



تحليل سياسات

# سياسات الإدارة الضريبية في سورية: واقعها والتحديات التي تواجهها

مناف قومان | يوليو 2018

سياسات الإدارة الضريبية في سورية: واقعها والتحديات التي تواجهها

سلسلة: تحليل سياسات

مناف قومان | يوليو 2018

جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات © 2018

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات مؤسسة بحثية عربية للعلوم الاجتماعية والعلوم الاجتماعية التطبيقية والتاريخ الإقليمي والقضايا الجيوستراتيجية. وإضافة إلى كونه مركز أبحاث فهو يولي اهتماماً لدراسة السياسات ونقدها وتقديم البدائل، سواء كانت سياسات عربية أو سياسات دولية تجاه المنطقة العربية، وسواء كانت سياسات حكومية، أو سياسات مؤسسات وأحزاب وهيئات.

يعالج المركز قضايا المجتمعات والدول العربية بأدوات العلوم الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية، وبمقاربات ومنهجيات تكاملية عابرة للتخصصات. وينطلق من افتراض وجود أمن قومي وإنساني عربي، ومن وجود سمات ومصالح مشتركة، وإمكانية تطوير اقتصاد عربي، ويعمل على صوغ هذه الخطط وتحقيقتها، كما يطرحها كبرامج وخطط من خلال عمله البحثي ومجمل إنتاجه.

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

المبنى رقم 196

شارع الطرفة (800)

منطقة 70، وادي البنات

ص.ب: 10277

الظعائن، قطر

هاتف: +974 44199777

[www.dohainstitute.org](http://www.dohainstitute.org)

## المحتويات

1	مقدمة
1	واقع النظام الضريبي في سورية
8	قدرة النظام الضريبي على المساهمة في إعادة الإعمار
13	خاتمة ونتائج
15	المراجع

## مقدمة

أفرز الصراع في سورية بعد اندلاع الثورة تراجعًا حادًا في الإيرادات العامة لخزينة الدولة من جزاء الانخفاض الكبير في الإيرادات الضريبية والنفطية وتدهور قطاعات الصناعة والتجارة والسياحة، ما انعكس سلبًا على الموازنة التي تحمّلت عجزًا ماليًا وسط ارتفاع في معدلات التضخم وانكماش نمو الناتج المحلي الإجمالي. أمام هذا الوضع الكارثي والتحديات الجمة التي تواجه الاقتصاد السوري في المرحلة المقبلة، التي ستشهد إعادة إعمار تتراوح تكلفتها بحسب تقديرات عدة بين 250-500 مليار دولار أميركي، تبرز الحاجة، بعد استقرار الأوضاع السياسية وانتهاء الحرب، إلى برنامج إصلاح اقتصادي شامل. ومن المفترض أن يعيد هذا البرنامج قراءة المشهد الاقتصادي على نحو صحيح وأولي، ويعيد النظر في النظام الضريبي المعمول به بوصفه الأداة الأهم بين موارد الموازنة العامة للدولة، والتي ترفع قدرتها الإنفاقية بما يتماشى مع الظروف غير العادية التي يمر بها الاقتصاد على المستويين الجزئي والكلي، وكذلك مع الفكر الحديث في مجال الضرائب الذي يستهدف تخفيضها عن مصادر توليد الدخل، بهدف تشجيع الإنتاج والتصدير والاستثمارات المحلية والأجنبية، ومكافحة التهرب الضريبي، وتحقيق العدالة الضريبية عبر مراعاة ظروف ذوي الدخل المحدود والضعفاء اقتصاديًا.

تحاول هذه الورقة دراسة واقع النظام الضريبي في سورية، وتلمس قدرة النظام الضريبي الحالي على المساهمة على نحو فعال في عملية إعادة الإعمار خلال المرحلة المقبلة.

## واقع النظام الضريبي في سورية

مرّ النظام الضريبي السوري بفترات عدة بدأت بعد الاستقلال، وتوّجت بصدور القانون رقم 85 في عام 1949، في فترة حكم حسني الزعيم، ليتمّ تحديد مصادر الدخل والضرائب والرسوم المفروضة. صدر بعدها القانون المالي الأساسي للدولة رقم 96 لعام 1967 الذي تمّ بموجبه تعديل قانون ضريبة الدخل للشركات العامة التي جعلها القانون شخصية تجارية أو صناعية ملزمة بدفع الضرائب للدولة مثل القطاع الخاص. وفي الفترة 1985-2000، صدرت جملة من المراسيم كان أبرزها قانون المغتربين رقم 19 لعام 1990 القاضي بمنح إعفاءات

جمركية متعددة للسوريين المغتربين الراغبين في العودة وإقامة مشاريع داخل سورية، وقانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 القاضي بمنح إعفاءات ضريبية للمستثمرين لمدة خمس سنوات وإعفاء كامل من الرسوم الجمركية عند تأسيس المشروع، وتمّ تعديله لاحقاً في عام 2000 في القانون رقم 7 بزيادة الإعفاءات الضريبية لمشاريع الاستثمار وتخفيض ضريبة الدخل للشركات المساهمة من 32 في المئة إلى 25 في المئة<sup>1</sup>.

وفي فترة حكومة مصطفى ميرو في عام 2003، ظهرت مساعي حكومية لتطوير النظام الضريبي وتحديثه؛ فأعدت حكومته قانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003، وبعد عرضه على مجلس الشعب، أفاد خبراء أنه إعادة إنتاج للمرسوم رقم 85، وأنه لا يلبي الطموحات ولا يتفق مع المعطيات المعاصرة، لذا لم يتم اعتماده. إلا أن القانون نفسه تم إصداره أثناء حكومة ناجي عطري من دون إجراء أي تعديل عليه أو إعادة دراسته، في حين تم إلغاء ضرائب ورسوم قديمة لم تُعد ذات جدوى (مثل رسم المواشي والاغتراب وضريبة الآلات وغيرها)، وبقيت طريقة تقدير قيمة المطرح الضريبي خاضعة لنظام "الضرائب النوعية"<sup>2</sup>، كما كان في القانون 85 الذي لم يعد مطبقاً إلا في عدد محدود من الدول<sup>3</sup>. وتعكف الحكومة السورية على صياغة مشروع جديد للنظام الضريبي لمراعاة متطلبات الحالة السورية والمرحلة المقبلة<sup>4</sup>.

يتألف هيكل النظام الضريبي، وفقاً للقانون 24، من ضرائب نوعية مباشرة كالضريبة على الدخل ورأس المال وضريبة رؤوس الأموال المتداولة وغيرها، وضرائب نوعية غير مباشرة على الإنفاق والاستهلاك، ورسوم مثل

<sup>1</sup> عتيقة بن طاطة، "النظام الضريبي في كل من سورية والجزائر"، شهادة الدراسات العليا، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2009/2008 يونيو/حزيران 2018، شوهد في 2018/7/14، في: <https://bit.ly/2NhL9xY>

<sup>2</sup> الضرائب النوعية عبارة عن نظام ضريبي تركيبى يميز بين الدخول وفقاً لمصادرها، ثم يخضع كل مصدر من مصادر الدخل لضريبة نوعية مستقلة لها وعاء وسعر خاصين بها. أما نظام الضريبة الموحد أو العام، فيعتمد على فرض ضريبة موحدة على كامل دخل المكلف، سواء كان شخصاً اعتبارياً أو طبيعياً، المتحقق خلال سنة من نشاطاته المختلفة ومصادر ملكيته المتعددة.

<sup>3</sup> حسين القاضي، "السياسة الضريبية في سورية"، ورقة مقدمة في ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرين حول التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2011/3/1، شوهد في 2018/7/19، في: <https://goo.gl/vsW7eS>

<sup>4</sup> جاء في تصريح لوزير المالية مأمون حمدان، في آذار/مارس 2018، أن العمل على النظام الضريبي الجديد "تجاوز مرحلة الاطلاع على تجارب الأنظمة الضريبية العالمية المشابهة للواقع السوري لكي لا يتم اختراع الدوالب من جديد"، وبين الوزير أنه تم الانتهاء من هذه المرحلة، وأن مرحلة الإطار التشريعي تحتاج إلى وقت ولا يمكن إنجازها في أسبوع أو أسبوعين، لأن القانون الضريبي في سورية يعود إلى عام 1949، ولم تجر عليه سوى تعديلات طفيفة، في حين نحتاج اليوم إلى قانون جديد يلبي متطلبات الحالة السورية، وخلال المرحلة المقبلة.

رسم كتاب العدل والرسوم القضائية، ورسم الإنفاق الاستهلاكي، ورسم الطابع، ورسم الصيد البري والبحري، ورسم حصر التبغ، ورسوم التجارة الخارجية، وحصيلة حماية الملكية التجارية والصناعية، وضريبة المواد المشتعلة، ورسوم جمركية، ورسوم الإحصاء، ورسوم المعادن والمقالع، والرسوم القنصلية. تم إخضاع المنشآت لضريبة الأرباح الحقيقية بمعدلات متباينة، بحسب الشكل القانوني للمشروع وطريقة الحصول على رأس المال والنشاط الاقتصادي. وقد تباينت الإعفاءات باختلاف النشاط الاقتصادي؛ ما جعل المشاركة في تحمّل الأعباء المالية بين جميع المواطنين غير متكافئة، وبالنتيجة ابتعاد القانون عن العدالة الضريبية<sup>5</sup>.

## الجدول (1)

### الضرائب ومعدلاتها

اسم الضريبة	القانون أو المرسوم	معدل الضريبة
ضريبة الرواتب والأجور وفق معدلات تصاعدية.	المادة 1 من المرسوم التشريعي 42 لعام 2011 والمعدلة وفق المرسوم التشريعي رقم 46 لعام 2015	تبدأ أدنى شريحة بين 5% عن جزء الدخل الصافي الشهري الواقع بين الحد الأدنى المعفى 15 ألف ليرة، وأعلى شريحة 22% عن جزء الدخل الصافي الشهري الذي يتجاوز 75 ألف ليرة. (الجدول رقم 3).
ضريبة أرباح مهن وحرف صناعية. تقسم إلى فئتين: فئة مكلفي الأرباح الحقيقية الخاضعة لنظام ضريبي متصاعد، وفئة مكلفي الدخل المقطوع.	المرسوم التشريعي 51 لعام 2006.	تبدأ أدنى شريحة بين 10% عن جزء الربح الصافي الواقع بين الحد الأدنى المعفى وحتى 200 ألف ليرة، وأعلى شريحة 28% عن جزء الربح الصافي المتجاوز لمليون وحتى 3 ملايين. (الجدول رقم 2).
ضريبة ريع رؤوس أموال متداولة.	عُدلت في القانون 24 لعام 2003.	تفرض بمعدل وحيد مقداره 7.5%.

<sup>5</sup> القاضي.

اسم الضريبة	القانون أو المرسوم	معدل الضريبة
ضريبة ريع العقارات خاضعة للنظام التصاعدي عن بدل إيجار العقارات باستثناء عقارات المنشآت الصناعية غير المؤجرة.	عدلت وفق المرسوم التشريعي رقم 53 لعام 2006.	تقع الشرائح بين 14% عن جزء الربيع السنوي الذي لا يتجاوز 1750 ليرة و60% عن جزء الربيع السنوي الذي يتجاوز 20 ألف ليرة.
ضريبة ريع العرصات تفرض بمعدلات تصاعدية.	حددت وفق المرسوم التشريعي رقم 53 لعام 2006.	تقع الشرائح بين 6.5 في الألف عن جزء القيمة الذي لا يتجاوز 20 ألف ليرة، و12.5 في الألف عن جزء القيمة الذي يتجاوز 100 ألف ليرة.
الضرائب على الإنفاق الاستهلاكي تشمل 31 بنداً من المواد الاستهلاكية والخدمات.	حُدِّت بموجب القانون رقم 18 لعام 1987، وتم إجراء تعديلات عليه وفق المرسوم 61 لعام 2004.	أقل ضريبة مقدارها 1.5% على جميع المواد المستوردة ما عدا المواد الأولية اللازمة للصناعة الخاضعة لرسم جمركي 1%، وأعلى ضريبة مقدارها 35% على المواد الكحولية المستوردة والمحلية الصنع.
الضرائب الجمركية عن المستوردات والصادرات.	قانون الجمارك رقم 9 لعام 1975 والمرسوم التشريعي رقم 265 لعام 2001.	أعلى رسم لا يتجاوز 60% من قيمة البضاعة في التعرفة النافذة لعام 2007.
رسم الانتقال على الشركات والهبات والوصايا.	عُدلت وفق المرسوم رقم 56 لعام 2004.	تراوح بين 6.9% على المبادلة و75% على الوصية وفق القيمة المخمّنة.

المصدر: مادلين حاج خليل، "علاقة الإيرادات الضريبية بتغيرات الدخل القومي في سورية (دراسة تحليلية خلال الفترة 2000-2011)"، رسالة ماجستير، قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2015/2016، شوهد في 2018/7/14، في: <https://bit.ly/2JocjB5>

## الجدول (2)

التصاعد في ضريبة الدخل بحسب القانون 24 المعدل بالمرسوم التشريعي 51 لعام 2006

الشريحة	المعدل	الأرباح (ليرة سورية)
الأولى	10%	بين الحد الأدنى المعفى <sup>6</sup> حتى 200 ألف.
الثانية	15%	200 ألف حتى 500 ألف.
الثالثة	20%	500 ألف حتى 1 مليون.
الرابعة	24%	1 مليون حتى 3 ملايين.
الخامسة	28%	3 ملايين وما فوق.

المصدر: الهيئة العامة للضرائب والرسوم السورية - مراسيم.

## الجدول (3)

الضريبة التصاعدية في الرواتب والأجور وفق المادة 1 من المرسوم التشريعي 42 لعام 2011 والمعدلة

وفق المرسوم التشريعي رقم 46 لعام 2015

الشريحة	الشرائح بالليرة السورية	المعدل	مبلغ الضريبة (ليرة سورية)
الأولى	1-15000	معفى	لا يوجد
الثانية	15001-20000	5%	250
الثالثة	20001-25000	7%	600
الرابعة	25001-30000	9%	1050
الخامسة	30001-38000	11%	1930
السادسة	38001-50000	13%	3490
السابعة	50001-65000	16%	5890
الثامنة	65001-75000	19%	7790
التاسعة	75000+	22%	

المصدر: الهيئة العامة للضرائب والرسوم السورية - مراسيم. مبلغ الضريبة حُسبت من طرف الباحث.

<sup>6</sup> الحد الأدنى المعفى هو 50000 ليرة سورية للأفراد والشركاء، على ألا يستفيد الفرد أو الشريك من الإعفاء إلا مرة واحدة ولو تعددت الفعاليات والنشاطات التي يقوم بها، والتي يقتضي هذا النظام أن تكلف كل فعالية على حدة.



تميز النظام الضريبي السوري، قبل عام 2011 وبعده، بجملة من السمات؛ فالسياسة المالية خلال 2011 - 2018 تمثلت في المحافظة على معدلات الضريبة، وعدم زيادتها، والتوسع في الإعفاءات الضريبية من خلال إعفاء الصادرات والعديد من المواد الأولية والآلات من الرسوم، إضافة إلى تخفيض الرسوم الجمركية على المستوردات. وفي هذا الإطار نورد الملاحظات التالية:

- لم ينجح المشرع عبر القوانين المستحدثة في تحويل الشركات العائلية إلى شركات مساهمة حتى لا يُسمح لها بالتلاعب والتهرب الضريبي؛ وهو ما حافظ على ديمومة الفساد وضياع أموال كبيرة على خزينة الدولة وخوف المستثمرين من دخول السوق السورية تجنباً للتعامل في سوق بعيدة عن الشفافية يعتمد المنافسون فيها على التضليل والتهرب الضريبي<sup>7</sup>. وبقي العديد من المطارح الضريبية المهمة خارج التكاليف الضريبي، مثل قطاع الزراعة الذي على الرغم من أنه يمثل ربع الناتج المحلي الإجمالي، فإن مساهمته الضريبية ضئيلة وغير متلائمة مع أهميته الاقتصادية؛ بسبب كثرة الإعفاءات الممنوحة لأهداف اجتماعية واقتصادية. كما لم تراعى بعض النسب المفروضة في الضرائب المقدرة التكلفة للمكلفين بالضريبة، ولا الفروق بين نوعية المطارح الضريبية وأهميتها بالنسبة إلى المستهلكين؛ من حيث كونها كمالية أو أساسية كما في ضريبة الإنفاق الاستهلاكي التي استخدمها المشرع أداة مالية بهدف تسهيل جمع الإيرادات الضريبية للخزينة العامة، بعد أن ثبت فشله في المطارح الضريبية الخاصة بالدخول. وقد تم توسيع القاعدة الضريبية على السلع الكمالية، وفق المرسوم رقم 61 لعام 2004؛ بإدخال العديد من السلع والخدمات الضرورية في دائرة التكاليف، وبنسب عالية لا تراعى الأحوال المعيشية المتدنية لأصحاب الدخل المنخفضة الذين يمثلون شريحة كبيرة في المجتمع<sup>8</sup>.

- لقد اتسم النظام الضريبي المشتتم على مجموعة من الضرائب النوعية المباشرة وغير المباشرة بالتعقيد والفوضى، والتي تمثل التربة الملائمة للفساد الإداري في الدوائر الضريبية، عبر تعدد الضرائب وكثرتها وصعوبة تطبيق التصاعد في الضريبة؛ بسبب اتساع الوعاء الضريبي وكثرة الإجراءات التي يخضع لها

<sup>7</sup> القاضي.

<sup>8</sup> مادلين حاج خليل، "علاقة الإيرادات الضريبية بتغيرات الدخل القومي في سورية (دراسة تحليلية خلال الفترة 2000-2011)"، رسالة ماجستير، قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2015/2016، شوهده في 2018/7/14، في: <https://bit.ly/2NhL9xY>

المكلف عند تقديم أكثر من تصريح، وعدم القدرة على معاملة المكلفين المتماثلين في الدخل الإجمالي معاملةً ضريبيةً متساوية. وأسهمت كثرة التعديلات التشريعية وإصدار المراسيم والقوانين في إرباك المكلفين والعاملين في الدوائر الضريبية؛ ما رسّخ العلاقات غير المشروعة، وتراكم الفساد الإداري وغياب الشفافية، ومن ثمّ، فقد النظام الضريبي أهم المقومات كالعدالة والملاءمة والوضوح، وهو ما أضر بمصلحة خزينة الدولة، وأدى إلى بيئة غير جاذبة للاستثمار، فضلاً عن عرقلة عملية التنمية الاقتصادية عبر عدم زيادة الإنتاج وانخفاض في تشغيل الأيدي العاملة ليعرقل في الحصيصة محاربة الفقر والبطالة. وتعدّ هذه المشكلات من عيوب نظام الضرائب النوعية، في حين تتميز الضريبة الموحدة بمراعاة أفضل للمقدرة التكلفة للمكلف، وتعمل على تسهيل التكليف وعدم التعقيد؛ ما يقلل من التهرب الضريبي. ويُطبّق هذا النظام في دول الاتحاد الأوروبي وأغلبية الدول العربية مثل مصر والعراق والأردن.

- اقتصر المشرّع على الهدف المالي من الضريبة بكونها مورداً للخزينة من بين أهداف الضريبة الاقتصادية والاجتماعية الأخرى، ومن ثمّ جرى تقديم التوازن النقدي والمالي على توازن النمو الاقتصادي والاجتماعي. فمن الأهداف الاقتصادية للضريبة أنها تُعدّ أداة مشجعة للاستثمارات المحلية والأجنبية وتوجيهها نحو مشاريع إنتاجية، وتنشيط الصادرات، ومساعدة المنتجات المحلية على الصمود أمام السلع الأجنبية، فضلاً عن كونها وسيلة لضبط استهلاك السلع والخدمات، وتنظيم الإنتاج القومي عبر التحكم في الطلب على السلع والخدمات للوصول إلى أوضاع طبيعية للاقتصاد وكبح جماح التضخم. في حين تتمثل الأهداف الاجتماعية في إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع، عن طريق زيادة الضرائب على ذوي الدخل المرتفع، وتمويل الخدمات العامة من الضريبة لمصلحة الدخل المنخفضة.

- لم تسعف ضريبة الدخل المرتفعة أو الإعفاءات المقدمة في رفع قيمة التحصيلات الضريبية، ولا استقطاب رؤوس أموال إلى البلاد؛ بسبب عدم قدرة النظام الضريبي على منافسة قوانين الضرائب الأكثر تطوراً المتبعة في الدول الأخرى.

- من أوجه القصور في النظام الضريبي أن تراجع العبء الضريبي في الفترة 2001-2010، بينما ازداد حجم الناتج المحلي الإجمالي؛ إذ تراجع من 17.2 في المئة في عام 2001 إلى 10.9 في المئة في

عام 2010؛ وهو الذي يراوح في الدول النامية بين 16 و25 في المئة. ففي الوقت الذي زاد فيه الناتج خلال تلك الفترة بنسبة 184 في المئة، تراجع العبء الضريبي بنسبة لا تقل عن 60 في المئة؛ ما يعني خسارة كبيرة لموارد الخزينة العامة<sup>9</sup>.

- أخيراً، كان إغفال مبدأ العدالة الضريبية سمة واضحة في النظام الضريبي السوري؛ فالمعدلات الضريبية التي فُرضت على رواتب العاملين وأجورهم، والتي تصل إلى 22 في المئة من الراتب الذي يزيد على 75 ألف ليرة، تُعتبر مرتفعة مقارنةً بالمعدلات المفروضة على دخول الشركات والمؤسسات الربعية وأرباحها، وخاصة الشركات المساهمة التي تطرح أسهمها للاكتتاب بمعدل 14 في المئة، كما لا يخضع أصحاب الأجور الذين يعملون في المناطق النائية لمزايا وإعفاءات من الضريبة، في حين تُقدّم للشركات والمستثمرين. ويُشار إلى أن مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي أكبر من مساهمة القطاع العام، لكن نتيجةً لامتناع أصحاب الأعمال عن سداد الضريبة عن العاملين لديهم فقد خرج جزء كبير من القطاع الخاص عن التكاليف الضريبية.

### قدرة النظام الضريبي على المساهمة في إعادة الإعمار

إن إعادة إعمار ما دمرته الحرب في البنية التحتية، والشلل الحاصل في موائد الدخل الرئيسة وحوامل الميزانية، وإحياء الصناعة والزراعة والخدمات المختلفة، تحتاج كلها إلى جهود جبارة وأموال كثيرة قدرتها مصادر دولية بين 250 و500 مليار دولار. ويتطلب هذا توجيهًا مُركّزًا للإنفاق الاستثماري من الموازنة العامة لمعالجة الاختلالات الحاصلة في الاقتصاد وللقيام بالمشروعات الكبرى الكفيلة بإعادة بناء البنى التحتية، وإحياء القطاعات الاقتصادية، وتحقيق النمو الاقتصادي لمحاربة الفقر الذي بلغت معدلاته 85 في المئة بين السكان، والبطالة التي تجاوزت نسبتها 50 في المئة؛ ذلك أن الإنفاق الاستثماري من الموارد الذاتية للاقتصاد الوطني، يساعد على تقليل اللجوء إلى مصادر التمويل الخارجية والاستدانة من المؤسسات الدولية.

<sup>9</sup> سامر سلامة، "أينا بالضريبة؟ على الأكثرية ومع الأقلية"، صحيفة قاسيون، 2017/7/22، شوهد في 2018/7/14، في:

<https://goo.gl/tDXJ1h>

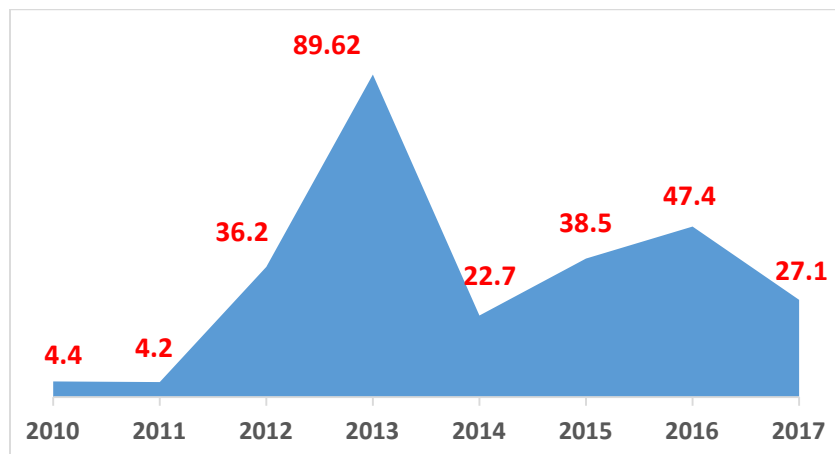
ومن هذا الباب، تؤدي الضرائب والنظام الضريبي دورًا حيويًا ورئيوسًا في المرحلة المقبلة؛ فهي المصدر الأهم لتمويل الموازنة العامة للدولة وتغطية النفقات العامة الجارية والاستثمارية. فتحقيق النمو الاقتصادي يتم من خلال زيادة الإنفاق الاستثماري المخصص لمشروعات البنية التحتية والمشروعات الكبرى التي تضطلع بها الدولة. لذا، فإن تراجع الحصيلة الضريبية، بسبب التهرب الضريبي والمشكلات المتعلقة بالنظام الضريبي، يهدد نمو الإنفاق الاستثماري أو استمراره، كما يُضعف من قدرة الدولة على تأدية وظائفها الاجتماعية المأمولة في مجالات الصحة والتعليم وغيرها.

بعد تناول مواطن القصور العديدة التي يعانيها النظام الضريبي السوري ابتداءً من تقدير المطرح الضريبي وتحديد سعر الضريبة وانتهاءً بتحصيلها، سيتناول هذا القسم المشكلة المتعلقة بالتحصيلات الضريبية وأثرها في المساهمة في إعادة الإعمار.

يُعدّ التهرب الضريبي السبب الأهم في تراجع الموارد المالية للخزينة العامة، إضافةً إلى تراجع الموارد الأخرى. وقد اضطرت الحكومات السورية المتعاقبة إلى الاعتماد على الإصدار النقدي في تمويل الموازنة العامة؛ ما أفضى إلى زيادة معدلات التضخم الذي بلغ أعلى مستوياته في عام 2013 عند 89.62 في المئة، بحسب المكتب المركزي للإحصاء (الشكل 1). ومع ذلك، فإن الواقع يشير إلى نسب أعلى بكثير؛ إذ تجاوزت النسب في بعض المناطق 1000 في المئة، بسبب سياسات الحصار والتجويع والتدمير التي ينتهجها النظام السوري لسيطرة على المناطق. كما ارتفع العجز المالي بنسب عالية فبلغ 745 مليار ليرة في عام 2013 (الشكل 2).

الشكل (1)

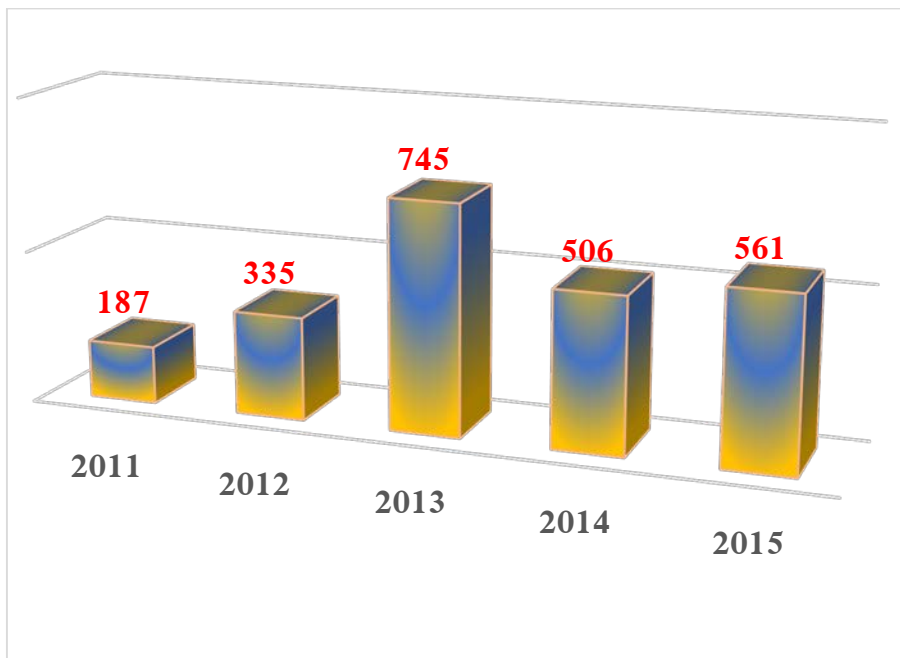
معدل التضخم خلال الفترة 2010-2017



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء.

الشكل (2)

العجز المالي في الموازنة السورية (مليار ليرة سورية)



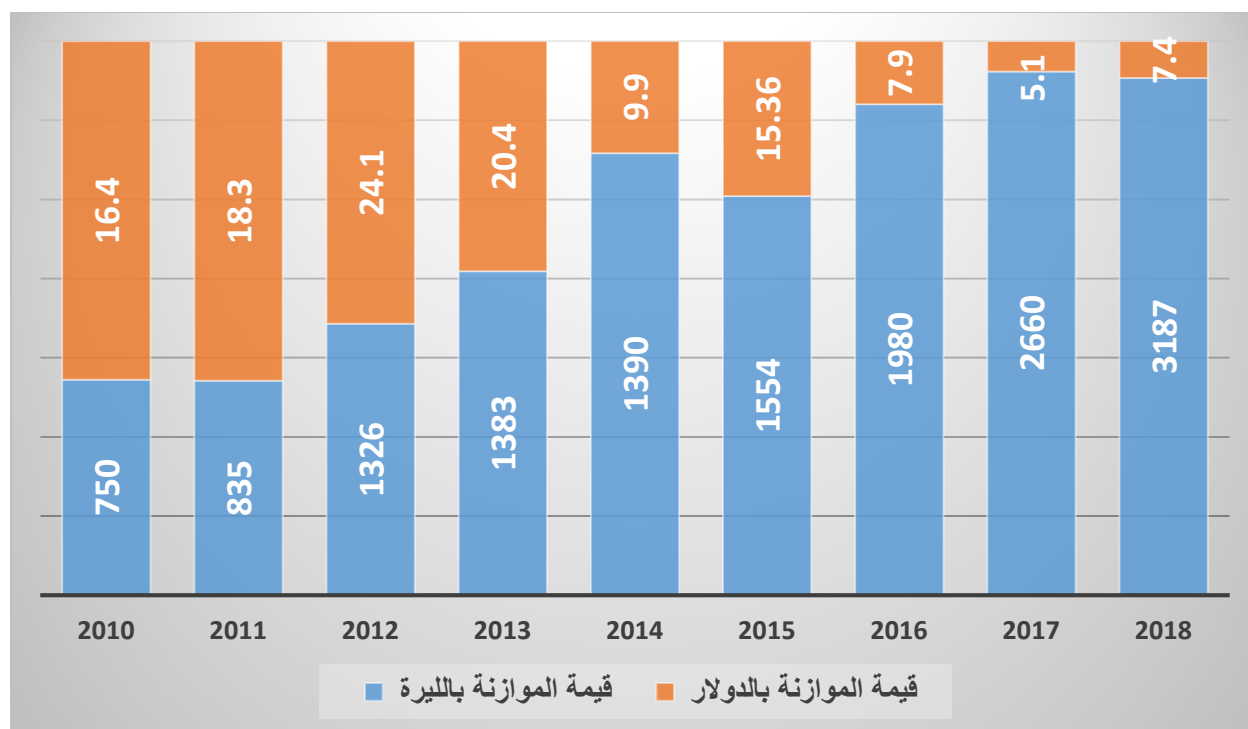
المصدر: المركز السوري لبحوث السياسات.

وعلى الرغم من ارتفاع معدلات التضخم والعجز المالي وانخفاض القوة الشرائية لليرة بعد فقدان 90 في المئة من قيمتها، إضافةً إلى تراجع النمو والدخول في الانكماش، فإن الموازنات المالية ظلت ترتفع باطراد منذ عام 2011، من دون أدنى اعتبار لمعالجة الاختلالات الاقتصادية؛ ما جعلها موازنات تضخمية بناءً على القوة الشرائية لليرة، إذ بلغت موازنة عام 2010 نحو 750 مليار ليرة سورية؛ أي ما يقارب 16.4 مليار دولار (الدولار 45.5 ليرة). أما موازنة عام 2018، فقد بلغت 3187 مليار ليرة سورية؛ بواقع 7.4 مليارات دولار (الدولار 430 ليرة)، (الشكل 3).

### الشكل (3)

#### الموازنة السورية خلال الفترة 2010-2018 بالليرة السورية وما يقابلها بالدولار

(القيمة: مليارات الليرات السورية، وملايين الدولارات الأميركية)

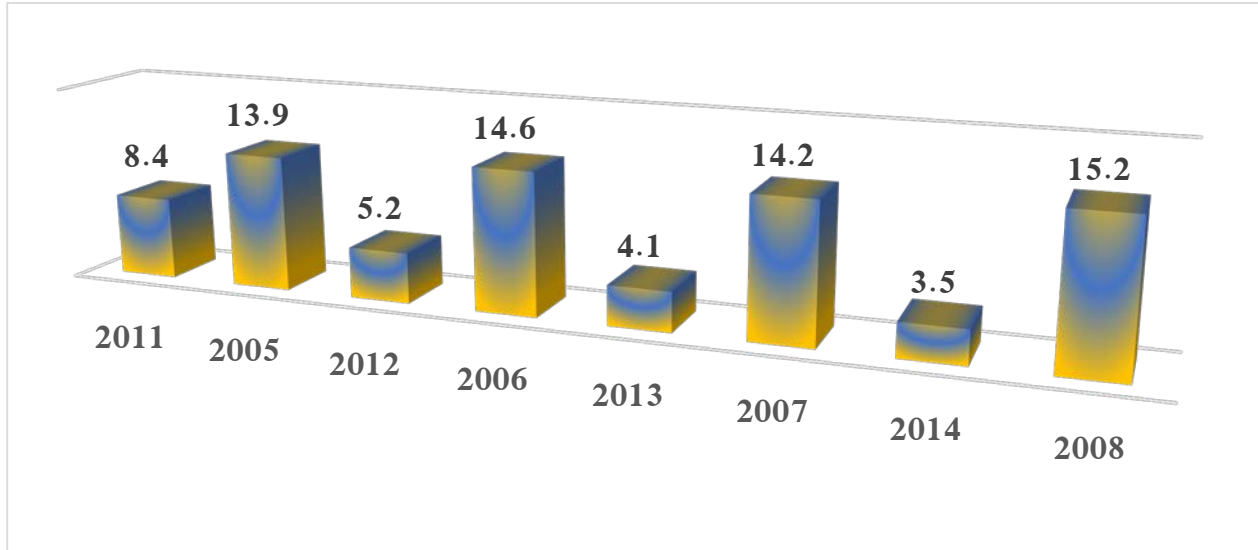


المصدر: مجلس الشعب السوري، بيان الحكومة المالي، سنوات مختلفة. قيمة الموازنات بالدولار حُسبت من طرف الباحث.

بدأت الإيرادات الضريبية تتخفّض باطراد منذ عام 2011؛ فقد هبطت الإيرادات الجارية التي تشمل الإيرادات الضريبية وبدلات أملاك الدولة من 405 مليارات ليرة عام 2010 إلى 325 ملياراً في عام 2011، وثابتت بالهبوط إلى 189 مليار ليرة في عام 2013، وارتفعت إلى 318 ملياراً في عام 2014، و351 ملياراً في عام 2015. ويشير التحسن إلى ارتفاع في معدلات التضخم وتحسن تدريجي في النشاط الاقتصادي<sup>10</sup>، ووصلت في عام 2017 إلى نحو 322 مليار ليرة، علماً أن الضرائب مؤلت 12 في المئة فقط من موازنة عام 2017، في حين بلغت نسبة تمويل الضرائب من موازنة الدولة في عام 2011 نحو 39 في المئة؛ لذا فإن تراجع التحصيلات الضريبية كان سمة رئيسية خلال الأعوام السابقة<sup>11</sup>. وتشير التقديرات إلى انخفاض كبير في نسبة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي، خلال الفترة 2004-2014 (انظر الشكل 4)، وقد أدى تدهورها إلى تعميق العجز في الموازنة العامة للدولة<sup>12</sup>.

### الشكل (4)

مقارنة بين نسب الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترتين 2008-2004 و2011-2014



المصدر: حاج خليل، ص73؛ وحسين القاضي، "السياسة الضريبية في سورية"، ورقة مقدمة في ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرين حول التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 1/3/2011، ص 23، شوهدي في 19/7/2018، في:

<https://goo.gl/vsW7eS>

<sup>10</sup> حاج خليل.

<sup>11</sup> سلامة.

<sup>12</sup> حاج خليل؛ القاضي.

تبقى تلك المعدلات، قبل الثورة أو بعدها، أقل بنسبة تصل إلى 50 في المئة عن الدول الأوروبية التي تراوح نسبة الإيرادات الضريبية الكلية إلى الناتج المحلي الإجمالي بين 40 و50 في المئة في أوروبا الغربية؛ وتصل إلى 60-65 في المئة في الدول الإسكندنافية؛ وتقل عن الدول المجاورة بنسبة تصل إلى 30-35 في المئة. أما بالنسبة إلى تقديرات التهرب الضريبي، فلا وجود لأرقام أكيدة ورسمية، ولكن بلا شك، فإن التهرب الضريبي يعدّ السبب الأهم في تراجع الموارد المالية للخزينة العامة؛ إذ بلغ في عام 2010 نحو 200 مليار ليرة (4 مليارات دولار) بحسب تصريحات وزير المالية آنذاك محمد الحسين؛ أي ربع حجم الموازنة المالية تقريباً في ذلك العام.

ويحدث التهرب الضريبي نتيجة عدم فاعلية عمليات الفحص الضريبي في ظل الاقتطاع من المنبع، والتقدير المباشر، وغياب نظام فوترة، وقلة الالتزام الطوعي؛ وهي عوامل تساهم في ازدياد ثراء المتهربين على حساب المكلفين الآخرين الملتزمين، ومن ثمّ على حساب المجتمع. في حين أن موظفي القطاع العام يتحملون العبء الأكبر من التحصيلات الضريبية في إطار التزامهم بسداد الالتزامات المترتبة على ضريبة الدخل وتأمينات اجتماعية وغيرها، أما موظفو القطاع الخاص فلا يلتزمون بالتصريح عن الأجر كاملاً؛ ما يُخرجهم من دائرة التكاليف.

## خاتمة ونتائج

إن بقاء النظام الضريبي على هذه الحال، يعاني مشكلات مزمنة في المطارح الضريبية وفي التحصيلات والعدالة تؤثر في الإيرادات العامة، ومن ثمّ في الإنفاق الاستثماري المفترض أن يكون ذا مساهمة فاعلة في المشاريع الكبرى في المرحلة المقبلة، سيجعل الدولة تركز أكثر إلى التمويلات الخارجية والاستدانة من المؤسسات الدولية. وبناءً عليه، يمكن تقديم مجموعة من التوصيات تتلاءم مع ظروف المرحلة المقبلة ومتطلباتها:

- إصدار نظام ضريبي جديد يعتمد على وضع تشريعات ضريبية تتسم بالوضوح والسهولة وتقضي على مظاهر الفساد الإداري، وترشيد ضبط الإنفاق عبر اختيار المداخل الأيسر والضرائب عنها التي تتسم بالشفافية. أضف إلى ذلك ضرورة أن يعتمد هذا النظام الضريبي على معدلات ضرائب قريبة من



المعدلات المعتمدة في دول الجوار، ورفع الحد الأدنى المعفى ليصبح هو ذاته الحد الأدنى للأجور والمعيشة ولأصحاب الدخل المحدود، هذا فضلاً عن التخلص من الإعفاءات الضريبية غير المبررة اقتصادياً أو اجتماعياً، وربط الإعفاء بتشغيل المال أو التصدير أو التصنيع.

- معالجة ظاهرة التهرب الضريبي، من خلال تسهيل الإجراءات في علاقة المكلف بالإدارة الضريبية عبر جهاز كفاء، وإحداث محاكم خاصة بالضرائب وتشديد العقوبات على المتهربين.
- أن تشكل الضرائب المورد الأكبر للخبزينة، ويتم تسخيرها لخدمة مصالح الاقتصاد الوطني، فضلاً عن دفع عجلة التنمية الاقتصادية عبر تمويل المشاريع الاقتصادية والخدمات الاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية. ويُشترط أن تكون زيادة الإيرادات الضريبية نتيجة ارتفاع النشاط الاقتصادي وليس لارتفاع المعدلات الضريبية، مع مراعاة تحقيق العدالة الضريبية.

## المراجع

بن طاعة، عتيقة. "النظام الضريبي في كل من سورية والجزائر". شهادة الدراسات العليا. كلية الاقتصاد. جامعة دمشق، 2008 / 2009. في: <https://bit.ly/2NhL9xY>

حاج خليل، مادلين. "علاقة الإيرادات الضريبية بتغيرات الدخل القومي في سورية (دراسة تحليلية خلال الفترة 2000-2011)". رسالة ماجستير. قسم الاقتصاد. كلية الاقتصاد. جامعة دمشق، 2015 / 2016. في: <https://bit.ly/2JocjB5>

القاضي، حسين. "السياسة الضريبية في سورية". ورقة مقدمة في ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرين حول التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية. جمعية العلوم الاقتصادية. دمشق، 2011/3/1. في: <https://goo.gl/vsW7eS>