جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية الطوسي الجامعة

القسم / القانون

المرحلة / الثانية

المادة / المالية العامة

استاذ المادة/ م.م علي فلاح

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بغداد
كلية القانون

علم
المالية العامة
والتشريع المالي

تأليف
الدكتور طاهر الجنابي
استاذ المالية العامة في الجامعة المستنصرية

المحتويات

مقدمة ٧

الفصل التمهيدي – الحاجات العامة ٩

أولاً– الحاجات الفردية والحاجات الجماعية ٩

ثانياً– الحاجات العامة والحاجات الخاصة ١٠

ثالثاً– علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى ١١

١– المالية العامة والاقتصاد ١١

٢– المالية العامة والعلوم السياسية ١٢

٣– علاقة المالية العامة بالقانون ١٣

الكتاب الأول – النفقات والإيرادات والموازنة العامة

الباب الأول – النفقات العامة ١٥

تمهيد ١٥

الفصل الأول – طبيعة النفقة العامة ١٧

أولاً– معنى النفقة العامة وعناصرها ١٧

ثانياً– صور النفقات العامة ٢٠

ثالثاً– التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة ٢١

رابعاً– تقسيم النفقات العامة الذي يستند الى معايير غير اقتصادية ٢٧

الفصل الثاني – مقررات النفقات العامة وضبطها ٣٠

أولاً– مقررات الانفاق العام ٣٠

ثانياً– حدود النفقات العامة ٣٣

ثالثاً– ظاهرة زيادة النفقات العامة ٣٨

الفصل الثالث – الآثار الاقتصادية للنفقات العامة ٤٤

أولاً- الآثار المرتبطة بالانتاج القومي ٤٥
ثانياً- الآثار المرتبطة بالاستهلاك القومي ٥٠

الباب الثاني - الايرادات العامة ٥٥
الفصل الأول - هيكل النفقات العام ٥٦
أولاً- ايرادات الدولة من الدومين ٥٧
١- الدومين العام والدومين الخاص ٥٧
٢- تقلص ايرادات الدومين الخاص ٥٨
الفصل الثاني - ايرادات الدولة من الرسوم ٥٩
١- معنى الرسم ٥٩
٢- أساس فرض الرسم ٦١
٣- أهمية الرسوم في المالية العامة ومستقبلها ٦١
٤- الثمن العام والرسوم ٦٢
الفصل الثالث - القروض العامة ٦٧
أولاً- القرض العام : أنواعه ومعناه وطبيعته ٦٨
ثانياً- التنظيم الفني للقروض العامة ٧٩
ثالثاً- الآثار الاقتصادية للقروض العامة ٨٩

الباب الثالث - الموازنة العامة ١٠١
الفصل الأول - الموازنة العامة ، طبيعتها ، أهميتها ١٠٢
أولاً- تعريف الموازنة العامة وطبيعتها المالية والقانونية ١٠٢
ثانياً- أهمية الموازنة ودورها في المالية الحديثة ١٠٦
ثالثاً- قواعد الموازنة العامة ١١٠

الفصل الثاني – دورة الموازنة العامة ١١٦
أولاً– مرحلة التحضير والاعداد والتصديق ١١٧
ثانياً– مرحلة اعتماد الموازنة ١١٩
ثالثاً– تنفيذ النفقات والايرادات في الموازنة ١٢٠
رابعاً– الرقابة على تنفيذ الموازنة واساليبها ١٢٤
خامساً– الحساب الختامي ١٢٦

الكتاب الثاني – الضرائب والتشريع الضريبي

الباب الاول – ايرادات الضرائب ١٣٥
الفصل الاول – النظرية العامة للضريبة ١٣٥
الفصل الثاني – التنظيم الفني للضرائب ١٤٣
الفصل الثالث – الآثار الاقتصادية للضرائب ١٥٣

الباب الثاني – الضرائب المباشرة في العراق ١٦٣
الفصل الاول – ضريبة الدخل في العراق ١٦٣
أولاً– الوعاء الضريبي ١٦٤
ثانياً– نطاق سريان الضريبة ١٨١
ثالثاً– سعرية الضريبة ١٩٣
رابعاً– الاعفاءات والمساعدات ١٩٥
خامساً– التنزيلات ٢٠٤
سادساً– نقل مصدر الدخل والتصاغر واجبة الخصم ٢١٤
سابعاً– سنة الضريبة ٢١٩
ثامناً– طرق تقدير الدخل الخاضع للضريبة ٢٢٥

تاسعاً- الفحص التمييزي ٢٤٤
عاشراً- الاعتراض على التقرير ٢٤٧
حادي عشر- دعوى التصريبه ٢٥١
الفصل الثاني - ضريبة العقار ٢٥٨
اولاً- وعاء الضريبة ٢٥٩
ثانياً- سعر الضريبة ٢٦١
ثالثاً الاعفاءات ٢٦٤
رابعاً- تقدير القيمة الايجارية ٢٦٨
خامساً- التكليف ٢٧١
سادساً- لجان التقدير ومراحل الاعتراض ٢٧٣
سابعاً- الجباية ٢٧٦
الفصل الثالث - الضريبة على الشركات ٢٧٨
اولاً- وعاء الضريبة ٢٧٨
ثانياً- سعر الضريبة ٢٨١
ثالثاً- الاعفاءات ٢٨٣
رابعاً- تقدير الضريبة وجبايتها ٢٨٦

المصادر

اولاً - العربية ٢٩٤
ثانياً - القوانين ٢٩٦
ثالثاً - المصادر الاجنبية ٢٩٧

مقدمة

ان زيادة مسؤولية الدولة في تحقيق الاشباع العام قد خلقت التساؤل عما يميز بنزانتها ومصادر تختلف عن تلك التي تحكم سلوك الافراد وهم يمارسون اشباع حاجاتهم الخاصة . ومع عملية توزيع اتجه النشاط الاقتصادي بين ما هو عام ومخاص، تبان ذلك لم يعد يتحصر في مجرد استمرار نشاطات كانت سائدة من قبل . حيث كانت الدولة واشخاص يساهمون بدرجات متفاوتة في حل مايعرف اصطلاحا بالمشكلة الاقتصادية . واضحا أصبح من الضروري جدا تبيان معها طبيعة واهمية المالية العامة مقارنة بالمالية الخاصة .

وعلى الرغم من التباين الواضح بين علم المالية العامة والتشريع المالي . فان العلاقة بينهما وثيقة جدا . فالتشريع المالي يمثل الجانب التطبيقي لعلم المالية العامة. اذ عندما يحدد العلم المقاييس المجردة بشأن الظواهر المالية امام الهيئات العامة . فانها تختار منها ماتراه مناسبا وتصوغه في شكل تشريع مالي .

وينتمي التشريع المالي الى القانون العام فهو احد فروعه وله من الخصائص والامتيازات ما لفرع القانون . وهما الدستوري والاداري .

ويستمد التشريع المالي احكامه من ثلاثة مصادر . هي :

١- النصوص التي يتضمنها الدستور .

٢- التشريعات المالية ذاتها .

٣- القواعد العامة المستقرة في نطاق القانون الاداري .

والتشريع المالي في العراق يتضمن مايتصل بتنظيم الموازنة العامة تحضيرا وتنفيذا ورقابة على التنفيذ . بما فيها النفقات العامة والايرادات العامة . فضلا عن القوانين التي يتضمن احتشامها على تنظيم الضرائب والرسوم واحكامها .

يضم هذا المؤلف بين دفتيه كتابين ، يتناول الاول منهما ، المعالم الرئيسة لمشكلة المالية العامة من حيث المفهومات العامة واسلوب اشباعها وتطور المالية العامة ، ومعالم النفقات العامة من حيث طبيعتها وصورها ومعدلاتها واثارها الاقتصادية ، ثم الايرادات العامة المتمثلة بفائض الاقتصاد العام والدومين والرسوم والقروض العامة ، واخيرا الموازنة العامة . والقسم المتعلق بالكتاب الثاني على الضرائب فيبحث الماهية العامة للتشريع الضريبي وتطبيقات الضرائب في العراق ، ضريبة الدخل ، ضريبة الاملاك ، ضريبة الفرصة ....

وامل ان يجد فيه القارئ الكريم والطلبة الاعزاء مايفيد .

المؤلف

طاهر الجنابي

الفصل الثاني
الحاجات العامة

يعد تعريف الحاجات العامة ضرورة أساسية يتحدد على اساسها نطاق النشاط المالي في مساهمته اشباع هذه الحاجات . كما انه يؤدي الى بيان الوجوه التي تختلف فيها طبيعة النشاط العام عن وجوه النشاط الخاص وطبيعته ، وبالتالي تتميز على اساسها المالية العامة عن المالية الخاصة .

اولاً – الحاجات الفردية والحاجات الجماعية

يمكن تقسيم حاجات الانسان – بصورة عامة – الى قسمين : حاجات فردية تعرف بالحاجات Besoins individuels يتولى الفرد نفسه امر اشباعها ، ويترك له حرية التصرف بها في الظروف العادية – كقاعدة عامة – في كل مجتمع . منها حاجته الى الغذاء من اجل ان يرتوي حيا ، وحاجته الى الملبس لوقاية جسمه من التقلبات الجوية والحشرات ، وحاجته الى اداء الشعائر الدينية ، وهذه مستمدة من مقتضيات الحياة المادية والروحية للانسان . وهناك حاجات اخرى يطلق عليها اسم الحاجات الجماعية Besoins collectifs يقتضي اشباعها بصورة جماعية بالنسبة لجميع افراد المجتمع ، بالنظر لشعور هؤلاء الافراد بالحاجة اليها مجتمعين ، حيث تتميز الكثرة الغالبة منها بعدم قابليتها للانقسام " التجزئة " indivisibilité " وهذا يعني ان اشباع هذه الحاجات الجماعية يتم من خلال قيام الدولة بتقديمات تنفعها المجتمع ككل ، ولايمكن استبعاد احد الافراد منها على الاطلاق من استهلاك الخدمة ، كما يتعذر تقديمها في وحدات مجزأة وتحديد مدى انتفاع الافراد بها ، ومن ثم يتعذر استبعاد احد الافراد المجتمع من الاستفادة منها ، سواء كان قد ساهم في تمويل نفقاتها ام لم يساهم بها ، ومنها خدمات الدفاع والامن والعدالة .

ثانياً- الحاجات العامة والحاجات الخاصة :

على الرغم من ان التقييم السابق للمعايير يتميز بالبساطة في التعريف وعدم تعقيد كل منهما ، الا ان هذا لايعني ان طبيعة كل نوع منها لاتزال محل معايير عدة ، ولعل من اكثرها شيوعا ، هي تلك المفاضلة بداخلية من يقوم بالاشباع ، وبالشخص الذي يحس بالحاجة ويمتلكها لمعاشها ، او حتى بالاحتكام الى الملابسات والظروف المكانية .

وقد اعتمدت مجموعة من فقهاء الكتاب في تحديد طبيعة الحاجات موضوع البحث "على طبيعة من يقوم بالاشباع" ، بين النشاط العام الذي يهدف الى اشباع الحاجات العامة والنشاط العام الذي يهدف الى اشباع الحاجات العامة . فقد عرف الحاجات العامة بانها تلك الحاجات التي تقوم السلطة العامة باشباعها من خلال الانفاق العام . وتعتقد مجموعة اخرى في هذا التحديد "على تحديد الشخص الذي يحس بالحاجة" فالحاجة تكون خاصة اذا كان من يحس بها فرد او عدد الافراد ، وتكون عامة اذا كانت الجماعة هي التي تشعر بها . وهذا يعني ان الحاجة العامة هي الحاجة الضرورية بينما الحاجة العامة هي الحاجة الكمالية .

اما الفريق الثالث فيعتمد "على معيار التخصيص وهو معيار فني" بالنظر الى مجموعه ، الذي ينصرف الى تحقيق اكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة ، وهذا يستوجب الفرد وهو يحدد اشباع حاجاته الخاصة بهذا المعيار ، فهو لايقوم باشباع حاجات معينة اذا كان اشباعها يتطلب نفقة تكبر منفعته ، اما اشباع الحاجات العامة فلا يخضع لهذا المعيار ، حيث على الدولة ان تقوم باشباع هذه الحاجات ، بصرف النظر عن عملية الموازنة هذه بين النفقة التي تتحملها والمنفعة التي تعود عليها .

وتدعم المجموعة الرابعة والاخيرة رأيها من خلال التمييز بين نوعي الحاجات بمعيار تاريخي ، فتعد حاجات عامة تلك التي يتدخل اشباعها في نطاق عمل الدولة

التقليدي ، أي في خلق فكرة الحقوق العامة ، وهي بمثابة أساسية للنفع والأمن والعدالة .

ثالثا- علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

لما كانت المالية العامة مظهرا من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة ، لذلك فمن الطبيعي أن تنشأ لها علاقات مع مظاهر الحياة الاجتماعية الأخرى كالاقتصاد والسياسة والاجتماع والاحصاء والقانون ، ولن فهمها كعلم يتطلب أن نتعرض لعلاقته مع العلوم الأخرى .

١- المالية العامة والاقتصاد

ان علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد تعد من العلاقات الوثيقة جدا ، ذلك ان "الاقتصاد السياسي" Economic Political كما يعرفه بعض يتناول التوازن المتعلقة بالظواهر الاقتصادية ، اي العلاقات الاجتماعية التي تنشأ من الانتاج والتوزيع للسلع والخدمات التي تشبع حاجات الانسان ، واذا فان جوهر النشاط الاقتصادي هو يدل العمل على استخدام الموارد الوضوحة تحت تصرف المجتمع من اجل اشباع الحاجات ، ولا يختلف النشاط المالي الذي تمارسه الدولة حينما تقوم بعملية اشباع الحاجات العامة كثيرا عن هذا الجوهر . وقد رأينا ان على الدولة ان تحصل على بعض الموارد الانتاجية والسلع التي تنتجها المجتمع من اجل اشباع هذه الحاجات . وبالتالي يعتبر نشاط الدولة المالي اخيرا على انشطة من شأنها استخدام بعض موارد الجماعة ، او لسيلتا - حسب طبيعة النظام السياسي - حتى انتاج بعض المنتجات المخصصة لاشباع هذه الحاجات . لذلك عدّت المالية العامة جزءا من علم "الاقتصاد" كما ان القواعد العلمية المتعلقة بالمالية العامة تتناول النظام المتعلق بالعلاقات المالية للدولة التي تنعكس بشكل مباشر في علاقات اقتصادية معينة.

٢- المالية العامة والعلوم السياسية

تهتم العلوم السياسية بدراسة نظم الحكم والعلاقات بين السلطات العامة (١) فيما بينها من جهة وعلاقتها بالمواطنين من جهة اخرى . في حين تهتم المالية العامة في النفقات العامة والايرادات العامة في اطار هذه السلطات . كما ان للمجتمع الدستورية والادارية في تحديد اثرها في سياستها العامة . حيث تختلف النفقات والايرادات العامة بحسب ما اذا كانت الدولة استبدادية او ديمقراطية . موحدة (بسيطة) كانت او اتحادية (مركبة) . تعتنق نظاماً ادارياً مركزياً او لامركزياً لان للظروف السياسية اثراً مهماً في اختيار الدولة السياسية . فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لقيام ثورات بسبب الاضطراب في ماليتها العامة وعدم استقرارها(٢) .

ان العمليات المالية تجد في وثائق الحسابات كثيرة . وتشكل هذه العمليات معطيات ثمينة بالنسبة للعلوم السياسية حيث تسمح بتحليل موضوعي لمستوى السياسات المختلفة ببيان مالاتها الدولة الى اي نشاط تتدخل فيه فمثلا تمكننا من معرفة ما اذا كانت الدولة ليبرالية تتدخل في النشاط او التعليم او على السمعة . او البحث العلمي او التنمية الاقتصادية ... الخ اكثر من غيره من حقول الانفاق .

٣- علاقة المالية العامة بالقانون

ان العلاقة بين المالية العامة والقانون وثيقة ويتبين مضمون هذه العلاقة من خلال معرفة ان القانون من الاداة التنظيمية التي يلجأ اليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في شتى المجالات . ومنها الميدان المالي . فذلك تتحدد جميع عناصر المالية العامة ، نفقات ، ايرادات، موازنة ، باشكال قواعد قانونية : دستور ، قانون ، نظام ، تعليمات ، ... لهذا يتطلب الامر إلماماً بالقانون لفهم طبيعة هذه القواعد فهماً سليماً سواء ماتعلق بها او ماتحيل اليه خصوص القوانين الاخرى . ويطلق على هذه القواعد القانونية اسم التشريع المالي Financière Législation ، يعبر عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وبخاصة دراسة فروض المالية العامة

من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وأهمية العلاقات بين تلك الاقاليم .

ثالثا : الصلة بين كل من المالية العامة والتشريع المالي وبين فروع القانون الاخرى

تحتاج الى بيان . فالدستور يتضمن القواعد الاساسية التي تنظم جميع جوانب المالية العامة وتوضع القوانين المالية في ضوئها . فينظم النفقات العامة والقيود الاساسية لفرض الضرائب وعقد القروض واعتماد الموازنة من قبل السلطة التشريعية وكيفية مراقبتها وتنفيذها وما يتصل بذلك من ضوابط او اجراءات .

والقانون الاداري ينظم طريقة مسار المرافق العامة وهذا يحتاج الى دقائق عامة يبحث عنها علم المالية العامة . كما ان المرافق المالية : ادارة الضرائب ، ادارة الجمارك ، هي مرافق ادارية تنظم المسائل المالية ، ومن ثم تسري عليها قواعد القانون الاداري . اما تشريع الضرائب فهو قانون بالمعنى الدقيق ينظم المسائل المتعلقة بالضرائب المفروضة على الاشخاص الطبيعية والمعنوية في الدولة من حيث انواعها وأسعارها ، وتحديد الوعاء الخاضع لها ، وكيفية تحصيلها . كما ان موازنة الدولة تصدر وفقا للنصوص المستورية بالشكل المبين مضمونها المالي الذي يتطلب اجازته من قبل السلطة التشريعية .

هوامش الفصل التمهيدي

١- د. رفعت المحجوب ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٩ ، ص ٢٢ - ٢٤ . د. محمود رياض عطية ، بحوث في المالية العامة ، دار المعارف بمصر ١٩٦٩ ، ص ٨ - ٣٠ . د. رياض الشيخ ، المالية العامة ، دراسة في الاقتصاد العام والنشاط المالي في الرأسمالية والاشتراكية ، دار النهضة العربية القاهرة ١٩٦٩ ، ص ٣ - ٥ .

د. عبد الكريم بركات ، د. حامد دراز ، مبادئ الاقتصاد العام ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ، ١٩٧٢ ، ص ٢٢٩ - ٢٤٩ ، د. جلال احمد خليفة ، اقتصاديات المالية العامة ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٨٣ ، ص ٢ - ١٠ .

Hemberg, A. "Politique Financiere, Dalloz, Paris 1958, pps. 33 - 45. Debuvs, "Doctrines Financieres et la recherche de besoin public" R.S.L.F. Oct - Dec. 1947, pp. 373 - 394 .

Bauer R. "Economie Politique" T.J.P.U.F. Paris 1963, pp. 1 - 22.

Jacquemin et Schrans, "Le droit economique", P.U.F. Coll. "Qui sais-je ?", Paris, 1970, pp. 9 - 33.

Lutfalla P. "Les outils sociaux de la connaissance financiere", Revue des sciences financiere, No. 1, Jan., 1953, pp. 30-42.

Landsburger; "Theorie economique et psychologique des finances publiques", Sirey, Paris 1956, pp. 24 - 35.

Thiveaud, "Science des finances, economie politique, Finances publiques", Paris 1949, pp. 11 - 72.

٢- اقد وجد Dalton الصلة بين المالية العامة والعلوم السياسية ، حيث يقول ان المالية العامة تقع على الحد الفاصل بين السياسة والاقتصاد . وكذلك Heydel الذي يفصل بين السياسة والاقتصاد ، لتنظر مؤلفه :

"The political element in the development of economic theory", Routledge and Kegan Paul, London, 1956, p. 157.

وأيضا يرى Duverger ان المالية العامة والتي هي فرع من فروع العلوم السياسية ، لتنظر مؤلفه :

Institutions politiques et droit constitutionnel, P.U.F. Paris 1973, p. 16.

الكتاب الأول

النفقات والإيرادات والموازنة العامة

الباب الأول ـ النفقات العامة

تمهيد

درس التقليديون النفقات العامة في ضوء منطلقهم الذي كان يعتبر النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي تولت الدولة أمر إشباعها وفقا لمتطلبات المذهب الاقتصادي الحر ، ولهذا فقد كان البرنامج الإسلامي وفقا لتحصيل الإيرادات العامة هو تغطية النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق المحدودة التي تتولى الدولة أمر تنظيمها وإدارتها وملكيتها . ولذلك فإن الدولة في ظل هذه النظرية تحترم مبدأ التوازن الصوري للموازنة ، بل وتقدسه ، بحيث لا تسمح بقرض إيرادات وتحصيلها أو بتكليف المكلفين بأعباء مالية إلا بقدر الحدود اللازمة لتمويل نفقات هذه المرافق ، (الدولة الحارسة) .

في حين أعطى المحدثون في المالية العامة دراسة النفقات العامة الموقع الذي تستحقه من عناية واهتمام ، وبخاصة بعد الزيادة المضطردة في حجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ، وتحديداً بعد أن كشفت أزمة الكساد العظيم عن ضعف آلية السوق في تشغيل الاقتصاد في ظل الأزمة ، بالإضافة إلى زيادة التوجهات الاجتماعية والأفكار الاشتراكية . وقد أدى هذا التطور إلى خروج الموازنة العامة عن الإطار الذي حددته لها النظرية التقليدية وهو (مبدأ التوازن الصوري) ، وفي ضوء هذه الظروف سيتجه اضطرار الدولة إلى زيادة الإنفاق العام لتحقيق أهدافها ، وتخلت عن مبدأ الحياد الاقتصادي الحفاظ على دورها السياسي والاجتماعي الرأسمالي .

وقد ساعد في هذا التخلي عن مبدأ الحياد العديد من العوامل ، كان لها تأثيراً مهماً ، ومنها :

١- لم تبق النفقات العامة مقتصرة على تمويل وظائف الدولة التقليدية ، وانما اصبحت من اهم ادوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية ، بعد ان تغير الشكل الدولة الاقتصادي وحجمه ، بالاضافة الى دورها الاجتماعي وما ترتب عليها من التزامات جديدة .

٢- اتسمت الزيادة في النفقات العامة بالاستمرار ، كما حققت نسبة مهمة من الدخل القومي .

٣- القبول الاجتماعي الشامل غرض الايرادات العامة بحيث يشمل المجالين الاقتصادي والاجتماعي ولا ينحصر على نطاق تمويل النفقات العامة .

وقد فرضت هذه التطورات اهتمام المفكرين بدراسة طبيعة النفقات العامة وتحليلها وتقسيماتها بصورها والمعايير الاقتصادية وغير الاقتصادية التي تحكم عملية اختيارها والضوابط والمعايير والمقومات التي توجه الانفاق العام ، والاثار الاقتصادية والاجتماعية الناشئة عن ذلك .

الفصل الأول

طبيعة النفقة العامة

يتوضح نشاط الدولة في واقع الحياة الاجتماعية من خلال ما تنفقه من انفاق عام "Depense Publique" . حيث ومن خلال دراسة هذا الانفاق يمكن التعرف على طبيعة النشاط وأهميته . ويبدأ أولى الخطوات لتاريخ هذه الدراسة ومعالجة بيان طبيعة النفقة العامة وتقسيماتها المختلفة التي تستند الى معايير محددة سواء أكانت هذه المعايير اقتصادية أو غير اقتصادية .

اذ ان للتقسيمات المختلفة أهمية خاصة نظراً لأنها تيسر عملية تحليل هذه النفقات والتعرف على الآثار المترتبة على الانفاق العام في توجيه سلوكيات الحياة بما فيها الاقتصادية والاجتماعية الاسلامية ، على الرغم من ان التقسيمات الاقتصادية القائمة على معايير اقتصادية أهمية خاصة بالنظر لارتباطها بالنشاط المالي للدولة الذي يتسم في أغلب جوانبه بالنشاط الاقتصادي .

أولاً : معنى النفقة العامة وعناصرها (١)

تستخدم الدولة عند قيامها بتنفيذ نشاطاتها مبالغ نقدية لتحقيق أغراض النفع العام . وعندئذ فإن النفقة العامة مبلغ نقدي يقوم بتنفيذه شخص عام بهدف تحقيق نفع عام (جماعي) (٢) . وبهذا المعنى فهي تضم ثلاثة عناصر تنفرد خصائصها المميزة لها عن غيرها :

١- النفقة العامة مبلغ من النقود

إن العنصر الأساسي للنفقة العامة هو استخدام مبلغ من النقود الذي يمثل الثمن لاحتياجات الدولة من سلع وخدمات اللازمة لتأمين سير المرافق العامة وتغطية الجوانب الأخرى الانتاجية التي تحتاج إليها لتنفيذ المشروعات الاستثمارية التي تقوم أو تمول أو تشارك ، وتتم الاقتطاعات على المكلفين النقدية . وطالما ان المعاملات والمبادلات

الاقتصادية تتم عن طريق النقد في ظل نظام التعامل النقدي . والنقود هي وسيلة الدولة في الانفاق ، شأنها في ذلك شأن الافراد ، وسواء في ظل نظريات الحقل الاجتماعي او التضامن الاجتماعي فان الايرادات هي مصدر الانفاق وهي نقدية بالضرورة ، لكن ذلك لم يجعل النفقة العامة شكل متميز كما ان الاساليب (غير النقدية) التي تسلكها الدولة من اجل ان تحصل على ما تحتاج من منتجات ، في غيبة الاثمان نفقات عامة .

سيما وان روح الديمقراطية في العصر الحديث ، وتطبيق مبدأ المساواة فرضت ان تحصر هذه الظواهر في الزوال تدريجيا ، كما ساهمت العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية في تحويل الصورة التي يأخذ فيها الانفاق شكل الانفاق النقدي ، حيث هو افضل وسيلة تتيح للدولة من خلاله القيام بدورها فيما يتعلق بانتهاج السياسات العامة .

ومن مزايا استخدام النقود في الانفاق انه يسهل من عمل النظام المالي حيث انه يركز جهداً للرقابة على النفقات العامة تأمينا لافضلية استخدامها وفقا للقواعد التي تحقق المصلحة العامة .

٢- صدور النفقة العامة عن الدولة او احدى هيئاتها العامة

تصدر النفقة العامة عن الدولة او هيئة من هيئاتها ، بما في ذلك هيئات الاقتصاد العام ومؤسساته التي تتمتع بشخصية معنوية ، والوكيلات في الدولة الاتحادية ، بل تكون هذه الهيئة هي الشخص العام المحلي : مجلس المحافظات في دارفور والغرب في الدول الموحدة ، وبناء على ذلك لا تعد المبالغ التي يدفعها الاشخاص الطبيعية والمعنوية نفقة عامة ، حتى لو هدفت الى تحقيق النفع العام . فلذا تبرع شخص بمبالغ لبناء مستشفى مثلا ، فلا يعد ذلك نفقة عامة ، وانما يمثل عنصر لطرف الانفاق الخاص .

ان الدولة عند ممارستها لنشاطها العام فيما يتعلق بالنفقات العامة ، فان هذا النشاط يعتمد على سلطتها في اطار النشاط العام غير شخوصها العامة لهذا بالتعبير

القانوني الذي يحدد النفقة العامة على اساس ابراز الطبيعة القانونية لكل منها بغض النظر عن طبيعتها (المعيار القانوني) . اما اذا انفقت الدولة بصفتها تمارس نشاطا اقتصاديا مماثلا لذلك الذي يمارسه الافراد كقيامها بالمشروعات الاقتصادية لكل عدّها النفقة ، وبغض النظر عن كونها (٣) ، نفقات خاصة وليست نفقات عامة ، مستندا بذلك الى التمييز بين نوعي النفقات (العامة والخاصة) التي تستهدف التأثير في مجرى الحياة الاجتماعية بصفة عامة والاقتصادية بخاصة . ولايخفى ان النفقات من النوع الاول هي تلك التي تؤثر في هذه الحياة الاجتماعية والاقتصادية فقط بعكس النوع الثاني ، الا ان هذا الرأي لايسلم من النقد لاسباب متعددة (٤) ، اذ عندما تنفق الدولة بصفتها شخص عام مبالغ نقدية معينة في اي وجه ، كانت هذه النفقات بطبيعتها نفقات خاصة لتشابه تلك التي ينفقها اشخاص القانون الخاص طبيعيون كانوا او معنويون ، من ناحية شكل النفقة او محتواها الاقتصادي . كما لايمكن ان نقارن بين نشاط الدولة في العصر الحديث ونشاطها خلال الفترة السابقة ، وبخاصة انها قد استبعدت نفقاتها على المشروعات الانتاجية التي تتعارض مع مشروعات الاثراء من النفقات العامة ، وذلك لان هذا النوع من النفقات هو الذي يمثل الجديد الذي طرأ على نشاط الدولة في العصر الحديث .

٢- هدف النفقة العامة تحقيق نفع عام

من المعروف ان النفقات العامة تهدف اساسا الى اشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام ، وبهذا المعنى لاتعد نفقات عامة ، تلك التي لا تشبع حاجة عامة ، ولاتحقق نفعا عاما للافراد ، ويمكن تبرير ذلك في انه اذا كان الافراد مشتركين في تمويل الاعباء العامة (الضرائب) فانهم يشتركون في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة في جميع الوجوه ، اي ان النفقة بمداد العلنية عامة وليست المصلحة خاصة علما بانه يحصل - في كثير من الاحيان - مراعاة النظام الاقتصادي الملائم عند الانفاق بهدف العدالة ، بسبب صعوبة تحديد تراتبية اهمية الحاجات العامة تحديدا ، وتوسعيا كما ذكرنا ، ولهذا فان المعيار الذي يركن اليه في هذا الشأن يعتمد على استخدام الدولة

لسلطتها السياسية في التقدير (٥) . فتقرر النفقة القانون لتحقيق المنفعة العامة طبقا للقواعد والضوابط التي تحكم الانفاق العام ، وذلك خلافا لتحقيق المنفعة الخاصة طبقا للقواعد والضوابط التي تحكم الانفاق العام ، وذلك خلافا لتحقيق الشخص الذي يمكن من المنفعة العامة ، باستخدام اقل قدر ممكن من النفقات العامة .

أما عن السلطة السياسية قد لا تستعمل حقها في تقرير المنفعة العامة وبالتالي النفقات العامة تقرر :

- اعتماد بنود النفقات العامة في الموازنة .
- مساءلة السلطة التنفيذية عن تنفيذ الانفاق العام جملة وتفصيلا وتعمل الرقابة الادارية على ممارسة الدور نفسه .
- الرقابة التي تمارسها هيئات عامة او جماعية مستقلة للتأكد من استخدام اعتمادات الانفاق العام في الاغراض التي خصصت لها .

وعندئذ نخلص الى توضيح تعريف النفقة العامة وتحديد اركانها ، حيث انها مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة او اي شخص من اشخاص القانون العام لتحقيق النفع العام .

ثانيا : صور النفقات العامة(٦)

النفقات العامة صور مختلفة ومتعددة ، نحددها بما يلي :

١- النجود والمرتبات التي تدفعها الدولة الى الموظفين والعمال والمتقاعدين العاملين في اجهزتها .

٢- ثمن السلع والخدمات التي تبتاعها الدولة وتتهلك من ذلك على الشياع والمنافع العامة .

٣- الاعانات المختلفة التي تقدمها الدولة الى مختلف الفئات الاجتماعية او الى الدول والمنظمات الدولية .

٤- تسديد اقساط وفوائد الدين العام الذي تقترضه الدولة . (سنتحدث عنها فيما بعد) .

١- الاجور والمرتبات

تعرف الاجور والمرتبات بأنها المبالغ النقدية التي تدفعها الدولة للافراد العاملين في اجهزتها المختلفة مقابل ثمن الخدمات التي يقدمها هؤلاء لها . ان الذين عملوا لديها فترة من الزمن ثم وصلوا سنا من العمر يجعل استمرارهم في العمل متعذرا . فتحالفهم الدولة الى التقاعد .

- اسس تحديد الاجور والمرتبات

هناك انواع متعددة للاجور والمرتبات تحددها باختلاف الدول :

١- مرتب رئيس الدولة

تقوم الدول على اختلاف شكل الحكم فيها مرتبا لرئيس الدولة مهما كانت طبيعة وظيفته ، سواء كان ملكا او رئيس جمهورية . وحيث ان الملوك يتوارثون الى الوظائف وتشرف بهم الظاهر في حين ان رؤساء الجمهوريات يختلفون عن ذلك . لذلك تتميز رواتب الملوك بانها اكبر من رواتب رؤساء الجمهوريات .

ومهما يكن من امر ، نستطيع ان نعزو معظم الدول في هذا المجال الى الحالات التالية :

- تقوم بعض الدول باصدار قانون مع قانون الموازنة يحدد بموجبه راتب رئيس الدولة . ويتميز هذا الاسلوب باستجابته للظروف الاقتصادية . وان من اهون ملحقاته انه يضع رئيس الدولة موضع السلطة في شخصه والحديث عنه . هذا بالاضافة الى انه ربما يستخدم البرلمان من هذه الطريقة اداة للضغط على رئيس الدولة .
- وتلجأ دول اخرى الى تحديد مرتب رئيس الدولة في الوقت الذي يتولى فيه المنصب ويحافظ على هذا الاسلوب عدم مرونته بحيث لا يستطيع مواكبة المستوى المعاشي الذي يليق برئيس الدولة .
- ويستخدم فريق ثالث من الدول اسلوب تحديد مرتب رئيس الدولة عندما يتولى المنصب ، دون ان يفوتها ان تصرح بالقانون على امكانية تعديله عندما ترى ان هناك ضرورة لتعديله .

٢- مرتبات اعضاء البرلمان

تخصص معظم الدول على إختلاف انظمتها السياسية مكافأة نقدية لكل عضو من اعضاء البرلمان . ويكمن السبب الرئيسي لهذا التخصيص في رغبة هذه الدول بضمان ايراد مستقر ومن دخوله عام للمثلي الشعب وتحفيز لاصحاب الكفاءات للاقبال على هذه الوظائف وتحمل مسئولية تمثيل الشعب ، وبالتالي قيامهم بواجباتهم الوظيفية على الوجه الاكمل دون الخضوع الى ضروب الضغط السياسية في البلاد بسبب وضعهم الاقتصادي .

غير أن الاسلوب الذي تستخدمه دولة معينة يختلف من دولة الى اخرى فقد ينص عليه في الدستور ، او ان تصدر قانونا عاديا . ويفضل ان يستقل البرلمان حقه في التشريع فيزيد من مكافآت اعضائه تبعا لحجم غلاء المعيشة . وتختلف الطريقة التي تتبعها الدول لتعديل مستوى المعيشة ، ولا التطورات الاقتصادية .

٢- مرتبات الموظفين

تمثل هذه الفئة الاجتماعية حجما كبيرا من العاملين في قطاعات الدولة وتقدم الدولة لها اجورا ومرتبات مقابل الخدمات التي تقدمها لها . وعلى الدولة ان تراعي اسسا معينة عند تحديد هذه الاجور يمكن ايجازها بما يلي :

أ- تقوم الدولة بتحديد مرتبات واجور هذه الفئة الاجتماعية في ضوء تكاليف المعيشة ذلك لان الموظف الذي يحصل على اجر غير كافيا لسد نفقات العيش المناسب قد يدفعه الامر الى البحث عن مصادر غير مشروعة كالرشوة من المواطنين او السرقة من الاموال العامة وهذا يصاب الجهاز الاداري بالفساد .

ب- مراعاة طبيعة العمل عند تحديد الشرط مع تحديد المؤهل العلمي والفني المطلوب بتوفر الاعتبار ذلك لان طبيعة الاعمال التي يقدمها الموظفون مختلفة . اذ ان العمل الكتابي يختلف عن العمل الفني (الطبي مثلاً) .

جـ- اذا حددت الدولة المرتبات والاجور بصورة مناسبة فانها تضمن عدم منافسة للمشروعات الخاصة في الحصول على خدمات الموظفين الذين تتوفر عندهم

بصورة واسعة في عمل معين . اذ قد تستخدم هذه المشروعات اساليب اغراء
الموظف الفني يعمل في الجهاز الاداري عن المستوى المرتب . كما ان الضوابط
والاسس التي تحدد الاجور في القطاع الخاص تختلف تماماً عن مثيلتها في
الدولة .

ب - عند تحديد المرتبات على الدولة ان تأخذ بعين الاعتبار مستوى هذه الاجور
والمرتبات السائدة في البلدان المجاورة او المتقدمة اقتصاديا ، بخاصة وان
بعض الدول تقدم امتيازات لحاملي الشهادات والاختصاصات النادرة في الدول
النامية ، فان لم تعمل الدولة هذا الجانب فانها ستدفع ايتاعها من اصحاب
الكفاءات الى الهجرة .

جـ - على الدولة ان تقوم بامصدار قانون عام يتناول تنظيم مرتبات الموظفين ،
موضحا شروط التعيين في الخدمة العامة وشروط الترقية في السلم الوظيفي
بحيث يصبح هذا الامر معروفا وثابتا لدى الجميع .

د- المرتبات التقاعدية

ويقصد بالاجر او المرتب التقاعدي المبلغ النقدي الذي تقدمه الدولة بصورة دورية
مضمونة الى الافراد الذين سبق ان عملوا في اجهزتها المختلفة ثم بلغوا من السن ما
يجعل استمرارهم في الخدمة العامة امراً متعذراً فاحالتهم الدولة الى المعاش .

ولايتشابه المرتب التقاعدي مع التعويض لان الاخير يتم دفعه وفقا للاشتراط المتفق
عليها في العقد المبرم بين الموظف والجهة المستخدمة في حين ان المرتب التقاعدي تدفعه
الدولة بصرف النظر عن ذلك ، كما ان علاقة الموظف بالدولة في حالة تعاقدية غير
تعاقدية فعلياً وانما تنظيمية . كذلك يختلف المرتب التقاعدي عن المكافأة لان من ابرز
خصائص الاخيرة انها تدفع لمرة واحدة او عدة مرات ، في حين ان المرتب التقاعدي
يتصف بالدورية والانتظام .

٢- اشغال مستلزمات الدولة

وتمثل قيم الاجهزة والمعدات والآلات والخدمات التي تقوم الدولة بأداء ثمنها وتخصيصها لاشباع الحاجات العامة .

ويقتضي عند معالجة هذه الحالة المسائل التالية :

أ - من حيث السلطة التي تقوم بالاشراف على عملية الشراء . فقد تكون هذه السلطة مركزية واحدة ، او سلطات لامركزية متعددة ولاشك ان مسألة الحصول على الاجهزة والمعدات كالطائرة وغيرها وتحديد نوعيتها تتطلب خبرة واسعة او دراية كبيرة ، كما ان امر الحصول عليها يعد من الامور ذات الطبيعة المستمرة لذلك يودع امر توفيرها الى الجهات المختصة .

غير ان الامر يختلف فيما اذا تعلق بالمباني وعقود الاشغال العامة ، فان امر الحصول عليها وتنظيمها والاشراف عليها يجب ان يودع الى السلطة المركزية لانها تحتاج الى خبرة ، والسلطة المركزية اقدر من غيرها على توفير الخبرة .

ب- من حيث الكيفية التي يتم الحصول بها على هذه المستلزمات . فقد تقوم بذلك الهيئات العامة عن طريق شراء هذه الاحتياجات من السوق مباشرة ، او ان توزع مسألة توفيرها الى مقاولين وموردين مختصين ومن البين حبيب ان شراء الجاهز من السوق انه لايحفز الموظف الى التجاوز في القيام بالعمل والاشراف عليه . لذلك تلجأ الدولة الى المقاولين لان لديهم خبرة كافية بارضاع السوق واسعار السلع . غير ان الدولة الاشتراكية تتولى هذا الامر بنفسها او بواسطة اجهزتها . لذلك تكثر مسألة التعاقد بالمقاولين والموردين .

جـ- من حيث الاسلوب الذي يتم به الحصول على المقاولين يعلن عن طريق المناقصة او الممارسة .

والمناقصة دعوة عربة موجهة بشروط معلنة ، يتقدم الراغبون للاشتراك بها بعروضهم وعلاماتهم للتعاقد على الاشغال العامة ، او توريد منتجات وامدادها ويلتزم الى الدولة . اما الممارسة فهي ان تتعاقد الدولة اتفاقا مع مقاول معين دون ان

تعطى مسبقاً عن طبيعة العمل الذي تريد القيام به في شكل مناقصة . وتلجأ الادارات المختصة الى هذا الاسلوب عندما تتوسم في أحد المقاولين كفاءة وملاءمة معينتين للقيام بعمل معين .

٣- الاعانات

تعد الاعانات تياراً مع التدفق تقدم الدولة بطريقة الى الفئات الاجتماعية او الهيئات العامة والخاصة دون ان يقابله تيار من السلع والخدمات تحصل عليه الدولة .

والواقع ان التطور الذي لحق علم المالية العامة الحديث قد فرض هذا النوع من الانفاق على اعتبار انه اداة توازن اقتصادي واجتماعي .

وتختلف الاعانات فيما اذا كانت دولية أم داخلية ونستعرضها تباعاً :

أ- الاعانات الدولية

وتتمثل في المبالغ النقدية التي تدفعها دولة معينة الى اخرى . أي ان الدولة الاولى تقوم بدفع هذه الاعانات ، اذا وجد لديها فائض ، الى دولة اخرى بسبب مشاركة الاخيرة لها في الاتجاه السياسي . فمن امثلتها الاعانات التي تقدمها الولايات المتحدة الامريكية الى دول اوربا الغربية او الى الكيان الصهيوني والاعانات التي كان يقدمها (الاتحاد السوفيتي) الى دول اوربا الشرقية .

وقد يرتفع السبب السياسي سبب قوي كالاعانات التي يقدمها القطر العراقي الى اقطار الوطن العربي الاخرى للمشاركة في دعم الصمود العربي بوجه التوسع الصهيوني .

ب- الاعانات الداخلية

وهي المبالغ النقدية التي تدرجها الدولة في موازنتها العامة وتوجه لاغراض ادارية ، اقتصادية ، اجتماعية ، سياسية .

٦- الاعانات الادارية : وهي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة الى الهيئات العامة او الهيئات المحلية التي تنشئ بشخصية معنوية لمساعدتها على القيام بواجباتها . وتقرر الدولة هذه الاعانات على اساس انها تشكل جزءا من نفقات هذه الهيئات وقد يتم تخصيص هذه المبالغ لتغطية العجز الحالي في موازناتها . او الناتج للكوارث الطبيعية او حالات الطوارئ . وتستخدم الدولة هذه الاعانات كوسيلة لمراقبة اعمال تلك الهيئات وملاحظة كفاءة سيرها باتجاه سياسة الدولة العامة .

٧- الاعانات الاقتصادية : وهي المبالغ التي تدفعها الدولة الى بعض المشروعات الاقتصادية لدعم موقفها للتشطيع الاقتراب بوجه المنافسة الاجنبية . ودعمها لتشجيع وحماية الانتاج الوطني ومحاربة ارتفاع الاسعار . كاعانات التصدير التي يدفعها العراق الى المؤسسة العامة للتصدير . كما تقدم اعانات لتغطية مبالغ تكلفة المشتريات والمنتجين . وتهدف هذه الاعانات الى توفير السلع والخدمات للمواطنين بأقل كلفة ممكنة كدعم الاسعار في العراق .

٨- الاعانات الاجتماعية : وهي مبالغ تدفعها الدولة الى الهيئات او الافراد لغرض تحقيق اهداف اجتماعية . فهناك اعانات تخصصها الدولة للافراد العاطلين عن العمل أي انها اعانات ضد البطالة . واساس هذا المفهوم هو ان الدولة لا تتخلى عن المواطنين عندما يتعطلون عن العمل . لان رعاية هؤلاء من مسلم واجبها الاجتماعي وتتمثل في العراق الاعانات الاجتماعية لدور رعاية العجزة والاحداث .

٩- الاعانات السياسية : وهي المبالغ التي تقدمها الدولة الى المتعلمات والمؤسسات التي تربطها بالدولة رابطة سياسية على مستوى الفكر والعمل .

ثالثا : التقسيم الاقتصادي(٢) للنفقات العامة

لقد وضع المختصون في علم المالية العامة تقسيمات متنوعة للنفقات العامة لكل منها وجهة نظر معينة في اجراء التقسيم يختلف عن الآخر . وبالرغم من تداخل هذه التقسيمات بعضها مع البعض الآخر . الا انها تمثل اهمية كبيرة في تحديد

طبيعة الانفاق العام وآثاره واهدافه ، الامر الذي يساعد في ادارة الاموال العامة من حيث معرفة مقدار كلفة كل نشاط من انشطة الدولة على حدة ، ومن تتبع هذه النفقات بين فترة وأخرى ، واخيرا تسهل مهمة الجهة الرقابية كالسلطة التشريعية والرأي العام من ممارسة دورها بشكل فعال . ولما كانت المعايير الاقتصادية التي تعتمد عليها تقسيمات النفقات العامة كثيرة ، لذلك سنقتصر على التقسيمات التي تستند الى اهم المعايير المتداولة دون الخوض في مزايا وعيوب كل منها .

- تقسيم النفقات العامة من حيث اثرها الاقتصادي على الدخل القومي

هذا هو التقسيم التقليدي ، واول من قال به هو بيجو ، حيث قسم النفقات العامة الى نفقات حقيقية واخرى تحويلية .

أ - النفقات الحقيقية : يقصد بها تلك النفقات التي تتمكن الدولة بمقابلها من الحصول على السلع والخدمات او بالاحرى اموال انتاجية ، ومن امثلتها التقليدية : الاجور والاثمان والتوريدات والمهمات اللازمة للسير المرافق ، وكذلك النفقات الاستثمارية . وهنا تؤدي النفقات العامة الى حصول الدولة على مقابل لهذه النفقات سواء كان ذلك عملا او خدمة او سلعة ، وبهذا تكون قد سلكت مسلكا جديدا في الدخل القومي متمثلا في زيادته (٨) . وفي النفقات الحقيقية يمكن التفريق بين النفقات الاستثمارية والنفقات الجارية ، حيث تتمثل الاولى في الانفاق على السلع الانتاجية في صورة زيادة في وسائل الانتاج القائمة (فالبا) سواء كان في شكل بناء اساس للقيام بالخدمات (بالنسبة لمشروعات الخدمات) او في صورة وضع اساس للقيام بالانتاج (بالنسبة لمشروعات الانتاج السلعي ، ومثاله تأسيس مكتب البريد وتشييد المباني ... الخ) . اما النفقات الجارية فيقصد بها ضمان سير ادارة معينة او لداء خدمة او تشغيل وحدة انتاجية ... الخ .

ب - النفقات التحويلية : هي تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات وبوجه اموال ، وانما تقوم الدولة بتحويل جزء من الدخل القومي من

النفقات الاجتماعية التي تمثل تحولا كبيرة الى اخرى محدودة الدخل . حيث تكتفي هذه النفقات بتحويل القوة الشرائية بين الشرائح الاجتماعية ، مع الاحتفاظ بمجموع الدخل ثابتا . اذ تمنح الدولة هذه التحويلات دون مقابل(٩) ، كما ان المدفوعات التي تنفذها الدولة لاتتضمن اي استهلاك صافي للموارد الحقيقية ، وانما هو مجرد تحويل للقوة الشرائية ومثالها الاعانات والمنح الاقتصادية والاجتماعية التي تقدمها الدولة للافراد والمشروعات . وتهدف الدولة منها الى اعادة توزيع الدخل ، ولو بصورة جزئية . ويحتمل ان يتحمل الافراد اعباء هذه النفقات من خلال الضرائب التي تجبيها وفقا للسياسة الضريبية التي تعتمدها بدلا من تحمل الافراد لهذا العبء وبمقاصة الاثراء منهم . لان مثل النفقات التحويلية الا ثراء لتحويل الدخول من طبقة اجتماعية الى اخرى ، واعادة التوزيع الدخل القومي دون ان تضيف اليه شيئا . ومنا تقع بعض الفقهاء لتسميتها بالنفقات التوزيعية . أي تلك التي تحدث اثراً توزيعياً دون ان تزيد من حجم الدخل الحقيقي (١٠) .

كما يمكن ان توجه النفقات التحويلية الى هيئات او مؤسسات عامة وتهدف الى موازنات او مؤسسات خاصة (الاعانات ، المنح .. بشكل عام) وتعتمد في الموازنة العامة في العراق تبويباً التقسيم الاقتصادي يعتمد توزيع النفقات الى تسديل ونوسة الاشخاص طبيعيا اذا كانت مقابل خدمة مقدمة للحكومة مقابل النفقة أم خدمة وتخاصيل توزيع هذه السلع والخدمات . اضافة للنفقات التحويلية .

رابعا - تقسيم النفقات العامة الذي يستند على معايير غير اقتصادية ويتمثل ذلك بالتقسيم الاداري والوظيفي .

يعتمد هذا التقسيم على فكرة بسيطة مؤداها تجميع النشاطات ذات الطبيعة المتجانسة من حيث الوظائف الاساسية التي تؤديها الدولة . ويمكن التمييز وفقا لهذا التقسيم بين انواع مختلفة من هذه النفقات . وفقا لما يأتي (١١) :

- الوظيفة الاقتصادية للدولة : ويقصد بها عملية تقديم خدمات عامة للمجتمع عند المستوى الذي (منها : القيام بالاستثمارات وتقديم الخدمات للمشروعات ، وتقديم الكهرباء والنقل لتعزيز الاقتصاد القومي) .
- الوظيفة الاجتماعية : وتهدف اساسا الى النهوض بمستوى الخدمات الاجتماعية بالمعنى الضيق (كالتعليم والاعانات الاجتماعية المختلفة لذوي الدخل المحدود) .
- الوظيفة الادارية : وتتعلق بتسيير المرافق العامة ، بما فيها الامن الداخلي واستمرار العلاقات مع الخارج وتنميتها ، والوظيفة الثقافية المرتبطة بتطوير التعليم والثقافة العامة والبحث العلمي التي ان يعاد توزيع النفقات على اساس الوظائف الرئيسية للدولة وهي تتصدم باستخدام عادة الاغراض بدافع الحكومات عن سياساتها الاقتصادية ازاء البرلمانات او مجالس الشعب ولايستخدم الاغراض تنفيذ النفقات العامة .. الا في الفترات اللاحقة عند الاخذ بعين تجارب موازنات البرامج والاداء او الموازنات الصفرية .. الخ .

الفصل الثاني
مقومات النفقات العامة وضوابطها

تفرض دراسة النفقات العامة بيان اهميتها ، حيث يعبر النمو عن الاثر الذي تتركه هذه النفقات على الاقتصاد ، وفي نفس الوقت المدى الذي يتابع للسلطة العامة بلوغها في التدخل بالحياة الاقتصادية والاجتماعية ، كما انها تمثل الوسيلة التي يمكن التعرف من خلالها على الكميات المالية اللازمة لممارسة النشاط المالي للاقتصاد العام ، وبالتالي على الضوابط التي تحكم سلوك الدولة بمختلف هيئاتها ومشروعاتها العامة ، وهي بصدد تنفيذ نفقاتها العامة ، فضلا عن معرفة الانفاق كماً وكيفاً والاسباب التي تفسر زيادتها . وليلوغ ذلك فان هذا المبحث يقيد من فوائدها عند ممارسة النفقات العامة . سيما وان السلطات العامة تقوم بالتصرف بالمال العام باعتبارها نائبة عن المجتمع وصاحب هذه الملكية والحق .

اولاً : مقومات الانفاق العام(١٢)

تفترض سلامة مالية الدولة القيام الوحدات التي تتكون منها النائبة العامة بالتزام بعض المبادئ والضوابط عند قيام ادارتها بتنفيذ الانفاق العام ، من اجل ان تحقق عمليات الانفاق شرعيتها الدستورية او القانونية والاثار المتوخاة من اشباع الحاجات العامة ، ويمكن اجمال هذه الضوابط في ضرورة ان تستهدف النفقات العامة تحقيق المنفعة العامة للمجتمع ، وان يتم هذا من خلال الاقتصاد في النفقات العامة والعمل على ترشيدها . ويتم ذلك من توفير مقين للبدائل من خلال امكانية اخضاع هذه النفقات لأساليب الرقابة المختلفة وبما يضمن اخضاع نشاط الدولة المالي الى جميع الاجراءات التي اقرتها السلطة التشريعية .

١- تحقيق المنفعة القصوى للمجتمع

ان شرط تحقيق المنفعة القصوى من النفقة العامة اساسي ، حيث لايمكن تبرير هذه النفقة الا بمقدار المنافع التي يجنيها المجتمع من النفقة في مجال معين ، كما ان تدخل الدولة في تطبيق عمليات الانفاق لايجد مبررا له الا بتحقيق هذا المبدأ ليس بوجوداً على الفكر الاقتصادي ، حيث كان مجال اتفاق بين الكتاب التقليديين والمحدثين على حد سواء على الرغم من اختلاف وجهات النظر الى الانفاق العام في مفهوم كل من الفريقين (٧٣) ، حيث تطور مفهومه مع تطور النشاط الى النفقات العامة وتطور التحليل الاقتصادي من الفكر التقليدي الى الفكر الحديث . وبهذا فان تحقيق اكبر قدر من المنفعة لايعني الا توجه النفقة العامة الى تحقيق المنفعة الخاصة لبعض الافراد او بعض فئات المجتمع دون غيرها نظرا لما يتمتع به هؤلاء الافراد او هذه الفئات من نفوذ سياسي او اجتماعي ، حيث ايضا يمكن ان تحدثه النفقة العامة من آثار ضارة في هذا المجال (٧٤) .

كما يعني ايضا ان ينظر الى المرافق والمشروعات العامة التي تدخل في نطاق المالية العامة نظرة اجمالية شاملة عند تقدير احتياجات كل مرفق او مشروع ، وكل وجه من اوجه الانفاق في ضوء حاجات المرافق والمشروعات والوجه الانفاق الاخرى .

٢- تعظيم انتاجية النفقة العامة (الاقتصاد) .

ان الاقتصاد في الانفاق العام شرط اساسي اذ ان المنفعة الاجتماعية القصوى التي تحققها النفقة العامة لايمكن تصورها الا اذا كانت قد تحققت من خلال استخدام اقل نفقة ممكنة ، فالقائمون على الهيئات والمشروعات العامة مراعاة قاعدة الاقتصاد عند قيامها بتنفيذ عمليات الانفاق العام ، غير ان معنى الاقتصاد في الانفاق لايتصرف الى الحد من الانفاق او تقليصه اذا كان هناك ما يستوجب القيام به ، وانما يقصد به حسن التدبير وتجنب الاسراف والتبذير ومحاولة تحقيق اكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة . اذ ان الاسراف والتبذير (التبديد المالي) من شأنه ان يؤدي الى ضياع اموال الدولة او صرفها في مجالات غير مجدية ، وكان من الممكن ان

توجه في مجالات اخرى اكثر فائدة وجدوى بل ويمكن تركها بيد الافراد والمشروعات الخاصة لادارتها في وجوه مفيدة . ولاشك ان مثل هذا الامر يخفف الثقل بالنسبة للموازنة العامة للدولة ، ويفتح المجال للمكلفين بدفع الضرائب كي يجدوا فيه مبررا للتهرب من الضريبة . كما ان مظاهر التهرب المالي في صورة الاسراف والتبذير متصدة ، وبخاصة في الدول النامية ، ولذلك فان ضبط النفقات العامة في جميع المجالات الاقتصاد القومي على ادنى مستوى لاعباء الحاجات الحقيقية هي غاية الاهمية ، بحيث لاتتحمل الدولة نفقات عامة الا اذا كانت ضرورية ، وتتحدد بالقدر اللازم الذي يحقق المنفعة الجماعية .

ولايتوقف تحقيق الاقتصاد في الانفاق العام عند التوفير في حجمه فقط وانما يتطلب العمل على زيادة انتاجيته . وبذلك فان تحديد مفهوم الانتاجية امر يفرض ضرورته من الناحية الاقتصادية لتعرف على امكانية تطبيقه على النفقات العامة .

فمن الناحية الاقتصادية من السهل تحديد تعريف لانتاجية النفقة العامة ، الا انه وبوجه عام يمكن تعريفها ، بانها بمقدار الوفر في عناصر الانتاج المستخدمة في دورة النشاط معينة ، اذ تتزايد الانتاجية كلما نقص حجم وتكلفة عناصر الانتاج المستخدمة لتحقيق نفس الهدف الخدمي ، كما انها يمكن ان تتمثل في الناتج الوحدة من هذه العناصر ، وبالتالي يمكن النظر اليها من ثلاثة : انتاجية عنصر معين في ظل فرضية ثبات العناصر الاخرى ، والانتاجية الكلية لعنصر الانتاج (عناصر مجتمعة)[١٥] . ويعني بالاولى انتاج الوحدة من هذه العناصر ، أي نسبة الانتاج الكلي له ، وبمعنى يمكن القول ان العديد من النفقات رأس المال او العمل او المواد الاولية اذا تصيناها للانتاج . وقد تكون هذه النسبة مباشرة عند نسبة الانتاج الكلي الى عناصر الانتاج وبتحقيق في حالة قياس العلاقة بمكونات انتاجية العناصر الثابتة كالارض الزراعية (انتاج الفدان ...) او رأس المال الثابت (كانتاج الالة الواحدة من الالات المستخدمة في الانتاج) ، وغير مباشرة عندما نستخرج مقدار ماتستهلكه الوحدة المنتجة من عنصر الانتاج .

٢- تقديم تعليق للنفقة وسلامة التصرف بالنفقة العامة

يمكن التأكد من تحقق الرشادة والاقتصاد في النفقة العامة من خلال تقنين التنشيط المالي للدولة ، حيث يتمثل ذلك في درجة احترام المنفقين لقواعد الاجراءات القانونية التي تنظمها النصوص التشريعية عند تنفيذ النفقة العامة من خلال اساليب الرقابة بشتى صورها .

وفيما يتعلق بتقنين القواعد الاجرائية للنفقات العامة : فان القوانين التي تنظم التنشيط المالي للدولة تحدد اسلوب تعريف النفقة العامة واجراءاتها ، حيث تعين السلطة المخولة بالاذن ، وتوضح مراحل عملية الصرف واجراءاتها اللازمة ، بحيث تضمن ان النفقة العامة قد تم صرفها في موقعها وبالتالي يتفق مع النظام العام الذي استهدفته ، اي ان المقصود بتقنين التنشيط الانفاقي للدولة ، هو ان يتم تنفيذ النفقات العامة وفقا للاجراءات التي حددتها الموازنة والقوانين المالية الاخرى .

وتتخذ الرقابة ثلاث اشكال ، هي :

أ - الرقابة الادارية : تتولاها - عادة - وزارة المالية من خلال موظفيها العاملين في المؤسسات الاخرى ، وتنحصر مهمة هؤلاء بعدم السماح بصرف اي مبلغ الا اذا كان وارد في قانون الموازنة وفي حدود الاعتماد المقرر له ، وهذه رقابة سابقة على الانفاق .

ب - رقابة محاسبية مستقلة : تتولى مهمة التأكد من ان جميع عمليات الانفاق قد تمت بصورة قانونية وفي حدود التصريحات الواردة في قانون الموازنة والقوانين المالية الاخرى ، وتتخذ هذه الرقابة صورة مختلفة للصرف او لاحقة (المراقب المحاسب العام في بريطانيا - رقابة سابقة - ، محكمة المحاسبة في فرنسا رقابة لاحقة) .

ثانيا - حدود النفقات العامة

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة تبعا لمدى قدرتها المالية في الحصول على الايرادات التي تلزم لتغطية هذه النفقات ، فاذا كانت الدولة تتمتع بتدبير موارد

ماليتها العامة بمقدرة اي مبلغ من ذلك الذي يملكه الافراد فلا ينبغي ان يتصور لحظة ان بامكان (الدولة) ان تبالغ في ذلك لاعتمادها على سلطتها القسرية في الحصول على الايرادات . اذ ان هناك عوامل اخرى تحد من قدرة الدولة من الناحية الشاملة المالية القومية . وتكمن هذه الحدود فيما يعرف بالمقدرة المالية للدخل القومي التي تتمثل في مقدرة تحملة للعبء المالي الذي يتمثله تدخل الدولة . ويجدر بنا قبل هذه المقدرة بعدين تحمل الدخل القومي الذي يقتطع (او يستحصل) منه الجزء الذي يمثل ايرادات عامة . وهذا ما سوف نتناوله في النهاية وبشيء من عدم الاتفاق العام .

ومن المعروف ان الايرادات العامة تتحصل في جزئها الاكبر – في الظروف العادية – من الضرائب والقروض العامة . لذلك فان المقدرة المالية للدخل القومي تنحصر في النهاية الى ضرورة تركيز البحث في زاويتين : اولهما : مقدرة الدخل القومي على تحمل العبء الضريبي ، او مايسمى بـ «المقدرة التكليفية» . وثانيهما : مقدرته على اقراض الدولة ممثلة بمرافقها ومشروعاتها العامة ، او مايطلق عليه «المقدرة الاقراضية» . وعندئذ ينبغي ان نتعرف ، على ماتين المقدرتين الوقوف على الطاقة المالية القومية . وانئذ سنتناول مستوى التحليل النظري التالي (٥) .

أ- المقدرة التكليفية

١- المقدرة التكليفية القومية

يقصد بالمقدرة التكليفية على المستوى الكلي قدرة الوحدات الاقتصادية ، للاقتصاد القومي ككل على المساهمة الضريبية ، اي بنوع اقصى حصيلة ضريبية يمكن استقطاعها من الدخل القومي ويطلق عليها «العبء الضريبي الامثل» . والذي يعرف بانه : «اقصى قدر من الاموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب في حدود الدخل القومي وتركيبه ، وذلك في ظل النظام السياسي والاجتماعي السائد ، ودون احداث اية ضغوط اقتصادية او اجتماعية او سياسية لايمكن تحملها» (٦) .

---

(٥) ذلك عوامل اخرى مستحدثة للانفاق العام (انظر طاهر الجنابي) ادوات ماليه في المالية العامة ، بغداد ، ١٩٩٠ ، ص ٨٥ – ٨٩ .

وقد اختلفت الآراء في المالية العامة المعايير المتعلقة بتحديد العبء . فقد فريق منهم بان العبء الضريبي الامثل هو الذي يحقق الحصول على اكبر قيمة ممكنة للاموال المتجمعة ، أي اذا استخدمت الدولة ما اقتطعته من دخول الوحدات الاقتصادية تحت اسم ضريبة في انتاج سلع او خدمات يقل عما كانت الوحدات تؤديه من انتاج لو بقي هذا الجزء المقتطع لديها ، فانها تنقص عن كفايتها ، وبالاحرى تبتعد عن العبء الامثل للضريبة . واضاف فريق آخر نفس المدخل مؤشرا للعبء الضريبي الامثل على اساس ان العبء الضريبي الامثل هو الذي يتيح للدخل القومي ان يبلغ اعلى مستوياته . ويؤخذ على هذين المعيارين تداخلهما وتشابكهما . كما انهما يتعلقان مع دقة التحصيل الضريبي اعتبارات اخرى ، لعل ابرزها اسلوب استخدام الدولة لحصيلة الضرائب وآلية الجهاز الاقتصادي ككل . ولذلك فانهما ينعزلان عن التصور الدقيق للعبء الضريبي الامثل . وربما يكون المعيار الافضل هو الذي يتخذ حصيلة الضرائب مقياسا للعبء الضريبي الامثل . ويتلخص هذا المعيار في زيادة العبء الضريبي القائم بزيادة اسعار الضرائب اللاغلة او فرض ضرائب جديدة ، بحيث يترتب على هذه الزيادة ارتفاع الحصيلة الكلية بنسبة اكبر او تساوي النسبة التي زادت بها الضرائب ، ويدل ذلك على ان الزيادة في اعباء الضريبة مستمرة ، او ثابتة على الاقل . اما اذا كانت زيادة العبء الضريبي قد تسببت في زيادة حصيلة الضرائب بنسبة اقل ، او بتقلص فيها ، فهذا يعني ان عبء الضريبة قد اخذ بالتناقص . وعندئذ فان النتيجة هي ابتعادنا عن العبء الضريبي الامثل . ولذلك فان هذا المعيار يقول ان العبء الضريبي الامثل ، هو الذي يحقق اكبر حصيلة ضريبية ممكنة .

٢- المقدرة التكليفية للوحدات

ويقصد بها المقدرة التكليفية للوحدات الاقتصادية ، أي مقدرة الاشخاص الطبيعية والمعنوية على المساهمة من خلال دخولهم في تحمل الاعباء العامة ، وبمقابل هذه المقدرة مع الدخل الصافي الذي يمثل جزء الدخل المستقطع من الوحدات

الاقتصادية بعد خصم نفقات الحصول عليه ، ونفقات صيانته واماسته وتجديده بصورة دورية ، من الدخل الاجمالي .

وتتوقف هذه المقدرة على عاملين ، هما :

أ - مرونة الدخل : تزداد المقدرة التكليفية للوحدات الاقتصادية كلما اتجهت دخولها نحو الارتفاع والاستقرار ، حيث من المعلوم ان الدخول المتأتية عن عملك وعن عوامل الانتاج تتميز بالاستقرار اكثر من تلك المتولدة عن العمل بالتاجر لتعرض الاخيرة لأخطار البطالة والحالة الصحية للعاملين والعديد من المؤثرات البيولوجية والنفسية ، وهذا هو سبب اختلاف المعاملة الضريبية في التشريعات المالية للدخول المتولدين من العمل .

ب - ويتمثل الثاني في كيفية استخدام الدخل ، حيث تتحدد المقدرة التكليفية للوحدات الاقتصادية بنمط استخدام هذه الوحدات لدخولها ، وذلك لتأمين الا يكون الجزء المستقطع من الدخل من خلال الضرائب كبيراً بحيث لايتبقى للأفراد مايؤمن لهم حدا معينا من الاستهلاك ، ويوفر لهم الاحتفاظ بجزء آخر للانفاق على غير السلعات الاساسية ، وتزداد اهمية هذا الانفاق بتقدم المجتمع في المجتمع ، وبتجاوز مرحلة التخلف الاقتصادي والاجتماعي (٧٧) ، وبخاصة في ظل الاقتصادات التي يتميز بها القطاع الخاص بأهمية اكبر من القطاع العام ، وذلك ان ترك هذا الجزء من الدخل بين الافراد يزيد من حماستهم اجتماعيا وحسابيا يكون حافزا على الانتاج في المجتمع الذي يحتاج النشاط الاقتصادي فيه على الدوافع الفردية .

جـ - المقدرة الافتراضية

ويقصد بالمقدرة الافتراضية مقدرة الدخل القومي على تلبية حاجات الافراد العام ، أي الاستهلاكية لتعلقات الدولة الانتمائية وتتوقف على عاملين ، هما :

٦- حجم الاقتراض العام

يتوقف الاقتراض وفقا لتحليل كينز على عملية توزيع الدخل بينه وبين الاستهلاك ، ويتحكم في هذا التوزيع الميل الى الاستهلاك الذي هو كبير ، وعندئذ تتوقف المقدرة الاقتراضية - بوجه عام - على مدى ميول الاستهلاك وتوجهه ، حيث يتحدد الميل بعوامل اقتصادية واجتماعية ، بل ونفسية كثيرة غير مستقلة عن مستوى الدخل ، وتزداد نسبة الجزء المستهلك كلما ذهبنا مستوى الدخل ، ويمكن الاستدلال ان يكون مساويا الصفر عند مستوى الدخول الوفيرة (٨٠) ، ولهذا تنخفض - ان لم تنعدم - المقدرة على الاقتراض في الدول النامية ذات الدخول المنخفضة الى درجة كبيرة ، والعكس صحيح في الدول المتقدمة . وبناء عليه فان مستوى الدخول والميل للاستهلاك يحدد من مقدرة الدخل القومي على الاقتراض في دولة معينة . كما انه وكلما زادت نسبة الدخول المرتفعة ، زادت مقدرة الدخل القومي على الاقتراض ايضاً .

٧- توزيع الجزء المدخر بين الاقتراض العام والخاص

اذا تحددت كمية الاموال المدخرة الموضوعة تحت تصرف المجتمع ، فان مقدرة الدولة على تغطية قيمة ما يلزمها من قروض عامة لا توقف على التنافس بين الاقتراض الخاص والعام من خلال السوق الى الاستثمار الخاص الذي يتحدد بدوره بوجود فرص استثمارية مربحة ، حيث ان هذه الفرص من شأنها ان تساهم في تقوية الدوافع الى الاستثمار الخاص ، وبحدث توزيع المدخرات لصالح الاستثمار الخاص ، اما اذا كانت فرص الربح ضعيفة او منعدمة فستتجه المدخرات الى الاقتراض العام ، وهذا سيدعم المقدرة الاقتراضية للدولة . وبناء عليه فان مقدرة الدخل القومي للاقتراض العام تتوقف على قوة الدوافع للاستثمار ، وبالتالي فان حجماً معيناً من الاستثمار تتخلف القدرة على الاقتراض بالنسبة له تبعا لما يتطلبه الاقتصاد القومي من حاجة الى مزيد من النشاط من جهة .

ثالثاً: ظاهرة زيادة النفقات العامة

كان من النتائج التي أدى اليها تطور دور الدولة (من الدولة الحارسة ، المتدخلة فالمنتجة) ، وتوسع وتعدد نشاطها المتمثلة الى زيادة مطردة في حجم وتدرج النفقات العامة ، الى درجة ان غدت هذه الزيادة بمثابة ظاهرة عامة طبيعية الاجل انتشرت في مختلف الدول على اختلاف مستويات تقدمها الاقتصادي وطبيعة الانظمة الاقتصادية والسياسية السائدة فيها .

ولم تقتصر هذه الظاهرة على زيادة مطلقة في حجم النفقات العامة عبر اعوام الاسعار الجارية او الثابتة ، وانما على زيادة مستمرة في نسبة هذه النفقات العامة من الدخل القومي .

ولم تستطع نظرية الظواهر ان تقدم وسائل تحليلية سليمة يمكن الركون اليها لتفسير الاسس والظروف المتباينة التي يستند اليها الانفاق العام بشكل يسمح بتمييز عن الظروف التي يستند عليها الانفاق الخاص ، هذا بالاضافة الى ان طبيعة النشاط الذي تقوم به الدولة يتصف بالقسر والاكراه ، وهذا لاشك يتميز عن الطبيعة التعاقدية التي يسير بظلها النشاط الخاص وبناء على هذه التبيهة فان نظرية القيمة وتحليل المنفعة هي الاخرى لا يمكنها ان تقدم لنا دليلا يكشف لنا هذه الاسس التي يعتمدها تطور الانفاق العام من وجهة النظر التاريخية ، وبتطبيق نفس الامر على نظريات الفيض الاقتصادي . اذ انها وقفت عاجزة عن تقديم التحليل الذي يمكن ان يعتمده تطور الانفاق العام التاريخي بمدى العلاقة القائمة بينه وبين عناصر ومتغيرات الاقتصاد القومي ، حيث انها اما ان تستبعد من حساباتها الانفاق العام ، واما ان تدخله ضمن الانفاق الاستهلاكي الخاص على اعتبار انه جزء لا يتجزأ منه ، على انه متغير خارجي لاستنتاج التفسير الاقتصادي للظواهر المالية ادراكه (٩٩) .

أراد فاكنر ان يكتشف العلاقة القائمة بين نمو الدخل القومي والزيادة التي تحصل في النفقات العامة لذلك فقد بحث النمو الاقتصادي والمالي للدول المختلفة . وكانت النتائج التي توصل اليها الى ان الزيادة والتدرج التي تتناول تحليل

الدولة تسير بمعدلات تفوق معدل الزيادة في عدد السكان . ولم يرد ان هذا الامر يتم بمجرد زيادة مطلقة في مقدار النفقات العامة وانما يتسنى ذلك الى زيادة متلاحقة في النسبة التي تمثلها من الدخل القومي ، ويعزى ذلك الى الارتفاع في مستوى المعيشة والى تعدد وتنوع الحاجات العامة نتيجة للتضخم الاجتماعي الذي يفرض على الدولة مسئولية اشباع هذه الحاجات .

ان النقاش القائم حول ظاهرة الزيادة في النفقات العامة قد دفع بعض فقهاء المالية العامة الى التباين في وجهات النظر بشأن الاسباب المؤدية الى هذه الظاهرة . غير انه يمكن اجمالها بالزيادة في موارد الدولة وزيادة القروض العامة . والاثار الناشئة عن الاضطرابات الاجتماعية والسياسية كالحروب وغيرها .

ومهما يكن من امر ، فانه يمكن تقسيم الاسباب المؤدية الى زيادة النفقات العامة الى اسباب حقيقية واخرى ظاهرية .

أ- الزيادة الحقيقية للنفقات العامة

يقصد بالزيادة الحقيقية في حجم النفقات العامة زيادة القوة الحقيقية الناشئة عن هذه النفقات لشخص معين بذاته خلال فترتين زمنيتين متتاليتين بحيث انه لا يحصل على منفعة جديدة ، ويمكن لهذه الزيادة ان تشير الى حجم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية من خلال زيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة . وتعزى اهمية الوزن النسبي لكل منها بحسب الظروف والاوضاع ومستوى التطور في كل دولة . الا انه يمكن ان نتطرق الى اسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وادارية ومالية وحربية (٢٠) :

١- الاسباب الاقتصادية : تعد الاسباب الاقتصادية من اهم الاسباب التي تفسر ظاهرة الزيادة المستمرة في النفقات العامة ، وزيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة ومعالجة التقلبات الاقتصادية . حيث تمكن زيادة الدخل القومي من زيادة ما تقتطعه منه الدولة في شكل اعباء عامة ، حتى وان لم تزد

من حجم القطاع الخاص او تأميمه او اسباب اخرى ، وتشجيع عقد المؤتمرات الشعبية الدولة على زيادة انفاقها في جميع المجالات . كما أن التوسع في اقامة المشروعات الاقتصادية يؤدي هو الاخر الى زيادة النفقات العامة . وتتولى الدولة عن طريق المشروعات : اما الى الحصول على موارد للخزانة العامة ، واما للتدخل بصفة دائمة في الحياة الاقتصادية وتطوير الاختراع ، وتوجيه النشاط الاقتصادي - بوجه عام - وجهة معينة بحسب المذهب الذي تؤمن به الدولة . كما ان الاشتراكية بكل آثاره المتأثرة كان يفرض على الدولة زيادة انفاقها بقصد زيادة معدلات الطلب الكلي الفعال الى الحد الذي يسمح بالاستخدام الكامل في حدود الطاقة الانتاجية للاقتصاد القومي او الاقتراب منه .

٢- الاسباب الاجتماعية : من ابرز التتائج التي افرزتها هجرة السكان من الريف والتركز في المدن والمراكز الصناعية هي توسيع نطاق المدن ، وبالتالي الى زيادة النفقات العامة لتشمل نفقات التعليم والصحة ، والنقل والمواصلات والماء والكهرباء ... الخ . بسبب ان حاجات سكان المدن اكبر من حاجات سكان الريف . كما ان عملية التوسع في التعليم له عزز الوعي الاجتماعي ، فاصبح المواطنون يطالبون الدولة باداء وظائف لم تتعرفها من قبل . مثل التقليل من حدة البطالة والفقر والعوز وغيرها من الاسباب التي تحول دون ممارسة الفرد العمل .

٣- الاسباب السياسية : ومن اهم الاسباب التي ادت الى زيادة النفقات العامة هي : استقلال البلدان والتعلم الديمقراطية ونمو مسؤولية الدولة وعلاقاتها الخارجية . وقد ترتب على ذلك اهتمام الدولة بالخدمات الاجتماعية ومعالجة الدخل ومحاولة تقديم الخدمات الضرورية لها ، فضلا عن ان تعدد الاحزاب السياسية قد دفع الدولة الى زيادة المشروعات الاجتماعية لكسب رضا الناخبين ، والى الافراط في تعيين الموظفين مكافأة لانصار الحزب الحاكم ، ويترتب على هذا زيادة النفقات العامة . كذلك فان توسع نطاق التمثيل الديمقراطي الكثرة عدد

:

الدول التي استلفت بزيادة أهمية ذلك في العصر الحديث ، بالإضافة إلى طبيعة المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة .

٤ – الأسباب الإدارية : لقد فرض تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلى زيادة عدد المؤسسات والإدارات والمرافق العامة ، وبالتالي زيادة عدد الموظفين وارتفاع تكاليف سيرها ، وبالتالي زيادة النفقات العامة . غير أن زيادة عدد الموظفين في الإدارات الدولة قد أدى إلى قصور هذه الإدارات وتعقيد إجراءاتها ، فضلاً عن الإسراف والتبذير الذي تتسم به هذه الإدارات التي كثيراً ما تتسلط أجهزة الرقابة عليها .

٥ – الأسباب المالية : اتسم العصر الحديث بسهولة الاقتراض حيث خرج القرض العام عن مفهومه السابق ، واعتبر مصدراً أساسياً لتغطية النفقات العامة التي تستخدمه الدولة لا في ظروف غير طبيعية ، وتتعرض الدولة وهي بصدد الحصول على القرض لكثير من الصعوبات ، حيث تفرض المؤسسات المقرضة شروطاً قاسية عليها تجعل الدولة أحياناً مضطرة .

وقد تضاءلت هذه الصعوبات نتيجة لجوء الدولة إلى إصدار سندات ذات فئات صغيرة لتشجيع الأفراد على الاكتتاب بها وتغطية قيمة قروضها بشروط مناسبة، وبخاصة إذا منحت الدولة المكتتبين مزايا : إعفاء من الضرائب والرسوم ... وقد تلجأ الدولة إلى القرض الإجباري إذا أصبح القرض الاختياري لا يلبي احتياجاتها من الأموال اللازمة لتغطية النفقات المتزايدة . إلا أن اللجوء إلى القرض العام مصدره أنه يؤدي إلى زيادة الدين العام وزيادة نفقات خدمته، وبالتالي زيادة النفقات العامة . وكان السلطة العامة سوف تستخدم هذا المصدر كوجه أقل كلفة سياسية مما هو عليه الحال في حالة إصدار تشريع ضريبي ، وإن كانت القروض تصدر بموجب قانون ، فإن توفيرها يكون عادة أقل إثارة بالنسبة للسلطة التشريعية والبرلمانات مما هو عليه بالنسبة للتشريعات الضريبية .

٦– الاسباب الحربية : تحتل الاسباب الحربية اهمية خاصة في الوقت الحاضر بالنظر الى توسع نطاق الحروب والاستعداد لها ، فضلا عن نفقات [illegible] الانفاق العسكري في وقت السلم والحرب . وقد اكدت هذه الحقيقة [illegible] العالميتان والظروف الراهنة الناشئة عن التوتر الدولي في جميع انحاء العالم . [illegible]

ب– [illegible]

[illegible]

ويعود [illegible] الموازنة ، وتوسع مساحة اقاليم الدولة وزيادة عدد سكانها .

٧– انخفاض قيمة النقود : يقصد بانخفاض قيمة النقود – بوجه عام – هبوط القوة الشرائية لوحدة النقد من السلع والخدمات وهذا يعود الى ارتفاع المستوى العام للاسعار (اي [illegible]) . والملاحظ – بصفة عامة – ان قيمة النقود تتجه الى الانخفاض بصورة مستمرة مع الزمن في معظم الدول . اما انخفاض قيمة النقود [illegible] حيث يتوقف هذا الاثر على سبب الانخفاض نفسه . اي ان الزيادة في النفقات العامة قد تعزى الى ارتفاع الاسعار لا الى زيادة حجم السلع والخدمات التي تم شراؤها او انتاجها بالنفقات العامة ، وبالتالي لا تعود الى زيادة المدلول الحقيقي

التي يرعاها هذه النفقات .

١- اختلاف الفن المالي : قد تعزى الزيادة في النفقات العامة الى التغير في الفن المالي وتغير طريقة قيد العمليات المالية . حيث من المعلوم ان اعداد الموازنة العامة وسن خلال فترة طويلة لا يعتمد فكرة الموازنة الصافية ، التي تقوم اساسا على قاعدة تخصيص الايرادات العامة ، اي تلزم بعض المؤسسات بايراد معين في موازنتها ، بحيث تخرج نفقاتها من الايرادات التي ستقوم بتحصيلها ، وعندئذ لا يتقيد في موازنتها سوى فائض الايرادات على النفقات . وقد كانت هذه الفكرة (الموازنة الصافية) متبعة سابقا .

٢- توسع مساحة اقليم الدولة او زيادة عدد سكانها : يثور سؤال ، هو : هل ان النفقات العامة التي تفرضها زيادة المساحة او عدد السكان تؤدي الى مناقع فعلية للاقليم الاصلي للدولة ، او للسكان الاصليين ، والاجابة انه اذا تلقى متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة زيادة ، تكون الزيادة حقيقية ، اما اذا زاد حجم الانفاق العام في موازنة دولة ما لمجرد مواجهة التوسع في اراضيها ، او زيادة عدد السكان دون ان يحس الاقليم الاصلي او السكان الاصليين زيادة في الخدمات ، فتمثل هذه الزيادة في الانفاق زيادة ظاهرية ، بسبب ان زيادة النفقات العامة لا تعزى الى التوسع في تقديم الخدمات العامة او تحسين محتواها ، وانما الى التوسع في الخدمات نفسها بسبب المساحة الجديدة التي اضيفت الى الدولة ، او لتلبية احتياجات السكان المتزايدة من تلك الخدمات ، مما يعرض العامة الى زيادة الانفاق العام .

الفصل الثالث
الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

من اجل الاثار التي تحدثها هذه النفقات ينبغي ان تتوضح اسس السياسة الانفاقية العامة ، وبالتالي قواعد الفن المالي الانفاقي ، وفقا لهذه الاثار ، ويطلق على تلك «النفقات الوظيفية» ، بحيث تصبح النفقات العامة اداة للقيام بوظيفة معينة بوصفها لتحقيق هدف معين ، والعكس صحيح . وعندئذ تتضح اهمية الدراسة العلمية للآثار الاقتصادية للنفقات العامة بجوانبها . لان اهمال هذا النوع من الدراسة يؤدي الى فشل الدولة في تحقيق اهداف المجتمع المترتبة من الانفاق العام ، وبالتالي عجز المسؤولين عن تبرير شؤون الاقتصاد العام عن اداء واجباتهم الاساسية في توجيه هذا الانفاق في المجال الذي يحقق اكبر منفعة بها ، وبأقل تكلفة ممكنة . وتحدد هذه الدراسة بالآثار المباشرة فقط .

– الآثار المباشرة للنفقات العامة (٢١) :

تتولى الدولة في العصر الحديث نوعين اساسيين من الوظائف في المجتمع : اولهما : تقديم خدمات عامة للمواطنين ، وثانيهما تقع على عاتقها مسؤولية تنظيم بعض اوجه النشاط التي كانت سابقا من اختصاص الافراد (الاقتصاد الخاص) ، وبناء عليه يمكن ان ينظر الى الاقتصاد العام من زاويتين : قطاع عام بالمعنى الضيق ، وقطاع عام بالمعنى الواسع ، ومما من شك ان طبيعة النشاط الذي تمارسه الدولة في نطاق كل منهما مختلف عن الاخر وفقا لما يمكن ان تقوم به الوحدات التي يتكون منها كل قطاع من نشاط ، وهو – بوجه عام – ذو طابع تنظيمي وسيادي اولا ، وطابع انتاجي واقتصادي ثانيا . ويترتب على ذلك انه يمكن تقييم الآثار الاقتصادية للانفاق العام من خلال البحث عن نوع النفقة العامة ، وما اذا كانت داخلة ضمن نفقات الدولة التي تقوم بتكليف يستهدفها سلطة عامة ذات سيادة (السلطة الآمرة)

على اقليمها بالمعنى الضيق او تقوم بها لحسابها بصفتها سلطة منظمة للنشاط الاقتصادي وتقع على عاتقها مسئولية رعايتها بالمعنى الواسع . ويتصف كل نوع من انواع الانفاق العام في المجالين المذكورين بآثار اقتصادية مباشرة يفرض على المسئولين عن السياسة المالية اخذها بعين الاعتبار عندما يتخذون قراراتهم بشأنها واذا كان من الممكن تناول كل نوع من انواع النفقات العامة في الجزء الذي تنتمي اليه ونحن بصدد البحث عن الآثار على حدة من الناحية النظرية ، فاننا نجد صعوبات بالغة عند دراسة الآثار التوليفية لانواع النفقات العامة على كل الانتاج والاستهلاك على المستوى القومي ، مما يحول دون وضع حدود قاطعة تتيح لنا التوصل الى مدى مساهمة كل نوع من النفقة في هذا المجال . من الناحية العملية.

أولاً - الآثار المرتبطة بالانتاج القومي

تؤثر النفقات العامة على الانتاج والقوى العاملة من خلال تأثيرها في حجم الطلب الكلي الفعلي ، ذلك لأن النفقات التي تنفقها الدولة تشكل جزءاً مهماً من هذا الطلب الذي تزداد اهميته كلما زاد حجم تدخلها في النشاط الاقتصادي والاجتماعي . وتتوقف علاقة النفقات العامة بحجم الطلب وأثرها عليه على كمية النفقة ونوعها . حيث تشكل النفقات الاستهلاكية طلباً على السلع والخدمات ، في حين ان النفقات التحويلية يتوقف اثرها على اسلوب تصرف المستفيدين من هذه النفقات . كذلك ترتبط آثار النفقات العامة في الانتاج بمدى تأثير الانتاج الكلي الفعلي في حجم الانتاج والقوى العاملة . وهذا يتوقف على درجة مرونة الجهاز الانتاجي ، او مستوى القوى العاملة والتشغيل في الدول المتقدمة ، وعلى درجة التنمية التي تحققت في الدول النامية . ومن اجل الوقوف على تأثير النفقات العامة على الانتاج القومي يتبقى دراسة آثار الانواع الرئيسية لتلك النفقات :

أ - النفقات الانتاجية : تتولى الدولة تنفيذ هذه النفقات بصورة مباشرة من خلال قيامها بالانتاج (الدولة المنتجة) ، او ان تقدم اعانات اقتصادية الى بعض

المشروعات الخاصة او العامة لاستغلال هذا القطاع معين ، حيث تساهم في انتاج السلع والخدمات بقصد اشباع الحاجات الاستهلاكية العامة ، كما تقوم بانتاج وتوزيع الاموال العينية المعدة للاستثمار (الميول الاستثمار) ، وبالتالي فان هذا الانفاق بشقيه الاستهلاكي والاستثماري يصبح بمثابة الدفعات النقدية التي من شأنها ان تساهم في زيادة الدخل القومي وبلوغ الكفاءة الانتاجية للاقتصاد القومي . غير ان السؤال المطروح هو عن الاثار المترتبة على الاعانات الاقتصادية التي تقدمها الدولة الى المشروعات الخاصة والعامة . لقد بدأت هذه الاعانات بسوليدة تافهة نسبيا قصد بها الدولة التدخل في الاسعار وتطوير القطاعات الا ان هذه الوقيطة قد تطورت الى الدرجة التي اصبحت بعض هذه الاعانات تقدم الى هذه المشروعات بقصد تعويضها عما تفرضه عليها الدولة من التزامات لتأمين النشاط الذي تقوم به هذه المشروعات لانه يتعلق بخدمة عامة بصورة مباشرة ، كما ان بعض هذه الاعانات يساعد المشروعات على تجهيز نفسها ، او لتشجيع بعض اوجه نشاطها ، او لتمويل عجز طارئ في موازنتها . غير ان ما يحد من الاعانات الاقتصادية بوجه عام هو رغبة الدولة في الاحتفاظ بالطابع الخاص بصورة تتناسب ورغبتها في توسيع نطاق القطاع العام ، حيث كلما توسعت في السيطرة على عناصر الانتاج وبسائله تقلصت اعانتها للمشروعات الاولى والعكس صحيح .

ويمكن ان نميز نوعين من الاثار التي تسببها الاعانات الاقتصادية للمشروعات العامة ، هما : اعانات تقدمها الدولة لغرض تغطية عجز ناشئ عن نشاط المشروع ، وتجد الدولة تشجيع هذا النشاط ، وتأخذ الاعانة في هذه الحالة صورة اعانة رأسمالية ، مثلا انشاء فرع ضريبي حول هذا النشاط الذي من شأنه ان يجتذب اليه رؤوس الاموال الاجنبية ، حيث يجد المنظمون فيها النشاط في هذه الاعانة ما يشجعهم على الاستمرار به ، او اعانة ايجابية تؤمن للمشروع هامشا امنيا لاسعار منتجات المشروع ، حيث يحقق للمنظمين ربحا معقولا . وتكون هذه الاعانة ايجابية ايضا اذا كان القصد منها تغطية عجز

المشروع الثالث من قيامه بنشاط اقتصادي معين .

أما الاعفاءات المخصصة لبعض المشروعات الجديدة بقصد تجهيز المنشآت بالمعدات والآلات اللازمة لها ، أو تشغيلها الانتاجي لفترة معينة ، فأنها ليست نهائية ، وتتحدد آثارها في توجيه الاستثمارات في المجالات التي تحقق أهدافها ، ومساعدة تلك المشروعات على الاستهلاك الاقتصادي لمعداتها والآلتها القديمة واستبدالها بفنون انتاجية حديثة ، ومن ثم زيادة معدل تكوين رأس المال في المجموع الكلي للمشروعات ، وبالتالي المحافظة على معدل نمو الناتج الاجتماعي .

ب- النفقات الاجتماعية : قد تأخذ هذه النفقات شكل تحويلات نقدية صرفة ، أو صورة تحويلات عينية في شكل سلع وخدمات ، وفي كلتا الحالتين فانها تؤثر على الانتاج القومي ، ويتحدد هذا الأثر في الحالة الأولى (التحويلات النقدية) الى تحويل جزء من القوة الشرائية لمجموعة النفقات ممثلة الدخل مثل اعانات البطالة ومساعدات التقاعد الاجتماعي ، ويتوقف درجة أثر هذه النفقات على حجم الانتاج بشكل دقيق ، غير أنه وبالنظر لطبيعة النفقات الاجتماعية المستفيدة منها ، يتسبب من ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك لدى هذه الفئات ، فان الصورة الطبيعية هي أن يتجه التمويل النقدي للصرف على استهلاك السلع الاستهلاكية ، وبالتالي يزداد الطلب على هذه السلع فيزداد انتاجها ولا تحقق الدولة جراء قيامها بهذه التحويلات النقدية خلق قوة شرائية جديدة لهذه الفئات تساعد على تحسين أوضاعها المعيشية فحسب ، بل أنها تتجنب بهذه التحويلات المزالق الاجتماعية الناشئة من زيادة عدد العاطلين عن العمل هذا فضلا عن الجزء الأكبر من الأسباب التي تكمن في هذه التحويلات التي استفيد الدولة من ورود الدخل السياسية والاجتماعية التي تسببها .

وعندما تأخذ النفقات شكل مساعدات عينية (التحويلات العينية) فان من أبرز آثارها المباشرة هي تشجيع استهلاك سلع وخدمات معينة تعطيها الدولة الأولوية وتعرض انها تتفق واهدافها الاقتصادية والاجتماعية ، حيث تستهدف

الدولة من خلال علاقاتها مع منتجي هذه السلع والخدمات بصفتها مشترية وسلطة عامة مما ان تمارس دورا تنظيمياً في وجود هذه السلع والخدمات الى الدرجة التي توجه هذه السوق بالاتجاه الذي يحقق النفع العام ، مثلا تشغيل في ظروف الانكماش وتشييد المساكن الاقتصادية للفئات الاجتماعية محدودة الدخل فانها تشجع الانتاج الصناعي المتخلف بعراء الغناء وتحد من استغلال الملاك العقاريين المستأجرين في الوقت نفسه . كما ان شراءها السلع وخدمات تتعلق بالنواحي الصحية والتعليمية والثقافية من شأنه ان يساهم برفع المستوى الاجتماعي للمواطنين مما ينتج أثره في ممارسة نشاطهم بكفاءة أعلى ، وبالتالي رفع انتاجية العمل .

جـ - تكمن الى جانب الاثار الانتاجية والاجتماعية لمة ثالثة من النفقات ، هي النفقات العسكرية التي اشرنا الى تبايتها لتشكل محاور في فكرة الحرب والسلم على حد سواء .

وعلى الرغم من اهمية هذه النفقات التي اصبحت تشكل عبئا كبيرا على الموازنة العامة في دول عديدة ، الا ان البحث عن اثرها يحيط به صعوبات كثيرة ، ابرزها ان هذه النفقات تخرج في كثير من الاحيان عن التطاق الاقتصادي لتستقر في المجال السياسي والاستراتيجي ، فمن يجهل اثر التسلح يرى بساطة ، انها تصبح ضرورية والامر مذا : لذلك على الدولة ان تكون حذرة ، قدر الامكان ، ازاء ماتسببه نفقاتها العسكرية من اثار اقتصادية ، بحيث تستفيد من الجوانب الايجابية فيها ، وتتأمن حجم الاثار السلبية .

لقد عنف الفكر المالي التقليدي النفقات العسكرية ضمن النفقات الاستهلاكية (غير المنتجة) ، في حين يميل الفكر المالي الحديث الى التمييز بين انواع هذه النفقات ، حيث يرى ان هذه المفاهيم نسبية ، فالامر استهلاكياً فبحسب ظروف الدولة التي يتم فيها الانفاق العسكري ، وبوجه عام ، فانه يميز بين نوعين من الاثار المباشرة التي تصيب الانتاج القومي من جراء هذا الانفاق هما الاثار الانكماشية والاثار التوسعية .

وتتسبب النفقات العسكرية في الآثار الانكماشية عندما تقوم الدولة بتمويل بعض عناصر الانتاج من قطاع الانتاج المدني المخصص لاشباع الحاجات الخاصة الى الاستخدامات العسكرية ، وهذا يؤدي بدوره الى انخفاض مجموع الانتاج المادي للافراد ويقتضي ان القليل من الاستهلاك الخاص . كذلك تؤدي النفقات العسكرية بما فيها الاستهلاك الحربي الى منافسة الانتاج والاستهلاك المدنيين بصورة غير متكافئة ، مما يؤدي الى ارتفاع اسعار عناصر الانتاج وبالتالي تخفيض الاستهلاك الكلي للمجتمع . هذه هي الناحية السلبية للانفاق العسكري ، وتثبت ضخامتها كلما زادت نسبة هذا الانفاق الى الدخل القومي .

وقد تتسبب النفقات العسكرية في الآثار التوسعية في حجم الانتاج القومي اذا استخدمت الدولة هذه الاعتمادات في تأسيس صناعات معينة ، او منشآت حيوية : المطارات ، الموانئ ، الطرق ، القناطر ، السدود التي يستفيد منها الاقتصاد القومي في الانتاج المدني خلال فترة ما بعد الحرب ، وقبل انتهاء الحرب اذا كانت بالنسبة من حاجة الانتاج الحربي ، ومن المعلوم ان المجال العسكري يعد افضل مجال لتطبيق البحوث الجديدة لذلك تخصص نسبة كبيرة من الاعتمادات لهذه البحوث العلمية والاغراض التكنولوجية في البعد العلمي العسكري . وعلى الرغم من ان الانتاج الحربي يفيد في الاجل القصير ، الا ان اثره يمتد الى الانتاج القومي كله . فقد دفعت الحروب العديدة الكثير من الدول الى استقطاب العلماء ورجال الصناعة فكان من نتائج ذلك ظهور مخترعات جديدة عادت بالفائدة على الانتاج بصورة عامة ، وفي كثير من الاحيان يوجه هذا الانفاق نحو انشاء صناعات جديدة يستفيد منها المجالان الحربي والمدني سواء بسواء .

اذ على الرغم من انها تعوق التوسع في الانتاج اذا توجهت لشراء المعدات والاسلحة الحربية من الخارج ، حيث تسبب عجزا في ميزان المدفوعات من جراء صرف العملات الاجنبية لاغراض التسليح ، الا ان هذه النفقات تصبح مفيدة اذا استخدمت محلياً في انشاء صناعات حربية في الداخل ، حيث تعمل في هذه الحالة – على زيادة الدخل القومي ، سيما اذا اعدت بعض منشآتها لاغراض التصدير .

ثانيا- الآثار المرتبطة بالاستهلاك القومي

انا كان للنفقات العامة آثار مباشرة على الانتاج القومي ، فان لها آثارا مباشرة على الاستهلاك القومي ايضا . من خلال الزيادة الدخلية التي تحدثها في الطلب على .. اموال الاستهلاك من جراء الانفاق العام . ويتحدد ذلك من خلال نفقات الاستهلاك الحكومي وكذلك نفقات الاجور والمرتبات التي تدفعها الدولة لموظفيها .

أ – نفقات الاستهلاك الحكومي : يتضح اثر هذه النفقات على زيادة الاستهلاك من خلال ما تقوم به الدولة ، وهي بصدد اشباع الحاجات العامة من انفاق قد يتخذ شكل سلع او مهمات لتحقيق اغراض الوظيفة العامة او لاعمال المرافق والمشروعات العامة ، وعلى الرغم من ان هذه النفقات تمثل تحويلا للاستهلاك من الافراد الى الدولة ، الا انها لا تؤثر على حجم الاستهلاك الكلي ، ويبقى الفرق قائما بين تولي الدولة لعملية الاستهلاك دون ان تترك الافراد يمارسونه ، في مدى الحرية في ممارسة اختيار السلع والخدمات وتقسيمها .

ب – نفقات الاستهلاك المتعلقة بالاجور والمرتبات : تظهر آثار هذه النفقات عندما تخصص الدولة جزءاً من النفقات العامة للمرتبات والاجور بصورة معاشات لموظفيها وعمالها الذين هم في الخدمة او الذين تركوها (المتقاعدون) ويتجه الجزء الاكبر من هذه الاموال نحو اشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من السلع والخدمات . ويمثل هذه النفقات مقابل لما يؤديه هؤلاء من اعمال او خدمات للدولة ، ولهذا تعتبر ضمن النفقات العامة الحقيقية ، حيث تساهم في زيادة الانتاج الكلي ، وبالتالي فانها تؤدي الى زيادة الاستهلاك الذي يؤدي بدوره الى زيادة الانتاج من خلال الآثار التي يحدثها المضاعف .

ويتزامن مع آثار النفقات المذكورة آثار النفقات العامة التي تنفقها الدولة في صورة اعانات اقتصادية لبعض الصناعات رغبة منها في تخفيض اسعار منتجاتها ، حيث يترتب على هذه النفقات زيادة الطلب ، وبالتالي زيادة الاستهلاك . لذلك من المستحسن ان توجه الدولة نفقاتها العامة وفقا لسياسة محددة تضمن توزيعها الاقتصادي والاجتماعي للتأثير على حجم الاستهلاك القومي .

هوامش الباب الأول

١- محمد عبد الله العربي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، ج١ ، ص ٣٨ - ٤٤ .
شيحة لبيب قريتي ، علم المالية العامة ، ص ٨٦ - ١٩ ، عاطف صدقي ، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، ج١ ، ص ٤٥ - ٥٥ .

٢- Maurice DUVERGER : Finances Publiques, pp. 27 - 46, et Gaston Gèze : Cours élémentaire de science des Finances et législation Financière Française. (pp. 43 - 52).

٣- انظر موريس ديفرجيه هذا المعيار .

٤- احمد جامع ، المصدر السابق ، ص ٤٢ - ٤٤ ، زين العابدين ناصر ، المرجع السابق ، ص ٤٣ .

٥- اي ان اختيار حاجة معينة من الحاجات العامة هو معيار سياسي اكثر منه اقتصادي او اجتماعي .

٦- عبد الفتاح السكجان ، مقدمة في علم المالية والمالية العامة في العراق ، ط١ ، مطبعة العاني ، بغداد ١٩٧٢ ، ص ٤٤ وما بعدها .

Brochier et Tabatoni, Economie... , op. cit. p. 426. ; Ibid, p. 427.

٧- محمد دويدار ، مبادئ المالية العامة ، ص ٦٢ - ٧٥ ، عاطف السيد ، محاضرات في النظرية العامة للتشريع المالي ، ص ١١ - ١٧ .

BROCHIER et TABATONI : "Economie Financiere" (pp. 42 - 44) ; and A.C. pigou - Asuity in Public Finance. 19 - 31 .

٨- ويتضح تطابق هذا المفهوم فان النفقات الحقيقية من تلك التي تؤدي الى زيادة الانتاج القومي الجاري (النفقات المنتجة) .

٩- تحدد الاسلة هنا من خلال تقسيمات النفقات : تحويلية ، اقتصادية ، اجتماعية .

١٠- وتقسم هذه النفقات التحويلية الى دخول تحويلية مباشرة واخرى غير مباشرة . (Philips Public Finance, pp. 10 - 13).

١١- دويدار ، المصدر السابق ، ص ٦٦-٦٣ ، احمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٤٧-٥٠ ، محمد رياض عطية موجز في المالية العامة ، مرجع سابق ، ص ٤ وما بعدها .

LAUFENBURGER. "Finances Comparées" et Théorie économique des Finances Publiques, t.1 (pp. 82 - 98), et M. MASOINS : Théorie économique des Finances Publiques ... (Chap. IIIème VI). Aussi DALTON : Op. Cit. (pp. 130 - 143).

١٢- عبد الكريم بركات وحامد دراز ، مبادئ الاقتصاد ، المرجع السابق ، ص٢٩٧-٣٠٢ ، احمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٦٥ - ٦٨ ، زين العابدين ناصر ، المرجع السابق، ص ٧٩ - ٨٧ ، عاطف السيد ، المرجع السابق، ص٧٧-٩٦ ، رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٤٤ - ٦٢ ، الدوري ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ - ١٧٥ ، عادل احمد حشيش ، المرجع السابق ، ص٧٨ - ٨٧ .

De viti de marco , first principles ... , op cit A.C.

Pigou , Acconty ... , op cit , pp. 30 - 34.

١٣- لقد وجد التحليل التاريخي اساسه في الدولة استهلاكية والانفاق الاستهلاكي من خلال تأثير المذهب الحر .

١٤- jean meynaud, Les Groupes de pression , Que sais - je , P. u. f. Paris 1962, p. 122.

١٥- Arcant Gabriel, Technique de l'Etat , dans Productivité du secteur Public: Ed. P.U.F. Paris. 1953.

١٦- تزداد اهمية هذه التحول في ظل الاقتصادات المقننة (الرأسمالية او اشتراكية) تحت تأثير المذهب الاقتصادي .

١٧- Leroy, ... op. cit. p. 562.

١٨- Duverger, op. cit. pp 62 - 63.

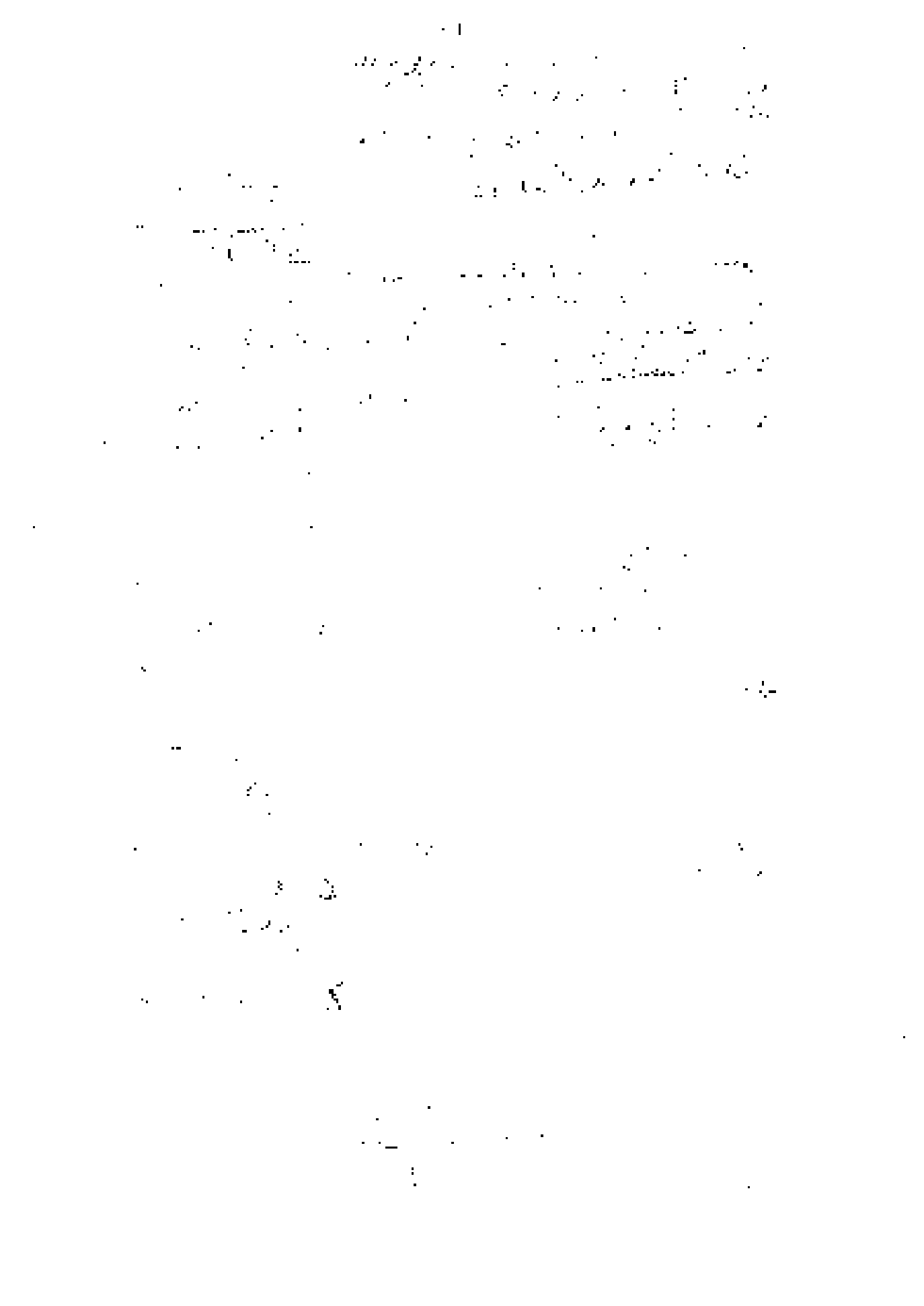
١٩- عبد الكريم بركات ، حامد دراز ، المرجع السابق ، ص ٣١٢ - ٣٢٣ ، رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ١٢٨ - ١٥٦ .

٢٠- زكريا نصر ، التحليل النقدي ، المرجع السابق ، ص ٢٠٩ - ٢٢٢ ، محمد زكي شافعي ، مقدمة في النقود والنقد ، ص ٤٠ - ٤٣ ، محمد فريدار ،

المرجع السابق ، ص ١٢٤ – ١٥٢ ، وقعت المصيبي ، المرجع السابق ، ص ١٥٦ – ١٦٦ ، وعبدالمطلب المصيبي ، الجانب التطبيقي ... المرجع السابق ، ص ١٠٥ ، ١٢٥ ، ١٢٧ – ١٢٢ ، يونس احمد البطريق ، اقتصاديات المالية العامة ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٥ ، ص ٩٢ – ٩٩ .

H. Bruchey ... Tax Incidence : op cit. pp. 646 – 665; A.W. Simon and D.C. A Tax Incidence ... Economic Theory pp. 191 – 420); P. A. Samuelson: Interaction Between the multiplier and the principle of acceleration (pp. 75 – 78), A.H. Hansen; The Multiplier and Investment redistributive public Reserve (pp. 160 – 179).

٢٩– طاهر الجنابي ، دراسات في المالية العامة ، مطابع التعليم العالي ، بغداد ، ١٩٨٩ .



الباب الثاني

الإيمان بالله تعالى

الفصل الأول
فائض الإقتصاد العام

لما كانت الدولة تمارس نشاطا اقتصاديا وماليا ، فان من شأن هذا النشاط ان يفضي الى تحقيق فائض في الاقتصاد العام ، ويجد هذا الفائض مصدره الرئيس من اموال الدولة ومن مشروعاتها الاقتصادية وفي مقابل الخدمات التي تحتكر الدولة نفعا معينا قد يكون خاصا احيانا ، وقد يتعلق الى جوار ذلك بنفع عام في احيان اخرى ، ان المقابل المالي للخدمة التي تقدمها الدولة ، هو (الرسوم) ، واثمان منتجاتها من السلع التي تقتضيها المشروعات العامة (التدريس الصناعي والتجاري) بكافة صوره المعروفة ، لذلك سنقارن بينهما بقصد توضيح معنى كل من الرسوم (وهو مقابل خدمة منتجة في القطاع العام بمعناه التقليدي) والثمن العام (وهو المقابل النقدي لسلعة منتجة في القطاع العام بمعناه الاقتصادي) ، وذلك الامر اهميته في تحديد مقدار الكميات المالية التي تعتمد عليها الدولة في تمويل نفقاتها العامة ، حتى لا تلجأ الى ممارسة سلطتها السيادية وبخاصة في الضرائب ، ان الموارد التي تدعو الى وضع الرسوم ضمن ايرادات الدولة الاقتصادية وليس ضمن الايرادات السيادية كما توجه عليه المؤلفات المالية لاينكر في الحقيقة مايتميز به الرسم من – اي مضمونه الخارجي – صفات شبيهة منه موردا سياديا ، الا ان مايتجرد جوهره من مشكلات ذات طبيعة اقتصادية تجعل امر معالجته ضمن ايرادات الدولة الاقتصادية امرا له دلالته النظرية والتطبيقية ، بالنظر الى ان هذه المشكلات – كما تعكف – تعتبر اساسا في نفقة انتاج الخدمة موضوع الرسم وكفاية تقدير المقابل النقدي لها ، ولذلك ينبغي ان يتقرر من خلال الالتزام باعتبارات الحساب الاقتصادي الرشيد المتمثل في مساقي التكلفة والعائد ، والا فلا معنى لفكر الرسوم من بين موارد الدولة المالية ، اي انه وعندما يكون الحديث عن الرسوم كمورد مالي عام ، فان الحديث يقف عند الشكل فقط ، ولاينبغي ان يتجاوز ذلك لجوهر المضمون .

الشيء يتطلب التعمق في البحث عن ايجاد تفاسير مالي جديد يعالج الفرق بين تكلفة الخدمة (تكلفة انتاجها) والعائد منها (المقابل النقدي لها) . وبناء عليه فانه وبهذه الصفة ليس هناك ما يمنع منطقيا على الاقل من مراعاة الرسوم التي يتقرر عن حصيلتها فائض والمقتضى المشار اليه ، تحت وصف الايرادات التحصيلية (بالمالية الاقتصاد العام) ، لكن اقرار الحصول على موارد مالية في حالة الرسوم مقابل ما تقدمه من خدمات او منتجات ، على الرغم من انها تحصل لمجرد تقديم الخدمة بثمن يقل عن تكلفة انتاجها او تتساوى معه ، وعلى ذلك لا ينظر الى الرسوم كمصدر للايرادات العامة .

ولئن كانت هذه المبررات النظرية والتطبيقية كافية بدون تحفظ الامر بمراعاة الرسوم فسنقسم هذا الفصل على النحو الآتي :

أولاً – ايرادات الدولة من (الدومين) (*)

يتحدد نطاق هذه الفقرة بتوضيح المقصود بـ (الدومين) ، والموارد التي تحصل عليها الدولة من هذه المصادر لتحقيق الاشباع العام ، وانواع الملكيات المنتجة لدخل (الدومين)(*).

١- مالدومين العام و «الدومين الخاص»

يقصد بمصطلح الدومين ممتلكات الدولة بصورة النظر عن طبيعتها ، عقارية او منقولة ، ونوع ملكيتها ، عامة او خاصة وينقسم الى قسمين ، هما : «الدومين العام» و «الدومين الخاص» ، ويقصد بالاول ، الاموال التي تملكها الدولة او وحداتها العامة ، وتخضع لاحكام القانون العام ، وتكون مخصصة للنفع العام ، ومنها الطرق ، الشوارع والحدائق العامة ، والمنشآت العامة ، في العادة – شيئاً من الاقرار الذي يمنع استخدام هذه الاموال ، وقد تفرض الدولة رسوماً على الانتفاع بها احياناً ، كالرسوم التي

(*) في تقاسيل الدومين ، انظر ، د. ماهر الجنابي ، المصدر السابق ، ص ١٨٢ – ١٨٤ .

تفرضها مقابل زيارة المتاحف والمتنزهات او على عبور الطرق . وقد يكون السبب في فرض هذه الرسوم ناشئاً عن رغبة الدولة في تنظيم استخدام هذه الاموال . وقد يكون السبب لغرض تحقيق انتفاع هذه الاموال في حالات استثنائية . غير ان القاعدة العامة هي صيانة الانتفاع بأموال (الدومين) تبقى قائمة ، ولذلك فان هذا الايراد لايمكن التعويل عليه في تمويل النفقات العامة .

ويراد به (الدومين الخاص) الاموال التي تملكها الدولة او هيئاتها العامة ملكية خاصة وتخضع لاحكام القانون الخاص بصورة عامة . ويمكن التصرف بها بالبيع ، كما يمكن تملكها بالتقادم بطويل الاجل من قبل الافراد (٢). وتعد ايرادا مخصوصا يعكس (الدومين الخاص) . وبذلك ، فهو المقصود عند الحديث عن دخل الدولة من املاكها في علم المالية العامة

٢- تطور ايرادات (الدومين الخاص)

كانت ايرادات (الدومين الخاص) تمثل المورد الاكبر لذلك في الامس سابقا ، حيث كانت ماليته مختلطة بمالية الدولة ، ويكون دخل اراضيه الزراعية يساهم بنصيب كبير في ايراداته . الا ان استرداد الملوك وتنازلهم عن جزء من ممتلكاتهم للحكومة قد حجم دخل هذه الممتلكات ، وبالتالي تقلصت اهمية ايرادات هذا (الدومين) تدريجياً او حلت محلها الايرادات الاتية من الضرائب اختياراً في بلدان اكثر ثم اصبحت اجبارا . وقد استمر هذا الوضع خلال عصر مايسمى الاقطاع حتى العصر الحديث الذي شهد زيادة في ايرادات هذا (الدومين) مرة اخرى ، كما ان اختلاف نوع (الدومين) وخصائصه وامداده قد جعل ممتلكات الدولة التي تمثل ايرادا قد تحولت من الاراضي الزراعية الى المشروعات الصناعية والتجارية التي حققت الى الحصول على الايرادات العامة .

الفصل الثاني

أيرادات الدولة من الرسوم(٢)

ان الرسوم جزء من الايرادات العامة . وتدخل الخزانة العامة بصورة دورية ومنتظمة تقريباً . وتستخدم شأنها شأن الايرادات الاخرى في تمويل نشاط الدولة الذي يهدف الى تحقيق المنفعة العامة . غير ان الرسوم من الايرادات التي تحصل عليها الدولة في مقابل الخدمات التي تقدمها للافراد . وتعرف الرسم ، وتحدد محتواه والاساس الذي يفرض بموجبه وموقعه في المالية العامة .

١- معنى الرسم

يعرف الرسم بانه مبلغ نقدي جبري يدفعه الافراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه منها . ويتكون النفع الخاص الذي يحققه الافراد باشباع الحاجة التي يحصل عليه المنتفعين من خلال تنظيم العلاقة بين الهيئات والافراد ، فيما يتعلق بانشاء الخدمات العامة .

وتحدد ماهية الرسم خصائص معينة سبقت الاشارة . هي :

أ- الصفة النقدية : يمثل الرسم مبلغاً نقدياً يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة تؤديها له الدولة . وهذا ينسجم مع تسهيل استخدام النقود في التعامل والمبادلات . كما يتفق مع ايرادات الدولة الاخرى وكذلك نفقاتها التي تأخذ صورة نقود . ولهذا فقد استهدف دفع الرسم بصورة عينية .

ب- الصفة الجبرية . يتسم الرسم بدفعه بصورة اجبارية . وتنتفي هذه عن ان الرسم يقترن بتقديم الخدمة . وعدم دفعه يحرمه من التمتع بها . وبذلك يحمل الرسم الطابع الجبري . كما تتضح هذه الصفة من خلال استقلال الدولة بوضع النظام القانوني له ، من حيث تحديد مقداره بالاسلوب تحصيله . وتتمتع الدولة التي ترتبط الضاوى بمقابل بامتياز على اموال المدين .

جـ- المقابل او الخدمة الخاصة : بمعنى ان الفرد يدفع رسما مقابل الخدمة الخاصة التي تقدمها الدولة . وقد خلقت هذه الخدمة خصيصا لتؤديها الدولة لمصلحة الفرد ، ومثالها : الفصل في المنازعات (الرسوم القضائية) ، او توثيق العقود او التمغة الطابعي (رسوم التوثيق ورسوم التسجيل العقاري) وغيرها من الاعمال التي يحقق الفرد من خلالها نفعا خاصا من الخدمة التي يطلبها .

د- تحقيق النفع العام والخاص معا . ويتجلى ذلك في ان الفرد الذي يدفع الرسم يحصل على نفع خاص به لاشتراكه فيه غيره متمثلا في الخدمة القضائية التي تقدمها له الدولة ، كما انه والى جانب هذه الخدمة يحقق نفع عام للمجتمع ، فالرسوم القضائية التي يلتزم بدفعها من يرفع دعواه امام القضاء تمثل احد مصادر الايرادات القضائية التي تؤمن له حقه المتنازع عليه ، فانها تحقق نفعا للمجتمع من خلال تشجيع الافراد على احترام الطمأنينة والامن والاستقرار .

- الرسم والاتاوة

وقد يفتقد التمييز بين الرسم والاتاوة لان كلاً منهما يقوم على فكرة المقابل ، لذلك سنتعرف الاخيرة ، ونحدد مالميزها عن الرسم . فالاتاوة مبلغ نقدي جبري تفرضه الدولة على اصحاب العقارات بنسبة المنفعة التي حققوها من جراء قيامها ببعض الاشغال او الاعمال العامة ، ومن امثلتها الطرق ، والكهرباء والماء والمجاري بالنسبة الاولى او حفر القنوات والمصارف التي تسهل ارواء وصرف الارض الزراعية .

وعلى الرغم من ان كلاً من الرسم والاتاوة يرتكزان على عنصر المقابل مما يجعلهما يتشابهان ، الا انهما يختلفان في وجوه عديدة ، منها : اختلاف درجة الاكراه في كل منهما ، ففي حالة الاتاوة يسهل على صاحب العقار المبني ان يتخلص طالما ان عقاره قد استفاد من الاشغال العامة التي نفذتها الدولة ، في حين يمكن عدم دفع الرسم اذا امتنع الفرد عن الانتفاع بالخدمة التي يقرر هذا الرسم مقابلا لها ، وبالتالي لايتحقق عنصر الاجبار القانوني ، كذلك فان من يكلف بدفع الاتاوة هم

الملاك العقاريون الذين زادت قيمة عقاراتهم نتيجة للاعمال الخدمة . اما الرسم فيدفعه اي فرد يطلب الانتفاع بخدمة معينة .

٢- اساس فرض الرسم

تفرض الصفة الجبرية للرسوم ضرورة تحديد امام من تنطلق منه الدولة في تقرير الرسم خدماتا تلقاه الدولة والمواطنين معا. وقد تتلبث معظم التشريعات موافقة المنظمة التشريعية (البرلمان او من يملك هذا الحق) على فرض الرسوم ، حيث لايمكن فرض اعباء مالية على الافراد مقابل الخدمات العامة الا من خلال هذه السلطة ، غير ان تعدد الرسوم وتنوع القواعد التي تنظمها قد وسع السلطة التنفيذية في مواقع تستطيع من خلاله تقدير ذلك في كثير من الاحيان ، وبالتالي يكتفي بفرض الرسوم باصدار القرارات الادارية (٤). غير ان هذه القرارات يشترط ان تستند الى قوانين تتيح لها ذلك وفي حدودها المقررة ، وبعكسه تصبح باطلة لمخالفتها للدستور . وبالتالي فقد ترتبت التطبيقات الاتية :

أ - لاتستطيع اية سلطة ادارية فرض رسوم جديدة الا اذا اعطاها القانون هذا الحق .

ب- اذا فرضت ضمانات لحفظ معين ضرورة الحصول على اذن من الادارة ، فلا يجوز لهذه الادارة ان تطلق مسألة الاذن على دفع رسم معين طالما ان القانون لم يقرره .

جـ لايجوز تغيير سعر الرسم زيادة او نقصا عما قرره القانون حتى عند موافقة ذوي العلاقة .

٣- اهمية الرسوم في المالية العامة ومستقبلها

ان تطور دور الدولة وضرورة تدخلها لتحقيق المصلحة العامة قد افرض عليها مسؤولية اشباع احتياجات عامة في جميع المجالات ، من دون ان يصاحب ذلك فرض رسوم على خدمات الدولة ، وبمختلف الدولة موافقتها لتقديم الخدمات العامة ، ويتم

تمويلها بالاعتمادات المخصصة لكل مرفق في الموازنة العامة . وبالتالي فقد تضاءلت اهمية الرسوم في مالية الدولة الحديثة . فاتجهت معظم الدول الى تعويضها او الغائها او فرض ضرائب بدلها من خلال رفع سعرها . ويعزى ذلك اساسا الى انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تؤديها الدولة مما فرض الاستعانة بالضرائب لتغطية تكاليفها . كما ان فرض الرسوم قد تطلب موافقة نواب الشعب مما سلبه صبغة الالزام التي تميزها . كذلك فان الرسوم قد تقلصت ايراداتها في الوقت الذي ازدادت فيه نفقات الدولة وحاجتها الى التمويل وادى هذا بالمشرع الضريبي الى تعديل النظام القانوني للرسوم لتتسم بمراعاة الظروف الخاصة بالافراد من حيث القدرة التكليفية ، وبالتالي بحسب مراعاة اعتبارات العدالة الاجتماعية .

٤- الثمن العام والرسوم (*)

ترتبط كيفية تقدير الثمن العام والرسوم بضرورة التعرف على حجم النفقات المالية التي تمثل ايرادات عامة تمكن الدولة من انتاج السلع الخاصة في مشروعاتها الصناعية والتجارية وتحدد لها ثمنا خاصا . او لتقديم خدماتها للافراد من خلال مرافقها فتحقق النفع الخاص والنفع العام على حد سواء ، وتتحدد وسيلة معينة لقياء هذه الخدمات ويكتفي لتشابه الثمن العام والرسم فيما يتعلق بان كليهما يتضمنان مقابل نفع خاص يتحقق للفرد ، فان التمييز بينهما امر يفرض ضرورته .

وعلى الرغم من تشابه الثمن العام والرسم الا ان الفرق بينهما يظل قائما من حيث طبيعة كل منهما . وفي الوقت الذي يتشابه ايراد الثمن العام مع ايرادات النشاط الخاص . حيث تحصل عليه الدولة من خلال نشاطها الصناعي والتجاري الذي يشبه نشاط الافراد . فان الرسم ايراد عام سيادي تحصل عليه الدولة من نشاطها العام مقابل ماتقدمه من خدمات ، وتدعى خصوصية الرسم هذه الى ربط المنفعة الخاصة المتحققة لمن يدفع الرسم بفكرة المنفعة العامة التي يحققها المجتمع .

أ- الثمن العام

٢- تحديد الثمن في حالتي المنافسة والاحتكار التام

يطلق الثمن العام على ثمن السلع والخدمات التي تبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية (٦). وبذلك فانه يمثل المقابل الذي تحصل عليه الدولة عند ممارستها للانتاج في النشاط صناعي او تجاري ، كما انه يمثل وسيلة تمكنها من تحقيق ايراد عام يتصدد بحجم الارباح التي حققتها من خلال مبيع هذه السلع والخدمات .

غير ان كيفية تحديد الثمن العام يختلف بحسب طبيعة الهدف الذي ترغب الدولة في تحقيقه من انشاء المشروعات الصناعية والتجارية . فاذا كان الهدف تحقيق اهداف اجتماعية من هذه المشروعات بغض النظر عما اذا كان مردودها ماليا ايجابيا ام سلبيا اذا سمحت الدولة بقيام مشروعات خاصة منافسة في السوق من اجله .

فيتحدد الثمن العام في الحالة الاولى (الاهداف الاجتماعية) عند المستوى الذي يوفر للعملاء المستهدفة امكانية الحصول على السلعة او الخدمة التي تنتجها الدولة وباسعار مناسبة ، وبالنتيجة المترتبة على هذا المستوى من الاسعار ان الدولة لاتحقق ربحا ، بل غالبا يحملها خسارة ، لذلك فان المشروع لايهدف الى تحقيق الربح وانما لتأمين توفير منتجات اساسية وضرورية خاصة .

اما اذا كان الهدف من انشاء المشروعات الحصول على ايرادات مالية ، في الحالة الثانية فان علم الاقتصاد يفرق بين الحالة التي نمارس من خلالها الدولة نشاطا تجاريا وصناعيا بصورة منافسة لمشروعاتها مع المشروعات الخاصة ، وتلك التي تتمتع بها الدولة بمركز احتكاري فيما يتعلق بجميع السلع والخدمات التي تنتجها مشروعاتها .

ففي حالة المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة الصناعية والتجارية والمشروعات المماثلة التي تعود ملكيتها للافراد ، فان الدولة لاتستطيع بيع المنتجات ، وانما تحاول تخفيض اسعار الى المستوى الذي تبيع به مشروعات الافراد او اقل منه بقليل ، لتحقيق ايراد مالي (ربح) ، عندئذ يتحدد الثمن العام بمجرد تمييزه عن الثمن الخاص

التي تبيع به المشروعات الخاصة .

اما في حالة الاحتكار (الاحتكار المالي) فان الدولة تمنح التشريعات الخاصة من ممارسات النشاط الصناعي والتجاري الذي تقوم به . وعادة تتمتع بمركز احتكاري في انتاج سلعة (خدمة) معينة بهدف الاستغلال بتحديد ثمنها بالمستوى يجعلها تحصل من خلاله على اكبر قدر من الايرادات الدولة . وتستطيع الدولة عند لهذا الغرض سلعا واسعة الانتشار وتكون الطلب عليها غير مرن ، بحيث لا يترتب على رفع ثمنها نقص في الطلب الكلي عليها بنسبة اكبر ، وبالتالي نقص في الايرادات الكلية . ومن الامثلة القانونية على ذلك التبغ (الدخان) .

ويميل فقهاء اخرون (٧) الى تفسير الفرق بين الثمن التنافسي (العادل) والاحتكاري بانه ضريبة غير مباشرة ، حيث ان هذه الاراء تنتمي الى خلط نظرية الثمن العام بالتشريعات الخاصة بالضريبة كمورد سيادي سيتم دفعه للدولة دون مقابل معادل منحدد . كما انه من المستبعد ان يقال ان ما يضاف الى ثمن السلعة يمثل ضريبة مستترة (غير مباشرة) ، مادامت الضريبة يفرضها المشرع ويدفعها الفرد مضافة منه في شكل جزء من الاعباء العامة ، بعكس الثمن العام الذي يدفعه الفرد مقابلا للسلعة التي تشتري بيعها الدولة . فالاحتكار المالي لا يجعل الثمن العام الى ضريبة مستترة لو في مقدرة ، وانما يبقى ثمنا عاما ، ويفسر ذلك برغبة الدولة في الحصول على ايرادات عامة .

ب- القواعد التي تحدد تقدير الرسوم

ليس من السهل تحديد قاعدة عامة تلتزم بها الدولة عند تقديرها الرسم الواجب دفعه ، بسبب وجود اكثر من قاعدة واحدة ينبغي مراعاتها عند القيام بهذا التقدير . وعادة فان الرسم محصلة لتفاعل هذه القواعد .

ويمكن تحديد هذه القواعد ، فيما يلي :

أ - فالقاعدة على التناسب بين قيمة الخدمة المقدمة والرسم الذي يقابلها ، وعلى الرغم من ان هذا التناسب لا يتحقق في كل الاحوال يستفيد من هذه الخدمة بصورة

متقاربة . وإنما يكتفي في هذه الحالة أن تتناسب تكاليف المرافق التي يتولى تقديم الخدمة مع حصيلة الرسوم التي يدفعها المنتفعون بها .. والأساس الذي تعتمد عليه هذه القاعدة هو أن المرافق العام لا يهدف إلى الربح ، لذلك ليس من الضروري أن تكون نفقاتها أقل من إيراداتها .

ب- وتبرر القاعدة الثانية أن يكون الرسم أقل من نفقة إنتاج الخدمة فيما يتعلق بخدمات معينة : التعليم والصحة . ومبرر ذلك أن هذه الخدمات تحقق نفعا خاصا بالإضافة إلى النفع العام الذي يعود على المجتمع ، وبذلك تقترب العدالة توزيع خدمات المرافق العامة بين الأفراد المنتفعين مباشرة من خلال مفهوم الرسوم وبين باقي المجتمع باعتبارهم منتفعين أيضاً من خلال فرض الضرائب

جـ- ويتعين احترام القاعدة الثالثة على الحالات التي يتجاوز فيها مبلغ الرسم نفقة الخدمة العامة . وبذلك أما إلى الرغبة في تقييد الطلب عليها (الخدمة) بسبب أنها غير أساسية ، مثل رسوم السفر .

ويتعارض مع هذه القواعد أن يكون الهدف من استيفاء الرسوم مقابل هذه الخدمات هو هدف مالي ، أي يهدف الدولة من فرض الرسم الحصول على إيرادات ، وإذا يتفق أغلب المتخصصين في المالية العامة على أنه في حالة زيادة الرسم عن نفقة الخدمة فإن هذه الزيادة يشابه ضريبة مستترة . ويذهب آخرون إلى أن المبلغ الذي يدفعه الفرد مقابل خدمة معينة يمثل رسماً بصرف النظر عن زيادته على نفقة أدائها طالما هناك تناسب (تقارب) بين هذا الرسم وبين الخدمة التي يستفيد منها الفرد .

غير أن هذه النفقة لا يمكن قياسها . وبالتالي القول بأنها تتناسب مع المبلغ ، فضلا عن أن أهمية استهلاك الخدمة تختلف من فرد إلى آخر . وإذا إلى من الخلاف وجود الرسم بصرف النظر عن النفقة الناتجة عن استهلاك الخدمة ، على أن لا يكون مبالغا في مقداره . وبناء عليه فإن الجزء الزائد من المبلغ المدفوع عن نفقة أدائها ضريبة مستترة .

جـ- مقارنة بين الثمن العام والرسم

على الرغم من أن كلاً من الثمن العام والرسم يمثل ايرادا عاما تحرم الدولة بتحصيله لتغطية النفقات العامة ، الا ان لنهما التالي مختلفا ، ويمكن ابراز اوجه التشابه والاختلاف بينهما .

أ - اوجه التشابه : يتشابه الثمن العام مع الرسم ، في أن كلا منهما يدفع بقصد الحصول على نفع خاص يتمثل في الخدمة المقدمة من المرافق العام او سلعة من منتجات المشروعات العامة ، كما ان كلا منهما مساو لتكاليف الخدمة او السلعة المستهلكة او اكثر او اقل منهما ، وكذلك الاسباب التي تدفع الدولة الى فرض الرسم هي التي تدفعها الى تحديد ثمن منتجات (الفوسفور) بمقدار كثير او اقل من تكلفة انتاجها . واخيرا يتشابهان في ان كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة .

ب- ويختلف الثمن العام عن الرسم بانه يدفع مقابل النفع الخاص الذاتي من السلعة التي تبيعها المشروعات العامة ، في حين يدفع الرسم مقابل نفع خاص يقترن بنفع عام يعود على المرفق للمجتمع ، ويتحدد الثمن العام بناء على قوانين العرض والطلب في حال المنافسة الكاملة وقوانين الاحتكارات وقواعدها اذا كان هناك حالة من حالات الاحتكار المالي ، في حين يتحدد الرسم بناء على القانون او القرار الاداري وفي ضوء احتكار السلطة في تقديم الخدمة ، وبالتالي فان السلطة العامة تستقل بتحديد قيمته وبيان الاحكام القانونية التي تنظمه (٨) .

كذلك يدفع الثمن العام اختيارا ولا يستتبع الدولة ازاء مقابلته اتخاذ الحاكم يحق امتياز على اموال المشتري ، اوثنا يدفع الرسم جبرا وتتمتع الدولة في تحصيله بحق امتياز على اموال المدين . واخيرا تترتب اهمية الثمن العام لانتشار استخدامه بسبب رغبة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والعكس صحيح بالنسبة للرسوم كمصدر من مصادر الايرادات العامة حيث تتناقص اهميتها كما ذكرنا .

الفصل الثالث
القروض العامة

قد تحتاج الدولة في احيان كثيرة الى انفاق مبالغ كبيرة في وجه معين من وجوه الانفاق العام لا تتسع الايرادات الاعتيادية ، وبخاصة الضرائب ، بتمويلها . وفي هذه الحالة تلجأ الى القرض العام كوسيلة تحصل من خلالها على الموارد المالية اللازمة . وبهذا المعنى فان القرض مورد من موارد الدولة الاستثنائية على الرغم من انه لا يتسم بالدورية والانتظام والتجأ اليه السلطات العامة عادة لمواجهة ظرف استثنائي .

وتلجأ الدولة الى القرض العام في حالتين هما :

اولاً : عندما تبلغ الضرائب حدها الاقصى ، حيث يكون "المعدل الضريبي" قد بلغ حجمه الامثل ، وهذا يعني ان "المقدرة التكليفية القومية" قد استنفدت ، بحيث لا يصبح ممكناً لجوء الدولة الى مزيد من الضرائب ، والا كان سلوكها هذا مهدداً للنشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة .

غير ان اللجوء الى القروض – في هذه الحالة – لا يعطله استنفاد المعدل الضريبي للمقدرة التكليفية القومية ، لان ذلك لا يعني استنفاد المقدرة المالية للاقتصاد القومي بجميع مصادره . حيث يبقى بامكان الدولة ان تلجأ الى القروض العامة الاختيارية بمختلف انواعها العادية او الى الوسائل النقدية (الاصدار النقدي الجديد) .

ثانياً : عندما يكون للضرائب دور فعال اجتماعية مفيدة ، على قبيل بلوغ مستوى العدالة السابقة ، وهذا يعني ان للضرائب حدودها الاقتصادية وحدودها الاجتماعية تقيد قدرة الدولة على استخدامها . عندئذ يصبح القرض وسيلة فعالة بيد الدولة لتجميع المدخرات التي تعجز الضرائب عن القيام بها . وبالتالي فان عبء تمويل النشاط العام يصبح موزعاً بين الحاضرين والمقبلين بدلاً من قصره على فئة مكلفي الضرائب فقط . وبعد ذلك اختصر اهمية القروض العامة

باتوا مورد غير مستخلم لتمويل النفقات العامة ، وانما هي اداة فعالة من ادوات السياسة المالية ، وبالتالي الاقتصادية ، اي وسيلة لتوجيه الاقتصاد القومي بالشكل المطلوب استخدامها بغية تنمية انشطة الاغراض الاقتصادية للدولة ، في ضوء علاقتها بمستوى الدخل القومي ، ومدى تأثيرها عليه .

لهذا سنبحث تعريف القرض العام وتقسيماته ، وطبيعته ، وتنظيمه الفني ، واخيراً آثاره الاقتصادية .

١- القرض العام : معناه ، انواعه وطبيعته[٩]

يتحدد نطاق الدراسة في هذه الفقرة بالمقصود بالقرض العام ، ومدى تمييزه عن بعض ادوات الاخرى ، وانواع القروض العامة ، والتهيئة القانونية والاقتصادية له ، ان الهدف توضيح الدور الذي يمكن ان يلعبه القرض العام في الاقتصاد القومي ، والاساس الذي يستند اليه اطراف الالتزام الائتماني (المقرض والمقترض) .

أ- معنى القرض العام ومدى تمييزه عن صور اخرى للتمويل العام الاخرى

ب- تعريف القرض العام ومقارنته مع الضريبة

يعرف القرض العام بانه مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من خلال اللجوء الى الغير (الافراد ، المصارف ، المؤسسات المالية) وتعهد برده مع الفوائد المترتبة عليه خلال مدة محددة وفقا لشروطه .

يتضح من هذا التعريف ان القرض احد موارد الدولة الذي تختلف عن الضريبة على الرغم مما يجمعهما من بعض اوجه الشبه المشتركة . ومن ابرز هذه الوجوه ان الافراد هم الذين يتحملون اعبائها عبء كل منهما في التحليل الاخير – كما اوضحنا في تعريف الضريبة – فمن المعلوم بالنسبة للقرض ان الدولة عندما تقوم بتسديده ، ستقل هذه من قنوات الانفاق العام يتطلب تدبير الموارد اللازمة لمواجهته . وان الضرائب اهم هذه الموارد . ولهذا فان مكلفي الضرائب هم الذين يتحملون في

النهاية حيث القروض العامة في اغلب الاحيان من خلال تحمل العبء الضريبي . ويتشابه القرض العام مع الضريبة ايضاً في ان كلاً منهما يتطلب تدخل القانون . غير ان القرض العام يختلف عن الضريبة في سمات اخرى . فالضريبة تمثل مساهمة اجبارية تحصل عليها الدولة من المكلفين بصورة نهائية دون ان تلتزم عليها اية فوائد ، في حين يلتزم القرض العام - كقاعدة عامة - على اساس المساهمة الاختيارية من جانب المكتتب (المقرض) ، كما تلتزم الدولة برد المبالغ المكتتب بها ودفع فوائد عليها . كذلك لا تخصص حصيلة الضريبة الى انفاق معين ، وانما توضع مع الايرادات الضريبية الاخرى لتشكل سيلا واحدا يخصص للانفاق العام . في حين ان الاصل في القرض العام ان تخصص حصيلته لانفاق معين يحدده القانون .

الا ان وجوه الاختلاف هذه قد خفت وطأتها من جراء التطور الذي لحق المالية العامة . فقد يقترب القرض من الضريبة عندما تلجأ الدولة الى اصدار قروض اجبارية يلتزم المواطنون بالاكتتاب بها ، وقد تكون بلا فائدة ، او بفائدة رمزية ، بل وحتى بدون فائدة . وقد تقارع الدولة قرضا مؤجلا لا تلتزم بسداده خلال مدة معينة .

ب- مدى تميز القرض العام عن الاصدار النقدي

ان المفهوم المتقدم للقرض العام لا يهمل عنه الصورة الوحيدة للديون التي تلتزم الدولة بالوفاء به ، حيث يلاحظ انها تلتزم بالعديد من الديون والالتزامات المالية من خلال ادائها ووظائفها المختلفة . والتعويضات التي تدفع لمن تنزع ملكيته للمنفعة العامة ... وعلى الرغم من ان القروض تتفق مع هذه الالتزامات في انها دين يقع عبؤه على الدولة مكونة في مجموعها ما يعرف بالدين العام ، الا انها تختلف عنها اختلافا كبيراً من الناحية المحاسبية . فبينما تظهر الالتزامات الاخرى في الموازنة العامة للدولة في باب النفقات ، نجد ان القروض العامة تسجل في جانبي الايرادات والنفقات معا ، وان لم يكن ذلك في نفس الوقت . فهي تظهر في جانب الايرادات وقت تحصيل المبالغ المكتتب بها ، وفي جانب النفقات عند دفع فوائدها واقساطها .

وهكذا فان القروض العامة تعتبر جزء من الدين العام ، الا انها ليست الصورة الرئيسية له ، كما لاتتفق بجميع خصائصها مع صوره الاخرى ، وان جرى العرف على استخدام لفظ القرض العام كمرادف للدين العام ، كذلك فان القرض العام من الموارد الائتمانية في المالية العامة الحديثة .

وعلى الرغم من ان القرض من الموارد الائتمانية في الدولة ، الا انه لايستنفد جميع مصادر الائتمان فيها ، اذ ان بعضها – ولو نظريا – اللجوء الى الوسائل الاخرى في نطاق السياسة النقدية والائتمانية ، وبخاصة الاصدار النقدي الجديد .

يرتبط الاصدار النقدي الذي تقوم به الدولة بفكرة طبع نقود جديدة وارغام الجمهور على قبولها ، وبخاصة من داخل الدولة لحمولة قانونية ، وقد يدفع الدولة الى ذلك عجزها في حصيلة الضرائب ، او عدم رغبتها في الاقتراض من المصادر العادية (طرح سندات بانواعها) ، اذ تجد الدولة في اصدار العملات الورقية والمعدنية زيادة عما هو متداول طريقا سهلا للحصول على الدخل واختصارا ، ويبدو هذا التصور ماهو واقع فعلا من وجهة نظر التحليل الاقتصادي (النقدي والمالي) ، اذ ان اصدار نقود جديدة يمثل في حقيقته عبئا على الاقتصاد القومي ، لان وحدة النقد الجديدة هذه تعبر من قوة شرائية ، تفقد قيمتها ، اذا لم تجد سلعا وخدمات يطرحها الانتاج القومي ، وبذلك فهي تمثل عبئا يتبغي الوقاية به من خلال دعم القدرة الانتاجية في المجتمع قبل التفكير في امر تعبئة القوة الشرائية فيه بأي اصدار نقدي جديد ، والا تحقق الاتجاه العكسي المتسارع ، وهذا يعرض المجتمع لخطر التضخم ، وبالتالي انهيار النظام النقدي . وتتجلى هذه المخاطر اذا لجأت الدولة الى ضوابط التنمية في اقتصاد مرتبط بالاصدار النقدي(١٠) .

ولما كانت عملية الاصدار النقدي سلاحا ذا حدين ، فان الوظيفة في الاستفادة منه تقتضي التمسك بالتعادل ، بحيث يكون :

- الجهاز الانتاجي يتمتع بدرجة عالية من المرونة .
- هناك طاقات في عناصر الانتاج (معطلة) .

ولذا اضطرت الدولة لهذا السلوك فعليها ان تقوم بالاصدار النقدي على صوره

بدقات بسيطة ، بحيث يستطيع الاقتصاد القومي امتصاصها وبقاومة الاضطرابات التي يحدثها ، وان تتوقف هذه العملية اذا اتجهت الاسعار نحو الارتفاع تجنبا لخطر التضخم .

واذا كان الاصدار النقدي يمثل حلا سريعا ، فانه يعد من قبيل الوسائل المباشرة التي تلجأ اليها الدولة لخلق قوة شرائية جديدة ، وفقا لشروط معينة . وبالتالي تعد من قبيل الوسائل التدخلية المباشرة التي لاتخوض فيها الآن ، ولا سيما ترتيبه من نتائج ، لان ذلك مجال لدراسات اخرى . غير ان الاصدار النقدي قد يثير عجز الميزانية تحت وصف اخر ، (التلقائي منه بطبيعته او بمقتضيه الاساسية) ، وان كان ذلك يحدث بشكل غير مباشر ، يتمثل في تمويل الدين العام الناشئ عن القروض العامة التي تقوم ، عندما يتوسع المتعامل في عمليات هذه القروض بطريقة تؤدي الى زيادة عرض النقود ، من خلال التوسع في خلق الائتمان . فعندما يقوم البنك المركزي بشراء سندات القرض الحكومي من الدولة مباشرة او من سوق الاوراق المالية (في حالة وجودها) فانه يقوم بتسديد ثمن هذه السندات من خلال اضافة قيمتها الى رصيد الحساب الجاري في الخزانة ، او بشيك مسحوب على البنك المركزي نفسه لصالح البائع . وعندئذ يتسبب البنك المذكور – في الحالتين – في زيادة اولية لكمية النقود من خلال اصدار نقدي جديد بقيمة القرض . هذا بالاضافة الى ان هذه الزيادة الاولية ستؤدي الى زيادة الحتياطات البنوك التجارية ، حيث يضاعف النظام المصرفي هذه الزيادة الاولية عدة مرات (مضاعف الائتمان) ، يتوقف عددها على قوانين النظام المصرفي (نسبة الاحتياطي القانوني ...) والظروف الاقتصادية السائدة (مستوى النشاط الاقتصادي ...) .

٢- انواع القروض العامة

يختلف تقسيم القروض العامة باختلاف المعيار الذي يستند اليه كل تقسيم . ولذلك يمكن ان نميز ثلاثة انواع منها ، وعلى النحو الآتي :

أ- القروض الداخلية والخارجية

يكون القرض داخليا اذا كان المقرض الداخلي الذي يعقد معه القرض داخل الدولة. وهذا يتطلب توفر المدخرات الوطنية عن حاجة السوق المحلي للاستثمارات الخاصة ، بحيث تكون كافية لتمويلها لتغطية مبلغ القرض الداخلي ويطلق عليه احيانا (القرض الوطني) للاشارة الى حقيقة استخدامه ، كأن يكون ضروريا لمواجهة نفقات الحرب التي تقترضها الدولة ، او لتمويل مشروعات التنمية ، .. ان تخلي الدولة عن اموال تبقى خارجية ثقيلة . وبهذه الحالة لايتضمن القرض اية مزايا تمكنتيه كالفوائد المرتفعة .

اما القرض الخارجي ، فان المكتتبين هي مستقلة عن الذين يقيمون خارج الدولة . ومن ثم الاكتتاب فيه يطرح في السوق المالي الخارجي - حيث تتجه الدولة الى المدخرات الاجنبية في دولة اخرى ، او تلجأ الى مؤسسة من مؤسسات التمويل الدولي لاقراضها ، وغالبا ماتطلع الدولة على سندات هذا القرض بعض التسهيلات والمزايا بالاضافة الفوائد ، لتشجيع الافراد (المؤسسات الدولية) على منح الائتمان للدولة المقترضة ، وتتجه الدولة الى عقد القروض الخارجية عندما - يوجه عام - لاتكون هناك مدخرات او فوائض اموال وطنية كافية للقيام بالمشروعات التنموية الضرورية ، ومن ثم تزيد الاستعانة برؤوس الاموال الاجنبية على ان تستخدمها في بلدانها ، لا اصحابها الاجانب ، في عملية التنمية الاقتصادية ، واما لعدم كفاية حصيلة الدولة من العملات الاجنبية لتغطية العجز في ميزان مدفوعاتها .

وقد يتحول القرض الخارجي الى قرض داخلي او العكس ، حيث تعمد الدولة الى ذلك ، عند تحسن ظروفها وفوضاعها الاقتصادية ، فمثل لجأ الحرض . فتقوم الدولة او مواطنوها بشراء سندات القرض من الدائنين المقيمين في الخارج ، وقد يتحول القرض الداخلي الى قرض خارجي اذا ماتحولت ملكية السندات من الاشخاص المقيمين داخل الدولة الى ملكية اشخاص ينتمون الى دولة اخرى .

ب- القروض الاختيارية والقروض الاجبارية

الاصل في القرض العام ان يكون اختياريا . ويقصد بالقرض الاختياري ان يكون الافراد احرارا في الاكتتاب في سندات القرض من عدمه . حيث ان الفرد افضل من غيره على تقييم ظروفه الخاصة والاعتبارات المالية والاقتصادية المحيطة به من خلال المقارنة مع فرص الاستثمار المتاحة الاخرى .

وتستطيع الدولة تجاوز هذا الاصل عندما تلجأ الى اصدار قرض اجباري لتمنع الافراد فيه حرية الاكتتاب من عدمها ، حيث يجبرون عليه وفقا للاوضاع التي يحددها القانون . وغالبا ما يكون القرض الاجباري داخليا لان سلطة الدولة في فرض الافراد على الاكتتاب في قروضها تتعدد بداخل اقليمها . في حين يمكن ان يكون القرض الاختياري داخليا او خارجيا .

وقد تحول الدولة قرضا اختياريا سبق ان عقدته الى قرض اجباري . حيث تؤجل موعد تسديده ، دون ان تحصل على موافقة المقرضين على هذا التأجيل .

ويقترب القرض الاجباري من الضريبة لكنه يبتعد عن القرض الاختياري الى الدرجة التي يمكن اعتباره سعرا وسيلة وسط من وسائل الحصول على الايرادات العامة . وهذه الصفة هي التي تجعله اقرب شبها بالضريبة . وبخاصة اذا لجأت الدولة الى ذات القواعد المقررة في مجال الضرائب لتحديد المبلغ الذي يكتتب به الافراد رغما عنهم . الا انه يختلف عنها في عملية رد المبالغ المقترضة مع فوائدها الى المكتتبين به .

وهناك اسباب عديدة تدفع الدولة الى عقد القرض الاجباري منها :

- حالة ضعف ثقة الافراد بالدولة . بحيث لو كان الاكتتاب بالقرض اختياريا لما اقدموا عليه بسبب ضعف ثقتهم بالحالة الاقتصادية للدولة وخوفهم على ربط مع فوائد .
- الوضع الذي يسببه فيه التضخم وما يرافقه من اثار تؤدي الى ارتفاع مستوى الاسعار ، وتدهور قيمة النقود . حيث ترى الدولة ضرورة قصر الافراد على اقتراضها لتمتص جزءا من كمية النقود المتداولة للحد من اثار التضخم السائد .

ومع هذا وبالنظر لتطوره الاثار الناشئة من القروض الخيرية . فان الميل تميل الى تجنب الا في حالات الضرورة القصوى .

جـ - القروض المؤجلة والقروض المؤقتة

يعد القرض مؤجلا (دائما) اذا كانت الدولة لاتلتزم بالوفاء به مع فوائده خلال المدة المقررة . ويقرر هذه الصفة لصالح الدولة . حيث يجوز لها الوفاء بالقرض المؤجل في اي وقت دون أن يحق للمقرضين الاعتراض على ذلك .

في حين ان الدولة تلتزم بالوفاء بالقرض المؤقت (القابل للاستهلاك) في وقت محدد . ووفقا للشروط المتعاقد في ظل الاسعار . حيث تحدد رد القرض مع فوائده بعد مرور خمس او عشر سنوات من تاريخ صدوره . او تصنيفه بين تاريخين محددين .

وتتمتع الدولة في حالة القرض المؤجل بقدر كبير من حرية اختيار الوقت الملائم لها للسداد مع فوائده . كأن تنتهز فرصة يسير فائض في الموازنة تستخدمه في الوفاء او ترى ان احوال السوق المالية مناسبة من حيث اسعار الفائدة . حيث تتخلص من جزء من الدين في ظروف اقرار فوائد . الا ان القروض المؤجلة تنطوي على خطورة بالنظر الى انها لاتلزم الدولة بالسداد في وقت محدد . مما قد يغري الحكومات المتعاقبة على عدم تسديدها . وبالتالي تتراكم الديون على الدولة . وتزداد اعباؤها . وقد يؤدي ذلك الى تدهور احوالها المالية . وبخلاف القرض المؤقت الذي يفرض على الدولة ضرورة التسديد . وهذا يؤدي الى تحريرها من الديون في آجالها المحددة . مما يزيد من قدرتها على الاقتراض مرة اخرى اذا اقتضت الظروف .

وتقسم القروض المؤقتة الى ماياتي :

- قروض قصيرة الاجل تدفعها الدولة في نهاية فترة الاقتراض مثلة واحدة . وتستخدمها الدولة لسد عجز نقدي مؤقت خلال السنة المالية . حيث ينتج هذا العجز عن سبق تقدير النفقات على تحصيل الايرادات من ناحية الزمن . الامر الذي يضطرها الى الاقتراض لحين تحصيل الايرادات وحيث ان طبيعة العجز المؤقت

موسمية طارئة ، لذلك تتلافاه الدولة من خلال اصدار «الاذونات الخزانة العامة» اما في حالة وجود عجز مالي (زيادة حقيقية في النفقات عن الايرادات) فتعمد الدولة من خلال اصدار قرض لفترة قصيرة نظرا لعدم ملاءمة الظروف السائدة في السوق المالي لاصدار قرض لفترة طويل ، وهذا مانسميه (اذونات الخزانة غير العادية) وتقدم الدولة هذه الاذونات الى المؤسسات التالية ، البنك المركزي ، البنوك التجارية للحصول على قيمتها . ومن شأن هذه الاذونات ان تزيد من كمية النقود المتداولة .

ولايوجد حد فاصل بين القروض متوسطة وطويلة الاجل في المدى الزمني ، الا انه يمكن القول – بوجه عام – ان مدة القرض من سنة الى خمس سنوات ، والثانية عن خمس سنوات فاكثر . وتستخدم هذه القروض – عادة – لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية في النفقات الميهون الحربي .

واخيرا فان المجالس النيابية غالبا ماتعطي اهمية اكبر الى القروض متوسطة الاجل وطويلة اكثر من القصيرة الاجل .

٢- الطبيعة الاقتصادية والقانونية للقرض العام

ان تفهم الدور الذي يمكن ان يلعبه القرض العام في الاقتصاد القومي يتوقف على بيان طبيعته الاقتصادية والقانونية ، فضلا عن ان ذلك يعتبر الاساس الذي يستند اليه اطراف الالتزام (المقرض والمقترض) .

أ- الطبيعة الاقتصادية للقرض العام

تختلف وجهة النظر الاقتصادية لاداء القرض العام في ظل كل من الفكر التقليدي والنظرية الحديثة في المالية العامة . وذلك سنعرضهما تباعا .

– الفكر التقليدي : لقد رفض التقليديون لجوء الدولة الى القرض بسبب ايمانهم بمزايا الحرية الاقتصادية ، وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي الا في اضيق الحدود ، واهتم ظاهرة زيادة النفقات العامة لنسب اهتمامهم على تحديد المجالات التي يجب ان تلجأ الدولة فيها لاصدار ، وتلك التي تلجأ فيها القروض .

قال ادم سميث ان اقتراض الدولة يؤدي الى نقص في رؤوس الاموال المتاحة للافراد ، وان استثمارها لايكمل الاستثمار الخاص وانما يناقسه ، وذهب ريكاردو الى ان انفاق الدولة على حساب الانفاق الخاص المنتج وبالتالي قال ان على الدولة اذا اضطرت الى انفاق غير عادي تموله من الضرائب لا القروض .

اما ساي فقال ان الدولة تنفق مالتقترضه في اغراض استهلاكية في حين ينفق الافراد في اعمال انتاجية ، واضاف ، يضع ان تقترض الدولة اذا كان استعمال الافراد لما يقترضونه من اموال تغير منتج ، او كان اقتراض الدولة من المدخرات الاضافية (أي بسبب ايجاد المدخرات) اي اذا تعرضت المدخرات المتوج من الدولة(١١) .

لقد كان ايمان الفكر المالي التقليدي هذا انعكاسا طبيعيا لامرين ، هما : ايمان النظرية الاقتصادية التقليدية بتلقائية توازن التشغيل الكامل ، وعدم توسع الدولة الحديثة في اللجوء الى القروض العامة في مرحلة النمو الاقتصادي .

.. النظرية الحديثة : لقد انهار الفكر التقليدي اساسه الاقتصادي امام اكتمال الجهاز الانتاجي ، وانتشار الازمات الاقتصادية في الدول المتقدمة مما نتج عن بطالة عدد كبير من قوة العمل ، فرض ظهور فكر جديد تقرأ ضرورة تدخل الدولة اي مثل هذه الحالات وقد درج هذا الفكر بالنظرية الكينزية(١٢) .

لقد اتفقت النظرية الكينزية الدول المتقدمة التي تملك جهازا انتاجيا متقدما ومتعطلا موضوعاً لدراستها ، حيث تعد وبالقياس الى هذا الوضع ان النفقات الاستهلاكية والنفقات الاستثمارية من طبيعة متكاملة ، ذلك انهما يلزمان معا لضمان الطلب الفعلي الكافي لتحقيق التشغيل الكامل ، ومعنى ذلك ان النظرية الكينزية تعد الزيادة في النفقات بقصد التوسع في التدفقات الانتاجية ، خلافا لحالة الكساد الاقتصادي في البلاد المتقدمة ، وبذلك سقطت النظرية التي اقامها الفكر التقليدي في مجال تغطية النفقات العامة وذلك وفرض رفع الطلب الفعلي . وبالاضافة الى ذلك فان القروض العامة يمكنها ، حيث تقل فرص الاستثمار الخاص وتكون المدخرات عن حاجة السوق ان تجد لهذه المدخرات المعطلة فرصة التوظف ، وهو

عليه ضروريا لاستمرار النمو الاقتصادي ، وللتأثير بأنواع الأزمة الاقتصادية . وبالاضافة الى استخدام القروض في معالجة التقلبات الاقتصادي فان الدولة يمكنها ايضا ان تستخدمها في مكافحة التضخم .

ويتخلص مما تقدم الى ان النظرية الحديثة تستخدم القروض العامة كإحدى من ادوات السياسة الاقتصادية ، لتحقيق توازن التشغيل الكامل في الاتجاهين . الاول : لمعالجة البطالة ودعم القوة الشرائية ورفع الطلب الفعلي ، والثاني : لمعالجة التضخم والمحافظة على القوة الشرائية وخفض الطلب الفعلي بالاضافة الى ان القروض تلعب دورا مهما في التنمية الاقتصادية ، وبخاصة القروض الخارجية ، في الدول النامية بسبب النقص في الادخار ، وحاجة هذه الدول الى استيراد مستلزمات التنمية من الخارج .

ب- الطبيعة القانونية للقرض العام

من المعلوم ان القرض العام يتم من خلال تعامل ارادة شخص عام مقترض (الدولة ، والمقترض) ، وينتج عن هذا العقد ، وبخاصة القرض الاختياري ، التزام المقرض بتسليم مبلغ معين من المال ، والتزام المقترض بدفع اصل الدين مع الفوائد المستحقة عليه في آجال المقررة .

واذا كان الافراد والهيئات يقترضون من الغير سعيا على اساس الثقة الشخصية بهم ، او بيرهنون اراضيهم ، ... فان القروض العصرية تتميز ببعض السمات ، اهمها :

- الصيغ القرض يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها .
- لم تعد الدولة تقدم ضمانا او رهنا لما تقترضه ، وانما تضمن موارد الخزانة تسديد ديونها والفوائد المترتبة عليها .
- اصبحت القروض تأخذ شكل سندات تعطى للمقرضين ، بحيث يمكنهم التصرف بها .

وعلى الرغم من التعديلات الكثيرة التي تطرأ على تكييف طبيعة هذا العقد ، الا ان الرأي الراجح قد اعتبره عقدا من عقود القانون العام ، ويخضع لمبدأ

القواعد والاحكام التي تسري على تلك العقود . فهو عقد ملزم للطرفين يرتب حقوقا للمقرض (الدائن) والتزاما على المقترض (المدين) لايجوز المساس بها تحت طائل الطرق العادية .

وتتطلب الدساتير في معظم دول العالم ضرورة موافقة ممثلي الشعب على عقد القروض العامة ، حيث تتم موافقة المجالس النيابية على هذا العقد بقانون ، وهو قانون اجرائي من ناحية الشكل لا من ناحية الموضوع ، اي انه لايخلق قواعد قانونية جديدة . ولا يتضمن قواعد آمرة وانما هو مجرد موافقة السلطة التشريعية على قيام السلطة التنفيذية (الحكومية) بالعقد ابرام القرض بمبلغ معين وطبقا لشروط ومزايا معينة . اما مايتعلق بالشروط والتوضيح القانونية الاخرى للقرض ، كطريقة الاستدانة وانواعها وسعر الفائدة ، الى غير ذلك من التفصيلات فانها من شؤون الحكومة تقررها على النحو الذي تراه ملائما .

ويرجع اشتراط موافقة المجالس المشار اليها الى اسباب سياسية واقتصادية اهمها :

١- ضرورة موافقة المجالس النيابية على الايرادات العامة التي تحصل عليها الدولة وكيفية انفاقها لها . وهذا المبدأ يعني ضمنا انها (المجالس النيابية) تملك حق فرض الضرائب ، وان اجازت السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية اللجوء الى القرض دون موافقتها ، فسيؤدي الى ذلك كلما رفض البرلمان فرض ضرائب جديدة ، فضلا عن ان مناقشة البرلمان لمجال انفاق القرض تؤدي الى الحد من الاسراف الحكومي .

٢- ان مناقشة القرض العام تتيح للسلطة التشريعية والرأي العام الوقوف على مدى ثقة المقرضين بالدولة ، وبما يزيد من ثقة اصحاب الاموال في الاكتتاب العام من جهة ، وبما يمكن من الاعلان عن القرض ويساعد على نجاحه من جهة اخرى .

وبناء على ماتقدم فقد عمد بعض الفقهاء عملا تشريعيا ينظمه قانون ويلغيه آخر ، في حين عده اخرون عملا من اعمال السيادة لاتخضع الدولة فيه لسلطان ، فليس

هناك التزام قانوني . يجبرها على الوفاء بالتزاماتها ، بل يقع عليها التزام أدبي فقط في هذا المجال(١٢) . غير أن هذه الآراء منتقدة لأنها تزعزع الثقة بالدول وتهدر التعاقد ، فضلاً عن تضييع حقوق الأفراد التي تحميها القوانين الوضعية . فالقرض في جوهره عقد يتم باتجاه الإيجاب الصادر من الدولة وقبول المكتتب على نحو يظهر أثره في المتعاقد عليه .. الأمر الذي يفرض على الدولة احترام التزاماتها ، وما القانون إلا شرط لإجازة صدور العقد . وبالتالي يجب أن تخضع الدولة والأفراد لسيادة القانون دعماً للثقة في سندات القروض التي تصدرها الدولة ويقبل المكتتبون عليها تحقيقاً للأهداف المتوخاة .

ثانياً : التنظيم الفني للقروض العامة(١٣)

يتطلب عقد القروض العامة تنظيماً فنياً يتصل بعملية الإصدار ذاتها ، من حيث شروطها وطرقها المختلفة وانقضائها بانتهاء الأعباء المالية والتخلص منها . وعلى النحو الآتي :

١- شروط القرض العام وطرق إصداره

يقصد بعملية القروض العامة تلك العملية التي تحصل الدولة عن طريقها على المبالغ المكتتب بها في سندات القرض من المكتتبين فيه مقابل تعهدها بردها مع فوائدها وفقاً للشروط المنصوص عليها في عقد القرض . وقد لاحظنا أن إصدار القروض العامة يتطلب صدور قانون يتضمن موافقة السلطة التشريعية . وأصبح هذا مبدأ دستورياً في معظم دول العالم . ويستوجب شروط إصدار القرض العام وطريقه .

أ- شروط القرض العام

وهي مجموعة الأوضاع التي تحيط بإصدار القرض العام ، من حيث قيمته ، شكل سنداته ، وسعر هذه السندات ، والفائدة المقررة ، وأخيراً المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين .

- مبلغ (قيمة) القرض العام : قد يصدر قانون القرض العام بقيمة محددة (مبلغ معين) ، وقد تكون قيمته غير محددة ، فيصدر بمجرد الدولة المبلغ الذي يصدر به مقدما ويصدر السندات في حدود هذا المبلغ فحسب ، حيث ينقضي باب الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته ، أو بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب . وبغرض تحصيل مبالغ عند الاكتتاب تتجاوز هذه القيمة ، فان الدولة تتسع من القواعد بالتدرج الى تخفيضها . كأن تقرر تخفيض القيمة الاسمية طبقا لقاعدة حسابية واحدة تسري على كافة الافراد المكتتبين في جميع القروض ، مهما كان المبلغ الذي طلب القرض الاكتتاب به ، وقد تلجأ الدولة في تخفيض المبالغ الى مراعاة صغار المكتتبين الذين تتجاوز قيمة اكتتابهم حدا معينا ، فلا تخفض مقدارا ثابتا وانما تجري عملية التخفيض بالنسبة الى الاكتتاب الزائد عن هذا الحد .

وقد تحدد الدولة قيمة القرض ، وانما تحدد مدة معينة تقبل جميع الاكتتابات التي تقدم خلالها . ويحدث ذلك في حالة ما اذا كانت الدولة في حاجة الى اموال كثيرة ، او اذا خشيت ان يتعطل مبلغ القرض اذا هي حددته فيتأثر الائتمان العام والثقة بالدولة . وفي مثل هذه الاحوال تقبل جميع الاكتتابات مهما كان مقدارها الا اذا حدث في المدة المعينة . ويحدث ذلك في اوقات الحروب والازمات الاقتصادية التي تواجهها الدولة .

- شكل سندات القرض : تأخذ شكل سندات حكومية تصدرها الدولة ، ثم تطرحها لعملية الاكتتاب العام . وقد تكون اسمية او لحاملها او مختلطة . ويكون هذه السندات اسمية اذا اشتملت على اسم مالكها ، حيث يقيد الدولة بسجل خاص بالدين تقيد فيه اسماء المكتتبين في القرض العام ويودع في وزارة المالية ، ولا تنتقل ملكية هذه السندات الا اذا تم تقييد البيانات الواردة في السجل . كما ان قاعدة السند لا تصح الا لمن تكون الملكية مسجلة على اسمه . وبالتالي فانها تحمي اصحابها من السرقة والضياع ، غير ان تداولها غير مرن . ولا تعتبر الحكومة حاملها على اسم المالك لها ، وبالتالي فانها لا تخضع لشروط المذكورة في السندات الاسمية ، وتتداول الكثير منها بمجرد التسليم باليد (الحيازة هي الدليل سند الملكية) .

اما بالنسبة للسندات المختلفة فتختلف عملا وسعرا بين النوعين المذكورين أعلاه ، حيث تجمع مزايا السندات الاسمية فيما يتعلق بالتداول وعدم ثقل ملكيتها الا بعد شهر البيانات اللازمة في السجل ، ومزايا السندات لحاملها ، من حيث تسهيل القبض ، حيث يرفق بها كوبونات بقيمة كل منها بالفائدة التي تدفع لحاملها في تاريخ معين .

سعر الاصدار والفائدة : قد يضطر القرض الى اصدار بأحد سعرين : سعر التكافؤ او بأقل من سعر التكافؤ .

فاذا كانت القيمة (الاصل = القائمة) السند مائة دينار واصدرته الدولة بهذه القيمة يقال ان القرض قد صدر بسعر التكافؤ ، اما اذا اصدرته بأقل من ذلك ، فيقال انه صدر بأقل من سعر التكافؤ ، حيث يدفع المكتتب القيمة الاقل في حين يحصل على القيمة الاكبر . ويعد الفرق بينهما مكافأة تسديد هي الفائدة بالمعنى الاقتصادي ، وهذا ما يحفز الافراد على الاكتتاب بالقروض .

ان طريقة الاصدار بسعر التكافؤ في الحقيقة اذا كانت الاموال المطلوبة للاكتتاب بالقرض متوفرة في السوق المالي ، بحيث تعطي قيمة القرض بسهولة . وبعكسه يمكن ان يصدر بأقل من سعر التكافؤ لاغراء المكتتبين على الاقبال عليه .

اما سعر الفائدة ، فتراعي الدولة في تحديده جملة من الاعتبارات ، ابرزها :

حالة الاموال المالية (السوق الداخلي والاموال الاجنبية في حالة القروض الخارجية) ومركز ائتمان الدولة ، وحجم مبلغ القرض المطلوب ومدته ، واستعمال تغيير سعر الفائدة ، والمزايا التي تمنحها للمكتتبين . وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد . وقد جرى العمل على ان تدفع الفوائد السنوية المستحقة على السندات (بمعدل نصف الكل مرتين اشهر) حتى لا يضطر صغار المقرضين (المكتتبين في كمية قليلة من السندات) . اذا طالت المدة عن ذلك ، الى مواجهة القائمين بتسوية العبء المالي للقرض ، (الدولة من خلال مؤسساتها المختصة) ، اذا قصرت هذه المدة عن ذلك .

وفي جميع الاحوال ينبغي ان تكون الخزانة حريصة وحذرة عندما تقبل الوفاء الى اي من المكتتبين .

- المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين:

رغبة من الدولة في ترغيب الافراد على عملية الاكتتاب في سندات القرض العام التي تصدره تقرر تقديم مزايا وضمانات لتطمئنهم على الاقراض ، والاطمئنان على الاوضاع المحيطة به ، ومن اهمها : ضمانة السعر التي تتمثل بالمبلغ في القيمة الاسمية او الوسمية للسندات المكتتب بها ، وبجوائز اليانصيب التي تمنح لبعض السندات ، واعفاء السندات وفوائدها من الضرائب ، او اعفاؤها في تسديدها . وان الميزة الاخيرة لسندات القرض العام يطلع عليها درجة عالية من المسؤولة ، حيث يمكن للمقترض ان يستفيد بمثابة دفوع يمكنه التصرف بها في شتى احتياجاته ، والثاني يضفي عليها (السندات) اهمية كبرى .

ومن اهم المزايا والضمانات التي تقدمها الدولة للمقترضين ما يتعلق بتقرير هؤلاء ضد خطر انخفاض قيمة النقود ، اذ ان كثيراً ما يهتم الافراد من اقراض الدولة خشية انخفاض هذه القيمة ، وذلك ان الارتفاع المستمر في مستوى الاسعار ، يؤدي الى تعرض المكتتبين في القرض الى خطر الاحساس بانهم لا يحصلون عند ردّ قيمته لهم على نفس القيمة الحقيقية والمبالغ المقترضة وانت اقراضها . وتستطيع الدولة تلافي هذا الخطر عندما تلجأ الى تقرير سعر فائدة مرتفع جداً يعوض ما يحتمل ان يطرأ من انخفاض في قيمة النقود وما يترتب عليه من رد المبالغ المقترضة بقيمة اقل من قيمتها الحقيقية عند الاقراض ، ولكن يعيب هذه الطريقة انها تؤدي الى عبء مالي ضخم يقع على الخزانة العامة للدولة ، وهي تحدد خدمة الدين العام ، فضلاً عن كونها تتضمن اخلالاً من جانب الدولة بان تقدما سيتخلفن مرة لتقرير خلال مدة القرض ، وهذا مايقلل الثقة في اوضاعها المالية والاقتصادية ويدفع الى مزيد من التضخم ، او ربط قيمة القرض الحقيقية بمثال عيني ، حيث ترتفع قيمة الاخير بارتفاع المستوى العام للاسعار وبالتالي تكون هذه القيمة كفيلة للمكتتبات الحقيقية . ويمكن للدولة ان تختار هذا المثال العيني من بين بعض الانواع التي تستطيع اداءه دورها في تأمين المقترضين في هذه الحالة ، وعلى الاخص ربط القرض بالذهب او بالعملات الاجنبية .

فتلتزم الدولة في حالة ربط القرض بالذهب ، برد المبلغ الاصلي للقرض بقيمة الذهب من عملة او عملات على اساس قيمته بالنسبة للذهب عند سداد القرض وتتضمن عادة شروط ربط القرض بالذهب ان يكون قادرا على اتجاه الذهب الى الصعود عن المعدل ـ وبناء على ذلك ، وعند التفاوض قيمة الذهب الذي يربط به القرض ، فان الوفاء بقيمة المبالغ المقترضة يتم على اساس القيمة الاسمية لسندات القرض .

اما اذا تم ربط القروض بالعملات الاجنبية (اي بسعر الصرف) فعندئذ تختار الدولة احدى العملات الاجنبية الثابتة نسبيا ترتبط بها سعار القرض فترده على اساس قيمة هذه العملة عند السداد تجنبا لما قد يطرأ على قيمة العملة الوطنية من انخفاض ، وبهما تعهد الى المقرضين ـ في هذه الحالة ـ مبالغ القرض بقيمة اكبر اذا ماكانت العملة الاجنبية قد ارتفعت خلال الفترة من بداية القرض الى وقت تسديده .

اما عندما يربط القرض بالارقام القياسية للاسعار فان الدولة تختار ربط قيمة القرض في هذه الحالة باسعار بعض السلع المختلفة التي تدخل في تكوين الارقام القياسية للاسعار ، فترد هذه القيمة الى قيمة هذه السلع عند الوفاء بالقرض للمقرض .

ويعد الاسلوب الاخير (المستوى العام للاسعار) من افضل الوسائل لربط القرض به نظرا الى انه معيار واقعي يحيط باتجاه مستوى الاثمان خلال مدة القرض ، فاذا اتجهت هذه الاسعار نحو الارتفاع ، ترد الدولة القرض على اساس حجم التضخم الذي طرأ على اسعار السلع التي تدخل في الحساب عند قياس التغيرات الاجمالي بصفة عامة . بالاضافة الى ان اسعار الذهب والعملات الاجنبية قد تكون متغيرة في ظل ظروف اقتصادية غير طبيعية مما يجعلي امتكاساً غير دقيق لقيمها بالاضافة الى المحذور الذي يقعه ربط القرض بالعملات الاجنبية فيما يتعلق بالانحياز بالاصل الوطنية وما يترتب على ذلك بالاضافة للمضار الاقتصادية من خفض السيادة والمشاعر الوطنية .

ب- طرق اصدار القرض العام

تستطيع الدولة ان تلجأ الى عدة طرق لاصدار قرضها العام ، منها ، الاكتتاب العام ، الاكتتاب المصرفي ، الاكتتاب بالزايدة ، والاصدار بالبورصة ، وهي :

– الاكتتاب العام المباشر : وبموجب هذه الطريقة تتولى الدولة بنفسها طرح سندات القرض العام للاكتتاب بها مباشرة وتقديمها الى من يطلبها خلال مدة معينة بداية موعد الاكتتاب ونهايته ، وشروط القرض والمزايا التي تمنح للمكتتبين به ، ويقدم من يرغب بالاكتتاب بشراء السندات من البنوك التجارية او المركزية او وزارة المالية ومكاتب البريد . وتتميز هذه الطريقة بانها توفر على الدولة المبالغ التي تحصل عليها البنوك في حالة ما اذا قامت باصدار القرض ، وتتمكن الدولة من بسط رقابتها الفعالة وسيطرتها على عمليات الاصدار ، مما لايتيح الفرصة للمضاربة بسندات القرض من خلال تخفيض المبالغ التي يطلبها كبار المكتتبين بهم عدم الحماس بطلبات اسناد المقترضين . ويتطلب اللجوء الى هذه الطريقة ان تتوافر للافراد ثقة كافية في مالية الدولة . غير ان مايعيبها خطر عدم تغطية القرض بالكامه مما قد ينقص من الثقة في مالية الدولة . كما قد لاتكون الدولة على دراية كافية من الناحية بأحوال السوق المالي والنقدي مقارنة بوضع البنوك والمؤسسات المالية الاخرى ، وبالتالي فان هذه الاخيرة اقدر منها في عملية طرح السندات للاكتتاب .

– الاكتتاب المصرفي : تبيع الدولة بموجب هذه الطريقة الى البنك (البنوك او المؤسسات المالية ...) عن جميع سندات القرض مقابل مبلغ معين ، ومن ثم يترك البنك حرية بيع السندات للجمهور مباشرة ، او في سوق الاوراق المالية بالسعر الذي تحدده هذه البنوك . وتتميز هذه الطريقة بانها تتيح للدولة الحصول بسرعة على المبلغ الذي تريد اقتراضه ، الا ان مايعاب عليها ان الدولة تتنازل عن السندات بسعر منخفض من اجل اتاحة الفرصة للبنوك لتحقيق الربح الذي يفوق كثيرا ماتحصل عليه نتيجا او المبتدئات بها الدولة في طريقة الاكتتاب العام ، حيث انه بموجب الطريقة الاخيرة – كما اوضحنا – تقتصر الفائدة التي تحصل عليها البنوك من الدولة على عمولة بسيطة ، اما في حالة بيع السندات للبنوك ، فانه يترتب عليها حرمان الدولة

من جهة ، يتمثل في الفرق بين المبلغ الاسمي للقرض وما تحصل الدولة مدينة به للافراد مالكي السندات واصحاب الحق فيها (فضلا عن التزامها بدفع فوائده على هذا الاساس) والمبلغ الذي عليه البنوك فعلا للدولة ثمنا للسندات المباعة لها .

- الاكتتاب عن طريق المصارف يتضمن ايضا (بالاضافة الى البيع للمصارف) قيام المصارف بتوسيط لتصريف السند امام الخزينة او البنك المركزي مقابل عمولة فقط في حين يحتفظ المجهز بالفائدة المحددة على السند .

- الاكتتاب بالمزايدة : تتلخص هذه الطريقة بقيام الدولة بعرض سندات القرض على من يرغب في شرائها : الجمهور ، البنوك ، ... المزايدة دون ان تحدد سعرا أدنى للقرض وقد تقبل الدولة - في هذه الحالة - الاكتتاب في سندات القرض بسعر دون سعر التعادل ، الذي يمثل المبلغ الاسمي الذي يصدر به السند . وتسعى الدولة بذلك الى تحقيق الفائدة التي اشرنا اليها ، وتتمثل في قبول شراء سندات القرض بأقرب الاسعار من السعر الاسمي . فقد حددت الدولة سعر التعادل بـ (١٠٠) دينار ، واعلنت قبولها للاكتتاب في القرض بسعر (٩٠) ديناراً للسند كحد أدنى ، وهو سعر التعادل . فاذا زادت المبالغ المطلوب بالاكتتاب بها عن مبلغ القرض ، فانها توافق على طلبات الاكتتاب التي تتضمن أعلى الاسعار .

- الاسعار في البورصة : اذا لجأت الدولة الى اصدار القرض العام في البورصة ، فتكون قد سلكت على غرار ماتفعله الشركات الخاصة ، حيث تعرض سندات القرض للبيع في سوق الاوراق المالية (البورصة) وتبيعها بالسعر الذي يحقق مصلحتها كل يوم . وتمتاز هذه الطريقة بانها تتيح للدولة مقايضة التقلبات في اسعار البورصة . الا ان مايعيبها انها محدودة المدى ، بسبب عدم استطاعة الدولة ان تعرض كمية كبيرة من السندات للبيع في وقت واحد ، والا انخفض سعرها .

٢- انقضاء القرض العام

يقصد بانقضاء القرض العام (اطفاءه) ، انتهاء العبء المالي المترتب على الدولة بسبب اداء الخدمة التي يتمثل بالفائدة واصل المبلغ المقترض .

ويتم انقضاء القرض بطريقتين ، اولهما ، التخلص من الدين العام الناتج عن

القرض كلية بالوفاء به . وثانيهما : استهلاك الدين الذي لايمكن ان يكون محلا من الوفاء الجزئي له .

أ- وفاء القرض العام

ويعرف المعلك الطبيعي لاستهلاك الدين العام (القرض العام) . ويقصد به تسديد جملة واحدة من خلال رد القيمة الاسمية للسندات الى اصحابها . وثانيا ما يقتصر الوفاء - بهذا المعنى - على القروض التي تتخلص الدولة من عبئها المالي من الموارد العادية (القروض قصيرة الاجل وبعضها قليلة) . اما القروض المستهلكة بواسطة الاجل وبواسطة الاجل ، فلا تلجأ الدولة الى الوفاء بها دفعة واحدة . وانما تستهلكها على مدى سنوات .

ولا تعتد الدولة بوجود الاستهلاك في حالة القرض الموبد ، حيث تستطيع الوفاء به متى ارادت ، لان شرط عدم الوفاء الذي يحد من سلطة الدولة لا يعنيها ، ولها ان تتنازل عنه متى وجدت ان ذلك يحقق مصلحتها . على ان الاجدر من هذا الدين يكون بطريقة الاقساط وليس بطريقة السداد الكامل بالنظر لاستمرارية حياتها . في حين ان الاصل في القروض الاجل ان يعتد في مورد استهلاكه طريقة الايداع المقررة في عقد القرض ، غير ان الفقه الفرنسي يختلف فيما اذا كان يجوز للدولة ان تفي به قبل حلول ميعاده . فالبعض لايجيزه لان الاجل في هذا النوع من القروض مشروط لمصلحة الدين ومصلحة الدائن معا ولا مناص في هذه الحالة اذا ارادت الدولة الاحتياط لتفسها بحق الوفاء قبل الميعاد ، (او بتقصير طويلته) من ان تنص على ذلك في شروط القرض ذاته . ويذهب البعض الاخر الى عكس ذلك ، فيقول ان للدولة حق الوفاء بالقرض قبل حلول ميعاده . ويعتبر من يرون ان القرض العام وان كان يتضمن علاقة قانونية بين الدولة ودائنيها غير انه لايخرج في جوهره من كونه عملية اكتتاب تقوم بها سلطة عامة للسحب سير الاداء الحكومية ، ولهذا فهو يخضع في تكييفه لمقتضيات المصلحة العامة ، وبالتالي فان للدولة ان تفي به قبل ميعاده دون حاجة الى النص على ذلك في شروط القرض .

ب- استهلاك القرض العام

يقصد باستهلاك القرض العام سعي الدولة للتحرر منه تدريجيا من خلال تسديده الى حامليها بصورة دفعات متتالية ، تتم خلال فترة محددة تتضمنها شروط اصدار القرض ، وله يترتب على اليه في عملية الاستهلاك فانه تتناقص المبالغ التي تلتزم الدولة بردها وفاء لقيمة القرض فقط ، وانما تتناقص مبالغ الفائدة المقررة تناسبا يتناسب مع نسبة السندات المستهلكة من القرض ، ويتم استهلاك القروض تدريجيا وخلال فترة محددة ومن خلال اساليب محددة ، الا ان استهلاك القرض العام يتطلب توافر الاموال اللازمة التي تتيح للدولة دفع قيمة السندات لاصحابها ، وتختلف طرق تدبير هذه الاموال باختلاف الدول وتباين الظروف التي تمر بها كل دولة .

- اساليب استهلاك القرض العام : هناك عدة اساليب فنية لاستهلاك القرض العام ، تستطيع الدولة اتباعها ، وهي :

الاستهلاك على اقساط سنوية محددة : وهذا هو اكثر الاساليب الفنية استخداما في استهلاك القروض ، وتدفع الدولة بموجبه جزءا من قيمتها الاصلية لحملة السندات سنويا ، بالاضافة الى الفائدة المستحقة عليها ، الى ان يتم استهلاك السندات بعد مدة من الزمن ، غير ان مايعيب هذا الاسلوب انه يؤخر عملية دفع قيمة السندات لاصحابها ، وقد تكون قيمة الاقساط السنوية قليلة بحيث لايحقق ميزة للدائنين الذين قد يفضلون ، اما ايقاعهم مكتتبين بمبالغ كبيرة تستحق عليها فائدة سنوية او قبض قيمتها بصورة كاملة للاستفادة منها في مجال اخر . ولذلك لاتسلك الدولة هذا الطريق الا اذا كان المقرضون مؤسسات مالية او شركات تأمين ، بحيث لاتتضرر فيما لو استردت القرض في صورة اقساط سنوية خلال مدة محددة .

- الاستهلاك بطريق القرعة : ويتم عند حلول اجل الاستهلاك ، حيث يجري اخراج نسبة معينة من السندات في كل سنة عن عملية (قرعة) وتسديد قيمتها لاصحابها كاملة ، وتتكرر هذه العملية الى ان يتم استهلاك جميع السندات . ويعاب على هذا الاسلوب تضمنه عنصر مفاجأة للدائنين الذين تخرج سنداتهم في القرعة ويستردون قيمتها .

- الاستهلاك من خلال تدخل الدولة لشراء السندات من سوق الاوراق المالية (البورصة) : ويتم ذلك عندما يكون سعر السندات في البورصة اقل من سعر التعادل ، او ان قيمتها دون القيمة الاسمية الاصلية ، وتربح الدولة من عملية الشراء هذه الفرق بينهما ، الا انه ليس بامكان الدولة استهلاك عدد كبير من السندات بسبب ان اقبالها على شرائها من البورصة يؤدي الى ارتفاع ثمنها ، اما اذا كانت اسعار السندات في البورصة تتجاوز سعر التعادل (تزيد عن قيمتها الاسمية الاصلية) ، فان الدولة تحجم عن استهلاكها بطريق الشراء من البورصة لان ذلك يجعلها تدفع قيمة اعلى من اصل الدين عند استهلاكه بهذه الطريقة ، وعندئذ ربما يكون من مصلحة الدولة ان تستعين باسلوب الاستهلاك بالقرعة لتجنب دفع مبلغ يزيد عن القيمة الاسمية للسندات .

- تدبير الموارد لاستهلاك القرض العام : تسعى الدولة الى التخلص من عبء ديونها العامة من القروض كلما امكنها ذلك من خلال تدبير الموارد اللازمة لتغطيتها ، وتتمثل الطرق التي تستعين بها الدولة فيما يأتي :

الاقتطاع من ايرادات الموازنة : قد يكون مصدر هذه الايرادات هو الفائض الناشئ عن زيادة الايرادات على النفقات ، مما يتيح الفرصة لتسديد الدين العام والتخلص من عبء استهلاكه ، وربما يتحقق هذا الفائض مع الزيادة في حصيلة الضرائب وهذه هي الحالة التي يقال فيها ان القرض ضريبة مؤجلة . وقد يتضمن المشرع مبلغا معينا يضاف الى فائض الموازنة سنويا بهدف استخدامه لاستهلاك القرض العام ، او لتخصيص بعض الايرادات لخدمة الدين العام واستهلاكه .

غير ان فكرة التخصيص هذه تؤثر في ان المركز المالي والاقتصادي للدولة ضعيف ، فضلا عن تعارض هذا الاسلوب مع مقتضيات الملائمة والسلطة التقديرية التي تتمتع بها الدولة عندما تحاول تحقيق التوازن بين موازنتها العامة ، وسياساتها الاقتصادية على المستوى القومي .

ثالثاً : الآثار الاقتصادية للقروض العامة(١٥)

تمثل القروض العامة موردا استثنائيا ، وتؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة ، اذ ان الأسباب التي تدفع الدولة اليها قد أصبحت كثيرة ومتنوعة . وتختلف الآثار الاقتصادية للقروض بوجه عام عن آثار الضرائب ، لأسباب عديدة ، منها : أن القروض اختيارية أصلا ، بينما الضرائب اجبارية ، وان القروض لا يترتب عليها نقص في ثروة الافراد ودخولهم كالضرائب ، وانما يترتب عليها تغيير في شكل تلك الثروة او الدخل ، وان مجموع الاموال المقترضة يختلف عن المصدر الذي تدفع منه الضريبة . وتتوقف الآثار الاقتصادية للقروض على عوامل متعددة منها نوع التنظيم الفني الذي يتبعه هذه القروض ومصدر الاموال المتحصلة منها ، وتلك التي تستخدم في تغطية عجزها ، وطبيعة كل من النفقات العامة التي تمولها القروض (استهلاكية او انتاجية) والاموال اللازمة لخدمة الدين الناشئ عنها . وهناك لابد من توضيح المراحل التي يمر بها القرض العام حيث ان لكل مرحلة آثارها الاقتصادية : فمرحلة الاقتراض ، مرحلة انفاق الاموال المقترضة ، مرحلة تسديد الدين . ومن ثم ومن اجل استكمال الصورة يتطلب بيان الآثار التي تسببها هذه القروض على الاقتصاد القومي ، ويتوقف ذلك بصفة اساسية على المصدر النهائي للاموال المقترضة ، وذلك لان الطبيعة المختلفة لكل مصدر إكتتاب تتجلى من خلال الآثار ، فاذا كان المصدر هو مدخرات الافراد والهيئات الخاصة ، فتكون الدولة قد حصلت على جزء من القوة الشرائية المتداولة في الداخل ، وقد يتمثل في قوة شرائية جديدة (داخلية-اجنبية) ، تضاف الى السيولة المتداولة حيث يقوم الاقتراض العام بخلقها ، او عن طريق نقل قوة شرائية اجنبية إتجه تصرف الدولة في حالة القروض الخارجية .

وبناء على ماتقدم يثور تساؤل عمن يتحمل في النهاية العبء المالي الحقيقي لهذه القروض ، وبخاصة الداخلية ، أهو الجيل الحاضر ام الاجيال القادمة ، وسنبحث الآثار كما يلي :

أ- الآثار المترتبة على عملية الاكتتاب

تتوقف الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض في مرحلة الاكتتاب على مصدر الاموال المقترضة . اذ تقترض الدولة من الافراد (أو الهيئات المالية ...) ، أو من البنوك (البنك المركزي والبنوك التجارية) أو قد تقترض من الخارج .

وبذلك فان الاقتراض يجد مصدره ، اما في التوسع الائتماني ، او تدفق الأموال الاجنبية . وللطبيعة كل من ذلك يترك آثاراً مختلفة على مرحلة الاكتتاب :

ب- أثار الاقتراض من رأس المال الخاص والتوسع في الائتمان

اذا لجأت الدولة الى رأس المال الخاص ، فعادة ما يكتتب الافراد في سندات القروض العامة من مدخراتهم التي تنتظر الاستثمار ، أو من حصيلة مالديهم من سندات المشروعات الخاصة ، وتكتتب بها ايضا الهيئات الخاصة (من المؤسسات المالية كشركات التأمين وبنوك الاستثمار) . ويترتب على استدانة الدولة بهذا الأسلوب انتزاعها لجزء من القوة الشرائية التي سبق ان كانت داخلة في التداول ، الامر الذي يحدث آثارا انكماشية تتصل بالادخار والاستهلاك والاستثمار . ولا يؤثر هذا الاقتراض العام في حجم الاستهلاك بشكل كبير الا اذا تضمنت السندات مزايا تشجع الافراد على زيادة الادخار ، او لجأت الدولة الى القرض الاجباري ، حيث يقلص الافراد حجم استهلاكهم . اما الاستثمار ، فيصرف النظر عما يلحق القروض من انفاق قلن الربما انكماشي بسبب ماترتب على الاقتراض العام من انخفاض في كمية الاموال التي يدخرها الافراد والمعدة للتوظيف . وبخاصة اذا اشترت المؤسسات المصرفية كشركات التأمين او غيرها من المؤسسات المالية المتخصصة الاخرى .

واما اذا استعانت الدولة بالمؤسسات المالية المتخصصة كالبنوك التجارية والبنك المركزي ، فان الاموال المقترضة يختلف حجمها حيث لا تستمد الدولة مبالغ القروض من مدخرات موجودة فائضة عن مدخول عملية ، وانما من توسع نقدي وائتماني يضيف قوة شرائية جديدة ، ويترتب على ذلك زيادة التداول النقدي فيما القدرة التظام المصرفي على خلق الودائع ، حيث تتوقف هذه القدرة على تضافر عوامل كثيرة .

اقتصاد : الرغبة الحقيقية للافراد في ايداع اموالهم لدى البنوك ومدى اقبالهم على الاقتراض منها . واحتفاظ البنوك باحتياطي يقل عن نسبة الودائع الحسابية . واخيرا ، وليس آخرا ، هي السياسة النقدية للبنك المركزي ومقدار نشاطه هذه الدوافع مجتمعة الى مضاعفة البنوك لحجم ودائعها . ولكن يجد من هذه القوة في خلق الودائع عدة عوامل منها : قلة اقتناء الوعي المصرفي ، وميل الافراد الى اكتناز النقود والسيولة النقدية غير المواتية .

وفي هذه الحالات فان القوة الشرائية الجديدة تختلف الى حد ما عن تلك التي كانت موجودة في المتداول من قبل . ولا يترتب على الاقتراض من البنوك التجارية في الظروف العادية اية آثار تضخمية - بسبب ان القوة الشرائية التي تستخدمها في انشاء السلعات العامة جديدة وفائضة عن التوسع في الائتمان ، ولا ينتقص من القوة الشرائية الموجودة فعلا . ويعني ذلك ان الاستثمار العام لا يتأثر بالاقتراض العام بل قد يكون على العكس من ذلك حيث يحدث اثارا توسعية ، طالما لدى هذه البنوك احتياطات نقدية زائدة . اما اذا لم يكن لديها مثل هذه الاحتياطات فان عملية شرائها للسندات العامة يسمح على حساب التوسع الائتماني ، وبمقدار تنحية الافراد عن اكتنابها في القروض العامة ، مثلما اثار الترتيب على الكتاب المحاسبات المالية الخاصة المذكورة اعلاه .

ويقترب من هذه الاثار القوة الشرائية التي تحصل عليها الدولة من خلال الاقتراض من البنك المركزي ، اذ هي غير القوة الشرائية التي بيد الافراد ، ولا على حساب الاوعية المخصصة للقروض العامة ، بالتالي فان لها المجال من الاقتراض آثاره التوسعية .

ولو قارنا هذه الاثار بتلك الناشئة عن جباية الضرائب لرأينا ان للاخيرة آثارا انكماشية كبيرة على الاستهلاك والاستثمار بعكس القروض التي تكون آثارها الانكماشية - كما رأينا - محتملة على الاستهلاك ومحصورة على المستثمرين ، بل قد تكون هذه الاثار توسعية احيانا .

الا ان الفكر المالي الحديث قد وضع حدودا للدولة حتى لا تلجأ الى هذا التمويل .

التوسع في الانتمان . ممنوع عليها التوجه اليه اذا كان الاقتصاد القومي يتجه بطبيعته نحو الاستخدام الكامل . كما يجب وقف التمويل من خلال هذه القناة اذا بلغ الاقتصاد القومي هذه المرحلة لتجنب الاثار التضخمية على ارتفاع الاسعار فهو ليس وسيلة علاجية وليست الحصول على الموارد .

ب- الاقتراض برؤوس الاموال الاجنبية ...

تشكل القروض الخارجية بوجه عقبيا من الناحية الاقتصادية بالنسبة للدولة الدائنة والمدينة على حد سواء . بالنظر لما لها من اثار مزدوجة خاصة . ويترتب على منح القروض الناتجة من قبل الدول الاجنبية او احدى الهيئات الدولية المتخصصة في مجال الاقراض لدولة معينة . وضع قوة شرائية تحت تصرف الدولة المقترضة لتستعين بها في تغطية لرصدتها من العملات الاجنبية . او لاستخدامها في شراء سلع من الخارج . وتؤدي هذه القروض (على فرض حسن استخدامها) الى تحسين مركز ميزان مدفوعاتها في كلتا الحالتين . ومن المعروف ان مصدر رؤوس الاموال الاجنبية هذه هو القوة الشرائية المقتطعة من الخارج . حيث تأخذ شكل سلع او خدمات توضع في متناول الدولة المقترضة . فاذا استخدمت بها في الشكل الاول خفضت عرضها النقدي من العوامل الانكماشية مما يتيح امكانية التوسع النقدي . اما اذا استخدمت حصيلة القرض في شراء سلع وخدمات . فان الاثار التي تترتب على ذلك تختلف تبعا لنوع السلع المستوردة . فاذا كانت هذه السلع استهلاكية فانها تزيد من عرض السلع ويمكن استعمالها كأداة فعالة لعلاج الاسعار في الداخل . اما اذا كانت السلع انتاجية فتمكن من التوسع في الاستثمار ورفع مستوى الدخل .

ج- اثار انفاق الاموال المقترضة من الداخل والخارج

قد تنفق الدولة حصيلة القروض الداخلية في الداخل او الخارج . كما قد تنفق حصيلة القروض الخارجية في الداخل كما في اثارها :

أ- الآثار التوزيعية على انفاق القروض الداخلية

عندما تقوم الدولة بالاقتراض من الداخل فقد تنفق حصيلة القرض الداخلي في الداخل ، كما انها تنفقه في الخارج ، وفي كلا الحالتين تترتب على ذلك آثار معينة .

ففي حالة انفاق القرض الداخلي داخل حدود الدولة ، فانه يترتب على ذلك مجموعة من الآثار التوزيعية اكثر عند الانفاق حصيلة القروض ، ويزداد مقدار هذه الآثار اذا كان مصدر الاموال المقترضة اموالا غير موظفة (عاطلة او مكتنزة) . او اموالا خلقتها البنوك التجارية والبنك المركزي (عن طريق التوسع في الائتمان) ، ففي هذه الحالة ينضاف هنا طلب الدولة للسلع والخدمات (الطلب العام) الى طلب الافراد بدلا من ان يحل محله (كما كان مصدر القرض اموالا مستخدمة في الانتاج او الاستهلاك) . وعندما ينفق الدولة حصيلة القرض فتنقل ودائع الدولة الى الافراد ، فتزداد جملة ودائع البنوك . يضاف الى ذلك ان جزءا من السندات التي اشتراها الافراد والهيئات المنتجة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك ، وبذلك يستعيد جملة السندات جانب من القوة الشرائية التي استعملوها في شراء السندات عن طريق التوسع في الائتمان . وبتنافس المقترضين والدولة المقترضة على السلع والخدمات . فاذا كان هناك مقدار كبير من القوة الانتاجية عاطلا ، وعدد كبير من العمالة العاطلة اثناء الفترة التي يتم فيها انفاق حصيلة القرض ، فان زيادة الطلب الناشئة عن بيع سندات القرض الى البنوك وعن القروض التي تقدمها البنوك على السندات التي اشتراها الافراد قد تؤدي الى زيادة الانتاج ، ولا يكون اثر انفاق الاموال المقترضة على مستوى الاسعار كبيرا ، اما في حالة العكس ، فان زيادة الطلب تؤدي الى ارتفاع الاسعار ارتفاعا تضخميا . اما في الدول النامية فانه قد يتعرض للتضخم اذا انفقت الاموال المقترضة في تكوين رؤوس الاموال ، اي في زيادة معدل تراكم رأس المال ، حيث تقوم الدولة بدور ايجابي في التنمية الاقتصادية ، بالنظر الى ان عملية التصنيع تجعل الايدي العاطلة عن الزراعة وعن انتاج سلع الاستهلاك ، فيقل انتاج السلع الاستهلاكية مع زيادة الطلب عليها . وترتفع مستويات الاسعار ، وعلى التضخم اذا ادخل في الاعتبار ارتفاع ميل الهدى

الاستيراد من الطبقة الحاكمة . وهي منخفضة الدخول عادة .

أما إذا انتفت حصيلة القروض الداخلية خارج القيم للدولة ، فإن القروض تأخذ شكلا آخر يختلفا في مقابلة مع الأفراد والقروضات الخاصة على المنتج والخدمات في السوق الداخلية . أما في حالة إنفاق حصيلة القروض الداخلية خارج القيم للدولة (أي في حالة أن حدوثا في الخارج من الحالة السابقة) ، فإن تصرف الدولة على هذا النحو لا يترتب عليه مقابلها في مقابلة مع الأفراد والقروضات الخاصة على المنتج والخدمات في السوق الداخلية . وبما أن تكون توزيع مقابلات القروض قد يؤدي الدولة التجارية ، وتكون هذه قد اشترتها بقروض داخلية من طريق الاقتراض ، فإن المقترضين الأفراد في المقابل لا يستحوذون القوة الشرائية كلها التي اقترضوها الدولة ، لأن لن يعني حصة المنتج والخدمات وصولا لاستغلال أموالهم فيستحيل لا يقترضون عليها . أما المبلغ الذي ، وهم من يؤدي القروض عليها ، لا تقترضهم الدولة إلا جزءا من قوة مشترياتهم ، ومن ثم تنقل القوة الشرائية التي في أيدي الأفراد ، ويضطرون طلبهم على السوق الداخلية ، وبذا الانخفاض تطلب الدولة على تلك السوق أن أنها تدفع ما اقترضته في الخارج ، فيكون أثر مثل هذا القرض حينئذ أنه يختلف من ضغط الشراء على السوق الداخلية ، وهذا ما يقلل من أثر التضخم الذي قد ينتج من عوامل التمويل ، أو يحدث الكساد ، أو يترتب عليه الرجوع في الانتعاش الاقتصادي ، بسبب القروض الداخلية الأصل ، وإلى جانب ذلك فإن عملية تمثل حصيلة القروض الداخلية في الخارج ، تؤدي أثر آخر يتمثل بعلاقة الدولة الاقتصادية مع الخارج ، ومن أبرز هذه الآثار ، أنه ينشأ عما تقترضه الدولة من الخارج كل أشكالي من الالتزامات مستحقة على مواطنيها ومؤسساتها المالية في الداخل ، يكون لها نفس الأثر الذي يكون لو أن الدولة تصاريحها في الأصل عن حيازة السندات الدولة التي تجري المدفوعات الخارجية . وبهذا فإن قيام الدولة بتسديد في غير صالح الدولة مع ما يترتب على ذلك من آثار التجارة الخارجية .

ب- الآثار التوزيعية على الانفاق الحكومي الخارجية في الداخل

تختلف الآثار وفقا لوجهة استخدام مبالغ القروض - كما اوضحنا - حيث تكون ذات قيمة تأسيسية او انمائية ، فضلا عن تأثيرها على هيكل الاقتصاد القومي في الداخل ، وفي علاقة هذا الاقتصاد بالخارج . فان قيام الدولة بانفاق حصيلة القرض الخارجي في الداخل يكون محل احتمال حدوث التضخم (اذا كان الاقتصاد مهيئا لذلك) اكثر مما لو كان القرض داخليا وانفق في الداخل . بسبب انه لايترتب على القرض الخارجي انتقاص اية قوة شرائية في الدولة المقترضة ، حيث تقوم هذه الدولة باستخدام القوة الشرائية التي حصلت عليها من القرض الخارجي لمنافسة الافراد على السلع والخدمات ، بل ويزداد هذا التنافس ، مما قد يؤدي ، اما الى زيادة الانتاج الداخلي ، واما الى رفع الاسعار الى حد يكفي لاستيعاد جزء من الطلب الفعلي في السوق المحلي بالقدر الذي تستطيع الدولة سد احتياجاتها .

ان القروض الاقتصادية المستخدمة في المثل تحدد نتيجة المنافسة المذكورة من حيث مدى الارتفاع في الاسعار او التوسع في الانتاج ، كما ان هناك نتائج اضافية في نطاق علاقة الدولة بالخارج ، تتمثل في ان الدولة المقترضة تستطيع الحصول على حصيلة القرض الخارجي من طريق سحب الكمبيالات على الودائع الاجنبية الموضوعة تحت تصرفها حيث تصنيع النتيجة هنا عكس نتيجة انفاق حصيلة قرض داخلي في الخارج ، اذ يصبح ميزان المدفوعات في هذه الحالة في صالح الدولة المقترضة وبالتالي تميل وارداتها الى الازدياد . وبصفة عامة فان التوسع في الاقتراض من دولة معينة ، يؤثر على هيكل ميزان مدفوعات الدولة المقترضة ، اذ تزيد وارداتها لاعتماد الدول المقترضة لتوفير احتياجاتها في الوقت الذي تزداد فيه وارداتها بقيمة القروض المعقودة . وقد تستمر هذه الحالة بعد انتهاء مدة القروض اذ المستهلكين يصبحون اكثر تعودا على سلع الدولة المصدرة ودراية باحوال اسواقها ويتأثر تعويلهم من هذا الاتجاه بدون شك اقتصادية كبيرة .

٣- الاثار المترتبة على خدمة العبء الناتج للقروض العامة :

ان الاثار الاقتصادية الناجمة عن خدمة العبء الناتج للقروض العامة هي على عكس الاثار الناشئة عن اصدارها . وسنوضحها على النحو الاتي :

أ- اثار تسديد القروض الداخلية

يترتب على تسديد الدولة لديونها العام الداخلي (القروض) من حصيلة الضرائب (المصدر الاساسي للايرادات العامة) اقتطاع جزء من دخول (ثلاثي الضرائب) وتحويله الى اموال توزع على المكتتبين في القروض (الدائنين) . وتتوقف اثار هذا التوزيع - بالنسبة للاستهلاك والاستثمار - على كيفية استخدام هذه الاموال . فقد توجه كلها الى الاستهلاك فتزيد من حجمه . ولو ان هذا سيشهد لما يترتب عليه من حرمان للممولين من دخول مناظرة من استثمارالتهم . وغالبا مايتم توجيه هذه الاموال نحو استثمارات مختلفة . وعندئذ تكون ازاء فرضين . اولهما : ان يكتتب اصحاب الدين بعد الوفاء به في قروض عامة جديدة . وعندئذ لتتعدد الاثار الاقتصادية للقرض الجديد وفقا لكيفية إستخدام الدولة لمبلغ القرض المكتتب به . وثانيهما : ان يقوم اصحاب الدين باستثمارات خاصة . وعندئذ يترتب على ذلك زيادة في حجم المدخرات . الامر الذي يؤدي الى احداث انخفاض في سعر الفائدة (نتيجة زيادة الكمية المعروضة من النقود) . وهو هذا سيشجع المنتجين على التوسع في الانتاج .

هذه هي الاثار المرتبة التي تنشأ من التسديد من خلال سلوك الافراد والمؤسسات المالية الاخرى . اما بالنسبة للاقتصاد القومي . فيترتب على التسديد اثار انكماشية او تضخمية وفقا لمصدر الاموال المستخدمة في الوفاء بالقروض . فلو استخدمت الدولة هذه الاموال من الضرائب غير المباشرة التي يتحمل عبئها فريق الدخول المحدودة . فسيترتب على ذلك تحويل القوة الشرائية من فئة يميل الحدي للاستهلاك كبيرا . الى فئة قد تكتنز هذه الاموال ولا تنفقها . وبالتالي يصاب الاقتصاد القومي بحالة من الانكماش . ويظهر الانكماش ايضا في حالة تملك السندات من قبل البنوك التجارية او البنك المركزي . اذ قد يترتب على ذلك تحويل استثمارات البنوك الى احتياطات غير مستثمرة تنقص من حجم القوة الائتمانية

للدائنة . كما انه في حالة ما اذا قامت هذه البلوك بتوسيع انشطتها نتيجة لتراكم احتياطاتها فان ذلك يؤدي الى ظهور آثار تضخمية اذا لم يقابل هذا التوسع في الانتاج زيادة في حجم الانتاج .

ب- آثار تسديد القروض الخارجية

يترتب على القروض الخارجية عبء حقيقي يتحمله الاقتصاد القومي في الدولة المقترضة ، حيث عليها ان ترد اصل الدين مع الفوائد المترتبة عليه مما يتطلب اقتطاع جزء من القوة الشرائية من المستهلكين او المستثمرين في الداخل (اي اقتطاع جزء من الناتج القومي لحساب الدائنين الاجانب) وتحويله خارج الدولة وفاء للالتزاماتها .

ولا يتجسد ذلك للدولة المقترضة الا بوجود فائض في الانتاج من السلع والخدمات المطلوبة في الخارج حتى تتحمل الدولة ثمن السلع اللازمة في السداد . ووجود العبء للتقدم ، يفرض على الدولة (التي تستدين بالقروض الاجنبية) هدم التوسع في الاقتراض الخارجي الا في حدود امكانياتها الانتاجية ، ولهذا يتعين عليها دراسة كافة المشكلات المتعلقة في هذا الشأن ، وخاصة تلك التي تتعلق بآثار القروض على ميزان المدفوعات ، بالنظر الى ان قدرة الدولة على السداد محكومة بطبيعة صادراتها ومدى مرونة الطلب عليها من ناحية ، ومن ناحية اخرى بحجم الدين واسعاره فائدته وآجاله ، وما يتوافر لها من احتياطات من الذهب والعملات الاجنبية للدولة في التعامل الدولي .

وكذلك يتعين توجيه القروض الاجنبية نحو زيادة الاستثمارات وخلق مستويات التشغيل ، وانتاج السلع المطلوبة في الخارج ، او تلك التي تشبع الطلب المحلي تجاريا للعملات الاجنبية .

هوامش الباب الثاني

١- احمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٨١ - ٩٣ ، رفعت المحجوب ، المرجع السابق، ص ١٨ - ٢٥ ، محمد عبدالله العربي ، المرجع السابق ، ص ١٩ - ٢٧ ، جليل وديع شكيش ، المرجع السابق ، ص ١٣٩ - ١٤٤ .

M. Duverger : Finances Publiques (pp. 83 - 88) ; Louis Trotabas et J.M. Cotret (Op.Cit., pp. 194 - 197) ; Jahen et Marcel Wolfers : Traite elementaire de Science et de Legislation Financieres (pp. 213 - 218) Antonio de Viti de Marco : "First principles of public Finance" (pp. 7 - 77).

٢- تتمتع بعض الدول تلك الاموال الخاصة الناتجة للدولة في مواقفها ، انظر القانون الفرنسي رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ ، فريد حق التقادم عليها .

٣- محمد حلمي مراد ، المصدر السابق ، ص ١٢٩ - ١٣٦ .

٤- لم تشترط الدساتير المصرية المتعاقبة صدور قانون بفرض الرسم ، وانما اكتفت أن يتم ذلك بناء على القانون وفي حدوده .

٥- ياقر محمد علام ، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي ، ط ٦ ، دار نهضة مصر للطبع والنشر ، القاهرة ١٩٧٢ ، ص ٩١ - ٩٤ .

Otto Eckstein : "Public Finance" (pp. 20 - 39). Richard A. Musgrave : The Theory of Public Finance Op. Cit., (pp. 42 - 49). Earl R. Rolph : "The Theory of Fiscal Economics", (pp. 123 - 171)

٦- يقصد تمييزه عن الثمن الخاص التي تحصل عليه المشروعات العامة عندما تقوم ببيع منتجاتها من سلع وخدمات .

٧- زين العابدين ناصر ، المرجع السابق ، ص ٣٠ - ٤١ .

٨- اي ان القانون العام يفرض باقرار اداري هادئ تحسبه الهيئة التي تتولى ادارة المشروع ، وتملك حق تعديله وفقا للظروف ، بينما يفرض الرسم بقانون او بناء على قانون .

٩- رفعت المحجوب ، المصدر السابق ، ص ٣٦٠ - ٣٧٤ .

١٠- نبيل الروبي ، التضخم في الاقتصاديات ، دراسة تطبيقية للاقتصاد المصري – مؤسسة الشباب الجامعة ، الإسكندرية ١٩٧٧ .

١١- ريتش عنبة ، المرجع السابق ، ص ٢٦٦ – ٢٦٠ ، بركات وديان ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ – ٢١٢ .

Gides : Cours de Science des Finances et de legislation Financiere . Tome II; Depenses Publiques; Theorie generale du Credit Public", Paris, 6e ed. 1922, et A. Wagner : Traite de Sciences des Finances" Tome II, "Le Credit Public", Paris 1912 .

١٢ - ويمكن من التفاصيل عن موقف الفكر المالي الحديث من القروض العامة ، الرجوع على سبيل المثال :

M. Laufenburger : Dette Publique et Richesse Privee" 3e ed. 1948. (Tome II, de Traite d'economie et de legislation Financiere").

١٣- A.P. Lerner : The Burden of the National Debt. New York 1948.

١٤ و ١٥- طاهر الجنابي ، دراسات في المالية العامة ، مطابع التعليم العالي ، بغداد ، ١٩٩٠ .

الباب الثالث

الموازنة العامة

تمهيد

يفترض أن يستتبع دراسة النفقات العامة والايرادات العامة الحديث عن الموازنة العامة ، على اعتبار أنها تنظيم مالي يتقابل فيه كل من جانبي النفقات والايرادات ، ويحدد العلاقة بينهما ، بحيث يتم توجيههما لتحقيق أهداف السياسة المالية .

وهذا يعني ، ومن أجل أن تؤدي الدولة دورها في المجتمع فانه يتعين عليها القيام بعديد من العمليات يتعلق الأول منها بالنفقات اللازمة للقيام بمختلف نشاطها ، والثاني بالايرادات التي يتعين تعبئتها لتغطية هذه النفقات وسبل الحصول عليها ، وعندئذ تستطيع الدولة مقابلة تقديرات النفقات العامة مع تقديرات الايرادات العامة لكل سنة مالية قادمة . ويتم ذلك من خلال وضع الموازنة العامة التي تعبر بالضرورة عن خيارات السلطة العامة بمجموع أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسعى بالنتيجة لاشباع الحاجات العامة في اطار ما تقرره الدولة بهذا الشأن من أولويات وتقديرات مالية تتعلق بالتحضير للموازنة والاقرار بها وتنفيذها وضبط الأموال العامة عند جبايتها وانفاقها ومراقبتها بصورة فعالة بحيث تحول هذه الرقابة دون العبث بها ، وانعقاد المسلك الختامي لجميع تلك العناصر تباعا . ويدخل هذه الاجراءات في اطار ما يسمى بالادارة المالية العامة ، والتي يقصد بها العمليات التي تهدف الى توفير الأموال العامة اللازمة لتسيير المرافق والهيئات العامة في الدولة ، وتأمين استخدام هذه الأموال بالشكل الذي يكفل الفعالية الممكنة .

الفصل الأول

الموازنة العامة ، طبيعتها ، اهميتها

يقترض الشروع على جوهر الموازنة العامة تحديد المقصود بها ، والتمييز بينها وبين غيرها من انواع الموازنات او الحسابات التي قد تختلط بها ، وتحديد طبيعتها من الناحيتين القانونية والمالية ، ثم بيان اهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ودورها في الحياة العامة الحديثة .

اولا : تعريف الموازنة العامة ، طبيعتها المالية والقانونية

نحدد هنا المقصود بالموازنة العامة بحد ذاتها ثم تميزها عن غيرها من الموازنات او المفاهيم الاخرى وصولا لتحديد الوجه التي تتشابهها او تختلفها عنها (٤) .

١- الموازنة العامة

تعرف الموازنة العامة بانها خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة قادمة ، عادة سنة ، ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية مبنيا ، على هذا التعريف فان الموازنة العامة ليست اداة محاسبية لتوضيح النفقات والايرادات العامة للدولة ، وانما هي وسيلة السلطة بالاختصاص بوسيلة من وسائل الدولة في تحقيق اهدافها . وبهذا يمكن تحديد سماتها كما يلي :

٢- الموازنة العامة تقدير

تمثل الموازنة العامة بيانات للتقديرات مختلفة وتخصصه السلطة التشريعية من أوراقات خلال فترة قادمة ، تقدر بسنة ، حيث تتولى هذه السلطة تحديد هذا التقدير قبل عرضه على السلطة التنفيذية ، وعادة فان بنود النفقات والايرادات وحجمها مأخوذ الا برنامج عمل الدولة خلال الفترة المحددة له ، حيث تعكس سياستها في

جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ومن شأنه القول ان توقع نفقات وايرادات الدولة عن الفترة المحددة للموازنة لايتم بمعزل عن توجهات النشاط الاقتصادي في المجتمع وحجمه بما فيه الخاص والعام .

ب - الموازنة العامة اجازة

تقرر المجالس النيابية (السلطة التشريعية) في الدول ذات الانظمة الديمقراطية مايعرف بمصطلح الموازنة . اي الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية عن نفقات السنة القادمة وايراداتها . على الرغم من ان السلطة التنفيذية هي التي تتولى اعداد الموازنة الا ان السلطة التشريعية تقوم باجازتها قبل ان تقوم الحكومة بتنفيذها في الحدود التي سمحت بها اجازة هذه السلطة وبالصورة التي اعتمدتها به (٢) . والواقع ان عمل المجالس النيابية في اجازة الموازنة قد مر بتطور تاريخي طويل . بدأ بنجاح المجالس النيابية في فرض الضرائب دون غيرها . ثم مساءلتها لاحقا في وقاية الصورة التي تنفق بها حصيلة الضرائب واكتمل هذا التطور في تطلق المالية العامة بضرورة عرض تقديرات النفقات العامة والايرادات العامة في وثيقة واحدة هي الموازنة العامة وبصورة دورية . ويعد هذا العمل من اقوى حقوق السلطة التشريعية . حيث تستطيع من خلاله ممارسة الرقابة على الحكومة في جميع المجالات .

والواقع ان تقديرات النفقات العامة هي وحدها التي تحتاج الى اجازة من السلطة التشريعية دون تقديرات الايرادات العامة . بالرغم الذي التعبير . حيث ان اجازة النفقات يمنح السلطة التنفيذية حقا في القيام بتنفيذها . وهذا يتفق مع المفهوم الفني للاجازة . اما مسألة الموافقة على الايرادات العامة فلا يمنح السلطة التنفيذية اي حق في تحصيلها من عدمه . حيث انها واجبة التحصيل استنادا لنصوص القوانين التي تنظمها . وقد تتضمن السلطة التنفيذية الموازنة اقتراحات جديدة للايرادات : ضرائب جديدة مثلا . بحيث تصبح اجازة المجالس النيابية للموازنة تمثل موافقة على فرض هذه الضرائب . وينطبق على هذه الحالة مصطلح الموازنة . وتهدف السلطة التنفيذية من وراء هذه الحيلة الى تسهيل الحصول على موافقة

السلطة التشريعية على فرض مثل هذه الضرائب (٢) . وعلى الرغم من ان اتباع اسلوب ملفقات الموازنة يوفر للسلطة التنفيذية سهولة في الحصول على موافقة سهلة على فرض ضرائب جديدة ، الا ان ذلك لا يجوز قرينة كافية للسلطة التشريعية لمناقشة مبدأ فرض الضرائب وعدالتها واسبابها ونتائجه . هذا بالاضافة الى ان التشريع الضريبي يتناول على الدوام وبصفة دائمة بتقنين الامر المحظور بمقتضى قوانين مستقلة يمكن الرجوع اليها بسهولة ، لا ان يلحق بالموازنة العامة .

٣- طبيعة الموازنة العامة

ليقتصر التعريف على موازنة الدولة التوقف عند تعريفها وتحديدها مما قد يحتاط بها ، فتلك ان الموازنة العامة عمل تقديري للسلطة التنفيذية إعداداً وتحضيراً وتنفيذاً بوساطة مرئساتها العامة . وبذلك فان لهذا العمل مضمون مالي تختصه السلطة التشريعية لانه يصدر بقانون ويعرف بـ «قانون الموازنة العامة» . لذلك من المفيد التعرف على كل من الطبيعة المالية والقانونية للموازنة العامة .

أ- الطبيعة المالية للموازنة العامة

يتبين من خلال التعريف الذي سبق ان الموازنة العامة تتناول تقديرات النفقات العامة والايرادات العامة خلال فترة قادمة . ونقطة الانطلاق هنا هو تحديد حجم الخدمات العامة التي تتولى الدولة القيام بها خلال الفترة التي تغطيها الموازنة . ثم تقدير النفقات اللازمة لتلبية هذه الخدمات ، وبالتالي تقدير الايرادات العامة التي تغطي هذه النفقات ، ويمكن عد هذه التقديرات عملاً تحليلياً : تحليل الانفاق العام والايراد العام على مكونات كل منهما ، ومن ثم اختيار المكونات الاكثر ملاءمة في كل من الجانبين بشكل يتمشى والخطوط الاساسية للسياسة المالية بشقيها الانفاقي والايرادي .

وتتحدد التقديرات الاكثر ملاءمة بمدى تحقيق التوازن الذاتي للموازنة ، حيث يتم – في جانب – تقدير النفقات العامة مع تقسيمها على انواع الانفاق ، وبيان

الهيئات التي تدلي هذا الاتفاق ، بذلك تنتهي الايراد العام مع تقسيمه بين الدائن الايراد العام . إن الموازنة تمثل حالة تنبؤ تنطوي على بعد زمني يمتد فترة قادمة هي – في الغالب – سنة . وليس بالضرورة أن تكون هذه السنة هي السنة التقويمية ، وانما قد يتصدد بدؤها وانتهاؤها بتاريخ يختلف عن ذلك ، بل وقد تكون الفترة أطول من السنة ، حيث تغطي فترة سنتين ، حسب تعريف الدولة .

ب- الطبيعة القانونية للموازنة

يتبغي طبيعيا أن نفرق بين قانون الموازنة وبين الموازنة نفسها(٤) ، حيث تتولى السلطة التنفيذية تحضير الموازنة في معظم الدول ثم تعرضها بعدئذ على السلطة التشريعية لاعتمادها ، وبعد مناقشتها على مستوياتها يصدر بها القانون ويسمى بها قانون الموازنة . وعلى الرغم من موافقة السلطة التشريعية ، فان الموازنة ذاتها ، تمثل عملاً اداريا من ناحية لموضوع (حيث انها تقرر قواعد عامة ومجردة) ، وكذلك من ناحية الشكل ، اذ هي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الانفاق والايراد عن مدة معينة ، (يتبع ضمن اختصاصاتها) . ومن المعروف ان السلطة التنفيذية تمارس اختصاصاتها في شكل قرارات ادارية . اما قانون اعتماد الموازنة فيعد عملاً تشريعيا من حيث الشكل فقط ، بالنظر لصدوره عن السلطة التشريعية . اما من ناحية الموضوع فلا يعدو ان يكون عملاً اداريا لانه خال من قواعد عامة مجردة ، والايضاح المتكررة بسلطة أو حتى لم يكن ثابتا في القوانين السارية ، ذلك ان الايرادات التي تمارس الحكومة تحصيلها والنفقات التي يسمح لها بتنفيذها ناشئة عن قوانين سابقة . ومن شأن أن تمارس الحكومة هذه السلطات لابد لها من الحصول على اجازة من السلطة التشريعية لتنفيذ التقديرات الواردة في الجدول الحسابي السابق ، وبهذا تظل هذه الموازنة عملاً اداريا ، فان السند بها ينبغي ان يتحدد في القوانين السارية المفعول . وان تتولى السلطة التنفيذية – لعيانا – فرصة تقديم الموازنة للسلطة التشريعية للتصديق لتضيف لها تشريعات حقيقية (٥) : اي قوانين

قرض ضرائب جديدة ، وفي مثل هذه الحالة فان قانون الموازنة يتضمن عنصرين متغيرين ، هما : الموازنة ، قانون من الناحية الشكلية ، وعمل اداري من الناحية الموضوعية ، اما التشريعات الملحقة فهي قوانين شكلا وموضوعا . ان هذا المسلك الذي يتخذ بمناسبات الموازنة يعد سهلا ويصعب تبريره لان القانون المتعلق بالتصديق على الموازنة لم يحصل موافقة المجلس مقدما بصفة مالية – في الغالب – وذلك ليس من الصحيح في شيء ان نلحق به (قانون الموازنة) تشريعات عامة ودائمة لسببين : الاول ليدخل هذه التشريعات وتشعبها في الموازنات المتعددة والمختلفة ، بحيث يكون امر الرجوع اليها صعبا . والثاني : الضغير؛ للكاهنة وراء هذا الاجراء ، ذلك ان عمل المجالس التشريعية التي تنظر الموازنة السنوية للدولة تسوده السرعة . والحال ان القانون عادي فيما لا يتسع المجال لدراسته من حيث غرضه وما يترتب عليه من نتائج . وقد يكون السبب الذي يدفع الحكومة الى الحاق القوانين العادية بالموازنة العامة هو الرغبة في تجاوز الاجراءات البطيئة ، وبالتالي التعجيل باقرارها ، وقد يترتب على هذا التعجيل ادخال تعديلات خطيرة على التشريعات المالية السارية في الدولة دون مبرر مقنع (٦) .

ثانيا : اهمية الموازنة ودورها في المالية العامة الحديثة (٧)

ازدادت اهمية الموازنة العامة بشكل مطرد وواسع بحيث شملت ابعادا سياسية واقتصادية واجتماعية في الدول على الرغم من اختلاف انظمتها السياسية . ومن النتائج التي ترتبت على زيادة هذه الاهمية ان تغير وتطور دور الموازنة في المالية الحديثة عما كان عليه سائدا عند مفكري المالية التقليدية ، ويتلخص هذا التغير بما يلي :

أ- اهمية الموازنة العامة : السياسية ، الاقتصادية والاجتماعية

أ- اهمية الموازنة العامة من الناحية السياسية

للطابع للموازنة من الناحية السياسية بخصوصية كبيرة في الدول ذات الانظمة النيابية والديمقراطية ، ذلك لان ارغام السلطة التنفيذية بان تتقدم ، وفي كل عام الى المجالس النيابية من اجل ان يجيز لها نواب الشعب القيام بصرف النفقات العامة وتحصيل الايرادات يعطي للمشاعها للرقابة المستمرة لهذه المجالس ، وتتجسد رقابتها على اعمال الحكومة من خلال قدرتها على تعديل الاعتمادات التي تطلبها او على رفضها لمشروع الموازنة الذي تتقدم به السلطة التنفيذية . ومما يزيد في الدلالة على هذه الاهمية ان الثورات والاضطرابات والتغييرات التي تتناول الدساتير موضوعها لها تعود في معظمها الى سوء واضطراب الاحوال المالية وما يترتب على ذلك من رغبة سكانية المواطنين بتوسيع مدى سلطته فيما يتعلق بالاشراف على المسائل المالية في الدولة (٨) .

وبوجه عام فان القوة السياسية في الدول تميل – في الغالب – الى تركيز السلطة في يد من يملك حق اعتماد الموازنة . وتكاد القرارات السياسة والمالية ، في الدول الديمقراطية ، تشتركان في يد ممثلي الامة في المجالس النيابية . وتتركز القرارات المذكورتان في يد السلطة التنفيذية في الدول ذات الانظمة الملكية ، وهذا الامر في اية الصعوبة (أن لم يتعذر فعلا) اخضاع هذه السلطة لرقابة جدية مؤثرة من قاعدة المجالس النيابية في هذه الدول . ويلاحظ ان اعتماد المجالس النيابية للموازنة من شانه ان يزيد الثقة بسلامة الدولة بالنظر الى ما يؤدي اليه الخضاع هذه السلطة لرقابة الفعلية والعلنية من ابعادها عن تحكم السلطة التنفيذية فضلا عن انه يضيق نطاق المفاجئات التي يتعرض لها دافع الدولة .

ب- اهمية الموازنة الاقتصادية والاجتماعية

ان اهمية الموازنة من هاتين الناحيتين لاتقل شانا عن الناحية السياسية ، ومن المعروف ان هذه الاهمية تزداد كلما اتسع نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية

والاجتماعية . وتستخدم الدولة الموازنة كأداة لتعديل توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية أو الطبقات ، أو من خلال استخدام الضرائب وتوجيه النفقات العامة .

وقد استطاعت الموازنة بدور كبير في العصر الحديث ، وأصبح دورها في الدول المتقدمة اقتصاديا اكثر توسعا عما كان عليه سابقا ولم تقتصر الموازنة على انها مجرد عمل لتقدير الايرادات والنفقات العامة وحصول الاولى على تغطية مقدراتها فحسب ، وانما تحديد اهدافها بشكل مختلف عما كانت عليه في ظل النظرية التقليدية حيث اصبح من اهدافها تحقيق الاستخدام الكامل وتعبئة الموارد الاقتصادية - بما فيها غير المستغلة - والمساهمة في زيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة ، اما في الدول ذات الاقتصاد المخطط وبخاصة الاشتراكية ، فيزداد دور الموازنة بصورة كبيرة جدا بالنظر لملاءمتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادي ، حيث تصبح الموازنة عندئذ جزءا من الخطة المالية العامة للدولة وأحد ادواتها التنفيذية كما ذكرنا .

٢- دور الموازنة العامة في مالية الدولة

من النتائج التي ترتبت على التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي حدثت في تحليلات اساسية وعميقة وجذرية في فكرة الموازنة والدور المطروح على مالية الدولة ، والواقع ان هذا الدور يتحدد في مفهومين ، هما :

أ- دور الموازنة العامة في ظل النظرية التقليدية :

تميزت النظرية التقليدية كمرحلة عن مراحل التطور الاقتصادي والاجتماعي بالدعوة الى عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، الا في حدود ضيقة ، وذلك تأثرا بمذهب الحرية الفردية الذي ازدهر في ظل نظام الاقتصاد الحر ، ولذلك تغلب على فكر هذه النظرية نوع من « السلبية الاجتماعية (٩) » ، وقد تبلور هذا السياد في مجموعة من الآراء التي كانت ترى ان افضل الموازنات هي اقلها نفقات ، وان توازن كل من الايرادات والنفقات امر يفرض ضرورته في الموازنة السنوية (التوازن السنوي) . وهذا احد اسباب رفض التقليديين فكرة العجز في موازنة الدولة .

ب- دور الموازنة في المالية الحديثة

لقد توسع دور الدولة في ظل المالية الحديثة وزادت درجة تدخلها في جميع نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، واصبحت الموازنة اداة رئيسة من ادوات السياسة المالية تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية بالمعنى الواسع الذي طبق في الاقتصادات الرأسمالية المتقدمة (المالية الوظيفية او المعرفة) ، وأصبحت جزءا متداخلا ومتكاملا من الخطة المالية العامة للدولة الداخلة في اطار التخطيط الاقتصادي القومي الشامل وبخاصة في الاقتصادات الاشتراكية ، لذلك اندثرت الآراء التي نادت بها النظرية التقليدية نتيجة تغير الظروف التي احاطت بمالية الدولة حيث ازدادت نفقات الدولة بصورة مستمرة نتيجة زيادة تدخل الدولة المستمر في الحياة الاقتصادية . ولم يعد التطلع نحو توازن جانبي الايرادات والنفقات العامة في الموازنة السنوية مهما ، وانما اصبح التوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي ككل (التوازن العام) هو الذي يستأثر باهتمام السلطة وليس التوازن المالي والمحاسبي للموازنة . ولم يعد التوازن السنوي امراً تلتزم الدولة بتحقيقه حرفياً ذلك ان المالية العامة الحديثة قد وجهت اهتمامها نحو التوازن الدوري .

ومن النتائج التي ترتبت على هذه الافكار الجديدة ان طرأ تعديل وتطوير على قواعد الموازنة بمعنى شكلها والاوضاع والاتجاهات الحديثة في المالية العامة . وقد انسحب هذا التطور بطبيعة الحال على الاجراءات المتبعة في تحضير الموازنة واعدادها والتصديق عليها بدرجة كبيرة ، وبدرجة اقل على تنفيذها والرقابة على تنفيذها كما سنرى .

والواقع ان ضيق نطاق دور الدولة الاقتصادي وتوسعه يتعلق بالنشاط الاقتصادي الذي تمارسه الدولة ، كما ان ضيق هذا النطاق وسعته لايعني تغاير حجم الموازنة بين الصغر والكبر بالضرورة ، ذلك ان الامر لايتوقف على مدى الدور الاقتصادي الذي تقوم به الدولة فقط ، وانما يتوقف على حجم الاقتصاد القومي ذاته . فاذا فرضنا ثبات نطاق دور الدولة الاقتصادي (من حيث النواحي النشاط) فان زيادة حجم الاقتصاد القومي وتطوره بالميلان الى زيادة حجم الموازنة العامة حيث يزداد انفاقها وايراداتها مع ثبات النشاطات الاقتصادية .

ثانيا - قواعد الموازنة العامة (١٠١)

اقرت المالية العامة التقليدية جملة من القواعد التي تنظم وتحكم الموازنة العامة وعملية تقديمها الى السلطة التشريعية لاعتمادها . وتترجم هذه القواعد الطبيعة الادارية والسياسية للموازنة ، وهي تزع قواعد : وحدة الموازنة ، سنوية الموازنة عمومية (او شمولية) الموازنة ، توازن الموازنة هذا في مجال الاعداد . ويتمثل الهدف من تطبيق هذه القواعد في تسهيل التعرف على المركز المالي للدولة من خلال فحص الموازنة وعملية الرقابة عليها . وعلى الرغم من ان هذه القواعد قد وضعت في عهود الحكم المطلق خصوصا ضد المثالب التي انتشرت في ذلك العهد ، الا ان الفكر المالي الحديث قد خرج على هذه القواعد دون ان يكلف ذلك الى هجرتها . حيث ان تطور مالية الدولة العامة الناشئ من التطور في وظائف الدولة ومسئولية تدخلها المتزايد في الاقتصاد القومي قد فرض مسايرة هذا التطور ، مما فرض ضرورة اعادة النظر في مدى امكانية تطبيق القواعد المذكورة ، وبخاصة بعد ان تزايدت الاستثناءات الواردة عليها . وسنعرض فيما يتبع موضحين للتطور الذي لحق بها ، وبخاصة فيما يتعلق بقاعدتي سنوية الموازنة وتوازن الموازنة والمفاهيم الحديثة التي طرأت عليهما .

١- وحدة الموازنة

يقصد بوحدة الموازنة ان تدرج جميع نفقات الدولة وايراداتها في وثيقة موازنة واحدة (١٠٢) ، والمقصود بالموازنة هنا هي موازنة الدولة وحدها ، وبالتالي تبعد استثناء من هذه القاعدة وجود موازنات عامة اخرى خاصة باشخاص عامة غير الدولة ، موازنة البلديات مثلا ، حيث ان البلدية شخص عام مستقل عن الدولة ، وبالتالي فان له موازنة عامة مستقلة عن موازنتها ، ويبرر تبرير هذه القاعدة في ناحيتين - الناحية المالية - ان تطبيق هذه القاعدة يسهل معرفة المركز المالي للدولة ، وبخاصة عند مقارنة المجموع الكلي لايراداتها ونفقاتها من جهة ، كما يساعد البرلمانيين والاقتصاديين فيما اذا كانت هذه الموازنة متوازنة من عدمه .

أما الشمولية السياسية ، فإن هذه القاعدة تتيح للمجالس النيابية القيام بمهمة مراقبة الموازنة . ولهذا كانت من القواعد الاساسية في المالية العامة التقليدية . وعلى الرغم من اهمية تطبيق هذه القاعدة فان هناك بعض الاستثناءات التي ترد عليها . منها :

- الحسابات الخاصة (١٢)

تمثل هذه الحسابات وسيلة فنية يسجل بموجبها بعض الاموال الى خزانة الدولة (عن طريق الحسابات الخاصة التي تؤديها) . ولا تعد هذه الاموال ايرادات عامة ، كما ان خروج بعض الاموال منها لا يعد نفقات عامة . وبهذه الصورة فانها ليست استثناء على وحدة الموازنة ، وانما تكريسا لها . لانها تؤدي الى اظهار المركز المالي للدولة ، على حقيقته دون اضافة مبالغ الى ايرادات الدولة او الى نفقاتها . حيث لاتعد في حقيقتها ايرادات عامة ولا نفقات عامة . الا ان الحكومة قد تسيئ استخدام هذه الوسيلة الفنية في بعض الاحوال بصورة تجعل هذه الحسابات تشكل استثناء فعليا من قاعدة وحدة الموازنة (الموازنات الاستثنائية التي تضطر الدولة لاستخدامها عند انفاق مبالغ كبيرة لاغراض وقتية اي لاستثنائية) . وعلى الرغم من ان يسمى كتاب المالية العامة يرون انه في الحالات التي يتأكد فيها جدية الاسباب المؤدية الى الانفاق غير العادي ، وان يقسم موازنة غير عادية ، من الامور المستحسن ادراجها ، حيث يتيح الجواء مقارنة وضع الدولة المالي خلال سنوات متتالية من خلال الرجوع الى الموازنات السابقة . الا ان الدول تكثيرا ماتسيئ استخدام الموازنات الاستثنائية غير لتبرير ، انفاق فان الاتجاه الحديث وتجنبا لهذه المساوئ يتجه الى التقليل من الموازنات غير العادية والاستعاضة عنها بتقسيم النفقات في الموازنة الى : النفقات الجارية والنفقات الخاصة بالمشروعات الخاصة ، والموازنات الملحقة . وتتمثل الاخيرة بموازنات بعض الهيئات (او المرافق العامة) التي تؤدي نشاطا صناعيا او تجاريا ، وان حسن ادائها يتطلب تخصيص موازنة مستقلة لها تحتوي على ايرادات ذاتية (او الموارد) وتلحق بموازنة الدولة (بخلاف الفائض او العجز في

موازنة الهيئة الى الموازنة العامة) . وبمقتضاه فان هذا يعني منح الهيئة الشخصية المالية المتميزة . وليس الشخصية المعنوية المستقلة .

- الموازنات المستقلة .

وهي موازنات المرافق والمشروعات العامة ذات النشاط الاقتصادي التي تتمتع بالشخصية المعنوية . اذ يمنح الاستقلال لتمكين قيامها بوظائفها . وهذا يتطلب ان يكون لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة خاصة بها دونما حاجة الى نص تشريعي يقرر ذلك (١٣) . وعند استقلال الوحدة في المشروع العام بموازنة مستقلة لايعني ذلك بالضرورة تحقيق توازن موازنته أو استمرار موارده ، حيث عندما تكون نتيجة النشاط الذي يقوم به عجزا فان الدولة قد تتولى بمنحه اعانة من موازنة الدولة . ويكون حكمها حكم الاعانة الممنوحة للقطاع الخاص . وفي حالة ما اذا استطاع ان يحقق الفائض فعندئذ يتوفى توجيهه الى الموازنة العامة اتباعا لتوجيهات السياسة المالية والاقتصادية في الدولة .

٢- وحدوية الموازنة

يقصد بها ان يتم التجميع والاعداد والتنسيق للنفقات العامة وايراداتها بصورة دورية ، اي كل عام . أي أن الموازنة يجب ان تعتمدها السلطة التشريعية سنويا وتفصل لتنفيذها مدة سنة تقويمية . وفي حالة ما اذا لم يعتمد الاعتماد فان الحكومة تستطيع انفاق اي مبلغ .

ومن مقتضيات هذه القاعدة أن تتولى السلطة التنفيذية انفاق ما درج من اعتمادات في الموازنة وتحصيل الايرادات الواردة فيها خلال فترة تنفيذها . وهي فترة سنة الموازنة (١٤) . وليس هناك اية ضرورة في حالة ما اذا احتشد تصرفات مالية موجبة كافة في الفصل للنفقة العامة خلال السنة المالية . ولا بالنسبة للايرادات التي تمت الواقعة المنشئة لها وتم التحصيل الفعلي لها خلال هذه السنة ، ذلك لان هذه النفقات والايرادات تتم اضافتها الى عمليات هذه السنة . اما اذا لم يتم ذلك

حيث لم تقع الانفاق ولم يتم تحصيل الايرادات خلال فترة السنة فعندئذ لا تضاف الى حساب السنة محل البحث .

وازاء المشكلة عادة ما يثار التزام بذمة الحكومة بدفع مبلغ خلال السنة المالية تقسيمان : الاول المبلغ الفعلي لمثل هذا المبلغ يتم بعد ان تكون السنة قد وضعت اوزارها ، او ان يثار حق الحكومة في تحصيل مبالغ من خلال السنة نفسها ، ولا يتحقق التحصيل الفعلي له الا بعد انقضاء السنة . والواقع ان مثل هذه المشكلة يختلف بصفة من دولة الى اخرى حسب التشريعات السارية في الدولة المعنية . وعندئذ يقتضي الحال ان نفرق بين طريقة الاساس النقدي واساس الاستحقاق . ففي الطريقة الاولى يشار الى الموازنة على انها حساب للخزانة حيث تعلن عليها وجهة النظر المالية ، ويكون حساب السنة المالية اختتامي على اساس ما انفق وما تم تحصيله فعلا خلال هذه السنة بصرف النظر عن تاريخ نشوء التزام الدولة بالدفع او تاريخ نشوء حقها في التحصيل .

اما الطريقة الثانية فيتم حساب السنة المالية اختتامي على اساس المبالغ التي التزمت الحكومة بدفعها ، حتى ولو لم يتم دفعها فعلا خلال السنة المعنية ، كذلك المبالغ التي نشأ حق الدولة في تحصيلها حتى ولو لم يتم تحصيلها فعلا خلال السنة محل البحث .

وعندئذ ينظر الى الموازنة على انها بمثابة حساب للادارة يغلب عليه الطابع القانوني ، حيث تصور الركن المالي في الموازنة ، لا من حيث المبالغ التي تم انفاقها ويتم فعلا ، والتي تم تحصيلها فعلا ، وانما من حيث الالتزامات والحقوق التي ترتبت على الدولة او لصالحها خلال السنة المالية بصرف النظر عن تاريخ الدفع او التحصيل الفعلي ، ويترتب على الاخذ بهذه الطريقة ان تكون هناك فترة اضافية تمتد الى السنة يجري خلالها تسوية الالتزامات التي نشأت بذمة الدولة اثناء هذه السنة ، ويطلق على السنة والفترة الاضافية مدة التسوية ، وقد يحدد القانون هذه الفترة بزمنية معينة ، وقد يتركها دون تحديد ، ويترتب على الاخير الا يقفل حساب السنة المالية الا بعد تسوية جميع الالتزامات والحقوق ، وربما يتأخر ذلك الى سنوات عديدة مما يؤدي الى تداخل حسابات السنوات المالية المختلفة مع بعضها في المجالات التي يتوقع فيها حسابات السنة المالية دون قفل بعد انتهائها .

٣- قاعدة عمومية في شمول الموازنة

يقصد بهذه القاعدة أن تظهر جميع التقديرات النفقات والايرادات العامة في وثيقة واحدة ، دون اجراء مقاصة بين الاثنين . وإذا كانت قاعدة وحدة الموازنة - كما رأينا - تهدف الى اعداد وثيقة واحدة لموازنة الدولة ، فان قاعدة العمومية تهدف الى ان يشمل في هذه الوثيقة وبالتفصيل كل تقدير لنفقة او ايراد دون ان يحدث مقاصة بين نفقات بعض المرافق (أو الهيئات العامة) وبين ايراداتها . وهذا يعني ان الموازنة لا تظهر سوى رصيد الفرق بين تقديرات نفقات المرافق وتقديرات ايراداتها ، «الموازنة الصافية» .

وقد روعيت هذه القاعدة في جميع الدول تقريبا نتيجة لرسوخ نطاق واختصاص المجالس النيابية في الرقابة على اعمال السلطة التنفيذية . وهذا من شأنه ان يحد من ظاهرة الاسراف الحكومي في الانفاق ، حيث ان تطبيق اسلوب الموازنة الصافية يفسح المجال امام المرافق العام الذي يحقق ايرادات تتجاوز نفقاته ان يستوفي اي انفاقات ، حتى ولو لم تكن ضرورية ، لانه لا يهدد رقابة السلطة التشريعية على بنود نفقاته . وترد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات وبخاصة بالنسبة للمشروعات الاقتصادية التي تديرها الدولة وبعض الهيئات العامة التي تتمتع باستقلال مالي فيها ، وبخاصة النشاط البنكي .

وإذا كانت قاعدة عمومية الموازنة قد هدفت الى احكام رقابة السلطة التشريعية على نشاط الحكومة المالي من خلال اجازة ايرادات ونفقات المرافق الحكومية ، فان الى جانبها قاعدتين اخريين ، هما :

- قاعدة عدم تخصيص الايرادات : ومعناها ان تخصص مصدر ايراد معين من تخصيص الايراد للانفاق عام وجه معين من اوجه الانفاق وانما ينبغي ان يدرج الاثنان معا (الايراد والانفاق) في الحسابات المختصة بها ضمن الموازنة طبقا لقاعدة عمومية الموازنة .

- قاعدة تخصيص الاعتمادات : وتعني ان تصدق المجالس النيابية على النفقات العامة الواردة في الموازنة ليجوز ان يكون اجماليا ، وانما يجب ان يخصص مبلغ

معين لكل نوع من انواع الانفاق . مما يشجع الهيئات المحلية ممارسة دورها في الرقابة على الانفاق بتفصيلاته . ويقيد السلطة التنفيذية في الانفاق في حدود المبالغ التي صادقت عليها السلطة التشريعية دون تجاوزها . المهم ان يعد حصول اقل تسيق وزحمة في التخليقات من سنة هذه القاعدة ، حيث اصبحت تمثل قيدا يعوق النشاط المالي للدولة . وكذلك اكتفت المجالس النيابية بالموافقة على جملة اقسام للنفقات العامة بالنسبة لكل مرفق عام ، ثم يتقسم فيه بدورها الى اقسام اخرى .

٤- قاعدة توازن الموازنة

القيد التقليدية التقليدية التوازن السنوي بين النفقات العامة والايرادات العامة بشكل مطلق ، واعتبرت ان حسن الادارة المالية يتطلب التوازن بين جانبي الموازنة (النفقات والايرادات) ، من جهة ، والى الرغبة في تقادي مخاطر العجز في الموازنة وما قد يترتب على التطبيق من اثر تضخمي ، او طائفي لاستطاعة الدولة التصرف به من جهة اخرى . ومن وجهة النظر التقليدية ان عجز الموازنة يمثل خطراً رئيساً ، الى الدرجة التي يصبح فيها اخطر من فحقوق فائض فيها يكثير . بسبب انه يعني لجوء الدولة الى الاقتراض او الاصدار النقدي الجديد لتغطيته . وحيث ان الاستخدام الكامل هو الفرض الاساس التي انطلقت منه النظرية التقليدية ، فانه يترتب على اللجوء الى الاصدار النقدي الجديد زيادة في وسائل الدفع دون ان تقابلها زيادة حقيقية في الانتاج السلع والخدمات وينتج عن هذا الارتفاع زيادة في الاسعار . وبالتالي فان هذا من شأنه التدخل في حلقة تضخمية تتدهور فيها قيمة النقود الحقيقية . وقد تشكك نظرة التقليديين هذه من اعتبار معين يكمن اساسه في تعسر من الدولة على تحصيل الموارد العامة (الدولة المعاصرة) ، ومن ثم تعديد نشاطها في ضمان ادائه هذه الموارد الامر الذي يجعل نشاط الدولة محصوراً ومحدوداً فيما يتعلق بتوازن النشاط الاقتصادي .

لقد اصبحت فكرة توازن الموازنة وفقا للمفهوم التقليدي عبئا لتطور كبير لحق بدور الدولة في الحياة الاقتصادية وزيادة مسؤولياتها في مجالات كثيرة من النشاط الاقتصادي (١٥) .

الفصل الثاني

دورة الموازنة العامة

ان المقصود بمصطلح الدورة هو الانشطة والعمليات المكونة للموازنة العامة للدولة بالنظر الى التغيير به هذه العمليات من الدورية والاستمرار . فالموازنة تمثل مجموع الانشطة المتعددة التي تجري في نطاق الاقتصاد العام (القطاع العام بوحداته التقليدية والاقتصادية التسييرية والانتاجية) معبر عنها في صورة تدفقات نقدية ، (ايرادات ونفقات عامة) ، وعملية مستمرة وغير منفصلة . ان هذه العملية سواء ما يتعلق منها بتحضير التقديرات بوضع الموازنة ، او ما يتعلق بالتنفيذ او المراجعة والمحاسبة ذات تأثير في القرارات المتخذة في هذا المجال ، وذلك في جميع الوحدات التي يتكون منها القطاع العام وعلى مستوى المراحل التي تمر بها عملية الموازنة التي تتكرر في كل عام .

ان لكل مرحلة من مراحل الموازنة خصائصها المميزة ومشكلاتها التي تتفرد بها ، ومن المعلوم ان للزمن اهمية خاصة في جميع انواع النشاط الاقتصادي ، وتتجلى هذه الاهمية في مجال الموازنة بشكل واضح ، حيث يرتبط الماضي بالحاضر وبالمستقبل ، وتتداخل خلال سنة مالية معينة مراحل الموازنة المتعلقة بسنوات مالية متعددة ، حيث تتخذ سلسلة من القرارات المالية في العام نفسه ، يتعلق بعضها بتنفيذ مراحل موازنة السنة الجارية ، ويتعلق بعضها بمراجعة موازنة السنة المالية المنتهية ، ويتناول البعض الاخر منها تقدير الاعتمادات لسنة القادمة ، وهكذا يرتبط الماضي بالحاضر وبالمستقبل ارتباطا وثيقا . وتنبع اهمية دراسة هذه العلاقات الزمنية بسبب التأثير المتبادل بين التجارب المالية في الماضي وفي الحاضر والتخطيط للمستقبل ، وتشكل المراحل التي تمر بها الموازنة بعد اكتمال دورتها .

أولا : مرحلة التحضير والاعداد والتصديق

تشكل مرحلة التحضير والتصديق حجر الزاوية ، وتعنيان بمجموعة من مسائل ذات طبيعة فنية وادارية وذات علاقة بتحديد الموارد الاقتصادية التي تخصص لاشباع الحاجات العامة ، ولتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية في الدولة .

ويتحمل العمل المالي في هذه المرحلة بوضع تقديرات للنفقات العامة والموارد العامة لفترة قادمة . وتتولى هذه المسؤولية في صورة (مشروع الموازنة) الادارات الحكومية بصفتها جزءاً من الجهاز التنفيذي في الدولة . وفي المرحلة اللاحقة يخضع المشروع مع المقترحات لدراسة السلطة التشريعية ومناقشتها ، تمهيدا للتصديق على المقترحات وبالتالي مشروع الموازنة .

١- دور السلطة التنفيذية في مرحلة التحضير والتصديق على الموازنة

لقد كانت السلطة التنفيذية هي التي تتولى امر الانفاق العام او تحصيل الايرادات العامة من خلال الادارات الحكومية في معظم دول العالم فانها هي التي تتولى اعداد تقديرات الموازنة(١٦) ، ويتم ذلك من خلال وضع بيان مفصل بالنفقات والايرادات العامة عن فترة قادمة . (تشرف على هذه العملية وزارة المالية او الخزانة في الدولة) .

أ- اختصاص السلطة التنفيذية باعداد تقديرات الموازنة

تثور اعتبارات عدة تدعو الى ايداع تقديرات الموازنة الى السلطة التنفيذية ، فهذه السلطة هي التي تتولى ادارة المؤسسات التابعة للدولة ، فلا شك هي اقدر من غيرها على تحديد متطلبات هذه الادارات من الانفاق ، كما انها (السلطة) على الدوام بالقدرة المالية التوجيهية في الدولة ، بحكم علمها بطبيعة الاقتصاد القومي والتطورات التي تلحق به ، ولذلك فان المسؤولين البيئات التي تملكها تتعاطوا في موضوع تستطيع معه تحديد الحصائل التي تنفق اساسا للموارد العامة . كذلك ولما كانت الموازنة تمثل برنامجاً وسياسة الحكم الادارة ، فان السلطة التنفيذية (التي

تفترض توفر الكفاءة والاخلاص في اجهزتها) تستطيع تقدير الحاجات والاولويات الاجتماعية وبالتالي تحديد نمط الانفاق العام واتجاهاته في المجتمع ، دون ان تخضع لتيارات الاهواء والمصالح .

ب- طرق تقدير النفقات والايرادات في الموازنة

اذا كانت الموازنة تمثل تقديرا للنفقات التي سيتم انفاقها والايرادات التي يتم تحصيلها خلال سنة مالية قادمة ، فان طرق التقدير واساليبه من العناصر الهامة في مرحلة تحضيرها ، وهناك طرق عدة هي :

١- تقدير النفقات : لايثير تقدير النفقات صعوبات فنية كبيرة ، الا انه يتطلب ان يكون حاذقا ، ويتم تقديرها وفقا للحاجات المقررة مع مراعاة الدقة .

ويتم التقدير في فرنسا عند تقدير النفقات بين نوعين من الاعتمادات :

اعتمادات تجديدية ، ويقصد بها الاعتمادات التي تمثل الحد الادنى لقدرة الحكومة على انفاقها دون الرجوع الى السلطة التشريعية ، واعتمادات تقديرية ، وهي النفقات التي يتم تقديرها على وجه التقريب ، وتلك المخصصة للمرافق والمشروعات التي لم تستكمل تكاليفها بعد ، حيث تنصب موافقة البرلمان على حذف النفقة وليس على حجمها ، وهذا يعني ان باستطاعة الحكومة تجاوز الاعتماد المقدر بشرط الحصول على موافقة البرلمان بعدئذ ، وعلى الرغم من ذلك فان اعتمادات الموازنة تبقى تحديدية اصلا ولا يجوز تجاوزها الا بإذن من السلطة التشريعية .

٢- تقدير الايرادات : ان تقدير الايرادات اكثر صعوبة واشد تعقيدا ، حيث يفرض تقديرها الأخذ بجميع التغيرات الاقتصادية لتحديد مصادر الايراد المختلفة ، ومضاعفة الضرائب ، ويمكن اتباع طرق التقدير : التقدير الالي ، التقدير المباشر ، بالاضافة لطريقة التمزيج الالي على وضع قواعد لتقدير الايرادات تنجم الاجتهادات الشخصية ، منها طريقة السنة قبل الاخيرة ، حيث يتم وضع تقديرات الموازنة الجديدة على اساس الايرادات الفعلية المدرجة في الحساب الختامي لاخر سنة مالية

عندية (السنة قبل الأخيرة) (ن-١) ، وبجريدة الزيادة أو النقص التقديري الذي تقوم بأن يعمل في مشروع الموازنة الجديدة حجم الايرادات وفقا لما هو متوقع في آخر سنة مالية مقفلة ، حيث يضاف اليها معدل زيادة معين (١٠٪ مثلا) في حالة ما اذا كانت الزيادة في النشاط الاقتصادي متوقعة ، أو بالعكس تخفيضها بمعدل معين ، وكذلك طريقة الثلاث سنوات ، حيث يتم بموجبها تقدير الايرادات في الموازنة الجديدة على أساس متوسط الايرادات المحققة فعلا خلال عامين أو ثلاثة سابقة .

اما طريق التقدير المباشر ، فيتوقف الى الانتهاء بالتجاهات كل مصدر من مصادر الايرادات ، وتقديرا حصيلته بناء على دراسة مباشرة ، فيطلب من كل مشروع (أو شركة) في القطاع العام التقرير بحجم مبيعاته ، وبالتالي ايرادات العام القادم ، كما تقوم كل مؤسسة حكومية بتقدير ما تتوقع تحصيله من رسوم وايرادات أخرى ، كذلك تتولى وزارة المالية أو الجهة المكلفة بتحصيل الضرائب بتقدير حصيلة الضريبة المتوقع تحصيلها خلال السنة القادمة ، وترتبط هذه الايرادات بمستوى النشاط الاقتصادي في الدولة ، فتزداد في فترات الرخاء الدخول والثروات والمبيعات والارباح والاستهلاك ... الخ ، وبالتالي تزداد حصيلة الضرائب على معظم الوعاء والعكس صحيح في فترات الكساد .

ثانيا : مرحلة اعتماد الموازنة

تتولى السلطة التشريعية مهمة اعتماد الموازنة ، وتمثلها عادة المجلس ، حيث الشعب التطور الى اعتبار الموازنة أداة لتنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية ، ولذلك فان مسألة التصديق عليها من قبل ممثلي الشعب امر مسلم به في جميع دول العالم .

١- دور السلطة التشريعية في مرحلة اعتماد الموازنة

سبق أن أشرنا الى أهمية الدور الذي تقوم به السلطة التشريعية فيما يتعلق باعتماد الموازنة وإجازتها ، وقد جرى العرف في معظم الدول أن تبدأ السلطة التشريعية بمناقشة النفقات العامة واعتمادها أولا من أجل أن تستطيع تقييم برامج

الانفاق على احسن الحاجات العامة بأهمية كل منها دون ان تتأثر بالايرادات او تتجه بها . ثم تنتقل بعد ذلك في مناقشتها للايرادات من خلال المفاضلة بين البدائل المتاحة للحصول برنامج الحكومة الانفاقي . فاذا ما اعتمدت السلطة التشريعية مشروع الموازنة يصدر بها قانون بتصديق واجبة التنفيذ . فاذا تأخرت السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة من بداية السنة المالية وبداية السنة فعلا . فعندئذ عليها القيام ببعض الاجراءات المؤقتة لضمان استمرار العمل في الدولة .

غير ان هذه الاجراءات ليست واحدة في جميع الدول ، وانما هي مختلفة . ففي الولايات المتحدة يصدر والتها بجهري العمل بالموازنة القديمة . اي يستمر الوزارات والهيئات بالانفاق في حدود مبالغ الانفاق ومعدلاته التي سبق ان اعتمدت في العام المنصرم . اما في انجلترا لتتجدد فيستخدم نظام الاعتمادات الجزئية . حيث تستصدق موافقة مجلس العموم على اعتمادات جزئية لبعض الخدمات المهمة كالحربية .... وبعض المصالح المدنية التي حين اعتماد الموازنة . وقد تستخدم بعض الدول الموازنات الشهرية . حيث يعتمد البرلمان موازنة او عدة موازنات شهرية مؤقتة تسمح للحكومة بتحصيل الايرادات والقيام بالانفاق الضروري . وعندما يتم اعتماد الموازنة . تندمج هذه الموازنات الشهرية فيها . وتصبح موازنة شهرية لاثني عشر شهرا وطبقت هذه الطريقة في فرنسا حتى عام ١٩٥٦ .

ثالثا : تنفيذ النفقات والايرادات في الموازنة(١٢)

يقصد بفترة تنفيذ الموازنة . الفترة التي تبدأ من تبليغ جهات التنفيذ بموازناتها التي تم التصديق عليها وتنتهي بقفل هذه الجهات لحساباتها اليوم الاخير من السنة المالية واعداد الحساب الختامي لعملية التنفيذ للسنة المنتهية . ويتولى عملية تنفيذ الموازنة السلطة القائمة بتنفيذها وهي السلطة التنفيذية .

وبذلك فان تنفيذ الموازنة يتطلب ثلاث عمليات : الاولى خاصة بالنفقات العامة والثانية بالايرادات ، والثالثة تتعلق بعمليات الخزانة لانها تمثل حلقة الاتصال بين التحصيل والانفاق .

٦- تنفيذ النفقات العامة

ان مصادقة السلطة التشريعية على النفقات الواردة في الموازنة لا يعني التزام الحكومة بانفاق جميع هذه الاعتمادات وانما المرخص لها بان تقوم بالانفاق اللازم في حدود هذه المبالغ على البنود المقررة فيها وعدم تجاوزها تحت مراقبة السلطة التشريعية على ذلك . وهذا يعني ان الحكومة تستطيع بالتالي عدم انفاق هذه المبالغ كلها او بعضها اذا لم يكن ما يستوجب ذلك(١٨) .

وانها تتبع مجموعة من الاجراءات تتمثل في مجموعة من القطوات تمر بها عملية الصرف ، وتستهدف هذه القطوات المحافظة على اموال الدولة ومنع سوء استخدامها من خلال الرقابة على تنفيذ الموازنة وتبدأ هذه القطوات بالارتباط بالنفقة ، تصفيتها والامر بدفع مبالغها ، واخيرا صرفها .

أ - الارتباط بالنفقة وعملية تحديدها : يقصد بهذا الارتباط اذا اتخذت السلطة التنفيذية قرارا يتضمن انفاقا من جانب الدولة او تنفيذ واقعة معينة يترتب عليها التزام الدولة بانفاق مبلغ معين ومثال الاول القرار الصادر بتنفيذ بعض الاعمال المتعلقة بالمنفعة العامة ، اما الثاني فمثاله : التزام الدولة بدفع تعويض عن خطأ معين مسؤولة عنه ، كان تسقط شجرة على رأس احد المارة في شارع عام . وفي هذه الحالة ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة هذه الواقعة المادية ، فالارتباط في هذه الحالة غير ارادي ، في حين كان الاول ارادياً .

اما القطوة الثانية فتأتي عن طريق تصفية او تسوية النفقة او عملية تحديدها ، وذلك بإصدار قرار بتحديد المبلغ الذي تلتزم الدولة بدفعه تسوية النفقة التي سبق الارتباط بها ، ويشترط مثل هذا القرار التأكد من انه لم يسبق ان دفع المبلغ من قبل فعلا ، وان الدائن غير مدين للدولة بأي مبلغ يجوز يمكن اجراء مقاصة بين الدينين .

ب- الامر بدفع النفقة وصرفها : يتمثل الامر بالدفع في صورة قرار يصدر من الادارة المختصة ، ويتضمن امرا بدفع النفقة التي تم الارتباط بها من قبل ادارة وتم تحديدها . وغالبا ما يكون تحديد النفقة والامر بدفعها بقرار واحد .

أما الفقرة الاخيرة فهي تخلية مسرف لزيادة النفقة العامة ، ويقصد بها الدفع التلقائي للمبلغ الذي صدر به امر الدفع الى ذوي العلاقة ، اي الدائن ، وغالبا ما يتخذ صورة اذن على البنك المركزي الذي تحتفظ حسابات الدولة لديه .

٢- تنفيذ الايرادات العامة :

أ- التزام السلطة التنفيذية بتحصيل جميع الايرادات :

اذا كانت اجازة السلطة التشريعية للنفقات العامة تعني الترخيص للحكومة بالانفاق في حدود مبالغ الاعتمادات ، فان اجازتها للايرادات العامة تنشئ التزاما على عاتق الحكومة (الوزراء والهيئات العامة) بتحصيل جميع الايرادات ، الى الدرجة التي لا تتطلب معه عدم تحصيل جزء منها ، والا لكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه امام ممثلي الشعب . ان الاساس القانوني لتحصيل الحكومة للايرادات كالضرائب والرسوم يتمثل في القوانين الوضعية السارية في الدولة . وقد سبق ان تحدثنا عن كيفية تحصيل الضرائب والقروض ، اما الرسوم فتقوم بتحصيلها الادارات المختصة المعنية بتقديم الخدمات التي تستوفي الرسوم مقابلها ، ومن ثم توريدها الى الخزانة العامة ، واخيرا تتولى المشروعات الصناعية والتجارية المملوكة للدولة توريد الثمن وخدمات منتجاتها الى خزانة الدولة ، اذا كانت مساهمة مركزيا ولحسابها الخاص في حالة كون موازنات هذه المشروعات تمول ذاتيا وعند انتهاء السنة المالية المختصة تستقطع حصة من الارباح تودع الى الخزينة او على شكل ضريبة دخل حسب التشريعات النافذة .

ب- مخالفة القواعد بين الايرادات والنفقات :

اذا كانت عمليات التقدير والتنفيذ هما الفنان تسودان مسألة التعبير عن ضرورة الموازنة في مرحلتي الاعداد والاعتماد لفترة قادمة ، فان على مرحلة التنفيذ ان تواجه جميع النتائج المترتبة على مقارنة هذه التقديرات مع الواقع الفعلي . غير ان اسلوب المواجهة يختلف تبعا لنوع هذه الانحرافات التي قد تنشأ ما بين التقدير والواقع الفعلي في النفقات العامة ، واما في الايرادات العامة .

وتهدف الرقابة السابقة ، إذا قد تقتصر على مجرد التصريح للبنك المركزي بصرف المبالغ التي تمت الموافقة على صرفها تحت تصرف الآمرين بالصرف الذين وحدات الاقتصاد العام ليتم الانفاق منها . وقد تتضمن ضرورة الحصول على المزيد من البيانات المستوفاة عن سلامة كل عملية على حدة من وجهة النظر القانونية . وقد تصل الى أبعد من ذلك بحيث تشتمل فحص المستندات الخاصة بكل عملية والتأكد من صحتها ، كوجود اعتماد لها ، وان اجراءات الارتباط قد تمت وفقا للقوانين والتوقيع وتعليمات الخزانة ، واخيرا مطابقة مستندات الصرف للنظم المالية السارية للفصل

لذا كان تنفيذ هذه الرقابة صحيحا فانها تشمل دون أدنى المخالفات المالية ولذلك يطلق عليها "الرقابة الوقائية" ، كما أن الأخذ بها يخفف من عبء المسؤولية التي تقع على عاتق الدوائر التنفيذية . الا ان هذا الأسلوب لا يخلو من مثالب حيث يصعب مع هذا الاسلوب مواجهة العمليات المالية ككل ، وبخاصة فيما يتعلق بالارتباطات والمشروعات الكبيرة ، حيث لاتتاح الفرصة لجميع أجزاء العملية المراجعة وفحصها الكشف القصور الذي يلحق بها . وكما أن هذه الرقابة ينبغي أن تتم في وقت قصير ، والا فقدت قيمتها وأدت الى بطء في الاجراءات وعطلت سير العمل في الوحدات الاقتصادية العامة ، مما قد يسبب ضررا بالمجتمع .

ب- الرقابة اللاحقة

تبدأ الرقابة اللاحقة عند انتهاء السنة المالية وتحقيق الحساب الختامي للدولة ولا يقتصر امر هذه الرقابة على النفقات فقط كالرقابة السابقة ، وانما تمتد لتشمل الايرادات العامة ، للتثبت من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الموارد المقررة (وبخاصة الضرائب) ، وان ماتم تحصيله قد تم توريده الى الخزانة العامة فعلا .

والرقابة اللاحقة صور متعددة ، فقد تقتصر على المراجعة المستندية للعمليات المالية لكشف المخالفات المالية ، وقد تمتد لتبحث مدى كفاءة الوحدة القائمة على استخدام الاموال العامة . ومن اجل ان تحقق هذه الرقابة أهدافها يقتضي الامر ان تمارسها جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية ، وان تتمتع بضمانات كافية لحمايتها من تعسف السلطة التنفيذية .

كما ان اسلوب الرقابة اللاحقة من شأنه ان يسمح بمواجهة جميع اجزاء العملية الواحدة وليس جزءا منها ، ويساعد على كشف الانحرافات او الاخطاء الفعلية . كذلك تتيح اتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية دون ان يعطل النشاط الذي تمارسه الدولة . يضاف الى ذلك ان الرقابة الخارجية اللاحقة لتؤدي الى تدخل الجهة التي تتولى الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية ، وانما على العكس فان مهمتها وهدفها يدفع السلطة التنفيذية الى توخي الدقة في تنفيذ الموازنة والحرص على تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات المالية ، وهذا يؤدي الى تقليص حجم المخالفات التي يمكن حدوثها .

ويؤخذ البعض على اسلوب الرقابة اللاحقة انها لاتمكن من الكشف عن المخالفات المالية ، الا بعد ان يتم انفاق الاعتمادات المدرجة فعلا ، وبهذا فانه على الرغم من ان هذا الاسلوب يقلل من وقوع المخالفات الا انه لايمنع من ارتكابها ، حيث يقتصر على التنبيه اليها بعد وقوعها ، وان اكتشافها بعد وقت طويل من اقترافها يكون فيه الموظف المسؤول عنها قد تغير ، وهذا يقلل من اهميتها ويمكن تجنب مثل هذا النقد اذا ما اتبعت هذه الرقابة بعض السلطات التشغيلية ، كتلك التي تتمتع بها محكمة المحاسبة في فرنسا ، او بتشكيل هيئة تشريعية لتعزيز مهمة الجهة التي تمارس الرقابة ، كالنيابة الادارية في مصر ، حيث يبقى الموظف العام مسؤولا عن المخالفة المالية ايا كان وجد .

جـ- الرقابة اثناء التنفيذ

تتمثل هذه الرقابة في عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة في الدولة على نشاط السلطة التنفيذية المتعلق بالنفقات والايرادات العامة الواردة في الموازنة . وتمارس هذه الرقابة – في العادة – المجالس النيابية . والواقع ان هذا النوع من الرقابة على تنفيذ الموازنة من اختصاص السلطة التشريعية ، حيث تتأكد من قيام السلطة التنفيذية بواجباتها من خلال أحكام اجازة النفقات والايرادات وحدود تقديرها بها .

٢- الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث نوعها

ويمكن في هذه الرقابة التمييز بين الرقابة الذاتية ، والرقابة من قبل هيئات مستقلة خارج طاقم القضائي .

أ- الرقابة الذاتية

تتمثل هذه الرقابة في ممارسة الرؤساء لها على مرؤوسيهم وقيام وزارة المالية من خلال مندوبي الحسابات والمشرفين على عمليات الصرف التي يقوم بها الوزراء أو من ينوب عنهم ، وهي تظهر نوعين : الرقابة الموضوعية ، والرقابة على اساس المستندات .

وتعني الرقابة الموضوعية انتقال الرئيس الى مواقع عمل مرؤوسيه وتدقيق في اعمالهم ، وينتقل رئيس المصلحة الى مكاتب رؤساء الدوائر ، ورئيس الدائرة الى مكاتب الموظفين الذين يشرف عليهم .

وتعني الرقابة على اساس المستندات فحص الرئيس لاعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق التي يرفعها اليه هؤلاء . ومن أمثلتها تولي وزارة المالية الرقابة على تنفيذ الموازنة . وبخلاصة النفقات ، وهذه رقابة سابقة للصرف . ويطلق فرنسا بهذا النوع من الرقابة من خلال مكاتب الارتباط التي تحدد اساس الرقابة الادارية السابقة فيها .

والواقع ان الرقابة الادارية لاتعدو ان تكون رقابة ذاتية داخلية تسير وفقا للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية ، ولهذا فهي غير كافية ، وذلك لان معظم التطبيقات المالية قد كشفت ان ترك الادارة لمراقبة نفسها غير مقبول لانه يشجع على الكثير من مظاهر التسيب والانحراف التي يكمن اساساً في انعدام الاشراف والرقابة على السلطة التنفيذية عند قيامها بتنفيذ الموازنة ، مما ابرز الحاجة الى رقابة مستقلة وغير خاضعة لهذه السلطة .

ب- الرقابة المستقلة او القضائية

يعهد بهذه الرقابة الى جهة قضائية مستقلة لاتتبع السلطة التنفيذية ، وهذه

الاشراف عليها . حيث تمارس هذه الجهة مهامها وفقا للقوانين الوضعية السارية في دولة معينة(٢١) : كما قد يعهد الى هذه الجهة اعمالنا سلطة محاكمة المسؤولين عن الاخطاء والانحرافات المالية وإصدار العقوبات بشأنها . او قد تتحدد مهمتها في كشف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين بشأنها الموالف او احالتهم الى القضاء الجزائي . وقد يطلب اليهم تقديم تقارير سنوية ترفع بالعلم رئيس الدولة او المجالس النيابية لعرض هذه المخالفات ، متضمنة اقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات او منع وقوعها مستقبلا . وتتعدد الرقابة التشريعية - بوجه عام - في الرقابة على تنفيذ الموازنة والتأكد من سلامتها ، ومنها معظم المجالس النيابية في فرنسا وايطاليا وبلجيكا .

٣- الرقابة السياسية على تنفيذ الموازنة

تعرف الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية بالرقابة السياسية ، وهي اكثر عمومية من الرقابة الادارية والقضائية بالنظر لانها تتمتع بسلطة مطلقة في الرقابة المالية . والواقع ان هذه الرقابة في الاصل ومن صلب اختصاص السلطة التشريعية ، ويؤيد ذلك امران : اولهما ان السلطة التشريعية تمثل الرقيب الحقيقي على السلطة التنفيذية من اجمال . وثانيهما : هو ان مفهوم السلطة التشريعية منذ التعرف على مدى احترام السلطة التنفيذية لاجازة الانفاق والايراد المخصصين للحكومة . يتضاءل الى ذلك ان قانون الموازنة يقتصر على تقدير النفقات والايرادات العامة وانه ليس له قيمة مالية كبيرة انه تقديري ، وان محاسبة السلطة التشريعية ينبغي ان تنصب على الارقام الفعلية لكل من الايرادات والنفقات النهائية ، عن بعد امكانية مقارنة تقديرات الموازنة بالارقام الختامية المقفلة في نهاية السنة . وبعدئذ يمكن القول ان رقابة السلطة التشريعية تمثل رقابة شاملة لانها تتناول نتائج تنفيذ الموازنة كما يمكن ان تجري ممارسة هذه الرقابة اثناء التنفيذ ، وسنعرضها تباعا .

أ- الرقابة التشريعية خلال فترة التنفيذ

تستطيع السلطة التشريعية ان تمارس الرقابة اثناء تنفيذ الموازنة ، وهي اكثر من طريقة واحدة ، منها ان للمجالس النيابية حق الاشراف على اعمال السلطة التنفيذية .

واستثنائيا اذا كان تستطيع ان تطلب من الاجهزة معلومات عن سير العمليات المتعلقة بالنفقات والايرادات العامة ، من خلال توجيه اسئلة شفوية او تحريرية ، بل وحتى استجوابات(٢٢) . ومنها ايضا ان للجان المالية المنبثقة من هذه المجالس ان تستدعي ممثلي السلطة التنفيذية اذا رأت ان ذلك ضروريا . واخيرا فان السلطة التنفيذية تتمكن من اللجوء الى المجلس النيابي لطلب اعتمادات اضافية بانسياب ميسورة ، الامر الذي يشيع لهذه المجالس ممارسة الرقابة من خلال الاطلاع على عملية التنفيذ ومناقشتها .

ب- الرقابة التشريعية اللاحقة على تنفيذ الموازنة

تتم هذه الطريقة من خلال قانون قطع الحساب الذي تهيئ ظروف تطبيقه لتغير بقاعدة حساب القطع او الادارة بدلا من حساب الخزينة المالية ، ان التشريعات المالية الخاصة بالمحاسبة التي اخذت بقاعدة حساب "الخزينة المالية" لم يكن لقانون قطع الحساب في ظلها اهمية ، بسبب صدوره بعد فترة الموازنة بفترة طويلة قد تمتد الى عدة سنوات . والسبب في ذلك صعوبة اقفال حساب السنة المالية قبل انتهاء مدة معينة اذ – ستكمل فيها جميع الاجراءات المتعلقة بعمليات النفقات والايرادات – تطبيقا اخرى لتصحيح الاخطاء الحسابية والفنية ، وتأكيدا لقدرة السلطة التنفيذية ليتاح لها اعداد مشروع القانون ، واخيرا للسلطة التشريعية لتصدر قانونها . وهكذا يتضح ان صدور قانون قطع الحساب لسنة معينة قبل اقفاضها لا فائدة منه ، انما وقد اخذت معظم دول العالم بقاعدة حساب القطع او حساب الادارة ، فانه اصبح ممكنا قفل الحساب المالي في نهاية سنة الموازنة ، واعداد مشروع قانون القطع واحالته الى السلطة التشريعية خلال فترة قصيرة من انتهاء السنة . مما اكسب قانون القطع اهمية كبيرة ، سواء فيما يتعلق بمقارنة التقديرات بالارقام الفعلية ، او الاستفادة من النتائج عند تقدير الاعتمادات الجديدة . وينبغي ان يراعى عند تقديم مشروع قانون قطع الحساب ان يأخذ الصورة التي يقوم بها قانون الموازنة بوجه عام ، وتتضمنا يعلى البيانات المتعلقة بموازنة الدولة .

خامساً : الحساب الختامي

تضمنت المادة الثانية من قانون الحسابات الختامية العامة رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠ المعدل على (مرحلة الحسابات الختامية : المدة اللاحقة للسنة المالية والمخصصة لتسوية الحسابات للوقوف التي تعذر تسويتها خلال السنة المالية المختصة وفرض عرض حسابات تتماس النتيجة . ولا يجوز ان تحتوي على معاملات لغرض ارتباط نفقة . وتبدأ في اليوم الأول من كانون الثاني من السنة المالية الجديد وتنتهي في اليوم الثلاثين من شهر حزيران) .

ان الفترة التي يحددها القانون المذكور سلفاً من اجل تقديم خلاصة حسابات سماء الاتمام الموازنة وتحديد المركز المالي للدولة . ولما كانت السلطة التشريعية هي التي اصدرت الموازنة فان الملاحظ على الحساب الختامي يصبح ضرورياً لانه يمثل التنفيذ الفعلي للموازنة . كما ان من حقها التأكد ان التخصيصات في الموازنة قد نفذت فعلاً وحققت الاهداف التي حددتها لها . والحقيقة ان الهدف من الحساب الختامي هو ضمان تحقيق النفقات العامة لاقصى قدر ممكن من المنافع الاجتماعي . حيث يعتمد على نقد التحليل الاقتصادي . كما يعد عشكلة سياسية لان يمثل السلطة السياسية حزبية الحكومة وهي قيامها بالمهام الموكلة لها . ولهذا اقتضت الضرورة السرعة في وضع الحساب الختامي لتمكين السلطة التشريعية ورئاسة وجه الاخلال في السنة المنتهية . وقد اتجهت بعض الدول الى تشكيل لجان متخصصة لوضع تقرير الحساب الختامي لتسهيل تقييم نتائج التنفيذ .

ويعرض الحساب الختامي بأساليب متعددة . فالعرض التفصيلي يتضمن ادراج نفقات وايرادات الدولة مفصلاً ، اي على مستوى المواد والفصول . وهذا العرض يتيح للسلطة المالية دراسة وتتبع مدى التزام الادارات الحكومية بالتخصيصات التي حددتها لها الموازنة . ويؤمن للسلطة التشريعية عرضاً كاملاً ودقيقاً لنتائج تنفيذ الموازنة .

والعرض الاقتصادي يعتمد على مقولات التصنيف الاقتصادي للنفقات في الموازنة العامة . اما العرض النوعي فيعتمد على تجميع النفقات العامة المتقاربة حسب

التواعيا وفي حساب واحد . ويستند العرض الوثائقي على تجميع النفقات العامة حسب طبيعة الخدمات العامة التي خلقتها النفقات نفسها بغض النظر عن العرض الجغرافي يعتمد على تجميع بيانات النفقات او الايرادات حسب مناطقها الجغرافية ، في حين يعتمد العرض التحليلي على عرض النتائج بشكل نسب مئوية دون استخدام الارقام . واخيراً فان العرض البياني يتضمن توضيح الحساب الختامي بشكل رسوم بيانية او خطوط .

هوامش الباب الثالث

١- Gerhard Colm: Essays in Public Finance and Fiscal Policy (pp. 255 - 260). - plus Eckstein: Op. cit. Bretzinski (pp. 23 - 34).

٢- يتحدد فطاق لجازة تغيير الموازنة بكل سنة ، ولذلك فهي مرونة وتتحدد آثارها بهذه المدة أيضاً .

٣- لقد اقتبست فرنسا هذه الطريقة في ظل الجمهورية الثالثة ، وعدلت عنها في دستور الجمهورية الرابعة الذي صدر عام ١٩٤٦ .

٤- رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٤١٦ - ٤١٥ .

٥- تمارس المجالس النيابية اختصاصين : الأول تشريع القوانين ، والثاني : مالي ، الموازنة .

٦- أصدرت مصر بمشروع قانون الموازنة قانوناً رسم أيلولة على الشركات عام ١٩٢٩ .

٧- N. Denoyer: " Finances Publiques" Op. cit. (pp. 225 - 227, et 229 - 234). A. Barrere: Economie et Institutions Tome I (pp. 9. - 96). H. Lamfalussy: " Finances Comparees" (pp. 97 et suiv).

٨- تستطيع الدولة أن تزيد من تقتطعه من مقومات الوحدات الاقتصادية من خلال الزيادة في الضرائب ، فتقوم بتوزيعه على غيرها من الوحدات من خلال النفقات العامة وبخاصة التحويلية .

٩- تعد الموازنة أداة الدولة في قيامها بدورها في الحياة الاجتماعية .

١٠- محمد حلمي مراد ، الميزانية العامة ، قواعدها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية ص ١٦ - ٣٢ .

١١- إن هذا لايعني أن تكون مشروعات الموازنة عندما تقوم إلى المجلس التنفيذي جملة واحدة ، وإنما أن تكون وثيقة واحدة تضم جميع الأرقام المتعلقة بنشاط الدولة المالي أيا كان نوعها .

١٢- رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨ - ٤٥٨ ، احمد جامع ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ - ١٣٠ .

١٣- موازنة المشروعات المؤقتة ، الضمان الاجتماعي ، غير الحالة في فرنسا .

١٤- يلاحظ ان كل دولة تحدد بداية السنة المالية التي تتناسب مع ظروفها من النواحي الادارية والاقتصادية والسياسية

١٥- محمد لبيب شقير ، المرجع السابق ، ص ٣٢٢ ، احمد جامع ، المرجع السابق ص ٣٥٦ .

١٦- على انه ينبغي ان يراعى تعديل اسعار الضرائب وفقا للضرورة ، فهيك ان تغييرها يسبب تغييرا في حصيلتها .

١٧- محمد حلمي مراد ، الميزانية العامة ، المصدر السابق ، ص ٣٨ - ٤٠ .

١٨- تسعى السلطة هذا الى موافقة السلطة التشريعية على اعتماد نفقات معينة عن عكس ماورد في الموازنة بعد اعتمادها وانتهاء سنتها بتنفيذها وقد يكون السبب في طلب الاعتماد الاضافي : اما ان الاعتمادات المقتطعة غير كافية وبتالي يتطلب الامر اضافة اعتماد تكميلي ، واما لظهور وجه جديد من الانفاق لم يرد في تقديرات الموازنة ، وتطلب السلطة التنفيذية الموافقة على اعتماد غير عادي لمواجهة النفقة الجديدة ، ويطلق على النوعين اسم "الاعتمادات الاضافية" .

١٩- بركات وعراق ، المصدر السابق ، ص ٤٢٠ - ٤٢٠ .

٢٠- يمارس هذه الرقابة في المملكة المتحدة (المحاسب المراجع العام) اما في ايطاليا وبلجيكا فتمارسها محكمة المحاسبة .

٢١- تشبه هذه الرقابة ما يقوم به مراقبو الحسابات في الشركات المساهمة .

٢٢- تؤدي هذه الاستفسارات الى المسؤولية السياسية ، وربما تعقد هذه المسؤولية الى مدنية وجزائية .

الكتاب الثاني : الضرائب والتشريع الضريبي

الباب الأول : ايرادات الضرائب

الفصل الأول

النظرية العامة للضريبة

والذي تطور دور الدولة من الحياد الى التدخل اصبحت متزايد بالضرائب ، لا على اساس انها تشكل موارداً مهماً من الموارد المالية للدولة ، وانما تركز على انها اداة رئيسة في السياسة الاقتصادية والاجتماعية ، تستخدمها الدولة لتحقيق اهدافها .

واذا كان من سمات الضرائب انها تؤثر في الاوضاع الاقتصادية ، فانها ايضا تتأثر بها من حيث الفرض والتنظيم والحصيلة ، ذلك ان النظم الاقتصادية المتعددة ومستويات التقدم الاقتصادي تتعدى بصماتها الهيكل الضريبي الى خصائصه ومكوناته ومقوماته في جميع الدول .

ومن المفهوم ان دراسة الضرائب تتعصب على جوانب وموضوعات متعددة ومتشعبة ومتشابكة ، ومن ثم فان يتجاوز حدود هذه الدراسة ، لذلك سنقتصر على دراسة بعض النقاط الاساسية للتعرف على معنى الضريبة كمورد سيادي والنظم التي وشكلاتها واثارها الاقتصادية المهمة على الاقتصاد القومي .

اولا : معنى الضريبة وخصائصها (١)

لما كانت الضريبة كمورد سيادي قد احتلت مركز الصدارة بالنسبة للايرادات العامة في الدولة ، لذلك يتوافق تحديد المقصود بها ، وتمييزها عن الموارد التي قد تتشابه معها ، والاسس التي تستند اليها الدولة في فرضها وجبايتها والقواعد التي تنظمها ، من اجل ان يكون النظام الضريبي محققا لمصلحة الدولة والمكلفين معا ، حيث ان الضرائب تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية المحيطة بسبب ان الحدث الضريبي ليس حدثا معزولا عن البيئة المحيطة ، وانما يمثل ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية تتشكل من البيئة التي تطبق فيها ، وذلك فان المعالجة المتعادلة

بين الكيان الضريبي والهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وطيدة ، الامر الذي يجعل آثارها واضحة من خلال سمات النظم الضريبية المطبقة في الدولة .

٩- معنى الضريبة وتمييزها عن غيرها من الايرادات

لعل ان تعريف الضريبة وتحديد مضمونها يجعل امر تمييزها عن الايرادات العامة الاخرى ، وبخاصة الرسوم سهلا . ذلك ان كلاً منهما تعاريض الدولة بصفة السلطة العامة التي تتمتع بها

أ – تعريف الضريبة : تعرف الضريبة بانها اقتطاع نقدي جبري تجريه الدولة او احدى هيئاتها العامة على موارد الوحدات الاقتصادية الخاضعة بقصد تمويل الاعباء العامة بين مكلفين معينة ، وتوزيع هذه الاعباء بين الوحدات الاقتصادية وفقا لمقدرتها التكليفية .

ويتضح من هذا التعريف العناصر الاتية :

- الضريبة اقتطاع نقدي : اعتنقت الضريبة صورة نقدية تمشيا مع ماتفرضه النظام الاقتصادي في العصر الحديث ، وبالتالي فان الدفع قد تم تعميمها سواء كان ذلك في القطاع العام او الخاص ، بحيث شمل ذلك جميع الايرادات بما فيها الضرائب حيث يتم تحصيلها بالنقود . وقد كانت في ظل النظم الاقتصادية تتم جبايتها بوساطة السلطة العامة في شكل عيني ، سواء كان ذلك بتقديم جزء من المحصولات او تسخيرهم في خدمتها . وفضلا عن ذلك فان الشريعة الاسلامية قد فرضت الخراج على الاراضي حيث كان يجبى عينا او نقدا(٢) .

كما ان تحصيل الضريبة عينا يسبب ادارة المالية متاعب باهضة فيما يتعلق بنقل المحصولات وحفظها . كما ان ذلك يخالف فكرة العدالة ، لان المكلفين يلتزمون بدفع حصة من المحصول رغم التفاوت فيما يتحمله كل منهم من التكاليف الفعلية التي انفقها لانتاج محصوله من جهة ، يضاف الى ذلك ان هذا الاسلوب لايسمح بتحقيق العدالة الضريبية ، حيث يكاد يكون مقتصرا على الضريبة الزراعية ، في حين ان طبيعة الضرائب الاخرى تتطلب الاسلوب النقدي .

– الضريبة تدفع جبرا : ويقصد بذلك ان المكلف ليس حرا بدفع الضريبة الى الدولة ، وانما هو مرغم ، بالاضافة الى انها (الدولة) تتمتع بحق الاستيلاء على اموال المكلفين عند مقاضاته ، وعنصر الاجبار هذا قانوني ، حيث ان قانون الضريبة يمثل تعبيرا عن قوة الزام القاعدة القانونية التي تفرض على المكلف الخضوع لها في جميع تفصيلاتها(٢) ، ويتجلى عنصر الاجبار هذا في استقلال الدولة وسيادتها بوضع النظام القانوني للضريبة ، من حيث تحديد وعائها وسعرها واسلوب تحصيلها ، وغير ذلك من المسائل الفنية ، من دون ان تستشير المكلفين بذلك ، الا ان هذا لايعني فرض الضريبة وتحصيلها دون ضوابط قانونية محددة وامام الناس ، حيث ينبغي ان تصدر الضريبة بقانون ، وليس بناء على قانون ، وتلتزم الدولة بمراعاة احكام هذا القانون عند فرض الضريبة وتحصيلها ، والا كان عملها غير مشروع ، كما ان هذا العنصر لايعني الحرية المطلقة التي يقضي ضرورة مواكبة مسائل الخاضعة على الرغم الضرائب ويعد هذا اخيرا احد المبادئ العامة المستقرة في القانون الدستوري الذي يجب مراعاتها حتى في غياب نص في الدستور ، حيث اصبحت عرفا بسويسرا ، وبخاصة في نطاق القانون العام

– الضريبة تدفع بصفة نهائية : وتعني ان المكلف حين يلتزم بدفع الضريبة انما يدفعها بصورة نهائية ، دون ان تلتزم الدولة برد قيمتها المكلف فيما بعد ، وبهذا الشكل تختلف الضريبة عن القرض العام ، حيث تلتزم الدولة برد مع فوائده في آجاله المستحقة .

– الضريبة وانما للمقدرة التكليفية ودون مقابل محدد . ان المكلف الذي يدفع الضريبة لايتمتع بمقابل محدد من قبل الدولة حين دفعها ، غير ان هذا لايعني ان يتملص المكلف بالخدمات العامة التي تقدمها المرافق العامة ، لانه مكلف بالضرائب واجبة تجاهها ، ويترتب على ذلك انه لايجوز ان يتذرع من يدفع الضريبة بالخدمات العامة عند تقدير الضريبة التي ينبغي عليه دفعها ، وانما الى حدى متدرت على تحمل الاعباء العامة ، حيث يتعين على المكلف ان يساهم في التضامن الاجتماعي في تحمل الاعباء العامة من خلال دفعه الضرائب للدولة ، فالحقيقة ان ان هذه المساهمة تتحدد وفقا للقدرة التكليفية على ذلك .

– وأخيرا فان الضريبة تحقق النفع العام : لان الدولة لاتلزم بتقديم خدمة معينة الى المكلف ، وانما تحصل الضرائب وغيرها من الايرادات العامة بقصد تمويل الانفاق العام الذي يترتب على تنفيذه تحقيق منافع عامة . وقد اصبحت الضريبة تستخدم مع زيادة درجة التدخل في كثير من المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، منها حماية الصناعة الوطنية من خلال الضرائب الجمركية ، او تشجيع الاستثمار والحد من الاستهلاك صعيا الى تعبئة الفائض الاقتصادي وتحجيم التفاوت بين فئات المجتمع ، وهذا مانص عليه اعلان حقوق الانسان الذي اصدرته الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م ، حيث تصبح مبدأ دستوريا .

ب- تمييز الضريبة عن الرسم : يتداخل تعريف الضريبة مع الرسم في بعض الخصائص ، مما يطبع الغموض للتمييز بينهما . ذلك ان كلا من الضريبة والرسم يتفقان في انهما فريضة نقدية يدفعها المكلف للدولة بصورة نهائية . حيث تحدد الدولة تنظيمهما القانوني ، مستخدمة القانون وسيلة لذلك . كما تتمتع الدولة بحق استيلاء على اموال المدين باي منهما .

وعلى الرغم من هذا التشابه ، فان طبيعة الضريبة تختلف عن طبيعة الرسم ، من حيث الفرق التالي الذي ينظم كلا منهما ، منها :

– مصدر القوة الملزمة : من المفهوم ان الضريبة تفرض بقانون ينظم جميع الاحكام المتعلقة بها ، وبالتالي فان السلطة التنفيذية لايحق لها من موافقة السلطة التشريعية على اصدار قانون تبيح بموجبه الالتزام الضريبي وتطويره على طرفي العلاقة (الدولة والمكلف) . اما الرسم فلا يشترط ان يصدر قانونا يفرضه كما ذكرنا ، وانما يكفي ان يستند الى قانون ، وبهذا فقد تخول السلطة التشريعية الحكومة صلاحية فرض الرسوم بقرارات ادارية .

– مدى تحقق النفع للمكلف : تفرض الضريبة – كما ذكرت – على المكلف من دون مقابل محدد ، على عكس الرسم الذي يفرض على المكلف مقابل الحصول على خدمة او نفع خاص يقدم له (يطلبها) ، الى جانب النفع العام بالاضافة للنفع العام .

- الاهداف : تفرض الضريبة بقصد تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية ومالية . فهي ليس الهدف من فرض الرسوم هو تحقيق الايراد المالي للدولة من خلال النشاط العام الذي تمارسه بعض الادارات التي تقوم بفرضه بمقابل على بعض خدماتها او كلها .
- اهمية كل منهما ماليا : تزداد اهمية الضرائب في العصر الحديث ، بالنظر لاعتماد الدولة على قدرتها في اداء دورها الاقتصادي المتزايد من خلال الزام الوحدات الاقتصادية بالمساهمة وفقا لقدرتها التكليفية في تمويل النفقات العامة . والعكس صحيح فيما يتعلق بالرسوم ، حيث تتناقص اهميتها ، وبالتالي قدرتها تمثل ايراداتها تكلفة ما تحصل عليه الدولة من ايرادات الضرائب .

٢- اساس فرض الضريبة

يترتب على الالتزام الضريبي نتائج خطيرة ، ولذلك فان التعرف على الاساس القانوني الذي يستند اليه حق الدولة في فرض الضرائب امر ضروري ، اي تحديد اساس الزام المكلفين بدفعها . وتتباين النظريات التي كانت سائدة خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر في تأصيل حق الدولة في فرض الضرائب عن مثيلتها في العصر الحديث . وقد ردت هذه النظريات ذلك الى فكرة المنفعة التي يحققها المكلف من خدمات الدولة ، والى العقد الضمني المبرم بين الدولة والمكلفين ، في حين ان النظرية الحديثة ترد الضريبة الى فكرة التضامن الاجتماعي التي تقترن بسيادة الدولة على مواطنيها .

لعبت النظريات الثلاث في وصف نظريات المنفعة والعقد التي تشيع اساسا من فكرة الطابع التعاقدي للضريبة الى ان المكلف يدفع الضريبة مقابل المنفعة التي يحصل عليها من خدمات المرافق العامة ، ومضمونه ان وجه سند لدفع الضريبة . وتضيف هذه النظريات ان المكلف يرتبط مع الدولة بعقد ضمني في طبيعة مالية يلتزم بدفع الضريبة مقابل الخدمات التي تحقق له نفعا خاصا(٤) .

غير ان الفقهاء الذين ايدوا هذه النظريات قد اختلفوا في طبيعة العقد ، فقال : منهم منهم بأنه عقد بيع خدمات ، حيث تبيع الدولة خدماتها للأفراد مقابل دفع

لهوبز - كلشريك - في مقومات الضرائب . وقال هوبز بأن عقد الشركة ، حيث أن الدولة شركة انتاج تجبري ، ولكل من الشركاء عمل محدد يؤديه ويتحمل نفقات مناسبة في مقابله . وإلى جانب هذه النفقات الخاصة هناك نفقات عامة يؤديها مجلس ادارة الشركة (السلطة التنفيذية) ، تتعلق بمنفعة جميع الشركاء ، وذلك لابد من مساهمتهم في تحملها ، وهذه هي الضرائب المفروضة عليهم . وأخيرا قال هوبز به : بأنه عقد تأمين تؤمن الدولة بموجبه على المواطنين من الاخطار ، مقابل تسديدهم الضريبة على اساس انها قسط تأمين (٥) .

وقد تعرضت فكرة العقد بين الدولة ومواطنيها لانتقادات عديدة ، حيث ليس من السهل تفهم المعاملات القائمة بين الدولة والمكلفين ، واستبعاد فكرة مقابلة ثمن التضحيات التي تقتضيها الضريبة بقيمة ماتقدمه الدولة من خدمات لتجرين ، فضلا عن أن التزام الدولة بتقديم خدماتها للمواطنين ليس من طبيعة الالتزامات التي يتضمنها العقد (٦)

وعلى الرغم من هذه الانتقادات فان نظرية المنفعة والعقد قد وجهت الانظار الى ضرورة توجيه حصيلة الضرائب نحو توفير خدمات من شأنها ان تحقق النفع للمواطنين ، والا لفقدت الدولة مبرراتها لفرضها .

ويتجه الفكر الحديث في تحديد الاساس القانوني لفرض الضرائب وتبريرها الى ان حق الدولة في ذلك ينبع من فكرة التضامن الاجتماعي التي تقتضي بضرورة تضافر جهود الافراد جميعا في تحمل الاعباء العامة ، بحيث يتاح للدولة ، على اساس انها ضرورة اجتماعية ، حماية المجتمع ، وتوفير الخدمات العامة لجميع المواطنين بصرف النظر عن مدى مساهمة كل منهم في الاعباء العامة . ويجب بالتالي ترك تحديد حجم هذه المساهمة للافراد ، فلا يحق على الدولة بما تملكه من سيادة ان تلزم كل فرد بدفع مساهمته وفقا لمقدرته التكليفية .

وتتصف نظرية التضامن الاجتماعي بانها تعتبر قاعدة اساسية من قواعد العدالة الضريبية هي تناسب عبء الضرائب التي يدفعها المكلفون مع مقدرتهم التكليفية ، لا بمقدار انتفاعهم من الخدمات العامة .

واخيراً ، فان المصدر الذي تستمد الدولة سلطتها منه في فرض الضرائب

وجهليتها ، هو أن نظرية التضامن الاجتماعي قد اقترنت بسيادة الدولة على أراضيها ومواطنيها ، وبالتالي نشوء روابط بينها (الدولة) ، وبينهم (المواطنين) ، فأخذت شكل رابطة التبعية السياسية (الجنسية) ، ورابطة اجتماعية واقتصادية (المواطنة) ، ورابطة اقتصادية (ممارسة نشاط اقتصادي أو التمتع بحق الملكية أو الثروة على اقليم الدولة) .

ثانياً: القواعد التي تحكم فرض الضرائب

ويقصد بهذه قواعد الاسس التي ينبغي على المشرع مراعاتها عند فرض الضرائب ، وتنبع اهميتها من ضرورة التوفيق بين مصلحتي المكلف والدولة على حد سواء ، والواقع ان هناك مبدئين لابد من وضع هذه القواعد : العدالة والحياد والملاءمة والاقتصاد ، وسنتردد بها حتى الان في هذا المجال ، حيث تمثل الدستور العام الذي تخضع له القواعد القانونية التي تنظم الضرائب ، وتحترمها الدولة عند فرضها للضرائب ، وهذا مايستطلب من قبل هذه الاخيرة ويسعاها ، قبول لدى الافراد ، كما ان الاخلال بها يثير القلق والظلم والتعسف في استعمال هذا الحق .

أ- العدالة : من المعلوم ان هدف النظام الضريبي في اية دولة هو تحقيق العدالة الى جانب اعتبارات اخرى ، وقد تصور الهيطوران العدالة تعني وجوب تطبيق نسبة الضريبة (الضريبة النسبية) ، اي ان تكون نسبة الضريبة المقتطعة من وعاء الضريبة واحدة بصرف النظر عن طبيعة الوعاء ، ومستند هذا هو تحقيق المساواة في المعاملة الضريبية للمكلفين ، ومنع الحكم في فرض الضرائب من خلال تغيير السعر المطبق من فئة اجتماعية الى اخرى ، ولذا كانت الضريبة النسبية تسلح للتطبيق في العصور السابقة ، فان العصر الحديث قد اظهر عجزها عن تحقيق العدالة ، ولذلك توجه المتخصصون في المالية العامة الى تبني فكرة الضرائب التصاعدية ونية في تحقيق عدالة اكثر من خلال التمييز بين المكلفين وفقا لمقدرتهم التكليفية .

كما تأخذ التشريعات المالية بعين الاعتبار عندما يقرر فرض التعريفة شخصية للمكلف ومركزه المالي واعبائه الاجتماعية (الضرائب الشخصية)

تحقيقا للعدالة ، واصبح تخلف الضرائب العينية مقصورا على الضرائب غير المباشرة . كما تميز هذه التشريعات من خلال سعر الضريبة المفروضة بين الدخل المتأتي من العمل وذلك المفروض على رأس المال والدخل المتأتي منه .

ب- اليقين : يقصد به أن تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للمكلف ، اذ من الضروري ان يكون المكلف على علم تام بمقدار التزامه بالضريبة . بحيث يتمكن - في ضوء ذلك - من تحديد موقفه المالي ، وعلى هم ايضا بالضرائب التي يلتزم بدفعها من حيث أهميتها ومعرفة الاحكام المتعلقة بها بدءا من تحديد الوعاء الى كيفية قبضها وتحصيلها وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالتقادم الفني للضرائب . ومن اجل ان يتحقق ذلك ينبغي ان يتوفر أمرين :

اولهما : ان تتسم التشريعات الضريبية بالوضوح ، بحيث يفهمها عامة الناس ، ذلك ان هذا يؤثر على وفرة حصيلة الضريبة . فكلما كانت التشريعات الضريبية تحتمل تفسيرين مختلفين ، اختار المكلف التفسير الذي يقيده ، وبالتالي يضر بحصيلة الضريبة ولو اضطر للاخذ بتفسير الادارة (قضاء او ادارية) ، فان من شأن ذلك ان يشيع الثراء مبينا في نفسه ، مما قد يدفعه الى التهرب من الضرائب في المستقبل .

وثانيهما : هي العدالة ان تتضمن القوانين والانظمة والقرارات التي تنظم الضرائب تحديد المكلفين من خلال وسائل النشر المعروفة .

ج- الملاءمة في الدفع : يجب ان تتلاءم احكام الضريبة مع احوال المكلفين ، من حيث اختيار الوعاء وأسلوب تحديده وكيفية جباية الضريبة وموعدها وطريقة دفعها . اي ان يكون موعد تحصيل الضريبة في الوقت الذي يحصل فيه المكلف على الدخل الخاضع للضريبة . غير ان هذا يعني ان تتسبب التسهيلات التي تقدمها الدولة للمكلف بتعثر في تالية الدولة .

د- الاقتصاد في التحصيل : ويقصد بهذه القاعدة تلافي صعوبة التطبيق وعرقلته ، وان تتجنب معوقات الروتين والتعقيد ، مما يجعل الادارة المالية تتفنن بالمتعة في سبيل تحصيل الضرائب .

الفصل الثاني

التنظيم الفني للضرائب(٢)

تفترض دراسة تنظيم الضرائب من الناحية الفنية ، ان يتم ذلك في ضوء الضوابط الاقتصادية والمشكلات الاساسية ، ابتداء من فكرة فرض ضريبة معينة الى ان يتم تحصيلها فعلا ، وهذا يتطلب دراسة وعاء الضريبة وسعرها وكيفية تحصيلها والمشكلات الاساسية .

أولاً : وعاء الضريبة

ان البحث في وعاء الضريبة يتطلب اختيار اساس فرض الضريبة ، والمناسبة التي تنتهزها الادارة لفرضها على المادة الخاضعة للضريبة ولغيرها تحديد هذه المادة كميا وكيفيا .

١- الضرائب على الاشخاص

هي تلك الضرائب التي تنتقط من الوجود الانساني فتفرض على اقليم الدولة محل الفرض الضريبي . ويحفل التاريخ المالي بانواع كثيرة من هذه الضرائب ومن امثلتها ضرائب الرؤوس التي كانت معروفة وتنقسم هذه الضرائب الى نوعين ، اولهما ضرائب الفرنة البسيطة ، التي كانت تفرض بسعر موحد على جميع الافراد دون النظر الى مايملكون من ثروات ومدخول ، وثانيهما : ضرائب الفرنة المدرجة التي تميز بين الافراد الخاضعين للضريبة من خلال تقسيمهم الى فئات بحسب السن ، الجنس ، الطبقة الاجتماعية او المهنة او الثروة وتحديد سعر خاص لكل فئة .

ويعاب على هذه الضرائب انها لاتنظر الى المقدرة التكليفية للافراد ، مما قرض ضرورة اختفائها من النظم المالية الحديثة لتحل محلها الضرائب على الاموال .

٢- الضرائب على الاموال

يثور في نطاق الضرائب على الاموال سؤال مفاده ، هل ان الدخل ام رأس المال اكثر تعبيراً عن المقدرة التكليفية للمكلفين ؟ والاجابة على ذلك تتطلب تحديد مفهوم كل

من الدخل ورأس المال من وجهة النظر الضريبية . من اجل تجنب فرض ضريبة الدخل على عناصر الثروة التي لاتعد دخلا واشتباع مقاصد اخرى هي في حقيقتها دخل من وجهة النظر الفنية الصرفة .

أ- الدخل : يختلف مفهوم الدخل من دولة الى اخرى ، ومن وقت لاخر تبعا لتداخل عوامل عديدة(٨) ، تعزى الى اعتبارات اقتصادية واجتماعية ومالية وفنية . وبالرغم من ان يتجنب المشرع الضريبي تحديد تعريف للدخل في القانون نفسه لان من شأن هذا التعريف ان يتربص تعديلا والتزامات على المكلف (الممول) ، ومن اجل مواجهة هذه المشكلة فان تحديد المقصود بالدخل يتطلب ضرورة تحديد القاعدة النظرية التي يرتكز عليها للوصول الى معيار فاصل له يصلح ان يستخدم في المجال التطبيقي (٩) ، ومع ذلك ولاغراض هذه الدراسة يعرف الدخل بانه : "قيمة نقدية او قابلة للتقدير بالنقود تأتي بصفة دورية او قابلة لتجدده من مصدر مستمر او قابل للاستمرار" (١٠) . ويهدف المشرع الضريبي في ملكية وسائل الانتاج او العمل او كليهما معا ويعرفه قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل ، الدخل بانه «الايراد الصافي المتحقق» الذي تحصل عليه من المصادر المبينة في المادة الثانية من هذا القانون» .

ب- رأس المال : يعرف رأس المال بانه مجموع الاموال العقارية والمنقولة التي يملكها الشخص في لحظة معينة سواء كانت معنية للدخل النقدي او عيني او لخدمات او غير منتجة . واذا كانت الفترة التي يتحقق خلالها الدخل باعتباره تيارا مستمرا هي سنة ، فان تقدير رأس المال يحدث في لحظة محددة ، بسبب انه يختلف الاصول عن التصميم الذي يملكها الشخص في تلك اللحظة .

ويواضح ان تعريف رأس المال من وجهة النظر الضريبية يختلف بتعريف الثروة ، اي ان رأس المال يقتصر من وجهة النظر الاقتصادية على الاصول المنتجة لدخل وخدمات .

جـ- الواقعة المنشئة للضريبة : يقصد بالواقعة المنشئة للضريبة تحديد القاعدة التي تتيح للدولة الدخل لاجبار المكلفين على التنازل عن جزء من الوعاء الذي تم اختياره اساسا لفرض الضريبة . ومن المعلوم ان هذه الواقعة

ليست واحدة من جميع الضرائب ، حيث تختلف بحسب ما اذا كانت الضريبة مباشرة او غير مباشرة .

١- مرتع الدخل ورأس المال من تقسيم الضرائب الى مباشرة وغير مباشرة

يكاد يجمع المتخصصون في مجال المالية العامة على تصنيف الضرائب على كل من الدخل ورأس المال من ضمن الضرائب المباشرة ، والضرائب على الانفاق والتداول من ضمن الضرائب غير المباشرة . ويمكن بين التفصيل في اعداد انواع الضرائب الداخلة في اطار كل تقسيم وبيان عيوبه وقواعده ومزاياه(١٦) . فالضرائب غير المباشرة تهدف - بطريق غير مباشر - الى تحميل المكلف بالضريبة عند انفاقها على الاستهلاك ، وانتفاع بالاموال الضريبية عند تداولها . ويكون المشرع - من خلال النظام الضريبي - بصدد بالضرائب غير المباشرة ان تكتمل سيطرته على الدخول والثروات عند واقعة استهلاكها او تداولها . اسوة بالضرائب المباشرة التي تسيطر على الدخول ورؤوس الاموال كوعاء ثابت ومستقر الى حد كبير .

٢- معايير التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

يعالج الفقه المالي عدة معايير للتمييز بين نوعي الضرائب المباشرة وغير المباشرة معتمدا على الصفات الفنية التي تجمع بين كل منهما(١٧) .

فيعتمد المعيار الادراجي على اسلوب تحصيل بين الضريبة حيث يصنف الضريبة انها مباشرة اذا كان تحصيلها يتم بموجب جداول اسمية تحتوي على اسم المكلف ومقدار الوعاء والمبلغ الواجب تحصيله ، في حين تصنف انها غير مباشرة اذا لم يكن تحصيلها قد تم بهذا الاسلوب ، وانما بمناسبة حدوث تصرفات معينة ، مثل اجتياز السلعة للحدود ، الجمركية .

ويقيم معيار نقل عبء الضريبة بان الضريبة مباشرة اذا كان المكلف بها قانونا هو الذي يتحمل العبء الضريبي النهائي منها بصفة نهائية ، بحيث لا يستطيع

نقل عينها الى الغير (كالضريبة العامة على الايراد) ، في حين انها تعتبر مباشرة اذا تعذر على المكلف من نقل عبئها الى الغير (المستقر في الضرائب الجمركية) .

اما معيار الاثبات فيقرر ان الضريبة مباشرة اذا كانت مفروضة على صلة تتميز بالثبات (الضريبة العقارية على الملكية) ، وتصنف غير مباشرة اذا كانت مفروضة على وقائع وتصرفات عرضية تتميز بعدم الثبات (الضريبة على دخل المكنة).

وانتقد آراء الفقهاء بفكرة القدرة التكليفية للمكلف . فتصنف ضرائب مباشرة اذا كانت تراعي الظروف الشخصية للمكلف ، وغير مباشرة اذا لم تراع ظروف المكلف(١٢) وتؤيد هذا الرأي .

ثانيا – تحديد مقدار الضريبة :

يتحدد مقدار الضريبة من خلال تطبيق سعر معين على المادة الخاضعة لها . ويقصد بسعر الضريبة النسبة بين مقدار الضريبة والمادة المكونة لوعائها (اي مقدارها مقسوما الى قيمة وعائها) . فاذا فرضنا ضريبة نوعية على متر قماش مساوية خمسة دنانير ، وكان سعر المتر الواحد منه مائة دينار ، كان سعر الضريبة (٥٪) من قيمتها . وهناك طريقتان لتحديد مقدار الضريبة . فقد يترك المشرع سعر الضريبة دون تحديد مكتفيا بتحديد المبلغ الاجمالي الواجب تحصيله كضريبة معينا . ثم يوزع هذا القدر بين المكلفين وفقا لاسس معينة (الضريبة التوزيعية) . الا ان الغالب ان يحدد المشرع سعر الضريبة سلفا ، وعندئذ تكون حصيلة الضريبة دالة لسعرها ولمقدار المادة الخاضعة للضريبة . ويعتبر هذا الاسلوب الطريقة الغالبة في تحصيلها (الضريبة القياسية او التحديدية) .

أ- طريقة التحديد المسبق لحصيلة الضريبة (الضريبة التوزيعية)

يكتفي المشرع في الضريبة التوزيعية بتحديد المبلغ الاجمالي الواجب تحصيله كضريبة معينة من الافراد الخاضعين لها ، كان يحدد مثلا مليون دينار كضريبة على دخل العقارات المبنية (او الاراضي الزراعية) في الدولة . بعد ذلك تقوم السلطة

التنفيذية بتقسيم هذه الضريبة على التقسيمات الادارية فرعا حتى سلم التقسيم الفرعي للادارة حتى تحمل ادنى مستوى من التنظيم ، وليكن القرية مثلا . في داخل القرية يقوم الادارة بتقسيم مايخص على افراد القرية بقدره ، اما بالتساوي او على نحو تناسبي وفقا لمقدرة التكليفية لكل فرد . ومن هذا يتبين انه لايمكن معرفة سعر الضريبة التوزيعية مسبقا ، وانما ينتظر حتى يتم توزيع المبلغ الكلي للضريبة وسعرها على جميع المكلفين الخاضعين لها . ويمثل هذا السعر النسبة بين مقدار الضريبة الذي يدفعه المكلف ومقدار المادة الخاضعة للضريبة لدى كل مكلف . وان معدل الضريبة التوزيعية في الدول ذات الانظمة الادارية والمالية الضعيفة ، لا لايمكن التأكد من تحصيل الضريبة عند فرضها على المكلفين مباشرة فتلجأ الى توزيع المبلغ المراد تحصيله بين الوحدات الادارية التي يتولى كل منها مسؤولية تحصيل المبلغ الموزع على المنطقة التابعة لها . وتلتزم الضريبة التوزيعية بتحديد حصيلتها مسبقا رغبا بوجودها مرتفعة ، الا ان مايعيبها انفصالها عن حالة النشاط الاقتصادي ، حيث يحصل مبلغ الضريبة بصرف النظر عن النشاط الاقتصادي ، وبالتالي مهما كانت قيمة المادة الخاضعة للضريبة ، فهذا يعني عدم مرونة الحصيلة ، كما لايمكن معها مراعاة المقدرة التكليفية للمكلفين ، وبالتالي انعدام العدالة الضريبية(٢١).

ب- طريقة تحديد سعر الضريبة (الضريبة التناسبية - والضريبة التصاعدية)

يقوم الاشراع وفقا لهذه الطريقة بتحديد سعر الضريبة ، اي النسبة المئوية من المادة الخاضعة للضريبة التي يدفعها المكلف ، وتختلف تقدير حصيلة الضريبة مع تغير قيمة المادة الخاضعة للضريبة بحسب الظروف التي يمر بها الاقتصاد القومي من خلال التوسع او الانكماش ، كما انها توسع من مساحة العدالة الضريبية التي لا تحققها الطريقة السابقة . غير ان درجة العدالة الضريبية وفقا لهذه الطريقة تختلف في حالة الضريبة التناسبية عنها في التصاعدية .

٢- الضريبة النسبية (التناسبية)

تكون الضريبة نسبية اذا كان سعرها ثابتا لا يتغير بتغير قيمة المادة الخاضعة لها ، فمثلا ان تفرض ضريبة على الارباح التجارية والصناعية بسعر (١٠٪) ، على هذه الحالة تمثل نسبة المبلغ المقتطع كضريبة من الارباح المتحققة ثابتة مهما تغير مقدار هذه الارباح . غير ان ما يعاب على هذا الاسلوب انه غير عادل وبحصيلة قليلة. حيث ان العبء النسبي للضريبة يكون اكبر بالنسبة للمكلف ذي الدخل الاقل ، واقل بالنسبة للمكلف ذي الدخل الاكبر (عدالة) . كما ان حصيلتها قليلة ، اذ لا اعتدنا في الاعتبار ضرورة ان تكون الضريبة على المقدرة التكليفية الحقيقية للمكلف ، لامكن لدولة الحصول على مقدار اكبر من الضريبة (دون تغيير في مستوى دخول الافراد) ان هي فرقت بين دخل منخفض نسبيا وحددت بالنسبة له سعراً اقل للضريبة ، ودخلاً اعلى وحددت بالنسبة له سعرا اكبر الى انها - بصفة عامة - غير سعر الضريبة ، بسعر الارتفاع كلما ارتفع مستوى دخل الفرد المكلف . ولقد اتجهت التشريعات على هذه الضريبة مطالبة بالاخذ بالضريبة التصاعدية التي اصبحت عامة ، ومتقدمة في الدول الرأسمالية ، في جميع الانظمة الضريبية

٣- الضريبة التصاعدية

وتكون الضريبة تصاعدية اذا كان سعرها يزداد بارتفاع المادة الخاضعة للضريبة ، فاذا فرضنا ضريبة عامة على الايراد بسعر (١٠٪) فيدفع على الدخل الاول من دخل المكلف و(١٠٪) على الالف الثانية وهكذا ، ويتضح ان حصيلة الضريبة التصاعدية تزداد بارتفاع مقدار المادة الخاضعة لها . في حين تزداد حصيلة الضريبة النسبية بنسبة اكبر من نسبة زيادة المادة المفروضة عليها . فاذا فرضنا ضريبة تصاعدية تتغير على ما يأتي (١٠٠٠) دينار ، (١٠) دينار عن ما يتجاوزه (٢٠٠٠) دينار ، (١٥) ديناراً على ما يتجاوزه (٤٠٠٠) دينار ، نلاحظ ان مقدار الضريبة يزيد بنسبة اكبر من نسبة زيادة قيمة ما نفرض عليه . وبذلك يرتفع سعر الضريبة الحقيقي في كل مرة عن سابقتها .

٣ - تحصيل دين الضريبة

عندما يتم تحديد وعاء الضريبة ومقدارها ، فان على السلطة المالية ان تقوم بتحصيل دين الضريبة من المكلف الذي تقرر بذمته ، ويستدعي ذلك في تقرير (١٦)-

أ- كيفية دفع الضريبة

الاصل ان تدفع الضريبة نقدا ، ماعدا حالات معينة يتم فيها دفع الضريبة بشكل عيني ، وهذه مقصورة على الانتاج الزراعي ، الا ان هذا لايعني ان دين الضريبة يتم تسديده بنقود ورقية او معدنية بصورة مطلقة ، وانما قد يتم بوسائل دفع اخرى كالشكات او حوالات البريد ... ، هذا وقد يكون استحقاق الضريبة في الحال ، اي عند حصول الواقعة المنشئة للضريبة كالضرائب على الاستهلاك ، وقد يكون استحقاق الضريبة بعد مرور فترة من الزمن يتم خلالها تحديد وعاء الضريبة ومقدارها ، ثم تحصيلها ، وهذه حالة الضرائب المباشرة ، وحالة بعض انواع الضرائب غير المباشرة ، كما في حالة قيام التاجر بدفع الضرائب الجمركية بناء على استيراده سلعا من الخارج .

ب- وقت تحصيل الضريبة

ينبغي ان يكون وقت تحصيل الضريبة ملائما لظروف الدولة والمكلف معا ، اذ من المعلوم ان قيام الدولة بالانفاق خلال السنة يتطلب توافر اموال نقدية توضع تحت تصرفها وبصورة دائمة لتغطية النفقات العامة ، واذا كانت ايرادات بعض الضرائب المباشرة تاتي موزعة على السنة ، فان الضرائب غير المباشرة يتم تحصيلها قبل تحديد المادة الخاضعة للضريبة وتحديد مقدارها ومراجعة اقرارات المكلف ، لذلك ينبغي ان يتم تحديد وقت تحصيل الضريبة بصورة تؤدي الى تفادي التقلبات الكبيرة في الايرادات اضافة الى الحد الممكن من التوافق بين الايرادات والنفقات خلال السنة ، كما يجب ان يكون لتحصيل الضريبة خلال اوقات ملائمة للظروف المكلف ، وبخاصة فيما يتعلق بالوضع الاقتصادي الذي يمر به المكلف ، من خلال التصرف على الدخل الخاضع للضريبة ، وهذا لا تطبيق لقاعدة الملاءمة التي اشرنا اليها سابقا .

٤- المشكلات الأولية التي تعترض التعايم الفني الجزائري

تتعدد هذه المشكلات من خلال علاقتها بمبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات الواردة عليه ، وبمعرفة الشريعة (الواقع فيها) والازدواج الضريبي من جهة ، والمشكلات التي يثيرها وعاء الضريبة من حيث حساسيته ومرونته والتوقيت ومدى التأثير الذي يلعبه الفن الضريبي في هذه المجالات من جهة أخرى ، ومنتهيين إلى مشكلات كيفية وأخرى كمية ، علما بأن التعرض من خصائصها منهجي لا بيداغوجي .

أ- المشكلات الكيفية : تتمثل هذه المشكلات في هيكل التعايم الفني الضريبي من حيث علاقتها بما يأتي :

١- مبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات الواردة عليه .

من المعلوم أن العمل في قوانين الضريبة ، أنها تشمل كل من يملك حق الانتفاع - بصرف النظر عن صفته بهذا العمل فضلا من عدمه - بالخدمات العامة التي تقدمها الدولة سواء أكان مقيما على إقليم الدولة ، أم مشاركا لممتلكات على أراضيها وتدر له دخلا ، سواء أكان مواطنا أم أجنبيا ، وسواء أكان مقيما في الدولة أم في الخارج .

وتمثل الاستثناءات الواردة على هذه القاعدة الإعفاءات من الخضوع للضريبة أعطاء دافعا لو مزقنا - كإعفاء العدد الكبير للأشخاص المعيشية ، والإعفاء العائلية ، والإعفاءات المقررة لرجال السلك الدبلوماسي الأجنبي ، والموالي العاملة للدولة والقنصليات الأجنبية ، والمنظمات الدولية بمقتضى اتفاقيات دولية ، والمنظمات الإعفاءات ملكية الممتلكات العربة .

٢- وحدة الضريبة أو تعددها .

هناك نظامان أساسيان في تطبيق الضرائب ، هما :

أ- الضريبة المركبة : ويقصد بها أن يخضع الدخل الكلي للممتلك - بصرف النظر عن تعدد مصادره وتعدد مجالات نشاطه - لضريبة واحدة ، على أن يكون سعر هذه الضريبة موحدا لجميع أنواع (مصادر) الدخل ، كما أن الجرائم تقدر الضريبة وتربطها واحدة .

ب- وتفرض بموجبه العديد الضرائب ضريبة نوعية (نقدية وعينية) على كل نوع من انواع العمل . وقد يكون السعر واحدا لجميع الضرائب النوعية ، وقد يكون مختلفا ، وعلى الرغم من ان ذلك يسمح بالتمييز بين انواع (مصادر) العمل ، الا انه لايميز شخصية الضريبة بسهولة ، وبالتالي فهناك صعوبة في تطبيق التصاعد ، ويمكن القاضي ذلك على مرحلتين : يخضع الدخل النوعي للضريبة بمرجعية واحد ، السعر يختلف باختلاف نوع العمل ، وبعدئذ تجمع المبالغ الناتجة وتفرض عليها ضريبة عامة على الايراد الكلي للمكلف ، وبعدئذ يمكن تطبيق التصاعد على الرغم من انه يؤدي الى الازدواج الضريبي .

٢- الازدواج الضريبي

يتحقق الازدواج الضريبي عندما يمكن تطبيق قوانين متعددة داخل الدولة ، او على الصعيد الدولي ، بحيث يؤدي الى خضوع مكلف معين الى الضريبة عن الوعاء نفسه ، وبالتالي فان هذا المكلف قد دفع الضريبة من النوع نفسه اكثر من مرة على الرغم من وحدة المادة التي تفرض الضريبة عليها .

واكي تتحقق هذه الظاهرة يفترض توافر اربعة شروط هي :

- وحدة المكلف .
- وحدة الوعاء .
- وحدة الضريبة .
- وحدة المدة .

ومن الامثلة : فرض ضريبة على نوع معين من الدخل على مرحلتين ، وانصال من المكلف نفسه عن المدة نفسها ، وكذلك اذا فرض مكلف مقيم على اقليم دولة ضريبة لها عن دخل حققه في دولة اخرى يفرض لها ضريبة عنه في الوقت نفسه .

وقد يكون الازدواج الضريبي داخلياً او دولياً(١٧). ويتحقق الازدواج الداخلي اذا كانت السلطة المالية التي تتولى فرض الضرائب على وعاء واحد تابعة لدولة واحدة سواء أكانت دولة اتحادية او موحدة ، اي ان الازدواج الداخلي يفترض توافر اركانه داخل حدود الدولة ، حيث تطبق السلطة المالية تلك الضريبة على

المكلف نفسه وحدة نفسها . ففي الدولة الاتحادية يجد المكلف نفسه مطالبا بالضريبة الضريبة الى كل من السلطة الاتحادية وسلطة الاقاليم في آن واحد . ويقوم الازدواج الضريبي في الدولة الموحدة اذا فرضت السلطة المركزية ضريبة سبق ان فرضتها السلطة المحلية .

ويتحقق الازدواج الدولي عندما تقوم سلطات مالية تابعة لدول مختلفة بفرض الضريبة على الوعاء نفسه من المادة نفسها . حيث ان كل دولة مستقلة يوضع التشريع الضريبي الذي يناسبها بصرف النظر عن تشريعات الدول الاخرى . وعندما يجد المكلف نفسه مطالبا بدفع الضريبة للدولة الاولى اتجاها الى الجنسية ، والثانية استنادا الى فكرة الدومين والثالثة استنادا الى الواقع الفعلي .

وقد يكون الازدواج الضريبي مقصودا او غير مقصود، فيقصد المشرع بفرضه زيادة ايرادات الضرائب ، او الحد من التداول ، وقد لايقصد ، وعادة يكون ناشئا من عدم تناسق اجزاء النظام الضريبي في داخل الدولة او في حالة الانظمة الضريبية لعدة دول (١٨) .

الفصل الثالث

الآثار الاقتصادية للضرائب (٢٩)

يعتقد قلة من علماء المالية العامة أن دراسة الآثار الاقتصادية للضرائب متعذرة ، أولهما يرجع من هذه الآثار بحيث يجعلها تشمل الآثار الضريبية وآثار الانفاق العام (٢٩) ، وثانيهما يتعذر منها بحيث يقصرها على آثارها الضريبية بمفردها . ولكن الواقع عندما يفرض ضريبة معينة ، فإن الأمر الأول يقع على المكلف ، سواء بصفته مالكا لأصل من الأصول ، أو عاملاً ، أو مشتريا لسلعة أو خدمة . وقد يقلب أثر الضريبة عند هذه الحدود ، أو يتمكن المكلف من نقلها إلى الغير . وفي جميع الحالات تؤثر الضريبة بعد استقرارها في القوة الشرائية للمكلف الذي دفعها ، حيث تبين سلطة المكلف التصرف به للانفاق مع مايترتب على هذا من زيادة قليل من المنتجين أو مستهلكين ، مما ينقلنا إلى قضايا أكثر عمومية تتعلق بانعكاسات ذلك على الانتاج والتوزيع في الاقتصاد القومي ، وبالتالي فإن معرفة الآثار الاقتصادية التي تترتب على فرض الضرائب تحتل أهمية كبيرة بالنسبة لواضعي السياسة المالية والضريبية

أولاً -- عملية نقل عبء الضريبة

يمثل نقل عبء الضريبة عملية اقتصادية يتاح المكلف من خلالها نقل ماتفرضه كلا أو جزءا إلى الغير ، مثل الطاقة التي يحاول أن يحمل المستأجرون الضريبة المفروضة على العقار المبني الذي يدفعها من خلال رفع بدل الايجار ، والمنتج الذي يدمج الضريبة في تكلفة لمنتجه فيحملها للمستهلك .

وقد يتوقع المشرع انتقال عبء ضرائب معينة ، بل قد يقصد ذلك ، ويعتقد أنه راعى هذا الأمر عند وضعه قواعد تطبيق الضريبة (الضرائب المباشرة) . وقد يتعذر انتقال عبء الضريبة ضد إرادة المشرع ، ولهذا يجب دراسة ظاهرة انتقال عبء الضريبة قبل فرضها . فإذا لم ينتقل عبء الضريبة ليكون المكلف القانوني عنها

هو المكلف الفعلي ، ويمكنه ان يختلفان . ومعنى هذا ان العلاقة بين المكلف القانوني والمكلف الفعلي علاقة اقتصادية (علاقة تداول) من اجل ان ينتقل عبء الضريبة . في حين ان العلاقة بين المكلف الاول والدولة علاقة قانونية . وعندما يتمكن المنتج من خلال عبء الضريبة الى المستهلك نقول ان عبء الضريبة قد انتقل الى الامام . اما اذا تمكن من تخفيض نفقات انتاجه او اجور العاملين لديه فنقول ان الضريبة قد انتقلت الى الخلف . ويطلق عليه "انتقال منحرف" اذا انتقلت الضريبة الى سلعة اخرى لم تكن محلا للوعاء الضريبي عليها .

ثانياً- اثر الضرائب في الاستهلاك والادخار

نتعرض في دراسة اثر الضرائب في الاستهلاك والادخار بحث المتغيرات التي تحدد كلاً منهما . ومن المعلوم ان الاستهلاك يتوقف على عاملين ، هما : حجم الدخل والميل للاستهلاك ، وحيث ان الادخار يمثل الجزء الذي لم يستهلك من الدخل ، لذلك فان العوامل التي تحدد الاستهلاك هي التي تحدد الادخار . وبناء عليه فان الادخار يتوقف هو الاخر على حجم الدخل والميل للاستهلاك . وعندئذ فان الميل للادخار يساوي واحدا صحيحا مطروحا منه الميل للاستهلاك (الميل للاستهلاك + الميل للادخار = ١).

وتؤثر الضرائب المفروضة على دخول المكلفين ، بعد ان يستقر العبء الضريبي ، على السلع والخدمات التي يستهلكونها من خلال تاثيرها على مستوى الدخل . حيث يتقلص من هذه الدخول ، مما يدفع المستهلك الى التضحية ببعض السلع والخدمات، وخاصة الكمالية ، فيقل الطلب عليها ، يشبه انكماشها نحو التخلص . غير ان الطلب على السلع لايكون بنسبة واحدة ، وانما يتفاوت من سلعة الى اخرى تبعا لدرجة الطلب عليها . فالسلع ذات الطلب الذي يتقلل استهلاكها نتيجة الضرائب اكثر من السلع ذات الطلب غير المرن التي لايستطيع المكلفون الاستغناء عنها الا في حدود ضيقة . ان مدى تاثر استهلاك السلع بالضرائب يتوقف على درجة مرونة جانب الطلب التي تتمتع عليها . فالضريبة، فالضرائب التي تصيب الاغنياء خاصة (كالضرائب المباشرة التصاعدية) لاتقلل من استهلاكهم ، لانهم يدفعونها من مدخراتهم ، اما التي تصيب الفقراء (كالضرائب غير المباشرة) ، فانها تقلل من

استهلاكهم للسلع وعلى الاشخاص السلع ذات الطلب المرن . وأياً كان التناسب العكسي لهذه الضرائب بالنسبة للدخول فانها تنقص للقدرة الاستهلاكية لاصحاب الدخول المنخفضة بمقدار ما تستقطعه من دخول هذه الفئات ، وبالتالي فهي تقلل حجم الاستهلاك في الاقتصاد القومي ككل . لان هذه الفئات تمثل الكثرة الغالبة من السكان .

وبناء على ذلك فان اثر الضرائب على استهلاك مختلف الفئات يتناسب عكسياً مع حجم الدخول الاجمالية لكل منهما . كما يتوقف اثر الضريبة على الاستهلاك على استخدام الدولة لحصيلة الضريبة . فاذا انفقتها في طلب بعض السلع والخدمات فان ذلك يعوض النقص في الاستهلاك الناشئ عن استهلاك الافراد نتيجة فرض الضريبة ، وبعكسه ينتج الاستهلاك نفس الانخفاض (٢٠) .

ويتوقف تأثير الضرائب على الادخار على توزيع استهلاك السلع الخاضعة للضريبة على مستوى الدخل . وحيث يتحقق اكبر قدر من الاستهلاك من ذوي الدخول الدنيا لانهم يحققون الحالية الحدية . اذاً فان فرض الضرائب على السلع التي يستهلكها هذه الفئة يؤدي الى تخفيض الاستهلاك . اما اذا وقع الطلب على السلع من ذوي الدخول المرتفعة ، فان اثر فرض الضريبة عليها سوف يؤثر على ادخار هؤلاء بالانخفاض وتطبيق هذه الحالة على الادخار الاختياري . اما الادخار الاجباري فيختلف اثر الضريبة عندما ينتقل الى المستهلك . غير انه ينبغي ان يفهم من ذلك أن الضرائب تؤثر سلبا على الادخار في جميع الحالات ، وانما يمكن استخدام السياسة الضريبية في تشجيع الادخار والعمل على زيادته (٢١) .

ثالثاً- اثر الضرائب في الانتاج والتوزيع

اذا كان فرض الضرائب يسبب نقصاً في الاستهلاك ، فان الامر يسبب نقصاً في الانتاج بسبب ارتباطهما ببعض ارتباطاً قوياً ، وبالتالي فان توزيع الاثار الناشئة عن الضرائب بينهما يتوقف من حيث الاتجاه والمدى على مرونة الطلب ومرونة أو جمعية بعلية تحولات عوامل الانتاج من قطاع إلى فرع الى آخر . كما ان الضرائب تؤثر في عرض الاسواق الانتاجية والطلب عليها .

ويترتب على ذلك زيادة الاموال على الادخار ، وحيث ان الضرائب تقلل من الدخل المتاح فانها تقلل الادخار ، وبالتالي تقلل الاموال ، وبخاصة الضرائب التصاعدية المباشرة ، لان سببها تمس الفئات الميتشكية القادرة على الادخار . اما الضرائب غير المباشرة ، فانها تقلص من استهلاك الفئات محدودة الدخل ، وبالتالي يمكن ان يترتب على ذلك ادخار جماهيري لشراء السلع . هذا رغم ان الرغم من ان الادخار اساسيا في تنمية الدول النامية والمتخلفة الا انه يضغط الاستهلاك رغم انخفاضه فيها ، ويترتب على ذلك مخاطر اجتماعية تنتج عن البؤرة ضغط الاستهلاك الكمالي عندئذ ، وتكون في هذه الحالة قد اصابت الدخول المرتفعة والمتوسطة ، على انه وبالرغم من اهمية الاعتبارات الاقتصادية ينبغي مراعاة الاعتبارات الاجتماعية والسياسية بحيث يتوزع عبء التنمية وفقا للقدرة التكليفية للافراد المجتمع .

وقد يؤدي التباين في المعاملة الضريبية الى نقل عناصر الانتاج بين فروع الانتاج المختلفة (على الرغم توفر القدرة على هذا التحول) نتيجة تفاوت الوزن النسبي للعبء الضريبي الذي يتحمله كل عنصر في فروع الانتاج المختلفة . كما انه ينشأ عن الضرائب سوء توزيع للدخول والثروات اذا اصابت الفئات الفقيرة اكثر من الغنية ، هذا في تفاوت الضرائب غير المباشرة ، ويمكن ان في الضرائب المباشرة : وبخاصة التصاعدية ، حيث تصيب الدخول المرتفعة ، مما يؤدي الى تقليص التفاوت في التوزيع . كذلك يلعب مجال استخدام حصيلة هذه الضرائب دورا مهما ، فاذا انفقت الدولة هذه الحصيلة من الضرائب المتأتية من الدخول المرتفعة في صورة تحويلات تستفيد منها الفئات الضعيفة اقتصاديا ، اكثر من تلك التي تحملت الاقتطاع الضريبي ، فان ذلك يقلص من حجم التفاوت . ومن المعلوم ان النفقات التحويلية تزيد من الدخل القومي بشكل مباشر ، الا انها تساهم في اعادة توزيعه من جديد .

رابعاً – اثر الضرائب في المستوى العام للاثمان

تقلل الضرائب المقتطعة من دخول الافراد طلبهم على السلع والخدمات ، فيتجه المستوى العام للاثمان نحو الانخفاض ، ويتحقق هذا اذا لم تطرح الدولة حصيلة

الضرائب للتداول (تحديد فرض خارجية ، تكوين احتياطي مالي) . اما اذا أحيت هذه الحصيلة الى التداول من خلال الانفاق العام (شراء سلع وخدمات ، او مرتبات للعاملين) فلا يتحقق عملية الانخفاض في المستوى العام للاثمان ، بالواقع ان فكرة ضريبة متيوخذة عن سلعة معينة تكلفها في ثمنها ، حيث تميل الى رفع ثمنها بمقدار الضريبة كلا او جزءا .

هوامش الباب الأول

(١) محمد رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ١١٥ ... ١٥٧ ، حسن مواطية ، المرجع السابق ، ص ٢٩٨ ... ٤١٥ ، أحمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٥-١٠٠ ، ١٢٣ ، زين العابدين ناصر ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ وما بعدها ، رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٣٨ - ٤٣ ، عبد المنعم الرفاعي ومحسن خلاف ، المرجع السابق ، ص ١٢١ - ١٢٢ ، طاهر موسى عبد وآخرون ، المرجع السابق ، ص ١٢٥ - ١٢٧ ، عبد الجواد خليف ، المرجع السابق ، ص ٩٠٨ ، ياسر محمد عطية ، المرجع السابق ، ص ٩١ - ٩٦ .

J- Stolk , Op. Cit., (Ch. 1 pp. 33 - 50); G. Gaze : Op. Cit., (pp. 349 - 392), Lutfallah et Wahbe : Op. Cit., (pp. 205 - 211); Gabrial Ardant : Sociologique de l'impot (pp. 21 - 77),

H. Laufenburger : Finances Publiques Comparees, 3e edition, Ed. Sirey 1947, et son Livre : "Histoire de l'Impot" Paris, P.U.F., collection "Que Sais - Je".

Otto Schlecht : Public Finance (pp. 55 - 57), De Marco : Op. Cit., (pp. 111 - 117) ; H. Dalton : Op. Cit, (pp. 59 - 97).

(٢) للتفاصيل ، انظر ، علي عبد الرسول ، ابتداع الاقتصادية في الاسلام والبناء الاقتصادي للدولة الاسلامية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ١٩٦٨ ، ص ٢٥٣ - ٢٦٣ ، صبحي الصالح ، النظم الاسلامية ، نشأتها وتطورها ، بيروت ، دار العلم للملايين ، ١٩٧٨ ، ص ٣٥٩ - ٣٦٢ ، نائل عوادلة ، الكفاية المالية العامة بين النظرية والتطبيق ، عمان ، دار الفرقان ، ١٩٨٣ ، ص ١٢٣ - ١٢٤ .

(٣) ان عنصر الاجبار هذا هو الذي يميز الضريبة من الايرادات العامة الاخرى .

(٤) تمثل نظريات المنفعة او العقد تطبيقاً لنظرية العقد الاجتماعي التي نادى بها جان جاك روسو .

(٥) قال مونتسكيو أن على الدولة أن يقطع للدولة جزءاً من دخله مقابل الحصول على الحماية التي توفرها له السلطة العامة ، المتمثلة في تقنين النظام والعدالة دون أن يخل ذلك بالتوازن بين المصالح الشخصية والمصلحة العامة .

(٦) للتفاصيل ، انظر ، يونس البطريق ، المرجع السابق ، ص ١١٠ – ١٢٦ .

L. Sibil : Sciences et Technique Fiscales Tome I (Deux partie : La Fiscalité et l'Economie pp. 192 - 309 , suivants pp. 203 - 214).

G. Ardant : Op. Cit., pp. 481 - 491. H. Brochier et P. Tolédano : Economie Financière, Op. Cit., (Deux Partie, Ch. III : Structures Economiques pp. 78 - 106).

C. Lowell Harriss : The Adaptation of Tax System to the needs of Contemporary Societies (pp. 113 - 144).

(٧) محمد دويدار ، مبادئ المالية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٧٦ – ٢٠٧ ، ٣٦٢ – ٣٦٩ ، يقت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٤٩ – ٦٦ ، يونس البطريق ، المرجع السابق ، ص ٩٢٧ – ١٤٣ ، بركات وجرار ، المرجع السابق ، ص ٧٧ – ١٢٤ ، أحمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٢٠٨ – ٢٢٤ ، رشيد الدقر ، المرجع السابق ، ص ٥٩ – ١٣٤ ، محمد عبد الله العربي ، المرجع السابق ، ص ٨٧ – ١٦٨ ، أحمد الهموني ، المرجع السابق ، ص ١٧٣ – ١٩٠ ، حسن عواضة ، المرجع السابق ، ص ٤١٦ – ٤٦٦ ، وليام الشيخ ، المرجع السابق ، ص١٤٥ – ١٥٧ ، عبد المنعم فوزي ، المرجع السابق ، ص ٥١ – ٩٩ ، طاهر موسى عبد ، المرجع السابق ، ص ١٤٣ – ١٦٥ ، عبد الجواد دياب ، المرجع السابق ، ص ٧٠ – ٩٩ ، ياسر محمد سلم ، المصدر السابق ، ص ٦٦٠ – ٦٧٢ ، علي لطفي ، المصدر السابق ، ص ١٠٩ – ١٦٩ .

G. Jèze : La Fait generateur de l'Impot in. R.S.L.F. Paris 1960. M. Duverger : "Finances Publiques" (pp. 207 - 460), Sureau : "Economie et Institutions Financières". Tome (pp. 165 - 181) : H. Laufenburger : "Precis d'economie et de législation Financière" (Revenu Capital et impôt) pp. 139 - 141 .

Jean Pierre Méraldo : "Imposition (calcul et imposition pratique des Revenus" (pp. 487 - 515), in R. S. L. F., Paris, 1956. Edwin R. A. Seligman : "Essays in Taxation" (pp. 6 - 38, and 66 - 97), and Richard Musgrave : Fiscal Systems, Yale University Press, 1969 .

(٨) يستعمل تعبير "الدخل" و "الإيراد" مرادفان الأخير في الدراسات الأمريكية على الرغم من اختلافهما في علم الاقتصاد .

(٩) تختلف الحسابات المستخدمة في الاقتصاد في معناها عن استخداماتها في المالية العامة . انظر : يونس البطريق ، المصدر السابق ، ص ٧٢ – ٨٩ .

Haig, R. M. : The Concept of Income - Readings in the Economics of Taxation. American Economic Association, 1959.

Nicolas Kaldor : "An Expenditure Tax" (pp. 19 - 48), "The Concept of Income in Economic Theory" Fourth Impression. London, 1966 .

(١٠) احمد جامع ، المرجع السابق ، ص ١٥٨ – ١٦٢ ، ١٦٣ – ١٦٧ ، وزين العابدين ناصر ، المرجع السابق ، ص ٢١٤ ، ٢١٦ ، رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ – ٢٢٧ ، ياسر محمد علم ، المرجع السابق ، ص ١٢٤ ، ١٢٨ ، علي الشلقاني ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ – ١٣٨ ، عبد الجواد نايف ، المرجع السابق ، ص ٨٧ – ٨٨ ، عبد العال الصكبان ، المرجع السابق ، ص ٢١٩

Gaudemet, Precis de Finances Publiques T.2. 4ème. Paris 1970, pp.146-5.

Laforcade et Wiener . Op. Cit., pp. 276 - 288 (١١)

رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ – ٢٠٨ ، رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٨٦ – ٩٢٩ ، احمد جامع وزين العابدين ، المرجع السابق ، ص ١٥٧ – ٢٢٢ ، ٢٠٦ – ٢٢٤ .

L. Mesl : Op. Cit., pp. 91 - 93 ; Ursula Hicks : Les impots indirects dans l'Economie Moderne (pp. 356 - 734) G. Jeze : Theorie et Regles de la distinction entre les impots directs et les impots indirects (pp. 356 - 360) . (١٢)

(١٣) عبد العال الصكبان ، المرجع السابق ، ص ١٩ وما بعدها .

(١٤) راجع في هذا الموضوع :

A. Barrere : "Economie et Institutions Financieres", Tome 1 (pp. 174 et suiv.), et Louis Trotabas : Science et Techniques Fiscales (pp. 58 et suiv.)

(١٥) تمثل التضحية التي يقوم بها الشخص معين بالتنازل عن نسبة معينة من دخله كلما ارتفع مقدار هذا الدخل .

(١٦) Gaudemet, Precis ... , Op. Cit., pp. 329 - 330.

(١٧) محمد حلمي مراد ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ – ٢١٤ ، محمد فؤاد ابراهيم ، مبادئ علم المالية العامة ، النفقات العامة والموازنة العامة ، ج ١ ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة (بدون تاريخ) .

(١٨) Zein El-Abedin Nasser : La double imposition internationale et l'intervention des organisations internationales pour y remédier these, Paris, 1965 .

(١٩) A. Barrere : "Economie et Institutions Financieres" Tome 1 (pp. 72 - 99), H. L. Hallsworth : Traite economique, Op. Cit., Tome 3 (pp. 120 - 163); M. Massias : Op. Cit., (pp. 290 - 336); N. Brochier et P. Tabuteau : Op. Cit., (pp. 259 - 286); P. Tabuteau : Etude Theorique de la translation de l'incidence des Impots (pp. 69 - 104). These, Aix, 1957. H. Kelly : La Charge de l'Impot en Economie. Theorie de la pression fiscale, Paris, L. G. D. J., 1946 ; L. Michel : Op. Cit., (pp. 235 - 302) ; G. Jeze : Op. Cit (pp. 61 - 166 et pp. 177 et suiv.); A. V. De Mauri : First principles, Op. Cit., (pp. 141 - 170), H. Huber : "Modern public finance" (pp. 71 - 91 and pp. 195 – 220), L. Johansen : Public Economics (pp. 274 - 347). Edwin R. Seligman : "The Shifting and Incidence of Taxation. Ch. I, New York 1921 (Reprinted in "Reading in the Economics of Taxation" A. E. A. 1958 (R. A. Musgrave and Carl Shoup eds.) Philip E. Taylor : Economics of Public Finance" (pp. 402 - 550) ; and Charles M. Allen : "The Theory of Taxation" (pp. 25 - 60), Earl R. Rolph : The Theory of Fiscal Economics (pp. 259 - 285), N. Kaldor : Op. Cit., (pp. 170 - 188).

(٢٠) المزيد من التفاصيل عن اثر الضرائب على الاستهلاك ، انظر بصفة خاصة : Ricard Goode : Taxation of Saving and Consumption in Underdeveloped Countries" (pp. 231 - 252).

(٢١) N. Kaldor : Op. Cit., (Part one, Ch. II, Taxation and Savings" (pp.79 - 101)

الباب الثاني : الضرائب المباشرة في العراق

الفصل الأول

ضريبة الدخل

صدر أول قانون لضريبة الدخل في العراق برقم ٤٠ لسنة ١٩٣٧ ، ثم ألغي وحل محله القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٣٩ (١) ، الذي أجريت عليه تعديلات عديدة الى ان رقم الغاؤه بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٥٦ (٢) . الذي أصبح نافذ المفعول (اعتبارا من السنة (١٩٥٦ / ١٩٥٧) التقديرية) ، وكان ابرز مظاهر هذا القانون منحه الحق لوزير المالية باصدار تعليمات او بيانات لتسهيل تطبيق القانون ، وقد قسم الوزير الانظمة الآتية :

١- نظام تقدير قيمة العقار ومنافعه رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٦ ، حيث جرى بموجبه تشكيل لجان لتقدير قيمة العقار ومنافعه ، ومن ضمنه كلفة المصلحات المنشأة على العقار .

٢- نظام مسك الدفاتر التجارية لأغراض ضريبة الدخل رقم ٥ لسنة ١٩٥٧ ، وقد حدد هذا النظام اشكال الدفاتر من الدفاتر والسجلات وكيفية مسكها وحجيتها .

٣- نظام إقتدار والاستهلاك رقم ٣٢ لسنة ١٩٥٧ الذي تحدد بموجبه معدل الاستهلاك لاغراض الدخل وطرقه وكيفية احتسابه .

٤- بيانات عديدة حول ممارسة لجان التدقيق لصلاحيتها ، وتلك الصلاحيات الممنوحة للسلطة المالية وغيرها .

هذا بالاضافة الى اعتماد مبادئ جديدة في العدل الضريبي ، منها فرض ضريبة على الربح الفاحش من التصرف في ذات الاموال المعدة لانتاج الدخل ، او التي متاقبها كالمعامل او المصانع والمخازن وغير المنقولة والملاعي ، وقد حدد المشرع مقدار الربح الفاحش الخاضع للضريبة بمقدار الزيادة بين كلفة الاموال والنفقات التي انفقها المكلف للحصول عليها وبين ثمنها او قيمتها عند نقل ملكيتها او مبادلتها وتحويلها الى شخص آخر .

كما جاء القانون بمبدأي الضريبة التصاعدية والنسبية متخذا حد سعر الضريبة

(المادة ١٢) ، حيث حدد ضريبة تصاعدية تفرض على دخل الفرد المقيم على دخوله واستثنى منها أسس الضريبة التي تفرض على التصرف في ملكية العقارات التي حدد لها ضريبة تصاعدية خاصة بها ، بينما خضع بدلات ايجار الاوقاف الزراعية لنسبة ثابتة (٢٠٪) عشرة في المائة ، مع عدم اضافة الدخل الخاضع للضريبة بموجب هذه الفقرة الى مجموع الدخل المتأتي من المصادر الاخرى.

ولم يتم هذا القانون لفترة طويلة ، حيث ألغي بتشريع بموجب القانون رقم (٩٤) لسنة ١٩٥٩(٣) . والعلة أيضا ما ورد في هذا القانون ، انه في الوقت الذي ألغيت فيه الضريبة على الموجودات الثابتة التي كانت مفروضة بموجب القانون رقم (٨٥) لسنة ١٩٥٦ ، فان شمول الارباح الناجمة عن الاستملاك وازالة الشيوع بالضريبة بشكل مطلق ، في الوقت الذي كانت تعامل معاملة خاصة ضريبيا في القانون السابق .

والملاحظ ان ظروف الاقتصاد العراقي قد تطورت مما تطلب خضوع القانون المذكور الى تعديلات كثيرة تواكب حركة الاقتصاد العراقي حتى الغائه بالتشريع رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢(٤) الذي اصبح نافذا اعتبارا من السنة ١٩٨٣ المالية ، وقد جرت عليه تعديلات عديدة ، وهو ما سنتناوله وتعديلاته بالشرح لاحقا تفصيل أجري عليه .

اولاً – الاعفاء الضريبي

اشارت المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ الى مايأتي :

تفرض الضريبة على مصادر الدخل الاتية :

١/ ارباح الاعمال التجارية او التي لها صبغة تجارية والصناعية او المهن بما فيها التعويضات والالتزامات والتعويض بسببها عدم الوفاء بها اذا لم يكن مقابل خسارة لعقد المكتب .

ولم يرد في قانون ضريبة الدخل او اي قانون سابق له اي تحديد للصناعي وللصناعات بل انها تركت وفق الصيغة . وانك فهي بحاجة الى التحديد بدقيق . وعند الرجوع الى قانون التجارة رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤(٥) يلاحظ ان المادة الخامسة قد تضمنت الاشارة الى مايأتي : (تعتبر الاعمال التالية اعمالاً تجارية اذا كانت بقصد

الربح يمارس فيها هذا القصد حتى يثبت العكس .

- شراء او تستئجار الاموال ، منقولا كانت او عقارا لاجل بيعها او ايجارها .

- تزويد البضائع والخدمات .

- استيراد البضائع او تصديرها واعمال مكاتب الاستيراد والتصدير .

- الصناعة وعمليات استخراج المواد الاولية .

- الطبع والنشر والتصوير والاعلان .

- مقاولات البناء والتفريغ والصيانة .

- خدمات مكاتب السياحة والفنادق والمطاعم ومحلات المشروبات والملاعب ومحلات العرض والحفلات الاخرى .

- البيع في محلات المزاد العلني .

- نقل الاشخاص والاشياء .

- شحن البضائع او تفريغها او اخراجها .

- استيداع البضائع في المستودعات العامة .

- التعهد بتوفير متطلبات الطائرات وغيرها من المناسبات الاجتماعية .

عمليات المصارف .

- التأمين .

- التعامل في اسهم الشركات وسنداتها .

الوكالة التجارية والوكالة بالعمولة والوكالة بالتقل والدلالة واعمال المؤسسة التجارية الاخرى .

واوضحت المادة (٦) من قانون التجارة قبله قائلة "يكون انشاء الاوراق التجارية والعمليات المتعلقة بها عملا تجاريا بصورة ، النظر عن صفة القائم بها وبقية" .

وتفسيرا على ماتقدم فان قانون التجارة قد حدد الاعمال التجارية التي اشارت اليها المادتان (٥ و ٦) منه ، وقد جاءت حصرا على انها اعمال تجارية اذا توافرت بممارستها بقصد الربح . ويفترض القانون ان هذا القصد قائم في العمل التجاري حتى يثبت العكس ، حيث يشترط في العمل التجاري شرطين ، الاول منهما ان يرد في القانون ، والثاني ان تتم ممارسة هذا العمل بقصد الربح .

والواقع ان قانون ضريبة الدخل قد وسّع في دائرة الشمول ، فهي بالاضافة الى شموله الاعمال التجارية بصرف النظر عن نوعها وكيفية ادائها سواء بقصد الاحتراف او بصورة عابرة فهو قد توسع بحيث شمل الاعمال ذات الصبغة الصناعية بحيث من ان يكون قد اعفاه حصر البعض منها تحت مفهوم الاعمال التجارية التي اوردت حصرا في قانون التجارة .

وفي اعتقادنا ان المشروع قد اجتهد حينما عدد اكثر الاعمال التجارية او التي لها صبغة تجارية في المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل ضمن العناصر التي تفرض عليها الضريبة بحيث قطع الطريق على اي اجتهاد من شأنه ان يضيق من نطاق فرض الضريبة .

هذا فضلا عن ان المشروع لم يشترط توفر الدورية والانتظام وبقاء العنصر التي تمثل عناصر العمل ، وانما اكتفى بقيام الفرد بفعل او عدة وقائع واحدة وليس على وجه الاعتياد لتفرض عليه الضريبة .

لم يغير قانون ضريبة الدخل النافذ في خصوصه ولا في مصادر الدخل الى الاعمال الصناعية بصورة مستقلة ، وكان المشرع اراد من وراء ذلك التزام بما نص عليه قانون التجارة (م٥) ، ولكن لان عدم ذكر الاعمال الصناعية بشكل مستقل جاء مقصودا عند تشريع قانون ضريبة الدخل :

اما المقصود بالصناعة فهي الحرف الصغيرة التي يديرها اصحابها مباشرة ، او من طريق استخدام غيرهم ، او قد يمتد الامر الى تشغيل عمال . ولكن في نطاق ضيق اذا قارنّا بالاستخدام لاغراض الصناعة . كما ويمكن ان يشار الى ان العمل لدى اصحاب الصنائع يبدأ يفتقر محركة معدومة ، ويرتكز الركن الاساسي في الصنائع على العمل ، في حين تعد المواد الاولية ركنا ثانويا . وتشير امثلة على الصنائع هي : الخياط ، الحداد ، العسكري والنجار وغيرهم .

ويراعى على تسمية الصنائع بانها قديمة ، حيث كانت هي السائدة قبل حوالي قرن من الزمان ، وبالتالي ، فان للمشرع خشي ان لا تعتبر مهارة الاعمال الصناعية في مفهوم الوارد في قانون التجارة على المصانع الكبيرة او المصانع التي تستخدم العمال المدربين عن حرف الصناع المستقلين ، مما يؤدي الى عدم فرضها بالضريبة .

ويمكن التمييز بين اصحاب الصنائع واصحاب المحامل الكبيرة من خلال رأس المال ، حيث لاتحتاج اصحاب الصناع الا الى مقدار بسيط وقليل من رأس المال الغرض شراء المواد الخام بقصد تصنيع اعمالهم بعكس حالة اصحاب المصانع الذين يحتاجون الى رأس مال اكثر بكثير .

وعلى الرغم من قيام هذه الفروق الا انها لم تمنع بغداد اثر فيما يتعلق بتقدير بعض الضريبة ، فكلا الذين كليهما يتمتع بنفس السمات ويخضع لنفس الشرائع الضريبية .

ويوحي ورود المهن بهذه الكيفية بانها تشمل جميع انواع المهن بما فيها المهن التجارية والصناعية . وحيث ان الشرعين لم يقوموا بتصنيف الحديث عن الاعمال التجارية والصناعية ، ولم يدلوا بدلوهم المقصود بالمهن الاخرى ، وعليه فان المشرع اراد من تكرارها بمصطلح اخر هو المهن التي يمارسها اصحابها بصورة مستقلة ، وتحتاج الى معرفة علمية او حرفة فنية ، ولا تحتاج الى رأس مال كبير ، بل هي تعتمد في الاساس على العمل ومن امثلتها : المحاسب، الطبيب، المهندس ، ... الخ . هذا مع العلم بان صفة الاستقلال لاتتأثر باشتغال شخصين او اكثر في عمل واحد في مهنة واحدة ، ولذلك فقد قصد المشرع من المهن بانها المهن غير التجارية .

ويقصد بالتعهد والالتزام وكذلك التفويض بسبب عدم الوفاء اتفاق شخصين على تنفيذ عقد بينهما بشرط جزائي ، ويشترط عند فرض الضريبة مايلي :

أ - ان تنشأ التعويضات عن عدم الوفاء بالتعهدات والالتزامات .

ب - الا يقابل تلك خسارة مادية او معنوية .

ويظهر هذه الواقع عند اتفاق شخصين على بيع قطعة ارض .

مثال : باع (س) قطعة ارض بمبلغ (٤٠٠) الف دينار الى (ص) ، واثناء السير في المعاملة تكل الاخير من شراء قطعة الارض ، وبذلك فان (س) يستحق مبلغ التعويض الذي حددته اتفاقية البيع بينهما . وعندئذ يقتضي الامر تحديد الحالتين اللتين وقعنا تحت طائلة ضريبة الدخل او الاعفاء منها .

الحالة الاولى : فيكون (س) مبلغ التعويض من (ص) ، وبالتالي باعه كان (٦٠٠) الف دينار ثم باع قطعة الارض الى (ع) بمبلغ قدره (٤٠٠) الف دينار ، فهو في

هذه الحالة معفى من الضريبة لأن مبلغ التعويض الذي قوبله يساوي مقدار الخسارة التي لحقت به من جراء انفراق بين باقي المبيع (وهي بمائة الف دينار) وبذلك فان مبلغ التعويض قد جاء مقابلا لتلك الخسارة .

الحالة الثانية : عند تسلم (س) مبلغ التعويض من (ص) البالغ (١٠٠) مائة الف دينار فانه عند بيع قطعة الارض بمبلغ الـ (٥٠) الف دينار فقط فيها او اكثر منه بقليل ، فان مبلغ التعويض سيخضع للضريبة ، حيث ان (س) لم يخسر في عملية البيع - وهذه الحالة هي المقصودة .

٢/ الفوائد والعمولة والربح وكذلك الارباح الناجمة من الاموال المنقولة بالاسهم والسندات

١ - الفوائد : تمثل الفوائد مقابل رأس المال ، وهي المبلغ المتفق عليه استخدام النقود المقترضة ، او هي التعويض او المقابل او المكافأة التي يأخذها الشخص من اجل تطيير استخدام تقوده لفترة محددة من الزمن .

وتظهر حالة الفوائد بالشكل عند عقد الرهن على العقارات التي تسجل في دائرة التسجيل العقاري مثلا ، ويمكن تمثيل الرهن بافتراض شخص من الشخص (آخر مبلغاً من النقود ، حيث يقدم للمقترض (رهن) عقاره بقدم المقترض (المدين) لدى دائرة التسجيل العقاري ، وتخضع قيمة الرهن لضريبة الدخل وتكون لدى دائرة الضريبة عند انعقاده وفسخه ، وبذلك يكون المقابل المتحقق نتيجة استيلاء مبلغ معين وهذه الضريبة ، ويكفي للخضوع للضريبة ابرام عقد الرهن مرة واحدة ، حيث لا يشترط القانون سنة الاحتفاظ .

ويفترض ان يعقد الرهن ويحدد سعر الفائدة بين الدائن والمرتهن ، ولكن ما الحكم اذا كان عقد الرهن خاليا من سعر الفائدة ، او انه ذكرها بسعر أقل ؟ .

وسواء لم تذكر الفوائد لدى دائرة التسجيل العقاري او ذكرت بسعر أقل لاعتقد به السلطة المالية لأن القيمة التي تفرض عليها الضريبة حسب التطبيقات تتحقق عند انعقاد الرهن سواء ذكرت الفوائد في عقد الدين (الرهن) ام لم تذكر ، ويجوز في الحياة العملية ان يتم عقد الرهن دون ذكر سعر الفائدة في العقد او ذكرها بسعر

قال غير ان السلطة المالية ترفض ذلك وتعده تواطؤاً بين الراهن والمرتهن ، وتقدره بنسبة (٢٥٪) سبعة في المائة استناداً الى النسبة القصوى للفروضة في القانون المدني (م ٧٦٦ و ٧٦٧) . وقد أيدت محكمة التمييز اتجاه السلطة المالية بفرض الضريبة على المكلف(٦) .

ولكن ماحكم الرهن بشرط السكنى ؟ يجوز ان يقترن شرط بين الراهن والمرتهن هو السكنى في العقار محل الرهن . ويثبت عادة الحق في عقد الرهن . وبمقتضى هذا الحكم يعامل تقدير المنفعة المتأتية من السكنى او الاسكان على اعتبار ان ذلك من المزايا العينية التي يمكن تقديرها بالنقود قياسا على نص الفقرة (١) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل . وقد أيدت هذا الاتجاه محكمة تمييز العراق (٧) .

غير ان هذا لايعني بان عقد الرهن يجب ان يكون مصحوبا بفائدة دائما ويمكن عرض بعض القرائن التي تدل على انتفاء الفائدة (٨) .

– صلة القرابة بين الراهن والمرتهن (الدائن والمدين) كأن يكون أخا . .

– ان المرتهن (الدائن) معروفاً بعدم تعامليه اقتراضا او اقراضا . .

٢– العمولة والقطع : على الرغم من ان العمولة والقطع قد وردت بشكل مطلق ولم يتضمن القانون اي تفسير لها ، غير انها وردت حصرا في الاعمال التجارية ، ولو افترضنا بان النص يشمل اكثر من الحالة الواردة اعلاه فانه سيشمل العمولات التي يتقاضاها الوكيل بالعمولة من موكله مقابل قيامه باجراء عمليات بيع او شراء او اية معاملة تجارية مع الغير باسمه الخاص . وتخضع هذه العمولات لضريبة الدخل ايضاً .

وبناء عليه ، يقتصر البحث في العمولة والقطع على المفهوم المصرفي ، والذي يمكن في ضوئه تعريف القطع (الخصم) المصرفي بانه "اتفاق يتعهد المصرف بموجبه بان يدفع مقدما قيمة ورقة تجارية او اي صك اخر قابل للتداول الى المستفيد في الصك مقابل نقل ملكيته الى المصرف ، مع التزام المستفيد برد القيمة الى المصرف اذا لم يؤدها المدين الاصلي ويقتطع المصرف مبلغا ينفعه المستفيد من الخصم فائدة عن مبلغ الورقة فضلا عن العمولة اذا كانت مشروطة"(٩) (م ٢٨٢ من قانون التجارة) . ويتكون المبلغ الذي يستقطعه المصرف من اجمالي مقابل خصم

السند الرهابي (بسعر الاجير Aval) من ثلاثة عناصر ، هي (١٠) :

أ - الخصم : يتمثل الخصم بالفائدة المفروضة على قيمة السند للمدة بين تاريخ القسم وتاريخ الاستحقاق ، وتتأثر سعر الخصم بعوامل عدة منها : سمعة السند وملاءة الموقع عليه ، واحتمال الاخطار التي قد يتعرض لها المصرف نتيجة لتحصيله السند وسعر اعادة الخصم الذي يحدده البنك المركزي .

ب - عمولة التحصيل : وتمثل المصاريف التي يتحملها المصرف لتحصيل قيمة السند ، وتحتسب هذه العمولة عادة على اساس مقطوع ، وتختلف باختلاف بعد السند عن المكان الذي انشئ فيه وصفة ذلك السند .

جـ - عمولة الخصم : وتتمثل في عمولة عادية يتقاضاها المصرف عن كل عملية خصم يقوم بها لتغطية المصاريف العامة .

ومن المعلوم ان هذه المبالغ التي يحصل عليها المصرف من عملية الخصم تخضع لضريبة الدخل سواء كانت مقتطعة بالفائدة او بالعمولة .

ويقتضي الامر عند الاشارة الى العمولة والقطع التنويه الى مايأتي :

اصبحت البنوك والمصارف بحكومية منذ عام ١٩٦٤ ، وبذلك فهي معفاة من الضريبة وانها تخضع لقانون توزيع الارباح .

- رغبة في تشجيع القطاع الخاص للمساهمة بالتنمية فقد تم السماح بتأسيس مصارف خاصة وهي خاضعة للضريبة .

- الفقرة (٢٤) من المادة السابعة (الاعفاءات) من القانون المتعلقة باعطاء العملات المتحققة في العراق لحاملي المصارف المنجزة الى الخارج التي تعلي المصارف العراقية من الضريبة على العمولات المترتبة في بادائها بتقيد المصرف العراقي المختص (في شرط القابلة بالمثل)

٢- الارباح الناجمة عن احتراف التجارة بالأسهم والسندات

يشير ظاهر النص الى ان شرط الاحتراف ملازم لعملية التجارة الخاضعة للضريبة . وهذا ما اشار اليه القرار التمييزي المؤرخ في ١٩٨١/٢/٢٦(١٦) . كما ان عجز الفقرة (٢) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل تشير الى "وكذلك الارباح

الناجمة عن احتراف المتاجرة بالاسهم والسندات" ، وهذه يعني أن احتراف المتاجرة مشروط لكي تخضع هذه الارباح للضريبة ، بحيث ان المصرف يعد ممتهنا للتجارة مهما كانت اغراضه الاخرى . ولذلك يقتضي الامر تحديد المقصود بالمتاجرة لكشف الشروط الاحتراف ، ويتألف الامر من العناصر الاتية(١٦) :

أ - مزاولة الاعمال التجارية : وهي الاعمال التي يتم مزاولتها بقصد الربح ، اما الاعمال المتعلقة بالاوراق التجارية التي نصت عليها المادة السادسة من قانون التجارة رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٤ فيمكن ان تحقق شرط المزاولة حتى لو كان بقصد الربح .

ب- الاعتياد : يقصد به تكرار الاعمال التجارية من قبل الشخص بشكل منتظم ، بحيث يعتمد عليها كمصدر للكسب والارتزاق ، سواء كانت هذه الاعمال متتابعة او متباينة اذ ان جوهر التكرار من الناحية المالية فلا يشكل عنصر الاعتياد ، وانما يشترط ان يتوافر الى جانب قصد الربح ، اي ان يباشر الشخص الاعمال التجارية بنية الربح . ويتحقق الاعتياد سواء اختص الشخص بنوع معين من الاعمال التجارية او بانواع مختلفة ، وسواء اقتصر عمله على القيام بهذه الاعمال ام كان يمارس الى جانبها اعمالا مدنية اخرى ، وسواء كان الشخص ممنوعا من القيام بالاعمال التجارية ام لا .

جـ- ان يزاول الشخص التجارة باسمه الخاص ولحسابه الخاص .

اذا تمت المتاجرة بالاسهم والسندات وفق الشروط الواردة اعلاه ، فانها تخضع لضريبة الدخل ، وهذا ما سارت عليه السلطة المالية واييدته محكمة التمييز في قرارها المؤرخ في ١٩٦٠/٦/٧ (١٢) . وكان موضوع القضية ان احد المصارف قد توسط ببيع اسهم شركة وتحقق له ربحا نتيجة لذلك التوسط ، فاعترضت عليه الضريبة ، وقد ورد في القرار (... بما ان المكلف يتوخى بطبيعة اعماله الربح من تلك الاعمال والمشاريع التي يقوم بها ولا يصبح طليحا لعدم قيامه اعمالا تدر الربح او لتداخل حصول الربح منها وبما ان الربح قد تحقق له فيكون خاضعا للضريبة ...) .

وبعد صدور قانون سوق بغداد للاوراق المالية رقم ٢٤ لسنة ١٩٩٤ والنظام الداخلي لعمل مكاتب المتاجرة بالاوراق المالية ، اصبحت على الرغم من ان القانون قد اعفى المضاربين بالاوراق المالية من فرض الضريبة .

٣/ بدلات ايجار الاراضي الزراعية

يقصد بهذا البند الاراضي الزراعية التي يقومون بزراعة واستثمار اراضيهم الزراعية بانفسهم ، اما لعدم رغبتهم في الاستثمار الزراعي او لانهم يقيمون في المدن ، ونتيجة لذلك يقوم هؤلاء بايجار اراضيهم الى الغير لتؤخذ استثمارها مقابل بدل ايجار سنوي يحدد بموجب عقد ايجار ويجوز تصديد بدله على وفق الاتفاق . ولذلك يخضع هذا البدل لضريبة الدخل (٤/أ) .

غير انه في حالة ما اذا اتفق الطرفان على تحديد بدل الايجار مجزءا احدهما نقديا والجزء الآخر عينيا (حاصلات زراعية) فما الحكم ؟ ان الجزء النقدي لا نقاش بشأن خضوعه للضريبة ، فهو خاضع استنادا الى نص قانون ضريبة الدخل ، اما المحصلات الزراعية (الجزء العيني) المحددة بدلا عن الايجار النقدي تتحقق فيها مفهوم التحديد العيني ، وهي مماثلة للضريبة بحكم نص القانون . ولكن السؤال : ماحكم مستأجر الارض ، من حيث خضوعه للضريبة من عدمه ؟ .

ان مستأجر الارض يعفى من ضريبة الدخل لانه يخضع الى قانون آخر هو قانون ضريبة الارض الزراعية انسجاما مع طبيعة الاجارة التي تعاقد عليها وهي ارض زراعية ، وبالتالي فانها تخضع لضريبة الارض الزراعية المفروضة بالقانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٨ ، الذي الغي بقرار مجلس قيادة الثورة رقم ٢١ لسنة ١٩٨٠ .

٤/ الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف فيه

ان فرض الضريبة على الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف فيه انما جاء استثناء من القاعدة العامة التي اتبعها المشرع في فرض الضريبة في قانون ضريبة الدخل ، ذلك ان العقار يعد رأس مال ، وان الضريبة تفرض على الناتج وليس الدخل ، اي على الدخول التي يولدها وليس على رأس المال ذاته ، ورغبة في ايضاح ذلك ندرج نص الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل :

"ف ٤ : الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف فيه ولو مرة واحدة بالبيع وسيارة دون وسائل نقل الملكية او كسب حق التصرف او نقله كالبيع

والمقايضة والمصالحة والقتال والتهبة وازالة الشيوع وتصفية الوقف والمساقاة ، ويعامل المستأجر معاملة المالك عند ايجاره العقار الذي يختص في تصرفه بعقد المساقاة . وتقدر قيمة العقار ومنافعه وفق القواعد الآتية :

أ – تقدر قيمة العقار الموروث او المتملك كما كانت قبل مضي سنوات من تاريخ طلب تصرف الوارث او المالك اذا كان قد مر على تقل ملكية العقار او حق التصرف فيه للوارث او المالك اكثر من عشر سنوات . وتعتبر القيمة المقدرة وفق هذا الاساس كلفة على الوارث او المالك . اما اذا كانت الفترة المذكورة اقل فان ذلك فيؤخذ عندئذ بتقدير الشركات او بدل الاستملاك او القيمة المقررة في معاملات الهبة والتنازل والمبادلة على ان تؤخذ المعدلات بنظر الاعتبار اذا كانت اكثر من الاحتساب الرسمي .

ب – تعتبر كلفة الاثاث المسجل مستغلا على مالكها بمقدار ما دفعه فعلا الى الشركة العامة لتمويل المثل وما تنفقه لاغراض التعبئة والتبيع ولا يعتبر لاغراض هذه الفقرة مالم يثبت العكس .

بناء على ما تقدم يقتضي الامر تحديد معنى العقار وانواع العقارات والتمييز بين معنى نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف ، ثم وسائل نقل الملكية .

١– معنى العقار : تعرف المادة (٦١ ١) من القانون المدني العقار بانه (كل شيء له مستقر ثابت بحيث لا يمكن نقله او تحويله دون تلف مقره كالارض والبناء والغراس والجسور والمعادن والمناجم وغير ذلك من الاشياء العقارية) . فالاراضي والمرك والمستغلات والمنازل والمعامير عقارات من اصل خلقتها . اما العقارات التي صارت سبقا الاستقرار بفعل صناع فهي البناية والغرس والجسور والتجارات المغروسة التي تمتد جذورها في الارض كالنخيل(١٥) .

٢– أ – وتقضي المادة (١٠٤٨) من القانون المدني العقار المشترك ملكاً تاماً بان للمالك الحق من ذلك ان يتصرف به لذلك تصرفاً مطلقاً كما يملك عيناً بحقها واستغلالاً فينتفع بالعين المملوكة ويغلتها وثمارها ونتاجها ويتصرف في عينها بجميع انواع التصرفات الجائزة . وبذلك فان المالك يتصرف بها بجميع انواع التصرفات الجائزة بما فيها الوصية والوقف ، وكذلك تنتقل بعد وفاته الى ورثته الشرعيين .

ب – اما العقارات الموقوفة فتقسمها المادة (٦) من قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦ الى قسمين هما :

– الاوقاف الصحيحة : هي التي كانت مسلوكة ثم اوقفت الى جهة من الجهات بمستوفات شرعية .

– الاوقاف غير الصحيحة : هي ماكانت رقبتها اميرية وحقوق التصرف فيها او رسومها او اعشارها او جميعها موقوفة تخصيصاً لجهة من الجهات . ان هذه الاراضي قد اوقفها السلاطين او امراؤهم بالرغم منهم على جهة خيرية او دينية ، ويشمل وقفها تخصيص حق التصرف فيها او ضريبة العشر المفروضة عليها ، مع احتفاظ الدولة برقبتها .

جـ – الاراضي الاميرية : عدد المادة (٧) من قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦ على مايلي :

– الاميرية السرقة : هي التي تعود رقبتها وجميع حقوقها الى الدولة .

– الاميرية المفوضة بالطابو : هي الاراضي التي تؤول حق التصرف فيها الى الاشخاص وفق احكام القوانين . وتعد الاراضي المذكورة وقفاً غير صحيح التي يقتصر وقفها على الريع او العشار او كليهما بحكم الاراضي الاميرية المفوضة بالطابو .

– الاميرية الممنوحة بالزمة : (وهي الاراضي التي منح حق التصرف فيها الى الاشخاص حسب احكام قانوني التسوية واللزمة) حيث تركت قضية حق اللزمة الى قانون التسوية . واللزمة : هي نوع من حق القرار المبني على التصرف بالاراضي الاميرية الصرفة مدة معينة من الزمن ، وهي خمس عشرة سنة سابقة لاعلان التسوية في المنطقة التي يقرر وزير العدل اعلان التسوية فيها وصدور نظام اختيار تلك المنطقة معينة تفرض منح اللزمة فيها .

د – الاراضي المنزوعة : وهي الاراضي العائدة للدولة ، والمخصصة لاغراض المنفعة العامة او لمنفعة اهالي قرية او قصبة معينة وبالتالي قبل رقبتها تعود للدولة ، الا انه تراعى حق الانتفاع بها لمجموع السكان او الاهالي في ناحية قصبة او قرية معينة .

واستناداً الى قانون توحيد استئناف الرئيسي العقارية رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٦ ، تم توحيد الاراضي الاميرية المصرفة والمفوضة بالطابو والمتوجة بالازمة والمرتفعة وفقاً غير مسجلة والاراضي المتروكة من صنف الاراضي المملوكة للدولة وتسجل غريبياً وتلقائياً باسم وزارة المالية وتصدر السندات الجديدة موجوداً فيها اسماء اصحاب حق التصرف في الاراضي وفقاً للتعامل السابق .

وبصريح المادة الثالثة من القانون المذكور بانتفاء حق التصرف في الاراضي المملوكة للدولة (عدا البعض منها ...) .

وحددت المادة الخامسة استحقاق لتسديد ذلك الحق المذكور وفقاً لاحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٦ من قيمة الارض المقدرة باعتبارها ملكاً صرفاً وفقاً للنسب المحددة في الجدول الآتي :

صنف الارض	مساحة الارض	نسبة المقرر من البدل	حق صاحب حق التصرف من البدل
مفوضة بالازمة	تزيد على خمسة فدادين	١/٣	٢/٣
مفوضة بالازمة	تزيد على فدان ولغاية خمسة فدادين	٢/٣	١/٣
مفوضة بالطابو	تزيد على فدان ولغاية خمسة فدادين	٢/٣	١/٣
مفوضة بالطابو	لغاية فدان واحد	٣/٤	١/٤

٣- الارباح الناتجة عن نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف فيه الربح هو الفرق بين ثمن البيع (او القيمة التقديرية للعقار) ايهما اكبر وكلفة العقار المبيع ، ويدخل في هذه العملية عناصر عديدة منها ، كيفية ازالة العقار والمدة التي مضت على تاريخ شرائه او تملكه ، وان جميع هذه العمليات التالية تخضع لقانون تقدير قيمة العقار ومنافعه رقم ٨٨ لسنة ١٩٧٨ . وبالنظر لتفاعل هذه العمليات فانك يجميع من التفصيل التعرض لها فصنت بمسائل نقل الملكية العقار او كسب حق التصرف فيه في كل حالة ، مع تقصيح النصوص القانونية في قانون تقدير قيمة العقار ومنافعه وقانون ضريبة التركات ... وقد الغي قانون ضريبة التركات بالقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٩٤ ولاحظ قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٦٥ لسنة ١٩٩٥ .

ب- وسائل نقل الملكية او نقل حق التصرف : ان نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف فيه لايخضع لعملية الاعتراف وتكرار المعاملات ، بل يكتفي لاخضاع المكلف لضريبة الدمغة اذا تحقق كل ربع من عملية واحدة من عمليات نقل الملكية او نقل حق التصرف استنادا الى نص الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدمغة التي تنص (... ولو مرة واحدة ...) . وتعميماً للفائدة سيتم التعرض لوسائل نقل الملكية على الرغم من انها ذكرت على سبيل التمثيل لا الحصر .

أ- البيع : من المعلوم ان بيع العقار لاينعقد الا اذا سجل في دائرة التسجيل العقاري (م ٨٠ من القانون المدني) . ويشمل البيع انواعه على حق الملكية العقارية او الاقرار بالمقابل الزوجة على حق التصرف في الاراضي الاميرية المعرضة باللزمة او المقاسمة بالطابو او الموقوفة وكل غير صحيح حصراً بدوائر التسجيل العقاري (المادة ٢٠٢ ق . ت ٤٠) . وينصب التعويض بان البيع يقع على الاملاك الصرفة . أما الاقرار فيقع على حق التصرف في الاراضي المملوكة لدولة . وهناك ثلاثة انواع من البيوع :

- البيع المسجل بشراء
بيع العقار الموروث
- بيع العقار المصحح سنده (اي العقار الذي تم دفع بدل المثل واصبح ملكاً صرفاً) .

وبغية تحديد الربح الناتج عن عملية البيع ، او الخسارة ان حصلت يقتضي مراعاة مايلي :

ثمن البيع مطروحاً منه كلفة الشراء فيكون الناتج ربحاً او خسارة ، ويقصد بثمن البيع مبدل البيع المدفوع من قبل المشتري والمتفق عليه مع البائع ، ولا تعتمد دوائر التسجيل العقاري على هذا البدل وانما تقوم بإجراء الكشف التقديري على العقار المبيع من خلال لجنة التقدير المشتركة حيث ستقوم بتقدير القيمة الحالية للعقار وهي أخذ المحاسب ان وجدت بعين الاعتبار عند التقدير . وتكون القيمة المقدرة او بدل البيع ايهما اكبر هو المعول عليه في احتساب نتيجة عملية البيع .

وتحكم احتساب الكلفة مدة العشر سنوات المطلوبة الواردة في الفقرة (أ) من الفقرة (٤) من المادة الثانية من مضاربة الدخن . فاذا كانت الفترة تزيد على عشر سنوات فيجوز تقدير قيمة العقار الموروث او المتملك قبل عشر سنوات . وتعد كلفة على الوارث او المالك مع أخذ المعدلات التي تم تخفيضها بعد ذلك بعين الاعتبار وتسري هذه القاعدة على حالات البيع المسبوق بشراء وبيع العقار الموروث والمصمم عليه . اما في حالة عدم تجاوز تلك المدة العشر سنوات فيكون ثمن الشراء او تقدير التركة كلفة على المالك او الوارث .

مثال : اشترى (س) عقاراً بتاريخ ١٩٨٥/١٠/٣١ بمبلغ شراء قدره (١٠٠) مائة الف دينار . ثم باعه بتاريخ ١٩٨٦/٨/٩ بمبلغ مبيع قدره (٥٠٠) خمسمائة الف دينار . ولما احتسبت المدة التي كان العقار خلالها في ملكيته لكانت اقل من خمس سنوات فتكون الكلفة هي (١٠٠) الف دينار .

مثال آخر : باع (س) العقار الذي ورثه عن والده في سنة ١٩٨١ بمبلغ وقدره بمبلغ (٧٥) خمسة وسبعين الف دينار . ثم باعها بتاريخ ١٩٩٢ بمبلغ قدره (٢٠٠) مائتي الف دينار . وعندما تحتسب المدة بين التاريخين يتبين انها تزيد على عشر سنوات . لذلك يغني لهذه التقدير كما كانت قيمتها سنة ١٩٨٣ . وبمقدار التقدير يمثل الكلفة . وكذلك تقوم لجنة الكشف المشتركة بتقدير العقار (القيمة العالية سنة ١٩٩٢ ويصبح ثمناً للبيع . وفي ضوء ذلك يتحدد مقدار الربح او الخسارة .

وابتداءً سيخضع العقار المصمم عدا فيه (س) من الفقرة (٤) حيث تعد كلفته بمقدار ما تم دفعه الى الخزينة العامة فقط وما انفقه لاغراض التملك والبيع اذا كانت المدة لا تتجاوز عشر سنوات . وبعكسه سلف ايضاح وفقاً لما ورد اعلاه . هذا مع العلم بانه يمكن اضافة مصاريف اخرى للكلفة وهي تلك المتعلقة بنفقات الفراز . وتعد مقبولة . وتضم الى بدل المثل المقدار المبين في الفقرة (٤ - ب) طالما انها مدفوعة الى الخزينة العامة فعلاً وثقداً .

اما الانتزاع (انتزاع حق التصرف) في الاراضي الزراعية المملوكة للدولة فان معالجتها ضريبياً تتطابق تماماً مع عملية البيع في الاملاك الصرفة . وتحكم هذه المعاملات ذات الاسس والقواعد التي جرى الاشارة اليها في فقرة البيع .

جـ- المقايضة (المبادلة) : ان الشائع في نطاق ضريبة الدخل هو مبادلة عقار بعقار ، ويتم تسجيل العقارات التي تمت مبادلتها في دائرة التسجيل العقاري في وقت واحد ، وهذا ما نصت له المادة (٢٠) من قانون التسجيل العقاري رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٦.

وتأسيساً على ذلك يتطلب الامر تحديد ارباح بيع كل عقار مقايض من خلال مقارنة قيمته العمومية بكلفته لغرض تحديد الربح الخاضع للضريبة ، اما نفقات عقد المقايضة وغيرها من النفقات فيتحملها المتقايضين مناصفة مالم يكن هناك اتفاق يقضي بغير ذلك .

د- المصالحة : تتطلب المصالحة تقديم تنازلات من الطرفين فيما يدعيانه وتصادق المحكمة على ذلك ، فلو حدث نزاع بين شخصين امام المحاكم ، وكان للاول دين قدره الف دينار على الثاني ، ثم تصالحا على ان يتنازل الدائن عن دينه مقابل تنازل المدين له عن قطعة ارض يملكها وكانت قيمتها الف دينار فيكون قد ربح الدين الف دينار في هذه المصالحة ، ويمثل ذلك الفرق بين قيمة الدين وقيمة الارض ، ويخضع هذا الفرق للضريبة

هـ- التنازل : التنازل عن العقار معناه انتقال ملكيته او حق التصرف فيه من شخص الى آخر ، فاذا كان التنازل بعوض فحكمه حكم البيع ، واذا كان بدون عوض فيصبح مشابهاً لحالة الهبة ، وفي كلتا الحالتين اذا تحقق ربح فيخضع لضريبة الدخل .

وتشير التطبيقات الى مايلي (١٧) :

- ان موضوع الانتقال عن التنازل الذي يجري في المحاكم او في مديرية التسجيل العقاري او في اية جهة رسمية يكون استناداً الى الاتفاق الذي جرى به التنازل لدى تلك الجهة الرسمية .

- اما التنازل الذي يجري بين الافراد فيتخذ بتاريخ تقديم المعاملة ولا يعتد بأي تاريخ سابق للتنازل .

و- الهبة : ان المشرع قد اخضع الهبة للضريبة بموجب الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل ، لان الهبة كثيراً ما تتخذ بين الاحياء بيعاً

حقيقياً . ونعني بمقاراً يراد به تفضيل ذلك البيع الحقيقي . ولهذا فان خضوع قيمة العقار للضريبة سيحول دون تهرب الواهب منها .

ورغم تطبيق الاساليب والقواعد المشار اليها في تقدير العقار عند احتساب الارباح الناجمة عن الهبة . بالاضافة الى أن القيمة المقدرة بتاريخ تسجيل الهبة في دائرة التسجيل العقاري ستصبح كاشفة على الموهوب له في المستقبل .

هذا وتجدر الاشارة الى ان حالة الاعفاء من فرض الضريبة المنكورة بقرار مجلس قيادة الثورة الرقم ٥٢٠ لسنة ١٩٨٧(١٨) تشمل اعفاء هبة العقار من الابوين الى ابنائهم ، احصن أو بالمكنن من ضريبة الدخل وفقاً لشروط محددة . وان مستهدف هذا القرار يمثل فاتحة جديدة في العمل التشريعي ويتضمن فقرتين الاولى خاصة بضريبة العقار ستتبحث لاحقاً ، اما الثانية فتتضمن مايلي :

١ - محل الاعفاء : معاملة هبة دار سكني واحدة او شقة سكنية واحدة .

٢ - شروط الاعفاء :

أ - ان لايملك الموهوب له داراً او شقة سكنية أخرى في وجه الاستقلال خلال مدة السنتين السابقتين لتاريخ الهبة .

ب - ان لايتصرف الموهوب له في الدار او الشقة السكنية تصرفاً ناقلاً للملكية خلال عشر سنوات من تاريخ تسجيلها باسمه في دائرة التسجيل العقاري.

وقد قضى البند (ثالثاً) من قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٥٢٠ لسنة ١٩٨٧ بما يلي :

١ - تعفى من ضريبة الدخل معاملة هبة دار سكني واحدة او شقة سكنية واحدة التي تتم بين الابوين واولادهما بشرط ان لايملك الموهوب له داراً او شقة سكنية اخرى على وجه الاستقلال خلال مدة السنتين السابقة لتاريخ الهبة .

٢ - اذا تصرف الموهوب له تصرفاً ناقلاً للملكية في الدار او الشقة السكنية الموهوبة خلال مدة عشر سنوات من تاريخ تسجيلها باسمه في دائرة التسجيل العقاري فان هذا التصرف يقتضي لضريبة الدخل والتقيد بالاعفاء المنصوص عليه في الفقرة (١ - ٢) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل ، وتعتبر الكلفة التي كانت للواهب كلفة للموهوب له عند اجراء اي تصرف عقاري ناقل للملكية خلال هذه المدة لاغراض الضريبة .

د- ازالة الشيوع : قد يملك شخصان او اكثر عقاراً على وجه الشيوع ولكل منهم حصة فيه ولا يريد احدهم او جميعهم رغبة في التخلص من هذه المشاركة في العقار ، فيتم اللجوء الى المحكمة لازالة شيوعه ، فتعتمد المحكمة الاجراءات اللازمة طالما ان العقار غير قابل للقسمة ، وذلك بصورة بيع الشيوع ، عن طريق المزايدة العلنية ، بحيث يستوفي كل شريك حصته من المبلغ .

وتكون الارباح الناجمة عن ازالة شيوع العقار في هذه الحالة خاضعة للضريبة للدخل استناداً الى الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل .

وتأسيساً على ما تقدم يفهم ان حالة ازالة شيوع العقار غير القابل للقسمة تكون معاملة البيع ، استناداً الى ما اشارت اليه مقدمة الفقرة (٤) من المادة الثانية المعدلة بقولها (الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار او نقل حق التصرف فيه ...) حيث تفيد الاشارة ان ازالة الشيوع تتخذ صفة البيع التي تكون خاضعة للضريبة .

اما العقار القابل للقسمة فان الربح الناجم عن قسمته لن يكون وعاء للضريبة ، وبالتالي سيكون غير خاضع لحكم الفقرة (٤) من المادة الثانية ، لعدم تمثل عملية مبادلة للعقار بل ترجح فيه حالة الافراز ، وعليه يتحدد هذه الحالة وسيلة من وسائل نقل الملكية ، وهذا ما اطمأنت اليه دائرة الضريبة ، حيث اشارت الى عدم خضوع هذه الحصلة لضريبة الدخل(١٩) ، موضحة انه يرجح فيها جانب الافراز على المبادلة وفي تعميم الاعلان المنوه اليه مستند في ذلك الى المادة (٢٠٧٥) من القانون المدني .

ج- تصفية الوقف : ويشمل الوقف الذري والوقف المشترك . يقتضي التمييز بين تصفية الوقف القابل للقسمة ، حيث تقوم المحكمة بتقسيم العقار بين مستحقيه (المرتزقة) بعد احتساب حكم تصفيته الشرعية الصحيحة ، وتعد هذه الحالة غير خاضعة لضريبة الدخل ، اذ تعامل معاملة القسمة في حالة ازالة الشيوع على غرار ما ورد اعلاه .

اما اذا كان العقار لا يمكن تقسيمه تولت المحكمة بيعه بالمزايدة العلنية ، فالربح الناجم عن ذلك سيكون وعاءً للضريبة .

ان احكام الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل في احد طرفي كفة العقار تكون بذلك القواعد والنص فيما يتعلق بالعقار مستوفات ومستخرج الكفة وفقاً لما ذكرناه آنفاً .

ج – المساطحة : هي حق عيني يخول صاحبه اقامة بناء او منشآت اخرى غير الغراس على ارض الغير بمقتضى اتفاق بينه وبين مالك الارض ، حيث ينظم هذا الاتفاق حقوق المساطح والتزاماته (م ١٢٦٦ / ١ مدني) . ويجب تسجيل حق المساطحة في دائرة التسجيل العقاري (م ١٢٦٦ / ٢ مدني) . ولايجوز ان تزيد مدتها على خمسين سنة ، وفي حالة عدم تحديدها يكون لكلا المتعاقدين الحق بانهاء العقد بعد ثلاث سنوات ، من وقت التنبيه على الآخر . وللمساطح حق نقل ملكية المنشآت بالبيع او رهنها مثقلة بحق المساطحة ، كما انها تنتقل عند وفاته ، وكذلك تنتقل بالوصية ، وتنتقل ملكية البناء والمنشآت الاخرى عند انتهاء حق المساطحة الى صاحب الارض ، على ان يدفع المساطح قيمتها مستحقة القلع ، عدا اذا لم يكن هناك شرط يقضي بغير ذلك (م ١٢٧٠ مدني) .

وينشأ حق المساطحة على الارض المشهرة او المرهونة رهناً صحيحاً بتسجيل اتفاق صاحب الارض والمساطح في السجل العقاري .

وقد ورد نص الفقرة (٤) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل كالاتي : (... وبصفة خاصة الوقف والمساطحة . ويعامل المساطح معاملة المالك عند ايجاره العقار الذي دخل في تصرفه بحق المساطحة ...) . ويقصد بها ان المساطح عندما يقوم بايجار الابنية والمنشآت التي شيدها على قطعة الارض التي ساطح عليها من قبل مالكها فانه يخضع لضريبة العقار عن بدل الايجار الذي تعاقد عليه مع المستأجر .

وقد عالج البند (٢–ب) من المادة الثانية من قانون تعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤ بقولها (القسط السنوي لكلفة المساطحة للمتبقية بدل ايجار الارض وكلفة المنشآت القائمة عليها . اذا كان المحل مستغلاً للحصول على الدخل منشأ على عرصة تعود ملكيتها الى الغير ويعفى بدل ايجاره المقدر من ضريبة العقار) ، هذا الاشكال لتعلق بموضوع احتساب الكلفة في المساطحة .

مثال : استثمر شخص ارضاً بالاجارة الطويلة لمدة عشرون سنة عام ١٩٨٥ وشيد عليها ابنية بلغت كلفتها (٤٠٠٠٠٠) دينار وكانت المبالغ المدفوعة عن ايجار الارض المتكون من (١٠٠٠٠٠) دينار فيكون مجموع الكلفة (٥٠٠٠٠٠) دينار ، ويصبح القسط السنوي للمساطحة ٥٠٠٠٠٠ ÷ ٢٠ = ٢٥٠٠٠ دينار ، ثم باع الجهة اليه

العقار في سنة ١٩٩٥ ، اي بعد مضي عشر سنوات على المساومة ببدل بيع قدره (٩٠٠٠٠٠٠) دينار .

قدم طالباً للبنة التكليف المشتركة تقديره وقت تقديم الطلب بمبلغ مليون دينار ، ويجري احتساب الربح كالآتي :

القيمة المقدرة ٩٠٠٠٠٠٠ دينار

القيمة المقدرة للفترة المتبقية ٩٠٠٠٠٠٠ × ١٠/٢٠ = ٥٠٠٠٠٠٠ دينار

وكلفة الفترة المتبقية ٤٠٠٠٠٠٠ × ١٠/٢٠ = ٢٥٠٠٠٠٠ دينار لتكون :

القيمة المقدرة للفترة المتبقية من المنفعة ٥٠٠٠٠٠٠ دينار

الكلفة للفترة المنقضية من المنفعة ٢٥٠٠٠٠٠ دينار

الربح الخاضع للضريبة ٢٥٠٠٠٠٠

وقد جرى العمل بقانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٧ بنفس الاتجاه ، حيث نصت المادة (٣٥ - اولاً) منه على مايلي :

« لا تعارض للمالك بالعقار المستملك حق منفعة ، او حق استعمال ، او حق ينتفع بمنفعة بعينة او تعلق به حق مساومة ، او حق الاجارة الطويلة ، فيقدر التعويض عن العقار مجرداً من هذه الحقوق ، ويستحق اصحابها من بدل الاستملاك مايعادل بدل المنفعة منها المستحق للباقية من مدتها ، بعد تنزيل الاجر السنوي المتعلق صبه بين المالك ومستأجر العقار (ان وجد) ونفقات الصيانة المعتادة للتزامات المالك والضرائب والاجور والرسوم التي تستحق خلالها حسب التشريعات النافذة بتاريخ الكشف والتقدير » .

٥/ الرواتب : اذ ماتناولته الفقرة (د) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل بشأن الرواتب والمخصصات والمبالغ النقدية المخصصة للتكلف عن خدماته ويمكن تقسيمها على النحو الآتي .

أ- الرواتب ورواتب التقاعد والمكافآت والاجور : يقصد بالرواتب المبالغ التي تدفع شهرياً الى المستحقين بما فيها رواتب المتقاعدين . اما الاجور، فتمثل المبالغ التي يمكن ان تدفع شهرياً او بفترات بأقل من شهر . وقد تكون اسبوعياً ، وقد تدفع الاجور نظير القيام باعمال تحتاج الى قوة بدنية الى حد ما .

في حين ان المكافآت هي المبالغ التي تدفع الى المستحقين خلال فترات متقطعة ، وقد تكون دفعة واحدة في السنة كمكافأة نهاية الخدمة ، ويمكن ان تقسم الى نوعين ، هما :

أ-١- المدفوعات الخاضعة لضريبة الدخل والتي مصدرها القطاع العام ، وهي(٢٠)

١- الرواتب والاجور الشهرية او الاسبوعية او اليومية .

٢- الرواتب الدورية او المقاطعة .

٣- التعويضات بمكافآت نهاية الخدمة التي تدفع الى العمال غير العراقيين بسبب انتهاء او انهاء خدماتهم من قبل مؤسسة التقاعد والصندوق الاجتماعي للعمال بمواطنها .

٤- الرواتب التي تدفع للخبراء والعمال من مبالغ عقود تقديم الخبرة والاستشارة والتي تتضمن تنفيذ العمل داخل العراق وخارجه ، والتي تخصص من العمل داخل العراق فقط وليا كان مصدرها .

٥- أية مبالغ لايكون مصدرها الدولة او القطاع الاشتراكي او القطاع المختلط .

أ- ٢ المدفوعات المعفاة من ضريبة الدخل ، وهي(٢١)

١- الرواتب والاجور المدفوعة من دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط عن عملهم فيها وكذلك الاعفاء المقررة للاعمال المتأتية لهم من غير هذه المصادر ، ويشمل ذلك الموظف العربي والاجنبي ايضاً .

٢- الرواتب والتعويضات ومختلف انواع المكافآت الممنوحة للعسكريين ورجال الشرطة او لذويهم بموجب قوانين الخدمة والتقاعد الخاصة بكل منهما .

٣- الرواتب التقاعدية والمكافآت التقاعدية ورواتب العجزات الاعتيادية الممنوحة للمتقاعد المدني او لخلفه

٤ - الرواتب التقاعدية ومكافأة نهاية الخدمة وتعويض السنة الطويلة للعمال العراقيين.

٥- نفقات علاج الموظف او العامل (وما في ذلك العامل الذي اصيب اثناء تنفيذ واجبات وظيفته .

٦- اي مبلغ مقطوع يدفع كتكاليف او تعويض لعائلة المتوفي او اي تعويض يدفع للمكلف مقابل الاصابة بالتلف او الوفاة .

٧- الاكراميات التشجيعية الممنوحة من قبل الحكومة للمواطنين .

٨ - المبالغ والرواتب المدفوعة للاشخاص العاملين في السفارات العربية والاجنبية، وكذلك العاملين في الوكالات العراقية او العربية والمنظمات والمعاهد التابعة لهما .

٩- الفنانون العاملون في شركة بابل للانتاج السينمائي والتلفزيوني عن مساهماتهم فيها .

١٠- مواطنو الدول العاملون في العراق والذين تربط دولهم مع العراق اتفاقيات تعاون ومقابلة بالمثل .

ب- المخصصات والتشخيصات : المخصصات هي المبالغ المدفوعة الى الموظفين والعمال علاوة على رواتبهم وذلك مقابل غلاء المعيشة وارتفاع تكاليفها او مقابل اعمال اضافية او مقابل خدمات اخرين او تعويض لنفقات تكبدها فعلا.

اما التشخيصات فهي المبالغ السنوية التي تخصص للمكلف كرواتب سنوية . وهذا ما اشارت اليه الفقرة (ب) من المادة التاسعة عشرة من قانون ضريبة الدخل . ويمكن مناقشة ذلك من الجوانب الاتية :

ب-١- المخصصات الخاضعة لضريبة الدخل ومصدرها القطاع الخاص(٢٢)

١- مخصصات الاعمال الاضافية والخدمات الخاصة وفرق ساعات العمل .

٢- المخصصات المهنية ومخصصات مخاطر المهنة .

٣- مخصصات بدل السفر .

٤- مخصصات الاستيفاء .

٥- مخصصات الاختصاص .

٦- المخصصات النقدية للموجة للمهندسين والمصممين .

٧- مخصصات الموقع الجغرافي والمناوبة والعقارات .

٨- مخصصات عضوية مجالس الادارة لشركات القطاع الخاص العراقية والاجنبية .

٩- أجور تبيان الكشف المدفوعة الى لجان الكشف المشتركة مع دائرة التسجيل العقاري ، وكذلك اجور الكشف التي تدفع من قبل المصرف العقاري وبقية المحاكم .

١٠- العمولات التي تصرف من قبل شركات التأمين والشركات التابعة لها الى المتعهدين عن التأمينات وتلك التأمين يعد تنازلا عما يعادل (٢٠٪) من مبلغ العمولات عن المصاريف التي يأكيدها المنتج القائم بإعداد وتلك التأمين وتهيئتها .

ب-٢- المخصصات المعفاة من ضريبة الدخل ، وهي(٢٣) :

١- المخصصات التي يتقاضاها منتسبو دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط من عملهم فيها ، والمماثل الاعفاء المدخولات المماثلة لهم من غير هذه المصادر .

٢- المخصصات العائلية للمتقاعد (العسكري وغير العسكري) وكذلك المتقاعد المعين والمشتغلين في القطاع الخاص .

٣- المكافآت للسفر المجانية التي تمنح للمواطنين العراقيين .

٤- المكافآت للسفر المجانية أو التذاكر الحقيقية التي تدفع للأجانب المستخدمين في دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي او القطاع المختلط او القطاع الخاص عند استخدامهم لأول مرة او تجديد عقد مع تركهم العمل نهائياً أو انتهاء عملهم او سفرهم بالاجازة .

٥- المخصصات الوظيفية التي يتقاضاها المستخدمون الاجانب من مستخدميهم في الخارج بسبب عملهم في العراق او من فرع الشركة وحسب الشروط الآتية :

- لا تزيد عن (١٥٠٪) خمسين مائة من الراتب الاسمي .
- أن تكون منفصلة عن الراتب .
- لا تزيد على (١٥٠٠) مائة وخمسين ديناراً شهرياً .

٦- المخصصات التي تدفع للأشخاص العاملين في السفارات العربية والاجنبية ، وكذلك العاملين في الوكالات الدولية او العربية والمنظمات والمعاهد التابعة لها .

٧- منتسبي الوحدات العسكرية العاملين في العراق والذين تربطهم بوزارة الدفاع اتفاقيات تعاون وبمقابلة بالمثل .

٨- المنتسبين المعارة بموجب قانون خاص او اي اتفاق دولي يكون العراق طرفاً فيه .

ب- المبالغ النقدية او بالعملة المتخصصة للتكاليف مقابل خدماته كالسكن والطعام والاقامة ، ويقتضي الامر عند استحقاقها للتسوية مراعاة الفقرة (٤) من المادة العاشرة والثلاثون من قانون ضريبة الدخل التي تنص على مايأتي :

«تحديد واقعية الرواتب والمخصصات والاجور التي تستوفى عنها ضريبة بطريقة الاستقطاع المباشر» .

وبناءً عليه فان كيفية فرض الضريبة على مخصصات السكن والطعام والاقامة كما يأتي :

ب-١- يكون خضوع مخصصات السكن والاقامة كما يأتي :

١- لتخضع مخصصات السكن والاقامة المدفوعة للمستخدم (يفتح الدال) نقداً الضريبة الدخل بكاملها .

٢- اذا كان رب العمل قد استأجر او شيد داراً لمستخدميه فيضاف الدخل المستخدم (يفتح الدال) قيمة السكن الاجارية مايأتي :

أ- ١٥٪ من الراتب الاسمي او الاجر الشهري لقاء السكن غير المؤثث .

ب- ٢٠٪ من الراتب الاسمي او الاجر الشهري لقاء السكن المؤثث .

جـ- وفي كلتا الحالتين اعلاه يجب ان لاتزيد المبالغ المضافة الى مستوى دخل المستخدم (يفتح الدال) على بدل الايجار الفعلي السنوي .

٣- اذا كان المستخدم يدفع قسماً من الايجار او الدار المشغولة مؤثراً او غير مؤثث لرب العمل فيضاف الى دخله نسبة (١٠٪) من الراتب الاسمي او الاجر الشهري لقاء السكن الاجارية .

٤- في حالة قيام رب العمل باسكان مستخدميه في احد الفنادق وعلى حسابه فيضاف مخصصات سكن الى دخلهم نسبة (٢٥٪) من الراتب الاسمي او الاجر الشهري لقاء السكن الاجارية .

٥- في حالة قيام رب العمل باسكان مستخدميه في كرفانات او دور متنقلة في مواقع العمل او اي محل يتنقل من مكان لاسكانهم في تلك الكرفانات والدور المتنقلة

فيضاف (٥٪) من الراتب الأسمي او الاجر الشهري الى دخل المستخدم بناء السكن المجاني .

٦- اذا كان المستخدم يستحق تناول مخصصات سكن محددة بموجب العقد وقامت الجهة المستخدمة بالاسكان مجاناً وعدم صرف المخصصات المتعلقة عنها فيتم عند استخدامه للراتب عند تطبيق سلما ، بالفقرة (٦) اعلاه وان التزيد مخصصات السكن المضافة على المبلغ المتعهد عليه في عقد الاستخدام .

ب-٢- وتخضع مخصصات الطعام على النحو الآتي :

١- تخضع مخصصات الطعام المدفوعة للمستخدم نقداً لضريبة الدخل بكاملها .

٢- اذا قدم رب العمل وجبات او وجبات طعام مجانية لمستخدميه او ساهم في تقديمها فيضاف الى دخلهم نسبة (٦٠٪) من الراتب الشهري او الاجر الشهري ثمناً مخصصات الطعام على ان لا تزيد على مبلغ الكلفة الحقيقية للوجبات الطعام الشهرية او مبلغ المساهمة في اقامتها او على (٤٠) ديناراً شهرياً ايهما اقل . وتنص الفقرة (٦) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل على مايلي :

« كل شخص ارض غير معفى بقانون وغير خاضع لاية ضريبة في العراق يشرط ان لا تكون شخصية الزوج بالرغم مما جاء في هذه المادة دخلاً خاضعاً للضريبة اذا كانت اية شركة قد نزلت او يحق لها تنزيل الضريبة منها بموجب المادة الخامسة عشرة من هذا القانون على ان لا تعد الحصة الموزعة من قبل الشركات ذات المسؤولية المحدودة غير المعفاة بموجب قانون تنمية الاستثمار الصناعي كأساس لاحتساب حصة نسب الضريبة على المدخولات الاخرى » . ويلاحظ ان المشرع لم يكلف بذكر مصادر الدخل المشار اليها بما تتضمنه من تفرعات بل اخضعها لضريبة الدخل ، وانما خشي ان تفوته بعض الدخول بغية تكون بمنأى عن فرض الضريبة عليها فالمحافظ للحكم بنص هذه الفقرة ، وعندئذ حالت هذه الفقرة دون تهرب تلك الدخول من الضريبة .

وبنص هذه الفقرة اصبحت ضريبة الدخل تمثل ضريبة القانون العام في العراق بحيث شملت مصادر الدخل التي لم تفرض عليه اية ضريبة في العراق وغير معفي بقانون .

وقد يكون من المفيد تحليل مسألتين وردت ضمن الأسئلة التي تم توزيعها ، الا انها ظلت بحاجة الى تحديد لبيان مايتعلق بتطبيقها من تساؤلات ، وهي ايجار العقارات المؤثثة ، والزرع في الاراضي الزراعية بدون أجر .

٦- ايجار العقارات المؤثثة

قد يحدث في الحياة العملية ان يتم تأجير عقار مؤثث لمكلف يتم خضوعه للضريبة ، وليس ضريبة يخضع لها هي ضريبة العقار ، ام الدخل ، وماهو السند القانوني لذلك ؟ .

تشير المنطوقات (٢٤) الى ان لجان التقدير تقوم بتقدير بدلات ايجار العقارات المؤثثة وغير المؤثثة ، وان بدل ايجار الاثاث يخضع لضريبة الدخل استناداً الى الفقرة (٦) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل ، في حين يخضع بدل ايجار العقار الى ضريبة العقار ، ويسري هذا الحكم على تأجير المعامل الصناعية وغيرها فالتخضيع يدفع ايجار المكائن لضريبة الدخل ، بينما تخضع الابنية والعقار الى ضريبة العقار استناداً الى احكام قانون ضريبة العقار رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٦ المعدل .

٧- منح حق الزرع في الاراضي الزراعية بدون اجر(٢٥)

ان المكلفين في هذه الحالات مستخدمين لدى الشيوخ في اطار مقاطعاتهم المستأجرة من الحكومة ، وقد منح كل منهم قطعة صغيرة من المقاطعة بدون مقابل لقاء استئثارهم بمرعاتها ويستغلون من محاصيلها ، كما ساهمهم بعض شيوخ العشائر في جزء من النفقات .

وقد لاحظت السلطة المالية محتويات هؤلاء المستخدمين على اساس اعتماد الزراعة متناسباً لما لها المساعدات الفنية التي تقدمها لهم الشيوخ ، واصدرت مسألة تعميم الموارد قراراً بهذا الشأن يشير ملخصه انه على الرغم من ان هؤلاء المكلفين لايدفعون اية ضريبة للحكومة ولا الى الشيوخ ، باعتبار ان الشيوخ هو الذي يدفع ضريبة المقاطعة الواقعة تحت التزامه ، فان المحاصيل الزراعية التي تنتج من

زراعتهم لهذه الاراضي هي بالمثل دفع بزراعي معفو من الضريبة ، لخروج المالك عليهم لما كانوا يؤدون خدمات للشيوخ استحقوا لذلك قطعة ارض بدون بدل فتكون بدلات الايجار المثلية للارتفاق المتوجبة لهؤلاء من الشيوخ اجرة عن خدماتهم ، فالاجرة وحدها خاضعة للضريبة لا المساحيل الزراعية يضاف اليها التقدمات التي يقدمها لهم الشيوخ لاغراض الزرع .

٣- مثل الشخص الطبيعي الذي يستمده من عقاره الواقع خارج العراق(٢٦)

يخضع ايراد العقار الكائن في العراق للضريبة العقار بموجب القانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥١ المعدل ، غير ان الدخل المتحقق للشخص الطبيعي العراقي من ايراد عقار عائد له خارج العراق يخضع للضريبة المثل المستنادة الى الفقرة (٦) من الماده الثالثة من قانون ضريبة الدخل . ومما يعزز هذا الرأي نص الفقرة (١) من المادة الخامسة من القانون ذاته ، حيث تفرض بموجبها ضريبة الدخل على دخل الشخص الطبيعي العراقي الذي يحصل عليه في العراق او خارجه بصرف النظر عن مصدر دخله.

ثانيا - نطاق سريان الضريبة

يقصد بسريان الضريبة تحديد الاشخاص الخاضعين للضريبة ، وتحكم عملية سريان الضريبة مبادئ محددة سنتاتي عليها تباعاً :

١- مبدأ القيمة السياسية : يقصد بهذا المبدأ مدى ارتباط الافراد برابطة الجنسية التي تحدد حقوق الافراد والتزاماتهم الواجبات ، ومن ضمنها دفع الضريبة بصرف النظر عن محل السكن او موقع العمل التي تتم فيه عملية مزاولة النشاط ، وفي هذه الحالة لايعتد بمصدر الدخل وانما يؤخذ بالجنسية اساساً لفرض الضريبة ويكون المكلف ملزماً بدفعها بصرف النظر عن جنسيته السياسية :

٢- مبدأ القيمة الاقتصادية : تنشأ هذه القيمة من خلال مزاولة النشاط في الدولة ، وبذلك تتحقق علاقة الفرد بالدولة نتيجة لمزاولته النشاط فيها . وهذا

يعني ان الاساس في وجوده مصدر الدخل بصرف النظر عن مكان وجود صاحب الدخل ، سواء كان مقيماً داخل الدولة ام غير مقيم ، وبذلك فان فرض الضريبة يتحدد على واقعة تحقيق الدخل .

٢- مبدأ الاقامة : يتحدد بموجبه الاختصاص الدائم الذي تباشره الدولة ، حيث يعد هذا كافياً لفرض الضريبة عليه . غير ان وجود الشخص في دولة من الدول بصورة عابرة لايتخصه للضريبة كما في حالة السائح ، ان يكون وجوده في تلك الدولة مؤقتاً .

وقد اخذ المشرع في العراق بمبدأ اقليمية الضريبة ، حيث يقرر فرض الضريبة على أي دخل يتحقق على اقليم العراق بصرف النظر عن محل اقامة ذلك الشخص . غير ان التطبيق العملي لهذا المبدأ قد افرز مشكلات يقتضي الامر معالجتها وحلها .

وقد اورد المشرع تعريفاً للمقيم في الفقرة (١-٦) من المادة الاولى من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٢ لسنة ١٩٨٢ . وقد يكون المقيم اما شخصاً طبيعياً او معنوياً ، والشخص الطبيعي هو :

١- العراقي

٢- العربي من رعايا الاقطار العربية

٣- غير العربي من غير اقطار العربية

ويشمل العراقي المقيم في الحالتين الاتيتين :

١-أ - العراقي الذي سكن العراق مدة لاتقل عن اربعة اشهر خلال السنة التي تتم فيها العمل ، او ان يكون غيابه عن العراق غيباً مؤقتاً ، وكان له موطن دائم في العراق ومحل عمل رئيس فيه . ويتحدد بما يأتي :

- السكن لمدة اربعة اشهر خلال السنة التي تتم فيها العمل .

- الغياب المؤقت يكون لاغراض الدراسة او الى وجود محل اقامة دائمي في العراق للشخص الغائب عن العراق .

ب - الاماكن خارج العراق من مبانٍ ومكاتب الدوائر الرسمية ومنشآت القطاع الاشتراكي والتعاوني ، فرمن اعماله المنظمة خدماته الى شخص معنوي

خارج العراق اذا كان معفياً من الضريبة في محل عمله . فهو اثنان :

من مقتسمي دوائر الدولة أو من المتقاعدين .

– أو من أعيرت خدماته للشخص معنوي خارج العراق كأن تكون الشركة التي يعمل في الشركات العربية أو الدولية .

– معفى من الضريبة في مقر عمله .

٢- رعايا الاقطار العربية العاملين في العراق مهما كانت مدة سكناهم . اذ ان هؤلاء يعاملون معاملة المقيم وفقاً للشروط سنذكرها لاحقاً .

٣- غير العراقي من غير رعايا الاقطار العربية : وقد تناولهم القانون في الفقرة (١٠-د) من المادة الاولى بشيء من التفصيل من حيث اعتبارهم مقيمين أو غير مقيمين ، وكما يأتي : يعد مقيماً في العراق كل من :

ف ١٠- د-١ – سكن العراق خلال السنة التي تبدأ فيها السنة المالية مدة لايقل مجموعها عن ستة أشهر او سكنه مدة لاتقل عن اربعة اشهر متصلة .

٢ – المساكن في العراق مهما تكن مدة سكنه اذا كان مستخدماً لدى شخص معنوي في العراق ، أو كان من ذوي الاختصاص الفني واستخدم للعمل في مشروع صناعي له حق التمتع بالاعفاء وفق قانون الاستثمار الصناعي للمشاريع الخاصين والمختلط وعندئذ فان عناصر الاقامة تتحدد بما يأتي :

– ان تكون مدة اربعة اشهر متتالية او ستة اشهر متفاصلة خلال السنة التي تبدأ فيها السنة المالية .

– عدم التقليد بمدة اذا كان مستخدماً لدى شخص معنوي في العراق ، كأن يكون محاضراً في احدى الكليات ويقدم طلباً بذلك ، او يكون مستخدماً في المشاريع الصناعية المشمولة بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٦ قانون الاستثمار الصناعي للقطاع الخاص والمختلط ، فاذا لم تتوفر هذه الشروط فان الشخص غير العراقي من غير الاقطار العربية يعد غير مقيم .

اما الشخص المعنوي فقد حددته الفقرة (٩٠- د) من المادة الاولى من قانون ضريبة الدخل بانه : كل شخص معنوي مؤسس بموجب القوانين العراقية او غيرها ، يكون محل عمله او اداراته او مراقبته في العراق ، ومن المعلوم ان الجهة الرسمية التي تصدر اجازات التاسيس (شهادات التاسيس) للاشخاص المعنوية هي دائرة تسجيل الشركات في وزارة التجارة . وبناء عليه فان المعيار الذي يعتد به من حصول الشخص المعنوي على الاجازة (الشهادة) ، اذ بعد حصوله عليها ينظر الى محل عمله او اداراته او مراقبته لاعتباره مقيما لاغراض قانون ضريبة الدخل ، مما يتيح للشخص المعنوي أن يتمتع بما يتمتع به الشخص المعنوي العراقي ، اي بما تتمتع الشركات العراقية .

أما غير المقيم ، فقد حددته الفقرة (٩١) من المادة الاولى من قانون ضريبة الدخل بانه : الشخص الذي لاتتوافر فيه شروط المقيم ، ولو تجم له دخل في العراق من اي مصدر كان ، وبالتالي فان غير المقيم هو كل شخص لاتنطبق عليه الفقرة (٩٠) من القانون المذكور .

اثار التفرقة بين المقيم وغير المقيم : ان عملية التمييز بين المقيم وغير المقيم ترتب اثاراً تطال الافراد والشركات :

أ- فيما يخص الافراد :

١ - المقيم : يتمتع الفرد المقيم للضريبة عن جميع دخولاته بما فيها تلك التي تحققت في العراق او في خارجه (عدا المستثنات) . اما غير المقيم فانه يخضع للضريبة عن مدخولاته التي تحققت في العراق فقط . اما تلك التي تحققت خارجه فلا تخضع للضريبة .

ب- المسامحات الشخصية : يمنح الفرد المقيم ، ويشمل المقيم غير العراقي الذي تقيم عائلته معه في العراق المسامحات القانونية المنصوص عليها في الفقرة الثانية عشرة المعدلة بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ . اما غير المقيم فلا يمنح اي مسامحة قانونية للاعباء العائلية ، وفي هذه الحالة يستوي غير المقيم العراقي مع غيره .

جـ- سعر الضريبة : يخضع الفرد المقيم لاسعار ضريبة تصاعدية عند اخضاع مدخولاته للضريبة ، في حين يخضع غير المقيم لاسعار ضريبة اعلى ، كما تفرض عليه ضريبة بسعر نسبي احياناً ، كما في حالة الدفعات الصنوية والتخصيصات المدفوعة لاشخاص مقيمين في الخارج من قبل اشخاص مقيمين في العراق المنصوص عليها في المادة الخامسة عشرة من القانون .

٢- فيما يخص الشركات

تتحد التفرقة في نقطة واحدة فقط هي ان الشركة المقيمة (عراقية) تحاسب في الضريبة عن مدخولاتها في العراق وخارجه ، اما الشركات الاجنبية الغير مقيمة في العراق فانها تحاسب في الضريبة عن مدخولاتها في العراق فقط .

كما ان اسعار الضريبة المنصوص عليها في المادة الثالثة عشرة المعدلة تطبق على الشركات المساهمة والمحدودة ولاتوجد اسعار خاصة بالشركات غير المقيمة .

ثالثاً - سنوية الضريبة

لايمكن معرفة نتيجة نشاط الوحدة الاقتصادية الا عند تصفية تلك الوحدة ، وهذا يتعارض مع فكرة الرقابة واستمرارها ، غير ان مسألة توزيع الارباح على مالكي الوحدة الاقتصادية ، وحاجة دوائر الحكومة الى معرفة نتائج النشاط بهدف تطبيق قوانينها المتعلقة بالضرائب والرسوم ، فضلاً عن حاجة المستثمرين للوقوف على نتائج استثمار اتهم في المشاريع ، كل ذلك تمليه ضرورة سنوياً تجزئة عمر المشروع الى فترات مالية اصطلح عليها بالسنة ، لذا اصبحت هذه الفترة مطلباً لجميع الدوائر لاستيفاء متطلباتها من نتائج اعمال المشروع . لذا ان القوانين الضريبية قد نصت على مبدأ سنوية الضريبة ، غير ان لمفهوم السنة في قانون ضريبة الدخل معاني عدة ، هي :

١- السنة التقديرية : وهي مدة الاثني عشر شهراً التي تبدأ من اليوم الاول من شهر كانون الثاني من كل سنة ، مع مراعاة ماجاء في القانون بن سعد خاصة(٢٧).

وهذه السنة التي يجري فيها تقدير المكلفين عن مدخولاتهم التي حصلوا عليها خلال السنة المالية السابقة او التي سبقت السنة التقديرية ، وهذا هو المطبق عند

تقدير الارباح التجارية او الصناعية (٢٠٠٤) اي انها السنة التي يجري بها اخضاع المكلفين للضريبة ومحاسبتهم عما سيتحقق عليهم .

ويمكن ان تكون السنة التقديرية هي نفس السنة التالية . وذلك عند تقدير مدخولات الوكلاء . وبالتالي فان السنة التقديرية هي السنة التي يجري فيها خضوع المكلفين للضريبة ومحاسبتهم عنها .

٢- سنة نجوم الدخل : يقصد بها سنة نجوم الدخل السنة التي ظهر فيها الدخل . وقد ذكرها القانون بصيغ عدة ، منها : نجوم ، فجم ، المقطر الناجم ، وتعطي جميعاً المعنى نفسه . وقد تكون السنة التقديرية هي نفسها سنة نجوم الدخل ، كما في حالة الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار ... او قد تكون سنة نجوم الدخل هي السنة التي تسبق السنة التقديرية وتكون اساساً في احتساب الضريبة على المكلفين . كما في حالة احتساب مدخولات المكلفين من الارباح التجارية والصناعية ، وسنتعرض لها مفصلاً عند بحث قرائن الضريبة وتقديرها .

٣- السنة المحاسبية : هي السنة التي تعد على اساسها حسابات المكلفين التي ستقدم الى دوائر الضريبة ، ويمكن ان تتطابق تواريخ هذه الحسابات مع تواريخ السنة الميلادية التي تبدأ من ١/ كانون الثاني ، وعادة تتفق مع التواريخ المشار اليها في القانون .

وقد سمح المشرّع العراقي للمكلفين في قانون ضريبة الدخل بان يتخذوا تواريخ اخرى غير ملتزمين في المادة الرابعة من القانون بقولها (اذا اتخذ احد المكلفين تاريخاً معيناً لسد حساباته غير اليوم الذي يسبق السنة التقديرية فللسلطة المالية ان تسمح له بتقديم حساب بخلال السنة التي تنتهي بعدها باليوم الذي عينه لسد حساباته من السنة السابقة ، واذا قبلت السلطة المالية ذلك في سنة ما . فلها ان تعمل بها في تقدير الضريبة لكل من السنين التي تليها ، ولها ايضاً ان اجري أية تسوية بمقتضاها) . ويتضح ان للمكلف الحق في اتخاذ تاريخ معين غير تاريخ السنة الميلادية لسد حساباته . والمقصود هنا ان حسابات المكلفين المفتشة وفقاً للسنة الميلادية يلزمهم ان يقدموا حساباتهم اعتباراً من ١/ كانون الثاني من السنة التي انتهت فيها حساباتهم . فلو انتهت السنة المحاسبية للمكلف في ٣١/ كانون الاول / ١٩٩٤ فانه

ملزم بتقديم حساباته معتمداً من ١/ كانون الثاني / ١٩٩٠ وبمدة خمسة اشهر، اي لغاية ٣١/ مايس ١٩٩٥ ،وهو التاريخ الذي حددته السلطة المالية بموجب القانون لتقديم تقارير المكلفين يحق ايانهم من السنة المحاسبية ،وان انتهت السنة المحاسبية لمكلف معين في ٣٠/ ايلول ١٩٩٤ فله المجال في اكمالها وتقديمها للسلطة المالية في نفس فترة نهاية شباط/ ١٩٩٥ ، اي اضافة خمسة اشهر الى التاريخ الذي انتهت فيه سنته المحاسبية . وينبغي ان يقترن هذا المن بموافقة السلطة المالية مسبقاً ، فان حصلت الموافقة اصبحت مبدأ عليه السير بمقتضاه .

رابعاً - الاعفاءات والسماحات

تسهيلاً لمتطلبات الدراسة يقتضي الحال تقسيمها الى قسمين :

اولاً - الاعفاءات : خصت المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل على الاعفاءات وسنجري دراستها على النحو الآتي :

١- الاعفاءات الاجتماعية

لقد تقرر هذه الاعفاءات لمصلحة الافراد والهيئات ، اما بقصد تجنب الازدواج الضريبي أو لغرض تشجيع الانشطة الاقتصادية .

أ- الدخل الزراعي : وهو ما يحققه الزارع من انتاج أرضه وما يربي من الحيوانات من تربية حيواناتهم ،ويكمن سبب الاعفاء في خضوع هذا الدخل لضريبة الارض الزراعية (٢٩) الآي الذكر بقرار مجلس قيادة الثورة رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٠ .

ب- دخل العقار : ويمثل هذا الدخل الايرادات التي يحصل عليها المكلفون من ايجار عقاراتهم ،ويكمن سبب الاعفاء في خضوع هذا الدخل لضريبة العقار (٣٠).

جـ- الرواتب والاجور والمخصصات التي يتقاضاها متقاعدو دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط عن عملهم فيها (٣١). هذا وان المدخولات التي يأخذها القطاع الخاص خاضعة للضريبة .

د- مدخولات المتقاعدين او عيالهم (الخلف) الناجمة عن (٣٢) الراتب التقاعدي ، المكافأة التقاعدية ، مكافأة نهاية الخدمة ، رواتب الاجازات الاعتيادية .

هـ- كذلك اعفى المشرع مقاطوع يدفع بحسب الأحوال في تعويض المثلة المترتبي عن أي تعويض يدفع للمكلف مقابل الأسلحة بالذين أو الوفاء(٣٣).

و- كما اعفيت الأكراميات التشجيعية الممنوحة من قبل الحكومة للمواطنين (٣٤).

ز- أ- اعفاء الدار أو القارة المعدة للسكن عند نقل ملكيتها بالبيع أو بأي طريقة من طرق نقل الملكية مهما بلغ ثمن البيع اذا لم يكن لمالكها أو زوجه أو أولاده القاصرين دار سكن أو شقة سكنية صالحة للسكناه على وجه الاستقلال بتاريخ البيع في محل اقامته الاعتيادي . وكذلك تملك المكلف المذكور أو زوجه أو أولاده القاصرين قطعة أرض معدة للسكن أو أكثر بتاريخ البيع مانعاً من الاستفادة من الاعفاء . ولايتمتع بهذا الاعفاء من تمتع بالاعفاء الوارد في البند (ب) (٣٥).

ب- قطعة أرض معدة للسكن واحدة عند نقل ملكيتها بالبيع أو أية طريقة من طرق نقل الملكية مهما بلغ ثمن البيع ، اذا لم يكن لمالكها أو زوجه أو أولاده القاصرين دار سكن أو شقة سكنية أو قطعة أرض معدة للسكن على وجه الاستقلال بتاريخ البيع في محل اقامته الاعتيادية على أن لاتزيد مساحة الأرض المعدة للسكن المذكور على (٨٠٠ م٢) . فإن زادت مساحتها على هذا الحد خضعت الزيادة (بنسبة قيمة المساحة الزائدة الى القيمة الكلية) للضريبة . ولايتمتع بالاعفاء الوارد في هذا البند من تمتع بالاعفاء الوارد في البند (أ) أعلاه(٣٦).

وتحدد ضوابط الاعفاء بما يأتي .

١ - لايستفيد من الاعفاء الوارد في (أ ، ب) أعلاه اكثر من مرة واحدة كل خمس سنوات من تاريخ البيع المتمتع عنه بالاعفاء .

٢- المقصود بدار أو شقة سكنية أو قطعة أرض من قبل الزوج والزوجة والأولاد القاصرين على وجه الشيوع تعد لكل منهم مملوكة على وجه الاستقلال.

٣- يقتصر الاعفاء على محل الاقامة الاعتيادي . ولكن في حالة عدم التملك في محل الاقامة الاعتيادي يجوز التمتع بالاعفاء .

٤- لايشمل الاعفاء الاشخاص المقيمين في خارج العراق عدا من كانت اقامتهم مؤقتة كالدراسة أو الاعارة أو الايفاد أو التوظيف .

د- لايسري الاعفاء اذا كان البائع قد نقل ملكية حصة او سهم مما يملكه من دار سكنية أخرى أو شقة سكنية أو قطعة أرض معدة للسكن سالم يكن قد مضى اكثر من سنتين على نقل ملكية الحصة أو السهم .

٦- حالة تقرار قطعة الأرض المعدة للسكن التي تقطع اراضي يزيد مجموع مساحتها على (٨٠٠ م٢) ليسري الاعفاء على القطعة او القطع المقررة بحدود (٨٠٠ م٢) ، ويلزم على ذلك يكون خاضعاً للضريبة المدخر عند نقل ملكيتها بالبيع أو بأية طريقة من طرق نقل الملكية .

و- لايستفيد المكلف من الاعفاء الوارد في البندين (أ ، ب) من هذه الفقرة غير تمتعه باحداهما خلافاً لاحكام هذا القانون ، الا بعد مرور خمس سنوات من تاريخ قبول عقد التسوية المبلغية او من تاريخ الموافقة على تنظيم تحريك المشتري او من تاريخ صدور قرار حكم من المحكمة المختصة مكتسب للدرجة القطعية (٣٧) .

ز- تشمل احكام البندين (أ ، ب) من هذه الفقرة نقل ملكية الاجزاء المفرزة من العقارات المذكورة اعتباراً من ١٩٧٨/٦/١ وفقاً لاحكام القانون سواء كان الجزء المفرز مبنياً مشيداً او خالياً من البناء على أن لايشمل الاعفاء الافراز الذي يعين الحدة لاغراض السكن كالدكاكين والمخازن وما شابه ذلك .

ح- المبالغ التي تصرف من دوائر الدولة او القطاع الاشتراكي لقاء تأليف او ترجمة او تعلم او مساهمة طبع الكتب او الاشراف على طبعها .

ط- معاملات التنازل التي تتم بين درجة الشهيد من الدرجة الاولى الى الدار او الشقة السكنية او قطعة الأرض السكنية المخصصة لتوزيع الشهيد .

ي- معاملات نزع الملكية للعقار او الحقوق التصرفية والعينية الاصلية الاخرى بالاستملاك او الاستيلاء بموجب او الاستبدال او الانذار او بأي تعبير قانوني آخر مماثل .

اما الاعفاءات الاجتماعية الموجبة لمعاملة البيانات ، فهي (٣٨) :

ط- اعفاء دخل الأوقاف والمعابد الدينية المعترف بها قانوناً والجهات الخيرية

والتجنيبة المؤسسة للنفع العام ، اذا لم يكن ذلك ناجماً عن صنعة او مهنة او عمل تجاري .

ج- اعضاء مدخرات القطاع الاشتراكي (ارباحها) بما فيها البلديات والادارة المحلية .

د- دخل الجمعيات التعاونية .

ه- الهبة للمؤسسات الرسمية والجهات والجمعيات الخيرية والاجتماعية والثقافية والعلمية .

٢- الاعفاءات السياسية (٣٤)

أ - الرواتب والمخصصات التي تدفعها الممثليات الاجنبية لموظفيها الدبلوماسيين او ما يعادله لموظفيها غير الدبلوماسيين وموظفي القنصليات الاجنبية من غير العراقيين فيجوز اعفاؤهم بقرار من مجلس الوزراء بشرط المقابلة بالمثل .

ب- الرواتب والمخصصات التي تدفعها هيئة الامم المتحدة من موازنتها الى موظفيها ومستخدميها .

ج- اي دخل معفى من الضريبة بقانون خاص او باتفاق دولي .

٣- الاعفاءات الاقتصادية

أ- الاعفاءات الاقتصادية المقررة بموجب قانون ضريبة الدخل :

١- النقل الناجم لاصحاب او مستاجري وسائط النقل البحرية المنصوص عليه في الفقرة الخامسة من هذا القانون اذا كانت الوسائط المذكورة مخصصة بالنفط .

٢ - دخل الفنادق من الدرجات الممتازة والاولى القائمة في بغداد عند انشائها وخلال السنوات الخمس الاولى من بدء استثمارها . اما الفنادق السياحية القائمة خارج مدينة بغداد فتكون مدة الاعفاء خمس سنوات من بدء استثمارها . على ان لا يستفيد من هذا الاعفاء المحلات التابعة للفنادق المذكورة والتي ليس لها علاقة بالاستثمار كالمخازن وقاعات العرض سواء كانت هذه المحلات مؤجرة من قبل المستثمر او مستثمرة من قبله مباشرة .

٣- الصولات المتعلقة في العراق لمراسلي البرقية الداخلية في القارج التي تعفي المصارف العراقية من الضريبة على العمولات المترتبة في بدلات بتأييد المصرف العراقي المختص .

٤- دخل الأشخاص الطبيعيين من الفوائد من ودائعهم وحساباتهم في المصارف وصناديق التوفير العراقية . اما فوائد الودائع لحساب الشخص المعنوي (الشركات) الناتجة على مايودع خاضعة للضريبة .

٥- دخل مؤسسات الطيران ، كلاً او بعضاً ، بقرار من الوزير بتحديد المقابلة بالمثل ووجود خط او مصلحة جوية للعراق في بلد الدولة التي تتبعها تلك المؤسسات .

٦- دخل المنظمات العربية والدولية في العراق عن ودائعها وحساباتها في المصارف وصناديق التوفير العراقية سواء كانت بالعملة العراقية او العملات الأجنبية .

٧- دخل اصحاب وسائط النقل البرية من غير العراقيين المتعاقدين مع المؤسسة العامة لتوزيع المنتجات النفطية والنقل لأعمال الخدمات الفعلية التي داخل العراق او لتصديرها منه .

ب- الاعفاءات الاقتصادية المقررة بموجب قوانين او قرارات خاصة :

١- القانون الاستثمار الصناعي للقطاعين العام والمختلط رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٦(٤١٩٩٦) حيث نص في مادته الثامنة على الاعفاء المطلق على النحو الآتي : المادة ٨

اولاً- يعفى المشروع الحاصل على اجازة تاسيس وفقاً لأحكام هذا القانون من جميع الضرائب والرسوم المفروضة عليه وحصة العمال المقررة بموجب قانون توزيع الأرباح في الشركات رقم ١٠١ لسنة ١٩٦٤ لمدة عشر سنوات اعتباراً من تاريخ مباشرته بالانتاج الفعلي .

ثانياً- يتمتع المشروع الصناعي الحاصل على اجازة تاسيس بالاعفاءات قبل فقدان هذا القانون باستثناء المشاريع الخدمية الواردة في الملحق (أولاً) من هذه المادة اعتباراً من ١/١/١٩٨٩ ، او تاريخ مباشرته بالانتاج الفعلي اذا كان قد اسس بعد هذا التاريخ .

وعلى الرغم من ان الاعفاء قد اصبح مطلقاً من جميع الضرائب والرسوم بعد صدور هذا القانون : الا انه لوزارة فستثناء المشاريع الخدمية من ذلك الاعفاء ، حيث كانت معفاة من الضريبة بموجب الامر رقم ٧٠١ لسنة ١٩٨٧ ، واستناداً لهذا القانون أصدرت وزارة الصناعة والمعادن تعليمات عدة لتسهيل تنفيذه ، وبخلاصة التعليمات رقم (٥) لسنة ١٩٩٢ المتعلقة بالمشاريع الخدمية ، وحددت المشاريع الخدمية وما يمكن اعتباره منها بـ :

أ- ورش تصليح الاجهزة والمعدات والسيارات التي تقوم بتصليح الادوات الكهربائية .

ب- محلات كوي وغسل الملابس وتنظيف السجاد .

ج- كراجات غسل وتشحيم السيارات .

د- محلات سكراب وصبغ السيارات .

هـ- الافران الصخرية .

و- الخط والرسم والزخارف .

ز- مشاريع خويط التهيئة والتطريز والحياكة اليدوية (الكف والذيل فقط) .

٧- قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٣٦٧ في ١٩٨٧/١٠/٩ (٤٢) الذي الغيت بموجبه الشركات التجميعية المنفذة لمشاريع التنمية في العراق من جميع الضرائب والرسوم المتحققة عليها بسبب تنفيذها تلك المشاريع بما في ذلك ضريبة الدخل المتحققة على مدخولات مستخدميها من غير العراقيين .

- ويسري هذا الاعفاء على المشاريع التجميعية التي يتم ابرام عقودها بعد تاريخ نفاذ القرار .

- وتنتهي العمل بقانون تنفيذ مشاريع التنمية المرقم (٦) لسنة ١٩٨٥ على ان يستمر العمل به فيما يخص المشاريع المشمولة باحكامه .

٨- القانون الاستثمارات العربية رقم ٧٦ لسنة ١٩٨٨ :

حيث اعفيت الاستثمارات العربية التي تقام وتدار في العراق من الضريبة .

ج- الاعفاءات التفصيلية بموجب معاهدات دولية او اتفاق خاص :

حيث تتضمن هذه المعاهدات والاتفاقيات بنوداً يستفيد من تطبيقها كلا الطرفين

(المقابلة بالمثل) . وتنص القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٤٥ الذي الزمت المادة الرابعة منه تمتع اعضاء مجلس الجامعة السويدية واجانبه و ن يليها بالحصانة الدبلوماسية والاعفاء من الضريبة . وهناك انتقادات كثيرة بهذا الصدد .

ثانياً – السماحات القانونية

تناولت المادة الثانية عشرة من قانون ضريبة الدخل النافذ السماحات القانونية الممنوحة للمكلف ذاته وافراد عائلته ، وحيث ان هذه المادة قد تعرضت لتعديلات كثيرة فاننا سنتابع اخر تعديل تناول هذه السماحات (٢٠٠٤) :

١- يمنح الفرد المقيم (ويشمل غير العراقي المقيم الذي تقيم معه عائلته في العراق) عن كل سنة تقويمية على اساس حالته في بدء تقويم الدخل السماحات الآتية :

أ – مبلغ الف دينار للمكلف ذاته ، وخمسة الاف من زوجته (او زوجاته) اذا كانت ربة بيت وليس لها دخل او التي يتم جمع دخلها مع دخله .

ب– الف دينار عن كل ولد من اولاده مهما بلغ عددهم .

جـ– ثمانية الاف دينار للارملة او المطلقة (اثنا عشر الف دينار عن كل ولد من اولادها المسؤولة عن اعالتهم شرعاً مهما بلغ عددهم .

٢- اذا كان المقيم غير عراقي فيمنح السماح الذي يستحقه حسبه تقويم الدخل بنسبة عدد الاشهر الكاملة التي اقامها في العراق الى عدد اشهر السنة الكاملة عدا الذين يتعاقد معهم الحكومة او تستضيفهم للتدريس في العراق لمدة سنة دراسية فيمنحون السماح القانوني كاملاً مع مراعاة احكام الفقرة (٦) من المادة الثالثة عشرة من القانون .

٣– يشمل تعبير الولد ، البنات اللواتي يعيلهن المكلف حكماً ، والابناء العاجزين عن كسب معاشهم لعاهة عقلية او بدنية وان اتموا سن الثامنة عشرة من عمرهم ، اما من اتم الثامنة عشر من العمر من الابناء المستمرين على الدراسة في متوسطة اعدادية او عالية ، فان السماح الممنوح لهم يستمر الى ان يكمل الابن منهاج دراسته او يتم سن الخامسة والعشرين من العمر ويراعى في ذلك اقرب التأجيلين .

٤- اذا تزوجت الارملة او المطلقة وأبدى نجلها مع نجل زوجها يحجب عنها السماح القانوني فلها وبقسمة عبء الاشهر الكاملة المتبقية من سنة تحريم الدخل الذي لم تبدأ الزواج وتهمل كسور الشهر .

٥- يمنح المكلف اذا كانه سماحاً اضافياً مقداره خمسة آلاف دينار اذا تجاوز سن الثالثة والستين من عمره اضافة الى السماح المقرر في هذه المادة .

٦- لايمنح المكلف سماحاً عن الاولاد الذين اتموا سن الثامنة عشرة من اعمارهم واليوم دخل مستقل يزيد على الف دينار سنوياً او المستمرون بالدراسة .

٧- اذا توفي المكلف أو أحد أولاده خلال سنة تحريم الدخل يضاف الى سماحه ما يستحقه من السماح عن زوجته او والده بقسمة عدد الاشهر الكاملة المتبقية من سنة تحريم الدخل التي حصل فيها الزواج او الولادة الى عدد اشهر السنة الكاملة وتهمل كسور الشهر . فاذا افترق عن زوجته بوفاة او خلافه او اقتران او توفي احد اولاده الذين منح سماحاً عنهم يتنزل من سماحه عن عوائله بنسبة عدد اشهر السنة الكاملة وتهمل كسور الاشهر . واذا تضمن سماح السماح كسور الدينار فتعبر الى الدينار الواحد .

٨- دمج السماح القانوني : تضمنت المادة السادسة من قانون ضريبة الدخل الغائد عن عملية دمج السماح القانوني الزوج والزوجة والاولاد (٤٤) :

أ- تعد الزوجة مكلفة بذاتها وتتمتع بالسماح القانوني الممنوح لها قبل زواجها وتمنح السماح القانوني للزوج بالاضافة الى السماح المقرر لها اذا كان عاجزاً عن العمل وليس له مورد .

ب- للزوجين معاً ان يختارا دمج دخولهما وفرض الضريبة باسم الزوج وذلك خلال فترة تقديم الاقرار المنصوص عليها في المادة السابعة والعشرين من هذا القانون في الحالات الاتية :

١- اذا لم يكن للزوج دخل خاضع للضريبة .

٢- اذا كانت مبلغولات الزوج دون السماح القانوني .

٣- اذا كانت مبلغولات الزوجة دون السماح القانوني المقرر لها باعتبارها مكلفة بذاتها .

جـ- عندما تتحقق احدى الحالات المذكورة (١-٢-٣) اعلاه يمنح الزوج السماح القانوني المقرر له وان يحلله وارادة .

ان حالة عدم وجود دخل للزوج فهي عاجز عن العمل ، وبذلك فان جميع مدخولات مع مدخولات زوجته بمثل حالة وظيفية وتتشابه مع حالة جميع مدخولات الزوجة وربة البيت مع مدخولات زوجها دون الحاجة الى تقديم طلب بذلك .

في حين ان الحالات المشار اليها في الفقرة (٢) من المادة السادسة من القانون تفرض تقديم طلب اصولي الى المحكمة التالية ، حيث تكون الزوجة متمتعة لبين وفقاً لما يلي :

١- اذا لم يكن للزوج دخل خاضع للضريبة : فوجود دخل الا انه معفي من الضريبة كأن يكون دخل الرواتب بالنسبة العاملين في مجهزة الدولة .

٢- اذا كانت مدخولات الزوج دون السماح القانوني ، وهذا يعني وجود مدخولات خاضعة للضريبة إلا انها دون السماح القانوني .

٣- اذا كانت مدخولات الزوجة دون السماح القانوني المقرر لها باعتبارها مكلفة بذاتها ، وحيث انها تستحق (٥٠٠٠) دينار لذلك وطالما ان مدخولاتها دون سماحها القانوني فعندئذ يقتضي الأمر ان تقدم طلب الى محكمة الاحوال الشخصية .

٤- اما السماح القانوني المقرر للأولاد الذين لم يكملوا الثامنة عشرة من العمر فيستحقونه في حالة وفاة والدهم او عدم وجود الوالدين ، حيث يعد الأولاد الذين لم يتموا الثامنة عشرة من العمر مكلفين مستقلين بذاتهم ، وتفرض الضريبة على كل منهم او الوصي او القيم (ولي) .

والمقصود بعبارة بعد وفاة الوالد هو عندما يكون للأولاد الذين لم يتموا سن الثامنة عشر مدخولات خاضعة للضريبة فيقدر كل منهم ويقرر الضريبة على كل منهم باسم الأم او الوصي او القيم . اي ان كلاً منهم يستحق سماحاً شهرياً (٥٠٠) دينار . وكذلك الحال عند وفاة الوالدين ، حيث يعتبر كل ولد مكلفاً بذاته ، وتفرض عليه الضريبة باسم الوصي او القيم .

اما في حالة عدم وجود مدخولات لهؤلاء الأولاد بعد وفاة والدهم فتصبح الأم هي المسؤولة ، وتنتج عن كل ولد السماح القانوني المقرر في المادة الثانية عشرة المعدلة من القانون .

خامساً - التنزيلات

يقصد بالتنزيلات التكاليف والنفقات المخصوم من بناء الضريبة . لذلك يلزمنا تحديد معنى التكاليف ، ثم تحديد شروطها ، وقد اختلف الفقه المالي والمحاسبي في تحديد مدلول التكاليف الجائزة الخصم من وعاء ضريبة الدخل ، فيرى البعض قصرها على المبالغ التي يتم انفاقها مباشرة في سبيل الحصول على الايرادات والمحافظة عليها . وهذا يعني ان التكاليف هي التي تتصل مباشرة بالمهنة وتكون لازمة لها (٤٦) .

ويترتب على هذا المعيار الضيق في تفسير التكاليف آثاراً تتعلق بعلاقة التكلفة بالايراد المخصوم منه ، وبهذا تخرج التكاليف الأخرى المتعلقة باعمال المنشأة او المشروع ، حيث لاتعتبر التكلفة مخصماً من الايراد مالم تكن متعلقة بانتاج ذلك الايراد مباشرة مع مراعاة حسن التدبير ، اي عدم الاسراف والمبالغة فيه .

ويأخذ البعض الاخر بالمعيار الواسع أن التكليف واجبة الخصم من الايراد بشكل كل نفقة يرتبط وجودها بوجود المنشأة وتنفق في سبيل تحقيق مصلحتها ، حتى ولو لم تكن تلك النفقة موجهة مباشرة لغرض الحصول على الدخل والمحافظة عليه(٤٧) .

ويترتب على هذا التفسير الواسع لمفهوم التكاليف آثاراً تتعلق بتنزيل جميع التكاليف التي تنفقها المنشأة في جميع أنشطتها طالما ان الهدف هو مصلحة المنشأة ككل في سبيل الحصول على الربح او المحافظة عليه .

وقد أخذ المشرع العراقي بالمعيار الواسع للتكاليف ، بحيث اصبح يتنزل من الدخل كل ماينفقه المكلف للحصول عليه خلال السنة التي تقيم فيها ، بل وذهب الى اكثر من ذلك بحيث اجاز خصم النفقة الشرعية والتبرعات .

شروط استنزال التكاليف من بناء الضريبة

١- ان تكون المصروفات مرتبطة بانتاج الدخل : على الرغم من ان المبالغ الواجب انفاقها من اجمالي الايراد هي المبالغ التي لها علاقة بانتاج الدخل ، الا ان المشرع العراقي قد توسع في ذلك بحيث شمل النفقات الاخرى المتعلقة بعمل المنشأة ككل . ويراعى عدم المغالاة في هذه النفقات ، بحيث ستخضع السلطة المالية الى الحد من هذه المغالاة .

٢- مبدأ سنوية الدخل : لما كانت التشريعات تعتمد على قرض مبدأ السنوية ، لذلك أعتمد المشرّع العراقي على هذا المبدأ وقرر خصم التكاليف المسموح التي انفقت للحصول على الدخل السنوي الذي يحصل عليه المكلف .

٣- الوثائق الثابتة في الاثبات : وهذا يتطلب أن تكون الوثائق التي تؤيد النفقات مقبولة لدى الجهة المالية ، ويشترط فيها مايلي :

أ- ان تكون القائمة مستندة اصلياً : وعندئذ يمتنع قبول الصور ، لاحتمال مايحصل فيها من تلاعب أو تزوير .

ب- التاريخ الذي تحدد في ضوئه السنة التي تم الانفاق خلالها .

جـ- توقيع المخول باصدار القائمة ، ويفضل ان يكون توقيعاً حبراً لا ختماً .

د - ممهور بختم المنشأة أن المشروع بشكل لايرقى له الشك .

هـ- ان يكون الانفاق من ضمن نشاط المشروع ، وليس غريباً عنه .

٤- ان تكون النفقات حقيقية ومؤكدة : حيث استبعد المشرّع العراقي النفقات غير الحقيقية ، أي النفقات المحتملة ، اذ لايقبل تنزيل التخصيصات مقابل الضمائر المحتملة او مقابل الديون المشكوك في تحصيلها ، وكذلك لايقبل مخصص نفقات الشراء لتغطية مصاريف الاعتمادات المستندية التي يتعذر تحديدها بعد وصول البضاعة مخازن المنشأة ، وكذلك مخصص الدعاوي والغرامات وغير ذلك .

التكاليف وأوجه التنزيل من الوعاء الضريبي

ان تحديد معنى التكاليف وشروط خصمها (تنزيلها) من الوعاء الاجمالي يقتضي ان يستتبعه تحديد أنواع هذه التكاليف التي سمحت بها المادة الثامنة من القانون وهي :

١- الفوائد المدفوعة : تتمثل الفوائد المدفوعة بما يدفع لقاء القروض مبالغ تستلزم في انتاج الدخل او زيادته . ويقصد بها مكافأة رأس المال المقترض من الغير ، ويجري دفع هذه المبالغ بنسبة مئوية معينة ولمدة معينة مقابل استخدام تلك القروض في انتاج الدخل او زيادته .

ويشترط في تنزيل هذه الفوائد مايلي (٤٨) :

١- ان تكون الفائدة بمقابل قرض ثابت بوثيقة مقبولة .

٣- ان يكون الدين حقيقياً وليس صورياً .

٤- ان يكون استخدام القرض في الحصول على الدخل المشمول بالضريبة او زيادته. فاذا كان القرض من القرض لاعلاقة له بمصدر الدخل فلا تنزل الفائدة المدفوعة منه .

٤- يفترض ان يكون طرفا العقد مستقلين عن بعضهما ، بحيث يكون لكل منهما ذمة مالية منفصلة ، حيث قد يتم التهرب من دفع ضريبة على رأس المال الذي استثمره هو في سبيل الحصول على الدخل .

٥- ان لا تتجاوز نسبة الفائدة الحد المقرر قانوناً . اي الحد المقرر بالقانون المدني وهي (٧٪) سنوياً .

٢- بدل الايجار وانشاء الابنية وكلفة المساطحة المستوية : وتتحدد بثلاث نقاط رئيسة ، هي (٤٩) :

١- ايجار المحل المستأجر

أ- يشترط ان يكون بدل الايجار مدفوعاً فعلاً خلال السنة .

ب- ان يكون المحل المستأجر مستغلاً فعلاً لانتاج الدخل .

جـ- ان يكون هناك عقد ايجار ينظم ايجاره .

٢- لانشاء بناء المحل المستغل للحصول على الدخل فانه كان ملكاً صرفاً للمكلف ، ويعني بدل ايجاره المقدر من ضريبة العقار (٠ ٪) ، ويعد هذا مبدأ جديداً في التشريع الضريبي ، حيث كانت دوائر ضريبة العقار تتولى تقدير بدل ايجار المستغل في ظل القوانين السابقة . ويتم في ظل هذه الفقرة الاعتماد على كلفة الابنية المشيدة على الارض المملوكة ملكاً صرفاً ، وتحتسب هذه الكلفة بنسبة مئوية ، ويمثل الناتج قسط الدفاتر الابنية المسموح به للغرض تنزيلها من الايرادات .

٣- القسط السنوي للمساطحة : لقد اشار المشرع الى تنزيل القسط السنوي لكلفة المساطحة المتضمنة بدل ايجار الارض وكلفة المنشآت القائمة عليها ، اذا كان المحل المستغل للحصول على الدخل منشأ على عرصة تعود ملكيتها الى الغير ، ويعني بدل ايجاره المقدر من ضريبة العقار (٠ ٪) . وهذا ايضاً مبدأ جديد .

مثال : استأجر مكتب أرضاً لمدة عشرين سنة ، وشيد عليها أبنية بكلفة بلغت (٢٠٠٠٠٠) دينار ، علماً بأن الايجار المتفرع من المدة المذكورة (٣٠٠٠٠٠) دينار .

ان حساب القسط السنوي لكلفة المساطحة تكون

(٣٠٠٠٠٠ + ٢٠٠٠٠٠) ÷ ٢٠ سنة = ٢٥٠٠٠ دينار ويمثل القسط السنوي لكلفة المساطحة المسموح تنزيلها سنوياً من الايرادات .

٣- صيانة المكائن والآلات والمعدات او تبديل العدد والأدوات (م٣)

ويقصد بها المبالغ المصروفة لصيانة المكائن والآلات والمعدات او تبديل العدد والأدوات ، وتصنف المكائن والآلات والمعدات ضمن فقرة الموجودات الثابتة (م٢) .

وتهدف هذه النفقات الى (م٤) :

١- اعادة الأصل الى سابق انتاجه دون ان تؤدي تلك النفقات الى زيادة جوهرية في قيمة الأصل الذي تمت صيانته .

٢- لاتؤدي الى تخفيض في كلفة انتاج السلعة .

٣- ان تكون موزونة بوثائق ومستندات مقبولة قانونياً .

٤- ان تكون ملحقة خلال السنة التي تجم فيها الايراد عنها .

٥- وعند توفر جميع الشروط يقتضي الأمر تنزيلها من الدخل .

٤- اندثار واطفاء الموجودات

تعتبر الفقرة (أ) من المادة الثالثة من القانون بتنزيل نسبة تمثل كلفة اندثار الموجودات الثابتة ، والفقرة (١١) تتراوح بالقسط اطفاء الموجودات غير المادية (م٥) . كما تحدد هذه الفقرة بنظام القسط (م٦) .

ويقصد بالاندثار : توزيع تكلفة الأصل بطريقة منتظمة على فترات استخدامه ، وتحمل كل فترة زمنية بتكلفة الخدمات التي قدمها الأصل خلال تلك الفترة .

ويشكل الاندثار عنصر من عناصر التكاليف يقتضي الأمر تحميله على الايرادات دون انتظار ماتسفر عنه العمليات الختامية من ارباح او خسائر .

اما الاطفاء فيقصد به ، تحويل تكلفة اصل غير ملموس الى نفقة على مدى حياته الانتاجية .

٥- الديون المعدومة

الديون المعدومة هي الديون التي يتعذر تحصيلها وتتعلق بمصدر الدخل عندما تقتنع السلطة المالية بان تحصيلها قد اصبح متعذراً خلال السنة ، حتى ولو كان اداؤها مستحقاً قبل بدايتها على ان ما يستوفيه المكلف من الديون التي اصبح تحصيلها متعذراً في سنة معينة تؤخذ عليها الضريبة في سنة استيفائها ، ولا يشمل ذلك المبالغ التي يمكن استردادها وفقاً للنصوص عقد تأمين (٥٧) .

يتطلب تصنيف الضرر على الديون المعدومة تحديد انواع الديون ، مبدئياً لتصنيف الديون الجائز خصمها من الايرادات والشروط الواجب توفرها عند اجراء عملية التنزيل . ومن ثم تحديد الديون التي يمكن استبقاؤها وكيفية معالجة خصومها ضريبياً ، وعدم اعتبار الديون المؤسسة من الديون المتعذر تحصيلها ، هذا ولابد من تنزيل الديون المشكوك في تحصيلها قطعاً .

٦- انواع الديون (٥٨)

أ - الديون الجيدة : وتمثل تلك التي يؤمل تحصيلها من المدينين ، ويترتب ذلك على الدراسة الائتمانية التي تجريها المنشأة الدائنة وكيفية متابعة عملية تسديدها .

ب- الديون المشكوك في تحصيلها : وتمثل الديون التي يصعب الجزم بتعذر تحصيلها على الرغم من ان الغالب عليها عدم امكانية تحصيلها ، مثل الديون المتوقفة لعدة سنوات .

جـ- الديون المتعذر تحصيلها : وتمثل الديون الميتة (الهالكة) ، وهي تلك الديون التي يتعذر تحصيلها بصفة مؤكدة بسبب ان المدين قد أشهر افلاسه او إعساره او توفي بدون تركة يمكن الرجوع عليها ، او انقضاء الدين بالتقادم ، او ضآلة المبالغ الدين التي تشكل ضمانات عامة الدائنين .

٧- شروط تنزيل الديون الميتة : يشترط في تنزيل هذه الديون مايلي :

أ- اتحاد الدين بمصدر الدخل : طالما ان الدين يتعلق بمصدر الدخل ، وهذا يعني ان من الجائز تنزيله من الدخل ، وعندئذ فان القروض الممنوحة من المكلف لآخرين

لاعلاقة لها بنشاط المكلف ، وبالتالي لايجوز تنزيلها . كما لايجوز تنزيل الديون المتعلقة بدخل معفى من الضريبة .

ب - قناعة السلطة المالية : ويقصد بها ضرورة توافر قناعة كافية لدى السلطة المالية بتعذر تحصيل هذه الديون خلال السنة . وقد سبق لمحكمة التمييز ان ايدت في القضية رقم ٤٢/١١٦ تاريخ ١٩٤٢/١١/٢٢ (٩م) ان توافر الاسباب المقنعة للسلطة المالية باعتبار الديون معدومة وتنزيلها من الارباح التي يستحقها المكلف ضروري ، وبالتالي تصبح هذه الديون التي يستحيل تحصيلها او مشكوك فيه ، وأي ادعاء مجرد يكون الدين ميتاً دون توضيح الاسباب التي تقتنع بها السلطة لانه لايمثل قيداً عليها وهي بصدد تقديرها بقصد فرض الضريبة .

أما بالنسبة للديون التي سبق ان اعتبرت ميتة في سنة سابقة فيمكن الرجوع الى ارباح السنة التي سجلت فيها . في حين ان الديون المؤقتة يرجى تأديتها او يتم تأديتها فانها غير مخصومة بالتفاصيل من الدخل .

٦- الضرائب والرسوم

وتتمثل بالضرائب والرسوم المدفوعة فعلاً باستثناء ضريبة الدخل وضريبة العقار وقد جاء النص صريحاً بالسماح بتنزيل جميع الضرائب والرسوم من وعاء الضريبة . غير ان المستثنى من هذه العملية كلاً من ضريبة الدخل بموجب القانون ذاته ، وكذلك ضريبة العقار المفروضة بالقانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٩ المعدل (٦٠) .

وعلى الرغم من وضوح نص القانون ، الا ان السؤال المطروح هو : هل يجوز تنزيل الغرامات التي تستحصلها الجهات الرسمية جراء المخالفات التي يرتكبها المكلفون او من هم مسؤولون عنهم ؟

والاجابة على هذا التساؤل يقتضي الامر ان نعود الى القاعدة العامة التي تشترط في ما تقدمنا الى تنزيل مايدفعه المكلف للحصول على الدخل خلال السنة التي تجمع فيها . ولما كانت الغرامات لست من النفقات المتعلقة بانتاج الدخل ، وانما تمثل حقوقاً مالية تفرض على المكلف بسبب مخالفاته الاخلاقية والتي تتصل بنشاطه الاقتصادي ، وبذلك لايجوز تنزيل هذه النفقات من الدخل .

٧- التوفيقات التقاعدية

أجاز قانون ضريبة الدخل النافذ تنزيل التوفيقات التقاعدية والمساهمات التي تقررها قوانين التقاعد والضمان الاجتماعي (٦١) . ومن المفهوم ان جواز تنزيلها من الدخل ناشئ من ان المكلف ملزم بدفعها بحكم القانون . هذا وحدد قانون الضمان والضمان الاجتماعي نسبة المساهمات المدفوعة من المكلف من قبل مؤازرهم بعشرة (١٠٪) من رواتب الموظفين والعمال (٦٢)

٨- التبرعات

يقصد بالتبرعات الأموال التي يتم صرفها الى دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والجهات العامية والخيرية والعلمية والمشروعة والروحانية التي يعترف بها القانون ، ويشترط ان يصدر وزير المالية بياناً يحدد فيه اسماء تلك الجهات اذا اقتضت الحاجة الى ذلك . كما تشمل التبرعات التي تتم بموجب الكتابات تجيزها الحكومة (٦٣) .

وتكي تنزل هذه التبرعات من الدخل ، ينبغي توفر الشروط الآتية :

أ- ان تكون مصروفة في العراق .

ب- ان تكون مصروفة الى دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي ، والجهات العلمية والخيرية والمشروعة والروحانية التي يحدد لها وجود قانوني من خلال الاجراءات الخاصة بوجودها .

جـ- ان يصدر من وزير المالية بياناً يحدد فيه اسماء هذه الجهات ، وكذلك يشمل التبرعات الجارية بموجب الكتابات التي اجيزتها من قبل الحكومة العراقية .

د- ان لاتكون هذه التبرعات مصروفة للمجهود الحربي ، حيث قضى قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٩٤٤ في ١٩٨٣/١٢/٢٤ (٦٤) بعدم سريان احكام الفقرة (٨) من القانون على التبرعات المقدمة للمجهود الحربي .

غير ان المبالغ التي ينبغي خصمها كتكاليف من الافراد غير محددة بحدود معينة ، وانما تركت مطلقة (٦٥) .

٩- النفقة الشرعية

يقضي القانون بتنزيل النفقة الشرعية التي حكمت بها محكمة ذات اختصاص ودفعها المكلف فعلاً من افراد لايستحق عنهم السماح القانوني المنصوص عليه في

المادة (١٢) من قانون ضريبة الدخل النافذ (٦٦)

غير ان المشرع قد اشترط لتنزيل النفقة الشرعية مايلي :

أ- ينبغي ان تكون هذه النفقة محكوم بها من قبل محكمة ذات اختصاص ، وهي المحكمة الشرعية للمسلمين ومحكمة الأحوال الشخصية لغيرهم .

ب- ان تكون مدفوعة نقداً ، وبهذا قطع المشرع الطريق على منحها التي تتمثل عينة كالأغذية والملابس وغيرها ، حيث اعتبرها تبرعاً ولكنه غير قابل لتنزيله من الدخل .

جـ- ان يكون دافعها ممن لايستحق المكلف عنه مسقطاً قانونياً بموجب المادة (١٢) من قانون ضريبة الدخل النافذ ، كالأبوين والأخوان والأشقاء وغير الأشقاء والزوجة المطلقة .

والحقيقة ان هذه النفقة ليست لها علاقة بإنتاج الدخل ، وقد اريد ضمن مادة التنزيلات خروجاً على المفهوم الضيق للدخل الذي اعتمده المشرع .

٩- اقساط التأمين

وهي اقساط التأمين على الحياة والاشخاص (٢٠٠٠) دينار و (٥٠٠) دينار عن اقساط التأمين الاخرى (والاخيرة هي التي ليس لها علاقة بمصادر الدخل)(٦٧) والتي يدفعها المكلف خلال السنة بشرط ان يكون المؤمن لدى شركة عراقية .

ان تنزيل هذه الكلف من ايرادات المكلف مشروط بما ياتي (٦٨) :

أ- ان تكون شركة التأمين عراقية .

ب- ان لايتجاوز مبلغ الاقساط على الحياة (٢٠٠٠) الفي دينار .

جـ- ان يكون قسط التأمين مدفوعاً خلال السنة المالية التي يعود اليها وبالتحديد من شركة التأمين العراقية .

د- تنزل اقساط التأمين عن الزوجة (ربة البيت) التي ليس لها دخل خاضع للضريبة وكذلك الاولاد القاصرين الذين ليس لهم دخل ، بسبب محدودية عدم تجاوز مبلغ التأمين (٢٠٠٠) الفي دينار .

هـ- تنزل اقساط التأمين المدفوعة من الزوجة التي لها دخل خاضع للضريبة وكذلك الاولاد القاصرين الذين ليس لهم دخل في حالة دمج مدخولات الزوجة او القاصرين

مع مثل الزوج ، مع ملاحظة عدم تجاوز مبلغ التأمين للجميع (٥٠٠٠) الف دينار .

كذلك تنزل اقساط التأمين الشهري التي يدفعها المكلف ولا علاقة لها بمصادر الدخل ، والتي يتم دفعها خلال السنة المالية وبشرط ان يكون هذا التأمين لدى شركة تأمين عراقية ، مع ملاحظة عدم تجاوز مبلغ التأمين المبالغ (٥٠٠) خمسمائة دينار .

وقد اوضحت السلطة المالية كيفية تنزيل اقساط التأمين على الحياة عن طريق الاشارة الى ان النص قد جاء مختلفاً ولم يشترط ان يكون التنزيل من مصادر دخل المكلف الثلاثة كالرواتب والارباح وغيرها ، وهي (السلطة المالية) ترى ان نص الفقرة (١٠) من المادة الثامنة يمثل امراً ينبغي تنفيذه من خلال تنزيل اقساط التأمين على الحياة من جميع مصادر دخل المكلف عند تقدير ارباحه سواء كان مصدرها ثابتاً يوثائق مقبولة ام غير ثابت . وليس هناك فرق بين مصدر وآخر طالما ان السلطة المالية قد توصلت الى تحديد الربح وفرض الضريبة عليه (٦٩).

ويلاحظ ان السلطة المالية في هذا الشأن قد حققت قفزة علمية كبيرة في مجال التطبيق ، حيث جعلت جميع الفائدين هي السائدة في عملية التطبيق .

١١- نفقات الشرف وموقف القانون منها

يلاحظ ان المادة الثامنة من قانون ضريبة الدخل النافذ قد نصت على انه (يتنزل من الدخل كل ما ينفقه المكلف لتحقيق المحصول عليه خلال السنة التي تم فيها والتزيد مصاريفها بوثائق مقبولة بما في ذلك) ثم اورد المشرع النفقات الواجب تنزيلها من الايرادات في احدى عشرة فقرة ، وانما كان الاساس في تطبيق هذا النص هو وجوب التنزيل فان السلطة المالية قد اعتبرت بسبب الاجتهاد عدد اعتبرت النص المشار اليه أمراً واجب التنفيذ وينبغي التقيد به (٧٠).

وعلى الرغم مما نصت عليه المادة اعلاه من حيث تعدادها النفقات واجبة التنزيل من الايراد ، الا ان هذا التعداد كان على سبيل التمثيل لا الحصر ، ذلك ان هناك نفقات اخرى واجبة التنزيل من الدخل لم يتعرض لها المشرع بنص المادة الثامنة المذكورة اعلاه .

وبناء عليه يمكن القياس على سابقتها اعادة الاهمية واعتبار هذه النفقات الداخلة في انتاج الدخل التي يشكل وعاء الضريبة واجبة التنزيل عن المكلف بتحققها ايضاً، وهي على سبيل المثال لا الحصر ، وتطبق عليها الشروط التي سبق شرحها وهي :

١- المواد الاولية .

٢- الرواتب والاجور والمزايا العينية .

٣- مواد الصيانة والتشغيل .

٤- لمجهزة الكهرباء والماء والهاتف ... الخ

٥- نفقات البعثة الاعلانية .

١٢- النفقات غير المسموح بتنزيلها

ان المشرع العراقي لم يتطرق الى تعديد النفقات غير المسموح بتنزيلها في قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ على خلاف قوانين ضريبة الدخل السابقة(٧١)، معتمداً على ماتنص عليه المادة الثامنة المتعلقة بمعيار استخدام النفقة في انتاج الدخل ، حيث يتم في ضوئه استبعاد جميع النفقات التي لاعلاقة لها بانتاج الدخل وعدم السماح بتنزيلها من الايرادات .

غير ان المادة الثامنة من القانون المتعلقة برواتب المدير المفوض قد جرى تعديلها بموجب قانون التعديل رقم (١٧) لسنة ١٩٨٤ (٧٢) واصبحت كالآتي : (لايسمح بتنزيل مايزيد على خمسة عشر الف دينار المنظورة لغاء راتب ومخصصات واكراميات وعمولات المدير المفوض للشركة الخاضعة للضريبة في الشركات المعلومة)(٧٣).

ان هذا النص الجديد للمادة الثامنة قد جاء معبداً جديد وهو ان المبلغ الذي سيطبع للمدير المفوض لايتجاوز خمسة عشر الفاً ، ولم يشر الى زيادة المبلغ اذا تولى ادارة الشركة اكثر من مدير واحد . كما ان هذه المادة يقتصر تطبيقها على الشركات المعلومة دون غيرها من الشركات المشار اليها في المادة السادسة من قانون الشركات رقم (٢٦) لسنة ١٩٨٣ المعدل .

سادساً – نقل مصدر الدخل والخسائر واجبة الخصم

١– نقل مصدر الدخل(٢٤)

تبرز حالات نقل مصدر الدخل من شخص لآخر في الشركات ، وبخاصة الشركات المساهمة والمحدودة ، حيث يتم انتقال الملكية في رأس مال الشركات من مكلف الى آخر دون ان يؤثر هذا التحول على الحقوق والالتزامات للشركة او عليها ، مع ضرورة استصحاب موافقة السلطة المالية على عملية الانتقال وحصول المتعاملين في نتائجها ، ويترتب على نقل المصدر انتقال الحقوق والالتزامات منه الى المالك الجديد ، وبخاصة فيما يتعلق بتطبيق الفقرة (٤) من المادة العاشرة من قانون ضريبة الدخل .

غير ان حالة نقل الخسارة عند نقل مصدر الدخل في التشاريع الغربية ، التي بين الاتجاهين الضريبيين تبدو انها اكثر صعوبة وتعقيداً ، حيث ان المالك الجديد يحل محل المالك القديم ، ومن ثم تثبت له جميع الحقوق وتقترن عليه جميع الالتزامات المرتبطة (كليهما) بمصدر الدخل المنتقل ، وذلك بعد اقتناع السلطة المالية وموافقتها على عملية النقل .

٢– الخسائر واجبة الخصم (٢٥)

يرتبط موضوع نقل الدخل بالخسارة التي يتحملها ، ولذلك فان معالجتها بشكل واحد امر في غاية الاهمية .

الخسارة الضريبية : هي النقص الحقيقي في بعض مصادر دخل المكلف خلال الفترة المالية والمؤيد حسابيا بوثائق مقبولة قانونا ويجب ان يكون هذا المصدر خاضعاً للضريبة ، في حين ان الخسارة من الناحية المحاسبية تمثل الزيادة الحاصلة في النفقات عن ايرادات الوحدة الاقتصادية المتحققة خلال الفترة المالية .

وتأسيساً على ماتقدم فان الخسارة المحاسبية تتعلق بجميع مصادر دخل المكلف ، بحيث لاتميز بين الدخول الخاضعة للضريبة وتلك المعفاة منها ، بينما الخسارة الضريبية يحتسب اقتطاعها على الدخل الخاضع لتلك الضريبة ، اما الدخول المعفاة من الضريبة فهي ليست موضوع نقاش في مجال تعويضها .

أ- شروط تنزيل الخسائر

١ - ان تكون الخسارة التي لحقت المكلف في بعض مصادر دخله ناجمة في العراق .

٢ - ان يكون حسابها ثابتاً بوثيق مقبولة قانوناً . وهذا يتطلب ان يتوفر لدى المكلف مستندات وسجلات منتظمة تؤيد اثبات الخسارة بحيث تقبل في مثل هذه الحالة. وهذا ماأيدته محكمة التمييز (٧٦) بقولها : (وجد ان الشركة عند اصدارها قرارها المميز ، القاضي بالغاء التقدير – كانت قد حققت في موضوع الخسارة، وقد ثبت لديها بياناتٌ ضريبية بحصولها . وبناءً على تلك البيانات المقترة اصبحت قرارها ، وحيث ان قرارها يعتبر مستكملاً اسباب الصحة قرر تصديقه).

٣- لايجوز تنزيل خسارة مصدر الدخل الزراعي : لايسمح بتنزيل خسارة مصدر الدخل المعفي من مصادر الدخل الخاضعة للضريبة ، فلو ان المكلف معين دخل زراعي ، وهو معفي بحكم القانون ، وخسائر فيه بخسارة ، وادعى المكلف نفسه دخل تاجر من تجارة وهذا الدخل خاضع للضريبة ، ويستحق للمكلف ، من هذا الفشاط ارباحاً فلايجوز تنزيل خسارة الدخل الزراعي من دخل التجارة لان الدخل الزراعي معفي ، كما ان نص المادة العاشرة عشرة تقسم مؤيداً بقوة بين الخسارة المقصودة بالتنزيل من الدائرة لمصادر الدخل الخاضعة للضريبة ، وقد قررت محكمة الاستئناف الثانية هذا الاتجاه بقولها (٧٧) : (لما كان ليس للمحكمة المالية ان تحاسب المكلف ، عن ارباحه عن مصدر الدخل المعفي ، ومن باب اولى ليس للمكلف ان يحتسك بطلب تنزيل خسائره في المشروع المعفي ... من مصادر دخله الاخرى التي نجمت عنه من حقر آبار نفط الرميلة ، وطلبه قوبل برد المستأنف بتأييد قرار السلطة المالية) .

٤- لايجوز تنزيل الخسائر الرأسمالية : لما كان المشرع قد استهدف الارباح الرأسمالية من الخضوع للضريبة (٧٨) . فانه بالتبعية يستبعد الخسائر الرأسمالية من امكانية التنزيل من الايرادات . وهذا ماسارت عليه قرارات اللجان التدقيقية ، حيث نص قرار لجنة التدقيق الاولى على مايأتي (٧٩) : (وجد ان المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل رقم ١٥ لسنة ١٩٥٩ قد عددت مصادر

الدخل الذي تتوافر عليه الشروط ولم يكن من شأنها الارتباط او المساهمة ، وعليه فان الخسارة الرأسمالية لاتعتبر من الخسائر التي تنزل من دخل الشركة عند التقدير ، بل يتحملها الشريك عند بداية تحقق واقعة الاستئناف الواقع حول هذه النقطة ايضاً . وتأسيساً على ماتقدم تقرر رد الاستئناف وتأييد تقدير المأمورية المالية وصدر القرار بالاتفاق في ١٩٨٩/٦/١٢ م .

٥- تنزيل الخسائر من الارباح الناتجة من المصادر الاخرى الخاضعة للضريبة

ولاسنة التقديرية شخصية ، فقد كان تكلف مبين مصادر عدة للدخل : الاستيراد ، نقل ملكية العقار ، احتراف التجارة بالاسهم والسندات . وعلى افتراض بان خسرت لدى هذا التكلف خسارة في مصدر دخله من الاستيراد ، وبعد توفر الشروط المتطلبة بضرورة احتسابه بوثائق مقبولة قانوناً يمكن ان يتم تنزيل تلك الخسارة من بقية مصادر الدخل الاخرى المشار اليها في اعلاه ، ولكن بشرط ان تكون تلك الخسارة قد حدثت في نفس السنة التقديرية التي نجم فيها ربح التكلف في المصادر الاخرى .

٦- ترحيل الخسائر :

في حالة امتناع السلطة المالية بالخسائر التي يتحملها المكلف بعد تنزيلها من الارباح الناتجة من المصادر الاخرى للسنة نفسها - وفي حالة عدم امكانية تسديد الخسارة من مصدر الدخل الخاضعة للضريبة يتقل حسابها وتنزل من دخل المكلف ويتم ترحيلها للسنوات اللاحقة بقصد تنزيلها من ارباح المكلف - وقد حدد المشرع الفترة التي ترحل لها بخمس سنوات وبشروط معينين ، هما :

أ- ان يسمح بتنزيل الكثر من نصف الدخل الخاضع للضريبة في كل سنة من السنوات الخمس .

ب- لايجري تنزيل الخسارة الا من مصدر الدخل التي تحدد عنه نفسها .

وقد اوضحت لجنة التنفيذ الداخلي مسألة ترحيل الخسائر لخمس سنوات بالقانون (٨٠) : (الذي التطبيق والمداولة وجد أن السلطة المالية قررت شركة (أ) عن دينار قدره (٢٨٤،٦٩٩) ديناراً واعترضت الشركة على التعويض طالبة تنزيل خسارة السنة السابقة ١٩٨٥ وتوزيع الربح على سنوات العمل . وبعد اطلاع اللجنة على الوقائع المتعلقة بين الطرفين والاستئناف واقوال الطرفين قررت اللجنة . تنزيل الخسارة لسنة ١٩٨٥ من الارباح الناجمة من المصادر الاخرى وانزيله من مثل المكلف خلال خمس سنوات متصلة وبعد التثبت من صحتها بوثائق معتبرة من قبل السلطة المالية استناداً لنص المادة (٦١) من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٤ المعمول بصدور القرار بالاتفاق بتاريخ ١٩٩٠/٨/٢٨) .

فيما عن ترحيل الخسائر الى السنوات اللاحقة يراعى فيه توافر الشرطين الاتيين:

١- التسميح بتنزيل الكلف من ارباح البحل الخاضع للضريبة في كل سنة من السنوات الخمس . كما يوفر ان تجزئ الخسائر للسنوات الخمس بصورة متصلة ، بحيث لا يتخللها حالة من حالات الانقطاع ، وكذلك فان عملية استمرار المشروع في الحصول على الارباح لا تقطعها حالة خسارة . والمثال الآتي يوضح كيفية تنزيل الخسائر خلال خمس سنوات متصلة .

مثال : يلحقه خسارة المكلف (أ) من مصدر أرباح الاستثمار للسنة المالية المنتهية في ١٩٨٨/١٢/٣١ مبلغاً مقداره (١٥٠٠٠) دينار، وقد حقق هذا المكلف خلال السنوات الخمس اللاحقة الارباح الآتية لزامها والمتعلقة بمصدر البحل نفسه .

٦٠٠٠ دينار صافي ربح الاستثمار للسنة المنتهية في ١٩٨٩/١٢/٣١

٥٠٠٠ دينار صافي ربح الاستثمار للسنة المنتهية في ١٩٩٠/١٢/٣١

٦٠٠٠ دينار صافي ربح الاستثمار للسنة المنتهية في ١٩٩١/١٢/٣١

٨٠٠٠ دينار صافي ربح الاستثمار للسنة المنتهية في ١٩٩٢/١٢/٣١

٩٠٠٠ دينار صافي ربح الاستثمار للسنة المنتهية في ١٩٩٣/١٢/٣١

عليه تكون تعديلات الخسائر السنوات التشغيلية المقبلة أعلاه كالآتي :

السنة التشغيلية	الخسارة المقبلة بينار	المبلغ المسموح بتنزيله (٥٠٪) من الربح / بينار	مقدار الربح الصافي / بينار
١٩٩٠	٢٠٠٠٠	٤٠٠٠ = ٥٠٪ × ٦٠٠٠	٦٠٠٠
١٩٩١	٢٥٠٠٠	٢٥٠٠٠ = ٥٠٪ × ٥٠٠٠	٥٠٠٠
١٩٩٢	٣٠٠٠٠	٣٠٠٠ = ٥٠٪ × ٦٠٠٠	٦٠٠٠
١٩٩٣	٤٠٠٠٠	٤٠٠٠ = ٥٠٪ × ٨٠٠٠	٨٠٠٠
١٩٩٤	٢٥٠٠٠	٤٥٠٠ = ٥٠٪ × ٩٠٠٠	٩٠٠٠
	١٥٠٠٠		

يلاحظ ان المبلغ (٢٥٠٠) بينار هو الذي احتسب تنزيله من صافي ربح المكلف خلال السنة الخامسة (١٩٩٤ التقديرية) وذلك لأنه يمثل المبلغ المتبقي من الخسارة التي لحقت المكلف خلال الفترة البالغة (١٥٠٠٠) بينار .

اما في حالة تعذر تنزيل كامل خسارة المكلف من ارباح السنوات اللاحقة ، فان المبلغ المتبقي من الخسارة يعد عبئاً على رأس المال ، وعلى المكلف ان يتحمله وحده(٨١).

٢- لاتزال الخسارة الا من مصادر الدخل الذي نتجت عنه والمكاتب لدى مكلف معين مصادر عدة للدخل وتحققت خسارة في احدها ويجري ترحيلها الى السنوات اللاحقة ، فلايجوز في هذه الحالة تنزيل هذه الخسارة التي لحقت ذلك المصدر الا من الارباح المتحققة للمصدر ذاته .

تشير التطبيقات الى وجود تفسيرين لمصادر الدخل ، يأخذ احدهما بالمفهوم الواسع لمعنى الدخل ، حيث يبني استدلالاته ونتائجه عليه ، وينطلق هذا المفهوم من نص المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل النافذ ، التي حددت مصادر الدخل بخمس مجموعات ، وقد تضمنت كل مجموعة منها تفاصيلها ضمن فقراتها ، وبناء عليه يتجه هذا المفهوم الى ان مصطلح المكلف من بعض او جميع ماورد في الفقرة (أ) من البند الثاني من القانون المذكور لجميع ناتجه من مصدر واحد .

فلو لحقت بمكلف بعض خسائر مرحلة من نشاطه الاستثماري فلا ندفع من تنزيلها عن الارباح التي حققها من نشاط المقاولات او دخل مشروع صناعي فكان ان جميع هذه الدخول تقع ضمن مصدر دخل واحد . حيث انها وردت ضمن الفقرة (١) من المادة الثانية ، من مصادر الدخل الذي تفرض عليه الضريبة . وبناء عليه يجب تنزيل خسارة احدهما من الارباح التي حققها الثاني او بالعكس لانهما يمثلان ارباح وخسائر نشاطات في مصدر ضريبي واحد(٨٢) .

ويقصد بالمنبع او الضيق لمصدر الدخل تسمية كل نشاط بنفسه ، فلو فرضنا ان لدى شخص معين مصادر عدة للدخل : استيراد ، تصدير ، مقاولات ، مشروع صناعي – ففي هذه الحالة يصبح المكلف لديه اربعة مصادر للدخل وان انها تقع ضمن الفقرة (١) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل الفائل . وقد ايدت هذا الاتجاه تطبيقات السلطة المالية (٨٣) .

وهذا يعني ان التطبيقات العملية قد أخذت بالمفهوم الضيق لمصدر الدخل ، اي فتنزيل خسارة الاستيراد من الارباح المتحققة من الاستيراد وخسارة المشروع الصناعي تنزل من ذمته ، وهكذا ، حتى وان جميع هذه المعاملات مشار اليها في الفقرة (١) من المادة الثانية . والحقيقة ان مبدأ تنزيل الخسارة المرحلة يعتبر اساساً على المصادر التي يقوم بها في حساباته الاصولية ويتبغي ان تكون مواقفه ومقبولة .

وتأسيساً على ماتقدم لايجوز تنزيل الخسارة المرحلة من دخل ملكية العقار بالتطور لعدم وجود حسابات اصولية يقدمها المكلف . وقد اخذت السلطة المالية بهذا الوجهة(٨٤) .

سابعاً – سعر (معدل) الضريبة

يعتمد المشرع في ضريبة الدخل في العراق على نوعين من الضعر وهما :

١ – السعر التصاعدي : وهو السعر الذي يزداد مع ارتفاع شرائح الدخل حتى تصل الى نسبة (٥٠٪) عند احتساب الضريبة على دخل الفرد العليم ، والى (٥٥٪) على دخل الفرد غير المقيم .

اما بالنسبة للشخص المعنوي (الشركات) فتبلغ اعلى نسبة لها (٤٥٪) على دخل

الشركة المحدودة ونسبة (٤٠٪) هي دخل الشركات المساهمة الخاصة ، و(٣٠٪) في الشركات المساهمة المختلطة ، والبقية (٣٠٪) على دخل المكلف المقيم غير العراقي الذي يعمل لدى القطاع الخاص .

ب- السعر التشجيعي : وهو السعر الذي لا يتناسب مع ارتفاع مقدار الربح الضريبي ، ولا مع مقدار الزيادة ، ويعرف المقابل عن طريق المكلف .

ان المبدأ العام الذي اعتمده المشرع العراقي هو السعر التصاعدي ، وطبق السعر النسبي استثناء من المبدأ العام وفي حالة واحدة في المادة التاسعة عشرة من قانون ضريبة الدخل الملغى ، ويستدل على توضيح المادة الخامسة من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ التي عدلت المادة الثالثة عشرة من القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ قانون ضريبة الدخل النافذ :

أولاً – أسس التصويبة على دخل الشخص الطبيعي

أ- دخل الفرد المقيم

تفرض الضريبة وفقاً للتعديل المؤشرة على دخل الفرد المقيم عن كل سنة تقويمية بعد منحه المستلزمات الاعفائية المنصوص عليها في المادة الثانية عشرة من هذا القانون :

١٠٪ عشرة من المئة لغاية ٢٥٠٠٠ خمسة وعشرون الف دينار

٢٠٪ عشرين من المئة مازاد على ٢٥٠٠٠ لغاية ٧٠٠٠٠ سبعين الف دينار

٣٠٪ ثلاثين من المئة مازاد على ٧٠٠٠٠ لغاية ١٢٠٠٠٠ مئة وعشرين الف دينار

٤٠٪ اربعين من المئة مازاد على ١٢٠٠٠٠ لغاية ٢٩٠٠٠٠ مائتين وتسعين الف دينار

٤٥٪ خمسة واربعين من المئة مازاد على ٢٩٠٠٠٠ لغاية ٤٤٠٠٠٠ اربعمئة واربعين الف دينار

٥٠٪ خمسين من المئة مازاد على ٤٤٠٠٠٠ لغاية ٦٥٠٠٠٠ ستمئة وخمسين الف دينار

٥٥٪ خمسة وخمسين من المئة مازاد على ٦٥٠٠٠٠ لغاية ٩٠٠٠٠٠ تسعمئة الف دينار

٦٠٪ ستين من المئة مازاد على ٩٠٠٠٠٠ لغاية ١٢٥٠٠٠٠ مليون ومئتين وخمسين الف دينار

٦٥٪ خمسة وستين من المئة مازاد على ١٢٥٠٠٠٠ لغاية ١٧٥٠٠٠٠ مليون وسبعمئة وخمسين الف دينار

٧٠٪ سبعين من المئة مازاد على ١٧٥٠٠٠٠ مليون وسبعمئة وخمسين الف دينار

٢- مثل الشهود غير المقيم (عدا المنصوص عليه في المادة التاسعة عشرة من القانون) :

١٥٪ خمس عشرة من المئة لغاية ... ٣٠ ثلاثين الف دينار

٢٠٪ عشرين من المئة ما زاد على ... ٣٠ دينار لغاية ... ٧٠ سبعين الف دينار

٢٥٪ خمس وعشرين من المئة ما زاد على ... ٧٠ دينار لغاية ... ١٢٠ مئة وعشرين الف دينار

٣٠٪ ثلاثين من المئة لغاية ... ١٢٠ دينار لغاية ... ٢٦٠ مئتين وستين الف دينار

٣٥٪ خمس وثلاثين من المئة لغاية ... ٢٦٠ دينار لغاية ... ٢٣٠ ثلاثمئة وثلاثين الف دينار

٤٠٪ اربعين من المئة لغاية ... ٣٣٠ دينار لغاية ... ٥٤٠ اربعمئة وخمسين الف دينار

٤٥٪ خمس واربعين من المئة لغاية ... ٥٤٠ دينار لغاية ... ٦٠٠ ستمئة الف دينار

٥٠٪ خمسين من المئة لغاية ... ٦٠٠ دينار لغاية ... ٧٥٠ سبعمئة وخمسين الف دينار

٥٥٪ خمس وخمسين من المئة لغاية ... ٧٥٠ سبعمئة وخمسين الف دينار

كما حدد المشرّع في القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ سعر الضريبة على الشركات، ولم يميز بين الشركة الصناعية وغير الصناعية، حيث وضع لهما سعراً موحداً على خلاف ما كان معمولاً قبل التعديل، فقد ميز في الاسعار المفروضة على الشركات الصناعية، فنجد ان الاسعار المفروضة عليها اقل من مثيلاتها غير الصناعية، بالاضافة الى انه فرض سعراً تصاعدياً على الشركات الصناعية المساهمة العامة بعكس ما كانت عليه قبل التعديل، حيث كان السعر المفروض عليها نسبياً.

ثالثاً- سعر الضريبة على دخل الشخص المعنوي

١- دخل الشركة المحدودة

١٥٪ خمس عشرة من المئة لغاية ... ٣٠ ثلاثين الف دينار

١٨٪ ثمان عشرة من المئة ما زاد على ... ٣٠ دينار لغاية ... ١٢٠ مئة وعشرين الف دينار

٢٠٪ عشرين من المئة ما زاد على ... ١٢٠ دينار لغاية ... ٢٦٠ مئتين وستين الف دينار

٢٥٪ خمس وعشرين من المئة ما زاد على ... ٢٦٠ دينار لغاية ... ٤٤٠ اربعمئة واربعين الف دينار

٣٠٪ ثلاثين من المئة ما زاد على ... ٤٤٠ دينار لغاية ... ٥٥٠ خمسمئة وخمسين الف دينار

٣٥٪ خمس وثلاثين من المئة ما زاد على ... ٥٥٠ دينار لغاية ... ٧٠٠ سبعمئة الف دينار

٥٪ الربحين من المئة مازاد على ٧٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٠٠٠٠٠٠ دينار إضافة وخمسين الف دينار

٥٪ خمس وارديع من المئة مازاد على ٠٠٠٠٠٠ دينار إضافة وخمسين الف دينار

٢- دخل الشركة المساهمة المقاصة

١٠٪ عشر من المئة لغاية ٩٠٠٠٠٠ دينار

١٥٪ خمس عشرة من المئة مازاد على ٩٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٣٠٠٠٠٠ ثلاثمائة الف دينار

٢٠٪ عشرين من المئة مازاد على ٣٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٥٠٠٠٠٠ خمسمائة الف دينار

٢٥٪ خمس وعشرين من المئة مازاد على ٥٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٧٥٠٠٠٠ سبعمائة وخمسين الف دينار

٣٠٪ ثلاثين من المئة مازاد على ٧٥٠٠٠٠ دينار لغاية ١٠٠٠٠٠٠ مليون دينار

٣٥٪ خمس وثلاثين من المئة مازاد على ١٠٠٠٠٠٠ دينار لغاية ١٢٥٠٠٠٠ مليون ومئتين وخمسين الف دينار

٤٠٪ اربعين من المئة مازاد على ١٢٥٠٠٠٠ مليون ومئتين وخمسين الف دينار

٣- دخل الشركة المساهمة المختلطة

١٠٪ عشر في المئة لغاية ١٠٠٠٠٠٠ مئة وخمسين الف دينار

١٥٪ خمس عشرة من المئة مازاد على ١٥٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٤٠٠٠٠٠٠ اربعمائة الف دينار

٢٠٪ عشرين من المئة مازاد على ٤٠٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٦٥٠٠٠٠٠ ستمائة وخمسين الف دينار

٢٥٪ خمس وعشرين من المئة مازاد على ٦٥٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٩٥٠٠٠٠٠ تسعمائة وخمسين الف دينار

٣٠٪ ثلاثين من المئة مازاد على ٩٥٠٠٠٠٠ دينار لغاية ١٢٥٠٠٠٠ مليون ومئتين وخمسين الف دينار

٣٥٪ خمس وثلاثين من المئة مازاد على ١٢٥٠٠٠٠ مليون ومئتين وخمسين الف دينار

ويتضح من ذلك ان المشرّع العراقي لم يضع تسعيراً لخرين للشركات غير المقيمة، وانما سلوى في المعاملة الضريبية بين الشركات المحدودة والمساهمة المقيمة وغير المقيمة، وطبق عليها التسعار الضريبية نفسها.

ثالثاً- دخل الشخص الطبيعي المقيم من غير العراقيين الذي يعمل بأجر في القطاع الخاص

استثناءً من احكام الفقرة (أ -أ) من المادة الثالثة عشرة تفرض ضريبة على دخل المكلف المقيم من غير العراقيين العامل بأجر في القطاع الخاص وفقاً لنسب محددة . وعند التدقيق في الفقرة المذكورة وجدت لجنتنا تقرر منح المكلف إعفاءاً قانونياً . غير ان هذا الامر في هذه الحالة مختلف ، حيث لايمنح المكلف السماح القانوني واخضعته الضريبة بدون ان تمنحه هذا السماح المقرر قانوناً .

وهذه النسب هي :

١٠٪ عشر من اثنا عشر الف دينار ٢٠٠٠٠ عشرين الف دينار

١٥٪ خمس عشر من المئة مازاد على ٢٠٠٠٠ عشرين الف دينار لغاية ٤٠٠٠٠ اربعين الف دينار

٢٠٪ عشرين من المئة مازاد على ٤٠٠٠٠ اربعين الف دينار لغاية ٧٠٠٠٠ سبعين الف دينار

٢٥٪ خمس وعشرين من المئة مازاد على ٧٠٠٠٠ سبعين الف دينار لغاية ١٠٠٠٠٠ مئة الف دينار

٣٠٪ ثلاثين من المئة مازاد على ١٠٠٠٠٠ مئة الف دينار

وينبغي ان يؤخذ بعين الاعتبار فيما يتعلق بالفقرتين (أ و ٢ من اولاً) من هذا الفصل عند فرض الضريبة ماورد في الفقرة (أ) من الثامنة الثانية من مصادر الدخل الذي تفرض عليه الضريبة ، حيث تخضع اجزاء الدخل المتعلقة على حصص الارباح وفقاً للنسب التي تقابلها في التصاعد .

مثال : شركة محدودة غير مختلطة بقانون الاستثمار العدد في القطاعين الخاص والمختلط ، وقد تحقق لكل شريك من الشركاء دخلاً مقداره (٧٠٠٠٠) دينار ، الا ان احد الشركاء تحقق له دخل من الاستيراد مقداره (٦٠٠٠٠) دينار ، تحسب عليها الضريبة على الشكل الاتي :

١- تحسب مدخولات الشركة المعفية غير المعفاة لاغراض التصاعد :

٢٥٠٠٠ × ١٠٪ = ٢٥٠٠٠

٤٥٠٠٠ × ١٥٪ = ٤٥٠٠٠ لاغراض التصاعد فقط

٢- وبذلك يحسب دخله الآخر (من الاستيراد) .

٦٠٠٠٠ × ٢٠٪ = ١٢٠٠٠ دينار الضريبة المتحققة

اما التطبيقات الواردة على السعر النسبي وفقاً لمادة التاسعة عشرة من القانون فان وعاءها الايرادات التي تعود لاشخاص غير مقيمين سواء كانوا اشخاصاً معنويين او طبيعيين ، وتفرض بنسبة (٢٠٪) على الايرادات الاتية :

١- فوائد السندات والرهنيات والقروض والودائع والسلف .

٢ - التعويضات والرواتب التقاعدية او الدفعات السنوية الاخرى .

اما اذا كان لهؤلاء ايرادات اخرى غير ماذكر اعلاه فانها تخضع لسعر ضريبة تصاعدي .

وعلى الرغم من وضوح ذلك ، حصلت ان استفسرته جهات غير المقيم التي يسدد فوائد السندات التي يملكها في العراق او فوائد الرهنيات او القروض او السلف تحسب عليها نسبة الضريبة المقررة وهي (٢٠٪) ، فان الشخص المسؤول عن استقطاعها وارسالها الى السلطة المالية (دائرة الضريبة) يحق له ان يخزلها من اصل المبلغ المستحق الشخص غير المقيم .

اما المبالغ المشار اليها في الفقرة (٢) من المادة التاسعة عشرة فيقصد بها المبالغ المخصصة لغير المقيم مثل تخصيصات سنوية تشبه الرواتب ، وكذلك الرواتب التقاعدية التي تتشابه مع الرواتب ، وقد كان هناك اشكالاً في ظل القانون السابق رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٦ فيما يتعلق بتطبيق هذه المادة على الرواتب التقاعدية المشار اليها في الفقرة (١٢ - د) من المادة الاولى من القانون السابق ، اي ما هو السعر الواجب تطبيقه ، وهل هو (٢٠٪) النسبي ، ام يؤخذ بالسعر التصاعدي ؟ ، علما وقد تم حل هذا الاشكال حيث لم يشر الى هذه الفقرة ضمن المادة الاولى (الفقرة ١٢) منها المتعلقة بالمقيم ، وبذلك يتطلب الامر تطبيق المادة التاسعة عشرة على الرواتب التقاعدية لغير المقيم وتفرض عليها الضريبة بنسبة (٢٠٪) .

اما الدفعات السنوية الاخرى ، فتمثل الايرادات الدورية الناشئة عن اصل وحده ، او من رأس المال وحده ، ويجري دفعها شهرياً او اسبوعياً ، او في فترات اطول او اقصر ، او يجري دفعها سنوياً ، سواء كانت هذه الدفعات متساوية او متباينة في مقاديرها ، وبذلك يخرج عن مفهوم الدفعات السنوية الاخرى جميع الارباح التجارية والصناعية الناشئة الى اشخاص يقيمون خارج العراق (ص٨) .

فالمكلف الذي يتحقق له ارباح تجارية او صناعية يخضع للتصاعد ، ولا تسري عليه احكام المادة التاسعة عشرة استنادا الى نص الفقرة (ه) من هذه المادة ، التي تشير الى (لا تطبق الفقرات الواردة في هذه المادة على حصص الارباح المدفوعة من قبل اية شركة من الدخل الذي اعفيت عنه الضريبة او الواجب دفعها عنه من قبل تلك الشركة) .

ثامناً – طرق تقدير الدخل الخاضع للضريبة

من المفروض ان تتصرف الادارة الضريبية على ارجاء التضريبي لتحديد الدخل للتحقق للمكلف ، وذلك بهدف تحديد مقدار الضريبة المستحقة على المكلف ، ويتطلب هذا الامر تحديد الاجراءات التي يجب ان تتبعها السلطة المالية للتعرف على دخل المكلف واجراءات التقدير وكيفية ربط الضريبة ، ويمكن تقسيم هذا الفصل الى ما يلي :

اولاً – حق الاطلاع : قرر المشرع للادارة الضريبية حق التحري عن معاملات المكلفين من خلال زيارة محلاتهم والاطلاع على نشاطهم في مقرات اعمالهم او الاستدعاء الى دوائر الضريبة والاستفسار عن كل ما له علاقة بنشاطهم ، وقد ورد هذا الحق في الفقرة (٢) من المادة الثامنة والعشرين بقولها : (للسلطة المالية ان تتحرى وتتحقق من دخل المكلف الحقيقي والبحث عن مصادره في مثل وجودها ، ولها ان تطلب المعلومات من اي شخص تعتقد بأن لديه ما يفيدها في تقدير الضريبة على اي من المكلفين) .

وعلى الرغم من النص الصريح المشار اليه في قانون ضريبة الدخل النافذ ، فقد نصت المادة السادسة من تعليمات الدفاتر التجارية للمصارف لاغراض ضريبة الدخل الترقيم (٢) لسنة ١٩٨٩ على ما يلي :

(أولاً – للسلطة المالية ، بأمر تحريري ، ايفاد من يمثلها لزيارة محلات اعمال المكلفين للاطلاع على طبيعة اعداد الاعمال وفحص الدفاتر والمستندات والمراسلات والاستفسار عن كل ما له علاقة بأعمال المكلف ونشاطاته وعلى المكلف او من يقوم مقامه او يعمل بصفته ان يبدي التسهيلات اللازمة لانجاز مهمة السلطة

المالية والمفتشة على جميع الأنشطة المتعلقة بتلك المهنة .

ثانياً - لمحل السلطة المالية أن يطلب إلى المكلف ما يراه مهماً من بيانات أو مستندات أو مراسلات المكلف لتكليفها على أن يلتزم بذلك مسبقاً تحريرياً للتسليم والتسلم يوقع من ممثل السلطة المالية والمكلف أو من يقوم مقامه أو يمثله بموجب وتعطى لهم نسخة منه) .

وبذلك فإن هذا النص قد منح السلطة المالية حقوقاً عدة بقصد الاطلاع ، وهي :

١- زيارة محلات أعمال المكلفين ، بأمر تحريري صادر من مدير عام الضريبة .

٢- الاطلاع على طبيعة أعمال المكلفين ، والاستفسار عن كل ما له علاقة بأعمال المكلف ونشاطاته .

٣- فحص الدفاتر والمستندات والمراسلات وطلب صور منها متى ما رأت لزوماً لها .

٤- على المكلف أن يقدم التسهيلات اللازمة لتمكين السلطة المالية والإجابة على كافة استفساراتهم .

٥- القيام بتدقيق حسابات المكلفين .

ثانياً- التعرف على مستوجبات المكلفين

تتعرف السلطة المالية على مستوجبات المكلفين من خلال التقارير التي يقدمها المكلفون إلى دوائر الضريبة :

١- تقارير المكلفين

فرضت الفقرة (٢) من المادة السابعة والعشرين من القانون واجبات محددة على المكلفين بقولها : (على كل شخص مسجل أو غير مسجل وله دخل يخضع للضريبة أن يقدم تقريراً عن دخله قبل اليوم الأول من حزيران من السنة التقديرية إذا لم يطلب منه تقديمه بإخطار خطي أو بأحد طرق النشر) .

وعلى المكلف تنفيذ هذا النص سواء كان مسجلاً أو غير مسجل بحيث يقدم تقريراً إلى دائرة الضريبة التي يقع محل سكناه ضمن حدودها الجغرافية ، ومن المعلوم أن هذا التقرير عبارة عن نموذج محدد ومعروف في دوائر الضريبة ، على

الاشتراطين ملاءة بالمعلومات المطلوبة والمبينة فيه ، ولم يكتف المشرع بذلك وانما حدد بان تقديم التقرير ينبغي ان يقع قبل اليوم الاول من حزيران ، اي ان المكلف فترة تقع بين (١/١/ من كل سنة لغاية ٣١/٥/ من السنة نفسها) يستطيع خلالها ان يقدم تقريره ، وبعكسه يصبح مخالفاً للقانون ، وعندئذ يتعرض للغرض الاضافة المالية نسبتها (١٠٪) من مقدار الضريبة المتحققة ، على ان لا تزيد على خمسمائة دينار .

اما اذا طلبت السلطة المالية من المكلف ان يقدم تقريراً فعليه ان يقدمه خلال فترة لا تتجاوز (٢٦) يوماً من تاريخ التبليغ ، او قبيله بالحدي طرفي التقدير .

هذا وقد منحت الفقرة (٢) من المادة نفسها المكلف حق طلب تمديد الفترة المذكورة الى آجال مماثلة اذا اقتضت السلطة المالية بقبل وبوجود عذر مشروع ، وليها (السلطة المالية) تحديد الوقت المناسب للمكلف .

٢- التقرير المقدم من قبل المستخدم

عرفت المادة (١٨) والفقرة (أ) من المادة (٢٧) من القانون على المستخدم (بكسر الدال) تقديم تقرير للسلطة المالية خلال المدة القانونية بحيث يتضمن ما يأتي :

أ - اسماء مستخدميه ومناوبيهم والرواتب والمخصصات والمبالغ التي تدفع لهم .

ب- اسماء وعناوين الذين يتقاضون منه او من اسطته رواتب تقاعدية ومخصصات وماهي حكمها ومقدارها .

وفي الوقت الذي وسعت المادة (١٨) من القانون مفهوم المستخدم (بكسر الدال) اعتبرت الفقرة (٢) منها مدير الشخص المعنوي او كبار موظفيه كالمستخدم (بكسر الدال) نفسه ، حيث يعد مسؤولاً عن تقديم التقارير الى السلطة المالية عمن هم في خدمة حاسب المشروع .

٣- التقارير المقدمة من الغير

نصت المادة (٢٢) من القانون على ما يأتي :

(على كل شخص في العراق مهما كانت صفته ممن :

أ- يتسلمون ريعاً او دخلاً تتناوله احكام هذا القانون ويعود للشخص آخر او :

ب- يلتزم كل شخص آخر أو لأمره أو يسيطر على حسابه رصيداً أو أملاكاً تخضع لهذا القانون
وان كان واجب الدفع خارج العراق - ان يزود السلطة المالية في خلال (٢١)
يوماً من تاريخ التسلم أو الدفع أو التسجيل بتقرير يحتوي على :

١- بيان حقيقي صحيح بكل الربح أو الدخل المذكورين .

٢- اسم وعنوان الشخص الذي يعود اليه الربح والدخل المذكورين والسلطة المالية أن
تطلب تلك المعلومات بالخطار شهري من أي شخص آخر .

وعلى الرغم من أن نص المادة أعلاه يشير صراحة الى أن مقدم المعلومات
شخص آخر وليس صاحب المشروع حيث لم يكونوا هؤلاء بصدد . الا أن التنزع في
الحالة لكامل ، ويمنح السلطة المالية الحق في طلب تلك المعلومات .

هذا وقد الزمت الفقرة (٤) من المادة (٢٣) من القانون العاملين أن يقدموا
معلومات عن مدخولاتهم الاخرى من غير الرواتب التي يتقاضونها من المستخدم
(بكسر الدال) اي صاحب المشروع ، ويلتزم هذا الاخير أيضاً بتقديم معلومات من
خلال تنظيم تقارير الى السلطة المالية عن تلك المعلومات على ان يؤيد صحة تواقيع
العاملين لديه الذين قدموا تقاريرهم اليه عن مدخولاتهم الاخرى من غير رواتبهم
المقبوضة من صاحب العمل ، وعليه احالة تلك التقارير الى السلطة المالية ، كما
أوجب المشرع الالتزام بالمدد المقررة لتقديم تلك التقارير ، وللسلطة المالية الحق في
فرض العقوبات المنصوص عليها في القانون على المتأخرين عن تقديم التقارير .

ثالثاً- تقديم بالواردات الضريبية

لايمكن لقيام السلطة المالية بالتعرف على مقدار الدخل من واقع التقارير المقدمة
لها ، وانما عليها استكمال العملية من خلال قيامها بما يلي :

١- فحص التقارير : بعد ان تنقضي المدد المحددة في المادة (٢٢) من القانون ،
تقوم السلطة المالية بفحص التقارير فحصاً مكتبياً ، ولها ان تقبلها وتقدر
الضريبة بموجبها او تقوم برفضها وتقدير المكلف على اساس المعلومات المتحصلة
لديها . كما ان السلطة المالية ان تستقي معلوماتها من السجلات التجارية بالنسبة
للمكلفين المشمولين بمسك الدفاتر التجارية لاغراض ضريبة الدخل (٨٦)

وهذا يعني ان السلطة المالية تقوم بدراسة سلطات المكلفين ودراسة تفصيلية واستقرات عدة سابقة ، وكذلك تقوم باجراء المقارنات اللازمة للتقارير المقدمة من قبلهم مع ماتحصل من المعلومات (المقتنيات) المتوفرة في الملفات ، ويتم على هذا الاساس الفحص المكتبي ، وفي ضوء هذا الفحص يجري التقدير في تقديرات المكلفين موضوع التقدير .

اما المكلف الذي لم يقدم تقريراً عن مدخولاته وتعتقد السلطة المالية انه يخضع للضريبة بناءً على المعلومات (المقتنيات) المتوفرة في اضبارته ، فيتم فرض الضريبة عليه حسب الاصول ويتم بتبليغ الضريبة . ولايعفي ذلك حق السلطة المالية في تحميل المكلف المسؤولية عن عدم تقديمه التقرير في الوقت المحدد للتقديم التقارير .

ويمكن ان تتطلق على طريقة فحص التقارير بالضريبة اتجاهين في تقدير مدخولات المكلفين ، وهي تعتمد على :

أ – طريقة الاقرار ، وتعني تقديم التقارير الى السلطة المالية .

ب– بواسطة الادارة ، اي من خلال المعلومات المتوفرة في داخل اضبارة المكلف .

ويعد موافقة المكلف يصبح التقدير نهائياً . ويطلق على الطريقة الاخيرة بالطريقة الاتفاقية ، وتمثل الحالة التي يقتنع بها كل من المكلف والسلطة المالية .

اما الطرق غير المباشرة ، فهي :

أ – طريقة المظاهر الخارجية : تعتمد هذه الطريقة على تجميع المعلومات عن المكلف دون ان تخطر السلطة المالية بما ورد في التقرير الذي قدمه . ويعتمد في هذه الحالة على المظهر الخارجي الشخصي للمكلف وعائلته بما فيها مظاهر الثراء مثل عدد السيارات التي يملكها والعاملات والخدم الذين يستخدمهم ، وتقوم السلطة المالية تقديرها على هذه المظاهر .

ب– طريقة التقدير الجزافي – وتؤسس هذه الطريقة على الدخل نفسه ، اي ان السلطة المالية تعتمد على المظهر الخارجي لمحل المكلف وسمعته ونوع النشاط الذي يمارسه وفي ضوء ذلك تقوم بتقدير مدخولات المكلف .

ان الطرق المتبعة في العراق تتمثل بما يأتي :

أ- التقدير الاقراري : يتم هذا التقدير عن مداخيل المكلف المدونة في التقرير الذي قدمه وبالتنسيق مع المعاملة المالية التي تعتمد على المعلومات (المدونة) المدونة في استمارة المكلف ، حيث يتم الاتفاق على التقدير النهائي للمداخيل .

ب- التقدير الاستنباطي : وهو اسلوب عندما السلطة المالية بتقدير مداخيل المكلفين الذين يقدمون الحسابات الخاصة بنشاطاتهم ولم تتمكن من بتائجها ، ولذلك يتم التقدير بناءً على ماورد بهذه الحسابات بعد اجراء تعديلها بحيث تنسجم مع احكام القانون ومعايير تقييد الضريبة بناء على ذلك ، ثم تحال الحسابات الى قسم التدقيق لتدقيقها ، ويستمر عمل لجنة التدقيق بنتائج الحسابات ، حيث يعدل تقدير المكلف في ضوئها .

جـ- التقدير الاضافي : ويتعلق بالتقدير الذي تقوم به السلطة المالية على المكلف عند وصول المعلومات ، حيث يتم في ضوئها تقديره اضافياً بالفروقات الظاهرة .

د- التقدير الاداري : قد لا يتفق المكلف مع السلطة المالية ، او قد تطلب الاخيرة حضوره بخطاب توجهه له تحدد فيه الفترة التي يحضر خلالها (مثالياً خلال ٢٦ يوماً) من تاريخ التبليغ ، فاذا لم يحضر المكلف خلال الفترة المحددة تقوم السلطة المالية بتقديره غيابياً استناداً الى المعلومات (التخمينية) التي لديها او استمارات التسجيل الذاتي ، ثم يُبلغ المكلف بالتقدير باستمارة اخطار التقدير، ولا تلجأ السلطة المالية الى هذا الاسلوب الا نادراً .

٢- مكان التقدير

عالجت المادة العاشرة والثلاثون من القانون مكان محاسبة المكلف عن مداخيله ضريبياً بقولها : (تقدر الضريبة على الشخص الطبيعي لها في دائرة ضمن الضريبة التي يقع فيه محل سكنى المكلف او محل عمله ، واذا تعامل اعمالاً في محلات تقع ضمن دوائر مختلفة تقدر الضريبة في دائرة ضمن دوائر اكثر تعاملا تقرره السلطة المالية . والوزير او من يخوله ذلك ان يأذن بتقدير المكلف في دائرة ضمن احد غير ضمني الدوائر المذكورة آنفاً) .

ان هذا النص قد سهل موضوع تبعية المكلف الى اية دائرة ضريبة ، والامثلة على ذلك كثيرة ، فقد تتعاقب السلطة المالية محل المكلف بين سكناه او بالعكس ، حيث تحدد في ضوء ذلك دائرة الضريبة التي تقوم بمحاسبة المكلف ، وهكذا ، كما منح القانون لوزير المالية صلاحية تحديد الجهة التي تحاسب المكلف حتى وان لم يكن محل عمله او مقر سكناه واقعاً ضمنها .

٢- السنة التي يجري تقدير دخلها

اشرنا الى ان مصادر دخل المكلف الذي تفرض عليه الضريبة تتحدد بستة مصادر(٨٧) وهي :

أ- ارباح الاعمال التجارية والصناعية والصنائع .

ب- الفوائد والعمولة والربح .

جـ- ايجار الاراضي الزراعية .

د- الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار .

هـ- الرواتب .

و- كل مصدر آخر غير مشمول بالقانون .

اما الفرض الضريبية وتقديرها (٨٨) فيتم كالآتي :

أ - فيما يخص الدخولات المذكورة في (أ ، ب ، جـ ، و) فيتم فرض الضريبة عليها بالمقدار الناجم منها في السنة التي تسبق السنة التقديرية مباشرة . ومعنى هذا ان التعرف على الدخل يجري عند انتهاء السنة التي تحقق فيها الدخل ، وبالتالي تكون هي السنة التي تسبق سنة التقدير .

ب- وبالنسبة للمستخرجات الواردة في الفقرتين (د ، هـ) اي تلك الارباح الناجمة عن نقل ملكية العقار والرواتب فان الضريبة المفروض عليهما في نفس السنة التي يتحقق فيها الدخل ، وعندئذ تتوحد سنة التحقق مع سنة التقدير .

جـ- اما اذا انقطع مصدر الدخل خلال السنة التقديرية ، فللسلطة المالية الجواز التقدير وفرض الضريبة بموجبها خلال السنة نفسها ، وقد جاء هذه القاعدة لاستثناء من الفقرة (١) من المادة الثالثة من القانون .

د- والسلطة المالية أيضاً أجراء التقدير وفرض الضريبة قبل بداية السنة التقديرية بصورة احتياطية واستيفاء المبالغ أمانات لحساب السنة التقديرية .

هـ- أما غير المقيم فتتم معاملته كالآتي :

- تفرض عليه الضريبة في سنة كسبه للدخل .

- أما إذا تم محاسبة المكلف على أساس السنة السابقة فتتسوى محاسبته بالطريقة نفسها . وهذا يعني أن بالإمكان محاسبة المكلف غير المقيم من خلال الاعتماد على دخل السنة السابقة ، ومعدل الدخل الذي يحاسب عليه في السنة التقديرية . أي اعتماد مبدأ سنة تحقق الضريبة وهي السنة التقديرية نفسها .

الرجوع في التقدير

نظراً لأهمية نص المادة (٢٦) المعدلة (٨٩) فيما يتعلق بالرجوع على التقدير لذلك سنتوجها وتناقش المفهومين الجديدين اللذين جاءت بهما فيما يتعلق بإعادة التقدير والطعن الضريبي :

أعطى المشرع المالية أن تقدر الضريبة على أساس الدخل الحقيقي ومنها الحق في الرجوع بالتقدير على من سبق تقدير دخله بأقل من حقيقته إذا ظهرت لديها وقائع مادية يدعمها الاختبار التحريري ، وذلك خلال خمس سنوات مالية باستثناء السنة التقديرية . أما من لم يتم تقدير دخله فيكون الرجوع عليه ابتداء من تاريخ تحقق الدخل دون أثر في حق السلطة المالية في الرجوع بالتقدير عدم تبليغ الأشخاص بذلك .

ويقصد المشرعين اللذين جاءت بهما المادة المذكورة أعلاه فيما يلي :

١- الحق في تقدير المكلف الذي قدر دخله بأقل من حقيقته إذا ظهرت لديها وقائع مادية يدعمها الاختبار التحريري ، وبالتالي يمكن للسلطة المالية أن تقدر دخل المكلف والرجوع عليه لخمس سنوات مالية عدا السنة التقديرية الأخيرة ، ويشترط في ذلك ما يلي :

أ - ظهور وقائع مادية : ويتمثل ذلك بوجود معلومات وردت إلى السلطة المالية حديثاً مفادها أن مكلفاً يجدداً سبق أن قدر دخله عن السنوات المطلوبة من التقدير (مثلاً ٢٠٠٠) الخ ، وكانت المعلومات (المكتسبات) التي ظهرت

مؤخراً تشير الى ان المبلغ هو مليون دينار ، فعندئذ يجوز تغيير المكلف بالفرق البالغ نصف مليون . كما يفتضي الامر احالة الى المحاكم المختصة لاستكمال اجراءات المخالفة اعلاه التي تؤشر ان المعلومات المقدمة من قبله ناقصة .

ب- اذا تقادم احد المراحلتين من المكلف يجوز تعديله من المكلف بتغيير فيه الى السنة التقديرية وتوزع الدخل الذي اخفاه المكلف وتم ضريبته وعقارنة ، فعندئذ تملك السلطة المالية الحق بتقدير المكلف عن السنوات التي تتازلها الاخبار .

٢- المكلف الذي تم تقدير دخله تقديراً : لقد اعطت المادة (٢٢) السلطة المالية في حالة تقدير المكلف لاكثر من الخمس سنوات بالاضافة الى السنة التقديرية الاخيرة ، وهذا يعني ان السلطة المالية تقدير المكلف اعتباراً من تاريخ نشوء الدخل او اعتباراً من تحقق الدخل .

رابعاً- الدخل الذي يعفى التنزيه وفرض الضريبة عليه

١- فرض الضريبة وتنزيلها على الازواج

يقصد بالفرد الشخص الطبيعي المسجل في دائرة الضريبة باسمه الحقيقي ، وبعد تحديد محل عمله ومقر سكنه يتم تسجيل دائرة الضريبة التي يتم محاسبته فيها .

ويجب جمع مصادر دخل المكلف المشار اليها في المادة الثانية من القانون ، وبعد طرح النفقات الواجب خصمها من الوعاء ، يتم تنزيل الاعباء العائلية ، وفي ضوء ذلك يحدد الدخل الخاضع للضريبة ، حيث تفرض الضريبة عليه حسب سعرها المحدد قانوناً .

وتثور في هذا الصدد بعض المسائل الهامة المتعلقة بتفرض الضريبة ، يتطلب الامر مناقشتها ، وهي :

أ- حكم جواز تنزيل دخل الزوجة القاصرين والزوجة وفرض الضريبة عليهم بصورة مستقلة عن دخل الزوج :

لقد اوجب القانون جمع جميع دخول الزوجة القاصرين مع مستغلات والدهم ، بقصد عليه عملية التهرب الضريبي الذي ينشأ عن جمع الدخول ، كما اوجب جمع مدخولات الزوجين في الحالات الثلاث التي حددتها المادة (٢) من المادة (٩) من

القانون ، وهي :

١- اذا لم يكن للزوج دخل خاضع للضريبة .

٢- اذا كانت مدخولات الزوج دون السماح القانوني .

٣- اذا كانت مدخولات الزوجة دون السماح القانوني المقرر لها باعتبارها مكلفة بذاتها .

ولكن ما الحكم في حالة تجاوز كلا الزوجين السماح القانوني المقرر لكل منهما ؟ .

في هذه الحالة يجوز عدم دمج المدخولات ، من خلال الاسترشاد بالفقرة (أ) من المادة السابعة التي تقول : (للزوجين معاً أن يطلبا دمج مدخولاتهما وفرض الضريبة باسم الزوج خلال فترة تقديم التقارير ...) .

وبذلك فان الفقرة اعلاه تفرض حالة الجواز في دمج المدخولات وليس الوجوب ، وتشير تعليمات السلطة المالية الى ذلك .

ب- تقدير دخل الأولاد بصورة مستقلة عند وفاة والدهم :

اذا كان للأولاد القاصرين مدخولات فيجري تقدير كل منهم بصورة مستقلة باسم الأم او الوصي او القيم ، ويعد كل منهم مكلفاً بسد ذاته ، ويمنح السماح القانوني البالغ (٦٠٠٠) دينار استناداً الى احكام الفقرة (ه) من المادة السادسة من القانون .

اما اولاد القاصرين الذين ليس لديهم مدخولات لدمج سماحهم مع سماح والدتهم الأرملة ، فهي تمنح سماحاً مقداره ثمانية الاف دينار ، ويضاف لهذا السماح (١٠٠٠) دينار عن كل ولد من الأولاد الذين ليس لديهم مدخولات

٤- فرض الضريبة وتقديرها على الشركات

اوضحت المادة (٢٦) من قانون ضريبة الدخل الفائدة المشاركات ، حيث اشارت الى تقدير دخل المشاركة بصفة ربح يوزع على الشركاء حسب حصصهم الشائعة في عقد المشاركة ، ويجب ان تثبت المشاركة بعقد اصولي مصادق عليه من قبل الكاتب العدل يخول ان تقتنع السلطة المالية بصحة تلك المشاركة ، وان القصد من ضرورة العقد هو عدم التهرب من الضريبة او تقليص مقدارها ، والسلطة المالية عدم اعتماد المشاركة اذا لم تقتنع بصحة قيامها .

ويحتفظ للسلطة المالية لتقدير الضريبة على الشخص الذي تختلف ان دخل الشراكة بنفسه دون غيره . وللأخير الحق في اتباع الطرق القانونية في الاعتراض على تقدير السلطة المالية (٩٠) .

وعلى الشريك المتقدم في المشاركة ان يقدم تقريراً منفصلاً عن المشاركة مرفقاً به حساباتها الختامية . وكذلك ان يقدم معلومات منفصلة عن حصة كل شريك وعنوانه .

ولكن من هو الشريك المتقدم في المشاركة ؟

يمكن تحديد بأنه الشخص الذي يذكر اسمه في عنوان المشاركة كان تكسب المشاركة له ، فشركة (س) التضامنية وعد هذا (س) هو الشريك المتقدم في المشاركة . واذا كان عقد المشاركة متضمناً الأسم الأول للمشاركين فانه يكون هو الشريك المتقدم في المشاركة ، حيث هو الملزم بتقديم المعلومات عنها .

واذا كانت المشاركة مشمولة بنظام مسك الدفاتر التجارية لأغراض ضريبة الدخل وأخذت بأحكامه ، فللسلطة المالية تعتبر الشريك الأولى – او الأكثر نصيباً – بجميع ارباح المشاركة وفروض الضريبة عليه . وعد ان يصبح التقدير نهائياً يحال التقدير الى لجنة الاستئناف لفرض غرامة مخالفة نظام مسك الدفاتر عليه بسبب عدم تقديمه الحسابات . وهذا واجاز القانون لهذا الشريك حق الرجوع على الشركاء الاخرين .

وتضاف المدخولات التي حصل عليها كل شريك من المشاركة الى مدخولاته الأخرى ، وتفرض الضريبة عليها مجتمعة مع المصادر الأخرى

ومن المفيد تحديد مفهوم للشراكة في قانون ضريبة الدخل العراقي النافذ ، وبالتالي اي من الشركات مشمولة بها .

يضيف مفهوم المشاركة الى شركات التضامن والتوصية [٩١] . وهذا يعني ان القانون قد اعتبر شركات الأشخاص هي المشاركات التي هي موضوع تعريف المادة (٢٦) ، حيث ان المعنى المخالف للتعريف الذي اوردته الفقرة (٩) من المادة الأولى بانها الشركة المساهمة او المحدودة وهما من شركات الأموال . لذلك فان شركات الأشخاص هي الشركات المشمولة بأحكام الفقرة (٧) من المادة الأولى من القانون .

٢ - تحديد الضريبة وفرضها على الشركات

حددت الفقرة (٦) من المادة الأولى من قانون ضريبة الدخل الخاضع الشركة بأنها (الشركة المساهمة او ذات المسؤولية المحدودة المؤسسة في العراق او في خارجه وتعامل في الأعمال التجارية أو لها دائرة او محل عمل او مراقبة في العراق) .

وبهذا النص فقد حدد المقصود بالشركة في قانون ضريبة الدخل ، اما الشركات الأخرى مثل شركة التضامن وشركة التوصية البسيطة فلا تعد شركات لأغراض القانون المذكور ، وانما هي مشاركات المنصوص عليها في المادة (٢٦) من القانون .

عالجت المواد (١٤ ، ١٥ ، ١٦) من القانون الأوضاع الخاصة بالشركات بقدر تعلق الأمر بضريبة الدخل المستحقة عليها ، وكما يأتي :

أ- مسؤولية مدير الشركة

نصت المادة (١٤) من قانون ضريبة الدخل النافذ على مايأتي :

(تتحقق الضريبة على دخل الشركة قبل دفع أي شيء منه الى أصحاب الأسهم وتقدير الشركة ومديرها بالذات مسؤولين مالياً عن دفع الضريبة ودفعها للسلطة المالية وتقديم الحسابات والمعلومات المقتضية ...) .

وبهذا النص فقد الزم القانون مدير الشركة بواجب تقديم الحسابات المتعلقة بالشركة في فترة الاعفاء (٢٦/ب) من كل سنة ، ويجوز تمديدها الى فترة معاصرة اخرى بشرط ان تقدم طلباً الى السلطة المالية وتوفر قناعتها بضرورة التمديد . كما أن النص قد الزم المدير بتسديد الضريبة المستحقة على الشركة قبل ان يدفع اي مبلغ من ارباحها للمساهمين .

ب- توزيع الأرباح وعلاقته بتسديد الضريبة

بعد ان تتوصل الشركة الى (أرباحها من العمليات القابل للتوزيع) يتم تحديد مقدار ضريبة الدخل المستحقة قبل تنزيل اي تخصيص او احتياطي أخر (عدا تنزيل الخسارة المرحلة والمقبولة من قبل السلطة المالية) ، ثم يجري احتسابها كالتالي لاحتساب التخصيصات والاحتياطيات الأخرى .

مثال : شركة ذات مسئولية محدودة حققت ارباحاً قابلة للتوزيع قدرها مليون دينار . ولم يكن لديها خسائر مرحلة ، ثم اصدرت الهيئة العامة قراراً بتوزيع رصيد الأرباح على المساهمين .

- يتم أولاً تحديد مقدار الضريبة المستحقة على ارباح الشركة وذلك المبين في الفقرة (ج) من المادة الثالثة مكررة من القانون (٩٦) كالآتي :

١٠ ٪ لغاية ٥٠٠٠٠	٥٠٠٠٠	٥٠٠٠ دينار
١٥ ٪ مازاد على ٥٠٠٠٠ دينار لغاية ١٣٠٠٠٠	٨٠٠٠٠	١٢٠٠٠ دينار
٢٠ ٪ مازاد على ١٣٠٠٠٠ دينار لغاية ٢٥٠٠٠٠	١٢٠٠٠٠	٢٤٠٠٠ دينار
٢٥ ٪ مازاد على ٢٥٠٠٠٠ دينار لغاية ٤٠٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠	٣٧٥٠٠٠ دينار
٣٠ ٪ مازاد على ٤٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٥٥٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠	٤٥٠٠٠٠ دينار
٣٥ ٪ مازاد على ٥٥٠٠٠٠ دينار لغاية ٧٠٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠	٥٢٥٠٠٠ دينار
٤٠ ٪ مازاد على ٧٠٠٠٠٠ دينار لغاية ٨٥٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠	٦٠٠٠٠٠ دينار
٤٥ ٪ مازاد على ٨٥٠٠٠٠ دينار لغاية ١٠٠٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠	٦٧٥٠٠٠ دينار
	١٠٠٠٠٠٠	٣٠٢٥٠٠ دينار

- تخصيص حصة القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٦٤ المعدل : وتمثل نسبة (٢٥٪ من رصيد الارباح بعد تسديد الضريبة) الى دائرة المعلن والضمان الاجتماعي . وعليه :

١٠٠٠٠٠٠ - ٣٠٢٥٠٠ = ٦٩٦٥٠٠٠ دينار

٦٩٦٥٠٠٠ × ٢٥٪ = ١٧٤١٢٥٠ ديناراً مقدار التخصيص

- الاحتياطي الالزامي المقرر في قانون الشركات رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢ المعدل ، وهو بنسبة لاتقل عن (١٠٪) .

١٠٠٠٠٠٠ - (١٧٤١٢٥٠ + ٣٠٢٥٠٠) = ٥٪ × ٥٢٣٧٢٥٠ = ٢٦١٨٦٢ ديناراً مقدار الاحتياطي

- الارباح المقترح توزيعها : وتمثل الارباح التي يحصل عليها كل مساهم من

المساهمين ، كل بنسبة اسهمه (وهذا مايهمنا في الفقرة الثالثة - مقسوم الربح) ، ونستخرج من خلال تفويل مجموع الفقرات الثلاث من الفائض القابل للتوزيع ، وهو :

١٠٠٠٠٠٠ - (٢٠٣٥٠٠ + ٧٧٤٧٢٥ + ٢٦٩٩٩) = ١٩٦٢٥٦ دينار يمثل نصيب الارباح المقترح توزيعها على المساهمين.

وقد رأينا بأن الضريبة تتعلق على دخل الشركة قبل بلوغ اي مبلغ من الفائض الى مالكي الاسهم ، ومع مراعاة تطبيق القوانين التي تعمل الشركات العراقية او المؤسسة في العراق في ظلها ، لذلك سيكون من تحصيل الحاصل القول بأن المساهم سوف لن يتسلم اي مبلغ من الشركة لقاء سهامه مالم يتم تسديد ضريبة الدخل والالتزامات المنصوص عليها في القوانين النافذة .

ج- تقسيم الارباح كاساس لاحتساب القصاصة الضريبي

نصت الفقرة (٦) من المادة الثانية من القانون (... هي ان تأخذ المنشأة الموزعة من قبل الشركات ذات المسؤولية المحدودة غير المعفاة بموجب قانون تشجيع وتنظيم الاستثمار الصناعي كاساس لاحتساب قصاصة نسب الضريبة على المخصومات الاخرى) .

وبذلك فان اقتطاع حصة الربح المتحققة للمكلف من الشركة كاساس لاحتساب عملية القصاصة الضريبي على مدخولاته من المصادر الاخرى تتطلب توافر الشروط الاتية[٢٢] :

١- ان تصنف الشركة التي يحصل منها المساهم على حصة من الربح بشركة مصدرة.

٢- ان تتخذ الشركة شكل المشروع الصناعي وحسبما .

٣- ان يكون هذا المشروع الصناعي قد اعفي من ضريبة الدخل بموجب قانون الاستثمار الصناعي .

مثال : بلغت مدخولات المكلف زيد من الارباح التجارية (٥٠٠٠٠) وينار خلال السنة ١٩٩٤ المالية . وكانت حصة الربح المتوقعة له لقاء مساهمته في شركة الفلاح

المعدومة (٣٥٠٠) دينار . ولما كان متزوجاً ولديه ثريمة لولد قاصرين ، وكانت الشركة صناعية ولغير معفاة بموجب قانون الاستثمار الصناعي .

فتكون نسب التصاعد التي تحسب على زيد كالآتي -

٢٥٠٠٠ دينار بنسبة ٦٠٪] نسب تصاعد الضريبة
١٠٠٠٠ دينار بنسبة ٦٥٪] من الأرباح المحصودة .

وعليه تكون الضريبة المتعلقة كالآتي :

٥٠٠٠٠ دينار مشتريات المكتب

١٥٠٠٠ دينار سيارة الفاتورة (٦٠٠٠ + ٥٠٠٠ + ٤٠٠٠)

٣٥٠٠٠ دينار خاضعة للضريبة وتكون كالآتي :

٢٥٠٠٠ دينار بنسبة ٦٠٪] لكل بعد ضريبة
١٠٠٠٠ دينار بنسبة ٦٥٪]

٣٥٠٠٠ دينار بنسبة ٦٥٪ = ٢٢٥٠٠ دينار الضريبة

ولم نستحق على هذا المكتب زيد ضريبة توزيع المجموع الكلي لمنفقة ضمن حدود الاعفاء ، وبالتالي يتعذر تطبيق عملية التصاعد الضريبي .

٥- حل الشركة وتصفيتها

تعرف التصفية بأنها مجموعة اجراءات تهدف الى انهاء عمليات الشركة بقصد تحديد ما عليها من ديون والتزامات وتحصيل حقوقها بقصد الغير وتحويل موجوداتها الى نقود يمكن توزيعها على الشركاء من خلال القسمة .

وبذلك فان عملية التصفية تشمل المراحل التالية ، حيث تتبعها القسمة التي تنتهي فيها الشركة نهائياً . وتبدأ التصفية من تاريخ حصول الشركة على موافقة مسجل الشركات عليها . واعتباراً من هذا التاريخ يبدأ المصفي بتحصيل ديون الشركة بقصد الغير ، وتسديد الالتزامات المترتبة بقصدها للغير ، وتحويل الموجودات بما فيها الثابتة وغير الثابتة الى نقود تمهيداً لتوزيعها على المساهمين . غير ان عملية التوزيع هذه لا تتم الا بعد موافقة السلطة المالية على التصفية .

تقوم السلطة المالية قبل اصدار موافقتها على التصفية بإجراء المحاسبة الضريبية ، حيث تتولى تقييت قيمة المنشأة في تاريخ التصفية مقارنة مع القيمة الاصلية عند التأسيس ، والتحسب الاحتياطيات ضمن هذه القيمة عند التصفية . الا سبق أن تحت الضريبة عنها . ثم تصدر السلطة المالية الموافقة المطلوبة .

وعندما تستكمل التصفية وفقاً الشكل الذي حدده القانون يقوم المصفي باصدار قرار يتضمن شطب اسم الشركة من سجلاته ، وينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية صحيفة يومية خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره(٩١) .

وقد الزم المشرع الضريبي كلاً من المصفي والاعضاء المؤسسين بدفع الضريبة على الوجه المذكور ، ثم تجري محاسبة المساهمين ضريبياً عن الارباح التي تحققت لهم .

مثال : شركة تجارية ذات مسؤولية محدودة تغلق حساباتها بشكل اعتيادي في ١٩٩٠/١٢/٣١ . وقد قدمت طلباً للتصفية الى دائرة تسجيل الشركات ، فوافق على ذلك بقراره المؤرخ ١٩٩١/٦/٣٠ . وقد حققت الشركة ارباحاً مقدارها (١٥٠٠٠) دينار خلال الفترة ١٩٩١/١/١ لغاية ١٩٩١/٦/٣٠ . وتقدم المصفي بخلاصة الحسابات المدونة للفترة من ١٩٩١/٧/١ لغاية ١٩٩٢/٦/٣٠ تشير الى تعرض الشركة الى خسارة مقدارها (١٢٠٠٠) دينار .

التقدير لسنة التصفية ١٩٩٢

١٥٠٠٠ دينار أرباح الفترة من ١٩٩١/١/١ لغاية ١٩٩١/٦/٣٠

٦٠٠٠ دينار الخسائر الفترة من ١٩٩١/٧/١ لغاية ١٩٩١/١٢/٣١

(١٢٠٠٠ دينار × ٦/١٢)

٩٠٠٠ دينار فهي ارباح الشركة الواجب تقديرها عليها .

وتنتهي هذه المرحلة بالتصفية ، اما فترة اعمال الشركة فتمتد بعد صدور الاعلان من دائرة تسجيل الشركات . وعندئذ تحاسب الشركة ضريبياً عن نتائج حساباتها . وحيث ان الشركة قد تحقق لديها خسائر كما قدرناها (٦٠٠٠) دينار ، بالاضافة الى ما ظهره عملية تصفية الموجودات وتحصيل حقوقها من المدينين ، وبذلك

تتكون النتيجة النهائية التي تؤدي الى ارباح مثلاً تقسم على عدد الاسهم فتظهر نتائج ربح كل سهم من هذا التوزيع . وبعد ذلك تجري محاسبة كل مساهم بنسبة أسهمه بمقدار ما حصل عليه من ربح عن اشغال الشركة .

ب- الشركات الاجنبية

لم يحدد قانون ضريبة الدخل تعريفا للشركة الاجنبية ، الا انه اشار اليها في الفقرة (٦) من المادة الاولى بقوله : (... الشركة المساهمة او ذات المسؤولية المحدودة المؤسسة في العراق او في خارجه وتتعاطى الاعمال التجارية او لها دائرة او محل عمل او مراقبة في العراق) .

وعلى الرغم من ان القانون المدني (م ٣٤) قد منح الشركات المدنية والتجارية المعنوية اذا كانت مساهمة او ذات مسؤولية محدودة سواء كانت داخل العراق او خارجه ، الا انه حدد لها الشرطين الآتيين :

- تمارس الاعمال التجارية .
- لها مقر او مكتب عمل او مراقبة في العراق .

ولا شك ان توفر هذين الشرطين يتيح للشركة ان تتمتع بالشخصية المعنوية . وأهميتهم بعملنا اذا كانت هذه الشركة مقيمة او غير مقيمة في العراق ، حيث ان عملية خضوعها لقوانين ضريبة الدخل يتم استنادا الى الفقرة (أ) من المادة العاشرة والعشرين التي تنص على :

(أن احكام هذه المادة لا تشمل غير المقيم خاضعا للضريبة وفق الفقرة (١) من المادة الثانية من هذا القانون اذا ان كانت الصفائع او الاعمال التجارية او المهن او اية معاملة ذات صبغة تجارية التي تجنيه هذه المكاسب والارباح جرت في العراق) .

وهذا يعني ان خضوع الشركة الاجنبية للضريبة من عدمه لا يتوقف على مسألة الاقامة من عدمه وانما توفر الشروط التي تحددها احكام الفقرة (١) من المادة الثانية من القانون التي تحدد الشخص بممارسة الاعمال التجارية ... فاذا تحققت هذه الشروط خضعت الشركة الاجنبية او فرعها (فروعها) تعامل في العراق لقوانين الضريبة . وعندئذ يتم اخضاعها للضريبة تسري عليه جميع الواجبات التي تقوم بها

الشركات العراقية ، بما فيها البيانات والمعلومات التي تعتبرها السلطة المالية في العراق .

هذا ويتعين على فروع الشركات الاجنبية في العراق تنفيذ جميع الشروط الخاصة بتوثيق المعاملات المالية المشار اليها في فقرة التعريفات بقصد اعتبار النفقة المعنية مقبولة لاجراء تنزيلها من الايرادات ، علماً بأن هذه الشروط مكملة لمتطلبات ديوان الرقابة المالية . ان اهم النفقات التي يقوم بها المركز الرئيس وتخص الفرع ، يمكن ان تقسم الى نوعين ، هما :

- نفقات مباشرة : وتتمثل بالنفقات التي يقوم بها المركز الرئيس مباشرة عن الاعمال التي ينفذها الفرع في العراق ، وتكتفي السلطة المالية في هذه النفقات بوصول الاشعارات للفرع وتأييد ذلك من قبل مراقب حسابات المركز الرئيس .
- اما النفقات غير المباشرة ، فتتم من خلال اشعارات من المركز الرئيس تمثل حصة الفرع من النفقات الادارية للمركز الرئيس ، وتعتمد السلطة المالية قبل ايرادها على اجراء عملية التقارض مع الشركة بشأنها .

وبالنظر لعدم سيطرة السلطة المالية في العراق على هذه النفقات فقد اعتمدت على ما جاء بقرار لجنة الاستئناف الصادر بتاريخ ١٩٨٠/٤/٩٢ الذي اشار الى ان على السلطة المالية ان تعتمد العقد الذي بموجبه مارست الشركة المستأنفة نشاطها في العراق وحققت الارباح ، فاذا تضمن العقد شرطا يعالج هذه المسألة فيجري العمل به وبعكسه يصار الى رأي الجهة العراقية المتعاقدة مع الجهة الاجنبية فيما اذا أخذ بنظر الاعتبار ان متطلبات تنفيذ العقد تتطلب صرف نفقات في المركز الرئيس تتعلق باعمالها في العراق وقبل انزالها من الارباح المتحققة عن هذه الاعمال ، هذا مع العلم بأن النفقات المقبولة وفقاً لما تقدم تخضع الى معايير التحقيق التحريري المعتمدة بموجب احكام قانون ضريبة الدخل النافذ في العراق ، وبناء عليه ، ولما كانت السلطة المالية قد رفضت تنزيل اي مبلغ بمثل هذه الفقرة دون ان تقوم بذلك مما أخل بمسألة التقدير ، ولذلك قررت لجنة الاستئناف الغاء التقدير الخاص بنفقات المركز الرئيس للشركة . ومنح القرار الحق للسلطة المالية ان تقوم بالاجراءات المذكورة اعلاه بتقدير الشركة المستأنفة من عدمه في ضوء ما تتوصل اليه نتيجة التحقيق .

وبذلك فان قرار لجنة الاستئناف قد حدد مايلي :

- استبعاد العقد الذي مارست الشركة نشاطها بموجبه في العراق . اذا تضمن العقد هذا الشرط (بمعالجة نفقات المركز الرئيس) فتعالج هذه المسألة على اساسه.
- عند عدم توافر الشرط في العقد فيعتمد على رأي الجهة العراقية المتعاقدة مع الشركة .
- تخضع هذه الاجراءات الى معايير الفحص التقديري .

٤- تقدير وتخمين الضريبة على وسائط النقل

اشارت لجنة المختصين من القانون الى كيفية تقدير ضريبة الدخل بمباشرتها على اصحاب وسائط النقل البحرية والنهرية والبرية ومستاجريها عند اشتغالها في العراق او وصولها مدينة او ميناء في العراق . عندما يكون اصحابها او مستاجريها صائلين خارج العراق .

بمقتضى ذلك فان مقتضيات التقدير هي :

أ - تبلغ نسبة التقدير على الدخل الخاضع (٧٥٪) من مجموع المبلغ الذي يتسلمه او الذي سيستلمه من الركاب والبريد والحيوانات والسلع المشحونة في العراق .

ب- يعد سائق المركبة او ربانها وكيلاً ومسؤولاً عن تنفيذ الفقرة (أ) اعلاه اذا كان صاحبها او مستاجرها غير موجود في العراق .

جـ - تزود دائرة الجمارك بشهادة منع المركبة التي تخطر بتسعير ضريبتها مدة ثلاثة اشهر واسماء المكلفين بالدفع وتضع الدائرة المذكورة تحريرها تلك الشركة .

د - ان تقدير وتسوية النقل عن السفر يحكم هذه المادة لايعفي صاحبها او مستاجرها او وكيلها من دفع رسوم الميناء او الاجور الاخرى مدة التأخير .

مثال : دخلت واسطة نقل العراق في ١٩٩٤/٢/١ وكانت الاجرة المستلمة (١٠٠٠٠٠) دينار عن نقل بضاعة داخل العراق او الى خارج العراق . علماً بان صاحبها او مستاجرها غير مقيم في العراق .

١٠٠٠٠٠ × ٧٥٪ = ٧٥٠٠٠ دينار الربح (اجرة النقل) (المادة ٥ من القانون)

وتطبق عليه الفقرة (ب) من الجدول (ضمن الفرع غير المقيم) (المادة ١٣ المعدلة)

٧٥٠٠ × ١٥٪ = ١١٢٥ بيقارأ مقدار الضريبة المستحقة .

وعلى المكلف تسديدها ، ثم يزود ببراءة ذمة ضريبية ليسمح له بالخروج من العراق .

تاسعاً – الفحص التقديري

أولاً– تعتبر مسألة الفحص التقديري عند وجود حالة الشك بقيام تلاعب في المعاملات بقصد تقليل الدخل (الربح) الضريبي .

ويتضمن فحصاً للقوائم المالية للمكلفين التي سبق ان تم تنظيمها ونشرها بصورة النهائية ويتضمن في ضوء المعلومات والبيانات الاضافية المتعلقة بهم للوصول الى المركز المالي الحقيقي في لحظة زمنية معينة الى نتائج الاعمال الحقيقية خلال تلك الفترة المالية والتأكد من ان كل ذلك قد جرى تطبيقاً لنصوص القوانين الضريبية .

وبذلك فان الفحص التقديري يتضمن مايأتي :

أ– فحص القوائم المالية للمكلفين التي سبق ان تم تنظيمها وصياغتها ونشرها بما فيها (الميزانية العامة والحسابات الختامية) ، وانها معدة ومجهزة وفقاً للأصول ، وللفاحص الضريبي ان يطلب سجلات ومستندات الجهة المفحوصة ضريبياً .

ب– يشمل الفحص التقديري المكلفين الطبيعيين والمعنويين بما فيهم (الشركات الأموال والشركات الأشخاص) .

جـ– للفاحص (الناقد) الضريبي ان يطلب توضيحاً وافياً للشخص الذي يلاحظه في المعلومات المقدمة او غموضاً في بعض اجزائها ، الى ان يتحقق هدف من الفحص .

د– في ضوء المعلومات والبيانات الاضافية المتعلقة بالمكلفين ، للفاحص ان يطلع على كيفية مزاولة النشاط ، والجهات التي تتعامل معها المنشأة بانتاج السلعة ، وتسويقها ، المنافسة ، الاسعار ، الكلف ، واية معلومات مفيدة اخرى .

هـ– الوصول الى تحديد مركز مالي حقيقي والى نتائج اعمال حقيقية بعيدة عن التلاعب او الغش .

و– يتعين ان تتم هذه الاجراءات في ضوء نصوص القوانين الضريبية .

وعندئذ فان هدف الفحص الضريبي هو فحص القوائم المالية او ملفات (الحسابين) المكلفين فحصاً انتقادياً ويتضمن ومن جميع جوانبها للتأكد من سلامتها من حالات الغش والتهرب الضريبي الذي يقوم به بعض المكلفين بقصد التوصل الى الدخل الحقيقي الخاضع للضريبة .

ثانياً- تستثني السلطة المالية مطرحيتها عن المكلفين من فقرات حساباتهم لكنها ، ومع ان حسابات هؤلاء يتقدمها بنظام مسك الدفاتر التجارية الأغراض ضريبة الدخل رقم (٧) لسنة ١٩٨٥ الذي يحمت اشكالها واوضاعها وبياناتها ، وان هؤلاء المكلفين هم الخاضعون لنظام مسك الدفاتر ، وانك فهم الملتزمون بعملية الفحص الضريبي .

لقد عينت المادة السابعة من النظام المكلفين المشمولين بنظام مسك الدفاتر بثلاث فئات ، وهم :

١- الفئة الاولى : فرض هذا النظام على المكلفين المذكورين لبناء مسك الدفاتر التجارية وتقديم حساباتهم الى السلطة المالية بعد تدقيقها وتصديقها من مراقب حسابات :

أ- فروع الشركات والمؤسسات الاقتصادية الاجنبية .

ب- شركات المساهمة الخاصة والمحدودة والتضامنية والمشروع الفردي .

جـ- الشركة البسيطة اذا كان رأسمالها اكثر من (٣٠) الف دينار .

د- المستغلين الاول والثاني من التعبير المسجلين في الغرف التجارية والصناعية ، والمشاريع الصناعية التي يزيد رأسمالها على (٣٠) الف دينار فاكثر .

هـ- المستوردين الذين يزيد استيرادهم على (٥٠٠٠٠) دينار عدا الضريبة الجمركية والمصدرين الذين تزيد صادراتهم على (٥٠٠٠٠) دينار .

و- المقاولين والمتعهدين الاساسيين والثانويين المسجلين لدى هيئة التنظيم .

ز- اصحاب دور السينما والتمثيلية والفرقة ، كدور السينما والمنتديات والملاعب ، وكذلك الفنادق المصنفة ثلاث نجوم فاكثر .

ح- اصحاب المطاعم من الدرجتين الممتازة والأولى .

ط- اصحاب المستشفيات الأهلية والنادي .

٢- الفئة الثانية : تضم المكلفون الملتزمون بالنظام الذي يشترط ان تكون حساباتهم مدققة بمصدقة من مراقب حسابات ، وهم :

أ- الشركة البسيطة اذا كان رأسمالها اقل من (٢٠) الف دينار .

ب- المصنف الثالث وما يليه من التجار اذا كان رأسماله يزيد على (٢٠) الف دينار .

جـ- الصناعيين الذين تبلغ كلفة مشاريعهم اقل من (٣٠) الف دينار .

د- المستثمرون الذين تقل استيراداتهم عن (٥٠) الف دينار عدا الضريبة الجمركية .

وكذلك المصدرون الذين تقل صادراتهم عن (٥٠) الف دينار .

هـ- المقاولون والمتعهدون من غير المنتظمين لدى دائرة (ميانة) التخطيط ، اذا كانت مقبوضاتهم تزيد على (٥٠) الف دينار .

و- اصحاب المطاعم من الدرجة الثانية .

ز- اصحاب مكاتب التدقيق وتنظيم الحسابات والمكاتب العلمية والاستشارية والمكاتب السياحية .

ح- وكلاء القطاع الاشتراكي اذا كانت مبيعاتهم تزيد على (١٠٠) الف دينار .

ط- وكلاء بالعمولة / الاخراج الجمركي والتأمين .

ي- اصحاب معارض السيارات .

ك- اصحاب المزادات العلنية .

٣- الفئة الثالثة : وتمثل المجموعة التي مازالت غير منتظمة لحساباتها بصورة أصولية ، وفيما يلي التقليم امر تنظيم حساباتها الى السلطة المالية لتحديد مسؤولياتهم ومستنداتهم بشكل يتسق مع طبيعة كل فئة ، وهم على النحو التالي :

أ- الموثقون كالأطباء والمهندسين والمحامين .

ب- الحرفيون كالسباكين والحلاقين والنجارين والخياطين .

جـ- اصحاب مكاتب وكالة الدلال .

د- اصحاب الصيدليات والمختبرات والتعليمات المرخصة والاسنة .

ان النظام قد اعطى الحق للسلطة المالية القيام بالفحص الضريبي على سجلات المكلفين الذين يقومون بحساباتهم - ولذلك فان الفاحص الضريبي بحاجة الى

المعلومات والبيانات والوثائق من اجل ان يؤسس تقديره الذي سيلتزم به في نهاية العملية التحقيقية ، بحيث سيكون هو الاول عليه في قبول حسابات المكلف من عدمه، وبالتالي تحديد الدخل الخاضع للضريبة .

عاشراً- الاعتراض على التقدير

تهدف اجراءات تقدير صافي دخل المكلف الى تحديد مقدار هذا الدخل على حقيقته ، حيث يجري على أساسه تحديد مقدار الضريبة التي يتبغي ان يدفعها المكلف . الا ان المكلف قد لايقبل بهذا التقدير ويدفع الضريبة بالصورة التي قررتها السلطة المالية ، كما ان السلطة المالية الما كانت تعتقد ان تقديرها سليم قد لاتوافق على ان تغير ما قدمه المكلف . وعندئذ يثور الخلاف بين المكلف والسلطة المالية حول مقدار الدخل الخاضع للضريبة ومقدار الضريبة المفروضة على المكلف .

ولقد منع القانون القضاء من النظر في الدعاوى التي تتعلق بتقدير الضريبة وفرضها وجبايتها حيث اوكلت هذه المهمة الى ثلاث هيئات هي : السلطة المالية ، لجان الاستئناف ، هيئة التمييز ، وسنتكلم عليها تباعاً :

اولاً- الاعتراض لدى السلطة المالية

تنظم المادتان (٣٢) و(٣٤) من قانون ضريبة الدخل النافذ هذه المرحلة من الاعتراض ، حيث تتم من خلال مراجعة المكلف للسلطة المالية التي تقوم بتقدير مسقوفاته وفقاً للمؤشرات المتاحة لها في ملفه (اضبارته) ، فاذا لم يتفق المكلف مع السلطة المالية على هذا التقدير له ان يعترض عليه خلال مدة (٣٠) يوماً اعتباراً من تاريخ تبليغه . وعلى المكلف ان يبين في اعتراضه الاسباب التي دفعته للاعتراض مع بيان مايطلبه من السلطة المالية ، ويدعم اعتراضه بالوثائق والمستندات الثبوتية التي تؤيد وجهة نظره ، بحيث تساعد في توفر القناعة الكافية لدى السلطة المالية بوجهة النظر المطروحة .

غير ان هذه المرحلة تشترط ان يسدد المكلف الضريبة كاملة ، اما في حالة معفيه عن التسديد يقوم بطلب تجسيط المبلغ على ان يسدد المكلف مبلغاً لايقل عن ٢٥٪

ولايزيد عن ٥٠٪ من الضريبة المقررة بعد توفر قناعة لدى السلطة المالية .

بعدئذ تعيد السلطة المالية النظر في التقدير ، وبعد الاتفاق مع المكلف ، يعدل التقدير بما تم الاتفاق عليه .

ومن شروط قبول الاعتراض لدى السلطة المالية ان يقدم هذا الاعتراض خلال مدة (٢١) يوماً من تاريخ التبليغ ، ويعتبره بعد التقدير قطعياً ولايقبل اي اعتراض .

اما اذا قدم المكلف اعتراضه بعد مضي المدة القانونية (اي بعد مضي مدة الـ ٢١ يوماً) من تاريخ التبليغ بالتقدير فللسلطة المالية ان تنظر بذلك الاعتراض اذا اقتنعت بأن المعترض لم يتمكن من تقديمه للأسباب الآتية :

أ- الغياب عن العراق ، ويمكن اثبات ذلك من خلال تقديم المكلف جواز سفره خلال فترة التقدير .

ب- حالة مرض المكلف ، ويمكن اثباتها بتقرير طبي مصادق عليه رسمياً .

جـ- اي سبب قاهر آخر مثل حصول حادث والمة لدى المكلف مثبت بوثيقة تؤيد ذلك .

ثانياً: الاعتراض لدى لجان الاستئناف

اطلق عليها قانون ضريبة الدخل الثالث اسم (لجان التظلم) تحت الفصل الثامن عشر غير أن الفقرة (٣٧ من المادة ٣٧ من القانون رقم (٧٧) لسنة ١٩٩٤ سمتها (لجان الاستئناف).

وتبدأ هذه المرحلة عندما يقدم المكلف اعتراضه الى السلطة المالية ضمن المدة القانونية ، وعلى الرغم من توفر جميع الشروط الشكلية لصحة الاعتراض فان السلطة المالية ترفض اعتراض المكلف بتعديل التقدير لعدم توفر قناعتها به .

وعندما يجري تبليغ المكلف برفض الاعتراض فان له الحق بالطعن بقرار السلطة المالية خلال مدة (٢١) يوماً من تاريخ التبليغ امام لجان الاستئناف ، ومن اجل ان يدعم المكلف اعتراضه عليه ان يقدم الوثائق والمستندات اللازمة لذلك .

اما اذا تأخر المكلف عن تقديم الاعتراض الى لجان الاستئناف عن المدة المقررة وهي (٢١) يوماً فللسلطة المالية النظر في تمديد هذه المدة والموافقة على ذلك اذا اقتنعت بان المستأنف قد تأخر عن تقديمه للأسباب المذكورة في (أولاً) من هذا الفصل .

وعلى المكلف الذي قدم استئنافاً أمام لجنة الاستئناف أن يودع الضريبة كاملة ، وإذا كان قد قدم طلباً لتقسيطها فينبغي أن يكون مستمراً في تسديد الأقساط المستحقة .

وتقوم لجنة الاستئناف بتبليغ المستأنف والمصلحة المالية بالقرار الذي اتخذته خلال مدة سبعة أيام من تاريخ تبليغها . وتقتصر صلاحيات لجنة الاستئناف بما يأتي :

١- إلغاء التقدير .

٢- تأييد التقدير .

٣- زيادة التقدير أو تخفيضه .

٤- تأييد التقدير في حالة عدم حضور أطرافه أو أحدهما بدون عذر مشروع أو أن تؤجل النظر في الاستئناف للمدة التي تراها مناسبة .

تشكيل لجان الاستئناف

يتم تشكيل لجان الاستئناف بيان يصدره وزير المالية في الجريدة الرسمية ، وتتألف اللجنة :

- برئاسة قاضي من الصنف الثاني من القضاة .

- عضوية اثنين من الموظفين المختصين في الأمور المالية وتعين أعضاء إضافيين يحلون محل الأعضاء الأصليين عند غيابهم وبنفس الشروط .

الأصل أن تنظر لجان الاستئناف في القضايا التي تقع ضمن اختصاصها المكاني ، إلا أن القانون قد خول وزير المالية صلاحية نقل القضايا الاستئنافية من لجنة إلى أخرى سواء كان ذلك بطلب المكلف أو بدونه إذا وجد أسباباً موجبة لذلك .

القضايا التي تعرض على لجنة الاستئناف

حددت المادة (٢٩) من قانون ضريبة الدخل الحالة طبيعة القضايا التي تنظر فيها لجنة الاستئناف بما يأتي :

أ- تنظر لجنة الاستئناف في كل حالة متعلقة بتقدير الدخل وبخصوصه الضريبة والزيادات (٢٦) والإعفاءات ، وقد أصبح للمصلحة المالية والمكلف حق تمييز قرارات لجان الاستئناف بعد التبليغ .

ب- النظر في المخالفات التي يرتكبها المكلفون خلافاً لنظام سداد الضرائب التصاعدية لاغراض ضريبة الدخل في القضايا المحالة اليها من قبل السلطة المالية ، وتتراوح بغرامة التراوح بين (١٠٪) و (٢٥٪) من المبلغ المقدر قبل تحويل المصالحات القانونية على ان لا تقل عن (٥٠٠) دينار . وعند عدم الدفع تحال القضية الى المحكمة المختصة لانزال الغرامة بالمبلغ .

قرارات لجان الاستئناف

كانت قرارات لجان الاستئناف نهائية في جميع القضايا التي تنظر فيها ، وفاية صدور القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ قانون تعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ ، حيث نصت الفقرة (أ) من المادة الاربعين من التعديل : (تكون قرارات لجان الاستئناف نهائية اذا كان مبلغ الضريبة فيها عشرة الاف دينار فاقل) .

ثالثاً- الاعتراض لدى هيئة التمييز

أضيفت مسألة الاعتراض امام هيئة التمييز بموجب المادة (٤٠) من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ قانون تعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ .

ويعد استحداث هذه المادة اضافة نوعية في التشريع الضريبي العراقي ، حيث وضعت مبادئ جديدة في هذا المجال ، وعلى النحو الآتي :

أ - حددت صلاحيات لجان الاستئناف بالنظر في القضايا التي تبت فيها اذا كان مبلغ الضريبة فيها يعادل عشرة الاف دينار فاقل ، واعتبرت قراراتها نهائية في هذه القضايا .

ب- اذا تجاوز مبلغ الضريبة عشرة الاف دينار فلكل من المصلحة المالية والمكلف حق الاعتراض عليه امام هيئة تمييزية خلال مدة خمسة عشر يوماً اعتباراً من تاريخ التبليغ به .

ج- لهيئة التمييز حق الغاء القرار او تقييده او تعديله ، وتعد قراراتها نهائية بشأن المسائل التي تتناولها .

د- تشكل لجنة التمييز بقرار يصدره وزير المالية ، وينشر في الجريدة الرسمية ، من:

قاضٍ من درجة التمييز	رئيساً
اثنين من الخبراء العاملين في وزارة المالية	اعضاء
ممثل عن اتحاد الغرف التجارية العراقية	عضواً
ممثل عن اتحاد الصناعات العراقي	عضواً

هـ- اذا اراد المكلف أن يطعن في قرار لجنة الاستئناف تسهيلاً قطعياً خلال ثلاثين يوماً يتحدد مبلغه بنسبة (١٪) من مبلغ الضريبة الواردة في القرار على ان لا يقل الطعن وبحد أعلى مقداره (١٠٠٠) الف دينار الى صندوق السلطة المالية ، ويسجل هذا المبلغ ايراداً نهائياً للخزينة العامة .

حادي عشر - جباية الضريبة

بعد أن تنتهي اجراءات التقدير وفرض الضريبة على المكلف تلجأ السلطة المالية الى جباية الضريبة ، حيث تقوم بتحصيل دين الضريبة من المكلف فعلاً .

وتنظم المواد (٤٤ - ٥٨) من قانون ضريبة الدخل النافذ عمليتي تبليغ المكلف وجباية الضريبة ، وسنتناولهما في فقرتين على النحو الآتي :

اولاً- الاخطارات : يمثل الاخطار خطاباً موجهاً للمكلف يتضمن تبليغه بنتائج الضريبة المستحقة عليه وفقاً لتقدير السلطة المالية تنفيذاً لمتطلبات قانون ضريبة الدخل النافذ ، ومن مقتضيات التبليغ ان التوقيع على هذا الخطاب يعد تبليغاً ، وقد يدعم التوقيع بختم او كتابة على الاخطار ، وفي كلتي الحالتين يعد التبليغ صحيحاً مالم يقم الدليل على خلاف ذلك .

طرق تبليغ الاخطارات والاستمارات الى المكلف

أ - ان تسليم الاخطار او الاستمارة الى شخص المكلف نفسه او احد الافراد العاملين معه في مقر عمله ، او الى احد افراد عائلته الذين يسكنون معه في محل سكناه ذاته . ويتعين ان يلتزم موظف التسليم للاخطار او الاستمارة بالتوقيع على النسخة الثانية من اي منهما ، ثم تعاد النسخة الثانية الى دائرة السلطة المالية بعد كتابة اسم المكلف وتاريخ التبليغ .

٣- ويمكن ارسالها بواسطة دائرة البريد وبالبريد المسجل مذيلاً عليها عنوان المكلف المشهد لدى السلطة المالية ، واعادتها الى الدائرة المعنية (السلطة المالية) سواء كانت موقعة ممهورة بالبصمة او لجميع شروط التبليغ الاصولي ، او غير موقعة ولا مستوفية لهذه الشروط .

وعندما يتم ارسال الاخطار او المكاتبة بالبريد المسجل وحسب العنوان المشهد لدى السلطة خلال (١٤) يوماً اعتباراً من تاريخ ارسالها بالبريد داخل العراق ، و(٦٠) يوماً اعتباراً من تاريخ ارسالها بالبريد خارج العراق.

وتكتفي السلطة المالية بشهادة دائرة التبليغ بوجود تسجيل الرسالة في دائرة البريد مذيلة عليها عنوان المرسل اليه بصورة صحيحة ، والمرجع للرسالة غير مبلغة . لانها تبين السلطة المالية ان الرسالة غير مبلغة فلا يمكنها عندئذ اتخاذ موقف تجاه المكلف ، وانما متحررة عن الاسباب الحقيقية في عدم تبليغها للمكلف .

وقد نصت المادة (٤٢) من قانون ضريبة الدخل النافذ على (لايبطل الاخطار والاستمارات والمعاملات التي اجريت وفق احكام هذا القانون لنقص في شكلها او خطأ او سهو لايضل بما كان مقصوداً منها ولايمنع العلم بحقيقة الامر من المتخاطب بها ولايبطل التقدير ايضاً اصلاً في قسم المكلف او لقبه او نوع نشاطه او مقدار الضريبة المفروضة عليه او لوجود اختلاف بين التقدير والاخطار غير مؤثر من حيث النتيجة على البيانات التي استند عليها التقدير) .

ومن المفهوم ان هذه الاحكام الواردة في هذه المادة قد منعت المكلف من ان يحتج بانه ليس هو المقصود بسبب خطأ في الاسم او اللقب او مقدار الضريبة .. او غير ذلك من الاخطار المذكورة اعلاه .

ثانياً- التبليغ

ألزمت المادة (٤٤) من القانون السلطة المالية تبليغ المكلف تحريرياً بدفع الضريبة المتحققة عليه محددة مقدارها وتاريخ استحقاقها . اما توقيع المكلف على مذكرة السلطة المالية فيعد تبليغاً له بدفع هذا المبلغ المتحقق ، وبذلك فان التبليغ يدفع الضريبة طريقتين ، هما :

أ- عملية ارسال اخطار المبلغ المكلف (تعتبر التبليغ قانوناً اعلاماً) . ويجب ان يعاد الاخطار موقعاً من قبل الاطراف المخولة بالتوقيع حسب الاصول

ب- اعتبر القانون ان مجرد توقيع المكلف على مذكرة التقدير تبليغاً له بمبلغ الضريبة المتحققة عليه .

وسواء كان توقيع المكلف بالرفقة او بالرفض يعد تبليغاً له، ويجب عليه التسديد في الحالة الاولى ، اما الثانية وفيها المكلف التقدير فعليه يحق له الاعتراض واتباع طرق الطعن المذكورة سابقاً .

٩- حالة قبول المكلف بالتقدير ولم يدفع مبلغ الضريبة

اذا لم يدفع المكلف الضريبة المتحققة بعد تبليغه بمقدارها خلال (٢١) يوماً من تاريخ التبليغ تفرض عليه اضافة تبلغ نسبتها (٥٪) من مقدار الضريبة المفروضة عليه . واذا لم يدفعها خلال (٢١) يوماً بعد انقضاء المدة الاولى تزداد هذه الاضافة الى الضعف فتصبح (١٠٪) من الضريبة المتحققة .

او مبلغ المكلف زيد بتصديد ضريبة متحققة عليه مقدارها (١٠٠) دينار بتاريخ ١٩٩٣/٦/١ ، ولم يقم بتسديدها حتى يوم ١٩٩٣/٤/٢٢ ، فتصبح الاضافة المفروضة عليه (٥٪) من الضريبة المتحققة وهي (خمسة دنانير)، فعندما لم يسددها لغاية ١٩٩٣/٦/١ ، اي بعد مرور مدة اكثر من (٢١) يوماً الثانية ، تصبح الاضافة (١٠٪) من الضريبة المتحققة. ويكون المبلغ واجب التسديد (١١٠) مائة وعشرة دنانير .

وعندما يتأخر المكلف عن التسديد للأسباب التي ذكرها وهي :

أ- السفر لخارج العراق

ب- المرض

جـ- لسبب قاهر آخر

فيجوز لوزير المالية ان يعفي المكلف من مبلغ الاضافة ، وعندئذ يجوز رد الضريبة المستوفاة من الاضافة الى المكلف . ويتأخر المكلفون – من الناحية التطبيقية – في الغالب عن تسديد الضريبة المتحققة بحجة ان السلطة المالية قد فرضت الاضافة القانونية (بنسبة ١٠٪) ... ويستمر البعض منهم في عدم التسديد

للفترات طويلة ، مما يقع السلطة التالية الى توضيح هذه الحالة التي اشرح فيها قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٢٠٧ لسنة ١٩٨٤ الذي نص على مايلي :

١- تفرض فائدة معادلة للفائدة المصرفية السائدة لدى مصرف الرافدين على تسهيلات السحب على المكشوف ، على رصيد مبالغ ضريبة الدخل من تاريخ تعلق تسديده وفقاً لقانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ لغاية التسديد .

٢- في حالة تقسيط الضريبة تفرض الفائدة المشار اليها في الفقرة (١) اعلاه على رصيد مبالغ الضريبة من تاريخ تعلق تسديد القسط الاخير .

٣- ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية ويعتبر نافذاً اعتباراً من ١/١/١٩٨٤ .

وقد صدر هذا القرار العدل الذي يحول بين المكلف والسلطة التالية بشأن معالجة مبالغ الاستقطاعين (٥٪) و (١٠٪) ، حيث فرض الفائدة المصرفية المذكورة لقاء تسهيلات السحب على المكشوف على دين ضريبة الدخل المستحق ولم يسدد بعد .

وكانت نسبة الفائدة في وقت صدور القرار (١١٪) . اما في الوقت الحاضر فهي (١٦٪) ستة عشر من المائة

ويجري تعليق هذه النسبة على دين الضريبة اعتباراً من تاريخ استحقاق الدين ، كما يجري اسلوبها ، هذه الفائدة المفروضة على دين الضريبة بالاضافة الى مقدار الضريبة المشار اليها سابقاً .

والمثال الآتي يوضح ذلك :

استقطع على المكلف عمر ضريبة بمقدار مقداره (١٠٠٠) دينار ، وتم تبليغه بكشف التقييم في ١٩٩٥/٦/٢ ، ولم يسدد الضريبة لغاية ١٩٩٥/٨/٢ ، فيكون احتساب الاضافات على النحو الآتي :

١- نظراً لتجاوز المدة (٤٢) يوماً فان نسبة الاضافة (١٠٪)

$$\frac{١٠}{١٠٠} \times ١٠٠٠ = ١٠٠ \text{ دينار}$$

٢- تحتسب الفائدة المصرفية البالغة (١٦٪) عن عدد ايام التأخير من التسديد اعتباراً من ١٩٩٥/٦/٢ ولغاية ١٩٩٥/٧/٣١ فتصبح المدة (٦٠ يوماً) واحتسابها كالآتي :

$$١٠٠٠ \times \frac{٦٠ \text{ يوماً}}{٣٦٥ \text{ يوماً}} \times \frac{١٦}{١٠٠} = ٢٧ \text{ ديناراً}$$

فيكون المجموع :

١٠٠٠ + ١٠٠ + ٢٧ = ١١٢٧ ديناراً مجموع الضريبة

٢- تقسيط الضريبة والفائدة المترتبة

اذا طلب المكلف تقسيط مبلغ ضريبة الدخل المستحقة عليه، فللسلطة المالية تقسيطه اذا وجدت ان هناك اسباباً تبرر ذلك، حيث ينظم خطاب موجه الى المكلف يحدد فيه مقدار كل قسط وتاريخ استحقاق تسديده الشهري، وتحسب الفائدة على القسط واضافات اليه، وفي حالة ما اذا تأخر المكلف عن تسديد اي قسط مدة (٢١) يوماً يلغى كتاب التقسيط وتصبح جميع الاقساط المتبقية مستحقة وواجبة التسديد تلقائياً ودون حاجة الى انذار، مع مراعاة ضرورة احتساب الفوائد المنصوص عليها في المادة (٤٠) من القانون

مثال: تحققت على المكلف أحمد ضريبة دخل مقدارها (٩٠٠٠) دينار، وقد طلب تسديد المبلغ على شكل اقساط شهرية بمعدل (٢٥٠) ديناراً شهرياً، على ان يدفع القسط الاول حالاً، وتمت الموافقة على التقسيط الى اربعة اقساط شهرية بتساويها

النفقة الاولى - فيتم تنظيم كتاب التقسيط كالاتي

القسط الاول ٢٥٠٠ دينار في ١٩٩٥/٤/١ حالاً

القسط الثاني ٢٥٢٫٣٣٣ دينار في ١/٥

القسط الثالث ٢٥٤٫٦٦٧ دينار في ١٩٩٥/٦/١

القسط الرابع ٢٥٦٫٠٠٠ دينار في ٧/١

١٠٢٠٫٠٠٠ المجموع

ملاحظات حول الحل

أ- لاتحسب فائدة مسبقة على القسط الاول لانه مدفوع حالاً

ب- تحسب الفائدة على القسط الثاني

$$٢٥٠٠ \times \frac{١٦}{١٠٠} \times \frac{١}{١٢} = \frac{٥٠}{\text{شهراً}}$$

جـ- تحسب الفائدة على القسط الثالث $٢٥٠٠ \times \frac{١٦}{١٠٠} \times \frac{٢}{١٢} = \frac{٧}{١٠٫٣}$

د- تحسب الفائدة على القسط الرابع $٢٥٠٠ \times \frac{١٦}{١٠٠} \times \frac{٣}{١٢}$

وهكذا يتم احتساب الاقساط والفوائد المستحقة عليها .

ولو افرضنا ان المكلف لم يسدد القسط الرابع المستحق عليه في ١٩٩٥/٨/٦ وتأخر لغاية ١٩٩٥/٩/٢١ فيصبح هذا القسط مستحقاً بتوفر من الفائدة:

الاولى : (٥٪) لانه تأخر اكثر من (٣٠ يوماً) واقل من (٤٢) يوماً .

الثانية : الفائدة التحوطية عند شهر آخر .

وتحسب كالآتي :

أ- مقدار القسط هو ٢٦٠ × ٥٪ = ١٣ دينار الفائدة (المادة ٤) .

ب- القسط ٢٦٠ × ١٢/١٠٠ × ١/١٢ = ٢٫٦٧ دينار .

وعليه فان المبلغ الواجب التسديد هو :

٢٦٠ + ١٣ + ٢٫٦٧ = ٢٧٥٫٦٧ دينار

ثالثاً : ممن تجبى الضريبة ؟

أ- من اموال المكلف نفسه عن دخله ودخل زوجته وأولاده القاصرين .

ب- اذا أفترق الزوجان وعهد المكلف عن التسديد (الزوج) تجبى من اموال الزوجة واولاده القاصرين مايجب عليهم دفعه بالقياس الى مجموع الضريبة المستحقة .

ج- وتجبى الضريبة من أموال الزوجة نفسها اذا كانت مكلفة ومنحت الاسقاط القانوني عن زوجها اذا كان عاجزاً عن العمل وليس له مورد .

د- كما تجبى الضريبة من اموال الارملة والمطلقة عن دخلها ودخل اولادها الذين هم تحت وصايتها .

هـ- اذا ثبت عجز الارملة والمطلقة عن تسديد دين الضريبة فتجبى من اموال اولادها عن حصتهم منها بنسبتها الى مجموع الضريبة المستحقة .

و- وفي حالة ما اذا كان الاولاد القاصرين بلا أبوين فيعد كل منهم مكلفاً بعد ذاته وتسدد الضريبة من اموالهم الخاصة .

ثالثاً- ضمانات تحصيل الضريبة

منح قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٣ المعدل السلطة المالية احتمالات وسائل معددة لضمان تحصيل الضريبة ، وهي :

١- ايقاف معاملات المكلف في الدوائر الرسمية(٩٧) : تستطيع السلطة المالية اصدار الاوامر الى الدوائر الرسمية بايقاف اجراء معاملات المكلف ذات العلاقة

بالضريبة والتي من شأنها ان تولد ربحاً او فائدة للمكلف مثل معاملات نقل ملكية العقار، التي ان يتم دفع الضريبة او التأمينات الخاصة بها .

٢ من اجل ضمان تحصيل الضريبة فقد منع القانون وسائط النقل البحرية والنهرية والبرية من اجتياز الحدود الى خارج العراق اذا تأخر اصحابها او مستأجروها او من ينوب عنهم عن تسديد الضريبة ، غير ان منع هذا الحق قد حدد شروطاً معينة ، هي (٩٩) :

أ - ان ترسل الى موظفي السلطة المالية في الجمارك ، او أي آخر مخول بمنع التصريح بالخروج بمنع واسطة النقل من مغادرة العراق شهادة او تأييداً بذلك .

ب - ان يحدد في هذه الشهادة او التأييد مقدار الضريبة التي تأخر المكلف عن تسديدها .

جـ- ان تتجاوز المدة التي تأخر فيها المكلف عن التسديد على ثلاثة اشهر من تاريخ الاستحقاق .

د- ان يسجل في هذه الشهادة او التأييد اسماء المكلف (المكلفين) بتسديدها .

٣- منع المكلف من السفر خارج العراق (٩٩) اذا ثبت للسلطة المالية ان المكلف يريد السفر الى خارج العراق بقصد تأخير تسديد الضريبة كلاً او بعضاً ، وان سفره يفوق عناية تحصيل الضريبة ، سواء كان مديناً بها اصالة عن نفسه او وكالة عن غيره . والسلطة المالية في هذه الحالة ان تمنع منع المكلف من السفر ، على ان يفكر في كتابها حوية المكلف ومقدار الضريبة المستحقة او التي ستستحق عليه ، ويمنع من السفر لحين التسديد .

٤- الحجز الاحتياطي (١٠٠) : منح القانون السلطة المالية حق الحجز الاحتياطي على اموال المكلف المنقولة وغير المنقولة اذا شعرت انه يحاول تهريبها او اخفاءها ليحول دون تحصيل الضريبة . ويمثل الحجز الاستيفائي حجزاً تحفظياً تتخذه السلطة المالية لضمان تحصيل الضريبة ، ولا يرفع هذا الحجز الا بعد ان يتم تخمين دخل المكلف واستيفاء الضريبة كاملة . ويجوز رفع الحجز اذا قدم المكلف كفيلاً مليئاً يتعهد بدفعها .

الفصل الثاني

ضريبة العقار

عرف العراق ضريبة العقار منذ فترة الحكم العثماني ، حيث فرضت السلطة العثمانية هذه الضريبة في عام ١٨٣٩ على القيمة الرأسمالية للعقار ، اما بدل الايجار فقد فرضت عليه ضريبة على القيمة الايجارية .

ثم صدر قانون ضريبة المستغلات العثماني (الويركو) في عام ١٩٠٧ ، حيث فرضت ضريبة بسعر (١٠٪) على الدخل السنوي الاجمالي للعقارات والمصانع وكذلك ثلثاني المكاسب من التجارة .

بعد الاحتلال البريطاني للعراق صدر قانون ضريبة الاملاك رقم ٤٩ لسنة ١٩٢٢ ، وفرض سعر الضريبة بـ (١٠٪) من الايراد السنوي للعقار كبيوت السكن والمخازن والدكاكين والحمامات والمصانع والمعامل والارض الفضاء المستغلة لاغراض تجارية والطرق الثابتة .

وصدر القانون الاخير عام ١٩٥٨ واجريت عليه تعديلات عدة ، واخيراً صدر القانون برقم ١٧٢ لسنة ١٩٥٩ ونفذ من ١٩٦٠/٤/١ ويمازال ساري المفعول حتى الآن على الرغم من التعديلات الكثيرة التي تعاقبت ، وكان آخرها قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٧٧٤ بتاريخ ٣/١٠/١٩٨٨ .

مفهوم العقار

ولم تتضمن التعاريف التي وردت في قانون ضريبة العقار النافذ تعريفاً محدداً لضريبة العقار ، واكتفى القانون ان الضريبة هي (ضريبة العقار المفروضة بموجب هذا القانون) (١٠١) .

والذي نعرفها بأنها : الضريبة المفروضة على الايراد السنوي الناجم المتكون من عقاراته المستغلة في العراق عدا دار السكن .

يستنتج من هذا التعريف ان ضريبة العقار في العراق تتميز بخصائص معينة ، اهمها : ضريبة عينية تفرض على الايراد السنوي الناجم من ملكية العقارات المستغلة استغلالاً واقعياً في العراق ، وتتحدد خصائص هذه الضريبة بما يأتي :

١- تفرض على دخل الملكية العقارية : فهي لا تفرض على ملكية العقارات ذاتها ، وانما على الايراد السنوي الناشئ عن هذه الملكية . ويراعى عند تقديرها جميع العناصر التي تؤدي الى تحديدها ، وبخاصة فيما يتعلق بالايجار السنوي المتفق عليه بين المؤجر والمستأجر . كما تفرض هذه الضريبة عند تحقق حالات خلو العقار من الاشغال او هدمه .

٢- يؤخذ بتقدير الدخلة المالية : وتمثل هذه السلعة تقديراً مباشراً من قبل السلطة المالية لوعاء الضريبة . ويقوم السلطة المذكورة بتقدير القيمة الايجارية للعقار ارضاً وبناء ، ويبقى هذا التقدير ساريا لمدة خمس سنوات لاحقة

٣- ان هذه الضريبة تفرض على الدخل الاجمالي (الايراد السنوي) وليس على الدخل الصافي الذي يعتمد على القيمة الايجارية للعقار في بدل الايجار المتفق المتفق عليه ، وبالتالي لا يسمح بخصم تكاليف الصيانة او الرسوم والضرائب التي يدفعها مالك العقار مثل رسوم التبليط والماجاري ...

٤- تعد ضريبة العقار ضريبة عينية لانها تهتم بالظروف الشخصية والاعباء العائلية التي يتحملها المكلف فلا تتضمن اعفاءات لهذه الناحية ، كما لا تفرق بين المكلف الطبيعي والمكلف المعنوي .

غير ان المشرع اعفى العقارات المخصصة لسكن مالكيها بصرف النظر عن قيمتها التأجيرية ، كما انه راعى في فرض الضريبة الاشتراكية السعر التصاعدي وقرر اعفاء مبلغ (٢٠٠٠) دينار من الايراد السنوي واخضع ماتبقى من ذلك

٥- يتحقق في ضريبة العقار الازدواج الضريبي ، حيث تفرض بسعر نسبي قدره (١٠٪) على الايراد السنوي الناتج من عقارات المكلف ، ويخضع هذا الايراد الى ضريبة اضافية بسعر تصاعدي على ما زاد من هذا الايراد على (٢٠٠٠) دينار .

ثانياً- وعاء الضريبة

تفرض ضريبة العقار على الايراد السنوي للعقار ، وقد عرف القانون هذا الايراد بانه بدل الايجار الفعلي او المتمن ، ولذلك يقتضي تعيين مايأتي :

١- الواقعة المنشئة للضريبة

ان واقعة تملك الشخص الطبيعي او المعنوي (الهيئات والمؤسسات والجمعيات والشركات والمصالح ذات الشخصية المعنوية) هي الواقعة المنشئة للضريبة ، سواء كان هذا التملك للعقار مسقف في العراق او في حكم العدم المسقف ، وبحسب العقار في القانون هو :

١- المالك : المالك هو الشخص المسجل العقار باسمه في الدائرة المختصة (التسجيل العقاري) او دوائر الاوقاف او المحاكم او كتاب العدل .

٢- متولي الوقف .

٣- واضع اليد ، ويقصد به القيم او الوصي وهائرة اموال القاصرين ....

٤- صاحب الاجارة الطويلة .

٥- الشريك في العقار اذا كان شائعاً .

٦- شاغل العقار اذا اعتدى على السلطة المالية المؤثر على احد الشركاء .

٢- نطاق سريان الضريبة

. اعتمد المشرّع العراقي على معيار الاقليمية في سريان ضريبة العقار ، بحيث ان العقارات القائمة في العراق تخضع للضريبة بصرف النظر عن جنسية مالكها ، سواء كانت هذه العقارات يملكها عراقيون ام غير ذلك ، وبناء على ذلك فان جميع العقارات الواقعة ضمن الحدود الاقليمية للعراق تخضع للضريبة مادامت تقع في العراق وتنطبق عليها هذه الشروط ، وهذا يعني ان المشرّع قد اخذ بعيداً موقع العقار بصرف النظر عن الوضع القانوني للمالك .

٣- العقارات المشمولة بالضريبة

حددت الفقرة الثانية من المادة الاولى من قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ عقار ، ويخضع للضريبة ، كما اوضحت التعليمات المالية عدد (٧) لسنة ١٩٦١ المعدة المقصود بالعقار وبالتالي فان العقارات الخاضعة للضريبة ، هي :

١- العقارات المبنية (١٠٢)

أ- البيت سواء كان معداً للسكنى او للايجار او للاستغلال بأي شكل من الاشكال بما فيه من مساحة وحدائق غير منفصلة عنه .

ب- المنشآت المعدة للاستغلال كالعمارات والمخازن والمحلات والدكاكين والحمامات ومحلات بيع الخضراوات والفواكه (العلاوي) والمعامل والمصانع والمستودعات وكراجات السيارات الخاصة هذه تحسب قيمتها الى مخازن او مزارعيت ، والاصطبلات والسراديب وبيوت السينما والمسارح والملاهي والخوانين والفنادق والمطاعم والصيدليات والمقاهي والقاعات والاراضي الملاصقة للعقار التي تعتبر من جملته والمستعملة للغرض نفسه التي استعمل من اجله العقار الاصلي مهما كانت مسافتها ، وكذلك المعامل بجميع انواعها الا اذا كانت معفاة بموجب قانون التنمية الصناعية .

٢- ما يعد بحكم العقارات المبنية (١٠٣)

أ- الاراضي المستغلة بأية صورة الخرى كاستغلال ، مشكراً او لاتخاذ الرمال والحصى ، وتلك المؤجرة بالتجارة الطويلة او الاجارتين ، ويستثنى من ذلك الاراضي التي تؤجر لاغراض زراعية حصراً بصرف النظر عن موقعها .

ب- المنشآت الثابتة او ما في حكمها (كالجناتب وغيرها) المتصلة بالسكن او لتركيب الماكنات او لخزن البضائع او المتصلة كمقاهي او محلات للاصيل او لاي غرض آخر .

ج- مخازن الاخشاب والحديد (الاسكلات) غير المسقفة و (المراديع الثابتة) وما يشيد على المرسى من اكواخ ومصارف غير داخلية من الطين والحصران .

ثانياً- سعر الضريبة

ان ضريبة العقار عينية ويتحقق فيها الازدواج الضريبي ، وذلك فيما يلي :

١- تفرض وتستوفى ضريبة أساسية بنسبة (١٠٪) من الايراد السنوي للعقار .

٢- تفرض وتستوفى ضريبة اضافية على ماورد على الفي دينار من مجموع دخل

تتكلف من عقاراته بما في ذلك حصته الاوقافية من العقارات المؤجرة وفقاً للنسب الآتية:

٥ ٪ مايزيد على ٢٠٠٠ لغاية ٤٠٠٠ دينار
٨ ٪ مايزيد على ٤٠٠٠ لغاية ٦٠٠٠ دينار
١٠٪ مايزيد على ٦٠٠٠ لغاية ٨٠٠٠ دينار
١٥٪ مايزيد على ٨٠٠٠ لغاية ١٢٠٠٠ دينار
١٧٪ مايزيد على ١٢٠٠٠ لغاية ١٦٠٠٠ دينار
٢٠٪ مايزيد على ١٦٠٠٠ لغاية ٢٠٠٠٠ دينار
٣٥٪ مايزيد على ٢٠٠٠٠

كيف تحسب ضريبة العقار؟

يخضع الايراد السنوي للعقار لضريبة الاساسية عند ايجاره . وعلى صاحب العقار أن يقدم إلى دائرة المالية عقد الايجار الموقع بينه وبين المستأجر . وعندما تزيد الضريبة المفروضة على الضريبة الاساسية مثلاً ، اي في حالة وقوع الايجار ، وتفرض هذه الضريبة بنسبة (٢٠٪) من مبلغ الايجار المخمن (المقدر) بالسطرين كل منهما نصف سنوي .

وتفرض الضريبة الاضافية على ايرادات المتكلف من عقاراته بعد تنزيل المبالغ البالغة الف دينار والاعفاءات المقررة قانوناً ، ويخضع للتنزيل النسب التصاعدية لهذه الضريبة . وتقع محاسبة المتكلف عن هذه الايرادات في السنة اللاحقة لتحققها ، ويكون ذلك يوم ٦/شهر من كل سنة حتى نهاية السنة في ٣١/كانون الاول من تلك السنة .

مثال : شخص يملك العقارات أدناه في سنة ١٩٩٤ المالية :

١- دار سكن في مدينة بغداد مقدر ايجارها السنوي ١٢٠٠٠ دينار
٢- بيع أسواق في محيلة بمقدرة بدل ايجارها السنوي ٨٠٠٠ دينار
٣- محلات في مدينة كركوك بدل ايجارها السنوي ١٥٠٠٠ دينار
٤- عمارة في مدينة الموصل بدل ايجارها السنوي ٦٠٠٠٠ دينار

المطلوب : حساب الضريبة التصاعدية والاضافية للعقار

1- حساب الرضاء الضريبي :

		الرضاء
1- دار السكن / في بغداد	١٢٠٠٠	غير خاضعة
2- اسواق بعقوبة (الربع)	٨٠٠٠	٢٠٠٠
3- محلات / كركوك	١٥٠٠٠	١٥٠٠٠
4- مصرف / الموصل	١٠٠٠٠	١٠٠٠٠
	الرضاء الضريبي	٢٧٠٠٠ دينار

الضريبة الاصلية = ٢٧٠٠٠ دينار × ١٠/١٠٠ = ٢٧٠٠ دينار

ب- الضريبة الاضافية

مجموع اعفاءات الكلف السنوية = ٢٠٠٠ دينار

٢٧٠٠٠ - ٢٠٠٠ = ٢٥٠٠٠ دينار المبلغ الخاضع للضريبة

٤٪ مازاد على ١٠٠٠ دينار لغاية ٤٠٠٠ دينار	٤٠٠٠	١٦٠
٨٪ مازاد على ٥٠٠٠ دينار لغاية ٩٠٠٠ دينار	٤٠٠٠	٣٢٠
١٠٪ مازاد على ٩٠٠٠ دينار لغاية ١٥٠٠٠ دينار	٦٠٠٠	٦٠٠
١٥٪ مازاد على ١٥٠٠٠ دينار لغاية ٢٥٠٠٠ دينار	١٠٠٠٠	١٥٠٠
	٢٥٠٠٠	٢٦٨٠

الضريبة الاضافية = ٢٦٨٠ × ١٠/١٠٠ = ٢٦٨ دينار

الضريبة الكلية = ٢٧٠٠ + ٢٦٨ = ٢٩٦٨ دينار

الملاحظات

١- لم يؤخذ بنظر الاعتبار اعفاء دار السكن .

٢- تم تقريب مبلغ الفي دينار مساحة للتقريب

٣- يتم محاسبة المكلف عن الضريبة الاضافية في السنة ١٩٩٥ التالية ، اي اعتبارا من ١/تموز ١٩٩٥ ولغاية ٣١/كانون الاول ١٩٩٥

٤- يتم تحقيق دعوى الضريبة في سجلات الدائرة المعنية (دائرة الضريبة) ، وبقاضي تمديد الضريبة أولاً بأول .

ثالثاً- الاعفاءات (م١٠٥)

اشارت المادتين الثالثة والرابعة من قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ الى الاعفاءات ، عرضية في تسهيل دراستها ، فقد صنفت على النحو الآتي .

أولاً- الاعفاءات الاجتماعية

خصت المادة الثالثة من القانون على هذه الاعفاءات ، وتسهيلاً لدراستها فقد تم تبويبها وتقسيمها الى فقرتين ضروريتين وعلى النحو الآتي :

١- الاعفاءات الموجهة للهيئات العامة

أ- عقارات الدولة : ويقصد بالعقارات التي تعود ملكيتها الى الدوائر الحكومية مركزياً .

ب- العقارات العائدة الى المصالح والمؤسسات العامة غير المأجورة ، حتى ولو تم استئجارها من قبلها مباشرة .

ج- العقارات التي تعود ملكيتها الى أمانة العاصمة والبلديات المعدة لاغراض النفع العام .

د- العقارات غير المأجورة المخصصة لاقامة الشعائر الدينية لمختلف الطوائف الدينية المعترف - بها قانوناً كالجوامع والكنائس وغيرها ، وكذلك العقارات العائدة لها والمعدة لسكن القائمين على خدمة الشعائر فيها . اما العقارات المملوكة لاية مؤسسة دينية والمستغلة بطريق الايجار فتخضع للضريبة .

هـ- العقارات التي تعود ملكيتها الى وزارة الاوقاف لم تعود حقوق منفعتها ، او اية حقوق اخرى اليها وتجعلها مكلفة بدفع ضريبة العقار عنها .

و- العقارات المتبرع بمنافعها للدوائر الرسمية وشبه الرسمية ، والمؤسسات الخيرية والعلمية المعترف بها قانوناً بشرط ان تكون مشغولة من قبل هذه الدوائر .

ز- العقارات التي تملكها الاحزاب السياسية والنقابات والاتحادات والجمعيات ذات

النفع العام والاثنية الرياضية بشرط ان تكون هذه الهيئات متخصصة لغرض نشاطاتها وفقاً للقانون . وان تكون هذه العقارات مخصصة ومستغلة لغايات تتصل مباشرة بنشاط تلك الهيئات .

٢- الاعفاءات المقررة بقوانين خاصة

أ- اعفى القانون هيئة السياحة من جميع الضرائب والرسوم . وبذا اعفت ضريبة العقار في احدى هذه الضرائب . فلا يمكن ان تتعلق اي عقارات هذه الهيئة معفاة منها سواء كانت مستغلة من قبلها مباشرة او مؤجرة للغير .

ب- كذلك اعفى قانون التعاون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٢ في مادته (٣٤) الجمعيات المشكلة بموجب هذا القانون من ضريبة العقار تشجيعاً للحركة التعاونية في العراق .

٣- الاعفاء الموجبة لمسلمة الاقرار

أ- اعفى قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل دار السكن والشقة السكنية من الضريبة اعفاء مطلقاً وداتمياً .

ومن أجل تحديد المقصود بدار السكن او الشقة السكنية فانني اعتمدا القانون من الضريبة . ويتطلب الامر تحديد معنى صاحب العقار .

يقصد بدار السكن : الدار التي يسكنها صاحبها او تسكنها زوجته (١٠٦) .

اما صاحب العقار : فهو المالك او واضع اليد او متولي الوقف (١٠٧) .

وبناء على هذا المعنى الواسع لدار السكن يمكن ايراد مايلي (١٠٨) :

١- لايجوز ان تعفى من الضريبة اكثر من دار سكن واحدة او شقة سكنية واحدة في احدى البور او الشقق التي يملكها صاحبها على حدة . فتعتمد لاحدى جميع الدور او الشقق المسكونة من قبل زوجته اذا كان له اكثر من زوجة واحدة .

٢- اذا سكن احد الشركاء في دار مشاعة تعد الدار مسكونة من قبل مالكيه . ويتمتع بالاعفاء المعين بدار السكن مهما كانت نسبة الاسهم التي يملكها الشريك الساكن في تلك الدار .

٢- عند دفع مكس عقار الدار التي يسكن صاحبها قسماً منها ، ويؤجر القسم الآخر فهو المتفصل عنها بمدخل خاص كأن يؤجر غرفاً في الدار نفسها ، اما اذا كان العقار مقسماً الى شقق او اقسام ذات مداخل خاصة بها ، وان كانت من الداخل ، فيعد القسم المسكون من قبل المالك دار سكن ، وتخضع بقية اقسامه الاخرى للضريبة بصفتها دوراً مؤجرة .

٣- اذا كان لشخص دار يسكنها ملحق بها مشتمل ليس له مدخل خاص به ، وانما يلج داخل الدار نفسها ، وليس له سياج يفصله عن الداخل ، ليعد هذا المشتمل من ملحقات الدار ويقدر معها ، اما اذا كان مؤجراً للغير فينطبق عليه حكم من يؤجر غرفة او جزءاً من دار يسكنها .

٤- اذا كان للشخص داران احداهما لسكناه مع عائلته في مدينة ما وداران اخريان لاسكناه وحده في المدينة نفسها او في مدينة اخرى فتعتبر احد الدار التي يسكنها مع عائلته دار سكن ، اما الدار الاخرى فتعد دار ايجار .

كما تعد دار سكن للشخص الاعضاء الدار التي يتركها صاحبها مشغولة باثاثه ومفروشاته ولا يستغلها باي شكل من الاشكال ان لم يكن متمتعاً باعفاء عن دار سكن اخرى .

٥- اذا تم اشغال دار سكن واحدة او شقة سكنية واحدة من قبل والدي صاحب العقار او احدهما بشرط ان لا يملك كل منهما داراً او شقة سكنية على وجه الاستقلال .

٦- تعد دور سكن الموظفين المنتفعة من قبل المؤسسات الرسمية او شبه الرسمية او الشركات او الجمعيات او الاشخاص لغرض اسكان موظفيهم او مستخدميهم او شركائها اياً كان بعد سداد كلفتها سواء كانت مسجلة باسمائهم (التسجيل العقاري) باسمائهم او باسم تلك المؤسسات او الاشخاص على ان يكون بين الطرفين عقد بيع مسجل لدى الكاتب العدل او من يتولاه بصلاحيته .

ب- العقار الخالي : يتوقف سريان الضريبة بتوقف الايراد الناتج عن العقار بسبب خلوه ، غير ان المدة المعفاة من التوقف قد حددها القانون بثلاثة اشهر فاكثر ، ويمكن ان يعتبر المكلف السلطة المالية بتعافي العقار خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ

خلوه ، وكذلك عن تاريخ اشغال مرة ثانية . وفي حالة عدم ابلاغ المكلف للسلطة المالية فانه يتعرض الى العقوبات المنصوص عليها في القانون التي تتباين بتباين (قيمة في) الضريبة الاساسية .

ثانياً- الاعفاءات الاقتصادية

تهدف الاعفاءات لاسباب اقتصادية الى تنمية الاقتصاد الوطني من خلال دعم مجالات معينة من النشاط الاقتصادي . وقد ورد قسم من هذه الاعفاءات في متن قانون ضريبة العقار النافذ ، في حين جاءت اعفاءات اخرى في قوانين خاصة . وتلك الاعفاءات ، هي :

١- دعم النشاط الزراعي : اعفى المشرّع من الضريبة العقارات المعدة لسكنة العاملات الزراعية والآلات المستخدمة في الزراعة ، والاجراء الموالي والمساكن الزراع الذين يقومون باستثمار الاراضي الزراعية مباشرة ، ولمساكن العمال الزراعيين ، على ان تقع هذه العقارات في المزرعة نفسها او في القرية او في مركز الناحية التي تقع الارض المستغلة ضمن حدودها الادارية ، وان لا تكون مؤجرة (٩-٤) . وقد هدف المشرّع من ذلك تشجيع القطاع الزراعي ودعم هذا النوع من النشاط الاقتصادي لاهميته .

٢- دعم نشاط التشييد والتعمير : لقد اعفى القانون النافذ العقار والصوامع التي تشيد حديثاً من ضريبة العقار الاساسية والاضافية لمدة ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ اكمال البناء الذي تحدده لجنة التقدير ، وبشرط ان يتقدم المكلف بطلبه الى السلطة المالية خلال مدة سنة واحدة تبدأ اعتباراً من تاريخ صدور اجازة البناء . كما اعفى هذا الاعفاء ليشمل التحسينات والترميمات والاضافات التي يجريها صاحب العقار على عقاراته (٩-٦١) .

٣- تشجيع الاستثمار في القطاع الصناعي : منح قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط (١١١) اعفاءً للمشروع الصناعي الذي يحصل على اجازة التأسيس من جميع الضرائب والرسوم ، ويشمل ضمن هذا المفهوم ضريبة العقار بما فيها الاساسية والاضافية . وكان هدف المشرع واضحاً من هذا

الاعفاء ، حيث ارتفع تشجيع الاستثمار في هذا القطاع بعد بداية تنفيذها ولمدة عشر سنوات . كما اعفي الشركات التي كانت قائمة اعتباراً من ١٩٨٧/١/١ .

ثالثاً- الاعفاءات المقررة لاسباب سياسية

لن تستفيد الجهة الادارية فرضت اياً من مثل هذه الاعفاءات سواء من خلال تضمينها في نصوص القانون او ابرام اتفاقيات دولية ومعاهدات خاصة ، وهي(١١٣):

١- العقارات المعفاة من الضريبة اعفاء دائماً لمدة مؤقتة بموجب قوانين خاصة او معاهدات او اتفاقيات عقدت او تعقد بين العراق والدول الاجنبية وهيئات دولية ، حيث تحدد فيها كيفية هذه الاعفاءات وشمولها والعلاقات المتبادلة بين الحكومتين .

٢- العقارات التي تملكها الدول الاجنبية والمعفاة دوماً لسكن ممثليها السياسيين او القنصليين او مقراً لبعثاتهم الرسمية ، انما وافق وزير المالية على الاعفاء بشرط المقابلة بالمثل ، وتشمل الاعفاءات التي يقررها العراق لدولة اخرى في مقابل حصول ممثلياته على هذه الاعفاءات نفسها في دولهم .

رابعاً- تقدير القيمة الايجارية

يجري تقدير القيمة الايجارية للعقار على وفق اسس التكليف الواردة في قانون ضريبة العقار ، وتتم على النحو الآتي :

١- التقدير العام

يتم تشكيل لجان التقدير بأمر من وزير المالية او من يخوله ، وتتولى تقدير القيمة الايجارية للعقارات المشمولة بالتقدير في جميع انحاء العراق ، ويستمر هذا التقدير لمدة خمس سنوات لاحقة . ويحدد القانون موعد البدء بهذه التقديرات وتاريخ سريانها ، وهذه التقديرات :

- اما نتيجة لتعديل التقدير بعد الاعتراض بصورة منفردة .
- او انها تقديرات جديدة تشمل عقارات بصورة منفردة تطبيقاً للمادتين (٧ و ٨) من

القانون ، حيث تكون ملزمة الى ان يجري التقدير العام اللاحق ، مع مراعاة الاحكام التي نص عليها القانون .

٢- التقدير الخاص

ويجري هذا التقدير على العقارات خلال فترة نفاذ التقدير العام ، وتتحدد بما يلي :

أ- عدم تقدير العقار الذي سبب اثناء التقدير العام .

ب- العقار الذي تم تأجيله بعد التقدير العام .

جـ- اعادة النظر في تقدير اي عقار بسبب الزيادة او النقص الحاصل في بدل ايجاره بسبب تغيير نوع استعماله .

د- اذا تغير وضع العقار ، بحيث اصبح ضمن او خارج العقارات المشمولة بالاحكام المؤقتة او الدائمة .

غير ان السؤال ، هو متى يبدأ نفاذ التقديرات الخاصة ؟

ويمكن تحديد ذلك بما يأتي :

- يبدأ من التاريخ الذي اكتمل فيه تقدير ذلك العقار .

- من تاريخ اكمال التشييد الذي تزيد لجنة التقدير بالنسبة للعقارات المشيدة حديثاً .

- من تاريخ اقديم طلب المكلف في حالة تقديمه طلباً .

٣- أسس التقدير

يعرف ايراد العقار بانه بدل الايجار الفعلي او المتمخض عن القيمة الايجارية المقدرة- وله يكون مقبولاً من قبل لجان التقدير او لجان التحقيق عند الاعتراض على التقدير ، وتتوضح هذه الاسس بالاتي :

أ - يعد البدل السنوي للايجار هو اجراء التقدير ايراداً للعقار المؤجر .

ب- عندما يكون موجوداً او تلجأ اللجنة التقدير بان بدل الايجار غير حقيقي فتتولى تقديره وفقاً للأسس الآتية :

- مميزات العقار ، من حيث الموقع والمساحة والمواد الانشائية المستخدمة

وحدته ومشتملات والعرصة المشيد عليها .

- الغرض الذي يستعمل العقار من اجله .

- بدل الخيار السنوي لعقار مماثل له في الحي نفسه .

جـ- اما العقارات العائدة الى الدوائر الرسمية وشبه الرسمية والبلديات فتستطيع السلطة المالية ان تطلب كتابياً تخصيصها باختياراتها معدلة من قبل الجهات المختصة بتلك الدوائر وتقوم لجان التقدير بتأييد تلك القيم الاختيارية .

٤- أسس التكليف

الزمت المادة السابعة من القانون المكلف بالقيام بالواجبات الآتية :

أ- على كل مكلف ان يبلغ السلطة المالية بالعقارات التي ملكت اعطاء بموجب المادتين (٣ و ٤) من القانون ، ثم اسقطت طارئ تطابق منها ذلك العقار . وقد تحددت الفترة الزمنية بشهر واحد .

ب- على المكلف ان يخبر السلطة المالية في حالة حصول زيادة في ايراده السنوي بنسبة (١٠٪) فاكثر خلال فترة شهر واحد

وعندما لا يلتزم المكلف بالاخبار للسلطة المالية خلال الفترة المحددة في الحالتين المشار اليهما اعلاه وفي شهر واحد بعد ذلك يدفع مثلي الضريبة التي تتحقق خلال المدة التي لم يخبر عنها .

٥- اعادة التقدير

فقد المادة الثالثة من القانون بان من واجب السلطة المالية ان تجري اعادة التقدير في الحالات الآتية :

أ - اذا اخبر المكلف بان عقاره قد تضرر او حدث فيه خلل يجعل ايراده السنوي اقل نقص ، او انه تعذر استعماله لتوسيع من بعض العقارات المعفاة من الضريبة .

ب- اذا اخبر المكلف بان ايراد عقاره قد تقرر بنسبة (١٥٪) او اكثر .

جـ- اذا تبين للسلطة المالية بلوغ ايراد العقار قد زاد بنسبة (١٥٪) او اكثر .

د- ملاحظة ان التعديلات التي تتم على بعض القرارين (أ و ب) لا يمكن ان يرتفع بها اكثر

من مرة واحدة خلال السنة الواحدة .

من الملاحظ ان اعضاء التقدير التي تعتمد عليهما الاذنان السابعة والثامنة من القانون تتم بطلب من المكلف عندما يزداد ايراد العقار بمقدار (٢٠٪) فاكثر (بالمقارنة السابقة) ، وتنقص بنسبة (١٥٪) فاكثر المادة الثامنة . وفي جميع الحالات فان السلطة المالية ترفع الطلبات الى لجنة التقدير لاعادة التقدير .

غير ان هذه الحالات لاتشكل اعتراضاً على التقدير ، وانما هي اعادة التقدير ، ذلك لأن الاعتراض على التقدير والبت فيه يدخل ضمن اختصاص لجان التدقيق .

خامساً- المكلف

المكلف هو كل شخص خاضع لتشريع العقار ، او هو صاحب العقار او الجهة المكلفة باستلام الواردات العقارية . وقد حددت القوانين بشكل او باخر الاشخاص الذين ان يتولوا التكليف ، وبناء عليه فان المكلف ، هو :

أ- صاحب العقار

ب- متولي الوقف

جـ- واضع اليد

د- صاحب الاجارة الطويلة

هـ- الملتزم

و- الشريك في العقار اذا كان شائعاً له

ز- اي شخص يمكن استيفاء الضريبة منه ، وله حق الرجوع على بقية الشركاء بمقدار حصصهم عليهم .

ح - المستأجر (شخصاً طبيعياً او معنوياً) بشيء من وزير المالية .

اما واجبات المكلف ، فهي :

أ- مراجعة السلطة المالية عند شرائه للعقار ، لذا وقع الشراء بعد اجراء التقدير العام ، وتأثير طبيعة استغلال العقار الذي كان مدرجاً دار مهجورة واصبح دار سكن خاضع للاعفاء .

ب- تبليغ السلطة المالية عندما يتم اشغال العقار الخالي .

هـ- تخيير السلطة المالية اذا زالت اسباب اعفاء العقار .

د- إعلام السلطة المالية اذا بلغت الزيادة في ايراد العقار (١٠٪) فاكثر من ايراده السنوي .

هـ- ان يقوم المكلف بتقديم المعلومات التي تطلبها لجان التدقيق بديوان ضريبة العقار .

و- السماح للجان الكشف باجراء الكشف على العقار .

ز- تقديم تقرير ضريبة العقار الاضافية اذا كان المكلف مشمولاً بها .

ح- تسديد الضريبة في اوقاتها المحددة .

سادساً - لجان التقدير ومراحل الاعتراض

تتولى تقدير ايراد العقارات السنوي لجان تقدير تؤلف في مراكز المحافظات والاقضية والنواحي بالشكل الآتي: (١٤٣)

أ- يؤلف الوزير او من يخوله لجان تقدير بالعدد الذي يراه مناسباً تتكون كل منها مما يلي :

- في مراكز القضية ببغداد والبصرة والموصل والكاظمية : وفي القضاء آخر يعينه الوزير من :

موظف مالي رئيساً

موظف عضواً

وعضوين خبيرين يرجح ان يكون احدهما مهندساً .

في المحافظات من :

موظف مالي يختاره المحافظ في قضاء مركز المحافظة او يختاره القائمقام في سائر الاقضية رئيساً

موظف عضواً

خبيرين عضوين

- يجوز تأليف لجان تقدير في النواحي النائية باقتراح من المحافظ بموافقة السلطة المالية من :

مدير الناحية رئيساً
مزلف عضواً
خبير عضواً

ب- تلتزم لجان التقدير في ارشاد وامكان معينة وتبين ما يتبغي نشره ليستهدي من بيانات تتعلق بجلساتها كلما دعت الحاجة لذلك .

جـ- يتعلق التصالح في اجتماع لجان التقدير بحضور الرئيس وعضوين على ان يكون احدهما من موظفي الحكومة .

وقد نظمت المادة (١٢) من القانون مايلي :

أ- تتخذ قرارات لجان التقدير بالاتفاق او بالاكثرية وترجح الجهة التي فيها الرئيس.

ب- تعلن القرارات مالأ بوقع عليها الحاضرون .

جـ- يحق للجنة التقدير طلب حضور اي من اصحاب العلاقة للاستيضاح منه . وكذلك لها ان تطلب اية معلومات او اوراق ثبوتية .

د- للجنة ان تفوض احد اعضائها بمعاينة العقار او اكثر من وجوه للتحقق للدخول الى العقارات المشمولة بالتقدير ، مع مراعاة حرمة تلك العقارات .

هـ- يتظم رئيس اللجنة واعضائها لجنة التقدير محضراً يقدم الى السلطة المالية يعلن فيه انتهاء اعمال التقدير للمكلفين الاطلاع عليه .

وعلى السلطة المالية ان تتخذ اجراءاً تسريبياً بهذه التقديرات والمكلفين حق الاعتراض خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التبليغ .

اما المكلف الذي يمتنع عن التبليغ ، فعلى المبلغ ان يدرج ذلك على مذكرة التقدير ويشهد شاهدين على امتناع المكلف عن التبليغ .

وتتضمن واجبات لجان التقدير بالآتي : (١١٤)

أ- تقدير الايراد السنوي او القيمة التأجيرية للعقار .

ب- تعيين نوع الاستعمال العقار كأن يكون سكناً او مؤجراً .

جـ- تعيين تاريخ اكمال العقارات المشيدة حديثاً .

د- تثبيت اوصاف العقار ، دار ، سينما ، مخزن ، ..... الخ نظراً لتعلق بعض الرسوم بهذا الوصف مثل رسوم البلدية ، رسوم المجاري .

هـ- تثبيت مدة خلو العقار .

و- التأكد من ان العقار معروض لغير مصالح للانتفاع به .

٢- لجان التحقيق

وهي لجان اعادة النظر في التقدير ، حيث يحق للمكلف والسلطة المالية طلب اعادة النظر في تقدير لجان التقدير امام لجان التحقيق في مركز القضاء المختص وبإلغاء الوزير او من يخوله لجان التحقيق على النحو الآتي .

أ - في القضاء مراكز المحافظات من :

موظف مالي	رئيساً
موظفا .	عضو
خبيرين	عضوين

ب - في القضية الاخرى من :

القائمقام	رئيساً
موظف مالي	عضو
خبيرين في العقارات	عضوين

- لايجوز ان يكون عضو لجنة التقدير عضواً في لجنة التحقيق .

تتخذ قرارات لجان التحقيق بأغلبية الآراء بالنسبة لما هو معروض عليها بالكثرية الآراء ، وعند التساوي يرجح الجانب الذي فيه الرئيس .

الشروط الواجب توافرها في الاعتراض

يقدم طلب الاعتراض الى السلطة المالية قبل موعد ثلاثين يوماً اعتباراً من تاريخ التوزيع ، وعلى السلطة المالية ان تتأكد مما يلي : (م١٩)

أ - التأكد من ان الاعتراض قد وقع خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ ، مع ملاحظة ان يوم التبليغ لايحسب ضمن المدة .

ب- يتضمن طلب الاعتراض تاريخ التبليغ بقرار لجنة التقدير والكشف المتعلقة بالعقار (رقمه ، موقعه ، وصفه ، كيفية انتقاله ، اسماء المدعين المنكرين) مع بيان

اسباب الاعتراض والصور والقرائن التي يمكن الركون اليها .

جـ- يجب ان يكون الاعتراض عن عقار واحد .

د- تحديد تصنيف القيمة المستحقة على العقار خلال فترة ثلاثين يوماً اعتباراً من تاريخ قبول الاعتراض ، والا اهمل الاعتراض ، وعلى ان يصبح قرار لجنة التدقيق نهائياً . ويستثنى من ذلك :

- اذا كان العقار غير مبني او انه مهدوم .

- الاعتراض المتعلق بخضوع العقار للضريبة في الوقت الذي يكون فيه معفياً بالاعفاء كأن يكون دار سكن .. وللمحيل السلطة المالية اعتراض المكلف الا بعد ان تتأكد من توافر هذه الشروط ، وعليه تحويله الى لجنة التدقيق .

وفي حالة اعتراض السلطة المالية على التقدير ترسل صورة من هذا الاعتراض الى المكلف ، وعلى الاخير مراجعة لجنة التدقيق خلال عشرة ايام ، والا قبل ان ثبت اللجنة المعنية في الاعتراض .

كما على السلطة المالية ان تزود اللجنة المذكورة بالمعلومات التفصيلية عن العقار موضوع الاعتراض كمقدار التقدير المعترض عليه وتاريخ التبليغ ورقم العقار ومواقعه ومشخصات وكيفية اشغاله .

هذا وقد حددت المادة (١٨) من القانون صلاحيات لجان التدقيق بالآتي :

أ- لها ان تسمع اقوال الاشخاص اصحاب الخبرة في العقارات .

ب- لها ان تطلب الاوراق التي تراها مفيدة للتوصل الى القرار المناسب ، وتجري التحقيقات اللازمة لذلك .

جـ- القيام بالكشف على العقارات موضوع الاعتراض للتأكد من صلاحية المعلومات والاوراق المقدمة لها .

د- ولها ان تصدر القرارات الآتية :

- رد الاعتراض .

- تعديل التقدير

ان قرار لجنة التدقيق ملزماً للمكلف والسلطة المالية وعليهما العمل به . ولكن لأن قراراتها تعتبر بمثابة جميع المسائل المتعلقة بالاعتراض على التقدير .

٣- ديوان ضريبة العقار

يؤلف ديوان ضريبة العقار بقرار يصدره وزير المالية وينشر في الجريدة الرسمية، ويتشكل من عضوين من الموظفين احدهما قانوني يرأس الديوان ، وثالث من المهندسين المعماريين ، كما له حق تعيين احتياطيا .

يتحقق النصاب القانوني للديوان بحضور جميع اعضائه وتتخذ قراراته بالاتفاق او بالاكثرية الآراء . وعندما تتساوى الاصوات يرجح جانب الرئيس .

واجازت المادة العشرون للمكلف والسلطة المالية مراجعة الديوان في المسائل المتعلقة بتطبيق احكام القانون ، والديوان ان يأمر باعادة تقدير العقار . ويستطيع الديوان :

أ- ان يأمر باعادة تقدير العقار ، ويعمل بهذا التقدير من تاريخ تطبيق التقدير الاصلي .

ب- تكون قرارات الديوان قطعية بشأن المسائل الواقعة ضمن اختصاصه ، وهو تطبيق القانون .

جـ- لاتسمع المحكم اية دعوى تتعلق بتطبيق قانون ضريبة العقار .

ولم يحدد القانون مدة لتقديم الاعتراض للديوان ، غير ان التعليمات العملية تشير الى انها مدة الثلاثين يوماً .

سابعاً- الجباية

أ- تتعلق الضريبة وجباياتها على النحو الآتي :

- تتعلق الضريبة الاساسية في بداية كل سنة وعلى السلطة المالية اخطار المكلف بها .

- على المكلف تسديد الضريبة الاساسية بقسطين خلال السنة تقسيطها يبدأ الاول في ١/كانون الثاني ، والثاني في ١/تموز ويجوز ان تدفع دفعة واحدة .

- تتعلق الضريبة الاضافية في بداية السنة المالية .

- على المكلف ان يسدد الضريبة خلال الفترة من ١/كانون الثاني من السنة المالية لغاية ٣١/حزيران من تلك السنة .

ب- فرض الاضافة القانونية

- عند عدم تسديد الضريبة الاساسية في مكتبها كلاً او جزءاً يضاف لها نسبة (١٠٪) من المبلغ المتبقي .
- عند عدم تسديد الضريبة الاضافية خلال المدة المقررة لتسديدها ، وهي فترة الستة اشهر من السنة التالية لتحققها كلاً او جزءاً فتضاف القائمة القانونية البالغة (١٠٪) اعتباراً من بداية العجز .
- ان الاعتراض لدى لجان التدقيق بديوان ضريبة العقار يوقف سريان الاضافة القانونية حين التقيد النهائي للاعتراض .
- للوزير او من يخوله ان يعفي المكلف من الاضافة كلاً او جزءاً مردوداً ان كانت مدفوعة اذا اقتنع ان التأخر عن دفعها بعذر مشروع .

ج- الاستكشاف المباشر للضريبة

خول القانون الوزير او من يخوله الطلب من المستأجر اذا كان شخصاً او مؤسسة رسمية خصم الضريبة المستحقة على العقار المستأجر وارسالها الى دائرة الضريبة المختصة مع بيان ايضاحات تفصيلية عن العقار التي خصمت ضريبته منها . ويتمتع الجهة التي خصمت الضريبة بصلاحية استقطاعها من بدل الايجار المتفق عليه في عقد الايجار .

د- ابراء المعاملات التصرفية المتعلقة بالعقار

الزمت المادة (٢٤) من القانون جميع الدوائر بعدم ابراء اية معاملة على العقار مالم تتحقق من ان الضريبة المقدرة على المكلف قد سددت بكاملها مستحقة كانت او متحققة وغير مستحقة تمشياً لتسديدها .

الفصل الثالث

الضريبة على العرصات

ظهرت الضريبة على العرصات لأول مرة في العراق بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٤٠، وهي ضريبة على رأس المال التابع غير المستغل اقتصادياً . وقد تتعدل تسمية القانون بمضمون القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٤٢ ، ثم اعيدت الضريبة بتاريخ ١٩٤٧/٩/٢ وبقيت لغاية ١٩٥٠/٣/٣١ ، حيث الغيت بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٥٠ .

وفرضت هذه الضريبة بالقانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٦٢ واصبحت نافذة اعتباراً من ١/حزيران/١٩٦٢ ، وقد خضعت بموجبه الاراضي المعدة للبناء وغير المبنية للتسريبة .

ويقصد بالعرصة قطعة الارض الواقعة بين ابنية وجميعها عرصات (عراص) . وهي الاراضي غير المشيد عليها بناء لاغراض السكن او لاي غرض من اغراض الاستثمار او غير مستغلة اقتصادياً .

اولاً – وعاء الضريبة

حدد قانون ضريبة العرصات رقم (٣٦) لسنة ١٩٦٢ والتعليمات عدد (٤) لسنة ١٩٦٢ العرصة ، بانها الارض الواقعة ضمن حدود امانة بغداد والبلديات في مراكز الالوية (المحافظات) والاقضية والنواحي سواء كانت الارض مساوكة او موقوفة او مفروزة له لطابو او ممنوحة باللزمة وذلك اذا لم يكن مشيداً عليها بناء صالح لاغراض السكن او لاي غرض من اغراض الاستثمار وغير مستغلة اقتصادياً .

وبذلك فان العرصة هي :

أ- الارض الواقعة ضمن حدود امانة بغداد والبلديات في مراكز المحافظات والاقضية والنواحي .

ب- مساوكة او مفروزة بالطابو او ممنوحة باللزمة او موقوفة

ج- لم يشيد عليها بناء صالح للسكن او لاي غرض من اغراض الاستثمار .

د- غير مستغلة اقتصادياً

واضافت التعليمات المالية عدد (٤) لسنة ١٩٦٢ م/٢ ، ان العرصة هي كل ارض خالية من البناء بسواء كانت مسورة او غير مسورة علما تكون مستقلة يستدها وتقع داخل حدود امانة العاصمة والبلديات في مراكز المحافظات والاقضية والنواحي ، سواء كانت مملوكة او موقوفة او مقرضة بالطابو او ممنوحة بالزمة .

وبذلك تشمل العرصة بـ :

أ- اليساتين والاراضي الشجرية التي يجاز تقسيمها وقطع اشجارها وفق القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٦٠ .

ب- الاراضي التي يباشر بتشييد بناء عليها ، وذلك الى تاريخ اكمال تشييد البناء وفقاً لما تبينه لجان تقدير ضريبة العقار .

جـ- العقارات المتهدمة غير الصالحة للسكن او لاي غرض من اغراض الاستثمار .

د- الاراضي التي يؤجرها اصحابها لبناء بيوت طينية او اكواخ او صوانات .

لقد اجاز القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦٠ تقسيم البساتين والاراضي الشجرية التي تملح اراضيها . وقد الغت الفقرة (٦ - د) من المادة الاولى من الفقرة (أ) من المادة (٤٤) من قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣٦ وحلت بمحلها النص الاتي :

(لايجوز تقسيم البساتين والاراضي الشجرية ضمن حدود البلديات الى قطع لاغراض البناء ، ولايجوز قطع الاشجار منها الا بعد استحصال قرار من المجلس البلدي وبمصادقة وزير البلديات وعلى ان تصادق قرارات مجلس امانة العاصمة في ذلك من قبل مجلس الوزراء ...)[١١٦]

هذا مع العلم ان القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٣٦ قد الغته المادة (١٠٠) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ محيث نصت على مايلي :

(يلغى قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣٦ وتعديلاته ويلغى الانظمة والتعليمات الصادرة بموجبه فاقتضت الضرورة لعمل عالم تتعارض واحكام هذا القانون الى ان تستبدل بغيرها)[١١٧] .

ازاء هذا التداخل في النصوص المنظمة لمفهوم العرصة وجد المشرع الضريبي ان من الضروري ان يقدم ايضاحاً واقياً للعرصة ضمنه في المادة الثالثة من التعليمات الثانية عدد (٤) لسنة ١٩٦٢ حدد فيه الاراضي التي لايمكن اعتبارها عرصة .

وقد حددت الفقرتان الثانية والثالثة من التعليمات الأراضي التي تفرض عرصة مخاصمة الضريبة بالآتي :

1 – إذا كانت مستثمرة استثماراً عقارياً بتشييد دار سكنية للسكن أو بتشييد عمارة تحتوي على شقق .

ب– إذا كان مشيداً عليها بناء يصلح للاستغلال التجاري أو الصناعي كالمكاتب والمحلات (بما فيها محلات تصليح السيارات –الكراجات) ودور السينما والنوادي والملاهي والمقاهي والفنادق والمطاعم والحانات والاسكلات والحمامات والفنادق والأسطبلات ...

جـ– إذا كانت مستثمرة فعلاً لأغراض الزراعة وغير مفسدة لأن يزرعها .

د – إذا كانت مغروسة نخيلاً أو أشجاراً وغير مبان مقيمة وقطع تشجيرها وفقاً لأحكام قانون إدارة البلديات رقم ٨٨ لسنة ١٩٢٠ المعدل بالقانون رقم (١٢٦) لسنة ١٩٦٠ في حالة توفر الشروط الآتية :

١– أن تكون قطعة الأرض مستقلة بستنها ومغروسة نخيلاً أو كروماً أو أشجار حمضيات أو فواكه أو أشجاراً أخرى لا يقل معدل عددها عن (٤٠) شجرة في الدونم الواحد تسقيها على الأقل مرتين .

٢– توفر العناية بالبستان أو الأراضي المشجرة من قبل أصحابها من خلال تهيئة وسائط الري والأيدي العاملة وما تحتاجه من لوازم ومعدات زراعية .

٣– عدم استغلالها لغير الأغراض الزراعية كمخازن أو أماكن للصناعات المتنوعة أو البيوت الطينية .

فإذا توفرت الشروط الواردة من التعليمات حقاً لمجلس القضاء يتحديد قيمة العرصة التي تخضع للضريبة من عدمه بناء على الكشف الذي تجريه ، وإن قرارها يخضع للاعتراض عليه لدى لجان التدقيق ، وتخضع قرارات الأخيرة للاعتراض لدى ديوان ضريبة المقار .

ثانيا : سعر الضريبة

١/ الضريبة الأساسية

حددت المادة الثالثة من قانون ضريبة الدمغات رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٢ المعدل سعر ضريبة الدمغة النسبية (٢٪) من قيمتها المقدرة ، وتتم جبايتها من المكلف خلال السنة المالية التي تستحق فيها .

وله سعر الضريبة الأساسية بمراحل حدة ، هي :

أ- مراحل سعر الضريبة

١٪ واحد من المائة من ١/١/١٩٦٢ لغاية ٣١/١٢/١٩٧٠

٥٪ خمسة من المائة من ١/١/١٩٧٠ لغاية ٣١/١٢/١٩٧٠

٢٪ اثنان من المائة من ١/١/١٩٧٠ ولحد الآن

ب- تفرض الضريبة بعد مراعاة الاعفاءات الواردة في القانون .

جـ- تطبق احكام قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل في الأمور المتعلقة بـ :

- تقوم لجان تقدير العقار بتقدير قيمة العرصة .

- الاعتراض وحقه لدى لجان التدقيق ، وكذلك لدى ديوان ضريبة العقار .

- جباية الضريبة المتحققة

- جميع الأمور الأخرى المتعلقة بتطبيق احكام هذا القانون مالم ينص على خلاف ذلك .

٢/ الضريبة الاضافية

فرضت هذه الضريبة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المرقم ٢٢٤ لسنة ١٩٧٧ . المعدل للقرار ١٦٥ لسنة ١٩٩٤ وكان تفصيل العرصات كالاتي :

أ- العرصات غير القابلة للافراز

وتشمل العرصات غير القابلة للافراز المستثناة من الاستملاك من حيث مساحتها والتمتع غير المشيدة المسجل المرقمة في دوائر التسجيل العقاري للاغراض السكنية

لو الصرائبية الأخرى (وان اشترت سنداتها الى انها ارض زراعية) الواقعة ضمن حدود المرحلة قيد التنفيذ من التصاميم الأساسية ، وتفرض عليها ضريبة خاصة اضافة الى ضريبة العرصات بنسبة (٥٪) من قيمتها المقدرة لأغراض ضريبة العرصات. وكذلك قطعتين سكنيتين في العراق فلن تخلص على ان لاتزيد مساحة القطعة الواحدة على (٦٠٠) م٢ ، وفي حالة الشيوع تفرض الضريبة الاضافية على مجموع السهام التي تزيد على مساحة قطعتين سكنيتين .

وقد جرى تحديد سريان هذه الضريبة الاضافية اعتباراً من ١٩٧٨/١/٦ على المشمولين بها بنسبة (١٠٪) سنوياً .

ب- العرصات القابلة للافراز

لجاز القرار المذكور القرار الاراضي المملوكة للاشخاص الطبيعية او المعنوية الخاضعة التي تشير سنداتها الى انها ارض غير زراعية اذا كانت واقعة ضمن حدود المرحلة قيد التنفيذ من التصاميم الأساسية ، بحيث لايتعارض مع الاستعمالات وتخضع لتصنيف الضريبة الاضافية المنصوص عليها في القرار .

وبناء على ذلك تفرض ضريبة العرصات الاضافية على النحو الآتي :

العرصات القابلة للافراز	العرصات غير القابلة للافراز
١٠٪ لسنة ١٩٧٨	٥٪
١٢٪ لسنة ١٩٧٩	٦٪
١٤٪ لسنة ١٩٨٠	٧٪
١٦٪ لسنة ١٩٨١	٨٪

وهكذا يستمر تصاعد الضريبة حسب السنوات . وتقوم لجان التقدير باجراء الكشف وتقدير تلك العرصات، وذلك حسب النسب المتصاعدة استناداً لتلك التقديرات. كما يترتب سريان الضريبة المتصاعدة من تاريخ تسجيل الافراز في دوائر التسجيل العقاري.

هذا وقد تم تحديد امانة العاصمة او البلديات التابع لها موقع الارض والبيانات بتزويد دوائر التسجيل العقاري بخرائط ومراحل المرحلة قيد التنفيذ مصدقة .

واخبارها بأي تغيير أو تعديل يطرأ عليها ، ويجب تسجيل ذلك تقييد الجهات المذكورة على الأرض او البصفان باقامة ضمن النطاق قيد التنفيذ من التصاميم الاساسية لذا طلب منها ذلك (١١٨) .

ويتعهد بالافراز تجزئة الوحدة العقارية إلى جزأين او اكثر بعد ان يصبح اي منهما في حقوق الملكية العقارية . وقد حدد قانون التسجيل العقاري شروط الافراز بالآتي : (١١٩)

أ - ان يكون الافراز خاصاً فعلاً في الوحدة العقارية .

ب - ان يكون لكل جزء مفرز وحدة عقارية مستقلة بموقعها وحدودها ولها اوصاف ومميزات الوحدة العقارية .

ج - ان يرتبط الافراز الى مخطط مفرز يقران صحتها امانة العاصمة .

ومقتضى الشروط أعلاه ، ان الافراز واقع فعلاً ، وذلك من خلال وضع سياج او حائط بين المفروزات ، اما اذا كان المطلوب افراز ارضاً واريد افرازها الى الطبع سيكتفي بتعيين تشجير الطرق والشوارع والساحات على الأرض حسب تصميم الافراز المصدق من البلدية يعقد في الأرض (كرض) بعمق وعرض يؤديان الى اظهار معالم الافراز العيان مع وضع الأوتاد او صبات كونكريتية في اركان (البلوكات) او الاجزاء المفروزة يشكل يمكن بواسطتها تفريق كل من الوحدات المفروزة عن الأخرى (١٢٠) . كما يتوجب الابقاء على ميزات الوحدة العقارية بكل جزء مفرز بحيث تتوفر في كل مفرز الصفات الواجب توفرها في المفرز الآخر من حيث امكانية الاستعمال والاستخدام .

ثالثاً - الاعفاءات :

١/ الاعفاءات الاجتماعية :

أ - تعفى عرصة واحدة لكل مكلف لاتزيد مساحتها او حصته الشائعة فيها على (٨٠٠) م٢ . وتستوفى الضريبة عما يزيد على ذلك ، ويكلف تعيين العرصة او الحصة التي يطلب تقدير الاعفاء فيها (١٢١) .

وحددت التعليمات المالية عدد (٤) لسنة ١٩٦٢ الخاصة بتطبيق قانون ضريبة العرصات رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٢ المعدل الشروط الواجب توفرها لمنح الاعفاء ، وهي :

١ - ان لايملك المكلف ولازوجته دار سكني على وجه الاستقلال . ويعد من قبيل دار السكن الدار المشيدة على قطعة ارض (بالمساطحة) او المستغلة لدار حكومية او عن طريق الجمعيات او بموجب مشاريع الاسكان .

أ - لاتشمل الحصة الشائعة في دار سبق الاعفاء بالنسبة للمكلف .

ب- تعلق المكلف لبناية ذات شقق تصلح للسكن .

جـ - يكون الاعفاء (استناداً للفقرتين السابقتين) على ان لا تزيد المساحة على (٨٠٠) م٢ وتخضع للضريبة الاساسية على مازاد على ذلك .

د - لاتعفى العرصة التي يمتلكها شخص معنوي غير مشمول بالاعفاء بالنسبة لقانون ضريبة العرصات الفارغة او اي قانون آخر يحل على ذلك مثل قانون الاستثمار الصناعي .

هـ- يحق للقاصر اليتيم الفاقد اباه التمتع بالاعفاء ولغاية بلوغه سن الرشد فيصبح مكلفاً . وكذلك الحال اذا تبع مبسور الحال فيعفى من الضريبة اسوة بالبالغ سن الرشد .

و - لمكلف الحق في تعيين العرصة أي الحصة التي يطلب اسوائها بالاعفاء في البيان الذي يقدمه الى السلطة المالية وفق احكام المادة الخامسة من قانون ضريبة العرصات .

وبناء عليه فان العرصات المعفاة هي :

- عرصة دار سكن المكلف او حصته الشائعة التي لاتتجاوز ٨٠٠ م٢ .

- عرصة ليتيم القاصر الفاقد لأبيه حتى بلوغه سن الرشد .

- عرصة ليتيم مبسور الحال ويعامل معاملة المكلف الاعتيادي .

ب- الاعفاء من الضريبة الاضافية . حيث اعفيت قطعتان لاتتجاوز مساحة كل منهما (٦٠٠) م٢ من مجموع الحصة الشائعة للمكلف في قطعتين سكنيتين (١٢٠٠) م٢ . وقد عدت المساحة بحيث اصبحت (١٢٠٠) م٢ للمكلف التي يمتلك قطعتين سكنيتين وتفرض الضريبة الاضافية على مازاد على ذلك .

غير ان الضريبة الاضافية قد الغيت اعتباراً من ١٩٩٤/١٠/٣ سواء كانت مفروضة على الاراضي القابلة للاستملاك او غير قابلة للاستملاك على ان لاتعيد المبالغ المدفوعة قبل تاريخ الالغاء (١٣٢) .

جـ- الاعفاءات الدائمة الأخرى :

- العرصات العائدة للدوائر الرسمية وشبه الرسمية .

- العرصات غير المجهزة التي تعود ملكيتها او حقوق منفعتها او اية حقوق فيها الى مديرية الأوقاف العامة وتشملها مكلفاً بدفع الضريبة عنها .

العرصات الخاصة بمحلات العبادة والمدارس والجمعيات والنقابات .

د- العرصات المستوفاة عنها الضريبة مدة (١٥) عاماً :

يتوقف استيفاء الضريبة المنصوص عليها في المادة الثالثة من قانون ضريبة العرصات رقم (٢٦) لسنة ١٩٦٢ المعدل ، والمادة الأولى من القانون رقم (٦٨) لسنة ١٩٦٤ (التعديل الرابع لقانون ضريبة العرصات) التي تنص على توقف استيفاء الضريبة بعد مرور (١٥) سنة من تاريخ تملكها ، وسريان هذا الحكم على العرصة الخاضعة للضريبة قبل نفاذ قانون التعديل المشار اليه (١٢٣) .

ويقصد بذلك ان العرصة التي ستنتهي عنها الضريبة لمدة (١٥) سنة اعتباراً من تاريخ تملكها تعفى من الضريبة بعد ذلك التاريخ . وقد اوضح احكام الهيئة العامة للتشريع (١٢٤) ذلك بقوله :

أ- ايقاف سريان الضريبة على العرصة او الحصة الشائعة بعد مرور (١٥) سنة من تاريخ تملكها بموجب سند التسجيل العقاري محرر باستشهاد من دائرة التسجيل العقاري وعدم تغيير ملكيتها ، ويشمل ذلك العرصات الخاضعة للضريبة قبل نفاذ هذا القانون ، ولا تستورد الجهات المدفوعة سابقاً .

ب- في حالة اقتران (القسمة) اي عدد من العرصات فان تاريخ تملك العرصة يكون اساساً في احتساب مدة اعفائها من الضريبة .

جـ- في حالة توحيد عدد من العرصات فان تاريخ التوحيد الأخير هو الأساس في احتساب ايقاف سريان الضريبة .

٢/ الاعفاءات الاقتصادية

أ- العرصات المعفاة بموجب قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط

رقم (٢٥) لسنة ١٩٩٦ . حيث اعفى المشروع المتعامل على المبالغ التأسيس من جميع الضرائب والرسوم المفروضة عليه .

ب- العرصات التي يتعذر افرازها او التصرف بها بسبب قانوني . وقد اكد ذلك اعمام الهيئة العامة للضرائب (٢٢٥) ، حيث طلب بموجبه تنفيذ ماجاء بكتاب مجلس الوزراء المرقم ١٤٤ في ١٩٩٤/١٢/٨ المتضمن ايقاف اجازات البناء على العرصات الواقعة داخل حدود امانة بغداد والبلديات اعتباراً من ١٩٩٤/٦/٢٩ وحتى اشعار آخر مما تعذر على مالكي العرصات التصرف بعرصاتهم بالبناء عليها .

جـ- العرصات الواقعة في حي الغدير في محافظة بغداد المباعة من الحكومة لمدة خمس سنوات اعتباراً من تاريخ تسجيلها باسم المشتري في دائرة التسجيل العقاري .

٣/ الاعفاءات السياسية

اعفى القانون العرصات العائدة لحكومات اجنبية بشروط المقابلة بالمثل . وهذا الاعفاء يتطلب عقد اتفاق بين العراق وتلك الدول لتثبيت هذا الاعفاء .

رابعاً:- تقدير الضريبة وجبايتها .

تضمن الباب السابع من قانون ضريبة العرصات على مايلي : (تطبق احكام قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ وتعديله في جميع الامور المتعلقة بتقدير قيمة العرصة وجباية الضريبة والاعتراض والتدقيق وعدا ذلك فالقانون هو المرجع في جميع الامور الاخرى المتعلقة بتطبيق احكام هذا القانون مالم ينص فيه على خلاف ذلك) .

ان دراسة التعليمات المثلية عدد (٤) لسنة ١٩٦٢ المعدلة تبين الفرق بسيط وجود اختلافات في الاساليب والطرق المتبعة للتقدير والجباية المتعلقة بضريبة العقار عنها في ضريبة العرصات سوى اضافة مرجعان تشير الى لجنة التقدير ترشح دائرة التسجيل العقاري في المنطقة للاستدلال على مواقع العرصة وتحديد مساحتها في حالة عدم تطابقها في المستندات الرسمية . وتبقى الاحكام والتطبيقات معمولاً بها كما هو الحال في قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ وتعديلاته .

هوامش الباب الثاني

١- الوقائع العراقية عدد ١٧٧٣ في ١٩٣٩/٨/٧

٢- الوقائع العراقية عدد ٤٨٢٨ في ١٩٥٦/٧/٢

٣- الوقائع العراقية عدد ٩٨٤ في ١٩٥٩/٩/٢٣

٤- الوقائع العراقية عدد ٢٩٩٧ في ١٩٨٣/١٢/٢٤

٥- الوقائع العراقية عدد ٢٩٨٧ في ١٩٨٤/٤/٣

٦- تقي الدوسواسي ، شرح قانون ضريبة الدخل ، محاضرات القيت في دورة اعداد المخمنين ، مركز التدريب الثاني والعشرون ، آب ١٩٨٢ ، ص ٥٩ .

٧- قرار محكمة التمييز رقم ٥٢/١٦ تاريخ ١٩٥٢/٦/٣١

٨- تقي الدوسواسي ، المصدر السابق ، ص ١٧٥ - ١٧٦

٩- مسنون الشجلي ، معجم المصطلحات التجارية والمصرفية ، بغداد ١٩٨٤ ، ط٢ ، ص ١٢ .

١٠- المصدر السابق ، ص ١٣٠ - ١٣١

١١- ضريبة مديرية الدخل العامة ، مجموعة القرارات التمييزية الصادرة من محكمة تمييز العراق ولجان التدقيق ، بغداد ١٩٧٩ ، ص ٢٦-٣٣

١٢- د. اياد عبد الجبار ملوكي وآخرون ، التشريعات الضريبية والتجارية ، بغداد ١٩٨٨ ، ص ٣٤٣ - ٣٤٥

١٣ مديرية ضريبة الدخل العامة ، المصدر السابق ، ص ٣٣-٣٤

١٤ انظر هذا النص لأول مرة في القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٧٦

١٥- مصطفى مجيد ، شرح قانون التسجيل العقاري ، رقم ١٣ لسنة ١٩٧١ ، ط٢ ، بغداد ١٩٧٢ ، ص ٩٠ - ٩١

١٦- تتشكل هذه اللجنة بموجب القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٧٦ قانون تقدير قيمة العقار وتتألف من ممثل من دائرة التسجيل العقاري وممثل من الهيئة العامة للضرائب وصاحب العلاقة ، وتكون قراراتها خاضعة للاعتراض عليها خلال سبعة أيام من تاريخ القرار ، ثم يعاد الكشف من قبل لجنة أخرى ويكون قرار الأخيرة قطعياً .

١٧- مديرية ضريبة الدخل العامة ، شرح تعليمات نقل ملكية العقار ، بغداد ١٩٧٩ ، ص ١٥ - ١٦

١٨- الوقائع العراقية ، عدد ٢٦٦٠ في ١٩٧٧/٧/٢٢

١٩- مديرية ضريبة الدخل العامة ، كتابها رقم ٣٩/٨٣، ١٧٠ في ١٩٧٧/٧/٢٤ المنشور في كتاب شرح تعليمات نقل ملكية العقار وبمناقصه ، بغداد ١٩٧٩ ، ص ٩١

٢٠- مديرية ضريبة الدخل العامة ، تعليمات رقم (٣) لسنة ١٩٨٣ ، حول كيفية استقطاع ضريبة الدخل بطريقة الاستقطاع المباشر .

٢١ : المصدر السابق

٢٢- تعليمات رقم (٣) ١٩٨٣

٢٣- المصدر السابق

٢٤- مديرية ضريبة الدخل العامة ، مجموعة التعليمات والمذكرات الخاصة بتطبيق قانون ضريبة الدخل رقم ٩٥ لسنة ١٩٥٩ المنشورات ١٩٥٩ - ١٩٧٩ ، بغداد ١٩٨٠ ، ص ٦١٢ ، والكتاب رقم ٣/ ٥٣٩٢ في ١٩٧٦/١٢/١٢

٢٥- مديرية ضريبة الدخل العامة ، مجموعة القرارات الضريبية الصادرة من محكمة تمييز العراق ، المصدر السابق ، ص ٩٠ - ٩١

٢٦- المصدر السابق ، ص ٢٤١

٢٧- الفقرة (٣) من المادة الأولى من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢

٢٨ الفقرة (١) من المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢

٢٩- الفقرة (١) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ وقانون ضريبة الأراضي الزراعية رقم ٦٠ لسنة ١٩٦١

٣- الفقرة (٢) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل ، وقانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩

٣١- الفقرة (٥) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٢- الفقرة (٦) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٣- الفقرة (٩) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٤- الفقرة (١٨) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٥- الفقرة (٢٠-أ) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٦- الفقرة (٢٠-ب) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٧- الفقرة الملحقة الى المادة (٢٠) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل بموجب المادة الأولى من قانون التعديل رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤

٣٨- الفقرات (١ و٨ و ١٢ و٢٦) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٣٩- الفقرات (٤ و٧ و ١٠) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٤٠- الفقرات (١١و١٢ و ١٣ او ٢٤) من المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل

٤١- الوقائع العراقية عدد ٣٣٦٨ في ١٩٩١/٨/٢٦

٤٢- الوقائع العراقية عدد ٣١٧٣ في ١٩٨٧/١٠/٢٦

٤٣- القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤ ، قانون تعديل قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢

٤٤- الفقرات (٢٠١) من المادة السادسة من قانون ضريبة الدخل

٤٥- الفقرة (٥) من المادة السادسة من قانون ضريبة الدخل

٤٦- د. احمد نور ، مبادئ المحاسبة الضريبية من الناحية التطبيقية ، مؤسسة شباب الجامعة ، الأسكندرية ١٩٧٢ ، ص ٢٢٧

٤٧- د. زكريا محمد بيومي ، ضريبة الدخل في التشريع السوداني ، الاسكندرية ١٩٧٤ ، ص ٥٠٦

٤٨- تقي قاسم السراج ، المصدر السابق ، ص ٢٤٨

٤٩- الفقرة (أ) من المادة الثانية المعدلة بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤

٥٠- الفقرة (ب) من المادة الثانية من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤

٥١- الفقرة (جـ) من المادة الثانية من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٤

٥٢- الفقرة (٢) من المادة الثامنة من القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل

٥٣- الموجودات الثابتة: تلك الموجودات ذات الطبيعة الدائمة نسبياً والمستخدمة لقيام باعمال المنشأة وليس للمتاجرة بها . فبعض الموجودات تعد ثابتة في منشأة الا انها متداولة في منشأة اخرى . حيث ان طبيعة عمل المنشأة هو الذي يحدد الموجودات ثابتة او متداولة .

٥٤- د. زكريا محمد بيومي ، المصدر السابق ، ص ١٤٢ .

٥٥- الموجودات الثابتة غير النقدية هي :-(١) الموجودات الثابتة الخاضعة للاطفاء في القيمة مثل حقوق النشر وحقوق الاختراع . (٢) الموجودات الثابتة غير الخاضعة للإطفاء في القيمة مثل العلامة التجارية وشهرة المحل .

٥٦- نظام الاقدار والأطفاء لقطاع الخاص والمختلط والتعاوني رقم (٩) لسنة ١٩٩٤ (الوقائع العراقية عدد ٣٣٤٢ في ١٩٩٤/١٠/٢٤) . اما بموجب الدولة (القطاع الاشتراكي) فيطبق عليها التنظيم المحاسبي الموحد .

٥٧- الفقرة (٥) من المادة الثامنة من قانون ضريبة الدخل

٥٨- د. زكريا محمد بيومي ، المصدر السابق ، ص ١٤٩

٥٩- مديرية ضريبة الدخل العامة ، الوزارات ومكملة التمييز ، المصدر السابق ، ص١٢١ - ١٢٢

٦٠- الفقرة (٦) من قانون ضريبة الدخل

٦١- الفقرة (٧) من المادة الثامنة من قانون ضريبة الدخل

٦٢- د. صالح عجينة ، ضريبة الدخل في العراق ، القاهرة ، ١٩٦٥

٦٣- الفقرة (٨) من المادة الثامنة من قانون ضريبة الدخل

٦٤- الوقائع العراقية عدد ٢٩٧٥ في ١٩٨٤/٩/٣

٦٥- يعكس سلوك القانون رقم (٨٥) لسنة ١٩٨٦ الذي حددها بنسبة (٥٪) من دخل المكلف الطبيعي و(٢٪) من دخل الشخص المعنوي .

٦٦- الفقرة (٩) من المادة الثامنة من قانون ضريبة الدخل

٦٧- الفقرة (١٠) من المادة الثامنة من قانون ضريبة الدخل

٦٨- الطبيعة عدد (٢) لسنة ١٩٨٣

٦٩- مديرية ضريبة الدخل العامة ، مجموعة التعليمات والمناشير الخاصة بتطبيق قانون ضريبة الدخل . المصدر السابق ، ص ٧٧٢

٧٠- الهيئة العامة للضرائب ، الكتاب رقم ٢٦٦٧٣/٣٩ في ١٩٧٨/٤/٢٠

٧١- المادة (١١) من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٧ ، والمادة (٩) من القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٣٩

٧٣ - المادة (٣) من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩١

٧٣ - يشير نص المادة (٩) قبل تعديلها الى السماح بتنزيل الرواتب والمخصصات والاكراميات للمدير المفوض بمبالغ ثلاثة الاف دينار ، وعندما يتولى ادارة الشركة اكثر من مدير واحد يجب ان لايزيد المبلغ على عشرة الاف دينار على ان لايسمح بتنزيل اكثر من ثلاثة الاف دينار لكل منهم

٧٤- المادة العاشرة من قانون ضريبة الدخل

٧٥- المادة العاشرة عشرة من القانون ضريبة الدخل

٧٦- قرار محكمة التمييز في القضية ٩ / ضريبية / ١٩٥٨ في ١٩٥٨/٦/٩ ، المحامي تقي الوسواسي ، المصدر السابق ، ص ٩٨٦

٧٧- الهيئة العامة للضرائب ، الكتاب الاحصائي لسنة ١٩٨٥ ، ص ٤٩

٧٨ - انظر وعاء الضريبة

٧٩- الهيئة العامة للضرائب ، الكتاب السنوي لسنة ١٩٨٥ ، ص ٣٦، ٣٨

٨٠ الهيئة العامة للضرائب ، الكتاب السنوي لسنة ١٩٩٠ ، ص ١٤٦

٨١- تقي الوسواسي ، المصدر السابق ، ص ٢٩١

٨٢- المصدر السابق ، ص ٢٨٦

٨٣- د. صالح عجينة ، المصدر السابق

٨٤- الهيئة العامة للضرائب الكتاب السنوي لسنة ١٩٩١ ، ص ١٢٤

٨٥ د. صالح عجينة ، المصدر السابق ، ص ٥٠٦

٨٦ انظر : الفحص الضريبي لاحقاً

٨٧- انظر : الوعاء الضريبي

٨٨ - المادة الثالثة من قانون ضريبة الدخل

٨٩- المادة (٩) من القانون رقم ٧٧ لسنة ١٩٩٤

٩٠- انظر الفقرة ١/١٢/١٠

٩١- المادة الاولى (٢٦) من قانون ضريبة الدخل

٩٢- المادة (٥) من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٤

٩٣ د. صالح عجينة ، المصدر السابق ، ص ٤٠٧

٩٤- الفقرة أولاً من المادة (١٧٠) من قانون الشركات رقم ٣١ لسنة ١٩٨٣ المعدل

٩٥- المادة (٥٥) من قانون ضريبة الدخل

٩٦- يقصد بالواجبات المبالغ التي تقبضها السلطة المالية من المكلف زيادة عما ترتب عليه ، وتقرر رده اليه

٩٧- الفقرة (٢) من المادة (١٩) من قانون ضريبة الدخل

٩٨- الفقرة (٣) من المادة (٥٠) من قانون ضريبة الدخل

٩٩- المادة (٥١) من قانون ضريبة الدخل

١٠٠- المادة (٥٢) من قانون ضريبة الدخل

١٠١- الفقرة (أ) من المادة الأولى من قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩

١٠٢- هشام محمد صفوت العمري، الضرائب على الدخل، بغداد، مطبعة اتحاد ، ١٩٨٩، ص ١٥٢

١٠٣- المصدر السابق، ص ٤٤

١٠٤- المادة الثانية من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩

١٠٥- هشام محمد صفوت العمري، المصدر السابق، ص ١٦٧-١٧٦، عبد الرزاق الصباغ، الضرائب العقارية، محاضرات في دورة اعداد المفتشين، مركز التدريب المالي والمحاسبي، تموز ١٩٨١، ص ٤٥-٦٠.

١٠٦- الفقرة (أ) من المادة الاولى من قانون ضريبة العقار

١٠٧- الفقرة (٦) من المادة الاولى من قانون ضريبة العقار

١٠٨- التعليمات المالية عدد ٧ لسنة ١٩٦٦، والتعليمات عدد ٢ لسنة ١٩٦٩، وعدد ٦ لسنة ١٩٦٢ الصادرة بموجب قانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقانون رقم (١٩) لسنة ١٩٧١، وقرار مجلس قيادة الثورة رقم ٥٢٠ في ١٩٨٧/٧/٢٠

١٠٩- الفقرة (٣) من المادة الثالثة من القانون

١١٠- الفقرة (٤) من المادة الرابعة من القانون

١١١- المادة الثامنة من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨١.

١١٢- الفقرتان (٦ و٧) من المادة الثالثة من القانون

١١٤ - المادة (٦٢) من قانون ضريبة الدخل المعدل
١١٤- عبد الرزاق عبد العزيز الصائغ ، المصدر السابق ، ص ٦٨
١١٥- المصدر السابق ، ص ٧١-٧٢
١١٦- الوقائع العراقية عدد ٤٣١ في ١٩٦٩/١/٢٩
١١٧- الوقائع العراقية عدد ١٠٢٣ في ١٩٦٤/١١/٢٢
١١٨ - التعليمات المالية عدد (١) لسنة ١٩٧٨
١١٩ - المادة (٢٨٣) من قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١
١٢٠- مصطفى سعيد المصدر السابق ، ص ٢٨١ .
١٢١- القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٩٤ ، التعديل الرابع لقانون ضريبة الدخل رقم (١٦) لسنة ١٩٨٢ المعدل .
١٢٢ قرار مجلس ادارة الشركة رقم (١٦٥) في ١٩٩٤/٩/٢٥ .
١٢٣- القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٩٤ المنشور في الوقائع العراقية رقم ٣٥٣٠ في ١٩٩٤/١٠/٣ .
١٢٤- الهيئة العامة للضرائب ، المساهمة ، المرقم ع/١/د/١٠/٦٢٢٦ في ١٩٩٥/١/٣٠ .
١٢٥- الهيئة العامة للضرائب ، الاعلام المرقم ٢٢٤٥ في ١٩٩٥/١/٣٠ .

المصادر

أولاً - المصادر العربية

١- برکات عبد الکریم وحامد دراز ، مبادئ الاقتصاد العام ، الاسکندریة ، مؤسسة شباب الجامعة ، ١٩٧٣ .

٢- بیرمستیفو ، المبادئ العامة في التشریع المالي ، مطبعة دار القلم ، موسکو (بدون تاریخ) .

٣- سوسي زکریا سمعان ، ضریبة الدخل في التشریع السوداني ، الاسکندریة ، ١٩٧٤ .

٤- جامع السید ، علم المالیة العامة ، مکتبة وهبة ، القاهرة ، ١٩٦٥ .

٥- جامع احمد ، الاقتصاد الاشتراکي ، دراسة نظریة تحلیلیة ، دار النهضة العربیة ، القاهرة ، ١٩٦٩ .

٦- الجرهري ، محمد حافظ ، اقتصادیات المالیة العامة ، دار المعهد الجدید ، القاهرة ، ١٩٦٧ .

٧- الجمل ، محمد حسین ، اصول المالیة العامة ، القاهرة (ب . ت) .

٨- حلیمش عادل احمد ، اقتصادیات المالیة العامة ، مؤسسة الثقافة الجامعیة ، الاسکندریة ، ١٩٨٤ .

٩- حلیمش عادل احمد ، الاقتصاد الاشتراکي ، مؤسسة الثقافة الجامعیة ، الاسکندریة ، ١٩٧٢ .

١٠- حجار ، محمد حسن ، مبادئ المالیة العامة ، المکتب المصري الحدیث ، الاسکندریة ١٩٦٨ .

١١- الدوري ، نبیل ، التخطیط في الاقتصادات المختلفة ، مؤسسة الثقافة الجامعیة ، الاسکندریة ١٩٧٢ .

١٢- السید عطاف ، مستشار ، في النظریة العامة للتخطیط الکلي ، معهد التخطیط القومي ، القاهرة ١٩٦٦ .

١٣- شافعي ، محمد زکي ، التنمیة الاقتصادیة ، دار النهضة العربیة ، القاهرة ١٩٦٨ .

١٤- شقیر ، محمد نجیب ، علم المالیة العامة ، مکتبة النهضة العربیة ، القاهرة ١٩٥٧ .

١٥- الشیخ ، رمضان ، المالیة العامة ، دار النهضة العربیة ، القاهرة ١٩٦٦ .

١٦- السنتيني ، عبد الرزاق ، الضرائب الاتفاقية ، محاضرات القيت في دورة اعداد المتمرنين ، مركز التدريب المالي والمحاسبي ، بغداد ١٩٨٧ .

١٧- مصطفى ، عاطف ، مبادئ المالية العامة ، مكتبة وهبة ، القاهرة ١٩٦٤ .

١٨- الجنابي ، طاهر ، دراسات في المالية العامة ، مطابع التعليم العالي ، بغداد ١٩٩٠ .

١٩- الفرعي ، محمد عبد الله ، مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي ، مطبوعة لجنة التالية ، والترجمة ، القاهرة ١٩٣٨

٢٠- عبيدة صداع ، ضريبة الدخل في العراق ، القاهرة ١٩٦٤ .

٢١- الفرعي ، هشام محمد صفوت ، الضرائب على الدخل ، مطبعة الجامعة ، بغداد ١٩٨٩ .

٢٢- هالي ، كمال ، مبادئ الاقتصاد المالي ، مطبعة جامعة دمشق ، دمشق ١٩٦٨ .

٢٣- الكعبي ، عبد الجبار ، ضريبة الدخل في العراق ، محاضرات القيت على طلبة معاهد مراقب الحسابات ، جامعة بغداد ١٩٩٥ .

٢٤- مجيد ، مصطفى ، شرح قانون التسجيل العقاري ، بغداد ١٩٧٣ .

٢٥- المحجوب ، رفعت ، الموجز في المالية والتشريع المالي والاقتصادية ، المطبعة الحديثة ، القاهرة ١٩٥٩ .

٢٦- المحجوب ، رفعت ، الطب الفعلي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٦ .

٢٧- المحجوب ، رفعت ، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ .

٢٨- مديرية ضريبة الدخل العامة ، مجموعة القرارات التفسيرية الصادرة عن لجنة تمييز العراق ولجان التدقيق ، بغداد ١٩٧٧ .

٢٩- مديرية ضريبة الدخل العامة ، مجموعة التعليمات والاشاعات الخاصة بتطبيق قانون ضريبة الدخل رقم ٦٥ لسنة ١٩٨٩ للسنوات ١٩٨٩ - ١٩٧٩ .

٣٠- مراد ، محمد حلمي ، الميزانية العامة ، معهد الدراسات العربية ، القاهرة ١٩٦٦ .

٣١- ملوكي ايك ، محكمت العاريس ، التشريعات المالية والتجارية ، بغداد ١٩٨٥ .

٣٢- ناصر ، زين العابدين ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ .

٣٣- الفيومي ، محسن ، المصطلحات التجارية والمصرفية ، بغداد ١٩٨٤ .
٣٤- نور ، أسعد ، مبادئ المحاسبة الضريبية من الناحية التطبيقية ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ١٩٧٣ .
٣٥- الهيئة العامة للضرائب ، الكتاب السنوي لسنة ١٩٨٥ ، ١٩٩٠ ، ١٩٩٦ .
٣٦- الوسواسي ، علي ، شرح قانون ضريبة الدخل ، محاضرات ألقيت في دورة اعداد المتمرنين ، مركز التدريب المالي والمحاسبي ، بغداد ١٩٨٢ .

ثانياً -- القوانين

٣٧- قوانين الضرائب والرسوم وتعديلاتها .
٣٨- قوانين الموازنة العراقية .
٣٩- قرارات مجلس قيادة الثورة .
٤٠- الانظمة والتعليمات المالية وتعديلاتها .
٤١- الخطابات والكتب والمذكرات الرسمية الصادرة من مديرية ضريبة الدخل والهيئة العامة للضرائب .

1- Cohn (Gerhard) - "Essays in Public Finance and Fiscal Policy", New York, Oxford University Press, 1956.

2- Conrad (A.H.)- "The Multiplier effects of redistributive public budgets", Review of Econ. and Statistics, 1953.

3- De Marco (Antonio Di Pie)- "First principles of public finance", (1934), Ed. Cassell and Co. Ltd., London, 1951.

4- Dalton (Hugh)- "Principles of public finance", 10th Impression, Routledge and Kegan Paul Ltd., London, 1964.

5- Groves (Harold)- "Public Finance", Second Ed. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1957.

6- Keynes (J.M.)- "The General Theory of Employment, Interest and Money (1936), Macmillan, London, 1954.

7- Lerner (A.P.)- "The Burden of the National debt", New York, 1948.

8- Musgrave (Richard M.)- "The Theory of public Finance", "A Study in the Public Economy", McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, London, 1959.

9- Myrdal (Gunnar)- "The political element in the development of Economic Theory", Routledge and Kegan Paul, London, 1955.

10- Prest (A.R.)- "Public Finance in underdeveloped Countries", Fourth Impression, Weidenfeld and Nicolson, London, 1964.

11- Peat (A.E.)- "Public finance theory and Practice", Third Edition, Weidenfeld and Nicolson, London, 1967.

12- Samuelson (P.A.)- "Interaction between the multiplier analysis and the principle of acceleration", Review of Economics and Statistics, May 1939.

13- Ryan (A.C.)- "A Study in Public Finance", Macmillan and Co., Ltd., London, 1954.

14- Smith (Carl S.)- "The Theory of Fiscal Economics", University of California Press Berkeley and Los Angeles, 1964.

15- Seaton (A.W.) and Hague (D.C.)- "A new Book of Economic Theory", Longmans Green, London, 1957.

16- Tripathy (R.N.)- "Public finance in underdeveloped Countries", The world

presse privée : Ltd., Calcutta, 1958.
17- Wilson (Thomas)- "Inflation", Basil Blackwell, Oxford, 1961.
18- Ardant (Gabriel)- "Technique de l'Etat" - De la Productivité du Secteur public", Ed. P.U.F. Paris, 1963.
19- Alix (Edgard)- "Traité Elémentaire de Science des Finances et de législation Financières Françaises", Paris, 1931.
20- Barilla (Alain)- "Politique Financière", Dalloz, Paris, 1959.
21- Baumol (A.)- "Economie et Institutions Financières", Tome I et II Dalloz, Paris, 1965.
22- Baumol (A.)- "Economie financière", 3ème édition, Dalloz, Paris, 1971.
23- Beckers (Alain)- "Le Budget et la Gestion dans le secteur National Public Français", Vol. 25 (1968), Année-index 1970.
24- Bonnet (Raymond)- "Economie Politique", Tome I, P.U.F. Coll., "Thémis", Paris 1963.
25- Bouchet (Gabriel) et Tabatoni (Pierre)- "Economie Financière", P.U.F., Collection "Thémis", Paris 1963.
26- Boutaleb (Bahsen)- "Agriculture et Développement", Ed. Agedoual, Paris, 1969.
27- Chevalier (Jacques)- "Finances Publiques", P.U.F. Coll. "Thémis" Paris, 1964.
28- Devaquet (M.)- "Institutions Financières", Tchotsom Editions, Paris, 1969.
29- Dolowa (D.)- "Science des Finances, Economie et politique, Finances publiques", 1949.
30- Dolowa (S.)- "L'activité Financière et la notion de besoin Public", R.S.L.F. Cah.- Doc., 1947.
31- Gaudemet (Paul M.)- "Précis des Finances publiques", Tome I et II, Editions Montchrestien, Paris, 1970.
32- Jèze (Gaston)- "Cours de finances publiques", (Théories générales, sources générales des recettes), Ed. Giard, Paris, 1931.
33- Jèze (Gaston)- "Cours de Science des Finances et de législation Financière", Tome I, Principes Généraux, Théorie générale du Crédit public, 6ème ed., Paris, 1922.

34- Kuznets (Léon)- "Les Finances des Etats Socialistes", Ed. L.G.D.J., Paris, 1952.

35- Lalumière (Pierre)- "Finances publiques", Armand Colin, Collection "U", Paris, 1971.

36- Lalumière (P.)- "Les aides Sociaux de la Connaissance financière", Revue de Science Financière, No. 1, Janvier 1969.

37- Landauer (H.)- "Principes de Progrès", "Que sais-je?", P.U.F., 1959.

38- Landauer (E.)- "Finances comparées", (Etats-Unis, France, Angleterre, URSS), Troisième édition, Sirey, Paris, 1957.

39- Landauer (H.)- "Théorie économique et psychologique des finances publiques", Paris, Sirey, 1955.

40- Landauer (H.)- "Economie Financière en cycle intensif", Recueil Sirey, Paris (1958).

41- Landauer (H.)- "Traité d'économie et de législation financières", Budgets et Trésor, 3ème édition, Recueil Sirey, Paris, 1943.

42- Landauer (H.)- "Traité d'économie et de législation financières", (Revenus, Capital et Impôt), 3ème Ed. Sirey, Paris, 1947.

43- Landauer (H.)- "Utilité et Fonctions de l'impôt dans l'économie contemporaine", Revue économique et sociales, Lausanne, Juillet, 1950.

44- Lavaleix (Maurice)- "Théorie économique des finances publiques", Louvain (Belgique), 1965.

45- Peacock (A.T.)- "Les finances publiques, instrument de développement économique", publication de l'O.C.D.E., Paris, 1964.

46- Wagner (A.)- "Traité des Sciences de finances", Tome III, La Crédit Public, Paris, 1912.

47- Wertheimer (Maxime)- "Les problèmes de la fiscalité dans les Etats Socialistes", Revue de Science financière, No. 4, Oct.-Dec., Paris, 1969.

دار الكتب للطباعة والنشر

جامعة الموصل