

قياس المرونة الدخلية والعبء الضريبي والضغط الضريبي الحدي لأجمالي الإيرادات الضريبية عموما ولضريبة الدخل خصوصا للفترة (1980-2001)

(دراسة تحليلية مقارنة وقياسية لتقييم أداء السياسة
الضريبية الأردنية لفترة ما قبل وبعد تطبيق برامج
التصحيح الاقتصادي)

الباحث عمار مجيد كاظم
كلية الادارة والاقتصاد
الجامعة المستنصرية

المقدمة

تعتبر الحكومة وحدة اقتصادية مهمة ، تحتاج إلى أرصدة مالية لتمويل نشاطها العام ، وهي ما يعبر عنها بالإيرادات العامة ، والتي تحصل عليها الدولة في شكل تدفقات مالية من أجل تغطية النفقات العامة بهدف إشباع الحاجات العامة . وعلى هذا الأساس يتم الاعتماد على مصادر متعددة للإيرادات العامة والتي تختلف حسب النظام الاقتصادي السائد ومدى تقدم الدولة وكذلك نتيجة للتطور التاريخي لأنواع المختلفة من الإيرادات العامة .

وتعتبر الإيرادات الضريبية من أهم مصادر الإيرادات العامة للدولة في العصر الحديث . ولا تترجم أهمية هذا المصدر لكبر حجمه المطلق والنسبي إذا ما قورن بغيره من مصادر الإيرادات الأخرى فقط ، وإنما لمدى تأثير الضرائب على النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية . فالضرائب تعد من أهم أدوات السياسات المالية العامة التي تستخدمها الدولة للتأثير على النشاط الاقتصادي بهدف تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية .

وتعد ضريبة الدخل من أهم مصادر الإيرادات الضريبية في الدول المتقدمة ، فهي تصنف ضمن مصادر الإيرادات الضريبة المباشرة التي تأخذ بنظر الاعتبار الظروف الشخصية للمكلف وتسمح بحسومات من قيمة الوعاء الضريبي تتناسب مع أحوال المكلف الاجتماعية وبالتالي يمكن التمييز بين مصادر الوعاء الضريبي للفرد بحيث يمكن فرض تلك الضرائب بمعدلات مختلفة حسب مصادر الوعاء ، وبالتالي يمكن أن تكون من الأدوات الفعالة في إعادة توزيع الدخل والثروة بين فئات المجتمع لأنها اقرب إلى تحقيق العدالة في توزيع العبء الضريبي .

الهدف من هذه الدراسة هو قياس مؤشرات أداء السياسة الضريبية في الأردن للفترة (1980-2001) ، التي يحكمها هيكل النظام الضريبي الأردني بشكل عام ونظام ضريبة الدخل بشكل خاص ، والتي شهدت خلال العقد الثاني من هذه الفترة تطبيق برامج التكيف الهيكلي حيث بدأ العمل بها ابتداءً من العام 1992 ، وكذلك إصدار قانون ضريبة الدخل المعدل رقم (14) لسنة 1995 والذي تضمن إصلاحات كثيرة في هيكل ضريبة الدخل ، بالإضافة إلى العديد من التغييرات السياسية والاقتصادية التي عاشتها المنطقة العربية والعالم . بغية تقييم أداء هذه السياسة . لذا سيتم تقسيم فترة الدراسة إلى فترتين : الأولى هي الفترة (1980-1990) ، والثانية هي الفترة (1991-2001) ، لكي تتم المقارنة بين الفترة الثانية والتي شهدت تطبيق البرامج المذكورة والفترة الأولى . لكي يتسنى الوصول إلى النتائج ومن ثم إعطاء التوصيات الملانمة لاتخاذها من قبل السياسة المالية للحكومة .

- تراجع المرونة الداخلية لاجمالي الإيرادات الضريبية ولضريبة الدخل خلال فترة الدراسة الثانية عما كانت عليه في الفترة الأولى . وهذا يشير إلى أن الهيكل الضريبي اصبح منتجا للإيراد بشكل قليل الفعالية .

- أن العبء الضريبي لإجمالي الإيرادات الضريبية و لضريبة الدخل كان ثقيلًا وكبيرًا على الفرد الأردني وخصوصًا في فترة الدراسة الثانية ، عما كان عليه خلال فترة الدراسة الأولى .
- هناك تراجعًا في الميول الحدية للاقتطاع الضريبي سواء في إجمالي الإيرادات الضريبية أو في ضريبة الدخل خلال الفترة الثانية .

- ومحصلة نهائية يبدو أن تطبيق برامج التكيف الهيكلي كان بشكل عام باتجاه تحويل السياسة المالية (الانفاقية والضريبية) نحو وظيفة الاستقرار الاقتصادي وبالأخص تقليل التضخم وتحقيق تنمية ومعدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي ولكن كانت على حساب زيادة معدلات البطالة ، بالإضافة إلى توجيه البرامج نحو وظيفة التخصيص المتمثلة بسياسة (الخصخصة) بتشجيع المبادرة الفردية ، والتحرك نحو اقتصاد السوق ، وكل ذلك كان على حساب وظيفة التوزيع .

لذا توصي الدراسة بإعادة النظر في أولويات السياسة المالية الضريبية والانفاقية باتجاه إعادة توزيع الدخل بجعل الضرائب المباشرة ومنها ضريبة الدخل ربع الإيرادات الضريبية على الأقل لرفع حصيلة الضرائب في النهاية ، وذلك بهدف تقليل العبء الضريبي لإجمالي الإيرادات الضريبية على الفرد الأردني والذي ينتج أساسًا من ارتفاع نسبة الإيرادات الضريبية غير المباشرة من إجمالي الإيرادات الضريبية والتي تبلغ حوالي أربع أخماس . وكذلك لزيادة المرونة الداخلية لاجمالي الإيرادات الضريبية ولضريبة الدخل . فضلًا عن زيادة الميل الحدي للاقتطاع الضريبي سواء في إجمالي الإيرادات الضريبية أو في ضريبة الدخل .

الفصل الأول

السياسة الضريبية في الأردن

يتناول علم اقتصاديات المالية العامة بصفة أساسية دراسة وتحليل سياسات الحكومة المتعلقة بالأنفاق وتسمى (السياسة الانفاقية) ، وكذلك جباية الأموال وتسمى (سياسة الإيرادات الضريبية) . وبالتالي أثر السياستين سابقتي الذكر على كيفية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وبالأخص الآثار الاقتصادية للسياسة المالية ، وهي ما يطلق عليها تسمية وظائف المالية العامة . حيث أن هناك ثلاث وظائف أساسية للمالية العامة ، الأولى هي وظيفة توجيه الموارد الاقتصادية نحو أفضل الاستخدامات وتسمى بوظيفة التخصيص . والوظيفة الثانية هي إعادة توزيع الدخل والثروة إذا كان التوزيع القائم غير مقبول في المجتمع وتسمى بوظيفة التوزيع . ثم وظيفة الاستقرار الاقتصادي التي تستهدف تحقيق مستوى عالي من العمالة ، واستقرار مستويات أسعار السلع والخدمات ، وتحقيق توازن في ميزان المدفوعات ، بالإضافة إلى تحقيق معدلات نمو عالية ، وكل ذلك بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي الذي يعجز نظام السوق عن تقديمه (1) .

أولاً : واقع وتطور الاقتصاد الأردني

شهد الاقتصاد الأردني في بداية الثمانينات ضغوطاً تضخمية بلغ معدلها (13.6) سنوياً ، الأمر الذي دعا البنك المركزي الأردني إلى العمل نحو الحد من التوسع النقدي غير التنموي ، فاستحدث أدوات نقدية جديدة كشهادات الإيداع والودائع بالعملة الأجنبية وإسناد القرض كما وضع حداً أدنى لسعر الفائدة على الودائع الادخارية وادخل تمييزاً على نسبة الاحتياطي النقدي بينها وبين الودائع تحت الطلب . وكل تلك العوامل أدت إلى نمو سريع في الاقتصاد الأردني شمل مجمل القطاعات الاقتصادية وحقق الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة نسبة نمو بلغت في المتوسط (9.1) سنوياً للفترة من 1976 وحتى العام 1982 ، الأمر الذي أوصل الاقتصاد الأردني بعد منتصف السبعينات إلى ما يقارب مرحلة الاستخدام الكامل . واستمر الحال كذلك حتى نهاية عام 1983 وبداية عام 1984 ، إذ تأثر الاقتصاد الأردني بتراجع أسعار النفط الذي بدأ اعتباراً من العام 1983 ، نتيجة انخفاض مستوى الطلب العالمي عليه والذي انعكس سلباً في اتجاهين ، كان الأول على مقدار المساعدات الخارجية وبخاصة العربية منها للأردن ، فبينما كانت نسبة مساهمة المساعدات الخارجية إلى مجمل الإيرادات المحلية (75) عام 1980 هبطت إلى (25) عام 1984 ، وبقيت في ذلك المعدل حتى عام 1988 . و أما الاتجاه السلبي الثاني فتمثل بانخفاض تحويلات العاملين الأردنيين العاملين في الخارج ، ويظهر ذلك ، تراجع نسبة مساهمة حوالات العاملين والحوالات من دون مقابل في تمويل المدفوعات الجارية ضمن ميزان المدفوعات للمدة من (1984-1988) ، فبينما كانت النسبة تبلغ (58) عام 1979 ، انخفضت إلى (46) عام 1984 ، وإلى (38) عام 1988 (2) .

من هنا بدأ الاقتصاد الأردني مرحلة من الركود استمرت من العام 1984 إلى العام 1988 وتمثلت بما يأتي (3) :

- انخفاض الطلب على الأيدي العاملة الأردنية ، ومنافسة القوى العاملة غير المحلية لها فقد بلغت نسبة العمالة الوافدة في عام 1980 (9.2%) من إجمالي القوى العاملة في الأردن ، وارتفعت في عام 1984 حوالي (33%) من حجم العمالة الكلية في الأردن ، فظهرت نسبة البطالة واضحة ، وارتفعت بشكل متسارع وملفت للنظر ، في حين لم تتجاوز (3.5%) من حجم القوى العاملة الأردنية عام 1979 ثم ارتفعت إلى (8%) عام 1982 وإلى (14.8%) عام 1987 .

- انخفاض معدل النمو للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ، ففي حين بلغ هذا المعدل للمدة السابقة من (1976-1983) (8.3%) بالمتوسط تقريبا ، انخفض إلى (5.5) عام 1984 ، وتوالى ذلك الانخفاض ليحقق معدلات نمو سالبة في العامين 1988 ، 1989 وهما (-1.8%) ، (-13.4%) على التوالي . وهكذا نجد أن متوسط معدل النمو للمدة من (1984-1988) بلغ فقط (3.2%) ، وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا الانخفاض في معدلات النمو لم يكن بسبب تراجع مستوى كل من المساعدات الخارجية ، وتحويلات العاملين في الخارج فقط ، وإنما يعود السبب في ذلك أيضا إلى عوامل داخلية حددتها طبيعة الاقتصاد الأردني ، مثل ندرة الموارد الطبيعية ، وانخفاض معدلات التراكم الرأسمالي ، وعدم مرونة الجهاز الإنتاجي .

- ارتفاع معدلات المديونية الخارجية ، إذ اعتمد الاقتصاد الأردني خلال هذه المدة من (1984-1988) على التوسع في الاقتراض الخارجي لتمويل عمليات التنمية ، بسبب قصور المدخرات المحلية عن تلبية حاجات الاستثمار ، وبسبب تراجع حجم المساعدات والتحويلات ، وهذا ما تدل عليه نسبة رصيد الدين العام القائم إلى إجمالي الناتج المحلي ، إذ نجد أن تلك النسبة بلغت (32.7) عام 1980 ، وارتفعت لتصل إلى (52) عام 1985 ، وإلى (171.7) عام 1988 ، وإلى (225.1) من إجمالي الناتج عام 1989 .

- تراجع احتياطات المملكة من العملات الأجنبية . إذ أنه في مقابل مواجهة النفقات اللازمة التي عجزت الإيرادات المحلية عن الإيفاء بها ، اضطرت الحكومة إلى استخدام احتياطاتها من العملات الأجنبية ، لتغطية العجز وتقليص الفجوة التي أحدثتها تراجع المساعدات وحولات العاملين داخل الموازنة العامة ، وعليه فقد بدأ الاحتياطي من تلك العملات يشهد انخفاضا ملحوظا ، ففيما بلغ (408.5) مليون دينار عام 1983 ، انخفض إلى (387.5) مليون دينار عام 1984 ، وتواصل ذلك الانخفاض ، حتى بلغ عام 1988 (218.5) مليون دينار ، هذا بحسب ما ورد في الحسابات المعلنة للبنك المركزي الأردني ، علما أن بعض المصادر الدولية أشارت إلى أن حجم الاحتياطي بلغ في عام 1988 ما قيمته (55.9) مليون دينار أردني فقط . وهكذا كان لا بد من أن تفضي عملية تراكم الاتجاهات السلبية التي بدأت من مطلع العام 1984 إلى حدوث أزمة اقتصادية ، وبالفعل حدثت ما سميت بأزمة 1988/1989 الاقتصادية التي كان من أبرز مؤشرات انخفاض مستوى الاحتياطي من العملات الأجنبية لدى البنك المركزي الأردني إلى ما قيمته (52) مليون دينار في نهاية عام 1988 ، وارتفاع معدل التضخم من (7%) في أواخر عام 1988 إلى (26%) مع بداية عام 1989 ، وانخفاض سعر صرف الدينار تجاه الدولار بنسبة (34.7) عام 1989 ، فضلا عن ارتفاع رصيد الدين العام الخارجي نسبة إلى إجمالي الناتج المحلي الحقيقي ، ليصل إلى (186.3) . مما أدى إلى اتساع فجوة الفقر وتزايد المشاكل الاجتماعية ، كمعدلات الجرائم الاقتصادية والجرائم الأخرى .

ولم يكن أمام الأردن والحالة هذه سوى تعويم أسعار صرف الدينار بقصد دفع الاقتصاد ؛ ليتناسب مع الوضع الحقيقي الناتج عن التراجع الكبير في احتياطات العملات الأجنبية ، وتبع ذلك انتهاج سياسات مالية ونقدية تقييدية استهدفت الحد من الإنفاق الحكومي وضبط التوسع النقدي ، والسعي إلى تمويل الإنفاق الحكومي من المصادر المحلية عن طريق زيادة معدلات الضريبة ، وإلغاء سياسة الحماية الإغلاقية ، ومنع الاستيراد لبعض السلع بهدف الحد من استنزاف الاحتياطي من العملات الأجنبية (4) . ومع ذلك فإن تفاقم مشكلة المديونية ووصول مرحلة العجز والتوقف عن تسوية مستحقات الديون الخارجية ، وغدو التراجع اتجاها سائدا لفعالية النشاط الاقتصادي ، لم يجعل أمام الأردن من خيار سوى اللجوء إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لمساعدته في التعامل مع الدائنين الخارجيين ، من حكومات ، ومصارف ، ومؤسسات دولية من أجل إعادة جدولة ديونه وفق شروط ميسرة * ، الأمر الذي فرض عليه اعتماد برامج غير وطنية لأحداث التصحيح المطلوب في مسيرته الاقتصادية ، فجاء برنامج التصحيح الاقتصادي متوسط الأجل للمدة من (1989-1993) ** متضمنا حزمة إجراءات تهدف إلى إعادة هيكلة الاقتصاد الأردني بشكل جذري ، غير أن ظروف (أزمة الخليج) وما نتج عنها من مقاطعة عربية للأردن تمثلت بتشديد الرقابة على ميناء العقبة ، ومراكز الحدود حال دون السير على وفق ذلك البرنامج ، وأدى إلى توقفه تماما (5) .

ومع ذلك فقد تبنت الحكومة حزمة من الإجراءات هدفت إلى تحقيق الاستقرار النقدي والى تخفيض عجز الموازنة من خلال زيادة العوائد الضريبية وتقييد كل من الإنفاق العام وحركة الائتمان المصرفي ، والاستيرادات . وساعد في نجاح هذه الإجراءات نسبيًا تدفق عوائد ومخدرات الأردنيين العاملين في الخارج اثر عودتهم على خلفية نتائج (أزمة الخليج) ، الأمر الذي دفع إلى تنشيط الطلب الكلي ، وبخاصة الطلب على خدمات قطاعات الإنشاءات والنقل والزراعة . ولكن بقيت مشكلة المديونية الخارجية تمثل عامل ضغط نحو الاتجاه للمؤسسات الدولية لإيجاد حلول لها ، وعليه جرى اتفاق في تشرين أول 1991 بين الحكومة الأردنية وصندوق النقد الدولي على الاستمرار في عملية التصحيح الاقتصادي ، وتمثل الأهداف الرئيسية لهذا البرنامج بتحقيق نمو إيجابي في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي ، وتخفيض عجز الموازنة العامة كنسبة من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي من خلال ضبط النفقات العامة وزيادة الإيرادات المحلية للخرينة كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي ، وتحديد نسبة التوسع النقدي بما لا يزيد عن (9%) سنويا ، وتخفيض نسبة النمو السنوي للتسهيلات المصرفية المقدمة للحكومة في مقابل زيادة تلك النسبة للقطاع الخاص ، وتخفيض عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات قبل المساعدات ، فضلا عن إضفاء البرنامج المذكور مشكلتي الفقر والبطالة اهتماما كبيرا من خلال تقديم القروض للصناعات الصغيرة والحرف اليدوية وذلك من خلال المؤسسات المالية المتخصصة (6) .

ولتحقيق الأهداف السابقة الذكر وضع البرنامج حزمة من السياسات والإجراءات تتلخص بتحرير أسعار الفائدة واتباع سياسة مرنة لإدارة أسعار الصرف ، وإعادة النظر في قانون تشجيع الاستثمار ، ومراجعة سياسات الإصلاح الزراعي ، وزيادة الاعتماد على القطاع الخاص ، وفي مجال الإصلاح المالي طالب البرنامج إعادة النظر بهيكل الضريبة وسياساتها ، وتخفيض

حجم المديونية من خلال مقايضة الدين بالمساعدات وبحقوق راس المال ، مع السعي لتخفيض أعباء المديونية نسبة إلى الصادرات الوطنية (7) .

واستكمالاً لمتطلبات المرحلة السياسية وتحت شعارات تحرير الاقتصاد والانفتاح الاقتصادي كان لابد للأردن من الانخراط في (سياسات التكييف) ، فتم البدء بمباحثات السلام مع (الكيان الصهيوني) وبدأ التحضير للانضمام لمنظمة التجارة العالمية ، وبدأت الخطوات تسعى باتجاه (الخصخصة) وتشجيع المبادرة الفردية ، والتحرك نحو اقتصاد السوق ، فأعدت الحكومة النظر بجدوى ملكيتها لعدد من مؤسساتها الاقتصادية الحيوية ، مثل مديرية البترول في سلطة المصادر الطبيعية ، ومؤسسة النقل العام ، ومؤسسة السكك الحديدية ، والملكية الأردنية للطيران ، ومؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية ، وشركة مصفاة البترول ، وسلطة الكهرباء الأردنية (8)

والواقع أن السنوات الثلاث الأولى من عمر برنامج التصحيح من (1992-1998) قد أظهرت نتائج إيجابية في جوانب عديدة من أبرزها الحفاظ على معدلات تضخم معقولة ، وتحقيق معدلات نمو جيدة في الناتج المحلي الإجمالي ، ولكن بحلول العام 1996 بدت حالة من التباطؤ أو التراجع في معدلات النمو الاقتصادي تسود الاقتصاد الأردني ، وقد تكون أهم الأسباب وراء هذا التباطؤ هي ما يلي :

-تراجع الصادرات وانخفاض القيمة المضافة لقطاعي الصناعات التحويلية والإنشاءات . والتي كان لها أثر في تدني نمو الناتج المحلي الإجمالي ، وتأثر بقية القطاعات الاقتصادية بسبب حالة الترابط بينها وبين قطاعي الصناعات التحويلية والإنشاءات . فضلا عن أن تخفيض حجم البروتوكول التجاري مع العراق ، والمعوقات والعراقيل التي يضعها (الكيان الصهيوني) أمام حركة الصادرات ، وعدم الاستقرار السياسي و الأمني في فلسطين نتيجة تعثر وتباطؤ (عملية السلام) ، كانت كلها عوامل ساهمت في عملية التراجع (9) .

٢-توجه برامج التصحيح الاقتصادي إلى سياسة تخفيض الاستثمارات الحكومية والتي لها آثار سلبية على النواحي الاقتصادية والاجتماعية ، ففي المدى القصير يؤثر هذا التخفيض على سوق العمل ، فإذا تم إلغاء مشروع استثماري حكومي فإن ذلك سيؤدي إلى انخفاض الطلب على عنصر العمل ، وبالتالي انخفاض مستوى الاستخدام ومستوى الأجور الحقيقية ، ويعتمد ذلك على نوع الاستثمارات الملغاة ، فإذا كانت كثيفة الاستخدام لعنصر العمل لاسيما غير الماهر فإن الضرر سيكون كبيرا على الفقراء . أما إذا كانت كثيفة الاستخدام لعنصر راس المال فإن أثرها سيكون أقل على الفقراء ، أما في المدى الطويل فتخفيض الاستثمارات الحكومية يؤدي إلى تدني مستوى المعيشة للفقراء وذلك من خلال تأثيره على النمو الاقتصادي والاستخدام ، وتأثيره على مستوى الخدمات العامة ونوعيتها (10) .

٣-توجه برامج التصحيح الاقتصادي إلى سياسة تخفيض النفقات الاستهلاكية وبالأخص تخفيض نفقات دعم المواد الأساسية ، حيث أدى إلغاء الدعم السعري إلى مزيد من اللاتوازن الاجتماعي ، حيث انخفض معدل نمو دخل الفرد الحقيقي إلى نحو (-2.1%) و(-1.2%) خلال السنوات (1998-1997) مقارنة مع معدل نمو حقيقي لدخل الفرد قدر في عام 1985 بنحو

(4%) . كما انخفض معدل نمو استهلاك الفرد إلى نحو (2.9%) في عام 1997 مقارنة مع متوسط معدل نمو قدر بنحو (5.7%) كمتوسط للسنوات (1995-1990) (11)

ثانيا : هيكل وتطور النظام الضريبي الأردني

تتكون الإيرادات العامة للحكومة *** بشكل أساس من الإيرادات المحلية ، ثم من الإيرادات الخارجية ، وإذا نظرنا إلى العناصر التي تتكون منها كل من الإيرادات المحلية ، والإيرادات الخارجية لوجدنا أن الإيرادات المحلية تتكون بشكل رئيس من ثلاثة عناصر هي : الضرائب المباشرة ، والضرائب غير المباشرة ، والإيرادات غير الضريبية ، أما الإيرادات الخارجية فتتكون من عنصرين هما المساعدات ، والقروض الإنمائية (12) .

إن محصلة العوامل والظروف السياسية والاقتصادية المتعددة التي مر بها الأردن منذ تأسيس إمارة شرق الأردن عام 1921 ، تركت آثارا واضحة على هيكل الضرائب ، فقد تعددت تسمياتها واختلفت أوعيتها وتنوعت وسائل تحصيلها ، مما يشير إلى اعتماد نظام الضرائب المتعددة وليس نظام الضريبة الوحيدة . فبالرجوع إلى بيانات وزارة المالية ، وتحديد الحساب الختامي للموازنة العامة لعام 1997 ، يلاحظ أن غالبية الإيرادات الضريبية هي غير مباشرة ، أما الضرائب المباشرة فأنها لا تشكل أكثر من خمس تلك الإيرادات **** ، الأمر الذي يقلل من إمكان تحقق شرط العدالة في توزيع العبء الضريبي وفقا لطاقة المكلف وقدرته على الدفع . ومن جانب آخر فانه إذا نظرنا إلى الأردن تاريخيا نجد أن لديه نظاما ضريبيا قائما على هيكل عال من الضريبة وانه لغايات تشجيع الاستثمار كانت الحكومة تعطي إعفاءات ضريبية وهذا ما يسمى بالعتل الضريبي الذي في كثير من الأحيان إن لم يكن في جميعها يؤدي إلى تشوهات في الاقتصاد من أبرزها تفتت النشاط الاستثماري بدلا من توسع النشاط القائم وزيادة قدرته وطاقته الإنتاجية بسبب أن الإعفاءات عادة ما تعطى للمشروعات الجديدة وليس القائمة (13) .

وتعود بدايات التنظيم الضريبي في الأردن إلى تأسيس إمارة شرق الأردن ، وتحديدًا إلى عام 1933 ، حين أنشئت مديرية المكوس والإنتاج والإحصاء العام ، كما أن أول قانون منظم للشؤون الجمركية ووسائل الجباية وجدول التعريف هو القانون الذي صدر سنة 1962 ، وبلغت حصيلة الرسوم الجمركية (34829) جنيها فلسطينيا في ذلك العام ، وعدت أول ميزانية للدائرة هي التي صدرت عام 1929 ، فقد بلغت التحصيلات الجمركية (74) ألف جنيه فلسطيني ، وجرى تعديل قانون الجمارك عام 1936 ، ثم صدر قانون جديد عام 1962 ، وفي عام 1983 صدر القانون رقم (16) وهو قانون مؤقت وما زال يعمل بموجبه حتى الآن ، غير انه وحرصا على مواكبة المستجدات الاقتصادية وفي إطار الإصلاح المالي والضريبي المنبثق عن برنامج التصحيح الاقتصادي من (1993-1998) يجري العمل على إعداد قانون جديد يتوافق وهذه الظروف (14) .

ثالثا : ضريبة الدخل في الأردن

مرّ قانون ضريبة الدخل في الأردن بالعديد من التغييرات والتعديلات ، شملت تلك التعديلات نواحي عديدة من مصادر الدخل الخاضعة للضريبة وطريقة التحصيل وإجراءات التقدير وغيرها . وقد صدرت في الأردن تسعة قوانين لضريبة الدخل ، صدر أولها بتاريخ 1933/1/4 وقد اقتصر على فرض الضريبة على الدخل المتأتي من الرواتب والأجور وما هو في حكمها ، وترك مصادر الدخل الأخرى خارجة عن شمول الضريبة فجاءت الحصيلة ضئيلة نسبياً ، والعدالة غير متوفرة إلى حد بعيد . في حين صدر آخر قانون لضريبة الدخل متمثلاً بالقانون المعدل رقم 14 لسنة 1995 وذلك كمحاولة لتشجيع الاستثمار الداخلي والخارجي في المملكة وكنتيجة لإدخال ضريبة المبيعات حيث زاد هذا القانون من قيمة الإعفاءات العائلية والشخصية وخفض من معدلات الضريبة على كل من الأفراد والشركات (15) .

وقد حدد المشرع الأردني ثلاثة من الأهداف الرئيسية يسعى إلى تحقيقها من وراء فرض الضريبة ، يتمثل الهدف الأول بإعادة توزيع الدخل الفردي عن طريق امتصاص جزء من هذا الدخل من الفئة القادرة و إنفاقه لمنفعة فئة أخرى ، والثاني في زيادة الإيرادات المحلية إلى أقصى حد ممكن لتغطية النفقات المتزايدة نتيجة لتطور الخدمات وتنفيذ مشاريع الإنماء ، أما الهدف الثالث فهو تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في المشاريع الصناعية والزراعية بحيث يؤمن للمستثمر ربحاً معقولاً وذلك عن طريق منح إعفاءات وتسهيلات خاصة (16) .

أما بالنسبة إلى شرائح الضريبة وفئاتها ، فقد نصت المادة (17) من القانون رقم (4) لسنة 1982 على ما يلي : تستوفي الضريبة على الدخل الخاضع للضريبة لأي شخص عدا الشركات المساهمة حسب الفئات التالية (17) :

- عن كل دينار من (1000) دينار الأولى (5) ، وعن التالية (10) .
- عن كل دينار من (2000) دينار التالية (15) ، وعن التالية (20) .
- عن كل دينار من (3000) دينار التالية (25) ، وعن التالية (30) .
- عن كل دينار من (4000) دينار التالية (35) ، وعن التالية (38) .
- عن كل دينار من (5000) دينار التالية (40) ، ومما تلاها (45) .
- عن كل دينار مما تلاها (45) .

وفي التعديل لعام 1996 فقد نصت المادة (17) على ما يلي : تستوفي الضريبة عن الدخل الخاضع لأي شخص عدا الشركات حسب الفئات التالية (18) :

- عن كل دينار من (2000) دينار الأولى (5) ، وعن التالية (10) .
- عن كل دينار من (4000) دينار التالية (15) ، وعن التالية (20) ، وعن التالية (25) .
- عن كل دينار مما تلاها (30) .

أما الإعفاءات الضريبية ، فقد نصت المادة (13) من قانون ضريبة الدخل رقم (14) لسنة 1995 على الإعفاءات الشخصية والعائلية والإعالة الجامعية ، وذلك للتوصل للدخل الخاضع للضريبة ، وهي (19) .

أ- يتمتع الشخص الطبيعي المقيم بالإعفاءات التالية :
- مبلغ (1000) دينار إعفاءاً شخصياً .

-مبلغ (500) دينار عن زوجته وكل ولد من أولاده يتولى إعالتهم وعن كل من والديه إذا تولى إعالتهم .

-مبلغ (200) دينار عن كل شخص تكون إعالتهم من مسؤولية المكلف شرعا وبعد أقصاه تجاوز (1000) دينار ، ويشترط في ذلك أن لا يمنح الإعفاء عن الشخص المعال الواحد لأكثر من مكلف معيل واحد ، ويشترط لمنح الإعفاء المتعلق بالزوجة والأولاد والأبوين والمعالين لغير الأردني أن يكونوا مقيمين في المملكة .

ب-يتمتع الشخص الطبيعي الأردني غير المقيم بالإعفاءات التالية الخاصة بالزوجة والأولاد والمعالين المقيمين في المملكة إذا كان هذا الشخص مسؤولاً عن إعالتهم .

ج-يتمتع الشخص الطبيعي الأردني بإعفاء قدره (1500) دينار في السنة إذا كان مكلفاً وكان طالبا غير مبعوث في جامعة أو كلية مجتمع أو معهد فوق مستوى شهادة الدراسة الثانوية العامة .

د-يسمح للشخص الطبيعي الأردني بإعفاء قدره (1500) دينار في السنة لقاء الإنفاق على دراسة كل ولد من أولاده أو على دراسة حفيده أو زوجته أو أخيه أو أخته ممن يتولى إعالتهم .

كما نصت المادة (14) من القانون على ما يلي (20) :

أ- يعفى من الضريبة (50) من الرواتب والأجور والعلاوات والمكافآت والمخصصات التي تدفعها الحكومة والمؤسسات العامة والسلطات المحلية للعاملين لديها .

ب-يعفى من الضريبة (50) من الاثني عشر ألفاً الأولى و (25) مما زاد على ذلك من الرواتب والأجور والعلاوات والمكافآت والمخصصات التي يتقاضاها العاملون من غير الجهات المنصوص عليها في البند (أ) من هذه الفقرة ، وهناك العديد من الإعفاءات التي نص عليها القانون .

رابعاً : دور السياسة الضريبية في إعادة توزيع الدخل أو العدالة الضريبية (وظيفة التوزيع)

من المعروف أن الضرائب بجميع أنواعها يمكن أن تشترك في تحقيق هدف إعادة التوزيع ، إلا أن الكثير من الكتاب يفضلون الضرائب المباشرة باعتبارها أداة أكثر فعالية من حيث تأثيرها على التوزيع ، مقارنة بالضرائب غير المباشرة والتي يبقى تأثيرها محصوراً في ذلك الجزء من الدخل الذي ينفق على الاستهلاك ، في حين تستوعب الضرائب المباشرة الدخل بأكمله وكذلك الثروات ، والذين يمثلان الجانب الأكثر أهمية في موضوع التفاوت . ويمكن أن يكون للضرائب على الدخل دورها الفاعل في هذا المجال ، في ظل أوضاع اقتصادية تساعد على استقرار العبيء الضريبي على المكلف قانوناً ، وتقليل الفرص أمام أصحاب الأوعية لنقل هذا العبيء إلى آخرين (21)

ووفقاً لمعايير العدالة ومبدأ القدرة على الدفع يعتبر الدخل أكثر قاعدة مقبولة لدى الكثير من العلماء من أجل توزيع تكاليف الخدمات العامة بين أفراد المجتمع . حيث أصبح معلوماً أن رفاهية المجتمع لا تتوقف على حجم الدخل القومي فحسب وإنما على طريقة توزيعه ، فكلما كان

التوزيع عادلا كلما ازدادت رفاهية المجتمع ولهذا يجب أن تسلك الدولة إنفاق حصيلتها على الخدمات والإعانات التي يستفيد أفراد الطبقة الفقيرة منها لكي تحقق الضريبة أثرها (22) .

وبصورة عامة فإن معايير العدالة الضريبية تؤكد على ناحيتين ، الأولى تركز على من يحصل على الخدمات والمنافع الحكومية وهو ما يعرف بمبدأ المنفعة وبالتالي فهو مبدأ يتعارض مع مبدأ إعادة التوزيع لأنه يؤكد على هدف الكفاءة الاقتصادية من خلال التأكيد على العلاقة الطردية بين حجم المنافع التي يحصل عليها الشخص وبين مقدار دفعه للضرائب ، وهذا يشكل عبئا على الفقراء الذين يحصلون على منافع الخدمات العامة أكثر من غيرهم ، وبالتالي فإن هذا المبدأ يتعارض أصلا مع مبدأ العدالة (23) . أما الناحية الثانية فتركز على من يقوم بالدفع ويعرف بمبدأ القدرة على الدفع والذي يدعو إلى تحمل أفراد المجتمع لأعباء الخدمات العامة وحسب مقدار دخولهم المستلمة ، وهذا يؤكد مبدأ العدالة حيث أن ذوي الدخل المرتفعة سيدفعون قدرا أكبر من ذوي الدخل المنخفضة (24) . ويلاحظ أن قانون ضريبة الدخل في الأردن الجديد رقم 14 لسنة 1995 قد راعى مبدأ القدرة على الدفع من ناحية العدالة العمودية والأفقية حيث : تم تعديل مقدار الحد الأدنى من الدخل الخاضع للضريبة عن كل دينار من (1000) دينار الأولى (5) واصبح في القانون الجديد عن كل دينار من أُل (2000) دينار الأولى (5) وهو ما يعرف بالعدالة العمودية . كما راعى مبدأ العدالة عند تعامله مع العاملين في القطاع الخاص بمنحهم إعفاءات مقارنة لإعفاءات للعاملين في القطاع الحكومي بتعديل الفقرة ب- في القانون الجديد من (25) إلى (50) و (25) حيث تنص الفقرة سابقة الذكر " يعفى من الضريبة (50) من الاثني عشر ألف الأولى و(25) مما زاد على ذلك من الرواتب والأجور" وهو ما يعرف بمبدأ العدالة الأفقية .

وكمحصلة نهائية يبدو أن تطبيق برامج التكيف الهيكلي كان بشكل عام باتجاه تحويل السياسة المالية (الانفاقية والضريبية) نحو وظيفة الاستقرار الاقتصادي وبالأخص تقليل التضخم وتحقيق معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي ولكن كانت على حساب زيادة معدلات البطالة ، وهذا ما يظهر جليا في جدول 3- في ارتفاع معدلات البطالة في متوسط الفترة الثانية عما كان عليه في متوسط الفترة الأولى حيث أصبحت (15.41) بعدما كانت (9.28) ، في حين انخفضت معدلات البطالة في متوسط الفترة الثانية عما كانت عليه في متوسط الفترة الأولى حيث أصبحت (3.37) بعدما كانت (8.23) بالإضافة إلى توجيه البرامج نحو وظيفة التخصيص المتمثلة بسياسة (الخصخصة) بتشجيع المبادرة الفردية ، والتحرك نحو اقتصاد السوق ، حيث أعادت الحكومة النظر بجدوى ملكيتها لعدد من مؤسساتها الاقتصادية الحيوية ، وكذلك تخفيض الاستثمارات الحكومية ، والتي كان لها آثارا سلبية على النواحي الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك التوجه إلى سياسة تخفيض النفقات الاستهلاكية وبالأخص تخفيض نفقات دعم المواد الأساسية ، حيث أدى إلغاء الدعم السعري إلى مزيد من اللاتوازن الاجتماعي ، وكل ذلك كان على حساب وظيفة التوزيع ، فبالرغم من أن قانون ضريبة الدخل في الأردن الجديد رقم 14 لسنة 1995 قد راعى مبدأ القدرة على الدفع من ناحية العدالة العمودية والأفقية إلا أنه يلاحظ أن غالبية الإيرادات الضريبية هي غير مباشرة ، أما الضرائب المباشرة ومنها ضريبة الدخل فأنها لا تشكل أكثر من خمس تلك الإيرادات ، الأمر الذي يقلل من إمكان تحقيق شرط العدالة في توزيع العبء الضريبي وفقا لطاقة المكلف وقدرته على الدفع .

وبالتالي المساس بالشريحة الكبرى من المجتمع والذين يشكلون معظم الوعاء الضريبي الذي تقتطع منه الضرائب ، حيث أدت هذه السياسة في النهاية إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي وبالتالي انخفاض الوعاء الضريبي وبالتالي انخفاض العائد الضريبي بسبب انخفاض حصيلته الضرائب. وهذا ما يظهر جليا من جدول 3- في انخفاض معدلات النمو السنوي في إجمالي الإيرادات الضريبية وضريبة الدخل والدخل (الناتج) المحلي الإجمالي في متوسط الفترة الثانية عما كان عليه في متوسط الفترة الأولى حيث أصبحت (9.87) و (5.80) و(8.21) بعدما كانت (11.50) و (20.13) و (8.70) وعلى التوالي .

الفصل الثاني: الإطار التطبيقي الإطار التطبيقي: قياس مؤشرات أداء السياسة الضريبية للفترة (2001-1980)

سيتم في هذا الفصل قياس مؤشرات أداء السياسة الضريبية للفترة (2001-1980) والتي يحكمها هيكل النظام الضريبي الأردني بشكل عام ونظام ضريبة الدخل بشكل خاص بغية تقييم أداء هذه السياسة . وسيجري استخدام ثلاثة من المقاييس المعتمدة في معظم الأدبيات الاقتصادية لقياس مؤشرات أداء السياسة الضريبية باستخدام النماذج القياسية في التحليل بالاعتماد على السلاسل الزمنية للمتغيرات التي نريد قياسها ولفتره الدراسة ، وهي المرونة الداخلية للضرائب ، والعبء الضريبي ، والضغط الضريبي الحدي ، وذلك لاجمالي الضرائب عموما ولضريبة الدخل بشكل خاص .

أولا : المرونة الداخلية لاجمالي الإيرادات والضريبة الدخل

تشير فكرة المرونة الداخلية للضرائب بأنواعها إلى مدى استجابة الضرائب للتغير في الناتج القومي الإجمالي ، وتقاس المرونة بقسمة التغير النسبي المئوي من تلك الضريبة على التغير النسبي المئوي في الناتج القومي الإجمالي ، فإذا كان ناتج القسمة اكبر من الواحد الصحيح قيل أن تلك الضريبة مرنة بالنسبة للدخل ، وإذا كان ناتج القسمة اقل من الواحد الصحيح قيل أن تلك الضريبة قليلة المرونة بالنسبة للدخل . وسيتم أولا قياس المرونة الداخلية لاجمالي الإيرادات الضريبية ثم قياسها لضريبة الدخل واعتمادا على جدول رقم 1- .

ولقياس المرونة الداخلية لاجمالي الإيرادات الضريبية سنفترض العلاقة الاسية التالية (25) :

$$T = AY^{\beta} \quad T : \text{إجمالي الإيرادات الضريبية} .$$

$$\ln T = \ln A + \beta \ln Y \quad A : \text{ثابت} .$$

β : المرونة الداخلية لاجمالي الإيرادات الضريبية .

Y : الناتج (الدخل) المحلي الإجمالي بسعر السوق .

وبعد تقدير الدالة أعلاه للفترة الأولى (1980-1990)

$$\ln T = -2.826 + 1.128 \ln Y \quad \text{كانت النتائج التالية} :$$

$$(-3.490) \quad (10.546)$$

$$R^2 = 0.933 \quad F = 111.221 \quad D.W = 1.315$$

يتضح من معامل المرونة المحتسب في النموذج السابق والتي كانت (1.128) ، أن الهيكل الضريبي في فترة الدراسة الأولى كان مرنا ، وبحيث يستجيب بشكل سريع للتغيرات في الناتج المحلي الإجمالي . وهذا يشير إلى أن الهيكل الضريبي منتج للإيراد بشكل كبير وفعال .

وعند تقدير الدالة للفترة الثانية (1991-2001) كانت النتائج التالية :

$$\ln T = -0.955 + 0.924 \ln Y$$

(-1.231) (10.080)

$$R^2 = 0.919 \quad F = 101.601 \quad D.W = 1.722$$

يتضح من معامل المرونة المحتسب في النموذج السابق والتي كانت (0.924) ، أن الهيكل الضريبي في الأردن في فترة الدراسة الثانية كان متكافئ المرونة تقريبا ، بحيث يستجيب بشكل متكافئ للتغيرات في الناتج المحلي الإجمالي . وهذا يشير إلى أن الهيكل الضريبي منتج للإيراد بشكل متكافئ .

ولقياس المرونة الدخلية لضريبة الدخل سنستخدم نفس العلاقة الأسية السابقة ولكن بإبدال المتغير (T) بالمتغير (Ty) والذي يمثل ضرائب الدخل . وبعد تقدير الدالة للفترة الأولى

$$\text{Ln Ty} = (-4.753) + (1.138) \text{Ln Y} \quad \text{كانت النتائج التالية: (1990-1980)}$$

$$(-2.018) (3.660)$$

$$R^2 = 0.598 \quad F = 13.397 \quad D.W = 1.238$$

يتضح من معامل المرونة المحتسب في النموذج السابق والتي كانت (1.138) ، أن الهيكل الضريبي في الأردن في فترة الدراسة الأولى كان مرنا . بحيث يستجيب بشكل سريع للتغيرات في الناتج المحلي الإجمالي . وهذا يشير إلى أن الهيكل الضريبي منتج للإيراد بشكل كبير وفعال .

وعند تقدير الدالة للفترة الثانية (1991-2001) كانت النتائج التالية : $\text{Ln Ty} = -2.118 + 0.837 \text{Ln Y}$

(-1.637) (5.460)

$$R^2 = 0.788 \quad F = 29.812 \quad D.W = 1.312$$

يتضح من معامل المرونة المحتسب في النموذج السابق والتي كانت (0.837) ، أن الهيكل الضريبي في الأردن في فترة الدراسة الثانية قليل المرونة ، بحيث يستجيب بشكل بطيء للتغيرات في الناتج المحلي الإجمالي . وهذا يشير إلى أن الهيكل الضريبي منتج للإيراد بشكل قليل الفعالية .

ومن خلال معاملي المرونة المحتسبان خلال فترة الدراسة الثانية والتي تظهر فيها المرونة الدخلية لاجمالي الإيرادات الضريبية متكافئة المرونة بعدما كانت عالية المرونة ، وكذلك كون المرونة الدخلية لضريبة الدخل قليلة المرونة بعدما كانت عالية المرونة وذلك خلال الفترة الأولى . يمكن استنتاج تراجع المرونة لاجمالي الإيرادات الضريبية ولضريبة الدخل خلال فترة الدراسة الثانية عما كانت عليه في الفترة الأولى . أي أصبحت استجابة الهيكل الضريبي بطيئة للتغيرات في الناتج المحلي الإجمالي . وهذا يشير إلى أن الهيكل الضريبي اصبح منتجا للإيراد بشكل قليل الفعالية .

ثانيا : العبيء الضريبي لاجمالي الإيرادات الضريبية ولضريبة الدخل للفرد الأردني

يمكن قياس العبيء الضريبي للفرد من خلال ثلاثة مؤشرات ، الأول حصة الضرائب في الدخل المحلي الإجمالي⁽²⁶⁾ ، والثاني نصيب الفرد من الضرائب معبرا عنه بالوحدات النقدية ،

والثالث نسبة هذا النصيب من متوسط حصته من الدخل الفردي ، ومن خلال هذه المؤشرات يمكن تحليل اتجاهات العبيء الضريبي (27) ، لاجمالي الإيرادات الضريبية ولضريبة الدخل .

من خلال المؤشرات الإحصائية المحتسبة في جدول -2- يتضح :

- إن نسبة مساهمة إجمالي الإيرادات الضريبية إلى الدخل المحلي الإجمالي (والذي يمثل العبيء الضريبي لاجمالي الإيرادات الضريبية عموماً) ارتفعت من متوسط قدره (15.59) خلال الفترة (1980-1990) إلى متوسط قدره (20.37) خلال الفترة (1991-2001) .

ومن خلال النسبتين السابقتين يمكن القول بان العبيء الضريبي لاجمالي الضرائب وخصوصاً في الفترة الثانية يعتبر عبناً ثقيلاً وكبيراً ، خصوصاً عند مقارنته مع متوسطات نسب العبيء لغيره من الدول النامية التي بلغت (16) ، وفي البلدان الصناعية المتقدمة التي بلغت (24) ، وللعالم ككل والتي بلغت (23) ، حيث أن هناك علاقة وثيقة بين العبيوء الضريبي ومستوى التنمية الاقتصادية ، فكلما ازدادت الدولة غنى ازدادت حصة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي (28) .

- إن حصة الفرد الأردني من إجمالي الإيرادات الضريبية شهد تطوراً ملموساً ، إذ ازداد من (78.65) دينار في سنة 1980 إلى (142.64) دينار في سنة 1990 ثم إلى (244.79) دينار في سنة 2001 . أي أن العبيء النقدي في سنة 1990 بلغ (1.81) مرة عما كان عليه في سنة 1980 ، ووصل في سنة 2001 إلى (1.72) مرة عما كان عليه في سنة 1990 ، و (3.11) مرة عما كان عليه في سنة 1980 . يلاحظ من التطور السابق أن عبيء إجمالي الإيرادات الضريبية على الفرد الأردني ممثلاً بحصة الفرد من إجمالي الإيرادات الضريبية ثقيل . ولكن الاكتفاء بالمؤشر السابق يكون مضللاً إلى درجة كبيرة ، نظراً لعدم أخذه بنظر الاعتبار تباين مستويات الدخل في الأردن . وبهدف استكمال التحليل فإن معرفة نسبة هذا العبيء إلى متوسط دخل الفرد يكون أكثر جدوى وعلمية ، حيث يلاحظ ما يلي:

- أن نسبة حصة الفرد من إجمالي الإيرادات الضريبية إلى الدخل الفردي قد أخذت اتجاهها تصاعدياً بالرغم من وجود بعض التذبذب في بعض السنوات مرده تعرض الاقتصاد الأردني للهزات كما تم توضيح ذلك سابقاً . إذ ارتفعت النسبة من متوسط قدره (15.58) خلال الفترة (1980-1990) إلى متوسط قدره (20.56) خلال الفترة (1991-2001) .

- إن حصة الفرد من ضريبة الدخل شهدت تطوراً ملموساً ، إذ ازدادت من (12.07) دينار في سنة 1980 إلى (33.04) دينار في سنة 1990 ثم إلى (37.64) دينار في سنة 2001 . أي أن العبيء النقدي في سنة 1990 بلغ (2.74) مرة عما كان عليه في سنة 1980 ، ووصل في سنة 2001 إلى (1.14) مرة عما كان عليه في سنة 1990 ، و (3.12) مرة عما كان عليه في سنة 1980 .

- أن نسبة حصة الفرد من ضريبة الدخل إلى الدخل الفردي قد أخذت اتجاهها تصاعدياً بالرغم من وجود بعض التذبذب في بعض السنوات مرده إلى تعرض الاقتصاد الأردني للهزات كما تم توضيح ذلك سابقاً . إذ ارتفعت النسبة من متوسط (2.51) خلال الفترة (1980-1990) إلى متوسط قدره (3.05) خلال الفترة (1991-2001) .

من التحليل السابق نستنتج أن العبيء الضريبي لاجمالي الإيرادات الضريبية و لضريبة الدخل كان ثقيلاً على الفرد الأردني وخصوصاً في الفترة الثانية (1991-2001) . ويمكن تفسير ذلك

كون إن الأردن بلد غير نفطي فلا بد له في هذه الحالة من الاعتماد على الإيرادات الضريبية بشكل كبير لتمويل ميزانيته العامة ، وكذلك بسبب اعتماد الأردن برنامج التصحيح الاقتصادي في بداية التسعينات الذي فرضه صندوق النقد الدولي والذي من أهم شروطه هو زيادة الإيرادات الضريبية وتقليل الدعم للموازنة العامة للدولة ، فكانت إجراءات الحكومة تعديل قوانين الضريبة على المبيعات ورفع ضريبة الدخل وتعديل الرسوم الجمركية.

ثالثا : الضغط الضريبي الحدي لاجمالي الإيرادات الضريبية ولضريبة الدخل
يقصد بالضغط الضريبي الحدي أو الميل الحدي للاقتطاع الضريبي ، التغيير في الضرائب نتيجة التغيير في الدخل القومي أو المحلي الإجمالي . ويعتبر النموذج الخطي أفضل النماذج لتوضيح العلاقة بينهما ، وهو كالتالي : $T = a + by$
حيث T : مقدار الضريبة .

y : الدخل المحلي الإجمالي بسعر السوق .

a : الحد الثابت .

b : الضغط الضريبي الحدي أو الميل الحدي للاقتطاع الضريبي ⁽²⁹⁾ .

وسيتم أولاً قياس الضغط الضريبي الحدي لاجمالي الإيرادات الضريبية ثم قياسه لضريبة الدخل واعتماداً على جدول رقم 1- . وعند تقدير الدالة السابقة للفترة (1990-1980) تم التوصل إلى النتائج الآتية :

$$T = -61.936 + 0.189 y$$

$$(7.948) (-1.281)$$

$$R^2 = 0.888 \quad F = 63.165 \quad D.W = 1.205$$

تشير قيمة المعلمة (β) إلى أن زيادة الناتج المحلي الإجمالي بمقدار دينار واحد يترتب عليه زيادة الإيراد من إجمالي الضرائب بمقدار (0.189) دينار أي بحوالي تسعة عشر قرشا . ومن الملاحظ بأن قيمتها مرتفعة نسبياً إذ تشكل حوالي (19) من الدينار ، وهذا يدل على أن إجمالي الإيرادات الضريبية لها دور مهم في تغذية الموازنة العامة أي في تعبئة الزيادة في الناتج القومي لصالح الدولة ويدل كذلك على ارتفاع الجهد المبذول في تحصيل الضرائب . وعند تقدير الدالة للفترة (2001-1991) ، كانت النتائج التالية :

$$T = 111.460 + 0.179y$$

$$(10.460) (1.319)$$

$$R^2 = 0.924 \quad F = 109.405 \quad D.W = 1.600$$

وتشير قيمة المعلمة (β) أن زيادة الناتج المحلي الإجمالي بمقدار دينار واحد يترتب عليه زيادة الإيراد من إجمالي الضرائب بمقدار (0.179) دينار أي بحوالي ثمانية عشر قرشا . ومن الملاحظ بأن قيمتها مرتفعة ولكنها أقل بقرش واحد عن الفترة السابقة (1990-1980) . وهذا يدل على أن إجمالي الإيرادات الضريبية كان لها دور كبير في تغذية الموازنة العامة أي في تعبئة الزيادة في الناتج القومي لصالح الدولة ويدل كذلك على ارتفاع الجهد المبذول في تحصيل

الضرائب ، ولكنه يعني أيضا عدم نجاح عملية الإصلاح الضريبي حيث تراجع أداءه خلال الفترة (1991-2001) ، بالرغم من تطبيق برنامج التصحيح الاقتصادي ، وكذلك تطبيق قانون ضريبة الدخل المعدل رقم (14) لسنة 1995 والمتضمن إصلاحات كثيرة في هيكل الضرائب .

وعند تقدير الدالة على أساس اختبار Ty ضريبة الدخل للفترة (1980-1990) ، كانت النتائج التالية :

$$Ty = -22.987 + 0.037 y$$

$$(3.017) (-0.923)$$

$$R^2 = 0.503 \quad F = 9.104 \quad D.W = 1.234$$

تشير قيمة المعلمة (β) أن زيادة الناتج المحلي الإجمالي بمقدار دينار واحد يترتب عليه زيادة الإيراد من ضريبة الدخل بمقدار (0.032) دينار أي بحوالي ثلاثة قروش . ومن الملاحظ بان قيمتها منخفضة و أقل من قيمتها للفترة الأولى بحوالي قرش ، وهذا يدل على أن ضريبة الدخل لها دور ضئيل في تغذية الموازنة العامة أي في تعبئة الزيادة في الناتج القومي لصالح الدولة ويدل كذلك على انخفاض الجهد المبذول في تحصيل ضريبة الدخل . وعند تقدير الدالة للفترة (1991-2001) ، كانت النتائج التالية :

$$Ty = 31.809 + 0.023 y$$

$$(5.676) (1.574)$$

$$R^2 = 0.782 \quad F = 32.222 \quad D.W = 1.136$$

تشير قيمة المعلمة (β) الى أن زيادة الناتج المحلي الإجمالي بمقدار دينار واحد يترتب عليه زيادة الإيراد من ضريبة الدخل بمقدار (0.023) ، أي بحوالي قرشين . ومن الملاحظ بان قيمتها منخفضة و أقل من قيمتها بالفترة الأولى بحوالي قرش ، وهذا يدل على أن ضريبة الدخل كان لها دور ضئيل في تغذية الموازنة العامة أي في تعبئة الزيادة في الناتج القومي لصالح الدولة ويدل كذلك على انخفاض الجهد المبذول في تحصيل ضريبة الدخل ، ويعني ذلك عدم نجاح عملية الإصلاح الضريبي حيث تراجع أداءه خلال الفترة (1991-2001) ،

بالرغم من تطبيق برنامج التصحيح الاقتصادي ، وكذلك تطبيق قانون ضريبة الدخل المعدل رقم (14) لسنة 1995 والمتضمن إصلاحات كثيرة في هيكل ضريبة الدخل .

ويمكن أن يعزى هذا التراجع في الميل الحدي للاقتطاع الضريبي سواء في إجمالي الإيرادات الضريبية أو في ضريبة الدخل خلال الفترة الثانية عند مقارنته بالفترة الأولى إلى سببين : الأول هو تعرض الاقتصاد الأردني خلال هذه الفترة إلى ثلاث أزمات الأولى هو ما تمخض عن قرار تعويم الدينار الأردني بسبب ارتفاع معدل التضخم في عام 1989 ، والثانية هي أزمة العدوان الثلاثيني على العراق في بداية التسعينات ، والثالثة هي حالة التباطؤ التي سادت الاقتصاد الأردني في عام 1996 والتي كان من أهم نتائجها تدني نمو الناتج المحلي الإجمالي وبالتالي انخفاض الوعاء الضريبي ، والسبب الثاني هو ثقل العبء الضريبي لإجمالي الإيرادات الضريبية و لضريبة الدخل على الفرد الأردني وخصوصا في الفترة الثانية (1991-2001) ومن ثم انخفاض النشاط الإنتاجي وهذا ما حصل حيث ان تدني نمو الناتج المحلي الإجمالي ومن ثم انخفاض الوعاء الضريبي ومن ثم انخفاض العائد الضريبي كان بسبب انخفاض حصيلته الضرائب ، وهذا ما يظهر جليا في جدول 3- والذي يبين انخفاض معدلات النمو السنوي في إجمالي

الإيرادات الضريبية ، وضريبة الدخل ، والدخل (الناتج) المحلي الإجمالي في متوسط الفترة الثانية عما كان عليه في متوسط الفترة الأولى حيث أصبحت (9.87) و (5.80) و (8.21) بعدما كانت (11.50) و (20.13) و (8.70) وعلى التوالي . ويمكن تعميم السببين السابقين في كونهما السبب أيضا في تراجع المرونة الدخلية لاجمالي الإيرادات الضريبية ولضريبة الدخل .

النتائج والتوصيات

- من خلال مقارنة معامل المرونة المحتسب خلال فترة الدراسة الثانية (1991-2001) مع معامل المرونة المحتسب خلال فترة الدراسة الأولى (1980-1990) . فقد ظهر أن المرونة الدخلية لاجمالي الإيرادات الضريبية قد أصبحت متكافئة المرونة وبقيمة (0.924) بعدما كانت عالية المرونة وبقيمة (1.128) . وكذلك أصبحت المرونة الدخلية لضريبة الدخل قليلة المرونة وبقيمة (0.837) بعدما كانت عالية المرونة وبقيمة (1.138) . وبالتالي يمكن استنتاج تراجع المرونة الدخلية لاجمالي الإيرادات الضريبية ولضريبة الدخل خلال فترة الدراسة الثانية عما كانت عليه في الفترة الأولى . أي أصبحت استجابة الهيكل الضريبي بطيئة للتغيرات في الناتج المحلي الإجمالي . وهذا يشير إلى أن الهيكل الضريبي أصبح منتجا للإيراد بشكل قليل الفعالية.

- أن العبء الضريبي لاجمالي الإيرادات الضريبية و لضريبة الدخل كان ثقيلًا وكبيرًا على الفرد الأردني وخصوصًا في الفترة الثانية (1991-2001) ، عما كان عليه خلال فترة الدراسة الأولى (1980-1990) . فمن جدول -2- يلاحظ إن نسبة مساهمة إجمالي الإيرادات الضريبية إلى الدخل المحلي الإجمالي (والذي يمثل العبء الضريبي لاجمالي الإيرادات الضريبية عموماً) ارتفعت من متوسط قدره (15.59) خلال فترة الدراسة الأولى إلى متوسط قدره (20.37) خلال فترة الدراسة الثانية . كما يلاحظ أن نسبة حصة الفرد من إجمالي الإيرادات الضريبية إلى الدخل الفردي قد أخذت اتجاهًا تصاعديًا بالرغم من وجود بعض التذبذب في بعض السنوات مرده إلى تعرض الاقتصاد الأردني للهزات كما تم توضيح ذلك في الدراسة . إذ ارتفعت النسبة من متوسط قدره (15.58) خلال فترة الدراسة الأولى إلى متوسط قدره (20.56) خلال فترة الدراسة الثانية . كما يلاحظ أن نسبة حصة الفرد من ضريبة الدخل إلى الدخل الفردي قد أخذت اتجاهًا تصاعديًا بالرغم من وجود بعض التذبذب في بعض السنوات مرده إلى تعرض الاقتصاد الأردني للهزات . إذ ارتفعت النسبة من متوسط وقدره (2.51) خلال فترة الدراسة الأولى إلى متوسط قدره (3.05) خلال فترة الدراسة الثانية . ويمكن تفسير ذلك لكون أن الأردن هو بلد غير نفطي فلا بد له في هذه الحالة من الاعتماد على الإيرادات الضريبية بشكل كبير لتمويل ميزانيته العامة ، وكذلك بسبب اعتماد الأردن برنامج التصحيح الاقتصادي في بداية التسعينات الذي فرضه صندوق النقد الدولي والذي من أهم شروطه زيادة الإيرادات الضريبية وتقليل الدعم للموازنة العامة للدولة ، فكانت إجراءات الحكومة تعديل قوانين الضريبة على المبيعات ورفع ضريبة الدخل وتعديل الرسوم الجمركية .

- هناك تراجعاً في الميول الحدية للاقتطاع الضريبي سواء في إجمالي الإيرادات الضريبية أو في ضريبة الدخل خلال الفترة الثانية (1991-2001) واللذان أصبحا بقيمة (0.179) و(0.023) ، عما كانت عليه الميول الحدية للاقتطاع الضريبي خلال فترة الدراسة الأولى (1980-1990) حيث كانا بقيمة (0.189) و(0.037) وعلى التوالي . ويمكن أن يعزى هذا التراجع إلى سببين : الأول هو تعرض الاقتصاد الأردني خلال هذه الفترة إلى ثلاث أزمات الأولى هو ما تمخض عنه قرار تعويم الدينار الأردني بسبب ارتفاع معدل التضخم في عام 1989 ، والثانية هي أزمة العدوان الثلاثيني على العراق في بداية التسعينات ، والثالثة هي حالة التباطؤ التي سادت الاقتصاد

الأردني في عام 1996 والتي كان من أهم نتائجها تدني نمو الناتج المحلي الإجمالي وبالتالي انخفاض الوعاء الضريبي . والسبب الثاني هو ثقل العبء الضريبي لإجمالي الإيرادات الضريبية و لضريبة الدخل على الفرد الأردني وخصوصا في الفترة الثانية (1991-2001) وبالتالي انخفاض النشاط الإنتاجي وهذا ما حصل فعلا من تدني نمو الناتج المحلي الإجمالي وبالتالي انخفاض الوعاء الضريبي وبالتالي انخفاض العائد الضريبي بسبب انخفاض حصيلة الضرائب . ويمكن تعميم السببين السابقين في كونهما السبب أيضا في تراجع المرونة الدخلية لإجمالي الإيرادات الضريبية ولضريبة الدخل .

-وكمحصلة نهائية يبدو أن تطبيق برامج التكيف الهيكلي كان بشكل عام باتجاه تحويل السياسة المالية (الانفاقية والضريبية) نحو وظيفة الاستقرار الاقتصادي وبالأخص تقليل التضخم وتحقيق تنمية اقتصادية ومعدلات مرتفعة للنمو الاقتصادي ولكن كانت على حساب زيادة معدلات البطالة ، وهذا ما يظهر جليا في جدول -3- في ارتفاع معدلات البطالة في متوسط الفترة الثانية عما كانت عليه في متوسط الفترة الأولى حيث أصبحت (15.41) بعدما كانت (9.28) ، في حين انخفضت معدلات البطالة في متوسط الفترة الثانية عما كانت عليه في متوسط الفترة الأولى حيث أصبحت (3.37) بعدما كانت (8.23) بالإضافة إلى توجيه البرامج نحو وظيفة التخصيص المتمثلة بسياسة (الخصخصة) بتشجيع المبادرة الفردية ، والتحرك نحو اقتصاد السوق ، حيث أعادت الحكومة النظر بجدوى ملكيتها لعدد من مؤسساتها الاقتصادية الحيوية ، وكذلك تخفيض الاستثمارات الحكومية ، والتي كان لها آثارا سلبية على النواحي الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك التوجه إلى سياسة تخفيض النفقات الاستهلاكية وبالأخص تخفيض نفقات دعم المواد الأساسية ، حيث أدى إلغاء الدعم السعري إلى مزيد من اللاتوازن الاجتماعي ، وكل ذلك كان على حساب وظيفة التوزيع ، فبالرغم من أن قانون ضريبة الدخل في الأردن الجديد رقم 14 لسنة 1995 قد راعى مبدأ القدرة على الدفع من ناحية العدالة العمودية والأفقية إلا أنه يلاحظ أن غالبية الإيرادات الضريبية هي غير مباشرة ، أما الضرائب المباشرة ومنها ضريبة الدخل فأنها لا تشكل أكثر من خمس تلك الإيرادات ، الأمر الذي يقلل من إمكان تحقق شرط العدالة في توزيع العبء الضريبي وفقا لطاقة المكلف وقدرته على الدفع . وبالتالي المساس بالشريحة الكبرى من المجتمع والذين يشكلون معظم الوعاء الضريبي الذي تقتطع منه الضرائب ، حيث أدت هذه السياسة في النهاية إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي وبالتالي انخفاض الوعاء الضريبي ومن ثم انخفاض العائد الضريبي بسبب انخفاض حصيلة الضرائب . وهذا ما يظهر جليا في جدول -3- حيث انخفاض معدلات النمو السنوي في إجمالي الإيرادات الضريبية وضريبة الدخل والدخل (الناتج) المحلي الإجمالي في متوسط الفترة الثانية عما كان عليه في متوسط الفترة الأولى حيث أصبحت (9.87) و (5.80) و (8.21) بعدما كانت (11.50) و (20.13) و (8.70) وعلى التوالي .

لذا توصي الدراسة بإعادة النظر في أولويات السياسة المالية الضريبية والانفاقية باتجاه إعادة توزيع الدخل بجعل الضرائب المباشرة ومنها ضريبة الدخل ربع الإيرادات الضريبية على الأقل لرفع حصيلة الضرائب في النهاية ، وذلك :

-لتقليل العبء الضريبي لإجمالي الإيرادات الضريبية على الفرد الأردني (وخصوصا من ذوي الدخل المحدود) والذي ينتج أساسا من ارتفاع نسبة الإيرادات الضريبية غير المباشرة من إجمالي الإيرادات الضريبية والتي تبلغ حوالي أربع أخماس .
-لزيادة المرونة الداخلية لإجمالي الإيرادات الضريبية ولضريبة الدخل .
-لزيادة الميل الحدي للاقتطاع الضريبي سواء في إجمالي الإيرادات الضريبية أو في ضريبة الدخل .

الملحق

جدول 1- تطور بعض المتغيرات الاقتصادية خلال الفترة (1980-2001)

السنوات	(1) الدخل (الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق (مليون دينار) Y	(2) عدد السكان (مليون نسمة)	(3) الدخل ل الفردي (دينار)	(4) ضريبة الدخل (مليون دينار) Ty	(5) إجمالي الإيرادات الضريبية (مليون دينار) T	(6) نفقات التحويلية الجارية (مليون دينار) G	(7) الرقم القياسي لتكاليف المعيشة 1985=10 In 0
1980	1180	2.22	531	26.8	174.6	336.1	72.1
1981	1469	2.31	639	40.0	233	391.5	79.3
1982	1701	2.40	709	43.7	263.1	443.0	85.4
1983	1829	2.49	734	46.0	293.6	453.7	93.5
1984	1981	2.59	765	48.7	305.4	488.1	97.0
1985	2020	2.69	751	54.4	317.3	542.5	100.0
1986	2165	2.79	776	43.9	309.2	570.5	100.0
1987	2209	2.89	764	45.3	325.4	602.7	99.8
1988	2264	3.00	755	43.3	342.7	669.6	106.4
1989	2372	3.11	763	51.4	368.6	749.7	133.8
1990	2668	3.45	773	114.0	492.1	841.4	155.4
1991	2855	3.89	734	92.8	530.5	904.0	168.1
1992	3493	4.01	871	109.5	814.7	929.5	174.8
1993	3802	4.09	930	118.8	818.7	1044.3	180.6
1994	4201	4.15	1026	136.6	883.3	1115.2	187.1
1995	4655	4.29	1063	152.4	974.9	1369.1	191.4
1996	5147	4.44	1060	174.0	1104.5	1449.2	203.8
1997	5137	4.60	1117	149.7	996.9	1489.0	210.0
1998	5609	4.76	1180	139.6	1050.7	1644.6	218.4
1999	5767	4.90	1177	152.8	1081.5	1643.1	211.2
2000	5992	5.04	1189	161.0	1199.4	1718.3	211.4
2001	6259	5.18	1208	195.0	1268	1786.9	213.8

المصدر : الأردن ،البنك المركزي الأردني ، النشرة الإحصائية الشهرية ، أعداد مختلفة

جدول 2- تطور العبء الضريبي للفرد الأردني خلال الفترة (1980-2001)

السنوات	(1)نسبة مساهمة إجمالي الإيرادات الضريبية إلى الدخل المحلي الإجمالي (%)	(2)حصة الفرد من ضريبة الدخل (دينار)	(3)نسبة حصة الفرد من ضريبة الدخل إلى الدخل الفردي (%)	(4)حصة الفرد من إجمالي الإيرادات الضريبية (دينار)	(5)نسبة حصة الفرد من إجمالي الإيرادات الضريبية إلى الدخل الفردي (%)
1980	14.8	12.07	2.27	78.65	14.81
1981	15.86	17.32	2.71	100.87	15.78
1982	15.47	18.21	2.57	109.63	15.46
1983	16.05	18.47	2.52	117.91	16.06
1984	15.42	18.80	2.46	117.92	15.41
1985	15.71	20.22	2.69	117.96	15.71
1986	14.28	15.73	2.03	110.82	14.28
1987	14.73	15.67	2.05	112.6	14.74
1988	15.14	14.43	1.91	114.23	15.13
1989	15.54	16.53	2.17	118.52	15.53
1990	18.44	33.04	4.27	142.64	18.45
1991	18.58	23.86	3.25	136.38	18.58
1992	23.32	27.31	3.14	203.17	23.33
1993	21.53	29.05	3.12	200.17	21.52
1994	21.03	32.92	3.21	212.84	20.74
1995	20.94	35.52	3.34	227.25	21.38
1996	21.46	39.19	3.7	248.76	23.47
1997	19.41	32.54	2.91	216.72	19.4
1998	18.73	29.33	2.49	220.74	18.71
1999	18.75	31.18	2.65	220.71	18.75
2000	20.02	31.64	2.66	237.98	20.01
2001	20.26	37.64	3.12	244.79	20.26
متوسط الفترة (1980-1990)	15.59		2.51		15.58
متوسط الفترة (1991-2001)	20.37		3.05		20.56

العمود رقم (1) ناتج من قسمة عمود رقم (6) على (1) في جدول 1- ، وعمود رقم (2) ناتج من قسمة عمود رقم (5) في جدول 1- على عمود رقم (2) في جدول 1- ، وعمود رقم (3) ناتج من قسمة عمود رقم (2) في جدول رقم 2- على (3) في جدول رقم (1) ، وعمود رقم (4) ناتج من قسمة عمود رقم (6) في جدول 1- على عمود رقم (2) في جدول 1- ، وعمود رقم (5) ناتج من قسمة عمود رقم (4) في جدول 2- على عمود رقم (3) في جدول 1-

جدول-3-معدلات النمو السنوية للدخل المحلي الإجمالي و لإجمالي الإيرادات الضريبية ولضريبية الدخل والبطالة خلال الفترة (1980-2001)

السنوات	(1)معدل نمو الدخل المحلي الإجمالي بسعر السوق (%) GY	(2)معدل النمو السنوي لإجمالي الإيرادات الضريبية GT (%)	(3)معدل النمو السنوي لضريبة الدخل (%) Gty	(4)معدل النمو السنوي للرقم القياسي لتكاليف المعيشة (معدل التضخم) (%) GIn	(5)معدل البطالة (%)
1980					
1981	24.49	33.45	49.25	9.98	3.9
1982	15.79	12.92	9.25	7.69	4.5
1983	7.52	11.59	5.26	9.47	5.2
1984	8.31	4.02	5.87	3.74	9.9
1985	1.97	3.9	11.7	3.09	11.5
1986	7.18	-2.55	-19.3	0.00	13.5
1987	2.03	5.24	3.19	-0.2	8.3
1988	2.49	5.32	-4.42	6.61	8.9
1989	4.77	7.56	18.71	25.75	10.3
1990	12.48	33.51	121.79	16.14	16.8
1991	7.01	7.8	-18.6	8.17	18.8
1992	22.35	53.57	18	3.99	18.0
1993	8.85	0.49	8.49	3.32	18.8
1994	10.49	7.89	14.98	3.60	15.3
1995	10.81	10.37	11.57	2.30	14.2
1996	10.57	13.29	14.17	6.48	12.0
1997	-0.19	-9.74	-13.97	3.04	13.2
1998	9.19	5.4	-6.75	3.10	14.7
1999	2.82	2.93	9.46	0.58	15.6
2000	3.9	10.9	5.37	0.68	14.4
2001	4.46	5.71	21.12	1.82	14.5
متوسط الفترة (1990-1980)	8.70	11.50	20.13	8.23	9.28
متوسط الفترة (2001-1991)	8.21	9.87	5.80	3.37	15.41

الأعمدة 1,2,3,4 من عمل الباحث حيث معدل النمو = (المتغير في السنة اللاحقة - المتغير في السنة الحالية) / المتغير في السنة الحالية * 100% من جدول رقم (1) الأعمدة 1,3,6,7, العמוד رقم (5) المصدر : وزارة العمل الأردنية ، التقرير السنوي ، أعداد مختلفة .

المصادر والهوامش

(١) انظر في ذلك :

-ريتشارد موسجريف ، بيجي موسجريف ، المالية العامة في النظرية والتطبيق ، ترجمة : محمد حمدي السباخي ، ط ١ ، دار المريخ للنشر ، الرياض ، ١٩٩٢ ، ص ٢١-٣٦ .

-حمدي أحمد العناني ، اقتصاديات المالية العامة ونظام السوق ، ج ١ ، ط ١ ، الدار المصرية اللبنانية للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، ١٩٩٣ ، ص ٩-١٠ .

(٢) أياد محمد احمد ملكاوي ، "أثار السياسة الضريبية على كفاءة النشاط المصرفي الأردني خلال المدة (١٩٨٠-١٩٩٧)" ، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، بغداد ، ١٩٩٩ م ، ص ٥٠-٥١ .

(٣) نفس المصدر ، ص ٥١-٥٣ .

(٤) نفس المصدر ، ص ٥٣ .

* تعتبر القروض الخارجية حالياً في معظمها قروضا مشروطة ، حيث من النادر ما نجد قروضا غير مشروطة . ولعل القروض التي تمنحها الهيئات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي خير مثال على ذلك ، وقد تفرض المؤسسات المقترضة شروطا لتعديل السياسة النقدية والمالية للدولة المقترضة قبل منحها القرض ، علما بان القروض المشروطة هي القروض التي تمنحها الدول المقترضة لتنفيذ مشروع معين بالذات . وتفرض رقابتها على تنفيذه أو إقامته . أو قد تضع شروط في العقد ينص على إجراء معين وبشكل عام يمكن تقسيم القروض الخارجية من حيث الجهة المانحة للقروض إلى ثلاثة أنواع وهي : القروض الخارجية العامة ، والقروض الخارجية الخاصة ، والقروض التي تقدمها المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي .

المصدر : صباح مجيد العبيدي ، "القروض الخارجية ومشاكل الدول النامية إزائها – الدول العربية حالة دراسية" ، العدد (٥١) ، مجلة الإدارة والاقتصاد ، كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، بغداد ، أيار ٢٠٠٤ ، ص ١-١٩ .

** يقصد ببرامج التصحيح الاقتصادي "العملية المنظمة للتغيير في الاقتصاد بهدف خفض أو إزالة الاختلالات المحلية والخارجية من خلال مجموعة متنوعة من التغييرات في السياسة العامة كأساس لتحقيق نمو قابل للاستمرار" . وتتضمن برامج التصحيح الاقتصادي عموما نوعين من السياسات (البرامج) وهما :

-برنامج التثبيت الاقتصادي (Stabilization Program) : ويعرف على انه "مجموعة من السياسات والإجراءات التي تهدف إلى معالجة الاختلالات المالية سواء كانت منعكسة من التضخم الداخلي أم في عجز القطاع الخارجي أم في كليهما معا" ، ويطبق في المدى القصير ، ويعد الخطوة الأولى في سياسات صندوق النقد الدولي ، التي تهدف إلى تقليل عجز الموازنة المالية للحكومة من خلال توجيه الإنفاق نحو الأنشطة الاقتصادية التي تحقق وفرا للنقد الأجنبي أو تزيده ، وبالتالي تحقيق التوازن الداخلي والخارجي ، ومعالجة وضع ميزان المدفوعات من خلال التركيز على تقليص جانب الطلب الكلي في الاقتصاد وضبطه . إلا انه تبين أن لهذا البرنامج

تأثيرات على جانب العرض أيضا تتمثل بتحقيق خسائر في الناتج المحلي وركود اقتصادي وغيرها من النتائج السلبية التي تؤثر على النواحي الاجتماعية وخاصة الفقر والبطالة. برنامج التكيف أو التصحيح الهيكلي (Structure Adjustment Program) : وعادة ما ترتبط سياساته ببرامج البنك الدولي ، وتغطي الأجل المتوسط إلى الطويل (من ثلاث سنوات إلى عشر سنوات) ، وتركز اهتمامها على جانب العرض في الاقتصاد ، ويعتبر أوسع نطاقا من برنامج التثبيت الاقتصادي الذي يعده صندوق النقد الدولي . وتظهر الحاجة إليه عندما يتعرض الاقتصاد إلى حالة من عدم التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي ، والذي ينعكس بدوره في تنامي العجز الخارجي ، وازدياد الضغوط التضخمية ، وتباطؤ معدلات النمو الاقتصادي . وبالتالي يكون برنامج التكيف الهيكلي مصمما لتأسيس أرضية طويلة الأجل ، فهو يعتني بإعادة تنظيم هيكل الإنتاج والطلب الفعال ، بهدف تحقيق نمو إيجابي ومستقر ودائم في الإنتاج ، وتحت ظروف متوازنة من العرض والطلب . كما انه يدعم إدارة السياسة الاقتصادية الكلية وأسعار الصرف بتدبير سياسة عامة تتناول الاقتصاد الكلي أو تكون ذات طابع قطاعي وذلك سعيا إلى تخصيص الموارد بشكل أفضل .

المصدر : بتصرف ، عبد الله جميل النصيرات ، "الانفتاح الاقتصادي وتأثيراته على التنمية في الأردن" ، أطروحة دكتوراه غير منشورة ، كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، بغداد ، ٢٠٠٢ ، ص ص ٧٦-٨١ .

(٥) مصدر سابق ، ص ٥٣ .

(٦) نفس المصدر ، ص 54-55 .

(٧) نفس المصدر ، ص ٥٥ .

(٨) نفس المصدر ، ص ٥٥ .

(٩) نفس المصدر ، ص ص 55-56 .

(١٠) عبد الله جميل النصيرات ، مصدر سابق ، ص ص ١١٦-١١٧ .

(١١) نفس المصدر ، ص ١١٧ .

*** هناك عدة تقسيمات للإيرادات العامة في الفكر الاقتصادي ، والتقسيم المتبع أدناه يتضمن المصادر الأساسية للإيرادات العامة ، ويعكس الخصائص الرئيسية لأنواع الإيرادات المختلفة ، حيث يتم تقسيم الإيرادات الى الأنواع التالية من : الإيرادات الضريبية ، والإيرادات التجارية ، والإيرادات الإدارية ، وإيرادات أخرى ، والقروض العامة .

ولمزيد من التفاصيل ، انظر في ذلك : عبد الله الشيخ محمود الطاهر ، مقدمة في اقتصاديات المالية العامة ، ط ١ ، مطابع جامعة الملك سعود ، الرياض ، ١٩٨٨ م ، ص ص ١٩٣-٢٠٠ .

(١٢) أياد محمد احمد ملكاوي ، مصدر سابق ، ص 62 .

**** انظر في ذلك : وزارة المالية ، دائرة الموازنة العامة ، قانون الموازنة العامة ، قانون الموازنة للسنة المالية ١٩٩٧ ، ص ص 14-15 .

(١٣) مصدر سابق ، ص ص ٥٧-٥٨ .

(١٤) نفس المصدر ، ص 59 .

- (١٥) محمد أبو نصار وآخرون ، الضرائب ومحاسبتها ، ط١ ، المتحدة الدولية للاستشارات ، عمان ، ١٩٩٦ ، ص ص ٤٠-٤١ .
- (١٦) نفس المصدر ، ص ٤٢ .
- (١٧) الأردن ، قانون ضريبة الدخل رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ ، ١٩٩٦ ، عمان ، شركة المطابع النموذجية ، ص ٦ .
- (١٨) نفس المصدر ، ص ٧ .
- (١٩) نفس المصدر ، ص ص ٨-١٣ .
- (٢٠) نفس المصدر ، ص ١٤ .
- (٢١) عدنان حسين يونس ، "التضخم ودور الضرائب المباشرة و إعادة التوزيع في العراق للفترة ١٩٨٦-١٩٩٦" ، جمهورية العراق ، وزارة المالية /الهيئة العامة للضرائب ، المؤتمر العلمي الضريبي الأول للفترة ١٧-١٨/١٠/٢٠٠١ ، الجزء الأول محور السياسة الضريبية والحاسبة الضريبية ، ص ٣٩ .
- (٢٢) فاضل شاكر الواسطي ، اقتصاديات المالية العامة ، الطبعة الأولى ، جامعة بغداد ، مطبعة المعارف ، بغداد ، ١٩٧٣ ، ص ٢٩٢ .
- (٢٣) الأردن مصدر سابق ، ص ٥ .
- (٢٤) نفس المصدر ، ص ٥ .
- (٢٥) خليل حماد ، الهيكل الضريبي بالأردن : ١٩٦٧-١٩٨٦ : العبء الضريبي والضغط الضريبي والطاقة الضريبية ، أبحاث اليرموك ، سلسلة العلوم الإنسانية و الاجتماعية ، المجلد (٥) ، العدد (٢) ، أربد ، ١٩٨٩م ، ص ٥٤ .
- (٢٦) يسري السامرائي ، "الأهمية النسبية للنظام الضريبي في العراق" ، جمهورية العراق ، وزارة المالية /الهيئة العامة للضرائب ، المؤتمر العلمي الضريبي الأول للفترة ١٧-١٨/١٠/٢٠٠١ ، الجزء الأول محور السياسة الضريبية والمحاسبة الضريبية ، ص ص ٢٢-٣٣ .
- (٢٧) طلال محمد كداوي ، "الهيكل الضريبي في العراق خلال الفترة ١٩٥٨-١٩٧٨" ، تنمية الرافدين ، العدد ١٢ ، المجلد السادس ، مركز البحوث الإدارية والاقتصادية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة الموصل ، الموصل ، ١٩٨٤ ، ص ص ١٦٥-١٩٢ .
- (٢٨) انظر في ذلك : يسري السامرائي ، مصدر سابق ، ص ص ٢٢-٣٣ .
- (٢٩) هدى العزاوي ، "دور الضرائب في تمويل الموازنة العامة في العراق" ، جمهورية العراق ، وزارة المالية /الهيئة العامة للضرائب ، المؤتمر العلمي الضريبي الأول للفترة ١٧-

٢٠٠١/١٠/١٨ ، الجزء الأول محور السياسة الضريبية والمحاسبة الضريبية ، ص ١٣-٢١

