتراوح نسبة العبء الضريبي فيهما بين: (18-25%).

10) غياب العدالة الاجتماعية في النظام الضريبي السوري، حيث تشكل الاعفاءات الممنوحة لأصحاب الثروات أحد أهم العوامل التي تجعل النظام الضريبي غير عادل، وكذلك عدم تحقيق مبدأ التشخيص الضريبي، نظراً لكونه نظام ضرائب نوعية، بالإضافة لعدم تمكنه حتى الوقت الراهن من إعادة توزيع الدخل القومي بشكل عادل.

التوصيات

بهدف إصلاح النظام الضريبي السوري بما يخدم مرحلة إعادة البناء وبما يتفق مع المستجدات الاقتصادية والنظم الضريبية الحديثة لاسيما في الدول ذات الاقتصاديات المماثلة يمكن عرض المقترحات التالية:

1) الانتقال من نظام الضرائب النوعية المطبقة في سورية إلى نظام الضريبة العامة الموحدة على الدخل كهدف نهائي، بحيث يتم الانطلاق في التكليف من مبدأ التشخيص على أساس تجميع الدخول النوعية للمكلف وفرض الضريبة عليها ككتلة واحدة، مع مراعاة اختيار التوقيت المناسب والظروف الملائمة للتطبيق، كل ذلك لتفعيل دور النظام الضريبي في عملية التنمية الاقتصادية بما يخدم مرحلة إعادة البناء.

2) الاستفادة من تجارب بعض الدول في مجال تطوير النظام الضريبي والإصلاحات الضريبية وذلك على مستوى كل من الإدارة الضريبية والتشريع الضريبي، وأن تكون الاستفادة من هذه التجارب بما يتناسب مع البنية الاقتصادية والاجتماعية للجمهورية العربية السورية وليس بالتقليد الأعمى والنسخ الاعتباطي لقوانين وتشريعات الدول المتقدمة.

تابع التوصيات

3) إعادة النظر بالإعفاءات الممنوحة من قبل النظام الضريبي السوري، بحيث تحقق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأن تكون هذه الإعفاءات جزئية وليست كاملة، مؤقتة وليست دائمة، وأن تكون هذه الإعفاءات انتقائية وموجهة للقطاعات التي تساهم في عملية التنمية، وأن يعاد النظر بها في كل مرحلة من المراحل بناءً على المعطيات المتاحة.

4) إن تأثير الضرائب في التنمية الاقتصادية يجب ألا يقتصر على توجيه رؤوس الأموال نحو بعض الأنشطة بل يتعين كذلك أن تلعب الضرائب دوراً مهماً في توجيه رؤوس الأموال نحو المحافظات الضعيفة اقتصادياً والتي تشكو من نقص في الإنتاج والتشغيل وبالتالي ضرورة منح إعفاءات ومزايا إضافية للاستثمارات في تلك المحافظات.

تابع التوصيات

5) تطوير الإدارة الضريبية، وإصلاح البنى الإدارية للنظام الضريبي من خلال العديد من الأساليب مثل:

- توفير المستلزمات التقنية وتطبيق نظام الأتمتة الحاسوبية.
- التوسع في استخدام التقنيات الحاسوبية ووسائل الاتصال الحديثة.
- العمل على ربط الدوائر المالية بواسطة شبكة حاسوبية وربطها مع مختلف دوائر الدولة.
- التعاون المستمر من قبل الادارة الضريبية مع المنظمات الدولية بما يخدم الأجهزة الضريبية والمكلفين على حد سواء.