الأكاديمية العربية الدولية
Arab International Academy

الأكاديمية العربية الدولية

المقررات الجامعية

www.aiacademy.info | care@aiacademy.info

☒ **حقوق الطبع محفوظة للمؤلف**

يمنع منعا باتا طباعة هذا الكتاب بالكامل أو جزء منه بأي طريقة من طرق الطباعة والتصوير والنقل والترجمة والتسجيل المرئي والمسموع والحاسوبي وغيرها من الأساليب إلا بموافقة خطية من المؤلفين.

Copy right ©
All rights reserved
Second Edition: 2020

Book :Modern Approach in Public Finance Science	**اسم الكتاب: مدخل معاصر في علم المالية العامة**
Author(1) : prof. Dr. Saoud Ch. MASHKOOR ALAMRY	**اسم المؤلف (1) : أ.د. سعود جايد مشكور العامري**
A Author(2) :Akeel H.Jaber AL-HILLO	**اسم المؤلف (2) : أ.م.د عقيل حميد جابر الحلو**
Pages number	**عدد الصفحات :**
Second Edition : 2020	**الطبعة الثانية: 2020**

المقدمة

تحتل المالية العامة اهمية كبرى بالنسبة لحياة الدول ومجتمعاتها، ولاشك ان هذه الاهمية تزداد كلما زاد تدخل الدول في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وهو ما يتضح من انتقال دور الدولة من مرحلة الدولة الحارسة إلى مرحلة الدولة المتدخلة في الاقتصادات الرأسمالية ، ومن ثم إلى مرحلة الدولة المنتجة في الاقتصادات المخططة مركزيا.

ومن المؤكد أن هذه التطورات لم تأتي من فراغ بل هي استجابة للكثير من الازمات والمشاكل الاقتصادية التي شهدها العالم من كساد وتضخم سواء في أوقات السلم والحرب، مما استلزم من الدول ان تحدث تغييرا شاملا في أنظمتها وقوائمها المالية بالشكل الذي يسهم في حل تلك الأزمات او التخفيف من أثارها ونتائجها ، كما ان دخول عصر العولمة قد فرض البحث بقوة عن دور اقتصادي للدولة يتناسب مع ما حملته العولمة من تغييرات وما أحدثته من آثار اقتصادية واجتماعية على الاقتصادات المتقدمة والنامية على حد سواء.

وفي خضم هذه التحولات الاقتصادية والمالية التي طرأت على الدول فأن العراق ليس بعيد عنها لاسيما وان النظام الاقتصادي العالمي الجديد اصبح متشابكا بما يمثله من قوانين سوقية متحرره من القيود والحواجز ، فضلا عن أن أهمية المالية العامة تظهر بشكل جلي بعد أحداث عام 2003م الذي فرض تحولا سياسيا واقتصاديا جديدا، الأمر الذي زاد من الاستجابة للدعوات لتحويل اقتصاد العراق إلى نظام اقتصاد السوق .

لقد تضمن هذا الكتاب تحليل ابرز عناصر المالية العامة من نفقات وايرادات وموازنة عامة بالإضافة الى تناول النظام الضريبي في العراق بشيء من التفصيل موضحا فيه التطورات التي شهدها النظام المالي العراقي وأخر التشريعات القانونية التي صدرت لاسيما بعد عام 2003م ، كما تناول هذا الكتاب تحليلا للسياسة المالية فضلا عن تحليل مبسط للمالية العامة من وجهة الشريعة الإسلامية .

يتناول هذا الكتاب القواعد والأصول الرئيسة للمالية العامة والتشريع المالي والضريبي، لذلك فقد تم تقسيم الكتاب إلى بابين رئيسين ، فالباب الأول منه يتطرق إلى مبادئ المالية العامة التي تستند إلى دراسة النفقات العامة والإيرادات العامة بكافة أشكالها والموازنة العامة ودور الدولة في السياسة المالية ، بالإضافة إلى تناول موضوعا خاصا بنظرة الإسلام للمالية العامة. أما الباب الثاني فيبحث في التشريع المالي في العراق ، إذ يشمل هذا الباب دراسة المالية العامة في العراق من حيث الموازنة العامة

والاطار التشريعي للضرائب والضرائب المباشرة وغير المباشرة وكذلك صناديق الثروة السيادية والموازنة العامة للدولة.

يتوقع من القارئ الذي يطلع على هذا الكتاب أن يصبح ملماً بالأسس النظرية للتشريع المالي والضريبي ومعرفة الإيرادات والنفقات العامة وتحليل آثارهما الاقتصادية والاجتماعية والإلمام بهيكل الموازنة العامة للدولة وآليات الرقابة المالية العامة، ومن ثم التعرف على السياسات المالية والضريبية وأدوات كل منهما، والأهم من ذلك هو الإلمام بمفهوم الضرائب والرسوم وأنواعها حيث يعتبر النظام الضريبي أعظم أدوات السياسة المالية، وأهم مصادر الإيرادات العامة في غالبية الدول، فقد احتلت دراسة المالية العامة والتشريعات الضريبية مكانة خاصة في المناهج الدراسية الحديثة لكليات الإدارة والاقتصاد بأقسامها العلمية المحاسبية والمالية والإدارية.

لذلك فقد أولينا في هذا الكتاب أهمية الى علم المالية العامة بشكل عام وأهمية خاصة الى التشريع المالي في العراق من خلال استعراض الموازنة العامة والاطار التشريعي للضرائب وتطبيقاته العملية والضرائب بأنواعها المختلفة. نأمل أن يكون هذا المؤلف قد شكل إضافة علمية جديدة للطلبة والباحثين والدارسين ونسأل الله التوفيق والنجاح للجميع خدمة للمسيرة العلمية التي يشهدها وطننا العربي.

المؤلفان

2020م

المحتويات

التسلسل	المواضيع	رقم الصفحة
	المقدمة	
	الباب الأول **مبادئ علم المالية العامة** المقدمة	
	الفصل الأول :طبيعة ونطاق علم المالية العامة ❖ تعريف علم المالية العامة ❖ نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالنظم الاقتصادية ❖ المالية العامة والمالية الخاصة ❖ الحاجات العامة ❖ علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى	
	الفصل الثاني :النفقات العامة ❖ تعريف النفقات العامة وعناصرها الرئيسة ❖ أنواع النفقات العامة ❖ تقسيم النفقات العامة ❖ قواعد ومقومات النفقة العامة ❖ حجم النفقات العامة ❖ ظاهرة تزايد النفقات العامة ❖ الآثار الاقتصادية للنفقات العامة	
	الفصل الثالث :الإيرادات العامة ❖ مفهوم وتطور الإيرادات العامة ❖ تقسيم الإيرادات العامة ❖ إيرادات ممتلكات الدولة	
	الفصل الرابع :الإيرادات الضريبية ❖ التطور التاريخي للضريبة ❖ مراحل تطور مفهوم الضريبة ❖ معنى الضريبة وخصائصها ❖ أهداف الضريبة ❖ التمييز بين الضريبة والإيرادات الأخرى ❖ الأساس القانوني في فرض الضريبة ❖ القواعد الأساسية للضرائب ❖ التنظيم الفني للضرائب ❖ أنواع الضرائب ❖ أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة ❖ الجهات ذات العلاقة بالضريبة ❖ العناصر الأساسية للضريبة ❖ تحديد مقدار (سعر الضريبة) ❖ تحصيل دين الضريبة	

	❖ الآثار الاقتصادية للضرائب ❖ المشاكل الفنية في تطبيق الضريبة	
	الفصل الخامس: الإيرادات الاستثنائية (القروض العامة والإصدار النقدي الجديد) ❖ تعريف القرض العام وخصائصه وطبيعته ❖ أنواع القروض العامة ❖ طبيعة القرض العام ❖ التنظيم الفني للقروض العامة ❖ المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين ❖ أشكال سندات القرض العام ❖ طرائق إصدار القرض العام ❖ تسديد القروض العامة ❖ الآثار الاقتصادية للقروض العامة ❖ الإصدار النقدي الجديد	
	الفصل السادس : الموازنة العامة ❖ نشأة الموازنة العامة ❖ تطور الموازنة العامة للدولة (أساليب إعداد الموازنة) ❖ مفهوم الموازنة العامة ❖ الطبيعة المالية والقانونية للموازنة العامة ❖ أهمية الموازنة العامة ودورها في المالية العامة ❖ دور الموازنة العامة في مالية الدولة ❖ المبادئ العامة للموازنة ❖ مراحل دورة الموازنة العامة	
	الفصل السابع : السياسة المالية ❖ تطور السياسة المالية ❖ مفهوم السياسة المالية ❖ أهمية السياسة المالية ❖ أهداف السياسة المالية ❖ أدوات السياسة المالية ❖ السياسة المالية في الاقتصادات المتقدمة والنامية ❖ الفجوة التضخمية والركودية وإمكانات معالجتها في السياسة المالية	
	الفصل الثامن : المالية العامة في النظام الإسلامي ❖ بيت المال ، نشأته ومهامه ❖ الإيرادات العامة لبيت المال ❖ النفقات العامة لبيت المال ❖ الموازنة العامة لبيت المال ❖ الحساب الختامي لموازنة النظام الإسلامي ❖ العجز في بيت المال وأساليب معالجته	

	الباب الثاني **التشريع المالي في العراق** المقدمة	
	الفصل التاسع : الموازنة العامة في العراق ❖ تحضير موازنة الدولة العراقية ❖ مراحل تحضير إعداد الموازنة العامة في العراق ❖ مرحلة اعتماد الموازنة في العراق ❖ مرحلة تنفيذ الموازنة العامة في العراق ❖ الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في العراق ❖ عرض الموازنة العامة في العراق ❖ المصادر الاستثنائية لتمويل الموازنة العامة في العراق	
	الفصل العاشر: الإطار التشريعي للضرائب في العراق ❖ خصائص ومواصفات النظام الضريبي في العراق ❖ هيكل النظام الضريبي في العراق ❖ الضرائب المباشرة وغير المباشرة في العراق ❖ الضرائب المباشرة ❖ الضرائب غير المباشرة	
	الفصل الحادي عشر: تطبيقات عملية عن الضرائب في العراق ❖ تطبيقات ضريبة الدخل ❖ تطبيقات ضريبة العقار ❖ تطبيقات ضريبة العرصات ❖ تطبيقات غير محلولة	
	الفصل الثاني عشر: صناديق الثروة السيادية والموازنة العامة ❖ تعريف صناديق الثروة السيادية ❖ نشأة الصناديق السيادية ومراحل تطورها ❖ أهمية الصناديق السيادية ❖ أنواع صناديق الثروة السيادية ❖ أهداف صناديق الثروة السيادية ❖ آلية عمل الصندوق السيادي مع الموازنة العامة ❖ إجراءات تمهيدية لإنشاء صندوق ثروة سيادي في العراق	
	المصادر	

الباب الأول

مبادئ علم المالية العامة

Public Finance Science Principles

تقوم المالية العامة بالمفهوم التقليدي أو الكلاسيكي على مجموعة من المبادئ العلمية التي تستخدم الوسائل التي تستطيع بواسطتها الدولة الحصول على الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة عن طريق توزيع الأعباء بين المواطنين. أما المالية العامة بالمفهوم المعاصر فهي العلم الذي يدرس مجمل نشاطات الدولة التي أصبحت تستخدم تقنيات مالية خاصة كالموازنة، الضرائب، سندات الاستثمار، والعمليات النقدية .

ومن الناحية الاصطلاحية فانه ينظر إلى المالية العامة من أنها متكونة من كلمتين مالية تمثل الذمة المالية للدولة، بجانبيها الإيجابي والسلبي كالإيرادات، والنفقات العامة هي التي تخص الجمهور بشكل عام دون سواه. وتخضع تقدير النفقات العامة وتمويلها إلى مجموعة من الاعتبارات والضوابط يتعين على الدولة مراعاتها عند تقديرها للنفقات العامة بغرض إشباعها للحاجات حين تكون سلطة الإدارة غير مطلقة، ويجب عليها مراعاة بعض القيود والاعتبارات منها:

- الاعتبارات القانونية: تمثل القيود التي يتعين على الدولة أن تلتزم بها سواء كانت من الدستور أو من مختلف القوانين التي تضعها الدولة العامة لغرض تنظيم مالية الدولة في شقيها الإيرادات والنفقات.
- الضوابط الاقتصادية : تفرض على الدولة أن تؤخذ بتقديراتها عند فرض الضرائب أو عند إنفاق الحالة الاقتصادية العامة ففي حالة ركود الاقتصاد فإنه يجب على الدولة أن تعمل على التوسيع في النفقة عكس حالة التضخم حيث يستوجب تقليص النفقة العامة ورفع الضرائب.
- الاعتبارات الفنية : تتمثل في الأساليب والأشكال التي تصاغ بها القواعد القانونية الواجبة الإتباع سواء عند الإنفاق أو عند إيجاد الموارد المالية اللازمة لذلك كقانون الصفقات العمومية ومختلف القوانين الجبائية أو الضريبية.
- الضوابط السياسية: تمثل الفلسفة التي تعتنقها السلطة بغرض توجيه سياستها الاقتصادية و المالية لغرض الاحتفاظ على النظام الاجتماعي القائم وبترجمة هذا التوجه في شكل أهداف عامة يطلق عليها السياسة المالية للدولة .

وتتألف المالية العامة من عنصرين أساسيين هما الإيرادات العامة والموازنة العامة. فالإيرادات العامة هي قيام الدولة بتدبير الموارد المالية اللازمة لتغطية النفقات العامة، وتحصل الدولة على هذه الإيرادات أساسا من الدخل القومي في حدود ما تسمح به المالية القومية أو من الخارج عند عدم كفاية هذه المصادر لمواجهة متطلبات الإنفاق العام. ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة إلا أن اغلبها يستمد من ثلاثة مصادر أساسية هي على التوالي إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية بالإضافة ما تحصل عليه من رسوم نظير تقديم الخدمات العامة، ثم تأتي بعد ذلك الإيرادات السيادية وفي مقدمتها الضرائب أما المصدر الثالث فهو الائتمان ويمثل القروض المحلية والخارجية .أما الموازنة العامة فهي تنظيم مالي يقابل بين النوعين السابقين ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معا لتحقيق السياسة المالية، وبمعنى آخر فهي بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي ويعتبر خطة مالية تظهر بوثيقة الموازنة التي هي تقدير تفصيلي للإيرادات والنفقات لفترة مقبلة عادة ما تكون سنة مالية واحدة تم الترخيص بها من السلطة التشريعية.

يتضمن هذا الباب من الكتاب ثمانية فصول تتناول مبادئ المالية العامة بشكل عام تم تبويبها وعرضها كما يأتي :-

الفصل الأول: طبيعة ونطاق علم المالية العامة

الفصل الثاني: النفقات العامة

الفصل الثالث: الإيرادات العامة

الفصل الرابع: الإيرادات الضريبية

الفصل الخامس: الإيرادات الاستثنائية (القروض العامة والإصدار النقدي الجديد)

الفصل السادس: الموازنة العامة

الفصل السابع :السياسة المالية

الفصل الثامن: المالية العامة في النظام الإسلامي

الفصل الأول

طبيعة ونطاق علم المالية العامة

الأهداف التعليمية:

بعد الاطلاع على هذا الفصل يستطيع القارئ أن يتعرف على المواضيع الأتية:

- **تعريف علم المالية العامة**
- **نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالنظم الاقتصادية**
- **المالية العامة والمالية الخاصة**
- **الحاجات العامة**
- **علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى**

الفصل الأول

طبيعة ونطاق علم المالية العامة

Nature and Extent of Public Finance Science

يعني مصطلح علم المالية العامة دراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة وتخصيص المال اللازم لإشباعها، لذلك فإن تعريف وتحديد نطاق الحاجات العامة من الأهمية بمكان لتحديد نطاق النشاط المالي للدولة في سبيل إشباع هذه الحاجات العامة. ويعرف علم المالية أنه العلم الذي يبحث عن نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية لتحقيق أهدافها السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية.

يتضمن هذا الفصل مدخل لدراسة علم المالية العامة من حيث تعريف علم المالية العامة ونشأة وتطور المالية العامة و المالية العامة والمالية الخاصة و الحاجات العامة وعلاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى (الاقتصاد ، السياسة ، القانون) والمالية العامة والنظم الاقتصادية (رأسمالية ، اشتراكية ، نامية).ويمكن تبويب هذه المواضيع كما يأتي :

يتناول هذا الفصل المواضيع الآتية:-

- ❖ تعريف علم المالية العامة
- ❖ نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالنظم الاقتصادية
- ❖ المالية العامة والمالية الخاصة
- ❖ الحاجات العامة
- ❖ علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى

أولا: تعريف علم المالية العامة Definition of Public Finance Science

يشمل تعريف علم المالية العامة دراسة وتحليل المشاكل المتعلقة بتخصيص وتوجيه الموارد لإشباع الحاجات العامة من خلال ما يسمى بالموازنة العامة للدولة التي تتضمن جانبين هما النفقات العامة والإيرادات العامة ([1]).

1- عبد الحميد عبد المطلب ، اقتصاديات المالية العامة، الشركة العربية المتحدة للتسويق، جمهورية مصر العربية، 2010، ص20.

كما ويعرف علم المالية العامة بأنه (العلم الذي يعنى بدراسة الاعتبارات السياسية ، والاقتصادية ، والفنية ، والقانونية التي يتعين على الدولة ان تراعيها وهي توجه نفقاتها وإيراداتها بقصد تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية النابعة من مضمون فلسفتها الاجتماعية ([1]).

ويتضح من هذا التعريف ان علم المالية العامة يهتم بنشاط الدولة المالي من حيث تدبير الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة التي تستخدمها الدولة لإشباع الحاجات العامة التي يتعين على الدولة إشباعها ، وكذلك يهتم علم المالية العامة بدراسة الآثار المختلفة للإيرادات والنفقات العامة ، كما ويسعى هذا العلم لتكيف هذه الآثار بحيث تحقق ما تهدف اليه الدولة من أثار اقتصادية واجتماعية وغيرها .

ان علم المالية العامة علم مستقل بذاته يعتمد الطرق العلمية في وضع القوانين التي تحكم الظاهرة المالية من حيث العوامل المؤثرة فيها والأثار المترتبة عليها.

أما التشريع المالي فيمكن تعريفه (بأنه مجموعة القوانين والأنظمة المالية التي تتبناها الدولة بهدف تنظيم وتطبيق الإنفاق والإيراد والموازنة بينهما) ([2]).

ويوضح هذا التعريف ان التشريع المالي يهدف إلى ترجمة الأفكار والآراء إلى قواعد قانونية وتطبيقها عن طريق الإدارة ومرافقها في شكل تعليمات ولوائح الغرض منها جباية إيرادات الدولة وتنظيم شؤون الصرف .

فاذا كان علم المالية العامة يهتم بالنظريات والأفكار التي تخص مفردات هذا العلم والمتمثلة بالنفقات والإيرادات والموازنة ، فان التشريع المالي يترجم ويعنون هذه النظريات والأفكار على شكل قوانين.

لذلك لابد من دراسة الموضوعين معا أي علم المالية العامة والتشريع المالي اللذان يهدفان إلى تحقيق هدف مشترك هو تحقيق الصالح العام وحماية مؤسسات الدولة ومصالحها المالية.

ثانيا: نشأة وتطور المالية العامة وعلاقتها بالنظم الاقتصادية

Origin and Development of Public Finance

من المعروف ان لا قيام لمالية الدولة قبل وجود الدولة ذاتها أما قبل هذا الوجود فقد كانت هنالك تجمعات بشرية مختلفة وكل تجمع ينظم ماليته الخاصة وفق لظروفه وأحواله الخاصة ، وفي الحضارات القديمة كمصر الفرعونية والحضارة الرومانية كانت الدولة تلجأ إلى فرض الجزية على الشعوب المظلومة وعلى عمل الأرقاء_ للحصول على موارد تنفق منها على مرافقها المختلفة ، وفي العصور الوسطى اندمجت الدولة مع مالية الحاكم أو الأمير الخاصة ، فلم يكن يوجد تمييز بين خزانة الملك وخزانة الدولة أو بين النفقات العامة اللازمة للحاكم أو الأمير وبين النفقات العامة اللازمة لتسيير المرافق العامة ([3]).

أما بالنسبة إلى الإيرادات العامة فقد كانت الدولة تستولي على الأموال التي تحتاجها قسرا دون مقابل كما كانت تستخدم الأفراد أحيانا في الأعمال العامة دون دفع الأجور لهم كما كانت تسمح في بعض الحالات للأفراد الذين يقومون بأعمال عامة لتحصيل مرتباتهم من الجمهور مباشرة ولم يكن للضريبة آنذاك شأن يذكر ، اذ كانت الضريبة المفروضة آنذاك تجبى بشكل عيني في اغلب الأحوال ، أما اهم إيرادات الدولة فكانت مستمدة من الحاكم أو الأمير التي ينفق من ريعها على نفسه وعائلته وحاشيته على

2- الصكبان عبد العال ، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق ،ج1 ، ط1 ، مطبعة العاني ، بغداد ،1972 ، ص32 .

1- القيسي أعاد حمود ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 ، ص28

2- احمد رائد ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، شركة العاتك لطباعة الكتاب ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، 2012 ، ص3

حد سواء ([1]). على ان مالية الدولة لم تستقر على نفس الوضع الذي اتخذته منذ نشأتها وإنما تطورت بتطور الأفكار والنظم الاقتصادية وكما يلي :

(أولا) المالية العامة في النظام الرأسمالي Public finance in the capitalist system

يمكن معالجة المالية العامة في هذا النظام من خلال مرحلتين رئيستين هما :

1- مرحلة المالية العامة المحايدة Neutral phases

ساد هذا المفهوم في القرنيين الثامن عشر والتاسع عشر وحتى ظهور أزمة الكساد الكبير ، أي فترة ما يسمى بالدولة الحارسة أو دولة المذهب الحر وهي تلك التي كان دورها يقتصر على توفير الأمن الداخلي والدفاع الخارجي والعدالة بالإضافة إلى القيام ببعض الأعمال اللازمة للجماعة وهي ما تعرف بالمرافق العامة التقليدية دون محاولة التأثير على النشاط الاقتصادي الذي كان قائما على مبدأ المنافسة الحرة ([2]).

ونستطيع ان نحدد أسس المالية العامة المحايدة بالنقاط الآتية ([3]):

أ. تستخدم النفقات العامة في مجال الوظائف الرئيسة للدولة.

ب. تمثل الضرائب المصدر الرئيس للإيرادات العامة ، فلا يتم اللجوء إلى مصادر أخرى كالقروض او الإصدار النقدي الجديد لان في ذلك منافسة للأفراد .

ت. يتم جباية الإيرادات العامة بهدف تمويل النفقات العامة دون استخدامها لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية.

ث. تمتاز الموازنة العامة بصغر الحجم وبمبدأ التوازن أي ان تتساوى الإيرادات العامة مع النفقات العامة

اذ كان النظام الاقتصادي السائد هو النظام الرأسمالي في شكله التقليدي والذي تعبر عنه العبارة المشهورة ((دعه يعمل دعه يمر)) (Laissez-faire) ، وفي ظل هذا النظام يتعين على الدولة الامتناع عن التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تاركا الأفراد أحرارا في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية وفي ظل النطاق الضيق لدور الدولة يمكن تعريف علم المالية العامة بأنه العلم الذي يهتم بدراسة النشاط المالي للدولة من إيرادات ونفقات متوازنة فقط .

2- مرحلة المالية العامة المتدخلة intervening stage

بدأت هذه المرحلة على اثر انهيار الأفكار الاقتصادية الكلاسيكية لاسيما بعد تعرض النظام الرأسمالي للازمات الاقتصادية الحادة التي عجز أسلوب المالية العامة المحايدة عن حلها ، وكان من ابرز هذه الأزمات تلك التي ظهرت عام 1929 والمعروفة بالكساد العالمي الكبير ، حينها طالب العلماء والمفكرين الاقتصاديين بتدخل الدولة لمواجهة هذه الأزمات ، وكان على رأسهم الاقتصادي جون ماينرد كينز الذي عبر عن رأيه في كتابه الشهير (النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقود) عام 1936م ، حيث دعى إلى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق الأهداف المختلفة دون ان يعني ذلك التحول إلى النظام الاشتراكي بل مع المحافظة على أسس النظام الرأسمالي حيث اصبح دور الدولة يتجاوز واجباتها الأساسية السابقة (الدفاع ، الأمن ، العدالة) بل شمل تقديم الخدمات العامة الأخرى كالصحة والتعليم واستغلال الموارد وإنشاء المشاريع لزيادة ثروة المجتمع ، والحصول على القروض بالإضافة الى الضرائب والرسوم والغرامات وتأميم الصناعات وتملك عناصر الإنتاج .

3- جامع احمد ، علم المالية العامة، الجزء الأول، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970، ص17

1- يونس منصور ميلاد ، مبادئ المالية العامة، ط1 ، منشورات الجامعة المفتوحة ، طرابلس ، 1991، ص7 .

2- الحاج طارق، المالية العامة ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، ط1 ،عمان ، 2008، ص31 .

وبهذه الأفكار اخرج كينز دور المالية العامة من الحياد إلى التدخل وأصبحت تدعى بالمالية المتدخلة (Intervened Finance) أو المعوضة (compensated) ويقصد هنا بالمعوضة هي ان الدولة تقوم بدورها ان حدث قصور في نشاط القطاع الخاص . وبذلك اصبح للدولة ومن خلال السياسة المالية دورا كبيرا في معالجة الأزمات الاقتصادية والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي وتوفير الأجواء الملائمة للنمو الاقتصادي([1]) .

وتقوم نظرية المالية العامة المتدخلة على الأسس التالية :([2])

1) أن الإيرادات والنفقات العامة أدوات لتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية .
2) تستخدم الموازنة العامة لمعالجة التقلبات الاقتصادية ولتحقيق الاستقرار الاقتصادي ، اذ يمكن تخصيص فائض الموازنة المتحقق لفترة الازدهار لتغطية العجز المتحقق في فترة الكساد.
3) اصبح هدف الموازنة العامة ليس لتحقيق التوازن الحسابي بين الإيرادات والنفقات بل لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، فأصبح بالإمكان اللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد في أوقات الكساد لتمويل التوسع في الإنفاق العام ، أو لأحداث فائض في الموازنة لمواجهة التضخم في أوقات الرواج الاقتصادي ، وقد يكون على حساب التوازن الحسابي للموازنة. .
4) لم تعد الضريبة أداة لتمويل الإيرادات العامة فقط بل استخدمت كذلك لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية.
5) ضخامة حجم الموازنة العامة نتيجة لتعدد مصادر الإيرادات وكذلك لزيادة أوجه الإنفاق**.**

وهكذا تم الانتقال من مرحلة ما يسمى بالمالية المحايدة إلى ما يسمى بمرحلة المالية المتدخلة أو المالية الوظيفية أي توظف لخدمة غايات الدولة الاقتصادية والاجتماعية ، وذلك تبعا للانتقال من دور الدولة الحارسة إلى دور الدولة المتدخلة في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية ، ولم يعد الفرد في هذه المرحلة هو المحرك الوحيد للاقتصاد بل ان الدولة أصبحت عاملا أساسيا في توجيه الاقتصاد نحو الوجهة التي تتناسب مع تحقق المصلحة العامة .

وعلية فان تعريف علم المالية العامة الحديث اصبح هو العلم الذي يدرس النفقات العامة والإيرادات العامة وتوجيهها بهدف تحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، او هو العلم الذي يتناول النشاط المالي العام أو نشاط الدولة الذي تستعين فيه بالأدوات المالية من إيرادات ونفقات العامة بقصد تحقيق المصالح الاجتماعية والاقتصادية لأفراد المجتمع ([3]).

(ثانيا) المالية العامة في النظام الاشتراكي Public finance in the socialist system

مع ازدياد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وقيام الثورة البلشفية في الاتحاد السوفيتي السابق عام 1917م بدأ ينتشر مفهوم الدولة المنتجة أو الدولة الاشتراكية ، حيث لم يكتف بوجود الدولة المتدخلة بل تعدى ذلك إلى ملكية واسعة لوسائل الإنتاج ، وأصبحت الدولة تنتج جنبا الى جنب مع الأفراد بدرجات مختلفة حسب درجة الاقتراب الى الاشتراكية ، حتى اصبح النموذج للدولة المنتجة يقترب من سيطرة تكاد تكون كاملة على وسائل الإنتاج واختفاء تقريبي لدور النشاط الخاص في النشاط الاقتصادي وامتلاك وسائل الإنتاج ، ومن هنا فأن التخطيط فيها يكون مركزيا أي ان الدولة بمؤسساتها هي التي تخطط للتجارة والاستثمارات والمال والتعليم وغيرها من الأنشطة الخدمية، وعلى جميع الوحدات الإنتاجية أن تنفذ ما خطط له ، كما وان الأسعار للسلع والخدمات تحدد كذلك مركزيا وليس نظام السوق .

3- الجنابي طاهر ، دراسات في المالية العامة ، الجامعة المستنصرية ، 1990 ، ص22-24 .

[2] - الحاج طارق، المالية العامة مصدر سابق ، ص 32

[3] - إسماعيل عوض فاضل إسماعيل، محاضرات في المالية العامة، جامعة النهرين، 1997، غير منشورة.

وقد ترتب على ذلك ان المالية العامة في النظام الاشتراكي تتميز بالاتي :

1) ان وظيفة الدولة هي السيطرة الكاملة على النشاط الاقتصادي والاجتماعي مع اختفاء تقريبي لنشاط الفرد.
2) ان المبدأ السائد في المالية العامة للدولة هو الربط الكامل بين التخطيط المالي للدولة ، والتخطيط الاقتصادي الشامل ، واصبح النشاط المالي للدولة جزءا لا يتجزأ من نشاطها الاقتصادي .
3) ان هدف السياسة المالية والنظام المالي هو محاولة تحقيق عدد من الأهداف وتحقيق التوافق بينهم ، وهي أحداث التوازن المالي ، وأحداث هدف التوازن الاقتصادي ، وأحداث هدف التوازن الاجتماعي ، وأحداث هدف التوازن العام([1]) .
4) ان المصدر الرئيس للإيرادات العامة هو القطاع العام وليس الضرائب لان الملكية لعناصر الإنتاج للدولة .
5) ان القروض الداخلية هي شبه إجبارية أما القروض الخارجية فهي من الدول الاشتراكية الأخرى([2]).

(ثالثا) المالية العامة في الدول النامية Public finance in developing countries

لقد بدا واضحا منذ الحرب العالمية الثانية وجود دول متقدمة من حيث مستوى الرفاهية الاقتصادية ودرجة التقدم والتطور الاقتصادي والاجتماعي وأخرى متخلفة أو ما يطلق عليها بدول العالم الثالث أو الدول النامية ، وتضم هذه الدول مجموعة تتفاوت في درجة نموها وفي مستويات معيشتها المادية .

1- خصائص اقتصادات الدول النامية ([3])

1) انخفاض الدخل القومي والفردي وسوء توزيعه.
2) ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك وانخفاض الميل الحدي للادخار مما يترتب على ذلك انخفاض مستويات الاستثمار.
3) تتصف اقتصادات الدول النامية بأنها اقتصادات تابعة (أحادية الجانب) تعتمد على تصدير المواد الأولية والخامات واستيراد السلع الاستهلاكية والإنتاجية .
4) انعدام السوق المالية والنقدية او تخلفها ، وضعف الأجهزة المصرفية والمالية مما يدفع الاستثمار فيها باتجاه المضاربة وفي الأموال العقارية والسكانية.
5) سيطرة القطاع الزراعي على الاقتصاد ، اذ يحتل نسبة عالية من المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي ، فضلا عن اعتماد هذا القطاع على الأدوات والآلات القديمة ، مما يجعل إنتاجية هذا القطاع منخفضة .
6) تعاني الدول النامية من مشكلة الفقر ، وقد اطلق تعبير حلقة الفقر المفرغة لوصف حالة هذه الاقتصادات ، فانخفاض الدخل القومي يؤدي إلى انخفاض مستوى الادخار ، والى انخفاض مستوى الاستثمار ، وهذا بدوره يؤدي إلى انخفاض الدخل ، أو استمرار انخفاض مستوى الدخل([4]) .

---

[1] - عبد الحميد عبد المطلب ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص45-46.

[2] - الحاج طارق ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص34

[3] - السيد علي عبد المنعم ، مدخل الى علم الاقتصاد ، ج2 ، الجامعة المستنصرية ، بغداد ، 1984، ص361- 365 .

[4] - Nurkes R: problems of capital Formation in under – Developed countries ,N. Y. ،1953 ، pp:94-5

7) عدم وجود نظام اقتصادي واضح المعالم ، اذ نجد اكثر من نظام إنتاجي في نفس الوقت ، فهو نظام خليط يجمع بعض خصائص النظام الرأسمالي إلى جانب بعض خصائص النظام الاشتراكي ، إلى جانب بعض خصائص النظام القبلي أو الرعوي أو الإقطاعي .... الخ ([1]).

2- خصائص المالية العامة في الدول النامية

بعد التعرف على بعض خصائص اقتصادات الدول النامية يمكننا الآن التطرق إلى اهم خصائص المالية العامة في هذه الدول المتمثلة بالاتي :

1) انخفاض نسبة الاقتطاع الضريبي : لا تشكل نسبة الاقتطاع الضريبي في هذه الدول إلا نسبة ضئيلة جدا من الناتج القومي الإجمالي ، بحيث لا تتجاوز نسبة الاقتطاع الضريبي (20%-25%) من الناتج القومي ، بالمقارنة مع الدول المتقدمة التي تصل فيها نسبة الاقتطاع الضريبي ما بين (35% - 40%) ، ويعود السبب في ذلك الى انخفاض نصيب الفرد منه ، الأمر الذي يحول دون إمكانية زيادة نسبة الاقتطاع الضريبي ([2]) ، فضلا عن انخفاض نسبة مساهمة الضرائب المباشرة في الإيرادات العامة فهي تتراوح ما بين (10% - 47%) من الإيرادات الضريبية بالمقارنة مع الدول المتقدمة التي تشكل فيها نسبة تتراوح بين (58% - 71%) ، ويعود السبب في ذلك إلى انخفاض الدخل القومي والفردي ، واتساع نطاق القطاع الزراعي وانخفاض الدخل الناتج في هذا القطاع ، وبالتالي صعوبة فرض الضريبة على هذا القطاع ، وبالتالي صعوبة فرض الضريبة على الدخل الزراعي المنخفض.

2) انخفاض كفاءة الجهاز الإداري الضريبي والوعي الضريبي: تشير الدراسات المالية عن الإدارة الضريبية في الدول النامية إلى ان هذه الدول تعاني من عدم توافر العناصر الإدارية والفنية ذات الكفاءة القادرة على تحمل مسؤوليات تطبيق أحكام وقوانين الضرائب ، وتعد هذه السمة من العقبات الأساسية التي تحول دون إمكانية تحقيق أهداف السياسة الضريبية بكفاءة عالية ، إضافة إلى ذلك ان الأنظمة الضريبية في الدول النامية تعاني من انخفاض مستوى الوعي الضريبي لدى الأفراد المكلفين بالضريبة ، ووجود ظاهرة التمييز بين الأخلاق العامة للفرد في تعامله مع الأفراد الآخرين ، والأخلاق الضريبية للفرد مع الإدارة الضريبية ، ومحاولته التهرب من دفع الضريبة بطريقة أو بأخرى ، الأمر الذي يحول دون تحقيق الأهداف المالية وغير المالية للسياسة المالية في الدول المختلفة .

3) تستخدم النفقات العامة في المجالات الاقتصادية الأساسية مثل إنشاء وتعديل الطرق وبناء السدود وامتلاك وسائل النقل، كما أنها تستخدم في المجلات الاجتماعية الأساسية مثل التعليم والصحة والإسكان.

4) العجز المستمر في الموازنة العامة والذي يعود إلى أسباب عديدة منها سوء استخدام المال العام وانعدام الرقابة على الإنفاق في معظم الحالات ، والاعتماد على القروض الخارجية وبالتالي الالتزام بسداد أقساط هذه القروض والفوائد المترتبة عليها ، فضلا عن ضآلة حجم هذه الموازنات العامة بالمقارنة مع الدول الرأسمالية المتقدمة ، وذلك لقلة مصادر الإيرادات وبالتالي انعكاسه على عدم التوسع في مجالات الإنفاق.

---

[1]- الحاج طارق ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص35 .

[2]- المهايني محمد خالد ، الخطيب خالد ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، منشورات جامعة دمشق ، 2000، ص42.

- **أهداف المالية العامة في الدول النامية**

ان أهداف المالية العامة في الدول النامية تتحدد أصلا في ضوء المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها ، وتتحدد في تنمية اقتصاداتها كهدف استراتيجي ، ومن هذه الأهداف ما يأتي ([1]):

أ) توجيه النفقات العامة

من الضروري ان تستهدف الدول النامية من خلال نفقاتها العامة تحقيق عدد من الأهداف منها القيام بتكوين رأس المال الاجتماعي أو ما يعرف بالبنية التحتية للتنمية الاقتصادية ، كالطرق والجسور والسدود والاتصالات والصحة ، وتلك المشروعات التي يحجم عنها القطاع الخاص لحاجتها إلى رؤوس أموال كبيرة ، أو لانخفاض العائد منها وانعدام ربحية البعض منها ، أو لان الدول لا تسمح للقطاع الخاص باستثمار أمواله في مثل هذه المشروعات .

ب) ضبط الاستهلاك

وبما أن الدول النامية تعاني من انخفاض نصيب الفرد من الدخل القومي فان الاستهلاك الضروري يعد السمة البارزة لاستهلاك معظم أفراد المجتمع ، لذلك فان السياسة الضريبية فيها يجب ان تستهدف تخفيض الاستهلاك غير الضروري (الكمالي) وذلك من خلال فرض الضرائب التصاعدية على الدخول والثروات فيها.

ج) تعبئة المدخرات

ان من مهام المالية العامة في الدول النامية هي القيام بدور كبير في تعبئة الفائض الاقتصادي وتوجيهه لتمويل التنمية الاقتصادية ، ولغرض تحقيق ذلك لجأت بعض هذه الدول إلى اختيار أسلوب الادخار الإجباري الذي بموجبه يتم إجبار الأفراد والهيئات على تخصيص نسبة معينة من دخولهم لشراء سندات ذات عائد ، على ان يتم استرجاع هذه السندات بعد مدة معينة من الزمن ، كما يمكن تحقيق الادخار الإجباري عن طريق فرض الضرائب بوصفها اقتطاعا من دخول الأفراد لحساب المالية العامة ، حيث يستخدم جزءا منها لتمويل مشاريع التنمية الاقتصادية .

- **مفهوم المالية العامة في الدول النامية**

ان مفهوم المالية العامة في الدول النامية احتل أهمية كبيرة جدا لأنه يعني العمل على التخلص من التخلف ، والقضاء على التبعية الاقتصادية ، وهذا يعني ان المالية العامة في مفهومها الجديد ، قد اصبح لها الفائدة في تحقيق عملية التنمية الاقتصادية ، ودورها في العمل على أحداث تغير عميق في البناء الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع ، والذي يؤدي إلى زيادة متوسط الدخل الحقيقي للفرد وما يترتب عليه من تغير بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي لحياة الفرد ، فالمفهوم الجديد للمالية العامة القى على عاتق الدولة مهمة تكوين الأموال الضرورية لعملية التنمية الاقتصادية ، كما القى عليها واجبا اخر وهو الرقابة على الموارد، وفرض توزيع جديد للدخل يعطي وزنا اكبر للاستثمار على حساب الاستهلاك ، من اجل تحقيق هذه الأهداف اصبح لزاما على الدول النامية إجراء تعديل على سياستها المالية من جانبين([2]):-

الجانب الأول : تغير التركيب النوعي للأنفاق العام ، وذلك من خلال توجيه الجزء الأكبر منه نحو القطاعات الإنتاجية ، والجزء الأقل منه نحو النفقات الإدارية والاستهلاكية .

[1] - طاقة محمد ، العزاوي هدى ، اقتصاديات المالية العامة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2010 ، ص27-28 .

[2] - أبو حمد رضا صاحب ، المالية العامة ، الدار الجامعية للطباعة ، البصرة ، 2002 ، ص53-54

الجانب الثاني : ان تهدف إلى أحداث تغير في النظام الضريبي للدولة الذي يقضي بتوجيه الموارد نحو القطاعات الإنتاجية وتقليلها بالقدر المستطاع نحو القطاعات الاستهلاكية .

ثالثا: المالية العامة والمالية الخاصة Public Finance and Private Finance

أن تمييز المالية العامة عن المالية الخاصة يعني التمييز بين نشاط الدولة المالي عن نشاط الأفراد بهدف إشباع الحاجات وتختلف المالية العامة عن المالية الخاصة من حيث الجوانب الآتية :

أ) الهدف

ان هدف قيام الدولة بالمرافق العامة ليس الربح في الغالب بل لاعتبارات أخرى كإتاحة الفرصة للانتفاع بالخدمة للجميع بدون تمييز ،ولا ينفي ذلك ان الدولة قد تحصل على موارد مالية للميزانية العامة نتيجة لتوليها بعض المشروعات ، فالدولة لا تسعى إلى تحقيق الربح المادي فقط في قيامها بالمرافق العامة ، بل تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة حتى لو ترتب على ذلك النشاط عدم تحقيق أي ربح على الإطلاق أو حتى الخسارة عندما تقدم للأفراد خدمة بأقل من كلفتها([1]). أما الأفراد فالهدف الرئيس لأي نشاط هو تحقيق اقصى ما يمكن من الأرباح .

ب) طريقة الحصول على الإيراد

تتمتع الدولة كما هو معروف بحقها بفضل الضرائب وإصدار القروض والإصدار النقدي الجديد وحق الاستيلاء والتأميم وهذا كله متأتي في صفة السيادة الذي يوفر للدولة سلطة الأمر والنهي والجبر ، في حين لا يتمتع الأفراد في مثل هذه السلطة ، فاذا كانت الدولة تعتمد في الحصول على إيراداتها على الوسائل الإجبارية ، فان الأفراد غالبا ما يعتمدون في الحصول على إيراداتهم على الطرق الاختيارية أي إلى الاتفاق أو التعاقد كوسيلة لبيع منتجاتهم وتقديم خدماتهم للدولة أو الأفراد .

ت) أسلوب الإنفاق

تحدد الدولة نفقاتها ثم تعين مقدار ما يلزمها من الإيراد الذي تغطي به النفقات ، ويجب في الظروف العادية ألا تزيد الإيرادات عن النفقات حتى لا يحرم الأفراد من أموال ليست الدولة في حاجة اليها وذلك باستقطاعها كضرائب منهم ، أما الأفراد فتقدر دخولهم أولا ثم ينفقون في حدود ذلك الدخل ويرجع هذا الفرق إلى ان قدرة الدولة على الاقتراض أوسع من قدرة الأفراد ،فهي باقية وثقة المقترضين بها اكبر من ثقتهم بالأفراد ([2]).

رابعا: الحاجات العامة Public Needs

أولا : الحاجات الفردية والحاجات الجماعية Individual needs and collective needs

يمكن تقسيم حاجات الإنسان بصورة عامة إلى قسمين حاجات فردية يتولى الفرد نفسه امر إشباعه ، ويترك له حرية التصرف بها في الظروف الطبيعية كقاعدة عامة في كل مجتمع ، منها حاجته إلى الغذاء من اجل البقاء على قيد الحياة ، وحاجته إلى الملبس للوقاية من تقلبات الظروف الجوية وحاجته إلى أداء الشعائر الدينية ، وهذه الحاجات مستمدة من مقتضيات الحياة المادية والروحية للإنسان .

[1] - حشيش عادل احمد ، أساسيات المالية العامة ، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام ، الإسكندرية ، 1996 ، ص23 .
[2] - أبو حمد رضا صاحب ، مصدر سابق ، ص24 .

وان هنالك حاجات يطلق عليها اسم الحاجات الجماعية التي يقتضي امر إشباعها بصورة جماعية بالنسبة لجميع أفراد المجتمع ، بالنظر لشعور هؤلاء الأفراد بالحاجة اليها بشكل جماعي ، وهذا يعني ان إشباع هذه الحاجات الجماعية يتم من خلال قيام الدولة بخدمات تقدمها للمجتمع ككل ، كما يتعذر تقديمها في وحدات مجزأة ، وبالتالي تعذر استبعاد احد أفراد المجتمع من الاستفادة منها ، سواء كان قد ساهم في تمويل نفقاتها ام لم يسهم بها ، ومنها خدمات الدفاع والأمن والعدالة ([1]).

ثانيا : الحاجات العامة والحاجات الخاصة public needs and private needs

على الرغم من ان التقييم السابق للحاجات يتميز بالبساطة في التعريف بمضمون كل منها ، إلا ان هذا لا ينفي ان طبيعة كل نوع منها لاتزال محل خلاف بين علماء ومفكري المالية العامة ، ولذلك تعددت المعايير التي اعتمدوها كأساس لتحديد تلك الطبيعة وكالاتي([2]):-

- **معيار طبيعة من يقوم بالإشباع the standard nature of the saturation**

يعتمد هذا المعيار على أساس أن الحاجات العامة هي تلك الحاجات التي تقوم الدولة أو السلطة أو احدى هيئاتها بإشباعها عن طريق الإنفاق العام ، أي ان هذا المعيار يعتمد أساسا للتمييز بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة على الجهة التي تتولى إشباع تلك الحاجة فان كان النشاط الخاص عدت الحاجة خاصة فردية وان كان النشاط عام عدت الحاجة عامة .

- **معيار الشعور أو الإحساس بالحاجة Standard feeling or a sense of need**

فالحاجة تكون خاصة اذا كان من يشعر او يحس بها هو احد الأفراد ، وتكون الحاجة عامة اذا كانت الجماعة هي التي تشعر بها ، وهذا يعني ان الحاجة الخاصة هي الحاجة الفردية ، في حين ان الحاجة العامة هي الحاجة الجماعية .

- **معيار اقتصادي (اقل المجهود) economic standard (less effort)**

عندما يقوم الأفراد بإشباع حاجاتهم الخاصة فأنهم يسعون إلى إشباع اكبر قدر ممكن من حاجاتهم بأقل تكلفة اقتصادية ممكنة ، وهذا سلوك اقتصادي رشيد وعلى مستوى الأفراد ، فهو لا يقوم بإشباع حاجات معينة اذا كان إشباعها يتطلب نفقة اكبر مما تحققه له من منفعة ، أما إشباع الحاجات العامة فلا يخضع لهذا المعيار ، حيث على الدولة ان تقوم بإشباع هذه الحاجات ، بغض النظر عن عملية الموازنة بين النفقة التي تتحملها والمنفعة التي تعود اليها .

- **معيار تاريخي (معيار الدور التقليدي للدولة) historic standard**

يعتمد هذا المعيار في التميز بين الحاجات بالرجوع إلى وظيفة الدولة التقليدية فالحاجات عامة ان دخلت مسؤولية إشباعها في نطاق دور الدولة التقليدي ، أي في نطاق الوظائف التقليدية المعروفة للدولة كالدفاع والأمن والعدالة ([3]).أما فيما عدا ذلك فيعد فرديا.

---

[1] - الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، الجامعة المستنصرية ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2009 ، ص9 .

[2] - مساعدة امجد عبد المهدي ، عقلة محمود يوسف ، دراسة في المالية العامة ، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع ، 2010 ، ص17.

[3] - مساعدة امجد عبد المهدي ، عقلة محمود يوسف ، مصدر سابق ، ص18 .

خامسا: علاقة علم المالية العامة بالعلوم الاخرى

Relationship of public finance with other sciences

وعلى الرغم من استقلالية علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي الذي يهتم بدارسة النشاط المالي والاقتصادي للدولة التي تهتم بإشباعها الحاجات العامة وذلك باستخدام جزء من موارد المجتمع المحدودة إلا أنه يحتل مركزاً مهماً ضمن العلوم الأخرى ويرتبط بها ارتباطاً جدلياً، حيث إن علاقته بالقانون والاقتصاد والسياسة والعلوم الأخرى هي علاقة الجزء بالكل وخصوصاً أن فكرة الحاجات العامة شهدت تطوراً كبيراً نتيجة للتغير الذي طرأ على وظيفة الدولة.

غير أن علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى لا يعني أنه غير مستقل بحد ذاته ومن غير الممكن اعتباره جزءاً من العلوم الأخرى. ولما كانت المالية العامة مظهرا من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة ، لذا فمن الطبيعي ان تنشأ لها علاقات مع مظاهر الحياة الاجتماعية الأخرى كالاقتصاد والسياسة والقانون والإحصاء والاجتماع ، وفي ما يلي استعراض لبعض هذه العلاقات وكالاتي :-

1- علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد

ان علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد (Economics) يعد من العلاقات الوثيقة جدا ، فعلاقة المالية العامة بالاقتصاد هي علاقة الجزء بالكل يؤثر ويتأثر كل منهما بالآخر ، وذلك عن طريق استخدام الإيرادات والنفقات كأدوات مهمة للتأثير بالاقتصاد وبالكماليات الاقتصادية والمالية ، فالظاهرة المالية هي في حقيقتها ظاهرة اقتصادية ، فالكثير من الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش يمكن للضرائب او للنفقات ان يكون لها دورا واضحا ومؤثرا في التخفيف من آثار هذه الأزمات .

كما ان السياسة المالية والسياسة الاقتصادية تعدان معا وحدة واحدة ولا يقوم بينهما تعارض ، بل يجمع بينهم وحدة الهدف في تحقيق الاستقرار والتوازن الاقتصادي الشامل والتخلص من الأزمات الاقتصادية .

ونتيجة للارتباط المتبادل والوثيق بين المالية العامة والاقتصاد فقد ازداد الاهتمام بدراسة الجوانب الاقتصادية للمالية العامة ، كما توسع الاهتمام كذلك بدراسة آثار مفردات المالية العامة من نفقات وإيرادات في الاقتصاد القومي للبلد ([1]).

2- علاقة علم المالية العامة بالقانون

القانون (Law) يمثل الأداة التنظيمية التي يلجأ اليها المشرع لوضع القواعد الملزمة في مختلف الأنشطة الاقتصادية ومنها النشاط المالي ، فمن خلال القانون تتحول الجوانب النظرية في المالية العامة كالنفقات والإيرادات والموازنة والضرائب إلى نصوص قانونية قابلة للتطبيق ويطلق عليها حينئذ التشريع المالي ، والذي هو مجموع القوانين والأحكام التي تطبقها الدولة في إدارة شؤونها المالية .

والقانون الدستوري يتضمن نصوصا مالية تحدد صلاحيات السلطة التشريعية والتنفيذية في مجال إعداد الموازنة وتصديقها وتنفيذها ، وكذلك في مجال فرض الضرائب وعقد القروض وغيرها من المجالات ، كما وان التشريع الضريبي يتضمن القوانين التي تنظم الضرائب من حيث أنواعها وأسعارها والإعفاءات وكيفية مواعيد الجباية والمادة الخاضعة للضريبة والعقوبات التي تطال من يمتنع عن دفعها([2]).

---

[1] - القيسي أعاد حمود ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، مصدر سابق ، ص30-31 .

[2] - العلي عادل فليح ، كداوي طلال محمود ، اقتصاديات المالية العامة ، الكتاب الأول ، جامعة الموصل ، 1988 ، ص15 -17 .

3- علاقة علم المالية العامة بالسياسة

ان العلاقة بين المالية العامة والسياسة (Politics) هي علاقة تأثير وتأثر ، فكما يتأثر النظام المالي ويعكس وجهات نظر النظام السياسي ، فهوه يعد أداة مهمة من الأدوات المستخدمة لتحقيق أهداف النظام([1]).

فالنظام السياسي له تأثير مباشر على النظام المالي للدولة فنسبة الإيرادات والنفقات العامة الى الدخل القومي تعتمد على طبيعية النظام السياسي القائم ، وتعد الموازنة العامة للدولة ترجمة حقيقية للأهداف السياسية للدولة ([2]).

كما ان للمالية العامة تأثيرا كبيرا على استقرار الأنظمة السياسية ويبدو ذلك واضحا من خلال استقراء الحقائق التاريخية التي تقول ان اكثر الثورات والإصلاحات السياسية تحدث لأسباب مالية ، مثال ذلك الثورة الإنجليزية التي بدأت شرارتها عندما فرض الملك ضريبة على السفن من دون موافقة البرلمان مما أدى إلى قيام حرب أهلية ، كذلك الحال للثورة الأمريكية التي بدأت بنزاع مالي حول حق فرض الضرائب بين إنكلترا والولايات المتحدة الأمريكية والتي نجم عنها قيام دولة الولايات المتحدة الأمريكية ([3]).

4- علاقة علم المالية العامة بالمحاسبة والإحصاء (أدوات القياس الكمي)

يتطلب البحث في موضوعات المالية العامة بشكل عام والضرائب بشكل خاص الإلمام بأصول المحاسبة والتدقيق (Accounting and Auditing) من حساب الأرباح والخسائر إلى الاندثارات وجرد الموجودات وتنظيم الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشأة التجارية والصناعية ، كما ان إعداد الموازنة العامة للدولة وتنفيذها والرقابة عليها يتطلب استخدام المحاسبة ، فضلا عن ان عملية تقدير الضريبة يتطلب الماما بالمحاسبة الضريبية ([4]).

كما ان علم المالية يستعين بالإحصاء(statistics) للتحقق من مسائل كثيرة كمستوى الدخل الفردي وتوزيع الثروة والدخول بين الطبقات في المجتمع ، وعدد السكان وتوزيعهم حسب المناطق الجغرافية وعلى الحروف المختلفة وغير ذلك من الإحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لأهميتها عن دراسة ورسم السياسة المالية لأي بلد .

---

[1] - المولى السيد عبد ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1975 ، ص45 .

[2] - حشيش عادل احمد ، أصول الفن المالي في الاقتصاد العام ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1974 ، ص100 .

[3] - العربي محمد عبد الله ، علم المالية العامة والتشريع المالي، الكتاب الأول ، نفقات الدولة ، القاهرة ، 1948 ، ص13-15 .

[4] - العربي محمد عبد الله ، علم المالية العامة والتشريع الضريبي، مصدر سابق، ص7 .

أسئلة الفصل

1 ما هو مفهوم علم المالية العامة ؟ وما هو مفهوم التشريع الضريبي ؟
2 تكلم عن مرحلة المالية العامة المحايدة وماهي الأسس التي قامت عليها ؟
3 ما المقصود بمرحلة المالية المتدخلة وماهي الأسس التي قامت عليها .
4 ماذا نعني بالمالية العامة بالنظام الاشتراكي وماهي اهم مميزاتها ؟
5 ماهي اهم خصائص المالية العامة في الدول النامية ؟
6 بين اهم أهداف المالية العامة في الدول النامية ؟
7 وضح مفهوم المالية العامة في الدول النامية ؟
8 ميز بين الحاجات الفردية والحاجات الجماعية ؟
9 ما الفرق بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة ؟
10 ميز بين المالية العامة والمالية الخاصة ؟
11 ماهي علاقة علم المالية العامة بعلم الاقتصاد ؟
12 ماهي علاقة علم المالية العامة بالقانون ؟
13 ماهي علاقه علم المالية العامة بالسياسة ؟

❶❶❶❶❶❶❶❶❶

الفصل الثاني
النفقات العامة

الأهداف التعليمية:

بعد الاطلاع على هذا الفصل يستطيع القارئ أن يتعرف على المواضيع الأتية:

- **تعريف النفقات العامة وعناصرها الرئيسة**
- **أنواع النفقات العامة**
- **تقسيم النفقات العامة**
- **قواعد ومقومات النفقة العامة**
- **حجم النفقات العامة**
- **ظاهرة تزايد النفقات العامة**
- **الآثار الاقتصادية للنفقات العامة**

الفصل الثاني

النفقات العامة

Public Expenditures

(مقدمة تطور النفقات العامة حسب النظرية الكلاسيكية والحديثة)

إن الدولة في سبيل مواجهة إشباع الحاجات العامة تقوم بقدر من النفقات العامة سواء كان ذلك لإنتاج سلع وخدمات أو من خلال توزيع دخول تحويلية داخلية أو خارجية لتحقيق أهداف اجتماعية أو اقتصادية كمساعدة الأسر محدودة الدخل بقصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل أو من خلال الإعانات التي تقدم بصورة مباشرة أو غير مباشرة للأفراد أو بعض وحدات الاقتصاد الخاص .

يستند مفهوم النفقة العامة إلى أنها عبارة عن مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنافع العامة، ومن هذا التعريف يمكن استخلاص بعض العناصر للنفقة العامة منها الصفة النقدية للنفقة العامة وصدور النفقة عن هيئة عامة.

يتناول هذا الفصل المواضيع الأتية:-

- ❖ تعريف النفقات العامة وعناصرها الرئيسة
- ❖ أنواع النفقات العامة
- ❖ تقسيم النفقات العامة
- ❖ قواعد ومقومات النفقة العامة
- ❖ حجم النفقات العامة
- ❖ ظاهرة تزايد النفقات العامة
- ❖ الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

أولا: تعريف النفقات العامة وعناصرها الرئيسة

تعرف النفقة العامة (Public expense) بأنها مبلغ نقدي يصدر عن الذمة المالية للدولة يقوم بتنفيذه شخص عام بهدف تحقيق نفع عام ([1]).

وهي بهذا المعنى فهي تضم ثلاثة عناصر رئيسة وكالاتي:

1- النفقة العامة مبلغ من المال (النقود)

ان العنصر الأساس للنفقة العامة هو استخدام النقود(Money) الذي يمثل ثمن لاحتياجات الدولة من سلع وخدمات أساسية لتأمين متطلبات سير المرافق العامة وهو يمثل كذلك

[1] - الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع الضريبي ، مصدر سابق ، ص 17 .

ثمناً لرؤوس الأموال الإنتاجية لتنفيذ المشروعات الاستثمارية التي تتولى أمر تنفيذها والنقود هي وسيلة الدولة في الأنفاق شأنها في ذلك شأن الأفراد تماماً.

ان هنالك مزايا عديدة لجعل الأنفاق العام يتم بشكل نقدي منها ما يلي([1]):-

1) ان التعامل النقدي أسهل بكثير من التعامل العيني سواء للأفراد او للدولة بالمقارنة مع الصعوبات التي تنشأ عن نظام المقايضة البدائي.
2) سهولة أجراء الرقابة البرلمانية والإدارية على الأنفاق النقدي للدولة وصعوبة ذلك في حالة الأنفاق العيني.
3) ان الأنفاق النقدي يتيح فرصة اكبر للمساواة بين الأفراد في الاستفادة من النفقات العامة وفي تحمل الأعباء العامة التي تفرضها الدولة وعليه فأن الوسائل غير النقدية التي تستخدمها الدولة لا يمكن عدها انفاقاً عاماً مثل تقديم سكن مجاني للموظف او اعفاؤه من الضرائب وغيرها.

2- النفقة العامة تصدر عن الدولة او احدى هيئاتها العامة فالجهة الوحيدة التي تتولى عملية الأنفاق العام هي الدولة من خلال أجهزتها المختلفة ضمن القوانين المعمول بها والمقرة من السلطة التشريعية .

والسؤال الذي يطرح نفسه هل يعد تبرع شخص معين بمبالغ لبناء مدرسة او مستشفى مثلاً انفاقا عاما والجواب على ذلك لا يعد هذا الأنفاق عاماً وإنما يدخل ضمن اطار الأنفاق الخاص او التبرع الشخصي لأنه لم يصدر من الذمة المالية للدولة.

3- النفقة العامة تهدف الى تحقيق نفعاً عاماً

ان النفقات العامة تهدف أساسا لإشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام(Public benefit) وهي بهذا المعنى فأن النفقة لاتعد نفقة عامة تلك التي لا تشبع حاجة عامة ويعود السبب في ذلك انه لما كان الأفراد متساوون في تحمل الأعباء العامة (الضرائب) فلابد ان يكونوا متساوون بالانتفاع بالنفقات العامة للدولة اي ان النفقة هي سداد لحاجة عامة وليس لمصلحة خاصة علماً بأنه يصعب في كثير من الأحيان مراعاة الكفاءة الاقتصادية المثلى عند الأخذ بهذه القاعدة بسبب صعوبة تحديد ترتيب أهمية الحاجات العامة تحديداً موضوعياً ولهذا فأن المعيار الذي يركن اليه في هذا الشأن يعتمد على استخدام الدولة لسلطتها السياسية اذ ان السلطة السياسية هي التي تقرر ان هذا الانفاق يحقق منفعة عامة ام لا ،ولضمان توجيه النفقات العامة لتحقيق النفع العام وضعت ضوابط منها:-

أ. مساءلة السلطة التنفيذية عن تنفيذ الأنفاق العام من قبل السلطة التشريعية (الرقابة البرلمانية).
ب. الرقابة من قبل هيئات مستقلة للتأكد من سلامة استخدام النفقات العامة للأغراض التي خصصت من أجلها.
ت. التأكد من اعتماد بنود النفقات العامة في الموازنة العامة.

ثانيا: أنواع النفقات العامة Forms of Public Expenditure

تتخذ النفقة العامة صوراً وأشكالا متعددة يمكن بيانها بما يلي:

[1] - العبيدي سعيد علي ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 56 .

1. الرواتب والأجور التي تدفعها الدولة إلى الأفراد العاملين لديها.
2. أثمان ومشتريات الدولة من السلع والخدمات.
3. الإعانات التي تقدمها الدولة الى الفئات الاجتماعية.
4. أقساط الدين العام وفوائده .

ويمكن استعراض أشكال النفقات أعلاه كما يأتي:

1- الرواتب والأجور وما في حكمها

يقصد بالرواتب والأجور (Wages and salaries) تلك المبالغ النقدية التي تقررها الدولة للأفراد والعاملين في أجهزتها المختلفة فعلاً كثمن للخدمات التي يقدمها هؤلاء او الأفراد الذين كانوا يعملون لديها ثم بلغوا السن القانونية وأحيلوا إلى التقاعد ويمكن حصر الأفراد الذين يتقاضون رواتب وأجور او مكافآت بأربع فئات اجتماعية هي كالاتي:

1- راتب رئيس الجمهورية : يحدد راتب رئيس الجمهورية اما بقانون يصدر مع كل موازنة عامة او عند توليه المنصب مع النص على إمكانية تعديله وفقاً للتغيرات الاقتصادية .
2- رواتب أعضاء البرلمان : يجب ان تحدد مكافئات لأعضاء البرلمان حتى يتمكنوا من اداء واجباتهم على اكمل وجه، والراتب قد يحدد بقانون عادي او قد ينص عليها في الدستور وينتقد تحديد الراتب بقانون عادي على اساس ان البرلمان قد يسئ استعمال حقه في التشريع فيقرر زيادة رواتب ومكافئات اعضاءه اما الطريقة الثانية فتنتقد على اساس انها جامدة ولا تواكب التطورات الاقتصادية التي يمكن ان تحدث داخل الدولة ([1]) . وقد نص الدستور العراقي على ان(تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب واعضاءه بقانون)([2]) ، أي ان المشرع العراقي كأن من انصار الرأي الاول .
3- رواتب الموظفين : تقرر الدولة هذا النوع من الرواتب مقابل حصولها على خدمات الأفراد ولاشك في ان هذه الفئة هي العمود الفقري لنشاط الدولة ومن ثم يجب اعطاء عناية كبيرة بها وبالتالي على الدولة ان تراعي عدة معايير عند تحديد هذه الرواتب منها ما يلي([3]) :-

1) يتعين على الدولة أن تحدد رواتب وأجور الموظفين في ضوء تكاليف المعيشة ، اذ ان انخفاض مقدار الراتب سوف لن يحقق مستوى لائق من العيش الكريم وبالتالي يؤدي الى تشجيع الموظف عن البحث عن طرق غير مشروعة للحصول على الاموال كالغش والرشوة والاختلاس وغيرها.
2) على الدولة تحديد الراتب في ضوء طبيعة العمل الذي يؤديه الموظفين بالاستناد إلى المؤهلات العلمية والمهنية المتوفرة فيه.
3) يتعين على الدولة ان تأخذ بنظر الاعتبار منافسة القطاع الخاص لها للحصول على خدمات الموظفين وهو ما يساعد على هجرة العاملين لدى الدولة والانتقال الى العمل في القطاع الخاص .
4) على الدولة ان تراعي عند تحديدها للراتب الاجور السائدة في الدول المجاورة حتى لا يؤدي ذلك إلى هجرة العقول وأصحاب الاختصاص والخبرة الى تلك الدول.
5) يتعين على الدولة ضرورة إصدار تشريع قانون شامل ينظم رواتب الموظفين يوضح فيه شروط التعين في الخدمة العامة وشروط الترقية في السلم الوظيفي بحيث يكون هذا الامر واضحاً وثابتاً

[1] - الصكبان عبد العال ، علم المالية العامة ، ط3 ، ج1 ، دار الجمهورية ، بغداد ، 1966 ، ص25.
[2] - الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 النافذ المادة (63) فقرة (أولا).
[3] - الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع الضريبي ، مصدر سابق ، ص 22-23 .

لكافة افراد المجتمع علماً بأن قانون الخدمة المدنية في العراق المرقم 24 لسنة 1960 وقانون رواتب الموظفين رقم 22 لسنة 2008 هو الذي ينظم هذه الحالة ([1]).

4- الرواتب التقاعدية : يعرف الراتب التقاعدي بأنه المبلغ النقدي الذي تقدمة الدولة بشكل دوري الى الموظفين الذين سبق لهم ان عملوا في اجهزة ودوائر الدولة المختلفة ثم بلغوا السن القانونية مما يجعل استمرارهم في العمل متعذراً ويمكن القول ان الدولة تعتمد احدى الطريقتين لتنظيم الرواتب التقاعدية هي ما يلي:

1. ان تقوم الدولة باستقطاع مبلغ معين من الراتب الشهري للموظف اثناء خدمته وتضع ذلك في الصندوق مع بقية المبالغ المستقطعة من الموظفين الاخرين مع قيام الدولة بمنح الصندوق بتخصيص راتب تقاعدي للموظف عند التقاعد وفقاً لدرجته الوظيفية الاخيرة وقد تقوم هذه الهيئة بتنمية موارد الصندوق عن طريق استثمار هذه المبالغ المتجمعة في الصندوق وتضيف المتحقق من الربح الى موارد الصندوق الاصلية.
2. تستقطع الدولة نسبة معينة من الراتب الشهري اثناء الخدمة وتضع هذه المبالغ في خزانة الدولة باعتبارها نوعا من انواع الايرادات العامة، وعندما يتم احالة الموظف الى التقاعد تقوم الدولة بمنحه مرتباً تقاعديا وبغض النظر عن تلك المبالغ المتجمعة ([2]) . وقد اعتمد المشرع العراقي الطريقة الثانية حيث نص قانون التقاعد الموحد الاخير في المادة(3/اولا) على ان يستقطع نسبة(7%) من راتب الموظف لحساب التوقيفات التقاعدية عن مدة خدمته التقاعدية ([3]).

2- أثمان مشتريات الدولة من السلع والخدمات

وهي تلك المبالغ التي تنفق على شكل اثمان مشتريات الدولة من الآلات والأدوات والمعدات المخصصة لسير العمل لإشباع الحاجات العامة ويمكن مناقشة هذه الحالة في الأمور الآتية:-

(1) من حيث السلطة التي تشرف على عمليات الشراء

فقد تكون هذه السلطة مركزية موحدة او لامركزية متعددة ، وهذا الأمر يعتمد على نوع عمليات شراء الأدوات والمستلزمات كالأثاث والقرطاسية وغيرها التي لا تتطلب خبرة أو دراسة واسعة لذا فأن عملية شراءها تترك للسلطة اللامركزية ، أما بالنسبة للمباني وعقود الأشغال العامة والاستثمارات فيتم الإشراف والتنظيم عليها من قبل السلطة المركزية لأنها تحتاج إلى الخبرة والدراية الواسعة وهذه الأمور لا تتوفر إلا عند السلطة المركزية التي تكون أقدر من غيرها على توفير ذلك.

(2) كيفية الحصول على مشتريات الدولة (طرق الشراء)

فقد تقوم بذلك الهيئات العامة عن طريق شراء هذه الاحتياجات من السوق مباشرة أو أن تحال إلى مقاولين أو موردين مختصين وهنالك عيوب لطريقة الشراء المباشر من الأسواق، إذ انه لا يحفز الموظف الإجادة في إكمال عمله والإشراف عليه، لذا يتم اللجوء الى الطريقة الثانية وهي ان تحال إلى مقاولين أو موردين لأنها أجدى لانهم يستهدفون تحقيق الأرباح أما الدول الاشتراكية فأن الدولة تقوم بذلك بواسطة أجهزتها المختصة .

(3) أسلوب الحصول على المقاولين او الموردين

---

[1] - احمد رائد ناجي، علم المالية العامة والتشريع الضريبي في العراق، مصدر سابق، ص 21 .

[2] - الصكبان عبد العال ، علم المالية العامة ، مصدر سابق ،ص63 .

[3] - قانون التقاعد الموحد المرقم (27) لسنة 2006 .

هنالك طريقتان للحصول على خدمات المقاولين او الموردين الاولى هي المناقصة وهي تعني توجيه دعوة مفتوحة الى المقاولين وفقاً لشروط معينة ، و يقدم الراغبون للاشتراك بها عطاءاتهم وعروضهم للتعاقد مع الدولة على الأشغال العامة او توريد أدوات ومستلزمات للدولة حيث ترسو المناقصة على اقل العطاءات عادة ، أما الثانية فهي الممارسة وتعني ان تعقد الدولة اتفاقاً مع مقاول معين دون ان تعلن مسبقاً عن طبيعة العمل الذي تريد ان تنفذه وتلجأ الدولة الى هذه الطريقة عندما تتوسم في احد المقاولين توفر شروط معينة منها توفر الكفاءة والإخلاص والخبرة والدراية الواسعة في الأعمال والإمكانات المادية العالية ، وتلجأ الدولة الى هذا الأسلوب او الطريقة هذه عندما تريد ان تحتفظ بالسرية لمشروع معين كالمشاريع العسكرية والأمنية فتتجنب الإعلان عنها او قد تكون الدولة في حاجة مستعجلة لا تحتمل الانتظار الذي تتطلبه المناقصة الاعتيادية ،([1]) وفي جميع الأحوال ان هذه الطريقة تسمح بتجنب الإجراءات الإدارية المعقدة التي تواجهها الجهة الإدارية المسؤولة عند لجوئها إلى طريقة المناقصة([2]).

3- الإعانات والمنح Aids and Grants

تعد الإعانات والمنح تياراً من الإنفاق تقرر الدولة دفعه الى فئات اجتماعية معينة او هيئات عامة وخاصة دون ان يقابله تياراً من السلع والخدمات ويمكن هنا ان نفرق بين الإعانات الخارجية والإعانات الداخلية .

- **الإعانات الخارجية External Aids**

تمثل الإعانات الخارجية تلك المبالغ التي تدفعها الدولة الى دول أخرى اذا وجد لديها فائض لأسباب سياسية او قومية كالإعانات التي تقدمها الولايات المتحدة الأمريكية إلى دول أوروبا الغربية أو إلى إسرائيل ، وكذلك الإعانات التي تقدمها الدول العربية الى دولة فلسطين ، ويعود سبب هذه الإعانات كذلك الى وجود مشاركة في الفكر والرأي والعقيدة بين هذه الدول.

- **الإعانات الداخلية Internal Aids**

تمثل الإعانات الداخلية تلك المبالغ التي تقررها الدول في موازناتها العامة وتخصص الى الوحدات والهيئات داخل إقليم الدولة وتقسم إلى ما يلي:

1) الإعانات الإدارية :وهي تلك الإعانات التي تقدمها الدولة الى الهيئات العامة او الهيئات المحلية لمساعدتها على أداء واجباتها ، وتتقرر هذه الإعانات لأسباب معينة فهي تدفع بقصد تحمل الدولة لجزء من نفقات هذه الهيئات على أساس أنها تقوم بإشباع الحاجات العامة او بقصد سد العجز المالي في ميزانية هذه الهيئات ،او بهدف انقاذ الهيئات هذه من الخسائر او حدوث الكوارث الطبيعية التي تحل بها ،وفي العراق تم منح هذه الإعانة الى جامعة بغداد والهيئات المحلية عام 1966 لقيامها بشؤون التعليم الابتدائي ورياض الأطفال ومكافحة الأمية وبمبالغ مختلفة([3]).
2) الإعانات الاقتصادية :وهي المبالغ التي تدفعها الدولة الى بعض المشروعات الصناعية الأساسية وذلك تشجيعاً للصناعات الوطنية ،ودعم موقفها بوجه منافسة الصناعات الأجنبية ، او تخفيض سعر البيع للمستهلك أو لتوطين صناعات معينة في منطقة ما او لتشجيع نشاط معين، وفي العراق

[1] - الصكبان عبد العال ، مصدر سابق ، ص70-71 .
[2] - فوزي عبد المنعم وآخرون ، المالية العامة والسياسة المالية ،دار المعارف ، بغداد ، 1969 ، ص172- 174 .
[3] - احمد رائد ناجي ، مصدر سابق ، ص 25 .

وجدت هذه الإعانات في ميزانية عام 1969 والتي سميت حينها بإعانات مشروع الإعاشة بهدف بيع الخبز بأسعار مخفضة.

3) الإعانات الاجتماعية :وهي مبالغ تقدمها الدولة الى المنظمات والهيئات والأفراد لغرض تحقيق أهداف اجتماعية مثل الإعانات المخصصة للعاطلين عن العمل ،ورعاية دور العجزة والأحداث وغيرها([1]).

4) الإعانات السياسية :وهي تلك المبالغ التي تقدمها الدولة الى المنظمات والمؤسسات التي ترتبط بالدولة برابطة سياسية على مستوى الفكر والعمل والرأي.

4- أقساط الدين العام وفوائده

تمثل القروض العامة عبئاً ثقيلاً على الموازنة العامة للدولة لما تتطلبه من تحميلها الفوائد السنوية فضلا عن تسديد أصل المبلغ المقترض نهاية المدة الزمنية المحددة في شروط إصدار القرض العام ، ومن الأهمية ان تقوم الدولة بالتخلص بقدر الإمكان من عبأ ديونها العامة مهما كان نوع هذه القروض وآجالها ، وذلك من خلال تخصيص الموارد المالية لتسديد الدين العام وفوائده المستحقة فتقوم الدولة بأنشاء ما يسمى بصندوق أصل الدين وفوائده([2]).

وستجري مناقشة هذا النوع من الإنفاق وآثاره على الاقتصاد بشيء من التفصيل عند دراسة القروض العامة لاحقاً.

ثالثا: تقسيم النفقات العامة Division of Public Expenditure

لقد وضع المختصون في علم المالية العامة تقسيمات متعددة للنفقات العامة ارتكز كل منها على وجهة نظر معينة في بيان تقسيم معين عن الآخر ،وبالرغم من تداخل هذه التقسيمات بعضها مع البعض الاخر الا انها تمثل اهمية كبيرة في تحديد طبيعة الانفاق العام وآثاره واهدافه ،الامر الذي يساعد في ادارة الأموال العامة من حيث :-

1) معرفة مقدار كلفة كل نشاط من انشطة الدولة على انفراد.
2) تتبع النفقات العامة بين مدة واخرى.
3) تسهيل مهمة أجهزة الرقابة كالسلطة التشريعية والرأي العام من ممارسة دورها بشكل فعال.

فلا يوجد تقسيم واحد للنفقات العامة تعتمده كل الدول ،فكل دولة تعتمد التقسيم الذي يتلاءم وظروفها المالية والاقتصادية والاجتماعية ولقد اجمع معظم علماء المالية العامة على تقسيم النفقات العامة الى ما يلي:

(أولا) التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة Economic Division

وهو التقسيم التقليدي الذي نادى به الاقتصادي بيجو حيث قسم النفقات العامة الى نفقات حقيقية واخرى تحويلية.

أ- النفقات الحقيقية (A real expenses): يقصد بها تلك التي يترتب على دفعها حصول الدولة على مقابل بشكل سلع او خدمات او رؤوس أموال إنتاجية كالرواتب وأثمان مشتريات الدولة اللازمة

[1] - طاقة محمد وآخرون ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 51 .
[2] - القيسي اعاد حمود ، مصدر سابق ، ص .

لتسير المرافق العامة والنفقات الاستثمارية ([1]) . وفي هذا النوع من النفقات يمكن التميز بين نوعين من النفقات هما النفقات الاستثمارية والنفقات التشغيلية (الجارية) حيث تتمثل الاولى في الطلب على السلع الانتاجية سواء كان في شكل بناء أساس للقيام بالمشاريع الخدمية والانتاجية ، اما النفقات الجارية فيقصد بها ضمان سير ادارة معينة او اداء او تشغيل وحدة انتاجية ، وهذا النوع من النفقات يزيد من الناتج القومي.

ب- النفقات التحويلية (Transferred expenses) :تمثل تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على مقابل بشكل خدمات أو سلع كما أنها لا تؤدي إلى زيادة مستوى الدخل القومي ، اذ تقوم الدولة هنا بتحويل جزء من الدخل القومي من الفئات الاجتماعية التي تملك دخولاً كبيرة إلى أخرى محدودة الدخل ، فالدولة تهدف من خلال هذا النوع من الخدمات لأعاده توزيع الدخل والثروة بحيث تأخذ الأموال من البعض لتوزعه على البعض الآخر دون مقابل ،وتشمل مثل هذه النفقات الإعانات بمختلف أنواعها (كالمساعدات الاجتماعية المختلفة، الضمان الاجتماعي ،تعويضات البطالة ،المساعدات والإعانات الخيرية والثقافية وغيرها).

(ثانيا) التقسيم الوظيفي للنفقات العامة Functional Division

ويعتمد فيه تقسيم النفقات العامة وفقاً لأهدافها وأغراضها اي بحسب النشاطات المختلفة التي تقوم بها الدولة ،اذ يتم تبويب النفقات في مجموعات متجانسة تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة ومن اهم هذه الوظائف هي ما يلي:

1) النفقات العامة الاقتصادية:- وهي النفقات التي تهدف الى تحقيق هدف اقتصادي كالإعانات والمنح والهبات الاقتصادية وغيرها من النفقات لإشباع الخدمات اللازمة كالطاقة والنقل التي تستهدف تزويد الاقتصاد بالبنية الاساسية .
2) النفقات العامة الاجتماعية:- وهي تلك النفقات التي توزع على شكل مبالغ مخصصة لبعض الفئات الاجتماعية واصحاب الدخول المحدودة مثل خدمات الضمان الاجتماعي وخدمات الرفاهية الصحية والتعليمية.
3) النفقات الإدارية :- وهي تلك النفقات التي تهدف لسير المرافق العامة من رواتب واثمان مشتريات الدولة ومستلزماتها الإدارية والمبالغ المخصصة لإعداد وتدريب وتطوير الجهاز الإداري.
4) النفقات العسكرية :- وهي تلك النفقات المخصصة لإقامة وبناء مرافق الدفاع والجيش والتسليح وتجهيز القوات المسلحة داخلياً وخارجياً.
5) النفقات المالية كنفقات الدين العام وفوائده والاوراق المالية والسندات المالية الاخرى.

ان هذا التقسيم له اهمية ويساعد على التحليل المالي لنشاط الدولة وتحديد وظائفها المختلفة ويسهل مقارنتها مع ميزانيات الدول الاخرى ونفقاتها ،الا ان توزيع منفعته بهذا الشكل يلاحظ عليه عدم تجانس وظيفة كل نفقة ،كما يفتقر هذا التقسيم لوجود نفقات ليس لها طابع وظيفي محدد ،او قد يكون لها طابع اكثر من وظيفة معينة مما يترتب عليه صعوبة توزيع منفعته ([2]).

(ثالثا) التقسيم الإداري Administrative Division

[1] - العمري هشام صفوت ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، مطبعة عصام ، بغداد ، 1986 ، ص 27 .
[2] - القيسي أعاد حمود ، مصدر سابق ، ص43 – 44 .

ويتم تصنيف النفقات العامة وفقاً لهذا التقسيم بحسب الوحدات الادارية الحكومية التي تمارس النشاط الحكومي ، حيث يتم تقسيمها الى وزارات ودوائر حكومية يضاف اليها مخصصات رئاسة الدولة والسلطة التشريعية فيتقرر لكل وزارة او دائرة قسم خاص من النفقات ثم يتم تقسيم النفقات داخل الوحدة الحكومية إلى مجموعات مختلفة ([1]).

ويعد هذا التقسيم اساساً في كل موازنة عامة اذ لابد منه لكي يستطيع رئيس كل وحدة إدارية ان يرسم سياسة الإنفاق في حدود اختصاصه وفقاً للإمكانات المالية المتاحة له من الموارد العامة ،كما يعطي هذا التقسيم للباحثين امكانية المقارنة بين الاعتمادات المقررة لكل جهاز من اجهزة الدولة مع الاعتمادات الممنوحة للدولة الأخرى ،وكذلك مع ما مخصص للسنوات السابقة مما يعطي فكرة شاملة عن اتجاهات السياسة العامة للدولة ([2]) .

كذلك يعد هذا التقسيم هو المعتمد في الدولة العراقية حاليا حيث تقسم النفقات بحسب مؤسسات الدولة والوزارات والمحافظات واقليم كردستان وتوزعها بحسب نوعها الى نفقات تشغيلية واستثمارية ،وعادة ما يتم ذلك وفق جداول ملحقة بقوانين الموازنة العامة ،علماً ان هذه الجداول تكون ثلاثة ،الاول يتعلق بالإيرادات العامة ،والثاني بالنفقات العامة ،والثالث يتعلق بالقوى العاملة في العراق ويتضمن اعداد العاملين في دوائر الدولة وفقاً للجهة التابعة لها والسلم الإداري.

(أولا) النفقات العادية والنفقات غير العادية

Ordinary Expenses and Extraordinary Expenditures

ان كتاب المالية العامة الكلاسيكيون قسموا النفقات العامة الى عادية وغير عادية ويقصدون بالنفقات العادية هي التي تتكرر سنوياً وبشكل دوري ومنتظم مثل رواتب الموظفين والنفقات الادارية اللازمة لسير الإدارات العامة مثل (نفقات صيانة الطرق ،نفقات الادارة والعدالة ،وفوائد اقساط الدين العام)[(3)].

أما النفقات غير العادية فهي النفقات التي تتسم بالانتظام والدورية أي لا تجدد كل سنة كنفقات الانشاءات ونفقات الحروب وبناء السدود والجسور وغيرها فهي نفقات استثنائية لا تتكرر بانتظام في ميزانية الدولة فتحدث على فترات متباعدة وعرضية يصعب التنبؤ بحدوثها [(4)].ويمكن التميز بين النفقات العادية وغير العادية بمعايير هي :-

1) معيار الانتظام والدورية التي اشرنا اليها سابقاً.
2) معيار المدة :فاذا كانت النفقات تستوعب بكامل قيمتها في الاموال والسلع والخدمات خلال الفترة المالية التي انفقت خلالها فتعد نفقات عادية ،اما النفقات الغير العادية فهي تلك التي تتعدى الفترة المالية التي انفقت خلالها .
3) معيار توليد الدخل ،فاذا كانت النفقات العامة تعطي دخلاً فهي نفقات غير عادية ،واذا لم تعطي دخلاً فهي نفقات عادية.

---

[1] - خصاونة جهاد سعيد ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، ط1 ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان ، 1999 ، ص58 .

[2] - يونس منصور ميلاد ، مبادئ المالية العامة، ط1 ، منشورات الجامعة المفتوحة ، طرابلس ، 1991 ، ص 27 .

[3] - Sanford ,(c. t .) '' Economic of public finance'' Pergamum press oxford – 1970, pp. 28 – 29 .

[4] - Laufen burger h, '' trainee d'economique et de legislation financers'' , ed. sires, 1948 , p .61-62 .

4) معيار المساهمة في تكوين رؤوس الأموال العينية ويطلق عليها النفقات التجارية أو التسييرية أي لتسيير المرافق العامة للدولة اما النفقات غير العادية فهي التي تسهم في تكوين رؤوس الأموال العينية.

(ثانيا) تقسيم النفقات العامة في بعض البلدان

Division of Public Expenditure in some Countries

فيما يأتي بعض التقسيمات للنفقات العامة المتبعة في بعض دول العالم:-

1- **تقسيم النفقات العامة في موازنة المملكة المتحدة** ([1])

تقسم موازنة النفقات العامة الى قسمين رئيسين هما:

القسم الاول: يتضمن النفقات العادية التي تمول بواسطة الضرائب والرسوم.

القسم الثاني: يتضمن النفقات التي يمكن ان تمول بواسطة القروض.

فالقسم الأول يتوزع إلى نوعين من النفقات هما:-

النوع الاول: النفقات ذات الاعتماد الدائم : وهي النفقات التي أقرها البرلمان بصفة دائمة ولا حاجة لا قرارها سنوياً ومثالها ،مخصصات البلاط وأعضاء الأسرة الحاكمة ،رواتب مجلس العموم، رواتب القضاة، نفقات الانتخابات، رواتب المدقق العام، روتب كبار موظفي المحاكم وغيرها .

النوع الثاني: وهي النفقات التي تعرض على البرلمان سنوياً ليأذن بها واهمها ،نفقات الدفاع ،والشؤون الخارجية، التعليم والصحة، الإسكان والتجارة والأشغال العامة والزراعة والمواصلات وغيرها.

2- تقسيم النفقات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية

ان الموازنة العامة تأخذ بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة، مراعية بنفس الوقت التقسيم الاداري للوزارات والمصالح وتقسم الموازنة الأمريكية الى الأقسام الآتية ،الدفاع الوطني ،الشؤون الدولية ،الزراعة والري، التجارة والقوى العاملة ،الادارة الحكومية، فوائد الدين العام ،نفقات المساعدات وخدمات المحاربين القدماء.

3- تقسيم النفقات العامة في فرنسا[(2)]

ان الموازنة العامة كانت تقسم تقسيماً ادارياً تبعاً للوزارات والمصالح ،وقد عدل هذا التقسيم خلال خمسينات القرن الماضي للتوفيق بين الاعتبارات الادارية والاقتصادية، ويضم التقسيم الجديد للنفقات العامة في الميزانية الفرنسية اقساماً افقية بعدد الوحدات الادارية من وزارات ومصالح واقساماً رأسية بحسب موضوع وطبيعة النفقة، وتشتمل هذه الاخيرة على ثلاث مجموعات رئيسة الاولى للنفقات العادية وتشمل اقساماً فرعية لخدمات الدين العام ونفقات السلطة العامة ونفقات تشغيل المرافق العامة ونفقات تدخل الدولة في مختلف المجالات باستثناء الاستثمارات والقروض.

والثانية للنفقات الرأسمالية وتضم اقساماً فرعية للاستثمارات التي تقوم بها الدولة والاعانات الاستثمارية واصلاح اضرار الحرب ، والثالثة للقروض التي تمنحها الدولة وتضم اقساماً فرعية لقروض التنمية الاقتصادية والاجتماعية وقروض الاسكان ويعطي مجموع الاقسام الافقية جملة الانفاق الخاص بكل وزارة او مصلحة ، كما يعطي مجموع الأقسام الرئيسة جملة كل نوع من انواع النفقات المذكورة ،

[1] - طاقة محمد ، العزاوي هدى ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص58 – 59 .

[2] - مساعدة محمد عبد المهدي وآخرون ، دراسة في المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 87-88 .

مما يبرز الاهتمام بعرض النفقات العامة بالميزانية عرضاً وظيفياً، ويبين الاهمية النسبية للوظائف التي تقوم الدولة بها.

4- النفقات العامة في دول المغرب العربي

تقسم النفقات فيها إلى:-

النفقات الوظيفية ونفقات الاستثمار ونفقات تتعلق بالدين العام، وهي بدورها تنقسم إلى فصول وحسب الوزارات ،ولكن بعض الاقتصاديون يقسمون نفقات الموازنة العامة في المغرب العربي الى :-

- نفقات التسيير ونفقات التجهيز ونفقات الديون والتقسيم الاداري ويشمل:
- النفقات القائمة المدنية ونفقات السيادة.
- نفقات مجلس النواب.
- كتابات الدولة لدى الوزير الاول.
- وزارة الدولة المكلف بالداخلية
- وزارة الأعلام .....الخ.

رابعا: قواعد ومقومات النفقة العامة Rules and Supports of Public Expense

تفترض سلامة مالية الدولة التزام الوحدات التي تتكون فيها المالية العامة بالالتزام ببعض المبادئ والضوابط عند قيام إدارتها بتنفيذ الإنفاق العام ويمكن إجمال هذه الضوابط أو القواعد او المقومات بالآتي:-

1- قاعدة المنفعة Benefit Base

ان الإنفاق الحكومي يهدف اساساً الى تحقيق اقصى منفعة اجتماعية ممكنة لذا لا يجوز للدولة ان تنفق في الامور التي لا يرجى منها نفعاً، ان المنفعة التي تريد الدولة تحقيقها يجب ان تفهم على نحو يختلف عن المفهوم الضيق للمنفعة عند الافراد ، اي ان فكرة المنفعة بالنسبة لانفاق الدولة لا تقتصر على الانتاجية الحدية والدخل العائد منه وانما تتسع لتشمل جميع النفقات التي تؤدي الى زيادة الطاقة الانتاجية للمجتمع ،وزيادة انتاجية الفرد وتحسين جودة الإنتاج وغيرها.

ويتطلب تحقيق هذه القاعدة ان توجه الدولة نفقاتها الى اشباع الحاجات العامة ،الامر الذي يتطلب دراسة متطلبات الاقتصاد والمجتمع ومقدار الحاجة الى المشاريع مراعية في ذلك ما يضيفه كل مشروع الى كل من الدخل القومي والتشغيل والطاقة الانتاجية ومعدل ما يحققه المشروع من ربح وكذلك المنفعة التي تعود على الطبقات الاجتماعية.

2- قاعدة الاقتصاد The Base of the Economy

وتتضمن تجنب التبذير في النفقات العامة ،لان مبرر النفقة هو بما تتحقق من منفعة اجتماعية ،ولا تقوم المنفعة عن طريق الانفاق المبذر او المسرف كزيادة عدد الموظفين بشكل يفوق الحاجة والاسراف في شراء الاجهزة غير الضرورية ،ويؤدي حدوث الإسراف والبذخ في الإنفاق العام الى

ضياع اموال عامة كان من الممكن ان تستخدم او توجه الى استخدامات اخرى ،تكون الفائدة منها اكبر واجدى ([1]).

وحتى يتم تطبيق هذه القاعدة وتحقيق اكبر منفعة اجتماعية بأقل التكاليف يتطلب الأمر ان يتوافر لدى الدولة رقابة مالية حازمة الى جانب جهاز اداري كفوء يشعر بمهمته وحدودها في التنفيذ السليم الى جانب تظافر وتعاون جهود الرقابة الإدارية والتشريعية التي تقوم بدور فعال في الكشف عن اوجهه الإسراف والتبذير وفرض العقاب اللازم على المخالفين[(2)].

3- قاعدة الترخيص Base License

وتعني هذه القاعدة إلا ينفق أي مبلغ من الأموال العامة ، الا اذا سبق ذلك حصول موافقة الجهة المختصة بالتشريع ،ذلك لان الأنفاق على إشباع الحاجة العامة التي تحقق المنفعة لا يتم إلا بقانون ،وبخاصة ان النفقات العامة هي مبالغ ضخمة مخصصة لا شباع الحاجة العامة وتحقيق المنفعة العامة.

وتظهر أهمية هذه القاعدة أنها ضرورية لتحقيق القاعدتين السابقتين والتأكد من استمرار تحققهما من خلال تقنين كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة وهو يتمثل باحترام الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند أجراء الأنفاق العام.

وتعد هذه القاعدة مظهرا آخر من مظاهر الاختلاف بين المالية العامة والمالية الخاصة التي لا تحتاج الى إجراءات وموافقات مسبقة بل يكفي ان تصدر الموافقة بمن يملك الحق بالإنفاق[(3)].

خامسا: حجم النفقات العامة The Size of Public Expenditures

يرتبط مستوى الأنفاق العام والاقتصاد القومي بمدى الحصول على إيرادات تؤمن تغطية هذه النفقات ،فاذا كانت الدولة تتمتع بتدبير موارد ماليتها العامة بمقدرة أوسع من تلك التي يملكها الأفراد فلا ينبغي ان ينصرف فهمنا الى ان الدولة بإمكانها ان تبالغ في ذلك مستندة الى سلطتها الآمرة في الحصول على إيرادات اذ ان ثمة عوامل تحد من قدرة الدولة في ناحية الطاقة المالية القومية وتتعلق هذه الحدود فيما يعرف بالمقدرة القومية التي تتمثل في تحمله للعبء المالي الذي يتطلبه النشاط المالي للدولة ، ويجري قياس هذه المقدرة بمدى تحمل الدخل القومي . ومن المتفق عليه ان الإيرادات العامة تحصل في جزئها الأكبر في الظروف العادية من الضرائب والقروض العامة ،لذلك فأن المقدرة المالية للدخل القومي تتحلل في النهاية الى ضرورة التركيز في البحث في جانبين هما:

1) مقدرة الدخل القومي على تحمل العبء الضريبي او ما يعرف بالمقدرة التكليفية .
2) مقدرة الدولة على الاقتراض ممثله بمرافقها ومؤسساتها او ما يسمى بالمقدرة الاقراضية ،ولدراسة هذين الجانبين سنتناولها بالتحليل كما يلي[(4)]:

اولاً: المقدرة التكليفية (قدرة الدخل القومي على تحمل العبء الضريبي)

وتقسم المقدرة التكليفية إلى نوعين:

- **النوع الأول** :المقدرة التكليفية القومية

---

[1] - Dalton, h , principles of public finance , rout ledge & kegen paul , ltd , London ,1971 , p . 5-14

[2] - فرهود محمد سعيد ، مبادئ المالية العامة ، جامعة حلب ، 1981 ، ص 58-60 .

[3] - العلي عادل ، كداوي طلال , مصدر سابق ، ص98 -101 .

[4] - العبيدي سعيد علي ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص77 – 80 .

يقصد بالمقدرة التكليفية للاقتصاد القومي قدرة الوحدات الاقتصادية على المساهمة في دفع الضرائب ، اي بلوغ اقصى حصيلة ضريبية يمكن اقتطاعها من الدخل القومي ويطلق عليها الطاقة الضريبية او ما يسمى بالعبء الضريبي الأمثل والذي يعرف بأنه (اقصى قدرة من الأموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب في حدود الدخل القومي وتركيبه وذلك في ظل النظام السياسي والاجتماعي السائد دون أحداث ضغوط اقتصادية او اجتماعية او سياسية لا يمكن تحملها)، ويتم التعرف على العبء الضريبي الأمثل من خلال اعتماد حصيلة الضرائب معياراً لذلك فعند زيادة العبء الضريبي من خلال زيادة أسعار الضرائب النافذة او فرض ضرائب جديدة فاذا زادت حصيلة الضرائب الكلية بنسبة اكبر او بنفس النسبة التي زادت بها الضرائب ، فان هذا يدل على ان وعاء الضريبة قد اتسع او بقي على حاله وهذا يعني اقترابنا من العبء الضريبي الأمثل ، اما اذا كانت زيادة العبء الضريبي او حصل نقص فيها فهذا يعني ان الوعاء الضريبي قد أخذ بالتناقص اي ابتعدنا عن العبء الضريبي الأمثل.

اما اهم العوامل المؤثرة في المقدرة التكليفية القومية فهي:-

1- هيكل الاقتصاد القومي: اي نوع النشاط السائد في الاقتصاد القومي فاذا ساد النشاط الصناعي كانت المقدرة التكليفية اكبر بسبب ضخامة رؤوس الاموال المستثمرة وسرعة تداولها ،وتكون المقدرة اصغر في حالة سيادة القطاع الزراعي بسبب موسمية الدخول وانتشار الاستهلاك الذاتي.

2- نمط توزيع الدخل القومي: كلما كان توزيع الدخل القومي اكثر عدالة كلما قلت الفوارق بين أفراد وطبقات المجتمع ، وهذا يؤدي إلى مقدرة تكليفية اكبر وذلك لان فرض ضريبة نسبية متصاعدة على دخول عالية وقليلة العدد يصاحبها في الوقت ذاته إعفاء عدد كبير من الدخول المنخفضة ،وهذا يقلل من وعاء الضريبة ومن ثم يقلل من القدرة التكليفية القومية.

3- حالة النشاط الاقتصادي او طبيعة الظاهرة النقدية السائدة ،فاذا كان هنالك تضخم تزداد المقدرة التكليفية لان وعاء الضريبة يزداد وتزداد معه حصيلة الضرائب ،اما في حالة الكساد فأن حصيلة الضرائب تقل وتقل معها المقدرة التكليفية القومية بسبب انكماش اوعية الضرائب.

- **النوع الثاني** :المقدرة التكليفية الجزئية :- ويقصد بها مقدرة الوحدات الاقتصادية (الأشخاص الطبيعية والمعنوية) على الإسهام في تحمل الأعباء العامة ،وتعتمد هذه المقدرة على عاملين هما:-

1- طبيعة الدخل: تزداد المقدرة التكليفية كلما اتجهت الدخول نحو الاستقرار ،فالدخول الناشئة عن امتلاك وسائل الإنتاج اكثر استقرارا من الدخول الناشئة من العمل بسبب تعرض الأخيرة للبطالة والمرض وتأثرها بعوامل بيولوجية ونفسية ،وهذا هو سبب المراعاة الخاصة لهذا الدخول في المعاملة الضريبية .

2- كيفية استخدام الدخل: كلما ارتفع الدخل ارتفع ما يخصص منه للأغراض غير الضرورية ،اي الى زيادة السلع الكمالية والترفيهية ، وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة رفاهية الأفراد وتزداد انتاجيتهم ودخلهم ومن ثم تزداد قدرتهم على تحمل الأعباء الضريبية .

ثانياً: المقدرة الإقراضية: يقصد بها مقدرة الاقتصاد على تلبية حاجات الدولة من القروض العامة وتتوقف على عاملين :-

العامل الاول: حجم الادخار القومي :-

يتوقف الادخار وفقاً للتحليل الكينزي على عملية توزيع الدخل بينه وبين الاستهلاك ،ويتحكم في هذا التوزيع الميل الحدي للاستهلاك الى حد كبير وعندئذ تتوقف المقدرة الاقتراضية على مستوى الاستهلاك ونوعه حيث يتحدد الأخير مع عوامل اقتصادية واجتماعية ونفسية ، وتزداد نسبة الجزء المستهلك كلما انخفض مستوى الدخل ،ويكاد الادخار ان يكون مساوياً للصفر عند مستوى الدخول الواطئة ولهذا تنعدم او تنخفض القدرة على الاقراض في الدول النامية ذات الدخول المنخفضة الى درجة كبيرة ،عكس الدول المتقدمة وبناءاً على التحليل أعلاه فأن مستوى الدخل والميل للاستهلاك يحدد من مقدرة الدخل القومي على الإقراض في دولة معينة كما وانه كلما زادت نسبة الدخول المرتفعة زادت كذلك مقدرة الدخل القومي على الإقراض.

- **توزيع الجزء المدخر بين الإقراض العام والخاص**

يحدث تنافساً بين القطاع العام والقطاع الخاص على الأموال المعدة للإقراض (المدخرات) ويتوقف هذا التنافس على الدوافع الى الاستثمار الخاص الذي يحدد بدوره بوجود فرص استثمارية مربحة حيث ان هذه الفرص من شأنها ان تساهم في تقوية الدافع الى الاستثمار الخاص وتتجه المدخرات لمصلحة الائتمان الخاص ،اما اذا كانت فرص الربح ضعيفة او منعدمة فعندئذ تتجه المدخرات الى الإقراض العام ،وهذا ما يدعم المقدرة الإقراضية للدولة ،وبناءاً عليه فأن مقدرة الدخل القومي للإقراض العام تتوقف على قوة الدوافع للاستثمار.

سادسا: ظاهرة تزايد النفقات العامة Phenomenon of Increasing Public Expenditure

لوحظ ان النفقات العامة ، بشكل عام ، دائما في ازدياد مستمر سنة بعد أخرى ، ويحدث ذلك في جميع الدول وعلى اختلاف نظمها السياسية والاقتصادية ،وأول من رصد هذه الظاهرة الاقتصادي الألماني فاجنر (wagner)، وذلك في نهاية القرن التاسع عشر على اثر دراسته لموازنات الدول الأوربية ، وقد توصل هذا الاقتصادي الى استنتاج لصورة قانون سمي بقانون (فاجنر) الذي ينص على ان نشاط الدول يكبر ويتوسع مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي والاجتماعي ، الأمر الذي يتسبب في ميل النفقات العامة إلى الزيادة بمعدلات اكبر من الزيادة في الناتج القومي او الدخل القومي ، وقد فسر هذه الزيادة بحركة التصنيع ، اذ ان من نتائجه زيادة دخول الأفراد وتوسع حجم الطلب على الخدمات العامة مما يتطلب لإشباعها تخصيص المزيد من الأموال ، كما أدى التصنيع وما رافق ذلك من تقدم تقني إلى قيام الدول باستثمار مبالغ ضخمة لإقامة البنى التحتية والهياكل الارتكازية وهذا أدى إلى زيادة الأنفاق الحكومي([1]).

وقد وضع (فاجنر) وغيره من المختصين في العلوم الاقتصادية والمالية عددا من الأسباب التي تؤدي الى هذه الظاهرة غير انه يمكن أجمالها بالزيادة في موارد الدولة وزيادة الخدمات العامة والآثار الناشئة من الاضطرابات الاجتماعية والسياسية والحروب وغيرها.

ان زيادة النفقات العامة لا تكون ذات طبيعة متجانسة بل تقسم على نوعين هما أسباب ظاهرية لهذه الزيادة في النفقات وأسباب حقيقية وكما يلي:-

(أولا): الأسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة

[1] - يونس منصور ميلاد، مصدر سابق ، ص 39 .

ان المقصود بالأسباب الظاهرية (Virtual reasons) لزيادة الأنفاق العام هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم الأنفاق عددياً دون ان يقابله زيادة حقيقية وفعلية في حجم الخدمات المقدمة أو تحسين مستواها ([1])، وتتمثل بشكل واضح في انخفاض قيمة النقود وتوسع مساحة او إقليم الدولة وزيادة عدد سكان او تعود الى التغير في الأساليب الفنية في أعداد الموازنات العامة وسوف نستعرض هنا الأسباب الظاهرية وكالاتي:-

1- انخفاض قيمة النقود

ان المقصود بانخفاض قيمة النقود هو انخفاض قيمة وحدة النقد وهبوط قوتها الشرائية للحصول على سلعة او خدمة معينة فعلى الدولة او الافراد ان يدفعوا وحدات نقدية اكثر للحصول على تلك السلع والخدمات ويترتب على هذا الانخفاض في العملة قيام الدولة بزيادة عدد الوحدات النقدية التي تقوم بأنفاقها لكي تحصل على نفس الحجم من السلع والخدمات ،وهذا يعني ان انخفاض قيمة النقود لا تعني سوى زيادة ظاهرية.

2- تغير اساليب المحاسبة المالية

ان لطرق المحاسبة الحكومية أثرها على رقم الانفاق العام بالميزانية فالانتقال من طريقة الميزانية الصافية التي كانت تعتمد في كثير من الدول والتي تعني بمقتضاها اقتطاع نفقات بعض الادارات والمصالح مباشرة من ايراداتها وقيد الصافي بالميزانية والانتقال الى طريقة الميزانية الاجمالية والتي مقتضاها قيد جميع النفقات والايرادات بالميزانية دون تخصيص ، تطبيقاً لمبدأ شمولية الموازنة والذي من شأنه ان يؤدي الى زيادة رقم الانفاق العام بالميزانية دون ان يقابل ذلك زيادة حقيقية فيه نتيجة لتسجيل نفقات عامة قائمة لم تكن تسجل من قبل ، كما يؤدي ضم بعض النفقات العامة الواردة في ميزانيات مستقلة وملحقة الى الميزانية العامة الى تضخيم حجم الانفاق العام على غير الواقع كما ان تأميم بعض المنشآت الخاصة (كمرافق المياه والكهرباء والنقل والغاز وغيرها) تؤدي الى ادخال نفقات في ميزانية الدولة وبالتالي يؤدي الى زيادة رقم الانفاق العام وهذه الزيادة ليست سوى زيادة ظاهرية([2]).

3- اتساع مساحة البلد وزيادة عدد سكانه

ان اتساع رقعة الإقليم او البلد وزيادة عدد سكان من خلال انضمام إقليم أو أقاليم جديدة له تؤدي الى اتجاه النفقات العامة للدولة الى الزيادة بهدف مواجهة مطالب اعداد السكان المتزايدة والاقاليم الجديدة، وهنا يطرح تساؤل هل ان النفقات العامة التي تفرضها زيادة المساحة او زيادة عدد السكان تؤدي الى تحقق منافع فعلية للإقليم الأصلي للدولة أو للسكان الأصليين، فلاشك انه اذا تأثر متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة بالزيادة تكون الزيادة حقيقية اما اذا زاد حجم الانفاق العام في موازنة دولة ولمجرد مواجهة التوسع في أراضيها او زيادة عدد سكانها دون ان يمس الاقليم الاصلي او السكان الاصليين زيادة في الخدمات فتمثل هذه الزيادة في الانفاق زيادة ظاهرية بسبب ان زيادة الإنفاق العام لا تعزى إلى التوسع في تقديم الخدمات العامة او تحسين مستواها وانما الى التوسع في الخدمات نفسها بسبب المساحة الجديدة التي اضيفت الى الدولة او لتلبية حاجات السكان المتزايدة من الخدمات مما يفرض الحاجة الى زيادة الانفاق العام.

---

[1] - المحجوب رفعت ، المالية العامة والنفقات العامة ، الجزء الاول ، دار النهضة ، القاهرة ، 1971 ، ص 72 .
للمزيد انظر كذلك : عطية محمود رياض ، اسباب ازدياد النفقات العامة ، مصدر سابق ، ص 152 .

[2] - الحاج طارق، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص135 – 136 .

(ثانياً): الاسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة

ان المقصود بالزيادة الحقيقية للنفقات العامة هي زيادة المنفعة المترتبة على هذه النفقات بالنسبة للأشخاص الطبيعيين والمعنويين من حيث حجم وكمية الخدمات المقدمة ونوعيتها وزيادة في عبء التكاليف العامة، وهنالك عدة أسباب تؤدي الى حصول زيادة حقيقية في النفقات العامة منها ما يلي:

1- توسع دور الدولة Expansion of the Role of the State

اذا توسعت الوظائف الاقتصادية للدولة فانه يتطلب زيادة في النفقات العامة لتتمكن من أداء هذه الوظائف ومن هذه الوظائف هي زيادة عدد المشاريع التي تقوم بها الدولة لتحقيق إيراد اقتصادي ومالي للدولة ، ومن هذه الوظائف كذلك هي زيادة مسؤولية الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية والتي تقع عليها مهمة تحفيز الاقتصاد وتهيئة الظروف اللازمة لانطلاقه مثال ذلك أمر بناء وتكوين البنية التحتية للاقتصاد ومن هذه الوظائف كذلك هو قيام الدولة بالحفاظ على الاستقرار والتوازن الاقتصادي ومعالجة حالات البطالة والكساد والتضخم، وهذا الأمر يتطلب زيادة بالإنفاق الحكومي ومن وظائف الدولة الاهتمام بتحسين مركزها الاقتصادي في العالم الخارجي أي تحسين ميزان مدفوعاتها ويتم ذلك من خلال تشجيع المنتجات الوطنية لسد الحاجة المحلية أي تعويض الاستيرادات أو التصدير ([1]).

2- الأسباب الاجتماعية Social Causes

تظهر الأسباب الاجتماعية من خلال النتائج التي افرزتها هجرة السكان من الريف الى المدينة والتوسع في نطاق المدن وبالنتيجة الزيادة في النفقات العامة المخصصة للتعليم والصحة والنقل وغيرها ، حيث ان حاجات سكان المدن أكبر من حاجات سكان الريف وهي في تكاثر وازدياد مستمر مما ادى زيادة الانفاق العام ولاسيما النفقات التحويلية لتخفيف حدة التفاوت في الدخول والعدالة في التوزيع ([2]) ، كما ان عملية تطور الدولة من مرحلة الدولة الحارسة الى مرحلة الدولة المتدخلة قد انعكس على جميع جوانب نشاطاتها لاسيما الجانب الاجتماعي ، حيث اصبح من واجبات الدولة رفع مستوى المعيشة للفئات ذات الدخول المحدودة بصورة خاصة من خلال التوسع في تقديم الخدمات العامة مثل تقديم الإعانات كالتأمين ضد البطالة والمرض والعجز وغيرها من الأسباب ، فضلاً عن تقديم إعانات الى بعض المنتجين لاسيما منتجي السلع الاساسية بهدف تخفيض اسعارها حتى تتمكن الطبقات الفقيرة من الحصول عليها.

3- الأسباب السياسية Political Reasons

تؤثر بعض العوامل السياسية في زيادة النفقات العامة ومن أهم هذه العوامل هي انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية التي تجعل من الدولة تهتم اكثر بالفئات الاجتماعية لاسيما الفقيرة منها ، فالحكومات المنتجة تحاول تقديم افضل الخدمات الاجتماعية لكسب ود الرأي العام لتتمكن من الفوز في الانتخابات القادمة هذا على المستوى المحلي ، أما على المستوى الخارجي فقد ازدادت نفقات التمثيل الخارجي التي تجسد بزيادة عدد الدول المستقلة وتشابك مصالحها الدولية مما يستلزم فتح السفارات والقنصليات لرعاية مصالح البلد في الدول الأجنبية فضلاً عن زيادة عدد المنظمات الدولية والاقليمية وضرورة الاشتراك بها، كل ذلك يؤدي الى ضرورة زيادة النفقات العامة للدولة ، كما ان متطلبات التعاون الدولي والتبادل

[1] - العبيدي سعيد علي ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 82 – 83 .
[2] - ذنيبات محمد جمال ، المالية العامة والتشريع المالي ، ط1 ، الدار العلمية الدولية ، عمان ، 2003 ، ص 103 .

الاقتصادي والتجاري بين الدول([1]) تجعل اي دولة ملزمة بتقديم المساعدات المختلفة لمن يحتاج اليها ، لاسيما في اوقات الازمات والكوارث الطبيعية كالزلازل والفيضانات ، وكل هذا يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام.

4- الأسباب الإدارية Administrative Reasons

ان توسع دور الدولة وزيادة نشاطاتها في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية وعلاقاتها الخارجية ادى الى زيادة عدد المؤسسات والادارات والمرافق العامة ، وبالتالي زيادة اعداد الموظفين وبالتالي زيادة النفقات العامة ([2]) ،غير ان زيادة الموظفين عن الحد الذي تحتاج اليه الادارات وسوء التنظيم الاداري وانعدام التعاون والتنسيق في العمل بين الادارات فضلا عن الروتين المعقد تساهم كثيرا في زيادة النفقات العامة.

5- الأسباب المالية Financial Reasons

تميز العصر الحديث بسهولة الاقتراض حيث لم يعد القرض يتحدد بمفهومه السابق على انه مصدراً غير اعتياديا تلجأ اليه الدولة في الظروف غير الاعتيادية لزيادة ايراداتها العامة ،وقد تفرض على الدولة المقترضة شروطاً غير ميسرة من قبل المؤسسات المقرضة مما يؤدي الى زيادة عبء خدمة الدين اي (أصل الدين زائداً الفوائد المترتبة عليه) نتيجة لهذا الاقتراض.

أما في الوقت الحاضر فقد تضاءلت هذه الصعوبات بسبب تقدم الأساليب الفنية لإصدار القروض العامة كالاكتتاب بالسندات مما جعل الدولة تستطيع بسهولة اللجوء الى القروض العامة ومن الطبيعي ان يؤدي هذا الحال الى زيادة كبيرة في حجم النفقات العامة ، كما ان وجود الفائض في ايرادات الدولة لاسيما من الايرادات غير المخصصة لقرض معين دفع الحكومات للتوسع في الانفاق العام ، وأدى هذا الحال الى اجبار الدولة على عدم تخفيض نفقاتها العامة لما قد يؤدي الى تذمر الافراد في حالة تخفيض الإنفاق الحكومي.

6- أثار الحروب Effects of War

تعد الأسباب العسكرية من الأسباب الرئيسة لتزايد الانفاق العام اذ ان كثرة الحروب تؤدي الى تخصيص جزءا كبيرا من بنود الموازنة العامة للإنفاق على الحروب، ومن المعروف ان الإنفاق على الحروب لها عدة مراحل تتمثل بمرحلة الاستعداد للحرب ومرحلة الحرب ذاتها ومرحلة ما بعد الحرب، وجميع هذه المراحل تتطلب تمويل مالي ضخم تتمثل بشراء الاسلحة والاعتدة والمنشآت العسكرية ، كما ان ازلة آثار الحرب ومساعدة المتضررين وإعادة بناء ما دمرته الحرب تتطلب زيادة في الانفاق.

وعند الاطلاع على موازنات الدول المتحاربة يعطي صورا حقيقية عن تزايد حجم النفقات العسكرية فغالباً ما يلاحظ زيادة بالنفقات العسكرية في فترة الحرب بالمقارنة مع الفترة التي سبقت مرحلة الحرب.

---

[1] - تكلا شريف رمسيس ، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة ، دار الفكر العربي ، 1979 ، ص 57 .

[2] - المهايني محمد خالد وآخرون، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 114 .

سابعا: الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

تأخذ الآثار الاقتصادية (**economic effects**) للنفقات العامة أهمية كبيرة حالياً ، وذلك بسبب تطور وتوسع وظائف الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية ولبيان هذه الآثار سنقوم بتجزئتها إلى جزئين هما :-

الجزء الأول: الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

ويقصد بها تلك الآثار التي تحدثها النفقات العامة بصورة فورية وأولية وتتضمن هذه الآثار عدة متغيرات اقتصادية هي([1]):-

(أولا): الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة على الناتج القومي

تؤثر النفقات العامة في الناتج القومي(Gross National Product) عن طريق تأثيرها في حجم الطلب الكلي الفعال ، وذلك لأن النفقات التي تقوم بها الدولة تشكل جزءاً مهماً من هذا الطلب وتتوقف علاقة النفقات العامة بحجم الطلب الكلي وأثرها عليه على مقدار النفقة العامة ونوعها من جانب ومن جانب آخر على درجة مرونة الجهاز الإنتاجي وقدرته على التوسع في انتاج السلع والخدمات وعلى درجة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتحققة في البلد ، حيث تشكل النفقات الحقيقية طلباً على السلع والخدمات في حين ان النفقات التحويلية يتوقف أثرها على اسلوب تصرف المستفيدين من هذه النفقات ، ومن أجل الوقوف على تأثير النفقات العامة على الانتاج القومي لابد من دراسة آثار الانواع الرئيسة لتلك النفقات في الناتج القومي وكالاتي:-

1- النفقات الإنتاجية Production Expenses

تتمثل هذه النفقات في قيام الدولة بأنفاق جزءا من أموالها لإنتاج السلع والخدمات الضرورية للمجتمع(الدول المنتجة) ، او بتنفيذ هذه النفقات على شكل اعانات اقتصادية لبعض المشروعات الخاصة لتحقيق هدف اقتصادي ، حيث تساهم في انتاج رؤوس الاموال العينية المعدة للاستثمار وبالتالي فأن هذا الانفاق بشقيه الاستهلاكي والاستثماري يصنف ضمن النفقات المنتجة التي من شأنها ان تساهم في زيادة الدخل القومي ورفع الكفاءة الانتاجية للاقتصاد القومي ، والسؤال الذي يطرح نفسه ماهي الآثار المترتبة على الإعانات الاقتصادية التي تقدمها الدولة إلى المشروعات الخاصة والعامة، اذ ان هذه الوظيفة قد تطورت فأصبحت بعض هذه الاعانات تقدم الى هذه المشروعات بقصد تعويضها عما تفرضه عليها الدولة من التزامات لتأمين النشاط الذي تقوم به هذه المشروعات ،كما ان بعض هذه الاعانات تساعد المشروعات على تجهيز نفسها او لتشجيع بعض اوجه نشاطها او لتمويل عجز طارئ في موازنتها ، غير ان ما يحدد هذه العانات الاقتصادية بشكل عام هو رغبة الدولة في الاحتفاظ بالقطاع الخاص بصورة تتناسب ورغبتها في توسيع القطاع العام ،اذ انه كلما توسعت في السيطرة على عناصر الانتاج ووسائله تقلصت اعانتها للمشروعات الخاصة والعكس صحيح.

[1] - تكلا شريف رمسيس ، الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة ، مصدر سابق ، ص 69 .

يمكن التمييز بين نوعين من الآثار التي تسببها الاعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة هما ، اعانات تقدمها الدولة لغرض تغطية عجز نشأ عن نشاط المشروع وتأخذ الإعانة في هذه الحالة صورة إعانة سالبة مثلاً إنشاء (فراغ ضريبي) ([1]) ، حول هذا النشاط الذي من شأنه ان يجذب اليه رؤوس الاموال الاخرى حيث يجد المنظمون لهذا النشاط في هذه الاعانة تشجيعاً على الاستمرار به او اعانة ايجابية تؤمن للمشروع حداً ادنى لأسعار منتجات المشروع حيث يحقق المنظمون ربحاً معقولاً.

أما الإعانات المخصصة لهذه المشروعات بقصد تجهيز نفسها بالمعدات والآلات اللازمة لاستمرار نشاطها الانتاجي فتأخذ صورة اعانات ايجابية ،وتتحد آثارها في توجيه الاستثمارات في المجالات التي تحقق اهدافها لاسيما المتعلقة فيها بالتنمية الاقتصادية وتوازن ميزان المدفوعات ومساعدة هذه المشروعات على الاستهلاك الاقتصادي لمعداتها والاتها القديمة واستبدالها بفنون انتاجية حديثة ومن ثم زيادة معدل تكوين رأس المال في المجموع الكلي للنفقات.

2- النفقات الاجتماعية Social Expenditures

تأخذ هذه النفقات شكل نفقات تحويلية سواء كانت نقدية ام عينية بصورة سلع وخدمات ، وفي كلتا الحالتين فأنها تؤثر في الانتاج القومي ، فالنفقات التحويلية النقدية تتمثل في نقل جزء من القوة الشرائية من فئات ذوي الدخول المرتفعة الى فئات ذوي الدخول المنخفضة في صورة اعانات البطالة ومساعدات الضمان الاجتماعي وغيرها ، ولما كان الميل الحدي للاستهلاك للطبقات الفقيرة عالياً فأن زيادة دخول هؤلاء الافراد سيؤدي الى زياد الطلب ، لاسيما على السلع الاساسية التي لم يتحقق الاشباع منها وهذا يؤدي الى تحفيز الانتاج وزيادته

كما ان الدولة عندما تقوم بالتحويلات النقدية لهذه الطبقات الفقيرة فأنها تطمح في ذلك تحسين احوالهم المعيشية من جانب، ومن جانب آخر فأن هذه التحويلات سوف تجنب هؤلاء الهزات الاجتماعية الناشئة عن زيادة عدد العاطلين وانخفاض دخولهم ([2]) ، في حين عندما تأخذ النفقات الاجتماعية شكلاً عينياً (التحويلات العينية)كخدمات الاسكان والتعليم المجاني فأن من ابرز آثارها المباشرة هي تشجيع استهلاك سلع وخدمات معينة تعطيها الدولة الاولوية وترى انها تتفق واهدافها الاقتصادية والاجتماعية ، حيث تستطيع الدولة من خلال علاقاتها مع منتجي هذه السلع والخدمات بصفتها مشترية وسلطة عامة معاً ان تمارس دوراً تحكمياً في سوق هذه السلع والخدمات ،بشكل توجه الدولة هذا السوق بالاتجاه الذي يحقق المنفعة العامة ،مثال ذلك تدخلها في قطاع الاسكان وتشييدها للمساكن الاقتصادية للفئات الاجتماعية ذات الدخل المحدود ، فأنها تشجع الانتاج الصناعي المتعلق بمواد البناء ،كما وتحد من استغلال الملاك العقاريين للمستأجرين ، كما ان شرائها لسلع وخدمات تتعلق بالأمور الصحية والثقافية والتعليمية من شأنه ان يسهم برفع المستوى الاجتماعي للمواطنين ، مما يتيح لهم ممارسة نشاطهم بكفاءة اعلى ، وبالتالي تنعكس على انتاجية العمل بشكل ايجابي.

3- النفقات العسكرية Military Expenditure

ان أهمية النفقات العسكرية باتت تمثل عبئاً اقتصادياً متزايداً على الموازنة العامة في دول كثيرة الا ان البحث عن آثارها يحيط به صعوبات جمة ابرزها ان النفقة تخرج في كثير من الاحيان عن النطاق

[1] - الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص46-47 .
[2] - أبو حمد رضا صاحب، المالية العامة، مصدر سابق، ص 122 .

الاقتصادي لتستقر في المجال السياسي مما يعني ان التحكم بها امراً صعباً ولذلك على الدولة ان تكون حذره لما تسببه هذه النفقات من آثار.

ان اتجاه الفكر المالي التقليدي قائم على تصنيف هذه النفقات بأنها استهلاكية غير منتجة في حين يميل الفكر الحديث للمالية العامة على التميز بين انواع نفقاتها اذ انه يميز بين نوعين من الآثار التي تصيب الانتاج القومي من جراء هذا الإنفاق الى آثار انكماشية وأخرى توسعية، فأثارها الانكماشية تتمثل عندما تقوم الدولة بتحويل بعض عناصر الإنتاج المدني المخصص لإشباع الحاجات الخاصة الى المجهود الحربي وعندئذ يتقلص حجم الإنتاج العادي للأفراد ويقضي إلى التقليل من الاستهلاك الخاص ،كذلك تؤدي النفقات العسكرية بما فيها الاستهلاك الحربي الى منافسة الانتاج والاستهلاك الفرديين بصورة غير متكافئة مما يؤدي الى ارتفاع اسعار عناصر الانتاج ومن ثم تخفيض الاستهلاك الكلي للمجتمع هذه هي الآثار السلبية للإنفاق العسكري وتزيد خطوتها كلما زادت نسبة هذه الانفاق من الدخل القومي.

أما آثارها التوسعية في حجم الانتاج القومي فيتمثل حينها اذا استخدمت الدولة هذه النفقات في تأسيس صناعات معينة او منشآت حيوية كالمطارات والموانئ والطرق والقناطر والسدود التي يستفيد منها الاقتصاد القومي خلال فترة ما بعد الحرب اذا كانت فائضة عن حاجة الانتاج الحربي ، كما انه من المتفق عليه ان الانفاق العسكري يؤدي الى تقدم علمي في فنون الانتاج حيث تخصص نسبة كبيرة منه للبحوث العلمية ([1]) ، وعلى الرغم من ان الانتاج الحربي مفيد في الاجل القصير الا أن اثره يمتد الى الانتاج القومي كله فقد دفعت الحروب الحديثة الكثير من الدول الى استقطاب العلماء ورجال الصناعة فكان من نتائج ذلك ظهور مخترعات جديدة عادت بالفائدة الى الانتاج بشكل عام واحيانا يوجه هذا الانفاق نحو انشاء صناعات جديدة يستفيد منها في المجالين الحربي والمدني معاً ([2]).

(ثانيا): الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة في الاستهلاك القومي([3]).

يؤثر الإنفاق العام على الاستهلاك القومي (National consumption) من عدة جوانب اهمها:

أ. عندما تقوم الحكومة واجهزتها بشراء خدمات استهلاكية مثل الدفاع والامن والتعليم فهي تزيد الاستهلاك القومي ، كما انها عندما تقوم بشراء سلع استهلاكية في شكل ملابس ومستلزمات وادوية فأنها كذلك سوف تزيد الاستهلاك القومي كذلك.

ب. عند قيام الدولة بإعطاء دخولاً في شكل أجور ورواتب وفوائد مدفوعة لمقرضيها فأن ذلك يؤدي الى زيادة الاستهلاك القومي، وكذلك عند قيام الدولة بإعطاء اعانات البطالة وغيرها او اعطاء دعم عيني فهي تزيد من الاستهلاك القومي وهنا لابد من الاشارة الى ان اثر الانفاق هذا يختلف باختلاف الدول .وتصنف هذه النفقات العامة كنفقات منتجة حيث تساهم في زيادة الانتاج الكلي اذ انها تؤدي الى زيادة الاستهلاك الذي يؤدي بدوره الى زيادة الانتاج من خلال الآثار التي يحدثها المضاعف .

[1] - ذنيبات محمد جمال ، المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص110 – 111 .
[2] - الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 49 .
[3] - عبد الحميد عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 216-217 .

(ثالثا): الآثار الاقتصادية للنفقات المباشرة في إعادة توزيع الدخل القومي

ان الدولة تؤثر من خلال نفقاتها تأثيراً كبيراً في تكوين الدخل القومي وفي توزيعه ويتحقق أثر التوزيع هذا على مرحلتين :-

المرحلة الأولى:- تسمى بالتوزيع الأولي ويقصد به اعطاء دخول الى عوامل الانتاج (العمل ،رأس المال، التنظيم، الأرض) وان دخل كل عامل من هذه العوامل يتحدد بمقدار مساهمته في العملية الانتاجية اذ ان هذه الدخول تكون على شكل (أجور وفائدة وربح وريع).

المرحلة الثانية:- تظهر الحاجة لها عندما ينتج عن المرحلة الأولى(التوزيع الأولي) تفاوت كبير في الدخول الموزعة ،وترغب الدولة في اعادة توزيع هذه الدخول مرة اخرى لصالح ذو الدخول المنخفضة ،وتستخدم الدولة هنا عدة وسائل اهمها التوسع في النفقات لاسيما النفقات التحويلية التي تتمثل بالإعانات الاجتماعية كمخصصات الضمان والرواتب التقاعدية والإعانات الاقتصادية كمدفوعات مكافحة البطالة والغلاء وكذلك الخدمات المجانية في مجال التعليم والصحة ، والجدير بالذكر ان توسع الدولة في القطاع العام يعني ان هنالك تحديداً للقطاع الخاص على الاقل في بعض المجالات مثل مجال انتاج بعض السلع والخدمات وهذا بدوره يؤدي الى الحد من اهمية الملكية الخاصة باعتبارها المصدر الاساس للتفاوت في توزيع الدخول في المجتمع .

وتجدر الاشارة هنا الى ان اثر النفقات العامة في اعادة توزيع الدخل لا تحدد في طبيعة النفقات العامة فقط وانما تتوقف على مصدر تمويلها كذلك ، فمحاولة الدولة اعادة توزيع الدخل لصالح ذوي الدخول المنخفضة تتمثل اساساً في عملية نقل جزءا من دخل الاغنياء الى دخل الفقراء من خلال نشاط الهيئات المختلفة في الدولة ، ويتم ذلك عن طريق فرض ضرائب مباشرة خاصة التصاعدية منها ، وذلك لان حصة الطبقات الغنية في حصيلتها تكون اكبر من حصة الطبقات الفقيرة ، اما اذا تم تمويل نفقات الدولة عن طريق الضرائب غير المباشرة ، فأن الطبقات الفقيرة سوف تتحمل معظمها وبالتالي فأنها ستؤدي الى زيادة التفاوت في توزيع الدخل وليس الى تخفيضه ، والملاحظ هنا ان سعي الدولة الى اعادة توزيع الدخل لا تقتصر اهميتها على قيام الدولة بتوزيع الدخل بشكل يحقق العدالة والتضامن الاجتماعي وإنما هنالك آثارا أخرى حيث ان عملية اعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات ذات الدخل المحدود ستؤدي الى زيادة طلبهم على السلع والخدمات الاستهلاكية وذلك لارتفاع الميل الحدي للاستهلاك عند هذه الطبقة والذي يؤدي بدوره الى تحفيز المشاريع الى التوسع في الانتاج والاستخدام ومن ثم زيادة الناتج القومي الإجمالي([1]).

الجزء الثاني: الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة

1- المضاعف Multiplier

تؤثر النفقات العامة تأثيراً غير مباشر في الإنتاج من خلال ما يعرف بالمضاعف والمضاعف هو مصطلح يستخدم في التحليل الاقتصادي لبيان الأثر المتراكم عن الزيادة الحاصلة في الانفاق والنقص فيه بالنسبة للدخل القومي ، وبعبارة أخرى هو المعامل العددي الذي يوضح لنا مقدار الزيادة في الدخل القومي الناجمة عن الزيادة في الانفاق العام من خلال ما تؤدي اليه تلك الزيادة من تأثيرات في الاستهلاك

[1] - أبو حمد رضا صاحب، مصدر سابق، ص 129 – 131.

، أو هو العدد الذي اذا ضرب في الزيادة الأولية للإنفاق أعطى الزيادة النهائية في الدخل القومي ، وهذا العدد هو الميل الحدي للاستهلاك (Marginal propensity to consume) ويستخرج من خلال :-

$$\frac{\Delta \text{الاستهلاك}}{\Delta \text{الدخل}} \quad \text{اي} \quad \frac{\text{التغير في الاستهلاك}}{\text{التغير في الدخل}}$$

فاذا كان التغير في الاستهلاك (20) والتغير في الدخل (80) فأن الميل الحدي للاستهلاك $= \frac{20}{80} = \frac{1}{4}$

ويمكن استخراج المضاعف وفق صيغتين هما الصيغة الرياضية والصيغة المحاسبية وكالاتي:-

الصيغة الرياضية=1÷ (1ـ الميل الحدي للاستهلاك) أو

$$\text{الصيغة الرياضية} = \frac{\mathbf{1}}{\mathbf{1} - \text{الميل الحدي الاستهلاك}}$$

وعليه اذا كانت الزيادة في الانفاق بمقدار (20) فان مقدار المضاعف سيكون بعد ان نفترض ان الميل الحدي للاستهلاك يساوي 0.8 او $\frac{4}{5}$ فأن الزيادة النهائية ستكون :-

$$100 = \frac{5 \times 20}{1} = \frac{20}{\frac{1}{5}} = \frac{1}{\frac{4}{5} - 1} \times 20$$

اذن فالزيادة في الانفاق بمقدار (20) ادت الى زيادة نهائية بالدخل مقدارها (100)([1]).

ان الزيادة الحاصلة في الانفاق ستؤدي من خلال اثر المضاعف الى زيادات متتالية تفوق في حجمها الزيادة الاولية ، ويشترط لضمان فعالية السياسة الانفاقية ان تكون الزيادة الحاصلة في الانفاق هي زيادة صافية في تيار الانفاق النقدي وبالتالي يفضل تمويلها من خلال الاصدار النقدي والقروض الخارجية وغيرها .

ولابد من الإشارة هنا إلى ان اثر المضاعف يتوقف على سياسة الدولة في مجال الضرائب وعلى نوعية الانفاق ، ذلك لان زيادة الضرائب تعمل باتجاه معاكس لاتجاه الزيادة الحاصلة في الانفاق ، ففي الوقت الذي يؤدي فيه الانفاق الى تأثيرات ايجابية فان زيادة الضرائب تؤدي الى اثار سلبية .

كما ان الية عمل المضاعف تتطلب كذلك توفر عدة افتراضات مثل وجود اقتصاد صناعي يتميز بقدر كبير من المرونة في منحنى العرض الكلي ، اضافة الى وجود طاقات عاطلة في صناعة السلع الاستهلاكية ، ووجود مرونة في المعروض من رأس المال العامل اللازم لزيادة حجم الانتاج ، لهذه الاسباب فان الية المضاعف لا تعمل في البلدان النامية ، بل ان زيادة الانفاق الممول عن طريق عجز

[1] - العلي عادل فليح ، المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 57 – 59 .

الموازنة يؤدي الى ارتفاع المستوى العام للأسعار بمعدل اكبر من معدل الزيادة في الاستخدام والانتاج([1]).

مثال

اذا كانت الزيادة في الإنفاق (100) مليون دينار وان الميل الحدي للاستهلاك يساوي 0,80 أو (5/4) فان مقدار المضاعف يحسب بالصيغة الرياضية كما يلي :-

$$500 = (1/5) \times 100 = (5/1) \div 100 = (5/4 - 1)/1$$

ان الزيادة في الإنفاق التي مقدارها (100) دينار أدت إلى زيادة إجمالية في الدخل مقدارها (500) مليون دينار.

أما الصيغة الحسابية فيحتسب وفق الجدول الاتي :-

الزيادة الأولية في الإنفاق	الزيادة في الدخل	الزيادة التالية في الإنفاق الاستهلاكي	الزيادة في الادخار
100	100	80	20
	80	64	16
	64	51,2	13,8
	51,2	41	10,3
	41	32,8	8,2
	32,8	26,2	6,6
	26,2	21	5,2
	21	16,8	4,2
	16,8	.....	.....
	.....	.....	.....
	500	400	100

2- المعجل Accelerated

ان الزيادة في الإنفاق على السلع الاستهلاكية تؤدي الى زيادة حجم الدخل والاستخدام وهذا هو اثر المضاعف ، وهذا الاخير يدفع بالمنتجين الى التوسع في طاقاتهم الانتاجية اي زيادة استثماراتهم التي تتمثل بزيادة طلبهم على السلع الانتاجية (المكائن والآلات) ، ان التوسع في انتاج وسائل الانتاج (المكائن والمعدات) وهو ما يسمى بأثر المعجل وهذا هو الاخر يعد اثرا غير مباشرا للأنفاق الاولي.

وعليه فان المعجل يبين نسبة التغير في الاستثمار الى التغير في الاستهلاك اي ان :-

المعجل = (التغير في الاستثمار ÷ التغير في الاستهلاك) ×100

ان اثر المعجل يحدث فقط في حالة زيادة الاستهلاك وما يتبعها من زيادة الطلب على السلع الرأسمالية ، أما اذا لم تحدث اي زيادة فان إنتاج السلع الرأسمالية سوف يقتصر على ما يحتاج اليه لغرض تعويض ما يندثر منها ([1]) .

[1] - صقر صقر احمد، النظرية الاقتصادية الكلية، ط2 ، وكالة المطبوعات ، الكويت ، 1983 ، ص204 .

مثال

بافتراض ان مصنعا لصناعة الملابس وان هذا المصنع يمتلك (100) ماكنة وان معدل الاندثار السنوي لها (10%) أي ان المطلوب سنويا شراء (10) مكائن لتعويض الاندثار من اجل المحافظة على معدل إنتاجه البالغ (10000) بدلة رجالية ، فاذا كان نصيب هذا المصنع من الزيادة في الاستهلاك الناتج من المضاعف هو (1000) بدلة رجالية أي (10%) من الإنتاج الكلي فانه اثر ذلك يفرض على المنتج شراء (10) مكائن سنويا لتعويض الاندثار و(10) مكائن للاستبدال. وهذا يعني زيادة في الطلب على أموال الاستهلاك مقدارها (10%) أدت إلى زيادة في الطلب على أموال الاستثمار بمقدار (100%) ، وعليه فان المعجل يبين نسبة التغير في الاستثمار إلى التغير في الاستهلاك ، ا ي ان المعادلة تكون بالشكل الاتي :-

المعجل= التغير في الاستثمار ÷ التغير في الاستهلاك.

[1] - السيد علي عبد المنعم ، مدخل في علم الاقتصاد ، مبادئ الاقتصاد الكلي ، الجامعة المستنصرية ، بغداد ، 1984 ، ص 84 .

أسئلة الفصل

1 عرف النفقة العامة وماهي أركانها الرئيسة ؟
2 ما هو صور وأشكال النفقات العامة؟
3 ما المقصود بالمرتبات والأجور التي تدفعها الدولة إلى الأفراد العاملين لديها ؟
4 ما معنى أثمان مشتريات الدولة من السلع والخدمات ؟
5 وضح معنى الإعانات وماهي اهم تقسيماتها ؟
6 ما المقصود بالتقسيم الاقتصادي للنفقات العامة ؟
7 ماذا نعني بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة؟
8 ما الفرق بين النفقات العادية والنفقات غير العادية وماهي اهم معايير التمييز بينهما ؟
9 ماهي اهم قواعد وأسس ومقومات النفقة العامة ؟
10 ما المقصود بحدود وحجم النفقات العامة ؟
11 ميز بين المقدرة التكليفية والمقدرة الإقراضية للنفقة العامة ؟
12 تكلم عن ظاهرة تزايد النفقات العامة وماهي اهم أسبابها؟
13 تكلم عن الآثار الاقتصادية للنفقات العامة في الناتج القومي ؟
14 تكلم عن الآثار الاقتصادية للنفقات العامة في الاستهلاك القومي
15 ما هو الميل الحدي للاستهلاك ؟ وكيف يستخرج؟
16 ما هي الصيغة الرياضية التي يستخرج فيها المضاعف؟

❷❷❷❷❷❷❷❷❷❷

الفصل الثالث

الإيرادات العامة

الأهداف التعليمية:

بعد الاطلاع على هذا الفصل يستطيع القارئ ان يتعرف على المواضيع الأتية:

- **مفهوم وتطور الإيرادات العامة**
- **تقسيم الإيرادات العامة**
- **إيرادات ممتلكات الدولة**

الفصل الثالث

الإيرادات العامة

Public Revenues

تتمثل الإيرادات العامة في مجموع الأموال التي تجبيها الدولة من مختلف المصادر والجهات بهدف تمويل النفقات العامة والإيفاء بالحاجات العامة. وتعد الإيرادات العامة من المكونات المهمة في السياسة المالية. وقد تأتي الإيرادات من مختلف الضرائب أو إيراد غير ضريبي مثل الإيراد من شركات القطاع العام أو من ممتلكات الدولة المختلفة.

وقد تطور مفهوم الإيرادات العامة مع تطور المؤسسات الديمقراطية في العالم. وتعددت أنواع الإيرادات العامة مع ازدياد وظائف الدولة وتدخلها في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. فالإيرادات العامة هي الوسيلة المالية التي تمكن الدولة من تنفيذ سياستها العامة، والأداة التي توزع الأعباء العامة وفق مبدأ العدالة والمساواة.

يتناول هذا الفصل المواضيع الآتية:-

- ❖ مفهوم وتطور الإيرادات العامة
- ❖ تقسيم الإيرادات العامة
- ❖ إيرادات ممتلكات الدولة

أولا: مفهوم وتطور الإيرادات العامة

Concept and Development of Public Revenues

تعد الإيرادات العامة جزءا رئيسا من مفهوم المالية العامة وخطوة مهمة من الخطوات التي يجب على الدولة القيام بها من خلال مجالسها النيابية ، وتعرف الإيرادات العامة بأنها هي المصادر التي يجب على الدولة القيام بها من خلال مجالسها النيابية ،وتعرف الإيرادات كذلك بأنها المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لتغطية نفقاتها المتعددة من اجل إشباع الحاجات العامة الضرورية للمجتمع ،كما وتعرف بأنها الأموال التي تحصل عليها الدولة من مصادر معينة والتي تحتاج اليها في مباشرتها النشاط المالي([1]) .

لقد تطور مفهوم الإيرادات العامة مع تطور دور الدولة ،فنلاحظ أن في ظل الدولة الحارسة(الكلاسيكية) أن مفهوم الايراد كان مقتصرا على الاكتفاء بالحد الأدنى من الموارد المأخوذة من الأفراد، وأقتصر مفهوم الإيراد العام في هذه الحقبة من الزمن على تأمين الإيرادات الضرورية لتغطية النفقات الضرورية وذلك انسجاماً مع آراء الفكر الرأسمالي آنذاك التي تقول بوجوب حيادية المالية العامة بشكل عام ،وتتجسد حيادية المالية العامة بتوازن الموازنة العامة للدولة ،وذلك أساس أن النفقات العامة يتم تغطيتها بالإيرادات العامة.

[1]- صدقي عاطف، دروس في المالية العامة والتشريع الضريبي ، الجزء الأول ، القاهرة ، 1964 ، ص172 .

ولكن التغيرات التي اجتاحت النظام الرأسمالي بعد أزمة 1929 والتي أكدت على ضرورة تدخل الدولة لضمان الاستقرار الاقتصادي ،أخذت الدولة بالتدخل في النشاطات الاقتصادية وفي تحديد السياسات المالية التي استخدمت في مجالات الانفاق العام والايراد العام ،مما ادى الى تطور حجم الايرادات العامة والى تعدد انواعها وسنتناول في دراستنا للإيرادات العامة الأمور الآتية:-

- تقسيم الإيرادات العامة
- الإيرادات العامة من أملاك الدولة (الدومين العام والخاص).
- ايرادات الدولة من الرسوم.

ثانيا: تقسيم الايرادات العامة Division of Public Revenue

لقد قسم المهتمون بالمالية العامة الإيرادات العامة ،استناداً الى معايير متعددة، ويمكن ان نستعرض أكثر التقسيمات النظرية شيوعاً للإيرادات العامة في الاتي:-

1. الإيرادات العادية والاستثنائية : وذلك من خلال تقسيم الإيرادات من حيث معيار استمرارها ودورها إلى عادية تتكرر خلال فترة زمنية متعاقبة كإيرادات أملاك الدولة والضرائب والرسوم ،والى إيرادات استثنائية كالقروض العامة التي لا تتكرر، غير ان هذا التقسيم لم يعد معمولاً به حالياً في معظم دول العالم لان عنصر الدورية لا يكون صفة ثابتة للتميز.
2. الإيرادات الإلزامية والإيرادات الاختيارية:- يمكن التميز بين إيرادات الدولة وفقاً لمعيار عنصر الإكراه والالتزام وعنصر الاختيار ، فعند استخدام الدول لسلطتها القانونية والتشريعية في الجباية فهو إيراد الزامي مثل الضرائب والغرامات المفروضة على المخالفين ،اما الإيرادات الاختيارية فهو عندما يتم جبايتها برضا الأفراد دون مقابل كالتبرعات والهبات.
3. الإيرادات الاقتصادية والإيرادات السيادية: كالإيرادات الناجمة عن ملكية الدولة واستثماراتها العامة، اما الإيرادات السيادية فتحصل عليها الدولة لكونها تتمتع بسلطات وامتيازات تخولها هذا الحق كالإيرادات السيادية[1] كالضرائب والرسوم.
4. الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة: وفقاً لهذا التقسيم يقصد بالإيرادات الأصلية تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة دون أن تلجأ الى الافراد ودون ان تقطع جزءا من أموال الأفراد وذلك عن طريق الحصول عليها من املاكها، اما الإيرادات المشتقة فهي تلك التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاعها لجزء من أموال الأفراد بطريقة أو أخرى كالضرائب أو الغرامات.

ثالثا: إيرادات ممتلكات الدولة State Property Revenues

تتناول هذه الفقرة البحث بالإيرادات العامة التي تحصل عليها الدولة نتيجة التوصل الى تحقيق فائض في الاقتصاد العام من جراء نشاطاتها الاقتصادية والمالية المتمثل بإيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية ، بمقابل الخدمات التي يؤديها الأفراد لها ، وفي هذا الموضوع سيتم تناول ثلاثة أنواع من الإيرادات العامة هي كالاتي:

[1] - شباط يوسف، المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق كلية الحقوق، ج 1 ، 2009 ، ص210 .

1. ايرادات الدولة من أملاكها العامة (الدومين العام والخاص)([1]).
2. الايرادات العامة من الرسوم.
3. الإيرادات العامة من الضرائب.

وسيتم عرض الإيرادات العامة من الضريبة بفصل مستقل يتم فيه تناول الضريبة بشكل مستقل، لأنها أصبحت تشكل المصدر الرئيس الذي تعتمد عليه غالبية الدول لتمويل موازناتها العمومية.

(أولاً): إيرادات الدولة من أملاكها العامة (الدومين العام والخاص)[(1)]

يقصد بالدومين العام (Public domain) الأموال التي تمتلكها الدولة والتي تخضع لأحكام القانون العام ،وتخصص للنفع العام ،مثل الموانئ والانهار والطرق والشوارع والحدائق العامة وغيرها، والقاعدة الخاصة بالدومين العام هي مجانية الانتفاع بها، مع امكانية فرض رسوم رمزية لتنظيم الانتفاع بها ،والهدف من هذه الرسوم هو لتنظيم استخدام الافراد لهذه الاموال ،وليس لغرض الحصول على ايراد ،وقد يحدث في حالات نادرة ان يتضمن الرسم المفروض لاسترداد المصروفات الرأسمالية التي انفقت على الاصل ،او لمواجهة مصاريف الادارة والصيانة الخاصة به، وبالتالي يمكن ان نستنتج أن الدومين العام ليس مصدراً رئيساً من مصادر الايرادات العامة للدولة.

أما الدومين الخاص (Private Domain) فيقصد به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة وهي الاملاك المعدة للاستغلال الاقتصادي بهدف تحقيق الربح , ويمكن التصرف بها بالبيع كما يمكن تملكها بالتقادم طويل الاجل من قبل الافراد وتخضع لأحكام القانون الخاص ،وبالتالي تعد من مصادر الايرادات العامة للدولة وينقسم الدومين الخاص الى عدة انواع رئيسة استناداً لنوع الاموال التي يتكون فيها وهي:

1- الدومين العقاري (Domain real estate):- يتكون هذا الدومين من الاراضي الزراعية والغابات (الدومين الزراعي) والمناجم(الدومين الاستخراجي) والأبنية السكنية التي تنشئها الدولة لحل ازمة السكن ،ومن ثم تعد الاموال المتحققة عن ايجار هذه المساكن من قبل المواطنين من موارد ذلك الدومين[(2)] . أما الدومين الزراعي فقد كان من أهم انواع الدومين الخاص وهو يعرف بالدومين التقليدي ، وقد بدأ هذا الدومين يفقد أهمية بمرور الزمن لمجموعة من الاسباب أهمها التيار الفكري الذي ساد في المدة السابقة (ابتداء من القرن الثاني عشر ميلادي)والذي يرى أن الاستغلال الخاص (الفردي) للأراضي الزراعية أفضل وأجدى من الاستغلال العام (الحكومي)،أما بالنسبة للغابات فقد اتجه الفكر المالي حتى في المرحلة التقليدية اتجاهاً مغايراً لموقفه من الاراضي الزراعية ، أذ ان الدولة اكثر قدرة من الافراد على استغلالها كما يتطلب ذلك من أموالا كبيرة، أما الدومين الاستخراجي أي المناجم والمحاجر ومصادر الثروة المعدنية ، فيذهب الفكر المالي الى ان ملكيتها يجب ان تكون بيد الدولة ، اما استغلالها فيختلف بين الدول ،فمنها من يرى ضرورة استغلال الدولة فيها بشكل مباشر نظراً لما يمثله هذا الدومين من دور حيوي في النشاط الاقتصادي ،في حين يذهب البعض الاخر الى ترك أمر استغلالها الى الافراد مع الاشراف عليها ،والواقع أن الاخذ بأي الفكرتين يستند مع الفكر الذي يصدر عنه ،ففي الفكر الرأسمالي يأخذ بفكرة تصنيف نطاق الملكية العامة ، في حين يذهب الفكر الاشتراكي الى عكس ذلك .

2- الدومين المالي (Financial Domain):- يعد هذا الدومين من احداث انواع الدومين الخاص وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من السندات الحكومية واذونات الخزينة والاسهم والفوائد من القروض التي تمنحها الدولة للأفراد او المؤسسات او الدولة الاخرى ، فضلا عن الفوائد التي تحصل

[1] - عبد الحميد عبد المطلب، اقتصاديات المالية العامة، مصدر سابق ، ص254-255 .
[2] - العلي عادل فليح ، المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 70 – 71 .

عليها الدولة من جراء ايداع اموالها في البنوك ، كما ان بعض الدول تحتكر العمل المصرفي بأكمله مثل الدول الاشتراكية السابقة وبعض الدول النامية التي تنتهج نهجها ، كذلك بريطانيا وفرنسا والدول الاسكندنافية التي تحتكر اعمال المصارف الكبرى ،وقد ازدادت اهمية هذا النوع من الدومين بمرور الزمن ، حيث استطاعت الدولة من خلال السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام حيث اصبحت مجالا رحبا للخصخصة والحصول على ايرادات من جراءها التي تحدث عندما تطرح الدولة حصتها للبيع في سوق الاوراق المالية .

وفي العراق أنشأت الدولة البنك المركزي والمصرف الزراعي والمصرف الصناعي والمصرف العقاري ومصرف الرافدين وشركة التأمين الوطنية ، والتي حققت لها أرباحا كبيرة ، إضافة إلى استخدامها كوسائل في توجيه الاقتصاد الوطني وتطويره وتنمية الانشطة الصناعية والزراعية والاعمار في البلد([1]).

3- الدومين الصناعي والتجاري(Industrial and Commercial domain): - ان هذا النوع من الدومين يشمل جميع النشاطات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة حيث تمارس الدولة فيها نشاطا يشبه نشاط الافراد العاديين والمشروعات الخاصة بهدف تحقيق الربح او تقديم خدمة للأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية وتسمى الإيرادات المتأتية للمشاريع الصناعية او التجارية العامة التي تملكها الدولة من بيع سلعها او خدماتها التي تنتجها بالثمن العام تمييزا عن الثمن الخاص الذي يمثل المقابل الذي تحصل عليه المشروعات الخاصة التجارية والصناعية ، ومثالها في العراق الشركات والمؤسسات العامة التي تباشر نشاطا تجاريا او صناعيا كالشركة العامة للأدوية والشركة العامة للحبوب... الخ .

وفي بعض الحالات تقوم الدولة بإدارة الدومين الصناعي والتجاري بشكل مباشر من قبلها او عن طريق احد مرافقها ، أو ان تمنح امتيازا أو ترخيصا لإحدى الشركات الخاصة التي تقوم ببيع البضائع والخدمات لأجل معين ، وفي معظم الاحيان تشترك الدولة في مثل هذا النوع كمساهم بنسبة معينة بهدف المراقبة والاشراف عن طريق ممثلها في مجلس الإدارة، ويسمى هذا النوع بالقطاع المختلط حيث يحقق هذا القطاع الربح فضلا عن تحقق المصلحة العامة للمجتمع .

4- الدومين الخدمي(Domain service) :- يلاحظ ان هنالك بعض الدول التي تحتكر بعض انواع النشاط الخدمي مثل خدمات التأمين وخدمات المسارح ، وهذا يعد موردا هاما للدولة ، وقد اعتمد هذا الاسلوب في البلدان الاشتراكية السابقة وبعض الدول الرأسمالية كفرنسا التي تحتكر بعض انواع التأمين وكذلك بعض الدول النامية والدول العربية التي تنتهج النهج الاشتراكي وفي العراق انشأت الدولة البنك المركزي والمصرف (الزراعي ، الصناعي ، والعقاري) ومصرف الرافدين وشركة التامين الوطنية ، التي حققت لها ارباحا كبيره فضلا عن استخدامها كوسائل في توجيه الاقتصاد الوطني وتطويره وتنمية الانشطة الصناعية والزراعية والاعمار في البلد ، ويختلف الدومين العام عن الدومين الخاص بعدة جوانب منها -:([2])

1. ان الأملاك العامة (الدومين العام) يقدم منفعة عامة لجميع الموظفين ، في حين ان الغاية من الاملاك الخاصة (الدومين الخاص) هي الحصول على موارد مالية لخزينة الدولة .
2. ان الأملاك العامة (الدومين العام) مخصصة للنفع العام ولا يمكن تملكها من قبل الأفراد ، أما الأملاك الخاصة (الدومين الخاص) فيمكن تملكها من قبل الافراد بالبيع او بمرور الزمن ، لذلك تعتمد الدولة عندما تريد بيع انقاض ملك عام فهي تكون بحاجة الى اصدار مرسوم خاص بتحويلها من املاك عامة الى املاك خاصة .

[1] - المحجوب رفعت، المالية العامة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص18.

[2] - طاقة محمد ، العزاوي هدى ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص79 .

3. يمكن لأفراد المجتمع ان يستفيد من الاملاك العامة بصورة عامة ، في حين ان الافراد يستفيدون من الاملاك الخاصة بشكل غير مباشر باعتبار ان ريع الاملاك الخاص يدخل في خزينة الدولة ثم ينفق على المرافق العامة .

وفي هذا السياق فان ايرادات الدولة من املاكها في العراق تتضمن ما يلي :-

أ. الايرادات الرأسمالية او ايرادات بيع ممتلكات الدولة من الاجهزة ووسائل النقل والابنية والدور والاراضي .

ب. ايجار ممتلكات الدولة من الدور والاراضي والابنية .

ت. الإيرادات التمويلية والهبات والمنح والمساعدات والأرباح العامة .

ث. العوائد النفطية ومدى ما تساهم به في تمويل الانفاق الحكومي .

(ثانيا): إيرادات الدولة من الرسوم

ظهر مفهوم الرسوم (Impost) بظهور الدولة وتطور مفهومها ومع زيادة الأعباء العامة ، حيث قامت الحكومة بفرض تكاليف الزامية على الافراد وعلى الأموال وذلك عن طريق فرض الرسوم ، مقابل حصول الافراد على منافع خاصة يستفيدون منها كرسوم الطرق والجسور ورسوم دخول الاسواق ، ورسوم مزاولة بعض المهن والحرف ، ومع زيادة النفقات العامة وتطور الدولة وزيادة الاعباء الملقاة على عاتقها ، عجزت ايرادات الضرائب عن سد النفقات العامة فقامت الدولة بالبحث عن موارد مالية اخرى كالرسوم ، وتعد الرسوم من الايرادات غير الاعتيادية (غير ضريبية) لأنها لا تتكرر بانتظام بالموازنة العامة ، وهذا الحال ينطبق كذلك على الغرامات والإتاوات والقروض ([1]).

أ- تعريف الرسم وخصائصه([2])

يعرف الرسم بأنه مبلغ من النقود يدفعه الفرد لهيئة عامة ، مقابل خدمة خاصة ذات نفع عام ، او يعرف بأنه مبلغ نقدي جبري يدفعه الافراد للدولة مقابل نفع خاص يتم الحصول عليه من الدولة مع اقتران النفع الخاص الذي يحدده الافراد بالنفع العام الذي يحصل عليه المجتمع من خلال تنظيم العلاقة بين الدولة والافراد في ما يتعلق بأداء الخدمات العامة .

ويتضح من التعريف أعلاه ان للرسم خصائص محدده هي :-

1) الصفة النقدية للرسم : يكاد الفقه المالي ان يجمع على ان الرسم يدفع نقدا ، وان اشتراط الصفة النقدية للرسم جاء ليتناسب مع التطور الحديث لمالية الدولة من حيث اتخاذ ايراداتها ونفقاتها الصورة النقدية وعليه اصبح من غير المقبول ان يتخذ الرسم الصورة العينية مقابل الحصول على الخدمة بدلا من دفع الرسم نقدا .
2) صفة الاجبار في الرسم :- الرسم يدفع جبرا بواسطة الافراد مقابل حصولهم على الخدمة الخاصة التي يحصلون عليها من قبل الهيئات العامة ، وبالتالي فان الرسم يفرض بموجب قواعد قانونية لها صفة الالزام تجبر الفرد على دفعه اذا تقدم بطلبه للهيئات العامة .
3) الرسم تحصل عليه الدولة، وذلك من خلال هيئاتها ودوائرها المالية.
4) يدفع الرسم مقابل خدمة خاصة يحصل عليها الافراد ، فالدولة ملزمة ان تقدم الخدمة لطالبها ، مقابل ذلك يدفع الفرد مبلغ من المال ، فلا يمكن ان تجبر الدولة اي شخص ان يطلب خدمة لا يريدها .
5) تحقق النفع العام والخاص معا : - ويتضح ذلك من خلال حصول الفرد على نفع خاص مقابل دفعه للرسم ، ولا يشاركه فيه غيره متمثلا في الخدمة المحددة التي تقدمها له الدولة ، كما وانه والى جانب هذه الخدمة يتحقق نفع عام للمجتمع ، فالرسوم القضائية مثلا التي يلتزم بدفعها من يرفع دعواه امام القضاء مقابل استصدار الاحكام القضائية

---

[1] - الحاج طارق، المالية العامة، مصدر سابق، ص100.

[2] - العلي عادل فليح ، المالية العامة والتشريع المالية ، مصدر سابق ، ص57 . للمزيد انظر:-
- الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص61 .
- القاضي عبد الحميد ، اقتصاديات المالية العامة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1980، ص43

التي تأمن له حقه المتنازع عليه ، فإنها كذلك تحقق نفعا للمجتمع من خلال نشاط مرفق القضاء لأنه سوف يوفر الطمأنينة والاستقرار والامن .

ب- أنواع الرسوم وطرق استيفائها

قسم علماء المالية العامة الرسوم الى انواع متعددة ، ويعود هذا الاختلاف بحسب طبيعة الخدمة المقدمة ، وبحسب الجهة مانحة الخدمة ، وبذلك نكون امام عدة انواع من الرسوم من اهمها :-

1) الرسوم القضائية (legal fees):- وهي الرسوم التي يدفعها الأفراد عند طلب خدمة من مرفق قضائي او من كاتب عدل ، فعندما يقوم الفرد برفع دعوى قضائية عليه ان يدفع رسوم التي تدفع إما بشكل رسم مقطوع أو قد يستوفى بنسبه مئوية من قيمة الدعوى المرفوعة ، أو قد يدفع الرسم لكتاب العدل وعند ذلك تسمى بالرسوم العدلية .
2) الرسوم الإدارية (administrative fees):- وهي الرسوم المفروضة مقابل تقديم الخدمات الادارية التي تقدمها بعض الهيئات او المرافق العامة كرسوم البلدية ورسوم الصحة ورسوم البريد وغيرها .
3) الرسوم الامتيازية (preferential fees) :- وهي الرسوم التي يدفعها الافراد لقاء الانتفاع بخدمات معينة يمتازون بها عن الغير مثل رسوم رخصة حمل السلاح ، او رسوم رخصة قيادة السيارة ، او رسوم الحصول على جواز السفر .

ج. اما بالنسبة لاستيفاء الرسوم من قبل الدولة فعليها ان تراعي في اختيار طرق الاستيفاء التوازن بين المنفعة العامة ومنفعة المكلفين وهنالك عدة طرق يتم من خلالها استيفاء الرسوم هي ما يلي ([1]):-

1- الدفع الفوري للرسم :- اي ان المكلف يدفع مبلغ من المال بشكل مباشر للدوائر الحكومية ويحصل المكلف على وصل قبض مقابل هذه الخدمة ليستفيد من الخدمة المعينة كرسوم التعليم .
2- استيفاء الرسوم بشكل طوابع:- ويقوم المكلف بموجب هذه الطريقة بشراء طوابع بقيمة محددة لقاء الحصول على الخدمة ويقوم بلصق هذه الطوابع على معاملة طلب الخدمة التي يريدها كما في الرسوم المالية والبريدية.
3- استيفاء الرسوم من قبل الادارة([2]) :- يدفع المكلف مبلغ من الرسم الى ادارات الدولة بموجب كشوفات معدة مسبقا ومحدد فيها اسماء المستفيدين والمبالغ الواجب عليهم دفعها كالرسوم العقارية ورسوم التفتيش الدوري للمحلات .
4- الرسوم الاقتصادية ([3]):- وهي الرسوم التي تأخذ عن خدمة تقدمها الدولة والتي لها علاقة بالنشاط الاقتصادي ومثالها رسوم مزاولة المهن والاعمال ورسوم المجازر ورسوم وسائط النقل ورسوم المباني وغيرها .

د. الأساس القانوني لفرض الرسم

تفرض الصفة الجبرية للرسوم ضرورة تحديد اساس تنطلق منه الدولة في تحديد الرسوم ضمانا لمالية الدولة والمواطنين معا ، وقد تطلبت معظم دساتير الدول موافقة السلطة التشريعية (البرلمان) على فرض الرسوم ، غير ان تعدد الرسوم وتنوع القواعد التي تنظمها ، قد وضع السلطة التنفيذية في موقع تستطيع من خلاله تقدير ذلك في الكثير من المواضع وبالتالي يكتفى بفرض الرسوم من خلال اصدار قرارات ادارية ، غير ان هذه القرارات لابد وان تستند الى قوانين تتيح لها ذلك وفي حدودها المقررة ([4]) .

---

[1] - شباط يوسف، المالية العامة والتشريع المالي، مصدر سابق، ص488-489 .
[2] - المهايني محمد خالد ، شحادة خالد ،المالية العامة ،مصدر سابق ، ص306.
[3] - خليل علي محمد ، اللوزي سليمان احمد ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 163 .
[4] - الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص61 .

وفي العراق نلاحظ ذلك جليا من خلال القانون الاساسي العراقي لسنة 1925 حيث بينت المادة (11) منه بأن (لا تفرض ضريبة او رسم الا بمقتضى قانون يشمل احكامه جميع المكلفين)، وفي عام 1995 صدر قرار رقم (84) تقرر بموجبه تشكيل لجنة الشؤون الاقتصادية ترتبط بمجلس الوزراء (المنحل) ([1])، وصدور قرار اخر برقم (82) في 1996 والذي بموجبه تقرر ما يلي :-

1) تتولى وزارة المالية بعد التنسيق مع الوزارات المعنية او الجهة المعنية غير المرتبطة بوزارة الاقتراح على لجنة الشؤون الاقتصادية تعديل الرسوم المقررة قانونا .
2) تبت لجنة الشؤون الاقتصادية في مقترح تعديل الرسوم على ان تراعي ظروف الفئات الاجتماعية المختلفة المشمولة بهذه الرسوم .
3) تكون قرارات اللجنة معدلة لأحكام التشريعات المتعلقة بالرسوم اعتبارا من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية . ([2])

كما أشار المشرع العراقي في الدستور النافذ لعام 2005 في مادته (28) فقرة (1) بأن (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى الا بالقانون) وهذا يعني انه لا يمكن بعد هذا القانون ان تقوم السلطة التشريعية ان تخول صلاحياتها بفرض الرسوم للسلطة التنفيذية([3]).

وبشكل عام فأن الرسم طالما يفرض بقانون فان ذلك يترتب عليه النتائج الاتية :-

1) ان أي جهة إدارية لا تستطيع فرض او تقدير رسوم عامة لا يعطيها القانون هذا الحق .
2) اذا كانت ممارسة نشاط أو مهنة ما يستلزم الحصول على اذن من الادارة فليس لها ان تعلق الحصول على الاذن على دفع الرسم مادام القانون لم يقرر ذلك .
3) لا يجوز تغيير سعر الرسم عما قرره القانون أو القرار الإداري العام حتى ولو لم يعارض صاحب الشأن دفع مبلغ اكبر من ما قرره القانون أو القرار العام ([4]).

هـ. أهمية الرسوم في المالية العامة

تشكل الرسوم في الفكر المالي الكلاسيكي اهم الموارد المالية للدولة وتأتي بعد ايرادات الدولة من املاكها مباشرة ، اذ لم تكن فكرة فرض الضرائب قائمة آنذاك ، وقد كانت الفكرة السائدة آنذاك ان الفرد يدفع للخزينة نسبة ما تؤديه الدولة له من خدمة او منفعة ، اما في الفكر المالي الحديث فقد اخذت الرسوم تفقد قيمتها بالنسبة لإيرادات الدولة الاخرى ، فاتجهت الدولة الى تحديدها او الغائها ، واصبح اعتماد خزينة الدولة بالدرجة الاولى على الضرائب من خلال رفع سعرها ، ويعزى ذلك اساسا الى انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تؤديها الدولة ، مما فرض الاستعانة بالضراب لتغطية تكاليفها ، كما ان فرض الرسوم قد يتطلب موافقة السلطة التشريعية (البرلمان) مما افقده سهولة اللجوء اليه دون الضريبة ، كما ان الرسوم قد انخفضت ايراداتها في الوقت الذي ازدادت فيه نفقات الدولة وحاجاتها الكبيرة الى التمويل كما ان طبيعة التنظيم الفني للرسوم لا تسمح بمراعاة الظروف الخاصة بالأفراد من حيث القدرة التكليفية ، وبالتالي يصعب مراعاة تحقق العدالة الاجتماعية على المكلفين .

و. تمييز الرسم عن الإيرادات الأخرى

---

[1] الوقائع العراقية، العدد 3581 في 1995/9/18.
[2] - جريدة الوقائع، العدد 3630 في 1996/8/12.
[3] - احمد رائد ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي، العراق، مصدر سابق، ص45.
[4] - يونس منصور ميلاد، مبادئ المالية العامة، ط1 ، منشورات الجامعة المفتوحة ، طرابلس ، 1991، ص7 .

يخلط البعض بين الرسم وبعض الايرادات الاخرى وذلك يرجع الى تشابه الرسم مع هذه الايرادات في بعض الاوجه (الاتاوة ، الغرامة ، الضريبة ، الثمن العام) ، ولكن مع التسليم بوجود بعض اوجه الشبه هذه الا ان ثمة وجود اختلاف بين الرسم وهذه الايرادات ويمكن بيان ذلك كالاتي :-

1. الرسم والإتاوة

تعرف الإتاوة بأنها مبلغ من المال تحصل عليه الدولة جبرا من اصحاب العقار الذين استفادوا من زيادة قيمة العقار نتيجة تنفيذ احد المشروعات العامة ([1]) ، دون ان يطلب مالك العقار تلك الخدمة او ان يبذل جهدا في ذلك ، كأن تقوم الدولة بأنشاء طريق او تعبيده فتزيد قيمة الارض ، او ان تبني مستشفى او جامعة فتزيد قيمة الارض المجاورة لها ، ففي هذه الحالات تلزم السلطات العامة مالك العقار بأداء فريضة نقدية معينة مقابل ما تحقق له من مزايا وفوائد ، وهذا الحال لا ينطبق في جميع الدول بل البعض منها مثل دول السوق الأوربية المشتركة ([2]).

أما أوجه الشبه و الاختلاف بين الاتاوة والرسم فهي:-

- **أوجه الشبه**

1) ان كل منهما يمثل فريضة الزامية تدفع نقداً.
2) ان كل منهما يدفع مقابل حصول الفرد على منفعة خاصة.

- **أوجه الاختلاف**

1) ان الرسم يدقع مقابل خدمة يطلبها الفرد بمحض ارادته، أما الاتاوة فتدفع بشكل اجباري من قبل الفرد مالك العقار.
2) ان الرسم يدفع مقابل تقديم خدمة خاصة من الدولة ، أما الاتاوة فتدفع مقابل تقديم خدمة عامة قامت بها الدولة .
3) يتكرر دفع الرسم كلما طلب الفرد تقديم الخدمة له ،في حين أن الاتاوة تدفع لمرة واحدة فقط.

- **الرسم والغرامة**

ان المقصود بالغرامة (penalty) هي مبلغ نقدي تفرضه الدولة على الافراد الذين يخالفون القوانين مثال ذلك مخالفة بناء او مخالفة اشارة مرور وغيرها ،اما اوجهه الفرق بين الرسم والغرامة فهي ما يلي:-

1) ان الغرامة تدفع بسبب مخالفة القوانين , في حين أن الرسم لقاء الحصول على الخدمة .
2) ان الرسم يدفع لقاء خدمة يطلبها الفرد بمحض ارادته، في حين ان الغرامة تفرض جبراً على الفرد.
3) ان الرسم يعود بالنفع المباشر على الفرد ،في حين أن الغرامة لا تعود بالنفع المباشر على الفرد (بمثابة عقاب).

- **الرسم والثمن العام**

[1] - الدقر رشيد الدقر، علم المالية العامة ، ج2 ، ط2 ، مطبعة الجامعة السورية ، دمشق ، 1962 ، ص49 .
[2] - الحاج طارق، المالية العامة، مصدر سابق ، ص102 .

ان المقصود بالثمن العام هو مبلغ من المال يدفعه الفرد لقاء حصوله على سلعة أو خدمة تنتجها مشاريع الدولة الاقتصادية كأن تكون مشاريع تجارية أو صناعية عامة ويمكن بيان أوجه التشابه والاختلاف بينها كالاتي:-

- **أوجه الشبه**

1) يدفع كل منهما لقاء الحصول على نفع خاص يتمثل بالخدمة المقدمة من المرفق العام أو على سلعة من منتجات المشروعات العامة.
2) أن قواعد تقدير كلاً منهما متشابه الى حد كبير ، أو ان كل منهما قد تكون مساوية التكاليف الخدمة المقدمة أو اكبر أو اقل منهما ,
3) ان الدوافع التي دعت الدولة الى فرض الرسم هي ذاتها الدوافع التي دعتها لتحديد الثمن العام ، بصورة اكبر او أقل من نفقة انتاجها.
4) يتضمن كل منهما ضريبة مستترة([1]).

- **أوجه الاختلاف**

1) أن الثمن العام يدفع مقابل الحصول على خدمة او سلعة، في حين ان الرسم يدفع كمقابل للخدمة الخاصة التي يحصل عليها الفرد المقترن بنفع عام يؤديه المرفق العام للمجتمع.
2) تفرض الرسوم بناءاً على القوانين أو القرارات الادارية التي تصدر عن السلطة التنفيذية ، في حين يحدد الثمن العام على ضوء قوانين العرض والطلب وفي ظل سوق المنافسة والاحتكار.
3) يدفع الثمن العام اختياراً ولا تتمتع الدولة أزاءه مقاضاة الفرد أمام المحاكم بحق امتياز على اموال الفرد المدين.
4) ان أهمية الثمن العام تتزايد نتيجة لانتشار استخدامه بسبب زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ،على عكس الرسوم حيث تتناقص اهميتها كما بينا ذلك سابقاً.
5) أن للرسم طبيعة وخصائص تجعل له قيمة واحدة لا تتغير بالنسبة للفئة الاجتماعية التي تستفيد من المنفعة، بينما تكون طبيعة الثمن العام تعاقدية، فيتغير مقدار منفعته تبعاً للظروف الاقتصادية ([2]).

- **الرسم والضريبة**

- **أوجه التشابه**

1) ان كل منها مبلغ معين من النقود يدفع الى الدولة أو الى احدى هيئاتها العامة.
2) ان كل منهما يفرض بقانون اي بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية(البرلمان).

- **أوجه الاختلاف**

1) يدفع الرسم مقابل الحصول على خدمة ذات نفع عام، في حين لا يوجد مقابل مباشر لدافع الضريبة.
2) ان الرسم يتوفر فيه عنصر الاختيار هذا الاختيار هنا شكلي لان الفرد الذي يطلب هذه الخدمة لا يستطيع الحصول عليها الابعد دفع مبلغ الرسم ،في حين ان الضريبة تدفع جبرا.
3) تعد الديون الناشئة عن تأخر جباية الرسوم بمثابة ديون عادية ،في حين ان الديون الناشئة عن تأخر جباية الضرائب بامتيازات ديون الخزينة.
4) الضريبة تدفع بشكل نهائي لا يجوز استرجاعها ،في حين ان الرسم يمكن استرجاعه او جزءاً منه في بعض الأحيان([1]).

[1] - الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص66 .
[2] - شباط يوسف ، المالية العامة والتشريع المالي، مصدر سابق ، ص491 .

ز- القواعد التي تحدد الرسم

هنالك عدة قواعد ينبغي مراعاتها من قبل الدولة عند القيام بتقدير الرسم لاسيما وانه لا توجد قاعدة عامة تلتزم بها الدولة عند التقدير، ويمكن تحديد هذه القواعد بما يلي:

1- القاعدة الاولى :- مراعاة التناسب بين نفقة الخدمة والرسم الذي يقابلها ،وليس من الضرورة ان هذا التناسب لا يتحقق لكل فرد يستفيد من هذه الخدمة بصورة منفردة ،اذ انه يتم الاكتفاء في هذه الحالة ان تتناسب تكاليف المرفق الذي يتولى تقديم الخدمة مع حصيلة الرسوم التي يدفعها الفرد، وان الأساس الذي تستند عليه هذه القاعدة هو ان المرفق العام لا يهدف الى تحقيق الربح ،لذلك ليس من الضروري ان تكون نفقاته اكثر من ايراداته.
2- القاعدة الثانية :هي ان يكون مبلغ الرسم أقل من نفقة تكاليف انتاج الخدمة مثال ذلك خدمات التعليم والصحة ،وتستند هذه القاعدة ان هذه الخدمات تحقق او يترتب عليها نفع عام يعود على المجتمع فضلاً عن تحقق النفع الخاص الذي يعود على الافراد الذين يدفعون الرسم ،كما أن مسألة تحقق العدالة تقتضي توزيع نفقات المرافق العامة بأداء الخدمات المقدمة للأفراد المنتفعين بها عن طريق دفع الرسوم وبين المجتمع من خلال فرض الضرائب ،كما ان الرغبة في تشجيع الافراد على طلب مثل هذه الخدمات لضرورتها او لنفعها عن طريق عدم تحصيل مبالغ كبيرة في صورة رسوم قد تقف عقبة في سبيل الافراد لها ،كما هو الحال بالنسبة الى بعض الخدمات الصحية ،وقد تقرر السلطة العامة احيانا عدم تحصيل الرسوم كمقابل عن الخدمة المقدمة ،كما هو الحال بالنسبة الى الخدمات التي تؤديها مثال ذلك التطعيم ضد بعض الامراض([2]).
3- القاعدة الثالثة: ان مضمون هذه القاعدة هو جعل مبلغ الرسم اكبر من نفقة الخدمات المقابلة لها ،وتستند هذه القاعدة اما الى رغبة السلطات العامة في التقليل من الطلب على هذه الخدمة ، مثال ذلك رسوم السفر حيث ان مبرر السلطات العامة في ذلك يعود الى ان هذه الخدمات غير أساسية ،أو إلى رغبة السلطات العامة في الحصول على ايرادات كبيرة للخزينة العامة ومثال ذلك رسوم التوثيق ورسوم السيارات.

وبالرغم من وجود هذه القواعد ،إلا أن هذا لا ينفي القول ان الهدف من استيفاء الرسوم مقابل هذه الخدمات هو لتحقيق هدف مالي، أي ان الدولة تهدف من خلال فرض الرسوم الحصول على ايرادات لتواجه به جزءاً من النفقات العامة ،ولهذا يتفق علماء المالية العامة على ان في حالة زيادة مبلغ الرسم عن نفقة الخدمة المقابلة له بمثابة ضريبة مستترة ([3])،في حين يذهب آخرون الى ان المبلغ الذي يدفعه الفرد مقابل خدمة معينة يمثل رسماً بغض النظر عن زيادته على نفقة الخدمة المؤداة، مادام هنالك تناسب او تقارب بين مبلغ الرسم وبين المنفعة التي يحققها الفرد.

---

[1] - الحاج طارق ، المالية العامة، مصدر سابق ، ص103 .
[2] - جامح احمد، علم المالية العامة، ج1، ط2 ، دار النهضة العربية القاهرة ، 1970 ، ص96 – 97 .
[3] - الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 65 .

أسئلة الفصل

1. ما المقصود بالإيرادات العامة وماهي اهم تقسيماتها ؟
2. وضح إيرادات الدولة من أملاكها العامة (الدومين العام والدومين الخاص)؟
3. ميز بين الدومين العقاري والمالي ؟
4. ميز بين الدومين الصناعي والتجاري والخدمي ؟
5. متى ظهر مفهوم إيرادات الدولة من الرسوم ؟
6. عرف الرسم وماهي اهم خصائصه ؟
7. ماهي أنواع الرسوم وماهي طرق استيفاءها؟
8. وضح أسس فرض الرسم مبينا أهميته ؟
9. ميز بين الرسم والإتاوة، الغرامة، الثمن العام، الضريبة؟
10. ماهي القواعد التي تحدد الرسم ؟

❸❸❸❸❸❸❸❸❸❸❸❸❸

الفصل الرابع

الإيرادات الضريبية

الأهداف التعليمية:

بعد الاطلاع على هذا الفصل يستطيع القارئ التعرف على ما يلي :-

- **التطور التاريخي للضريبة**
- **مراحل تطور مفهوم الضريبة**
- **معنى الضريبة وخصائصها**
- **أهداف الضريبة**
- **التمييز بين الضريبة والإيرادات الأخرى**
- **الأساس القانوني في فرض الضريبة**
- **القواعد الأساسية للضرائب**
- **التنظيم الفني للضرائب**
- **أنواع الضرائب**
- **أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة**
- **الجهات ذات العلاقة بالضريبة**
- **العناصر الأساسية للضريبة**
- **تحديد مقدار (سعر الضريبة)**
- **تحصيل دين الضريبة**
- **الآثار الاقتصادية للضرائب**
- **المشاكل الفنية في تطبيق الضريبة**

الفصل الرابع

الإيرادات الضريبية

The Revenues of Taxes

يعد النظام الضريبي من الوسائل المهمة التي تمنح الدولة قوة التأثير على الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والمالية بهدف تحقيق التنمية بكافة جوانبها المتنوعة ،إذ يؤدي هذا النظام وفي مختلف الاقتصاديات وظائف عديدة بعضها يتعلق بتحديد الفائض الاقتصادي وتوجيهه نحو منحى الاستثمار وبعضها يتعلق بإعادة توزيع اكثر عدالة للدخل القومي، وتعد السياسة الضريبية ونظامها من أهم الوسائل التي تمنح الدولة القدرة على التأثير في النشاط الاقتصادي.

يتناول هذا الفصل المواضيع الآتية:

- التطور التاريخي للضريبة
- مراحل تطور مفهوم الضريبة
- معنى الضريبة وخصائصها
- أهداف الضريبة
- التمييز بين الضريبة والإيرادات الأخرى
- الأساس القانوني في فرض الضريبة
- القواعد الأساسية للضرائب
- التنظيم الفني للضرائب
- أنواع الضرائب
- أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة
- الجهات ذات العلاقة بالضريبة
- العناصر الأساسية للضريبة
- تحديد مقدار (سعر الضريبة)
- تحصيل دين الضريبة
- الآثار الاقتصادية للضرائب
- المشاكل الفنية في تطبيق الضريبة

أولا: التطور التاريخي للضريبة The Historical Development of Tax

ارتبط ظهور الضريبة بأشكالها الأولى في المجتمعات البدائية والى يومنا هذا لتصبح الضريبة أداة تجسيد للتكامل الاجتماعي بين أفراد المجتمع فكان المبرر الأول الضريبة ينحصر في حفظ الأمن والنظام. لذلك ظهرت الضرائب في بدايتها حينما كانت تسمى (الضرائب على الرؤوس) .

وتعد الضرائب المورد الأساس الذي تعتمد عليه الحكومة في تمويل نفقاتها العامة، وان طبيعة الضرائب وأهدافها قد تطور عبر تطور النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية. كانت الضريبة في العصور الوسطى تعد وسيلة لتغطية نفقات الإقطاعيين أو هي عبارة عن جزية تفرض على المواطنين وتعطى إلى الأمراء ، ثم ظهرت فكرة جديدة تتمثل بان الضريبة تفرض مقابل الخدمات التي تؤديها الدولة للأفراد ، واستندت هذه الفكرة إلى نظرية العقد الاجتماعي الذي نادى به جان جاك روسو على أساس ان فرض الضريبة يستند إلى وجود عقد ضمني بين الدولة ومواطنيها تقوم الدولة بمقتضاها بتوفير الخدمات العامة مثل الأمن والدفاع والعدالة ([1]).

غير ان هذا التكيف للضريبة لا يستند إلى أسس علمية ولا تقره النظم الضريبية المعاصرة ، اذا لا يوجد تناسب بين مقدار الضريبة التي يدفعها المكلف والمنفعة التي يحصلون عليها من الخدمات العامة ، إذ أن تطبيق هذا المبدأ سيؤدي إلى زيادة الأعباء المالية على الطبقة الفقيرة بسبب استحواذهم على الخدمات العامة بنسبة اكبر من الطبقة الغنية.

كما ان الأحداث الاقتصادية التي ظهرت بعد أزمة الكساد الكبير (1929- 1933) اثبت عدم صحة الأسس التي قامت عليها هذه النظرية ، وعلى هذا الأساس فقد ظهرت نظرية جديدة تفسر حق الدولة في فرض الضرائب أساسها التضامن بين الأفراد وسيادة الدولة عليهم سميت بنظرية التضامن الاجتماعي حيث تستند على فكرة وجود تضامن بين أفراد المجتمع كلا حسب قدرته المالية في تحمل الأعباء المالية ، أي ان الأفراد يدفعون الضرائب لا بمناسبة النفع الذي يعود عليهم ولا بمقدار هذا النفع ولكن بصفتهم أعضاء في هيئة سياسية معينة وما بينهم وبين تلك الهيئة من روابط سياسية واقتصادية واجتماعية ([2]).

بعد ظهور الأفكار الاشتراكية ظهرت للضريبة وظيفة اقتصادية واجتماعية ومالية ، فهي تتخذ كوسيلة لتحقيق التميز الاقتصادي وأداة لمعالجة دورات الركود والتضخم النقدي ووسيلة فعالة في توجيه النشاط الاقتصادي .

ثانيا: مراحل تطور مفهوم الضريبة

Stages of the Evolution of the Tax Concept

مرت الضريبة بعدة مراحل لكونها تعتبر المصدر الرئيسي الذي تعتمد عليه الدولة في تسديد نفقاتها العامة وقد تطور هذا المفهوم عبر الزمن من خلال المراحل الآتية:

1. **مرحلة عدم الاستقرار**

[1]- طاقة محمد ، العزاوي هدى ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص87 .

[2] - Turning (j .) :"nothing certain but tax" . Stoughton ,London . 1966. P.6

تمثل المرحلة التي كان الإنسان يعيش ضمن جماعات منتشرة في بقاع الأرض ومتنقلة من مكان لآخر ولم تكن هنالك مرافق مشتركة واحتياجات مالية تستلزم فرض الضرائب حتى ان الأمن والدفاع عن القبيلة كان يقوم بهما أفراد القبيلة بدون فرض مبالغ مالية من قبل رئيس القبيلة متحملين الأعباء المالية .

2. مرحلة الاستقرار

بدأت الجماعات تتمركز في منطقة معينة وعند ذلك بدأ الدفاع عن الأمن وفض الخلافات بين الجماعات حيث أضطر رئيس الجماعة إلى الاستعانة بما يعرف بالهبة والأموال والتبرعات من أبناء جماعته.

3. مرحلة الحضارة وظهور الدولة

تمثل المرحلة التي ظهرت بها نزعة الناس إلى الاستقرار وجمع الأموال وحيازتها بين أفراد المجتمع ، مما أدى إلى فرض التكاليف الإلزامية على الأفراد مثل الخدمة العسكرية لحماية الأمن والنظام وكذلك شق الطرق وبناء الجسور ، وكذلك فرض الرسوم على الأموال عند مزاولة الحرف والمهن .

4. ازدياد مهام الدولة

بدأت الدولة تفكر بفرض الضرائب على مواطنيها وأصبحت التكاليف العامة تفرض على المعاملات والبضائع والسلع وذلك نتيجة لزيادة مهام الدولة واتساع تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

5. ظهور مهام الدولة

بعد أن أصبحت الدولة تتمتع باحترام جميع مواطنيها اتسعت أهدافها لتحقق اكبر قدر من الرخاء والرفاهية للجميع ، لذا أخذت الدولة تستخدم الضرائب لتحقيق اكبر قدر من الرخاء والرفاهية والمنشودة للمجتمع وظهرت الضرائب بشكل واضح بعد ان ظهرت المشروعات الكبيرة التي أدت بدورها إلى حدوث التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، مما أدى إلى استخدام الضرائب المباشرة بشكل أوسع على حساب التقليل من الضرائب غير المباشرة لسهولة معرفة أثار الضرائب المباشرة في تحقيق الرفاهية للمجتمع .

ثالثا: معنى الضريبة وخصائصها Meaning the of Tax and its Characteristics

- **تعريف الضريبة Definition of the Tax**

وردت تعاريف الضريبة بصيغ متعددة ، فقد عرفت بأنها مبلغ نقدي تفرضه الدولة أو احدى الهيئات الحكومية جبراً وتحصل من المكلف بشكل نهائي لفرض تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والتي تسعى الدولة اليها ، كما عرفت بأنها (سعى الدولة لجني المال من المكلفين وهو ليس الهدف الوحيد بل ان هنالك أهدافا اقتصادية واجتماعية وسياسية أخرى).علاوة على ذلك تناولت الضريبة عدة تعاريف يمكن استعراض البعض منها بالصيغ التي تناولها.

تمثل الضريبة فريضة مالية تجبيها الدولة جبراً من الأشخاص سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين (أفراد) أم أشخاصاً معنويين (منشآت) من دون مقابل مباشر لمصلحة المجموع. وعرفت بأنها فريضة مالية الزامية تفرضها الدولة على وفق قانون أو تشريع معين وتحصل من المكلفين دون مقابل مباشر لتتمكن الدولة من القيام بالخدمات العامة لتحقيق الأهداف التي تسعى الدولة اليها .

عرفت الضريبة كذلك بأنها استقطاع نقدي تفرضه السلطات العامة على المكلفين وفقاً لقدراتهم التكليفية بطريقة نهائية ، وبقصد تغطية الأعباء العامة للدولة ، وكذلك عرفت بأنها فريضة مالية تقطعها الدولة او

من ينوب عنها من الأشخاص العامة او الإفراد جبراً ، دون ان يقابلها نفع معين تستخدمها لتغطية النفقات العامة بمقتضيات السياسة المالية للدولة .

أما سنلميلر (Snmeler) فقد عرف الضريبة بانها فريضة الزامية تفرض من قبل السلطة العامة بأسلوب امري وقسري دون الرجوع إلى موافقة الأفراد بذلك . كذلك عرفت بأنها فريضة إجبارية تجبيها الدولة وفق نسبة معينة على الأفراد وتستقطع وفق القانون وبلا مقابل لغرض تمويل النفقات العامة بغية تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية واجتماعية. كما يمكن ان تمثل الضريبة احد مصادر الإيرادات هو الاستثمار الذي تقوم به الدولة وتحقق من خلاله الأرباح التي تعد مصدر الخزينة العامة ([1]).

كذلك الربيدي عرف الضريبة بانها كل اقتطاع مالي في شكل مساهمة نقدية إجبارية من الأفراد للمشاركة في تحمل أعباء الخدمات العامة والأنفاق العام ، تبعا لمقدرتهم على الدفع دون النظر إلى تحقيق نفع خاص يعود اليهم ، او هي مبلغ نقدي تحصل عليه الدولة جبرا من المكلفين تبعا لمقدرتهم على الدفع بدون مقابل مباشر لتحقيق ما تصب اليه الدولة من أهداف اقتصادية واجتماعية ومالية وسياسية([2]) .

وبناء على ما تقدم يمكن تعريف الضريبة بأنها (مبلغ من المال تجبيها الدولة من الأفراد بدون مقابل لتحقيق عدة أهداف منها اقتصادية اجتماعية سياسية، بدون مقابل). كما انه يمكن تعريف الضريبة بانها عبارة عن فريضة نقدية من قبل الدولة على الأفراد وفق تشريع معين بصفة نهائية وبدون مقابل لتغطية نفقاتها العامة .

يتضح من التعاريف أعلاه ان هدف الضريبة يتمثل في تمويل الخزينة العامة للدولة وذلك لغرض تقديمها للإنفاق العام (التربية ، التعليم ، الصحة ، الإسكان) وذلك يحدد الجزء الذي يمكن تمويله عن طريق الضرائب لان الهدف واقعي وسليم .

- **خصائص الضريبة Characteristics of the Tax**

من خلال التعاريف السابقة يمكن تحديد خصائص الضريبة بما يلي :

1- الضريبة مبلغ من المال

كانت الضريبة في البداية تفرض عيناً وذلك نتيجة لعدم سيادة الاقتصاد النقدي ، ولكن مع التقدم الاقتصادي والاجتماعي وظهور عيوب الضرائب العينية وصعوبة جبايتها أخذت الضريبة صفة الاستقطاع النقدي من مال المكلف ، إلا ان معظم الدول لجأت إلى أسلوب النقد في دفع الضريبة ، لأنه يحقق مزايا عدة من أهمها تحقيق أكبر عدالة للفرد ، لان المبالغ النقدية تعد اكبر حصيلة وأسهل في الجباية وأقل تكلفة ، ولا يتم التلاعب في تحصيلها.

2- الضريبة فريضة الزامية

لا يمتلك المكلف الخيار في دفع الضريبة بل على العكس من ذلك فهو مجبر على دفعها بغض النظر عن استعداده أو رغبته في الدفع ، فإذا تهرب من الدفع وقع تحت طائلة العقاب وحصلت الدولة على حقها بالحجز على أموال المكلف باستخدام طرائق التنفيذ الجبرية لما لدين الضريبة من امتياز على أموال المكلف كافة .

3- الضريبة تدفع بصفة نهائية

إن الأفراد يدفعون الضريبة إلى الدولة بصورة نهائية ، بمعنى أن الدولة لا تلتزم برد قيمتها لهم أو بدفع أية فوائد عنها ، وبذلك تختلف الضريبة عن القرض العام الذي تلتزم الدولة برده إلى المكتتبين فيه كما تلتزم بدفع فوائد عن قيمة ذلك القرض ، أي إن المكلف لا يحق له المطالبة باسترداد المبالغ التي دفعها

---

1 مشكور سعود، البعاج قاسم، الكرعاوي نجم:" المحاسبة الضريبية "، دار الضياء للطباعة ، الطبعة الأولى ، النجف الأشرف 2014

2 الربيدي محمد علي :"المحاسبة الضريبية " ، مركز الأمين للطباعة والنشر ، صنعاء 2006 ص 31

كضريبة فرضت عليه ودفعت بشكل يتفق وأحكام القانون الضريبي باستثناء الحالات التي يدفع فيها مبلغ يزيد عما هو مقرر قانوناً إذ يحق له المطالبة بردها .

4- الضريبة تدفع بدون مقابل مباشر

تقوم الدولة بتقديم خدماتها العامة لأفراد المجتمع كالدفاع والأمن وقيامها بالعديد من النشاطات تحقيقاً للنفع العام وان تحديد مدى انتفاع كل فرد من هذه الخدمات والنشاطات أمر يصعب قياسه ومعرفته ، لهذا فإن الضريبة يحتمها واجب التضامن الاجتماعي في تمويل نشاطات الدولة بغض النظر عن المنافع التي تعود على الفرد من جراء قيام الدولة بدورها في النشاط الاقتصادي وهكذا تكون الضريبة فريضة بلا مقابل ملموس .

5- الضريبة تدفع وفقاً للمقدرة التكليفية

إن المكلف الذي يدفع الضريبة لا يتمتع بمقابل محدد من قبل الدولة حين دفع الضريبة ، غير ان هذا لا يعني إن المكلف ينتفع بالخدمات العامة التي تقدمها المرافق العامة ليس لأنه مكلف بالضرائب وإنما بوصفه مواطن ، ويترتب على ذلك انه لا يجوز إن يقاس على مدى انتفاعه بالخدمات العامة عند تقدير الضريبة التي يتعين عليه دفعها ، وإنما على مدى مقدرته على تحمل الأعباء العامة. إذ يتعين على المكلف أن يساهم في التضامن الاجتماعي بتحمل الأعباء من خلال دفع الضرائب للدولة فضلاً عن ذلك فإن هذه المساهمة تتحدد وفقاً لقدرته التكليفية على ذلك .

6- الضريبة تفرض من قبل الدولة

إن الضريبة لا يمكن أن تفرض أو تعدل او تلغي إلا بالقانون ، فالإدارة الضريبة التي تقوم بتنفيذ إرادة السلطة العامة لا يحق لها الا جباية وتحصيل الضرائب المسموح بها من قبل السلطات المختصة ، ولكن أغلب التشريعات المالية جعلت أحكام قانون الضريبة ملزمة للدولة كما هي ملزمة للفرد والقضاء يتعين أن يكون رقيباً على كل مخالفة لها إحقاقا للعدل ووضعاً للضوابط ولمنع التعسف .

7- الضريبة تحويل أموال القطاع الخاص إلى القطاع العام

تمثل الضريبة عملية تحويل للأموال من القطاع الخاص إلى القطاع العام في اطار العلاقات الاقتصادية المتبادلة بين قطاعات الاقتصاد القومي الذي تجسده هذه العلاقات المتشابكة من خلال عمل الدورة الاقتصادية.

8- الضريبة هدفها الأساس تمويل النفقات العامة

يتمثل الهدف الأساس للضريبة في تمويل النفقات العامة التي تقدمها الدولة كخدمات للمجتمع (تعليم – صحة – الأمن – الدفاع) هنالك أهداف عدة تسعى الدولة إلى تحقيقها عند فرض الضريبة.

رابعا: أهداف الضريبة Objectives of Tax

هنالك أهداف تسعى الدولة لتحقيقها عند فرض الضريبة وهي:-

أ- أهداف مالية Financial objectives

تسعى الضرائب إلى تحقيق غاية مالية وهي تغطية النفقات العامة للدولة التي تحتاج اليها لتسيير مرافقها العامة، وتعد الغاية المالية من الغايات التقليدية للضرائب ، لذا كانت الضريبة لدى الفكر التقليدي مسوغة بغايتها المالية فقط ، من خلال زيادة الإيرادات المحلية الى أقصى حد ممكن وذلك من أجل تغطية نفقات الدولة المتزايدة والناجمة من تزايد الخدمات التي تقدمها للمجتمع وتوسعها في دعم المشاريع التنموية الملحة .

ب- أهداف اقتصادية Economic objectives

يقصد بالأهداف الاقتصادية أن الضريبة لا تستقطع دون ان تثير انعكاسات على الاستهلاك والإنتاج والادخار والاستثمار ، لذلك تقوم الدولة باستخدام الضريبة لتوجيه سياستها الاقتصادية ولحل الأزمات التي قد تتعرض لها .

ت- أهداف اجتماعية Social objectives

تستخدم الضريبة في إعادة توزيع الدخول والثروات في المجتمع ، كذلك تستخدم للحد من استهلاك بعض السلع غير المرغوبة فيها اجتماعياً كالخمور والتبغ وغيرها ، ولمعالجة حالات اجتماعية واقتصادية معينة تظهر في المجتمعات مما يحقق التوازن والاستقرار الاجتماعي مثل ارتفاع معدل البطالة والتضخم وسوء توزيع الثروات وغيرها ، كما تستخدم لتشجيع النسل في البلاد التي تعاني من نقص الأيدي العاملة عن طريق تخفيض معدل الضريبة وتحديد النسل بالنسبة للبلاد التي تتميز بكثافة السكان برفع معدل الضريبة على الدخول .

ث- أهداف سياسية Political objectives

تستخدم الضريبة أداة في السياسة الخارجية ، مثل حالة استخدام الرسوم الجمركية لتسهيل التجارة مع بعض الدول أو للحد من تحقيقاً للأغراض السياسية ، منها خلال تخفيض الرسوم في حالة الرغبة في تسهيل التجارة ورفع سعرها في حالة الحد من التجارة معها ، وبهذا يتضح أن الأغراض التي تهدف الضريبة إلى تحقيقها تتعدد مجالات نشاط الدولة في المجتمع المعاصر ولم تعد تقتصر على تحقيق الهدف المالي فقط ، كذلك تستخدم الضريبة لتحقيق أهداف سياسية تتمثل بتنظيم العلاقات بين الدول ، مثل الازدواج الضريبي بين الدول أو عقد اتفاقيات المعاملة بالمثل الخاصة بالهيئات الدبلوماسية .

خامسا: التمييز بين الضريبة والايرادات الاخرى Discrimination of Tax

يمكن التمييز بين الضريبة والإيرادات الأخرى التي تحصل عليها الدولة كما يأتي:

1. الضريبة
2. الغرامة
3. الرسم
4. الثمن العام

- الضريبة (Tax) : تمثل ضريبة مالية تجبيها الدولة جبراً من الأشخاص سواء كانوا طبيعيين (أفراد) ام أشخاص معنويين (الشركات) بدون مقابل مباشر لمصلحة المجموع.
- الغرامة (Penalty) : تمثل مبلغ من المال يفرض ويجبى بوصفه عقوبة لردع المخالفين فهي وسيلة تلجأ لها الدولة لأقناع الأشخاص بالامتناع عن الاشتراك في أعمال ضارة بالمجتمع مثل الغرامة عن عدم الإقرار الضريبي .
- الرسم (Fees): يمثل فريضة من المال يدفعها الأشخاص إلى الدولة لقاء خدمة معينة ذات نفع عام تؤديها اليهم بناءً على طلبهم .

وتشمل عناصر الرسم ما يلي :

1- الرسم مبلغ من المال غالباً ما يكون نقداً.
2- الرسم يدفع إلى الدولة او الهيئات التي تمارس سلطة عامة .
3- الرسم يدفع مقابل (لقاء خدمة) معينة يحصل عليها الشخص الذي يدفع الرسم.

4- ان تكون الخدمة التي يحصل الفرد منها على نفع خاص هي في الوقت نفسه ذات نفع عام
5- ان الرسم من إيرادات الدولة الإلزامية .

- الثمن العام (Public Charge): يمثل المبلغ الذي يدفعه الأشخاص إلى الشركات أو المنشآت والإدارات العامة لقاء الحصول على خدمات أو سلع تأخذ الدولة على عاتقها امر القيام بها نظراً لما تراه فيها من أهمية خاصة تستدعي توفير فرصة الانتفاع بها لجميع الأفراد .

وبذلك يمكن المقارنة بين الضريبة والرسم والثمن العام على النحو الاتي:

1- ان هذه الأنواع الثلاثة هي إيرادات للدولة على شكل مبالغ من المال.
2- يدفعها الأشخاص إلى الدولة ولكن باختلاف:
   أ- الضريبة تدفع إلى دائرة الضريبة التي تكون وظيفتها جباية الضرائب.
   ب- الرسم يدفع إلى دائرة حكومية أو مرفق عام .

ج- الثمن العام فانه يدفع إلى منشاة اقتصادية حكومية تعمل على أساس تجاري ويكون الربح احد أهداف أنشطتها.

3- الضريبة تدفع بدون مقابل بينما يدفع الرسم بمقابل خدمة أما الثمن العام فيدفع مقابل الحصول على سلعة أو خدمة ذات نفع خاص .
4- تتحدد الضريبة أو الرسم بإرادة الدولة المنفردة بينما الثمن العام يتحدد على أساس العرض والطلب وان المنشاة تقوم بممارسة نشاطها على أساس المنافسة الحرة.
5- ان الضريبة ملزمة للأشخاص المكلفين بها بموجب القانون الضريبي أما الرسم عنصر الزام على إرادة الشخص ، بينما الثمن العام فصيغة الإلزام والخيار في دفعه تقوم على ما يأتي : (المنشاة الاقتصادية الحكومية تعمل على أساس تنافسي).

سادسا: الأساس القانوني في فرض الضريبة Legal Basis to Impose the Tax

استندت الدولة في فرض الضرائب وتحصيلها إلى نظريتين هما :

1. نظرية العقد الاجتماعي
2. نظرية التضامن الاجتماعي

وفيما يأتي عرض مختصر لهاتين النظريتين:

- **نظرية العقد الاجتماعي Theory of Social Contract**

تنطلق هذه النظرية من فكرة العقد الاجتماعي للمفكر (جان جاك رسو) أي بمعنى (تنازل الأفراد بموجب عقد يجري بينهم عن جزء من حرياتهم في سبيل حماية الجزء الباقي فأنهم تنازلوا كذلك بعقد مماثل عن جزء من أموالهم في سبيل حماية الجزء الباقي والتمتع به على وجه الأكمل في ظل الدولة) .

ان تكييف الضريبة على أنها نتيجة لعلاقة تعاقدية بين الفرد والدولة تكييف خاطئ لا يستند الى حقائق تاريخية تؤيد ذلك لان التاريخ لم يذكر في وقائعه انه قد حدث خلال المراحل التي مرت بها المجتمعات البشرية إبرام عقد بين الدولة والأفراد بشأن الضرائب . ولذلك لم تنجح هذه الضريبة في أن تكون حجة مقبولة بخصوص الأساس القانوني للضريبة فاتجه الفكر المالي الى نظرية التضامن الاجتماعي.

- **نظرية التضامن الاجتماعي Theory of Social Solidarity**

تنطلق هذه النظرية من فكر يؤمن بأن هنالك مصلحة عليا للجماعة تكون اعلى من مصلحة كل فرد وانطلاقاً من هذا الفكر يلاحظ ان هذه النظرية جاءت لتؤكد ان الدولة ضرورة تاريخية واجتماعية لابد منها وان الدولة في المجتمعات الحديثة تقوم باتباع الحاجات العامة التي ترى بأنها ضرورية لمصلحة الجماعة التي يتعين عليها اتباع هذه الحاجات .ويستند حق الدولة في فرض الضريبة إلى ان أفراد المجتمع متضامنين في تحمل الأعباء التي تكون في صالح الجماعة، ونتيجة لذلك فان العلاقة الضريبية ليست علاقة تعاقدية وإنما هي علاقة قانونية تخضع لكل المعايير والضوابط التي يخضع لها نشاط الدولة لتحقيق أهداف المجتمع ، وللدولة بحسب هذه النظرية الحق في فرض هذه الضريبة على جميع الأفراد ومطالبتهم بالمساهمة في تمويل الخدمات العامة كل حسب استطاعته لضمان سلامة المجتمع واستمرار الرفاهية ، وعليه فان الضريبة تبعاً لذلك لا تتعدى ان تكون وسيلة لتوزيع تكاليف الخدمات العامة على الأفراد بقدر استطاعتهم على الدفع ليكون التوزيع عادلاً ومقبولا.

سابعا: القواعد الاساسية للضرائب Basis Rules of Tax

يقصد بقواعد الضريبة هي تلك القواعد والأسس التي يتعين على المشرع المالي مراعاتها عند فرض الضريبة ، وترجع أهمية هذه القواعد إلى ضرورة التوافق بين مصلحة المكلفين من جهة ومصلحة الخزينة العامة من جهة أخرى ، وتعد القواعد الضريبية الأربعة التي ضمنها المفكر الاقتصادي(ادم سميث) في كتابة ثروة الأمم الأصول التي يرجع اليها عند وضع أي نظام ضريبي ، ومن ثم فأنه للحكم بجودة أي نظام ضريبي يتعين ان تتوفر فيه القواعد الآتية:

1- قاعدة العدالة (المساواة) Justice Rule

تعني هذه القاعدة مساهمة أفراد المجتمع جميعاً في أداء الضريبة بما يتناسب مع قدرتهم المالية ، اذ ان جميع الأفراد الخاضعين للضريبة يتحمل عبئها ويخضع لها دون محاباة او تفضيل. وأن تحقيق قاعدة العدالة يستند إلى اعتبارات متعددة تهدف إلى المساواة بين الأفراد دون تمييز بالصفة الشخصية ، اذ يؤخذ بنظر الاعتبار وضع المكلف الاجتماعي فيما اذا كان متزوجاً أو أعزابا فالأول يكلف بضريبة أخف من الثاني ، أي ينظر إلى شخصية الممول ومركزه الاجتماعي كما وتؤخذ اعتبارات أخرى ، كالاعتبارات السياسية والاقتصادية لتحقيق التوزان بين مصالح الأفراد (الممولين) ومصالح الخزينة العامة ، غير ان العدالة تبقى مفهوماً نسبياً بتغير المكان والزمان والأشخاص .

ولتحديد هذا المفهوم فقد تم الاتجاه إلى إيجاد معيارين لتحقيق العدالة هما : معيار العدالة الأفقية الذي يقضي بأن تتم معاملة المكلفين المتماثلين معاملة ضريبة متماثلة ، ومعيار العدالة العمودية وذلك بمعاملة المكلفين غير المتماثلين معاملة ضريبة غير متماثلة .

2- قاعدة اليقين Certainty Rule

ترتبط هذه القاعدة بمدى وضوح الضريبة بالنسبة للفرد الملتزم بدفعها ، ومن ثم تقضي هذه القاعدة بأن تكون الضريبة واضحة تمام الوضوح أمام المكلف ، والهدف من ذلك هو حماية دافع الضريبة ، فالضريبة يتعين أن لا تكون أمراً تحكيمياً ، بل يتعين حسابها مسبقة وتكون معلومة ومحددة لدافع الضريبة فضلاً عن معرفة كل الأمور المتعلقة بالضريبة مثل وقت الدفع وأسلوب التحصيل.

إن طرائق وإجراءات وأساليب تنفيذ القانون الضريبي يمكن أن تفرز الكثير من الممارسات التي تشكل خروجاً على قاعدة اليقين ، اذ ان التعسف في تفسير أحكام القانون لصالح الخزينة العامة وضعف وكفاءة وخبرة ومؤهلات موظفي الإدارة واتساع هامش التقدير والاجتهاد الذي يمكن أن يتاح لهم وممارسات

الضغط والابتزاز التي يلجأ اليها بعض هؤلاء الموظفين جميعها أسباب وعوامل يمكن أن تهدر الكثير من مضامين هذه القاعدة. وعندما يكون دافع الضريبة (المكلف) على علم مسبق بالتزامات سيكون لديه القدرة في الدفاع عن حقوقه ضد أي تعسف او سوء استعمال للسلطة ، أما على مستوى الشركات فإنها تنظر وبشكل دائم الى التشريع الضريبي ومتابعة التعديلات التي تطرأ عليه فهي تأخذ بالحسبان عندما تخطط لفعالياتها وأنشطتها التجارية للضريبة المفروضة عليها .

3- قاعدة الاقتصاد Economy Rule

تقضي هذه القاعدة بأن تكون نسبة نفقات الجباية إلى حصيلة الضرائب اقل ما يمكن، لكيلا تصبح الضريبة عبئاً من أعباء موازنة الدولة بدلاً من أن تكون مورداً من مواردها، لذا لابد من مراعاة ما يأتي:

أ- تيسير إجراءات الجباية .

ب- توفير الكفاءة الإدارية اللازمة للضريبة .

ت- حصر المجتمع الضريبي ومكافحة التهرب الضريبي.

4- قاعدة الملائمة Convenience Rule

تعني هذه القاعدة أن تكون أحكام تحصيل الضريبة المتعلقة بمواعيد وأساليب تحصيلها ملائمة للمكلف وتتلاءم مع ظروفه وأوضاعه ، وتطبيقاً لهذه القاعدة يتعين أن يكون معيار دفع الضريبة مناسباً للمكلف ، فمثلاً اذا كان تحصيل الضريبة المفروضة على الأرباح التجارية والصناعية بعد تحقيق هذه الأرباح مباشرة وعلى المتحصلات الزراعية بعد انتهاء الموسم الزراعي فان المكلف لا يشعر بثقل عبء الضريبة ويعدها بمثابة دفعة لنفقة من نفقاته الأخرى ، ويمكن تقسيط مبلغ الضريبة اذا كان كبيراً ، لكي يسهل على المكلف دفعه بسهولة ويسر . والضريبة الجيدة يتعين ان تكون ملائمة إلى دافعها وأن تمتلك الحكومة طريقة لتحصيل الضرائب ، أي أن اغلب دافعي الضريبة يجب ان يستوعبوا ويفهموا معنى الضريبة ومغزاها وان تتلاءم مع أوضاعهم وقدراتهم المالية ([1]).

وقد أضاف بعض الاقتصاديين أمثال (Bastable) قواعد أخرى يمكن ذكرها وهي :

1. قاعدة المرونة Flexibility

يقصد بقاعدة المرونة أن الهيكل ونسبة الضريبة يتعين أن تكون قابلة للتغيير بدون صعوبة كبيرة لتواكب التغييرات في الظروف الاقتصادية ، وهي تعد واحدة من القواعد المحددة للضريبة ، أي أن النظام الضريبي يتعين ان يوضع بصورة مرنة وبذلك تحصل الدولة على إيرادات أكثر بصورة تلقائية كلما ارتفعت دخول الأشخاص.

2. قاعدة الإنتاجية Productivity

تكون الضريبة بموجب هذه القاعدة مصدر إيراد كاف للدولة من دون أحداث أي تأثير غير ملائم على عملية الإنتاج في الاقتصاد الوطني .

3. قاعدة المناسبة Convenience

تكون الضريبة بموجب هذه القاعدة مناسبة للوضع الاقتصادي والسياسي في الدولة ،اذ ان أن التشريعات الضريبية يجب ان تأخذ بنظر الاعتبار الحالة الاقتصادية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في ذلك البلد .

[1] عبدالحميد عبد المطلب: "اقتصاديات المالية العامة "،الشركة العربية المتحدة للتسويق، مصر 2010 ص 269

4. قاعدة التنوع Diversification

يتعين بموجب هذه القاعدة ان يكون النظام الضريبي متنوعاً بطبيعته ولا يعتمد على ضريبة واحدة لأنه في حالة اعتماد النظام الضريبي على ضريبة واحدة فأن عبئها سيتحمله عدد محدود من المكلفين .

5. قاعدة الكفاءة Competence

يمكن النظر للكفاءة من زاويتين الأولى كفاءة تحصيل الضريبة يعني ان تحقق الضريبة يجب ان يكون بأعلى حصيلة ممكنة للخزينة العامة ، ومن ثم الاقتصاد في النفقات الإدارية لتحصيل الضريبة، والثانية تتعلق بكفاءة الضريبة ومدى ارتباطها بكفاءة النشاط الاقتصادي بأكمله . ويتعين ان لا يعرقل تحصيل الضريبة الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية في المجالات التي تحقق أعلى عائد أو افضل إنتاجية ([1]).

ثامنا: التنظيم الفني للضرائب technical organization for taxes

تفترض دراسة تنظيم الضرائب من الناحية الفنية ،ان يتم ذلك في ضوء الضوابط الاقتصادية والمشكلات الأساسية ،ابتداء من فكرة فرض ضريبة معينه إلى ان يتم تسديدها للدولة فعلا ، وهذا يتطلب دراسة وعاء الضريبة وسعرها وكيفية تحصيلها والمشكلات الأساسية التي تعترض تطبيقها وكما يلي:-

- **وعاء الضريبة the tax base**

يقصد بوعاء الضريبة المادة التي ستتخذ أساسا لفرض الضريبة وتسمى الضريبة باسم وعاءها ، كما يمكن تعريفه بانه المبلغ الذي تفرضه الدولة على المادة الخاضعة للضريبة والذي قد يكون أموالا أو أشخاصا ، في حين ان العبء الضريبي يعني على من تقع وتفرض الضريبة ، فمثلا يقع عبء ضريبة الدخل على مستلم الدخل ، كما ويقع عبئ الضريبة على سلعة ما على الفرد الذي يشتري تلك السلعة ، حيث يمثل العبء الضريبي في هذه الحالة الفرق بين سعر السوق لهذه السلعة وكلفة إنتاجها .

مثال

بلغ الوعاء الضريبي الخاضع للضريبة لاحد المكلفين مبلغ 750000 دينار وكان التصاعد الضريبي كما يلي:

- 500000 × 3%
- 500000 إلى 1000000 × 5%
- 1000000 إلى 2000000 ×10%
- 2000000 فاكثر 15%

المطلوب: احتساب الوعاء الضريبي

500000 × 3% = 15000 دينار

250000 × 5% = 12500 دينار

الوعاء الضريبي = 27500 دينار

مشكور سعود،البعاج قاسم، الكرعاوي نجم:" المحاسبة الضريبية "، مصدر سابق ، ص 17).

تاسعا: أنواع الضرائب kinds of Taxes

قسمت مؤلفات المالية العامة الضرائب إلى أنواع مختلفة باختلاف الزاوية التي ينظر اليها ، فمن حيث الوعاء قسمت إلى ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأصول ، ومن حيث مصدر الخضوع قسمت إلى ضرائب واحدة وضرائب متعددة ، ومن حيث مراعاتها لظروف المكلف قسمت إلى ضرائب عينية وضرائب شخصية ، أما من حيث المرحلة التي يخضع فيها الدخل أو راس مال الضريبة فتقسم إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة وكالاتي :-

(أولا): الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأصول

1- الضرائب على الأشخاص Tax on Persons

هي تلك الضرائب التي تتخذ من الوجود الإنساني للفرد في دولة ما محلا لفرض الضريبة ، ويحفل التاريخ المالي بأنواع كثيره من هذه الضرائب ومن امتلتها ضرائب الرؤوس التي كانت معروفه سابقا وتنقسم هذه الضرائب إلى نوعين هما([1]) :-

أ. ضريبة الأشخاص البسيطة التي كانت تفرض بسعر موحد على جميع الأفراد بغض النظر لما يملكون من ثروات ودخول.
ب. ضريبة الأفراد المتدرجة التي تميز بين الأفراد الخاضعتين للضريبة.

من خلال تقسيمهم إلى فئات تبعا للجنس والعمر والطبقة الاجتماعية او المهنية او الثروة وتحديد سعر خاص لكل فئه ، وقد أخذت العديد من المجتمعات لاسيما بالعصور الوسطى اذ تم تقسيم المجتمع إلى ثلاث فئات او اكثر ،فمثلا تم تقسيم المجتمع في فرنسا إلى (22) فئه لكل منها سعر محدد([2]) ويعاب على هذه الضرائب أنها لا تنظر إلى المقدرة التكليفية للأفراد ، مما أوجب ضرورة اختفاءها من النظم المالية الحديثة لتحل محلها الضرائب على الأموال .

2- الضرائب على الأصول Taxes on Assets

بموجب هذه الضرائب تكون أموال المكلف المادة الأساسية التي تفرض عليها الضريبة وتشمل معاملات المكلف كافه التي يكون موضوعها الأموال المنقولة وغير المنقولة ، وكذلك جميع العمليات الاقتصادية المتعلقة بالإنتاج والتداول والإنفاق ، وعلى هذا الأساس يمكن تقسيم الضرائب هذه الى نوعين هما :-

أ. الضرائب على الثروة : وتشمل الضرائب على راس المال والدخل وتعرف بالضرائب المباشرة.
ب. الضرائب على التداول والإنفاق والاستهلاك والضرائب على الإنتاج وتعرف بالضرائب غير المباشرة.

[1] احمد رائد ناجي : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مصدر سابق ص 83
[2] عبد المتعال زكي :أصول علم المالية العامة والتشريع المالي المصري ،مطبعة فتح الله الياس نوري ، ط1 ، القاهرة 1941 ص 126

(ثانيا): الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة

تعني الضريبة الواحدة (One tax) ان تعتمد السلطات العامة في فرض ضريبة واحدة فقط على مجموع دخل الفرد أو ثروته ، وبالرغم من وجود مزايا في تطبيق هذا النظام كالبساطة في التحصيل وانخفاض إمكانية التهرب الضريبي فضلا عن انخفاض نفقات جمعها وتحقيق نوع من العدالة الضريبية نسبيا لكن هنالك عيوب لهذا النظام منها انخفاض العوائد الضريبية ، كما ان إمكانية تحقق الأهداف الاستراتيجية الاقتصادية الاجتماعية اقل مما هو مطبق في نظام الضرائب المتعددة .

لذلك اتجهت السلطات العامة إلى تطبيق نظام الضرائب المتعددة(Multiple taxes) والذي يعني فرض عدد من الضرائب المختلفة وذات النسب المختلفة التي تتلائم مع طبيعتها ، فحسب هذا النظام يمكن فرض ضرائب على الدخل والعقارات والشركات ولهذا النظام مميزات منها ما يلي :

1) انخفاض إمكانية التهرب الضريبي فلو استطاع المكلف التهرب من بعض الضرائب فلا يمكنه التهرب من البعض الآخر .
2) توزيع العبء الضريبي بين المكلفين بحيث يقل العبء الضريبي الذي يتحمله كل منهم .
3) زيادة تحصيل الضرائب المتعددة مقارنه بالضريبة الواحدة .

يستنتج من هذا التحليل أن نظام الضرائب المقصودة افضل من نظام الضريبة الواحدة .

(ثالثا): الضرائب العينية والضرائب الشخصية

تعرف الضريبة العينية بانها تلك الضريبة التي تعتمد في تحديدها على المقدرة المالية للمكلف وعلى حجم ثروته بغض النظر عن ظروفه الشخصية أو قدرته على الدفع ، كما أنها لا تهتم بمصدر الدخل سواء كان ناجما عن العمل او رأس المال ، ومثالها الضريبة الجمركية التي تفرض على السلع المستوردة بغض النظر عن المستفيد أو المستهلك من هذه السلعة ، فمثلا الذي يستورد سيارة يدفع عنها ضريبه جمركية مساوية لتلك التي يدفعها شخص اخر استورد سيارة من نفس النوع أو الحجم فعلى الرغم من الاختلاف بين الشخصين من حيث الظروف الشخصية او مقدار دخلهما فقد يكون الأول غنيا وعازبا، في حين أن الثاني فقيرا ومتزوجا ولدية خمسة أطفال.

أما الضريبة الشخصية فهي تلك الضريبة التي تراعي عند فرضها مختلف ظروف المكلف الشخصية بمعنى أنها تراعي القدرة المالية وحالته الشخصية فتأخذ بالاعتبار مثلا كيفية حصوله على الدخل وهل هو ناتج عن العمل او راس المال وهل للمكلف مصدر دخل واحد أم عدة مصادر ، كما تراعي الحالة الشخصية للمكلف من حيث كونه اعزب ام متزوج ، واذا كان متزوجا هل له أسرة ام لا؟ وكم يلزم للكفالة الحد الأدنى اللازم لمعيشته او معيشة أفراد أسرته ؟ ويعد إدخال عنصر الشخصية في الضريبة صورة من صور محاولات التشريعات الضريبية الحديثة لتحقيق العدالة الضريبية ، حيث ان المقدرة التكليفية للمكلفين تختلف باختلاف ظروفهم الشخصية([1]).

(رابعا): الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ومعايير التمييز بينها

يصنف المتخصصون في علم المالية العامة الضرائب الى نوعين هما الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة وكالاتي :-

[1] احمد رائد ناجي : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مصدر سابق، ص 85-86

أ- **الضرائب المباشرة** : هي تلك الضرائب التي تفرض على الدخل وراس المال وتعد من اهم الضرائب في الوقت الحاضر ،وتستمد أهميتها هذه من اتساع أوجه الأنشطة الاقتصادية المختلفة وبالتالي تنعكس على زيادة الدخول كما أنها تفرض على عنصر يتصف بالثبات والتجدد والاستمرار (كالعقارات والأراضي الزراعية وغيرها).

وتتميز هذه الضريبة بالصفات الآتية :-

1) حصيلتها تكون ثابتة لأنها تفرض على عناصر معروفة وثابتة (كالعقارات والأراضي الزراعية وغيرها).
2) انخفاض تكلفة جبايتها لأنها تفرق على عناصر معروفة لدى السلطات المالية.
3) تحقق نوعا من العدالة الضريبية لأنها تفرض وفقا للمقدرة التكليفية للأشخاص .

ب- **الضرائب غير المباشرة** : وهي تلك الضرائب التي تفرض بشكل غير مباشر على الأصول من خلال فرضها على الأصول من خلال فرضها على الإنفاق والاستهلاك والتداول ، أما الهدف من الضرائب غير المباشرة فهو تحميل الدخول بالضريبة عند إنفاقها على الاستهلاك وإخضاع رؤوس الأموال للضريبة عند تداولها ، أي ان الهدف منها ان تكتمل السيطرة على الدخول والثروات عبر الاستهلاك والتداول أسوة بالضرائب المباشرة التي تسيطر على الدخول ورؤوس الأموال كوعاء ثابت ومستقر .

- **معايير التمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة**

من اجل التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة طرح الفكر المالي عدة معايير للتمييز بين نوعي الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ([1]) استنادا إلى الصفات الغالبة التي تجمع بينهما وهذه المعايير هي :-

1- المعيار الإداري : حيث يعتمد هذا المعيار على أسلوب تحصيل دين الضريبة ، حيث تصنف الضريبة بانها مباشرة اذا كان تحصيلها يتم بموجب جداول اسمية وهذه الجداول تحتوي على اسم المكلف ومقدار الوعاء والمبلغ الواجب تحصيله ، في حين تصنف أنها غير مباشرة اذا لم يكن تحصيلها قد تم بهذا الأسلوب ، وإنما بمناسبة حدوث تصرفات معينة مثل اجتياز السلعة المستوردة للحدود (الضريبة الجمركية).
2- معيار نقل عبئ الضريبة : تصنف الضريبة بكونها مباشرة اذا كان المكلف بها قانونا هو الذي يتحمل العبء الضريبي الناشئ منها بصورة نهائية بحيث لا يستطيع نقل عبئها إلى الغير مثل (الضريبة العامة على الإيراد) في حين تصنف بانها غير مباشرة اذا تمكن المكلف من نقل عبئها إلى الغير مثل(المستورد في الضرائب الجمركية).
3- معيار الثبات : الضريبة تكون مباشرة اذا كانت مفروضة على مادة تتميز بالثبات مثال (الضريبة العقارية) على الملكية ، في حين أنها تصنف غير مباشرة اذا كانت مفروضة على وقائع وتصرفات عرضية وتتميز بعدم الثبات مثل الضريبة على نقل الملكية .
4- معيار المقدرة التكليفية للمكلف : تصنف بانها ضرائب مباشرة اذا كانت تراعي الظروف الشخصية للمكلف ، وتكون غير مباشرة اذا لم تراعي ظروف المكلف([2]).

[1] الجنابي طاهر موسى : علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 145
[2] الصكبان عبدالعال : مقدمة في علم المالية العامة في العراق ،مطبعة العاني ، ط1 بغداد 1972 ص 19

عاشرا: أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة

يتناول هذا الموضوع أنواع الضرائب المباشرة ومن ثم التطرق إلى أنواع الضرائب غير المباشرة بشكل مختصر وكالاتي:-

أولا أنواع الضرائب المباشرة

تقسم الضرائب المباشرة إلى ضرائب على الدخل وضرائب على راس المال والحوار يدور حول إيهما افضل كأساس لفرض الضريبة الدخل أم رأس المال وهذا الحال يتطلب ان نوضح ماهي ضريبة الدخل وماهي ضريبة رأس المال وكالاتي :-

1-الضريبة على الدخل

يمكن في البداية هنا استعراض النظريات المحددة لمفهوم الدخل ومن ثم التطرق إلى أنواع ضريبة الدخل وكالاتي:-

- **النظريات المحددة لمفهوم الدخل**

لقد اختلف تعريف الدخل بين علماء المالية العامة فبعضهم يعرف الدخل استنادا الى مصدرة وهو التعريف الضيق ومنهم من يتوسع بالتعريف ليجعله شاملا لكل زيادة القدرة المالية للمكلف ، وهكذا نكون أمام نظريتين لتعريف الدخل هما نظرية المصدر أو المنبع ونظرية الإثراء وسوف نوضح كل منها بشكل مختصر وكالاتي:-

أ- نظرية المصدر أو المنبع Source Theory

إن أساس هذه النظرية هي الفكر المالي التقليدي وهي تعرف الدخل بانه مال نقدي او قابل للتقدير بالنقود يحصل عليه الشخص بصورة دورية أو قابلة للتجدد في مصدر مستمر او قابل للاستمرار ([1]) واستنادا إلى هذا التعريف فان الدخل يتميز بالاتي :-

1) القابلية للتقدير بالنقود ومعنى ذلك ان لا يشترط لكي يخضع الدخل للضريبة ان يكون مبلغا من النقود وإنما يمكن ان يكون قابلا للتقدير بالنقود.
2) الدورية والانتظام : أي ان يتجدد الدخل بصورة منتظمة وبشكل دوري فالإيراد الذي يحصل عليه الفرد بشكل عرضي لا يعد دخلا .
3) دوام المصدر وثباته : اذ لا يمكن ان يتصور تجدد الدخل وانتظامه إلا اذا كان ناجما من مصدر دائم وثابت ، وتختلف صفة الدائم والثابت تبعا لمصادر الدخل المختلفة وهي راس المال والعمل والدخل المختلط من رأس المال والعمل .

ت- نظرية الإثراء Enrichment Theory

أن هذه النظرية جاءت لتوسيع معنى الدخل بحيث تخضع للضريبة كل زيادة في الجانب الإيجابي لذمة المكلف خلال فترة معينة أيا كان مصدر هذه الزيادة سواء اتصفت هذه الزيادة بالانتظام والدورية ام لا ، وهذا يعني ان الدخل لا يعتمد على الموارد المتأنية من مصادر الدخل المعروفة بالثبات والانتظام كرأس المال والعمل والمختلط وإنما يتسع ليشمل كل ما يحصل عليه الشخص بشكل عرضي كالفوز بجائزة يانصيب أو شراء وبيع عقار ، ويبدو أن هذا المعنى الواسع للدخل يعد اكثر تماشيا مع مقتضيات العدالة الضريبية ، إذ لامعنى لاستبعاد الدخول العرضية من الخضوع للضريبة لاسيما وان حصول الأشخاص

[1] بن ناصر زين العابدين: علم المالية العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1974 ص 208

عليها لم يعد بالأمر النادر نظرا لكثرة قيامهم بالأنشطة العرضية هذه فضلا عن قيامهم بأعمالهم الأساسية أو الأصلية .
وعند استعراض التشريعات الضريبية لمختلف الدول فانه يلاحظ أنها لا تأخذ بصفة مطلقة بالنظريتين أعلاه فقط وإنما تحاول المزج بينهما([1]).

1- أنواع الضرائب على الدخل

تنقسم الضرائب المفروضة على الدخل إلى ما يأتي :-

- الضريبة العامة على الدخل : تفرض الضريبة العامة على الدخل كل سنة على مجموع أنواع الدخل التي حصل عليها الشخص الخاضع للضريبة خلال السنة الماضية ، اذ تصبح مصادر دخل المكلف كافة مهما تنوعت وعاءا موحدا للضريبة ، وعلى هذا الأساس يمكن أن ينظر إلى الظروف الشخصية للمكلف قبل تقدير وفرض الضريبة عليه.
- الضريبة النوعية على الدخل : تفرض ضريبة مستقلة ومتميزة على كل فرع من فروع الدخل ، مثل فرض ضريبة على إيرادات القيم المنقولة، أو فرض ضريبة على الأرباح التجارية والصناعية ، أو فرض ضريبة على المركبات وغيرها ، ولكل نوع من هذه الضرائب نشاطها الضريبي المستقل عن الضرائب الأخرى ، يتضمن الأحكام كافة من تحديد ماهيتها وفرضها وتقديرها وجبايتها ، وتتميز الضرائب النوعية بانها تقلل من التهرب الضريبي ، فاذا استطاع المكلف التهرب من ضريبة نوعية فانه سوف يقع تحت طائلة ضريبية أخرى ، فضلا عن ان الضرائب النوعية يكون سعرها منخفضا مما يجعل عبئها اقل وطأة على المكلف .

2- الضرائب على رأس المال

يعرف رأس المال بانه مجموع الأموال العقارية والمنقولة التي يمتلكها الشخص في لحظة معينة سواء كانت منتجة لدخل نقدي ام عيني ام خدمات ام منتجة لأي دخل ،بمعنى اخر انه تقدير رأس المال يحدث في لحظة معينة باعتباره فائض الأصول المملوكة للشخص عن خصوصية في تلك اللحظة .
وتقسم الضرائب على رأس المال إلى ما يلي ([2]):-

أ. الضرائب على ملكية رأس المال : اذ تفرض على راس المال ذاته الذي يمكن الفرد بغض النظر عن شكله أو طريقة الحصول عليه ، والأسلوب المتبع لتطبيقه هذا النوع من الضرائب هي أما ان تفرض على مجمل رأس المال أو على جزء من مكوناته ، والضريبة على ملكية رأس المال هذه هي ضريبة استثنائية تفرض أثناء الحروب وأثناء الأزمات المالية .

ب. الضريبة على زيادة راس المال : وهي ضريبة تفرض عند زيادة رأس المال لأسباب ليس لصاحب رأس المال جهد فيها ، كما في حالة إعادة تقدير العقار وزيادة قيمته ، واذا تكرر فرض الضريبة تصبح دورية .

ت. الضريبة على الثروات المكتسبة (الشركات والوصايا والهبات): حيث تفرض هذه الضريبة بسبب انتقال المال من المورث إلى ورثته أو إلى الموصي لهم أو الموهوب لهم ، وتعد هذه الضريبة مصدرا ماليا للدولة فمثلا عن تحقيقها لأهداف اجتماعية ، اذ تصيب عادة ذوي رؤوس الأموال الكبيرة ، فهي تفرض قبل توزيع التركة ومن ثم فهي تحد من التفاوت بين الطبقات الاجتماعية وهنالك أسلوبان لفرض هذه الضريبة هي :-

1) فرض الضريبة على مجموع قيمة التركة قبل توزيعها على الورثة وهي ضريبه تصاعدية
2) فرض الضريبة على نصيب كل وارث على حده وهي ضريبة تصاعدية([3]).

---

[1] يونس منصور ميلاد: مبادئ المالية العامة ، منشورات الجامعة المفتوحة ،،ط1، طرابلس 1991 ص 138- 139
[2] الحرش عماد : المالية العامة ،كلية مدينة العلم الجامعة ، ط1 ، بغداد 2014 ص 140
[3] الحرش عماد : المالية العامة ، كلية مدينة العلم الجامعة ، ط1 ، بغداد 2014 ص 141

3- الضريبة على زيادة القيمة

تفرض هذه الضريبة على الزيادة التي تحصل في قيمة الأصول او الموجودات المكونة لثروة الشخص ، فقد يحصل الشخص ان تزداد أسعار الأصول المنقولة التي تقع في صورة الأشخاص كالأوراق المادية نتيجة انخفاض سعر الفائدة لاسيما بالنسبة لأسعار السندات او زيادة الطلب عليها ، كما قد تزداد الأصول غير المنقولة كالأراضي والمباني نتيجة قيام الدولة بأعمال المنضمة العامة لفتح طريق جديد أو مد خطوط مواصلات أو إيصال شبكات الماء والكهرباء وخدمات الهاتف وكل ذلك يؤدي إلى زيادة قيمة الأصول الثابتة.

ثانيا: أنواع الضرائب غير المباشرة

تفرض الضرائب غير المباشرة على الدخل بسبب إنفاقه واستعماله وعلى راس المال بسبب انتقاله أو تداوله ، وذلك لان هذه الوقائع تدل على ما يتمتع به المكلف من شراء وقدرة على تحمل فرض الضريبة ، والضرائب غير المباشرة متنوعة وتختلف من دولة لأخرى ولكن يمكن إجمالها بالأنواع الرئيسة الآتية :-

1- الضرائب على الاستهلاك

وهي ضرائب على الإنفاق، وهي من الضرائب العينية وهي ذات حصيلة وفيرة، ولاسيما في أوقات الرواج وتفرض هذه الضرائب في حالتين هما:-

الحالة الأولى : الضرائب على استهلاك سلعة معينة

يفرض المشرع ضريبة الاستهلاك على سلعة معينة بسبب عبورها الحدود وتعرف بالضرائب الجمركية أو بسبب إنتاجية وتسمى بضرائب الإنتاج وكالاتي:-

أ. الضرائب الجمركية(Customs taxes): تفرض هذه الضريبة على السلع المستوردة والمصدرة عن حدود البلد ، فالضرائب الجمركية التي تفرض على السلع أثناء خروجها من البلد تسمى بضريبة الصادرات وتهدف الدولة من فرضها لزيادة مواردها المالية ويمكن ان تستخدم كوسيلة لمنع تصدير بعض السلع لاسيما المواد الأولية في أوقات الحرب او عند انخفاض الإنتاج الوطني . أما الضرائب التي تفرض على السلع أثناء دخولها البلد فتعرف بضريبة الاستيراد ، وتهدف الدولة من وراء فرضها زيادة حصيلة الموارد المالية للدولة وحماية الإنتاج الوطني من منافسة السلع الأجنبية ، وتكون الضرائب الجمركية أما قيمية ، أي يرتفع سعرها مع ارتفاع قيم السلع ، او نوعية اذ تفرض معدلات الأسعار بحسب نوعها حيث تفرض أسعار مرتفعة على السلع الرخيصة الثمن ، وبالعكس في حالة السلع الغالية الثمن .

ب. الضرائب على الإنتاج (Taxes on production) : تفرض على البضائع المنتجة محليا ، وبالتالي وعاء هذا النوع من الضرائب قد لا يشمل جميع السلع ولكن لعدد معين من السلع التي يقع اختيار الدولة عليها مثل إنتاج الخمور والملح والسكر وغيرها ، والهدف من فرض هذه الضريبة والحصول على موارد للخزينة العامة ، وكذلك للتعويض عن النقص الحاصل في في إيرادات السلع التي حصل قيد على استيرادها بسبب فرض ضريبة عالية ، بهدف حماية الإنتاج المحلي والصناعة الوطنية ، هذا وان المشروع الضريبي قد يستخدم سعر الضريبة هذه لزيادة الإنتاج أو تخفيضه بحسب ضرورته للمجتمع فيقلل من سعر الضريبة اذا كان المجتمع بحاجة لتلك السلع او يحقق فائدة كبرى له والعكس يتم من خلال رفع سعرها اذا كان الهدف تخفيض إنتاج تلك السلع منها ([1]).

[1] [1] الحرش عماد : المالية العامة ،كلية مدينة العلم الجامعة ، ط1 ، بغداد 2014 ص 144

الحالة الثانية: الضريبة العامة على الاستهلاك

تفرض هذه الضريبة على مجموع ما ينفقه الشخص على كافة السلع والخدمات الاستهلاكية فكأنها في الحقيقة ضريبة مفروضة على مجموع الإنفاق الاستهلاكي للشخص ولا يعني هذه الضريبة الغاء الضرائب على الاستهلاك سلع معينة بل هي قد تفرض إلى جانبها.

هنالك طريقتان لفرض هذا النوع من الضرائب هي:-

الطريقة الأولى : ان تفرض الضريبة في كل مرة يتم فيها إنتاج وتداول السلع والخدمات على اختلاف أنواعها من مرحلة الى أخرى ابتداءا من أول مراحل إنتاجها إلى اخر مراحل تداولها ببيعها الى المستهلك الأخير وتسمى في هذه الحالة بالضريبة على رقم الأعمال ، وعادة ما يكون سعرها منخفضا لتكرار عملية فرضها بتكرار مراحل إنتاج السلعة وتداولها ، وبخلاف ذلك ستسبب في رفع أسعار السلع والخدمات على أساس ان سعرها سيضاف إلى تكلفة السلعة التي يتحملها المستهلك في النهاية .

الطرقة الثانية : ان تفرض الضريبة مرة واحدة على السلع والخدمات على اختلاف أنواعها أما عند إنتاج السلعة وتسمى الضريبة في هذه الحالة بضريبة الإنتاج والتي ذكرت سابقا ، او في مرحلة واحدة من مراحل تداولها وذلك عند بيعها من تاجر الجملة إلى تاجر التجزئة او بيعها من تاجر التجزئة الى المستهلك الأخير وتسمى في هذه الحالة بضريبة المبيعات ، ولكونها لا تتكرر وتفرض في مرحلة واحدة فان سعرها عادة ما يكون مرتفعا اكثر من الضريبة على رقم الأعمال([1]).

احد عشر: الجهات ذات العلاقة بالضريبة

ان الضريبة بوصفها أداة تمر بعمليات متعددة حتى تصبح أداة مالية بوظائفها المرسومة لها ، وتتدخل أطراف متعددة في هذه العمليات هي :

أ. السلطة التشريعية(Legislature) : أن الضريبة لا تفرض إلا بقانون ولا يعفى الأشخاص منها إلا بقانون وتختص السلطة التشريعية بتشريع القانون الضريبي الذي يحدد الأشخاص الخاضعين للضريبية والأموال الخاضعة للضريبية وسعر الضريبة وجميع الإجراءات المتعلقة بالضريبة .

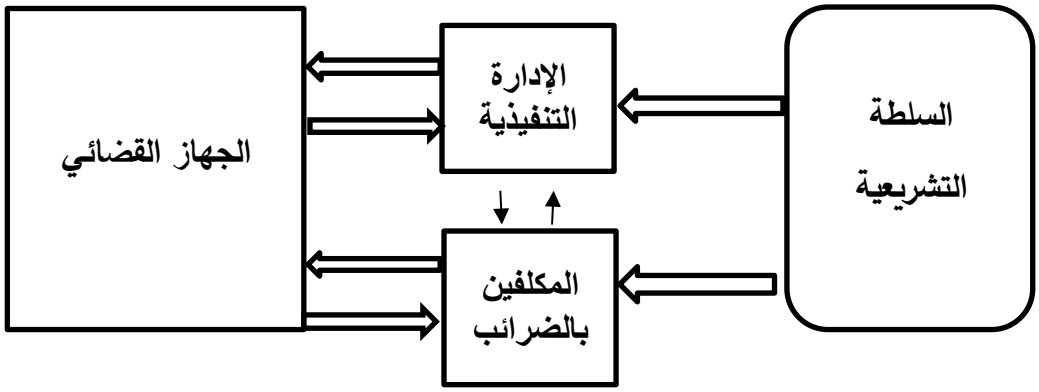
ب. الإدارة التنفيذية(Executive Management): تختص الإدارة الضريبية بتطبيق القانون الضريبي الصادر من السلطة التشريعية وإصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ تطبيقها بما لا يتعارض مع نصوص القانون.

ج. الجهاز القضائي (The judiciary): يتولى الجهاز القضائي الفصل في المنازعات التي تنشأ بين المكلفين والإدارة التنفيذية فيما يتعلق بتقدير الضرائب الواجبة الدفع على المكلفين ويجب ان يتمتع أعضاء هذا الجهاز بالاستقلال والحياد .

د. المكلفين بالضرائب(Assigned to taxes) : هم الأشخاص المشمولين بالضريبة والذين يقع عليهم عبئ الضريبة وحتى تكون عملية الضريبة كفؤة يجب ان يتمتع المكلفون بوعي ضريبي عالي ويوضح الشكل الاتي الجهات ذات العلاقة بالضريبة .

[1] احمد رائد ناجي : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، مصدر سابق ، ص 92-93

الشكل (1)
الجهات ذات العلاقة بالضريبة



اثنا عشر: العناصر الاساسية للضريبة The basic elements of the tax

ان فرض أي ضريبة يتطلب عناصر من الضروري ان يحددها المشرع الضريبي بدقة حتى يمكن تحصيل الضريبة ومن هذه العناصر هي :

1- **الواقعة المنشئة للضريبة (event)**: ان الضريبة لا تتحقق إلا بقيام واقعة محددة ، اذ ان ضريبة الدخل لا تتحقق إلا اذا حصل شخص على دخل يخضع للضريبة كذلك لا تتحقق ضريبة العرصات إلا عند تملك الشخص عرصة خاضعة للضريبة بموجب القانون الضريبي .

2- **المكلف(taxpayer)**: ويسمى المكلف كذلك الممول أو دافع الضريبة سواء كان طبيعي (إفراد) أو معنوي (شركات) الذي تفرض عليه الضريبة بموجب القانون الضريبي .

3- **وعاء الضريبة**(The tax base): يقصد بوعاء الضريبة المادة أو العنصر أو الشيء الذي تفرض عليه الضريبة والوعاء قد يكون شخصاً أو مالاً كشخص المكلف أو رأسماله أو دخله أو السلع المستوردة من الخارج أو المنتجة في الداخل.

4- **مقياس أو سعر الضريبة** (Scale or tax rate):يمثل النسبة بين مقدار الضريبة والوعاء الخاضع لها ، وسعر الضريبة إما أن يكون نسبياً أو تصاعدياً أو متدرج إلى الأعلى بصورة متناقصة أو تنازلياً .

أ- السعر النسبي(relative price) : هو السعر الذي يبقى ثابتاً لا يتغير بتغير وعاء الضريبة كأن تفرض ضريبة على الدخل سعرها بنسبة (10%) فهذا السعر يجري على جميع الدخول سواء كانت صغيرة أم كبيرة .

ب- السعر التصاعدي(price upward): هو السعر الذي يزداد بازدياد وعاء الضريبة فيرتفع سعر الضريبة كلما زاد وعائها. وتستند فكرة الضريبة التصاعدية إلى نظريتين هما:

1 نظرية تناقص المنفعة (benefit decreased Theory): تعني أن منفعة كل وحدة من وحدات الثروة تقل لكل فرد كلما زادت الكمية التي يمتلكها من الثروة ، ويترتب على ذلك ان كل دينار يدفعه الفرد ضريبة يؤدي إلى حرمانه من كمية المنافع الاقتصادية .

2 نظريـة إعـادة التوزيـع(redistribution theory) : ان التفـاوت فـي إعـادة توزيـع الـدخل والثروات في المجتمعات له آثار سيئة ، فالتفاوت في التوزيع يؤدي إلى نقص في الميل الحدي للاستهلاك ويقود إلى سوء توجيه الموارد الاقتصادية . ويعد تدرج سعر الضريبة من الأساليب الفنية بصورة اكبر من السعر النسبي لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع.

ثلاثة عشر: تحديد مقدار الضريبة Determine the Amount of Tax

يقصد به النسبة المئوية أو المبلغ المحدد الذي تفرضه التشريعات الضريبية على المادة الخاضعة للضريبة وقد تكون هذه النسبة ثابتة أو قد تتغير ، وهنالك طريقتان لتحديد مقدار الضريبة وهي :-

1- الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية ([1]) :-

أ- الضريبة التوزيعية (distributive tax): تحدد الدولة بموجبها مقدار المبالغ المراد جبايتها ثم تقوم بتوزيع مقدارها على المكلفين وحسب مقدرتهم المالية ، ومن مميزات هذه الطريقة أنها لا تتأثر بالتهرب الضريبي ، كما ان الحصيلة ثابتة ومعروفة سلفا ، لكن عيوبها تتمثل بأنها غير مرنة لعدم تأثرها بالظروف الاقتصادية وكذلك أنها لا تتفق مع مبادئ العدالة الضريبية ، وان كانت تصلح هذه الطريقة في الضرائب المباشرة فهي غير صالحة في تحديد الضرائب غير المباشرة لذلك فان معظم النظم الضريبية قد تخلت عن هذه الطريقة .

ب- الضريبة القياسية (standard tax): تفرض هذه الضريبة على شكل نسبة معينة من الوعاء الخاضع لها أو على شكل مبلغ معين على وحدة قياسية من وحدات الوعاء ، وهذه الطريقة هي المعتمدة حاليا في النظم الضريبية الحديثة .

2- الضريبة التناسبية والضريبة التصاعدية والتنازلية ([2]): -

أ- الضريبة التناسبية : هي تلك الضرائب التي يبقى سعرها ثابت رغم تغير المادة الخاضعة للضريبة ، مثال ذلك فرض ضريبة على الدخل بسعر 10% فهذا السعر ينطبق على جميع الدخول سواء كانت صغيرة أو كبيرة .

ب- الضريبة التصاعدية : وتكون الضريبة تصاعدية اذا كان سعرها يزداد بارتفاع المادة الخاضعة للضريبة فاذا فرضت ضريبة عامة على الإيراد بسعر (10 %) على الألف دينار الأول من دخل المكلف و (15%) على الألف دينار الثاني وهكذا يتضح ان حصيلة الضريبة النسبية تزداد بنفس ارتفاع مقدار المادة الخاضعة لها ، هذا النوع من الضرائب تستخدمه معظم التشريعات الضريبية لاسيما تلك التي تراعي العدالة الاجتماعية ، فتمتاز الضرائب التصاعدية بتحقيق العدالة والمساواة لان أصحاب الدخول العالية يتحملون عبئا اكبر من أصحاب الدخول المتدنية ، كما تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل والثروة وعدم تمركزها بيد فئة قليلة من أفراد المجتمع ، ومن اهم أنواع الضرائب التصاعدية هي التصاعد بالطبقات والتصاعد بالشرائح .

ج – الضرائب التنازلية :- وهي الضرائب التي ينخفض سعرها الفعلي كلما ازدادت قيمة العناصر الخاضعة لها ، أي ان العلاقة بين سعر الضريبة ووعائها علاقة عكسية (عكس الحالة الثانية).

---

1 العبيدي سعيد علي ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 137 .

[2] - رضا صاحب أبو حمد ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص217-218 .

أربعة عشر: تحصيل دين الضريبة Collection of the Tax Debt

يقصد بتحصيل دين الضريبة تمكن الدولة من استيفاء حقها من مبلغ الضريبة على النحو المنصوص عليه بالقانون ، ويقتضي ذلك الأمر ان لا تقوم ثمة عقبات تحول دون إمكانية حصول الدولة على حقها ، سواء من جانب المكلف أو من جانب الإدارة المالية المختصة وسنناقش ما يلي :-

1- كيفية دفع الضريبة

القاعدة العامة في المالية المعاصرة ان تدفع الضريبة نقدا باستثناء حالات خاصة يتم بها تسوية الضريبة عن طريق الدفع العيني لاسيما في مجال القطاع الزراعي ، الا ان هذا لا يعني ان دين الضريبة يسدد حتما عن طريق النقود الورقية او المعدنية وانما يسدد بوسائل دفع أخرى كالصكوك والحوالات البريدية ، هذا وقد يكون استحقاق الضريبة فوري اي عند وقوع الفعل مثل بعض الضرائب غير المباشرة مثل الضرائب على الاستهلاك ، او قد يكون الدفع بعد مرور مدة زمنية بين القيام بما هو لازم لتحديد وعاء الضريبة ومقدارها وبين تحصيل الضريبة وهو ما يحدث في الضرائب المباشرة وما قد يحصل كذلك في بعض الضرائب غير المباشرة كما في حالة قيام التاجر بدفع الرسوم الجمركية عند قيامه باستيراد البضائع من الخارج .

2- وقت تحصيل الضريبة

لابد أن يتم تحصيل الضريبة في وقت ملائم لطرفي المعادلة الضريبية (الدولة والمكلف) ، اذا ان قيام الدولة بالإنفاق خلال السنة يستلزم أن يتوفر لديها كميات مناسبة من الإيرادات النقدية لتغطية النفقات العامة ، فاذا كانت إيرادات حصيلة بعض الضرائب المباشرة التي يتم تحصيلها تأتي موزعة على اشهر السنة ، فان الضرائب غير المباشرة يتم تحصيلها قبل تقدير المادة الخاضعة للضريبة وتحديد مقدارها وما يتطلبه من إقرارات هذه الضرائب ، لذا ينبغي تحديد وقت لتحصيل الضريبة بشكل يؤدي الى عدم حدوث تقلبات في تيار الإيرادات العامة السنوية فتفيض عن الحاجة في بعض الأوقات وتقل عنها في البعض الآخر ، ومن اجل ذلك يتوجب تحديد وقت تحصيل الضريبة على نحو يمكن تفادي التقلبات الكبيرة في الإيرادات لضمان حد ادنى من التوافق بين الإيرادات والنفقات على مدار السنة .

كذلك يتعين ان يراعي تحصيل الضريبة بقدر الإمكان في اكثر الأوقات الملائمة لظروف المكلف الاقتصادية تطبيقا لقاعدة الملائمة التي سبق ذكرها ، لذلك يتوجب ان يتم التيسير على المكلف وتحديد مواعيد ملائمة للدفع ، كأن يطالب بالدفع بالأوقات التي تتوفر لديه الأموال أو ان يتم تقسيط المبلغ عليه وان يمنح فترة كافية للتسديد وان لا تترك الضرائب تتراكم عليه ثم يطالب بها دفعة واحدة ، وهنالك عدة طرق لدفع الضريبة كأن تتم بالدفع المباشر أو الأقساط أو الحجز من مصدر الدخل وان يتم ذلك كله وفقا لقاعدة الاقتصاد في التحصيل وبأقل نفقة ممكنة .[1]

[1] - ذنيبات محمد جمال ، المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص133-134 .

3- طرق تحصيل الضريبة Methods of Tax Collection

ان مرحلة تحصيل الضريبة هي المرحلة الأخيرة من المراحل التي تمر بها الضريبة وتعد هذه المرحلة مرحلة مهمة ، لان الإخفاق في تحصيل الضريبة يعد ضياع لكل الجهود والكلف التي أنفقت من اجل جباية الضريبة ، كما ان الإخفاق في التحصيل يقود إلى حدوث عجز في الإيرادات ويحول دون تنفيذ الموازنة العامة التي تهدف إلى تحقيق أهداف السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية .

ولذلك طرح الفكر المالي عدة أساليب في تحصيل الضريبة ، وان الاختلاف في هذه الأساليب قد جاء بسبب اختلاف العوامل التي يعتمد عليها أسلوب تحصيل الضريبة ومن اهم طرق تحصيل الضريبة هي ما يلي :-

1- الأسلوب المباشر في تحصيل الضريبة

حيث تقوم الإدارة الضريبية بإبلاغ دافع الضريبة بمقدار وموعد دفع الضريبة والخطوات التي يجب ان تتبع في تسديد الدين ويكون الوفاء المباشر لدين الضريبة بدفعة واحدة او بعدة دفعات على شكل أقساط وفقا للنص القانوني بذلك .

2- الأقساط المقدمة

يدفع المكلف بمقتضاها أقساطا دورية خلال السنة المالية طبقا لإقرار يقدمه عن دخله المتوقع أو حسب قيمة الضريبة المستحقة عن السنة السابقة ، على ان تتم التسوية النهائية للضريبة بعد ربطها ، بحيث يسترد المكلف ما قد يزيد عن قيمة الضريبة المربوطة او يدفع ما قد يقل عنها ، وان ميزة هذه الطريقة تكمن بتزويد الخزينة العامة بسيل متدفق من الإيرادات على مدار السنة [1].

3- أسلوب الحجز عند المنبع

بموجب هذا الأسلوب يكلف القانون شخصا معينا بتحصيل الضريبة من دافعي الضرائب لحساب خزانة الدولة بشرط أن يكون دافع الضريبة دائنا للشخص المكلف بالتحصيل ، مثال ذلك نفترض قيام شركة بالإعلان عن توزيع الأرباح للمساهمين ، ففي لحظة الإعلان عن ذلك يصبح المساهمون دائنون للشركة بمبلغ الأرباح التي ستوزع وتقوم الشركة بموجب القانون بحجز مقدار الضريبة المستحقة على هذه الأرباح وتسليمها إلى المساهمين ، لذلك يقال ان تحصيل الضريبة تم بأسلوب الحجز عند المنبع ، وبعد ذلك تقوم الشركة بتسليم الحصيلة الضريبية إلى خزانة الدولة ، ويتميز هذا الأسلوب بسهولته وسرعته في تحقيق الجباية الضريبية وانعدام التهرب الضريبي ، فضلا عن التوفير في تكاليف الجباية لذلك فان هذا الأسلوب معتمد من قبل معظم دول العالم. [2]

4- الجباية باستخدام أوراق ذات قيمة مالية

بموجب هذه الطريقة تقوم الإدارة المالية بوضع أوراق ذات قيمة مالية في التداول من اجل تحصيل المبلغ المستحق على المكلفين ، مثال ذلك شراء المكلف الطوابع القانونية من الإدارة المالية او من البائعين المرخصة لهم ، وإلصاقها على العقود والإعلانات وهذا الأسلوب مستخدم في جباية الرسوم والضرائب غير المباشرة ذات الحصيلة الضئيلة .

---

[1] - محمد طاقة ، العزاوي هدى ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 113.

[2] - دراز حامد عبد المجيد ، مبادئ الاقتصاد العام ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر ، ط5 ، الإسكندرية ، 1987 ، ص202 .

ومن مميزات هذا الأسلوب الملائمة للمكلف والسرعة في جباية الضريبة قبل تحصيلها ، اذ تحصل الإدارة المالية على قيمة الضريبة عند بيع الأوراق ذات القيمة المالية ، وقبل استعمالها من قبل المكلف [1].

خمسة عشر : الاثار الاقتصادية للضرائب Economic Effects of Taxes

يمكن أن نلمس في دراسة الأثار الاقتصادية للضرائب أسلوبين الأول يوسع من هذه الأثار بحيث يجعلها تشمل أثار الضريبة وأثار الإنفاق العام يضيق منها بحيث يقصرها على أثارها الضريبية فقط ، ولاشك انه عندما يتم فرض ضريبة معينة فان اثرها الأول يقع على المكلف سواء بصفته مالكا لأصل من الأصول أو دخلا أو مشتريا لسلعة أو خدمة ، وقد يقف اثر الضريبة عند هذه الحدود، أو يتمكن المكلف من نقل عبئها إلى الغير ، وفي جميع الحالات تؤثر الضريبة بعد استقرارها في القوة الشرائية للمكلف عند دفعها ، حيث تؤثر على دخله الممكن التصرف به وتجره للانخفاض مع ما يترتب على هذا من ردود فعل من المعنيين بالأمر(منتجين أو مستهلكين) مما ينقلنا إلى قضايا اكثر عمومية تتعلق بانعكاسات ذلك على الإنتاج والتوزيع والاستهلاك، وبالتالي فان معرفة الأثار الاقتصادية التي تترتب على فرض الضرائب تحتل أهمية .

أما النوع الأخر من أنواع الضرائب غير المباشرة فهو الضرائب على التداول وهي الضرائب التي تفرض على المكلفين عند انتقال الأموال سواءا كانت أموالا منقولة أو عقارية من شخص لآخر كما في عمليات البيع والشراء والهبة والميراث أو الوصية واهم أشكالها هي:-

أ. الضرائب التي تفرض على انتقال الملكية كضرائب التسجيل المسماة خطأ رسوم التسجيل بالنسبة للعقارات ، اذ أن إثبات نقل الملكية يتطلب تسجيلهما في سجلات خاصة .

ب. الضرائب التي على بعض عمليات التداول التي تهتم بتحرير المستندات مثل العقود والكمبيالات والشيكات والإيصالات وتجبى عادة بشكل طوابع مالية تلصق عليها ولذلك تعرف بضريبة الطابع أو كما تسمى خطأ في العراق (رسم الطابع)

ت. الضرائب التي تفرض على انتقال الثروة عن طريق الميراث أو الوصية او الهبة ويعين القانون عادة أنواع المتحررات التي يجب دفع الضرائب عنها وفئات الضريبة على كل نوع منها .

هنالك أمر لابد من الإشارة اليه في هذا السياق هو ان ضرائب التداول تعد ضرائب بالمعنى الفني وليست رسوم كما يطلق عليها وذلك لان هذا النوع من الضرائب يفرض تبعا للوعاء الخاضع لها ولا علاقة لها بتكاليف الخدمة التي تقدمها الدولة للمواطنين كذلك لا يراعى في تحديدها مقدار المنفعة التي تعود على دافع الضريبة ([2]) كبيرة بالنسبة لواضعي السياسة المالية والضريبة ويمكن بيان ذلك كما يلي :-

[1] - يوسف شباط ، المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ،ص287 .

[2] احمد رائد ناجي : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، مصدر سابق ، ص 91

1- عملية نقل عبئ الضريبة (راجعيتها)

ان معنى انتقال عبئ الضريبة (Tax burden) هو ان المكلف الذي يدفعها للخزينة لا يتحمل نهائيا بل يحاول نقلها إلى الغير ومعنى راجعيتها أي استقرارها بشكل نهائي على عاتق شخص معين([1]) ، فانتقال عبئ الضريبة تمثل عملية اقتصادية يتاح للمكلف من خلالها نقل ما دفعه كلا أو جزءا إلى الغير ، مثل المالك الذي يحاول ان يحمل المستأجر الضريبة المفروضة على العقار المبين التي يدفعها من خلال رفع بدل الإيجار ، والمنتج الذي يدمج الضريبة مع نفقات إنتاجه فيحملها للمستهلك .

وقد يتوقع المشرع الضريبي انتقال عبئ ضرائب معينة عندئذ عليه ان يراعي هذا الأمر عند وضعه قواعد تطبيق الضريبة (كالضرائب الجمركية) ، وقد يكون انتقال عبئ الضريبة ضد إرادة المشرع ، ولهذا يجب دراسة ظاهرة انتقال عبئ الضريبة قبل فرضها ، فاذا لم ينتقل عبئ الضريبة فيكون المكلف القانوني عندئذ هو المكلف الفعلي ، وبعكسه سيختلفان ، ومعنى هذا ان العلاقة بين المكلف القانوني والمكلف الفعلي علاقة اقتصادية (علاقة تداول)من اصل ان ينتقل عبئ الضريبة ، في حين ان العلاقة بين المكلف الأول والدولة علاقة قانونية ، وعندما يتمكن المنتج من نقل عبئ الضريبة إلى المستهلك نقول ان عبئ الضريبة قد انتقل إلى الأمام ، أما اذا تمكن من تخفيض نفقات إنتاجه أو أجور العاملين لديه فنقول ان الضريبة قد انتقلت إلى الخلف ، ويطلق عليه مصطلح (النقل المنحرف) اذا انتقلت الضريبة إلى سلعة أخرى لم تكن محلا لفرض الضريبة عليها .

2 - تأثير الضرائب في الإنتاج

يتأثر الإنتاج بالضرائب كنتيجة تبعية بتأثير الاستهلاك ، فاذا كانت الضرائب تؤدي الى نقص الاستهلاك فلا بد ان ينقص بالتالي الإنتاج ، لان الإنتاج إنما يتم بقصد تلبية طلبات المستهلكين ، كذلك يتأثر الإنتاج نتيجة تأثير الضرائب في عرض وطلب رؤوس الأموال المنتجة . اذ ان عرض رؤوس الأموال المنتجة يتوقف على الادخار الذي يعقبه استثمار ، فاذا كانت الضرائب تنقص من الدخول فإنها ستؤدي إلى نقص الادخار وقلة رؤوس الأموال.

أما عن طلب رؤوس الأموال المنتجة فأنه يتوقف على فرص الربح أمام المنتجين ، وقد يترتب على فرض الضريبة على المنتجين ان تقل فرص الربح أمامه فيقل طلبهم لرؤوس الأموال ، كما ان الضريبة تؤدي إلى نقل عناصر الإنتاج بين المهن والصناعات المختلفة ، فاذا فرضت الضريبة على مهنة أو صناعة معينة فقد تهجر رؤوس الأموال تلك المهنة او الصناعة إلى غيرها من المهن أو الصناعات التي لم تفرض عليها الضريبة [(2)].

4- تأثير الضرائب في التوزيع

قد ينشأ عن الضرائب سوء توزيع للدخول والثروات اذا أصابت الفئات الفقيرة اكثر من الفئات الغنية ، هذا في حال الضرائب غير المباشرة وبعكسه في الضرائب المباشرة لا سيما التصاعدية ، حيث تصيب الدخول المرتفعة مما يؤدي إلى تخفيض التفاوت في التوزيع ، كذلك فان مجال استخدام حصيلة هذه الضرائب دورا مهما ، فاذا أنفقت الدولة هذه الحصيلة من الضرائب المتأتية من الدخول المرتفعة في صورة نفقات تحويلية تستفيد منها الفئات الضعيفة اقتصاديا اكثر من تلك التي تحملت الاقتطاع الضريبي

[1] طاقة محمد ، العزاوي هدى :اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ص 120

[2] العمري هشام محمد صفوت ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، مصدر سابق ، ص187 .

، فان ذلك يخفض من حجم التفاوت ، ومن المعروف ان النفقات التحويلية لا تزيد من الدخل القومي بشكل مباشر ، إلا أنها تساهم من جديد في إعادة توزيعه [1].

4 – اثر الضرائب في المستوى العام للأسعار

ان الضرائب تؤثر في المستوى العام للأسعار من خلال ما يتم اقتطاعه من دخول الأفراد ، وسحب جزء من المعروض النقدي الكلي في الاقتصاد عن طريقها ، والذي يمثل الطلب النقدي فيه ، وبذلك فان الضرائب عندما يتم فرضها بأسعار مرتفعة والاحتفاظ بحصيلتها كاحتياطي مالي للدولة يتحقق من خلالها خفض المستوى العام للأسعار ، لاسيما عندما تبرز الحاجة ، لذلك عندما يكون الاقتصاد في حالة التضخم وارتفاع المستوى العام للأسعار ، في حين ان الضرائب عندما يتم فرضها بأسعار اقل ينجم عنها انخفاض تأثيرها على المعروض النقدي ، والتي ينخفض معها تأثيرها على الطلب النقدي الكلي ، وبالتالي خفض تأثيرها على المستوى العام للأسعار ، رغم ان المستوى العام للأسعار يتأثر مستواه كذلك بالنفقات العامة للدولة في اطار ماليتها العامة ، والذي يمثل احد المكونات الهامة للطلب الكلي في الاقتصاد ، كما ان اثر الضرائب هذا لا يقتصر على المستوى العام للأسعار ، وإنما يمتد هذا الأثر للضرائب بحيث يتحقق على الأسعار النسبية للسلع والخدمات ، حيث ان فرض الضرائب على السلع الكمالية بأسعار اعلى يرفع من أسعار السلع الكمالية بدرجة اكبر ، في حين ان فرض الضرائب على السلع الضرورية بأسعار اقل يجعل ارتفاع أسعارها اقل ، نظرا لان سعر السلعة يتضمن الضريبة التي تفرض عليها [2] .

5- تأثير الضرائب في الاستهلاك والادخار

من المؤكد أن فرض الضريبة يؤدي إلى استقطاع جزء من الدخل مما يودي الى الحد من الاستهلاك وبالتالي ينخفض الطلب على السلع والخدمات ، وهذا الأمر يتوقف على مرونة الطلب على هذه السلعة والخدمات ، فيقل تأثير فرض الضريبة على السلع الضرورية (لانخفاض من مرونة الطلب عليها)

في حين يبرز هنا التأثير بالنسبة للسلع غير الضرورية بسبب ارتفاع مرونة الطلب عليها ، ولكن تأثير الضريبة في الحد من الاستهلاك بالنسبة لأصحاب الدخول الكبيرة يكون تأثيرها اقل من تأثيرها على أصحاب الدخول المنخفضة التي يخصص حفضهما للاستهلاك عادة، هذا من جانب ومن جانب اخر لابد من التعرف على برامج الإنفاق الحكومي لحصيلة الضرائب والآثار الناتجة عنه ، حيث ان الآثار النهائية للسياسة الضريبية ترتبط ارتباطا وثيقا بأثار السياسة الانفاقية العامة ، وعلى مستوى النشاط الاقتصادي ، فاذا قامت الحكومة بتوجيه هذه الزيادات للإنفاق العام وفي صورة الطلب على السلع والخدمات فان ذلك يؤدي إلى إحلال الطلب الحكومي محل الطلب الخاص ، الأمر الذي يجعل الطلب الكلي لا يتأثر حيث ان :- ([3])

الطلب الكلي =الطلب العام +الطلب الخاص ، وبعكسه اذا قامت الحكومة بحجب حصيلة الضرائب فان ذلك سيؤدي إلى تخفيض حجم الطلب الكلي .

أما اثر الضريبة على الادخار فيتوقف على توزيع استهلاك السلع الخاضعة للضريبة على مستوى الدخل ،وحيث يتحقق اكبر قدر ممكن من الاستهلاك من ذوي الدخول المنخفضة لانهم يمتلكون الغالبية العظمى ، لذلك فان فرض الضرائب على السلع التي تستهلكها هذه الفئة يؤدي الى تخفيض الاستهلاك ، أما اذا وقع الطلب على السلع من ذوي الدخول المرتفعة ، فان اثر فرض الضريبة عليها سوف يؤثر على

---

[1] الجنابي طاهر موسى، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 155 .

1-خلف فليح حسن ، المالية العامة ، ط 1 ، عالم الكتب الحديث اربد ، الأردن ، 2008 ، ص 219 – 220 .

[3] Ingram James (C.): "International Economic Problems",3ed., John Wiley & Sons ,N.Y., 1978 p.30

ادخار هؤلاء بالانخفاض ، وتنطبق هذه الحالة على الادخار الاختياري ، أما الادخار الإجباري فيختلف اثر الضريبة عندما ينتقل إلى الاستهلاك ، غير انه لا ينبغي ان يفهم من ذلك ان الضرائب تؤثر سلبا على الادخارات في جميع الحالات ، وإنما تميز استخدام السياسات الضريبية في تشجيع الادخار والعمل على زيادته ([1]).

ستة عشر: المشاكل الفنية في تطبيق الضرائب

Technical problems in the application of the organization of taxes

عندما يتم الشروع بالتنظيم الفني للضريبة وتطبيقه تطرح عدة مشاكل يكون سببها الكيفية التي يتم بها اقتطاع جزء من دخل المكلف واندماجه في الدخل القومي او الموازنة العامة ، وتحدد هذه المشاكل من خلال علاقتها بمبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات الواردة عليه وبوحدة الضريبة أو تعددها والازدواج الضريبي والتهرب الضريبي وسوف نركز هنا في دراستنا على نوعين من المشاكل التي تعترض تطبيق الضريبة وهما الازدواج الضريبي والتهرب الضريبي لما لهما من أهمية كبيرة في تطبيق الضريبة في الوقت الحاضر وعلى مختلف النظم الضريبية المطبقة في دول العالم .

(أولا): الازدواج الضريبي Double Taxation

يتحقق الازدواج الضريبي عندما يتم تطبيق قوانين متعددة داخل الدولة او على الصعيد الدولي بحيث يؤدي إلى خضوع المكلف إلى الضريبة عن الوعاء نفسه ، وبالتالي فان هذا المكلف قد دفع الضريبة من النوع نفسه اكثر من مرة على الرغم من وحدة المدة التي تفرض الضريبة خلالها . ان تحقيق هذه الظاهرة يفترض توافر أربعة شروط هي([2]) :-

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

وقد يكون الازدواج الضريبي داخليا حين يقع نتيجة ممارسات هيئات مختلفة لسلطانها في فرض الضرائب على نفس الإقليم كما يحدث في الدول الاتحادية عندما تفرض كل من الحكومة المركزية وحكومات الولايات نفس الضريبة على الوعاء ذاته ، او يحدث عندما تفرض كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية نفس الضريبة على نفس الوعاء . كما يمكن ان يكون الازدواج الضريبي خارجيا ، ويرجع هذا النوع من الازدواج إلى ان كل دولة بمالها من صور السيادة على أراضيها ، فأنها تصنع نظامها المالي الخاص بها وفقا لحاجتها دون مراعاة لتعارضه مع التشريعات المطبقة في الدول الأخرى ، فضلا عن ان المبادئ المالية التي تأخذ بها الدول المختلفة ليست دائما واحدة مما قد ينشأ عنه ازدواج في الضرائب . وقد يكون الازدواج الضريبي مقصودا أو غير مقصود، فالازدواج يكون مقصودا من قبل المشرع المالي عند فرض نفس الضريبة مرتين على نفس الوعاء العائد لنفس الشخص لأسباب معينة منها :-

- إخفاء حقيقة زيادة سعر الضريبة ، أو التشديد في معاملة بعض الدخول .

[1] Kadler : op .cit. (Pat. one , No. 11, Taxation and saving) pp. 79-101.

[2] ذنيبات محمد جمال :المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 136 - 137

- ان تفرض ضرائب متعددة على فروع الدخل العائد لشخص ما ثم تفرض ضريبة أخرى على دخله العام لتحقيق زيادة في حصيلة الضرائب ([1]) .

أما الازدواج الضريبي غير المقصود فيحدث نتيجة عدم وجود سلطة عليا للتشريعات المختلفة ، أو قد يحدث هذا الازدواج دون قصد مثل الازدواج الضريبي الاقتصادي ، ويتضح مما ذكر ان الازدواج الضريبي الداخلي غالبا ما يكون مقصودا بعكس الازدواج الضريبي الدولي الذي يكون غير مقصودا نتيجة السيادة المطلقة التي تتمتع بها كل دولة على حده في تكيف نظامها الضريبي ، ويمكن منع الازدواج الداخلي عن طريق التنسيق بين القواعد الضريبية المختلفة وتوحيدها ، أما في حالة الازدواج الضريبي الدولي فلا يمكن تلافيه إلا من خلال عقد الاتفاقات الدولية بين الدول المختلفة .

(ثانيا): التهرب الضريبي Tax Evasion

يعرف التهرب الضريبي بانه التخلص من الالتزام بدفع الضريبة ([2])، والتهرب ظاهرة خطيرة يحاول بواسطتها المكلف التخلص من دفع الضريبة كلها أو بعضها بأنه وسيلة ، وهو مصطلح عام يشير إلى الجهود التي يبذلها الأفراد أو المؤسسات للتهرب من دفع الضرائب بشكل مشروع وغير مشروع ومن التعريف أعلاه يتبين ان التهرب ينقسم الى نوعين هما :-

أ. التهرب المشروع : ويعني هذا النوع من التهرب عدم خضوع أو وقوع المكلف تحت طائلة القانون بسبب التهرب عن دفع الضريبة عندما يقوم بارتكاب مخالفته القانونية من خلال استفادته من الثغرات القانونية في التشريع الضريبي حيث سمي هذا النوع من التهرب بالتجنب الضريبي.

ب. التهرب غير المشروع : ونعني به خضوع أو وقوع المكلف تحت طائلة القانون والعقوبات الجزائية نتيجة قيام المكلف بأعمال الغش والتضليل والخداع اتجاه السلطات المالية .

وللتهرب الضريبي أساب متعددة التي تدفع الأفراد للتهرب عن دفع الضريبة منها ما يلي:-

1) عدم وجود العدالة أو العمومية في فرض الضريبة على المكلف.
2) الضعف أو عدم الجدية في تطبيق العقوبات الجزائية مما يسمح بالتهرب الضريبي ، وذلك لان المكلف الملتزم بدفع الضريبة سوف يشعر بعدم العدالة مما يثير لديه النقمة والتذمر من دفع الضريبة .
3) الظروف الاقتصادية التي تساعد على كثرة التهرب او قلته ، ففي أوقات الرخاء يقل التهرب الضريبي وذلك لارتفاع دخول الأفراد ، على العكس من ذلك يكثر التهرب في أوقات الكساد وذلك لانخفاض الدخول التي يحصل عليها المكلف .
4) ارتفاع أسعار الضرائب التي تزيد من دافع المكلف للتهرب من الضرائب والعكس صحيح
5) درجة انتشار الوعي الضريبي فكلما زاد شعور الأفراد بواجبهم تجاه الدولة كلما قل التهرب الضريبي والعكس صحيح
6) عدم ثقة الأفراد بالسلطة الحاكمة ومدى حرصها عند صرف المبالغ المستحصلة .

أما وسائل مكافحة التهرب الضريبي فتشمل الاتي ([3]):-

1) فرض العقوبات الجزائية وتطبيقها بشكل جدي على المخالفين

---

[1] العلي فليح عادل ، كداوي طلال محمد : اقتصاديات المالية العامة ، الجزء الثاني ، جامعة الموصل 1989 ص 140
[2] الحاج طارق : المالية العامة ، دار صفاء للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن 2009 ص 84
[3] أبو حمد رضا صاحب : المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 222

2) إعطاء الحق للمكلفين بالاطلاع على الأوليات والملفات التي تكشف حقيقة الوضع المالي للمكلف .
3) التشجيع بالإبلاغ عن المخالفات الضريبية وكافأتهم على ذلك .
4) اعتماد طرق تحصيل الضرائب المستخدمة من المصدر او المبلغ كلما امكن ذلك .
5) إمكانية تحصيل الضريبة بشكل عيني في بعض الحالات وعدم اقتصارها على الجانب النقدي .
6) إمكانية وجود جهاز إداري كفوء وجهاز للرقابة المالية يتميز بالجدية ولديه الصلاحيات اللازمة لتأدية مهامه بشكل فعال .

أسئلة الفصل

1. ما هو التطور التاريخي للضريبة ؟
2. ما معنى الضريبة وماهي خصائصها ؟
3. تكلم عن أهداف الضريبة ؟
4. ما هو الأساس القانوني لغرض الضريبة ؟
5. تكلم عن القواعد الأساسية للضريبة ؟
6. عدد طرق تقدير المادة (السلعة) الخاضعة للضريبة مبينا مزايا كل طريقة منها ؟
7. ماهي المراحل التاريخية لتطور الضرائب؟
8. اذكر تعريف شامل للضريبة من بين تعاريف عديدة عرفت بها.
9. تمتاز الضريبة بمجموعة من الخصائص ؟ وضح تلك الخصائص؟
10. هنالك أهداف تسعى الدولة إلى تحقيقها عند فرض الضريبة ؟ اذكرها بالتفصيل ؟
11. هنالك مجموعة من القواعد الضريبية منها (القواعد العامة)، اذكر أهم القواعد التي حددها (Bastable)؟
12. ماهي النظريات التي استندت اليها الدولة في فرض الضريبة ؟
13. ما الفرق بين الضريبة وكل من (الغرامة – الرسم – الثمن العام) ؟
14. ماهي العدالة الضريبية ؟ وماهي أنواعها ؟
15. ماهي الجهات ذات العلاقة بالضريبة ؟
16. ماهي العناصر الأساسية للضريبة؟
17. ما المقصود بالتنظيم الفني للضرائب ؟
18. ما هو وعاء الضريبة وما هو العبء الضريبي ؟
19. ميز بين الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأصول ؟
20. ماهي الضريبة الواحدة وماهي الضريبة المتعددة وماهي برأيك الطريقة الأفضل ولماذا؟
21. ماهي الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة وماهي معايير التمييز بينهما ؟
22. ما هي أنواع الضرائب المباشرة ؟ وضح ذلك ؟
23. ماهي أنواع الضرائب غير المباشرة ؟ وضح ذلك ؟
24. وضح الآثار الاقتصادية للضرائب ؟
25. ما المقصود بالازدواج الضريبي وما هي شروطه ؟
26. ما المقصود بالتهرب الضريبي وماهي أسبابه وطرق مكافحته ؟

❹❹❹❹❹❹❹❹❹❹❹❹❹

الفصل الخامس

الإيرادات الاستثنائية

(القروض العامة والإصدار النقدي الجديد)

بعد الاطلاع على هذا الفصل يستطيع القارئ ان يتعرف على المواضيع الأتية:

- **تعريف القرض العام وخصائصه وطبيعته**
- **أنواع القروض العامة**
- **طبيعة القرض العام**
- **التنظيم الفني للقروض العامة**
- **المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين**
- **أشكال سندات القرض العام**
- **طرق إصدار القرض العام**
- **تسديد القروض العامة**
- **الآثار الاقتصادية للقروض العامة**
- **الإصدار النقدي الجديد**

الفصل الخامس

الايرادات الاستثنائية

(القروض العامة والإصدار النقدي الجديد)

Exceptional Revenues (Public Loans & New Monetary Issuance)

يعد القرض العام من الموارد المالية غير السيادية والهدف منه هو لتغطية نفقات الدولة ، فهو يعد من الموارد المهمة لتغطية نفقات الموازنة العامة ،اذ ان الدولة قد تحتاج في ظروف معينة إلى انفاق مبالغ كبيرة لغرض معين من وجوه الإنفاق العام لا تسمح الإيرادات الاعتيادية ،لاسيما الضرائب بتمويلها ،لذلك تلجأ السلطات العامة إلى القروض العامة كوسيلة للحصول على الموارد المالية اللازمة ، وهو بهذا المعنى فأن القرض يعد مورداً من موارد الدولة الاستثنائية ،على الرغم من ان لا يتسم بالانتظام والدورية.

يتناول هذا الفصل المواضيع الآتية:-

- ❖ تعريف القرض العام وخصائصه وطبيعته
- ❖ أنواع القروض العامة
- ❖ طبيعة القرض العام
- ❖ التنظيم الفني للقروض العامة
- ❖ المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين
- ❖ أشكال سندات القرض العام
- ❖ طرق إصدار القرض العام
- ❖ تسديد القروض العامة
- ❖ الآثار الاقتصادية للقروض العامة
- ❖ الإصدار النقدي الجديد

اولا: تعريف القرض العام وخصائصه وطبيعته

يمثل القرض العام مبلغ من المال تحصل عليه السلطات العامة من الأفراد أو المصارف أو من المؤسسات المالية المحلية أو الدولية، مع التعهد برد المبلغ المقترض والفوائد المترتبة عليه وفقاً للآجال المحددة وتبعا لشروط العقد. ويتضح من التعريف أعلاه ان للقرض العام عدة خصائص يمكن تحديدها بالاتي ([1]):-

1- القرض مبلغ من المال :اذ ان القرض العام الذي يتم الحصول عليه قد يكون بشكل نقدي أو عيني ، لكن القرض النقدي هو الأكثر شيوعاً، حيث تدخل إيرادات القرض إلى الخزانة العامة على

[1] - المهايني محمد خالد ، شحادة خالد ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص310 .

شكل مبالغ نقدية ،وقد يكون نقداً وطنياً أو نقداً أجنبيا لاسيما اذا كان المصدر القرض خارجياً، أما القرض العيني فيحدث عندما ترغب الدولة المقرضة او المؤسسات المالية تصريف مستحقاتها عن طريق عقد قرض يمول مشروعاً معيناً، ومثال ذلك قرض الاتحاد السوفيتي (سابقاً) إلى العراق عام 1959 بمبلغ ما يقارب (65) مليون دينار وبفائدة 2,5 % حيث تم تسليمه إلى العراق بشكل مكائن وألات في حدود مبلغ القرض([1]).

2- القرض العام يدفع بصورة اختيارية :ان احدى خصائص القرض العام ان يدفع بشكل اختياري ، حيث يدفع المقرض مبلغ القرض بشكل اختياري وفقاً لشروط معينة المعقودة بين الجهة المقرضة ،والجهة المقترضة ،وتفقد هذه الخاصية الكثير من معناها عندما تتعرض الدولة إلى أزمات مالية أو اقتصادية خطيرة ،أو عندما تتعرض إلى عدوان خارجي ،ففي هذه الحالة تلزم الدولة مواطنيها بقروض إجبارية .

3- القرض العام يدفع من قبل أحد أشخاص القانون العام او الخاص ففي القرض العام تستدين الدولة من أشخاص القانون العام (هيئات أو مؤسسات أو شركات) أو الخاص (أفراد) الذين يتمتعون بجنسيتها ومن الأجانب ،كما تلجأ الدولة إلى دول أجنبية ومؤسسات مالية وطنية وإقليمية ودولية طلباً للقروض.

4- القرض العام يدفع للدولة :ان القرض العام ينحصر بأشخاص القانون العام فقط سواء أكان هذا الشخص هو السلطة المركزية أو وحدات الإدارة المحلية والبلديات أو المؤسسات والهيئات التي تتمتع بشخصيات اعتبارية وباستقلال مالي وإداري.

5- القرض العام يتم بموجب عقد :حيث تحصل الدولة على القروض العامة بموجب عقد مبرم بين الطرفين هما :الطرف المقترض المتمثل بالدولة او الهيئات او المؤسسات العامة التي تتعهد برد مبلغ القرض فضلا عن الفائدة السنوية المترتبة عليه بموجب أحكام العقد، والطرف المقرض الذي يتعهد بإقراض مبلغ من المال إلى الطرف المقترض.

6- القرض العام يصدر بقانون: اذ تقوم الدولة بعقد القروض العامة وإصدار سندات الدين العام استناداً إلى أذن مسبق يصدر من السلطة التشريعية، ويتضمن الموافقة على الاقتراض لتغذية خزينة الدولة ، ويقتصر هذا الأذن غالباً على المبادئ الأساسية التي تتضمن مبلغ القرض ومنح المزايا والضمانات لتشجيع الاكتتاب بسندات القرض العام ،وتتكفل الحكومة بباقي التفصيلات كطريقة الإصدار وسعر الفائدة والمزايا الأخرى الممنوحة للمكتتبين ، وقد أشار قانون الدين العام في العراق لسنة 2004 في الفقرة (2) من القسم (2) بأن لوزير المالية الحق بتحديد شروط سندات الدين الحكومي قبل إصدارها مثل تاريخ الاستحقاق والسعر المعروض به ومعدل الفائدة وأسلوب حساب معدل الفائدة وتاريخ تسديد أصل الدين والفوائد وشكل السند[2].

7- تتعهد الدولة بأعاده القرض إلى الدائنين مع الفوائد السنوية المترتبة عليه ضمن الشروط المتفق عليها ،لذا يطلق على القرض بـ(الضريبة المؤجلة).

[1] - بشور عصام ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، منشورات جامعة دمشق ، 1990 ، ص213 – 214 .

[2] - احمد رائد ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، مصدر سابق ، ص 52 .

ثانيا: انواع القروض العامة kinds of public loans

تتنوع وتتعدد القروض العامة تبعاً للأساس الذي تستند اليه وبحسب الجهة المقرضة ولذلك تنقسم القروض إلى ثلاثة أنواع رئيسة وهي القروض من حيث المصدر والقروض من حيث حرية المكتتب والقروض من حيث المدة وكالاتي:-

1- القروض من حيث المصدر وتنقسم إلى ما يلي :-

أ- القروض الداخلية internal loans

يقصد بالقروض الداخلية تلك التي تحصل عليها الدولة من مواطنيها الطبيعيين والمعنويين داخل حدود أراضيها ،وتلجأ الدولة إلى هذا النوع من القروض عندما تشعر الدولة بضائقة مالية في اقتصادها الوطني ،او مواجهة نفقات الحرب التي تخوضها الدولة ،أو تمويل مشروعات التنمية ،أو عندما يوجد فائض من المدخرات الوطنية ،وترى ان من الواجب توجيهها نحو الاستثمار والادخار ،فتصدر الدولة مثل هذه القروض ،ويتم عقد القرض الداخلي بالشروط والمزايا التي تكفل إقبال المواطنين على الاكتتاب فيه ،وغالبا فأن هذه القروض لا تتضمن أي مزايا للمكتتبين وتكون بأسعار فائدة بسيطة.

ب- القروض الخارجية external loans

تمثل القروض الخارجية القروض التي تحصل عليها الدولة من شخص طبيعي او معنوي مقيم خارج البلاد ،او من حكومات أجنبية ،وتلجأ الدولة إلى مثل هذه القروض عندما تكون هنالك حاجة إلى رؤوس أموال من الخارج لعدم كفاية الإيرادات الداخلية وعدم كفاية المدخرات الوطنية ،كذلك تلجأ الدولة للقروض الخارجية عند حاجة الدولة إلى عملات أجنبية لتغطية العجز في ميزان المدفوعات او لدعم نقدها الوطني وحمايته من تدني قيمته ،أو من اجل الحصول على ما يلزمها من سلع إنتاجية واستهلاكية ضرورية لتلبية حاجة السوق الداخلية ،ويطلق على هذه القروض في الوقت الحاضر بالقروض السيادية ،نظراً لكون تسديدها يستلزم دفع عملة نقدية أجنبية غالباً ما تكون العملات الصعبة ،وبالرغم من ان القروض الخارجية تساعد الدولة المقترضة على حل جزء من مشكلاتها الاقتصادية ولكن فيها محاذير معينة منها:-

- قد تستغل الدولة المقرضة وضع الدولة المقترضة فتعرض عليها شروط معينة عليها كالمطالبة ببيع بعض الصناعات الوطنية بأسعار معينة.
- ان القروض الخارجية غالباً ما تكون بالعملة الأجنبية مما يجعل الدولة المقترضة مرتبطة بأسعار هذه العملة الأجنبية.

2- القروض من حيث حرية المكتتب وتنقسم إلى ما يلي:-

أ- القروض الاختيارية optional loans

ان القرض الاختياري يكون ناجما عن عقد تراضي بين المتعاقدين وباختيارهم ،والمكتتب في هذا النوع من القروض ليس له الحق سوى بالقبول أو الاقتناع [1]،لان المكتتب بالحقيقة لا يخضع للإجبار ،لأنه يكتتب في القرض هذا بدافع ذاتي وبقصد الحصول على الامتيازات المالية المقدمة ،باعتبار ان الأفراد يكونون أحرارا في الاكتتاب بالقرض العام ،كما ان الأصل في القروض العامة ان تكون اختيارية ومن

[1] - المحجوب رفعت ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص82 .

الأمثلة التي ترد بشأن القروض الاختيارية يمكن الإشارة إلى قرض الصمود الذي صدر في العراق بموجب القانون رقم(71) لسنة 1972 ،وبموجبه خول الحكومة إصدار قرض بمبلغ (10) ملايين دينار بدفعة واحدة او اكثر وبسعر فائدة (3%).

ب- القروض الإجبارية compulsory loans

تتمثل القروض الإجبارية في القروض التي تطرحها الحكومات على رعاياها بصورة إجبارية ،مقابل تعهدها لهم بسدادها في الوقت المناسب ،وتلجأ الدولة لهذه القروض عند تعرضها لأزمات اقتصادية ،او دخولها في حرب ،او لتلبية نفقات الكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد ،او أحيانا نجد أن القرض يبدأ اختيارياً ثم ينقلب إلى قرض إجباري وذلك عندما تؤجل الدولة موعد سداده دون أخذ رأي المكتتبين.

وهنالك أسباب عديدة تدفع الدولة إلى عقد القرض الإجباري منها :-

1- ضعف ثقة الأفراد في الدولة بحيث لو كان الاكتتاب اختياريا لما اقدموا عليه بسبب ضعف ثقتهم بالحالة الاقتصادية للدولة وقدرتها على رد القرض مع الفائدة .
2- الوضع الذي يسود فيه التضخم وما يرافقه من آثار تؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار وتدهور قيمة النقود ، حيث ترى الدولة ضرورة إجبار الأفراد على إقراضها لتمتص جزءا من كمية النقود المتداولة للحد من آثار التضخم السائد .

وقد لجأت الحكومة العراقية إلى القروض الإجبارية بعد تأميم النفط عام 1972، اذ صدر آنذاك قانون رقم (437) في 1972/6/26 حدد بموجبه المساهمة الشهرية لجميع العاملين في دوائر الدولة بنسب مختلفة ،وعرف هذا القرض بقرض(الادخار الإجباري) وقد كان هذا القرض لا يتضمن أي فائدة ،كما لم يتضمن تحديد مدة زمنية معينة لتسديده([1]).

3- القروض من حيث المدة الزمنية

أ- القروض الدائمية (المؤبدة) permanent loans

يقصد بالقروض الدائمية تلك التي لا تلتزم فيها الدولة بتحديد موعد لسدادها مع الفوائد خلال فترة زمنية معينة، فالدولة حرة في سدادها وفي الوقت الذي تختاره دون ان يكون هنالك حق للدائنين الاعتراض على ذلك، ولكنه يملك الحق بالمطالبة بالفائدة المقررة سنوياً ،إلا أنه يخشى عند عدم التزام الدولة بسداد القرض خلال المدة المحددة فأن ذلك يؤدي إلى عدم التزام الحكومات المتعاقبة على التسديد، وبالتالي تتراكم الديون على الدولة ،وتزداد أعباؤها.

ب- القروض المؤقتة (القروض القابلة للاستهلاك) temporary loans

يقصد بالقروض المؤقتة تلك القروض التي تتعهد الدولة بسداد قيمتها مع فوائدها عند تاريخ معين وفقاً للشروط المقررة في عقد القرض ([2]) وتنقسم هذه القروض إلى ثلاثة أنواع هي كالاتي:-

1- القروض قصيرة الأجل: تعقد هذه القروض لسد حاجة نقدية مؤقته للخزانة العامة او لتغطية عجز حقيقي في الموازنة العامة ،اذا لم تكن الظروف مؤاتية لإصدار قروض طويلة الأجل ،وقد اكد هذا الأمر قانون الإدارة المالية الساري المفعول حالياً في العراق ،اذ بين في الفقرة (14) من

[1] - الصكبان عبد العال: مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق ،ج1 ، مطبعة العاني، ط1 ، 1972 ، ص474- 475.
[2] - عطية محمود رياض، موجز في علم المالية، دار المعارف، القاهرة ، 1969 ، ص 325 .

القسم (4) إمكانية تمويل العجز بالموازنة من خلال استخدام قرض قصير الأجل لغرض تأمين سيولة نقدية لمدة لا تزيد عن ستة أشهر وتتكون هذه القروض بالأساس من أذونات الخزينة قصيرة الأجل تكون مدتها في الغالب بين 3 أشهر إلى 9 أشهر .

وفي العراق تعد حوالات الخزينة المكون الأول والرئيس من مكونات الدين العام الداخلي وكان أول إصدار حوالات الخزينة عام 1947 بمبلغ نصف مليون دينار استناداً إلى قانون الميزانية ([1]).

2- القروض متوسطة وطويلة الأجل

ليس هنالك فرقا دقيقا بين هذين النوعين من القروض ،فالقروض المتوسطة الأجل تتراوح مدتها من سنة إلى عشر سنوات ، وأهم أدواتها ما يعرف بسندات الخزانة غير العادية وهي سندات لحاملها ويمكن تداولها في السوق وتكون أسعار الفائدة عليها ملائمة وأقل من أسعار الفائدة على القروض طويلة الأجل.

أما القروض طويلة الأجل فهي التي تمتد من 10 سنوات فأكثر وتلجأ الدولة الى هذا النوع من القروض لتغطية عجز مالي في موازنة الدولة وتعد السندات الحكومية الطويلة الأجل أهم أدوات القروض الطويلة الأجل([2]).

وفي العراق هنالك تجربة طويلة في إدارة وإصدار السندات الحكومية الطويلة الأجل امتدت لما يقارب من سبعين سنة ،اذ كان أول إصدار لها في 1945/1/1 بموجب قانون القرض العراقي رقم (22) لعام 1944 الذي تم إصداره لمواجهه الأضرار الناجمة عن الحرب العالمية الثانية ، ولتنمية الأنشطة التجارية والصناعية كذلك وقد تم إصدار هذا القرض بمبلغ (2) مليون دينار([3]).

ثالثا: طبيعة القرض العام Nature of Public Loan

ان القرض العام يحمل طبيعة قانونية وطبيعة اقتصادية:

- **الطبيعة القانونية للقرض العام([4])**

من المعروف ان القرض العام هو عقد بين طرفين هما شخص عام مقترض(الدولة) والمقرض وتتعهد الدولة برد مبلغ القرض مع الفوائد المستحقة عليه في آجاله المقررة ،والتزام الطرف المقرض بتسليم مبلغ معين من المال في الوقت المحدد، وفي حاله عدم التزام أحد الطرفين يتم الرجوع إلى شروط عقد القرض.

تقضي القواعد الدستورية في معظم الدول بضرورة الحصول على موافقة السلطة التشريعية لإصدار القرض العام، وذلك لما يترتب عليه من التزامات مالية على الدولة، ومن أهم الأسباب التي تدعوا إلى اقتران القرض العام بقانون هي ما يلي:-

1) ان اشتراط حصول الحكومة على موافقة السلطة التشريعية لإصدار القرض العام أمر تقتضيه طبيعة الرقابة على الإيرادات العامة التي تحصل عليها الدولة، وكيفيه إنفاقها ،فهذا الحق الذي تملكه السلطة التشريعية .لإجازة القرض العام هي نتيجة منطقية لحقها في فرض الضرائب.

---

[1] - القيسي أعاد حمود ، المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص75 .

[2] - يونس منصور ميلاد، مبادئ المالية العامة، مصدر سابق، ص 84 – 85.

[3] - احمد رائد ناجي :علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، مصدر سابق ، ص 56 .

[4] - Gaudemont.(p . m.) '' finances publigue'' enprunt et import ed . mont , 1975 . p . 10 – 17 .

2) ان عملية الموافقة على القرض العام تتيح للسلطة التشريعية والرأي العام الوقوف على مسوغات القرض العام ، ومجالات استخدامه مما يزيد من ثقة أصحاب الأموال في الائتمان العام ،فضلا عن ان مناقشة القرض العام تعد وسيلة مناسبة للإعلان عنه ،ثم تحفيز الأفراد أو المؤسسات على الاكتتاب فيه([1]).

وبناءاً على ما ورد في أعلاه فقد اعتبر بعض الفقهاء ان القرض العام هو عملاً تشريعياً ينظمه قانون ويلغيه قانون آخر ،في حين اعتبره آخرون عملاً من أعمال السيادة لا تخضع فيه الدولة لسلطان ،فليس هنالك التزام قانوني يجبرها على الوفاء بالتزاماتها بل يقع عليها التزام أخلاقي فقط في هذا المجال ،لكن هذه الآراء يمكن انتقادها لأنها تزعزع الثقة بالدول وتهدر أئتمانها ،فضلاً عن تضييع حقوق الأفراد التي تحميها القوانين الوضعية ،فالقرض في جوهرة عقد يتم بقبول الدولة والمكتتب على نحو يظهر أثره في المعقود عليه ([2]) . الأمر الذي يفرض على الدولة احترام التزامها ،وما القانون إلا شرط لإجازة صدور العقد ، وبالتالي يجب ان تخضع الدولة والأفراد لسيادة القانون دعماً للثقة في سندات القروض التي تصدرها الدولة ويقبل المكتتبون عليها تحقيقاً للأهداف المرجوة منها.

- **الطبيعة الاقتصادية للقرض العام**

هنالك نظريتان في الفكر المالي تختلفان من حيث الموقف تجاه وجهة النظر الاقتصادية هما نظرية الفكر المالي التقليدي (الكلاسيكي) ونظرية الفكر المالي الحديث وسنناقش آراء وأفكار كل منهما وكما يلي:-

أ- القروض في الفكر المالي التقليدي(الكلاسيكي)

لا ينصح الفكر المالي التقليدي باللجوء للقروض إلا في حالات الضرورة القصوى، كحالة معالجة الأزمات الاقتصادية والمالية التي تمر بها الدولة ،او بهدف زيادة النشاط الاقتصادي.

ويرى البعض من كتاب الفكر المالي التقليدي أنه اذا ما أريد استخدام القرض فيجب ان يكون بحذر شديد وفي أضيق الحدود لما قد يسبب من آثار سيئة على الاقتصاد ،ويعتقدون ان دور القرض ليس إلا عبارة عن نقل العبء من ممولي الجيل الحاضر إلى ممولي جيل المستقبل ، أي بعبارة أخرى ان القرض أشبه بضريبة مؤجلة يتحملها جيل المستقبل ،الذي سيقوم بدفع فوائد القرض وقيمته من حصيلة الضرائب مستقبلاً ،فالجيل الحاضر يستفيد من قيمة القروض والتي تشكل موارد جاهزة تنفقها الدولة على هذا الجيل في الوقت الحاضر ،وإعفائهم كذلك من الضرائب الآتية على أمل ان من سيحمل عبء هذا القرض مستقبلاً هو الجيل القادم ([3]). وتذهب النظرية المالية التقليدية إلى ان القرض العام والإصدار النقدي الجديد مصادر استثنائية لا يجوز اللجوء اليها وتفسر هذه النظرية ذلك بالاتي : -

1- ان الاقتصاد القومي يتوازن تلقائياً وبصورة دائمية عند مستوى الاستخدام الكامل للموارد، لذا لا يجدون ضرورة لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي.
2- تعتقد النظرية التقليدية ان الإنفاق العام للدولة انفاقاً استهلاكياً يؤدي إلى تحطيم القيمة الإنتاجية ، اذ ان الدولة لا تلجأ إلى القرض إلا في حالة عجز مواردها الأخرى ،لذا فأن تغطية العجز عن طريق القرض سوف يؤدي إلى تحطيم القيمة الإنتاجية ، ويعمل على تخفيض المدخرات الفردية

[1] - أبو احمد رضا صاحب، المالية العامة، مصدر سابق، ص 288 – 289.
[2] - الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص79 .
[3] - القيسي أعاد حمود ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، مصدر سابق ، ص73 .

التي هي مصدر لتمويل الاستثمارات وبالتالي يتنافس الأفراد في الحصول على المدخرات فترتفع أسعار الفائدة.

3- يعتقد أصحاب هذا الفكر إلى ان القرض لا يعد مصدراً حقيقياً للإيرادات العامة ، وإنما هو وسيلة مستعجلة للحصول على الإيرادات الحقيقية كالضرائب والرسوم ،على أساس أن إطفاء القرض سوف يتم عن طريق القرض ولذا فهي ضريبة مؤجلة تؤدي الى تحميل الأجيال القادمة بعبئها ، ولذا لا يسمح التقليديون بالقرض إلا في حالة استفادة الأجيال القادمة من منافع النفقات العامة التي استخدمت حصيلة القرض في تمويلها([1]).

ب- القروض في الفكر المالي الحديث

اختلفت آراء الفكر المالي الحديث عن الفكر المالي التقليدي في موقفه إزاء القروض ، اذ أنها لم تعارض لجوء الدولة اليه متى استدعت ذلك الظروف المالية والاقتصادية لها ،لاسيما بعد أزمة الكساد الكبير وظهور النظرية الكينزية عام 1936 ،حيث يميل كتاب المالية العامة الحديثة إلى لجوء الدولة إلى الاقتراض من الجمهور لمقابلة الأعباء العامة المتزايدة من ناحية ،وكذلك لمواجهة بعض الظروف الاقتصادية التي تكون مؤاتية كما في حالة التضخم ، اذ بإمكان الدولة ان تلجأ إلى القرض العام من الأفراد والمشاريع وسحب جزء من القوة الشرائية لتمويل النفقات العامة ،مما يخفف من شدة الطلب الكلي وبالتالي الحد من الارتفاع في الأسعار ،فضلا عن ذلك فأن الفكر المالي الحديث يعتقد بأن استخدام القرض كمورد تمويل حقيقي ممكن وذلك لتحسين مستوى النشاط الاقتصادي للأسباب التالية :-

1) يعد القرض وسيلة من وسائل التعجيل بالتنمية الاقتصادية اذا ما احسن استخدامه .
2) ان القرض يعد وسيلة لتوجيه الأموال المعطلة والمكتنزة والبعيدة عن النشاط الاقتصادي.
3) يعد القرض اقتطاعا لجزء من الدخل القومي والقوة الشرائية وتحويلها من دخول المكلفين (الممولين) إلى أصحاب سندات القرض (المقترضين).
4) ان القرض يساهم في القضاء على البطالة ورفع مستوى الدخول لدى الطبقات ذات الدخل المحدود اذا ما احسن استخدامها بالشكل الصحيح.

رابعا: التنظيم الفني للقروض العامة

Technical Organization of Public Loans

يمر القرض العام بمجموعة من العمليات الاقتصادية والمالية التي تدخل ضمن المفهوم الفني له، وابرز هذه العمليات هي تلك المتعلقة بشروط القرض العام من مبلغ القرض وسندات القرض وأنواعه وكذلك طرق إصدار سندات القرض وتسديد القروض العامة وكالاتي:-

أ- شروط القرض العام

وهي مجموعة الشروط التي تحيط بإصدار القرض العام من حيث مبلغ القرض وأشكال سنداته، وسعرها، والفائدة المقررة، والمزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين وكالاتي:-

- مبلغ القرض :- ان مبلغ القرض المطروح للاكتتاب العام قد يكون مبلغا محددا بشكل مسبق من قبل الدولة أو غير محددا ، فأن حدد وتم الاكتتاب بأكثر من قيمتها ، معنى ذلك ان القرض قد غطى بأكثر من مرة (حسب الحال) من قيمته ، ففي مثل هذه الحالة يخصص لكل مكتتب

[1] - خليل علي محمد ، اللوزي سليمان احمد ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص254 – 255 .

سندات تتناسب مع ما اكتتب به ، أما في حالة تحديد مبلغ القرض من قبل الحكومة ،لاسيما عند خشية الجهة التي أصدرت القرض من تغطية المبلغ المحدد للقرض ،فأنها تخصص لكل مكتتب كامل السندات التي اكتتب بها.

- سعر الإصدار والفائدة : - قد يصدر القرض العام بأحد سعرين هما سعر التكافؤ ،او بأقل من سعر التكافؤ، فإذا كانت قيمة القرض (الأصل + الفائدة) للسند هي مائة الف دينار وأصدرته الدولة بهذه القيمة يقال ان القرض قد صدر بسعر التكافؤ ، أما اذا أصدرته بأقل من ذلك فيقال بأنه صدر بأقل من سعر التكافؤ ،حيث يدفع المكتتب القيمة الأقل في حين يحصل على القيمة الأكبر ،ويعد الفرق بينهما مكافأة تسديد هو الفائدة بالمعنى الاقتصادي وهذا ما يحفز الأفراد على الاكتتاب بالقرض. آن طريقة إصدار القرض بسعر التكافؤ هي المفضلة اذا كانت الأموال المطلوبة للاكتتاب بالقرض متوفرة في السوق المالي ،حيث تغطي قيمة القرض بسهولة ،وبعكسه يمكن ان يصدر بأقل من سعر التكافؤ لإغراء المكتتبين على الإقبال عليه[1].

أما سعر الفائدة فهنالك اكثر من معدل للفائدة ،حيث يجب التمييز بين المعدل الاسمي والمعدل الحقيقي لها، فالمعدل الاسمي هو المنصوص عليه في سند الإصدار للقرض ،أما المعدل الحقيقي فهو الفائدة مقدرة بنسبة رأس المال الذي دفع فعلاً ، فاذا أصدرت الدولة سندات قرض سعرها الاسمي (10) ملايين دينار وعرضتها للاكتتاب بسعر (8) ملايين دينار وكان معدل الفائدة (4%)،وان المكتتب الذي يدفع (8) ملايين دينار يحصل على فائدة (4%) اي على فائدة حقيقية قدرها(5%)، والمكتتبون عند شراء السندات يهتمون بالمعدل الحقيقي للفائدة ،لأنه يمثل بنظرهم الربح الفعلي الذي يحصلون عليه لقاء توظيف أموالهم في القرض[2].وقد جرى العمل على تحديد عدد من الاعتبارات لسعر الفائدة من قبل الدولة منها حالة الأسواق المالية ،ومركز ائتمان الدولة ،وحجم مبلغ القرض المطلوب ومدته ،والمزايا الممنوحة للمقرضين ،وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد ،وقد جرى العمل على ان تدفع الفوائد السنوية المستحقة على قسطين (بمعدل قسط لكل ستة اشهر) حتى لا يتضرر صغار المقرضين اذا طالت المدة ولا يرهق القائمون بتسوية العبء المالي للقرض (الدولة من خلال مؤسساتها المالية) اذا قصرت هذه المدة.

خامسا: المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين

Benefits and guarantees granted to subscribers

ان الدولة تقوم بتقديم بعض الضمانات والمزايا إلى الأفراد المكتتبين من أجل خلق حالة الثقة والاطمئنان على أموالهم المقرضة إلى الدولة وحثهم على الاكتتاب ، وأن من الضمانات التي تقدم إلى المقرضين هي الضمانات التي تتعلق بالتأمين عند مخاطر انخفاض قيمة النقود بسبب التضخم وما يترتب على ذلك من انخفاض في قيمة السند عند تسديده ولهذا تلجأ الدولة الى اعتماد أحد الطريقتين في هذا المجال هما[3]:-

الطريقة الأولى: يتمثل بدفع سعر فائدة مرتفع جداً للأفراد المكتتبين في القرض(عند التسديد) للتعويض عما قد يطرأ على قيمة النقود من انخفاض ،ولكن ما يؤخذ على هذه الطريقة هي كونها بمثابة اعتراف ضمني من الدولة باستمرار انخفاض قيمة العملة الوطنية ، مما يخلق حالة من عدم الثقة بمالية الدولة ،هذا من جانب ومن جانب آخر ان اعتماد هذه الطريقة سيحمل خزانة الدولة عبئاً مالياً ضخماً ،لذلك تتجنب معظم الدول اعتماد مثل هذه الطريقة .

---

[1] - الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص81 .

[2] - المهايني محمد خالد ، شحاذة خالد ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص323 .

[3] - خليل علي محمد ، اللوزي سليمان احمد ، مصدر سابق ، ص270 – 271 .

الطريقة الثانية :تتمثل في قيام الدولة بربط قيمة سندات القرض بالذهب او العملة الصعبة او بالأرقام القياسية ، حيث تقوم الدولة بربط قيمة السند بالذهب عند الاكتتاب ودفع قيمة الذهب عند التسديد بالعملة الوطنية ،أو ان تقوم الدولة بربط قيمة السند بعملة أجنبية ذات سعر صرف ثابت نسبياً كالدولار مثلاً عند الاكتتاب ،ويتم دفع قيمة السند عند التسديد بالعملة الوطنية بما يعادل قيمته بالدولار عندما تم اكتتابه .

ويعد ربط السند بالذهب أو العملة الأجنبية بمثابة اعتراف ضمني من جانب الدولة باستمرار انخفاض قيمة العملة الوطنية، مما يترتب عليه زعزعة الثقة بمالية الدولة ومركزها الائتماني .كما تقدم الدولة ضمانات أخرى ضد أضرار التضخم تتمثل بمنح بعض المزايا للأفراد لحثهم على الاكتتاب في سندات القرض منها مثلاً منح مكافأة التسديد ، وهي عبارة عن مبلغ إضافي من النقود يضاف إلى القيمة الاسمية لسند القرض عند التسديد ،وكذلك تقدم الدولة مزايا تتمثل بمنح جوائز الى بعض المكتتبين بطريقة القرعة ، او قد تقدم الدولة إعفاءات ضريبية لسندات القرض وفوائده ،أو قبول سندات القرض كبديل للنقود عند تسديد الضرائب المستحقة.

سادسا: أشكال سندات القرض العام Forms of Loan Bonds

تأخذ سندات القرض أشكال متعددة تتمثل بالاتي:-

1. **السندات الاسمية nominal bonds**

وهي السندات التي تحمل أسماء أصحابها وتسجل هذه الأسماء في سجلات الدين العام ولا تنتقل ملكية هذه السندات إلا بتغير البيانات المثبتة في سجلات الدين ولا تعطى فائدة السند إلا لصاحب السند ذاته او من ينوب عنه قانوناً ، وتمتاز هذه السندات بحماية حقوق أصحابها من خطر السرقة أو الضياع أو التلف ولكن ما يعاب عليها بأنها غير مرنة في تداولها، اذ تحتاج إلى إجراءات ووقت عند نقل ملكيتها .

2. **السندات لحاملها bearer bonds**

وفي مثل هذا النوع من السندات لا يدون فيها أسماء أصحابها كما لا تقيد هذه الأسماء في سجلات الدين العام ويعد حامل هذه السندات هو مالكها ،وتنتقل ملكية هذه السندات دون الحاجة إلى إجراءات القيد في أي سجل وتدفع فوائدها إلى أي شخص يتقدم بالقسائم (الكوبونات) الملحق بها , ومن مميزات هذه السندات سهولة تداولها ولكن ما يعاب عليها تعرضها للفقدان وبالتالي يفقد صاحبها قيمة هذه السندات .

3. **السندات المختلطة mixed bonds**

تأخذ السندات المختلطة شكلاً وسطاً بين الشكلين السابقين فتكون اسمية بالنسبة الى المبلغ المكتتب به وتقيد أسماء المكتتبين في سجلات الدين العام ،ولا تنتقل ملكية هذه السندات إلا يتغير البيانات المثبتة في هذا السجل ،وتكون لحاملها بالنسبة إلى تحصيل الفوائد، اذ يلحق بالسند قسائم كل منها خاص بالفائدة التي تدفع في تاريخ معين ويتم دفعها لمن يتقدم بالقيمة المطلوبة أي لحامل هذه القيمة وتهدف هذه السندات إلى الاحتفاظ بمزايا السندات الاسمية والسندات لحاملها ([1]).

سابعا: طرائق إصدار القرض العام Issuing Public Loans

تستند الدولة عند إصدارها القروض العامة إلى طرق مختلفة ولكل طريقة مزاياها وعيوبها وقد أشار قانون الدين العام العراقي الحالي لعام 2004 إلى بعضها وذلك في الفقرة (3) من القسم (2) التي ضمنت بأن لوزير المالية الصلاحية في تحديد كيفية عرض سندات الدين الحكومي للبيع كطريقة البيع بالمزايدة العلنية أو طريقة الاكتتاب (Subscription)، ومن ابرز طرق الاكتتاب المعروفة هي ما يلي:

[1] - جامع احمد، علم المالية العامة، ج1 ، دار النهضة العربية ، ط1 ، القاهرة ، 1970 ، ص 282 – 283 .

أ- طريقة الاكتتاب العام المباشر

تقوم الدولة بموجب هذه الطريقة بطرح سندات القرض العام مباشرة للاكتتاب بها من دون وسيط وتحدد الدولة بداية ونهاية موعد الاكتتاب ،وتوضح شروط القرض ومزاياها التي تمنح للمكتتبين ويتم شراء السندات هذه من البنوك التجارية أو المركزية أو وزارة المالية او مكاتب البريد ، وتعد هذه الطريقة في بيع سندات القرض من اكثر الطرق شيوعاً في معظم دول العالم في الوقت الحاضر.

تتميز هذه الطريقة بانها توفر على الدولة الأموال التي تحصل عليها من البنوك في حالة ما اذا قامت بإصدار القرض ،كما تتميز هذه الطريقة في تمكين الدولة من فرض السيطرة الكاملة والرقابة الفعالة على عملية الإصدار مما لا يتيح الفرصة للمضاربة بسندات القرض من خلال تخفيض المبالغ التي يطلبها كبار المكتتبين مع عدم المساس بطلبات صغار المقرضين .

لكن ما يؤخذ على هذه الطريقة هو خطر عدم تغطية القرض بأكمله ، مما قد ينتقص من الثقة في مالية الدولة ، لذا فأن نجاح هذه الطريقة تتطلب توفر شرط الإلمام والدراية الكافية للدولة بوضع السوق المالية والنقدية فضلاً عن شرط ضرورة توفر الثقة الكافية للأفراد بمالية الدولة وقدرتها على تسديد القرض ، لان عدم توفر هذين الشرطين فأن سندات القرض سوف لن تباع بالكامل وهذا سينعكس سلباً على المركز المالي والائتمان العام .

ب- طريقة الاكتتاب عن طريق المصارف

وتتضمن هذه الطريقة قيام الدولة ببيع سنداتها إلى عدة مصارف او مصرف واحد بسعر اقل من قيمتها الاسمية ،ثم تتولى هذه المصارف بيع السندات إلى المواطنين مباشرة أو سوق الأوراق المالية بقيمتها الاسمية ،وتأخذ الفرق بين ثمن الشراء والبيع كعمولة لها وتمتاز هذه الطريقة بأنها تمكن الدولة من الحصول بسرعة على المبلغ الذي تريد اقتراضه كاملاً، إلا ان ما يعاب عليها ان الدولة تفقد جزء من مبلغ القرض المتمثل بالعمولة التي تحصل عليها المصارف المشترية للسندات من الحكومة.

ت- طريقة البيع المباشر من قبل الدول بالمزايدة

ووفقاً لهذه الطريقة تقوم الدولة بوضع حد أدنى لسعر سند القرض أقل من السعر الرسمي الذي أصدر به السند ،وتعرض هذه السندات للبيع بالمزايدة ،وبعد ذلك تعطى الأولوية في الموافقة على طلب الاكتتاب لمن يدفع سعر اعلى فلو فرضنا ان السعر الرسمي للسند هو(100) دينار وان الدولة قد وضعت حد أدنى للسعر هو(80) دينار فأنها سوف توافق على طلبات الاكتتاب التي كان السعر المدفوع فيها(100) دينار، ويتقدم من يريد الشراء بالقدر الذي يرغب بشرائه وبالسعر الذي يريد الشراء به على ان لا يقل عن(80) دينار فإذا زادت المبالغ المطلوبة الاكتتاب بها عن مبلغ القرض فأنها توافق على طلبات الاكتتاب التي تتضمن اعلى الأسعار.

ث- طريقة بيع سندات القرض في البورصة

تقوم الدولة أحيانا بإصدار قروضها العامة عن طريق بيع سندات هذه القروض في سوق الأوراق المالية (البورصة) ويزداد الإقبال على هذه السندات كلما انخفض سعر الفائدة في السوق عن مبلغ الفائدة المقرر في سندات القرض العام وبالعكس[1].

[1] - احمد رائد ناجي ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، مصدر سابق ، ص 64 .

تتميز هذه الطريقة بأنها توفر على الدولة مبلغ العمولة الذي كان ستعطيه للمصارف في حال اعتماد الطريقة الثانية، وتوفر عليها الكثير من الإجراءات التي كانت ستقوم بها فيما لو اعتمدت الطريقة الأولى ويشترط لنجاح هذه الطريقة ان يتم عرض السندات في سوق الأوراق المالية بكميات قليلة ،اذ ان عرض كميات كبيرة منها سيؤدي إلى انخفاض أسعارها ، لذا يقال ان من الصعب الاعتماد على هذه الطريقة في حال القروض ذات المبالغ الكبيرة ،كذلك لا ينجح القرض في حالة عرض سنداته في سوق الأوراق المالية في حالة ضعف الثقة في مقدرة الدولة على التسديد[1].

ثامنا: تسديد القروض العامة Repay Public Loans

هنالك عدة طرق لتسديد القرض العام ومن اشهر هذه الطرق هي :-

أ- تسديد القروض العامة بالاستهلاك Amortization of the loan

ان المقصود بتسديد القروض العامة هو دفع أصل القرض مع الفوائد المستحقة ، وقد يكون التخلص من هذا العبء المالي كلياً أو جزئياً فالتسديد الكلي للقروض العامة يكون بدفعة واحدة ، ويكون التسديد جزئياً اذا تم بدفعات متعاقبة وهذا يعني ان هنالك طرق متعددة لتسديد القرض تتمثل بالاتي:-

ب- طريقة التسديد بدفعة واحدة (الوفاء بالقرض)

وهو الأسلوب الطبيعي لتسديد القروض العامة ،حيث يتم تسديد القيمة الاسمية لسندات القرض وما يترتب عليها من فوائد مستحقة بدفعة واحدة إلى أصحابها ،أي الوفاء الكلي بالقرض ،وغالباً ما يتم استخدام هذه الطريقة مع القروض القصيرة الأجل ذات المبالغ القليلة ،أما بالنسبة إلى القروض ذات المبالغ الكبيرة وذات الآجال المتوسطة والطويلة فلا تعتمد الدولة هذه الطريقة ، وإنما تستخدم طريقة التسديد على شكل دفعات متعددة ، ومثال ذلك عندما قامت وزارة المالية في العراق عام 1964 برصد مبلغ قدره مليون دينار لسداد قرض صادر عام 1945 في تاريخ استحقاقه وهو عام 1964 [2].

ت- طريقة التسديد بدفعات (استهلاك القرض)

يتم بموجب هذه الطريقة تسديد القيمة الاسمية للقرض مع فوائد بأسلوب الدفعات المتعددة أي على شكل أقساط خلال الفترة الزمنية المحددة في شروط القرض ،ان هذه الطريقة لتسديد القروض وتعرف كذلك بطريقة استهلاك القرض، اذ تقود عملية الاستهلاك هذه إلى تناقص قيمة القرض والفوائد المستحقة بمرور الزمن وهنالك عدة وسائل يمكن ان تستخدمها الدولة في عملية استهلاك القرض هذه تتمثل بالاتي:-

1- الاستهلاك على شكل أقساط سنوية

وتدفع الدولة بموجب هذا الأسلوب جزءاً من القيمة الأصلية لسندات القرض مضافاً اليها الفوائد المستحقة عليها ،ويستمر ذلك إلى ان يتم استهلاك القرض بعد مدة من الزمن ،إلا ان هذا الأسلوب لا يتم اللجوء اليه إلا في حالة استهلاك القروض العامة المعقودة مع المصارف او شركات التأمين التي لا يضرها استرداد قيمة القرض على شكل دفعات سنوية ، أما اذا كان الإقراض من الأفراد لاسيما من صغار المدخرين فأنه

[1] - الصكبان عبد العال ، علم المالية العامة ، ج1 ، ط 3 ، دار الجمهورية ، بغداد ، 1966 ، ص400 .
[2] - الصكبان عبد العال ، علم المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 408 .

يفضل عدم لجوء الدولة اليها ، لان الأفراد قد يقومون وبدون وعي بأنفاق كل ما يقبضونه من دفعات متتالية صغيرة مما يترتب عليه تناقص الادخار وزيادة الاستهلاك لدى هؤلاء [1].

2- استهلاك القرض بطريقة القرعة

ان هذا الأسلوب في الاستهلاك يتم فيه إجراء قرعة سنوية على سندات القرض بموجب شروط القروض المعقودة حيث يتم تسديدها لأصحابها بكامل قيمتها مضافاً اليها فوائدها المستحقة ،وهكذا تتكرر العملية في كل سنة على باقي سندات القروض حتى يتم استهلاكها بالكامل ،إلا ان ما يعاب على هذه الطريقة أنها تحمل المفاجأة لأصحاب السندات الذين تصيبهم عملية القرعة فقد يفضل قسم من هؤلاء الاحتفاظ بسنداتهم والحصول على فوائد لحين توفر فرص استثمارية مناسبة لهم[2].

3- استهلاك القرض عن طريق سوق الأوراق المالية

يتم استخدام هذا الأسلوب عندما يكون سعر سند القرض في سوق الأوراق المالية (البورصة) اقل من سعر التكافؤ أو ان قيمتها دون القيمة الاسمية الأصلية وتربح الدولة من عملية الشراء هذه الفرق بينهما، أما اذا كانت تباع بأعلى من قيمتها الاسمية فأن الدولة لا تلجأ عادة إلى هذا الأسلوب ، وذلك لما قد يؤدي إلى خسارة لها تتمثل في الفرق بين القيمة الاسمية للسند وقيمته في السوق ، ولكي تنجح عملية الشراء هذه في البورصة يجب ان لا تقوم الدولة بشراء عدد كبير من السندات دفعة واحدة لان ذلك سيؤدي إلى ارتفاع أسعارها ، والجدير بالذكر ان قانون الدين العراقي للعام 2004 قد أجاز اللجوء إلى هذه الوسيلة للتخلص من الدين الحكومي وفقاً لما ورد في الفقرة(1) من القسم (3) التي جاء فيها بأن لوزير المالية الحق بشراء أو استرداد سندات الدين الحكومية بموجب شروطها المحددة من خلال استخدام الأموال العامة.

هنالك طرق أخرى لتسديد القروض لكنها أقل أهمية يمكن تناولها باختصار كما يلي[3]:

1) تسديد القرض عند حلول موعد الاستحقاق: ففي الوقت الذي يحل فيه تاريخ تسديد قيمة القرض على الدولة ان تعيد تلك القيمة لصاحب القرض دون تأخير، وهذا الأمر يعتمد على قوة الدولة مالياً ومدى مصداقيتها وان حصل ذلك فأنه يزيد من ثقة الجمهور بالدولة.
2) التسديد بالتثبيت : تلجأ الدولة لهذه الطريقة من خلال تحويل القرض قصير الأجل عند حلول وقت سداده إلى قرض طويل الأجل يطلق عليه بالقرض المؤبد او المثبت وقد يتم ذلك بالإكراه ، وتخالف الدولة في هذه الحالة الشروط المتفق عليها عند إصدار القرض وقد يتم بحرية المكتتب فمن يقبل هذا الأسلوب له حرية ذلك ،ومن لا يرغب به فبإمكانه استعادة قيمة قرضه.
3) التسديد بالتبديل: يتم بموجب هذه للطريقة تبديل قرض بقرض آخر ،فقد يكون استبدال قرض مؤبد إلى قرض قابل للاستهلاك ،أو استبدال قرض ذو أقساط وفوائد سنوية إلى أقساط وفوائد سنوية مدى الحياة ،تنتهي بحياة المالك، والأسلوب الفني المتبع لطريقة التبديل أما ان يتم بالإجبار حيث تلزم الدولة حاملي سندات القرض ذو الفائدة العالية باستبداله بسندات قرض جديد بفائدة اقل ،وهذا الأسلوب مخالف لشروط القرض لذا تلجأ الدولة في حالات استثنائية كالأزمات الاقتصادية والحروب لأنه يسئ إلى شخصها ويزعزع ثقة المواطنين ،بها لذا يتم طريقة التبديل بالطريقة

[1] - جامع احمد ، علم المالية العامة ، ج1 ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1970 ، ص306 .
[2] - الصكبان عبد العال ، مصدر سابق ، ص 408 – 409 .
[3] - الحاج طارق ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 115 – 116 .

الاختيارية حيث تعطي الدولة الحرية المطلقة لحاملي سندات القرض القديم باستبداله بقرض جديد ذو الفائدة الأقل ،ومن الطبيعي ان لا يقدم الأشخاص على ذلك لانهم لن يقبلوا بالفائدة المتدنية ،إلا اذا حصلوا على مزايا أو حوافز من الدولة، اذ تقدم لهم إعفاءات ضريبية على السندات أو تلتزم بعدم تحويلها إلى سندات مؤبدة أو ان تقبل بسندات القرض لسداد أي التزام ضريبي آخر عليهم.

4) إنكار القرض العام: تعلن الدولة امتناعها عن تسديد القرض وفوائده وتلجأ الدولة إلى ذلك بقصد تخفيف الأعباء المالية ولإزالة غبن وقع عليها عند عقد القرض او بقصد تحقيق العدالة الاجتماعية عندما يكون المقرضون من الأغنياء ، إلا ان هذا الأسلوب يزعزع الثقة بالمركز المالي للدولة ويقلل من قدراتها على عقد قروض جديدة ، أما على صعيد القروض الخارجية فأنه يؤدي إلى حدوث أزمات اقتصادية وسياسية خطيرة [1].

4- تغطية استهلاك القروض العامة

هنالك اكثر من طريقة تستخدم في تغطية استهلاك القروض العامة ومن اهم هذه الطرق ما يلي:

1) طريقة فرض ضرائب جديدة: تلجأ الدولة بموجب هذه الطريقة إلى زيادة سعر الضرائب القائمة أو فرض ضرائب جديدة لتوفير المال اللازم لتغطية قيمة القرض ولهذا الأسلوب آثارا سلبية على المواطنين لاسيما اذا كانت الظروف الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي يعيشونها صعبة ،لهذا يكون استخدام هذا الأسلوب استثنائياً.
2) طريقة الموازنة : تستخدم بموجبه الدولة وفورات الموازنة لسداد القروض العامة ، اذ تتضمن موازنة الدولة كل سنة اعتمادات مخصصة لاستهلاك القروض ، وتطبق هذه الطريقة عندما يكون الاستهلاك محدداً في عقد القرض ذاته من جهة المواعيد والأقساط بحيث تستطيع الدولة ان تحدد مسبقاً المبالغ التي تستحق عليها في السنة التي توضع من أجلها الموازنة[2].
3) طريقة صندوق الاستهلاك : تؤسس الدولة صندوقاً للاستهلاك تخصص له رأس مال تأسيسي يزود بمبلغ اصلي يعد مثابة رأس المال له ، ويغذى هذا الحساب أما من الموازنة أو من بعض الإيرادات العامة للدولة كحصيلة بعض الضرائب ، ويقوم هذا الصندوق بشراء سندات القروض العامة من الأسواق المالية مباشرة ، وينتظر المواعيد المحددة ليقوم بتسديدها ، وتكرر هذه العملية سنوياً إلى ان تنتهي بشراء السندات كلها ،ويشترط لنجاح هذه الطريقة دفع الدولة سنوياً للصندوق المبلغ المخصص للاستهلاك تحت أي ظرف من الظروف وحتى في أوقات الأزمات ، وقد استخدم هذا الأسلوب في بعض الدول مثل فرنسا وبريطانيا كما استخدمته مصر وسوريا في منتصف القرن الماضي.
4) الامتناع عن تسديد القروض: يعد من اسهل الطرق لتغطية استهلاك القروض ، ويتمثل بامتناع الدولة عن تسديد القروض وهو ما يسمى بإفلاس الدولة كما حصل في البرازيل والأرجنتين في بداية هذا القرن، واذا حصل ذلك فلا يستطيع المواطنين المكتتبين رفع دعوى قضائية على الدولة وبموجب هذه الطريقة تمتنع الدولة عن دفع التزاماتها الناجمة عن القروض العامة ، والواقع ان إفلاس الدولة لا يحمل نفس المدلول في القانون الخاص أي ليس هنالك أي إجراء قانوني يمكن اللجوء اليه للمحافظة على حقوق المقترضين وان كان مثل هذا السلوك يسئ إلى سمعة الدولة ويؤثر على اقتصادها .

[1] - العبيدي سعيد علي ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص171 – 172 .
[2] - المهايني محمد خالد ، شحادة خالد ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 334 .

وتلجأ الدولة لهذه الطريقة في حالات اضطرارية منها عدم القدرة الدولة ماليا على الوفاء بالتزاماتها تجاه الدائنين أو في حالة تغير النظام السياسي في الدولة كما حدث في الاتحاد السوفيتي سابقاً بعد ثورة 1917 حيث رفض دفع الديون التي عقدت في زمن القياصرة ، وكذلك حين تشعر الدولة بغبن شديد عند قبولها بشروط المقرضين واستغلال المقرضين للوضع المالي الصعب للدولة عند منحها القروض.

5) طريقة الإصدار النقدي الجديد: بموجب هذه الطريقة تلجأ الدولة لاستهلاك القروض العامة إلى إصدار نقدي جديد لسداد القروض العامة ، وهذا يعني زيادة الكمية النقدية في التداول ويؤدي ذلك إلى زيادة نسبة التضخم في البلد وارتفاع جديد في المستوى العام للأسعار والى تخفيض القوة الشرائية للنقد ، وهكذا فالإصدار الجديد للنقد يساهم في سداد القروض إلا انه يستهلك جزءاً من قيمته الحقيقية عن طريق تخفيض قيمة النقد.

تاسعا: الآثار الاقتصادية للقروض العامة Economic effects of public loans

للقروض العامة آثارا كثيرة وفي مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية وهذا شيء طبيعي باعتبار ان المال هو محرك الحياة العامة ،ولتوضيح ذلك لابد من توضيح المراحل التي يمر بها القرض العام حيث ان لكل مرحلة آثارها الاقتصادية وهذه المراحل هي مرحلة الاقتراض ومرحلة انفاق الأموال المقترضة ومرحلة تسديد الدين ، ومن اجل استكمال الصورة ينبغي بيان الآثار التي تسببها هذه القروض على الاقتصاد القومي ، ويتوافق ذلك بصفة أساسية على المصدر النهائي للأموال المقترضة ، وذلك لان للطبيعة الخاصة بكل مصدر انعكاسات تتجلى من خلال الآثار ، فاذا كان المصدر هو مدخرات الأفراد والهيئات الخاصة فتكون الدولة قد حصلت على جزء من القوة الشرائية الداخلة في التداول ، وقد يتمثل في قوة شرائية جديدة (داخلية كذلك) تضاف إلى السابقة المتداولة حيث يقوم الإقراض العام بخلقها ، او عن طريق وضع قوة شرائية أجنبية تحت تصرف الدولة في حالة القروض الخارجية ، وبناءاً على ما سبق يظهر التساؤل عمن يتحمل في النهاية العبء المالي الحقيقي لهذه القروض لاسيما الداخلية ، هل هو الجيل الحاضر او الأجيال القادمة وسنبحث الآثار الاقتصادية للقروض العامة كالاتي:-

(أولا): آثار القرض العام في مرحلة إصدار القرض(الاقتراض)

تتوقف الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض في هذه المرحلة على مصدر الأموال المقترضة اذ تقترض الدولة من الأفراد (القطاع الخاص) أو من البنوك (البنك المركزي والبنوك التجارية) أو قد تقترض من الخارج وكما يلي:

1- آثار الاقتراض من الأفراد: اذا لجأت الدولة إلى الأفراد عند الاقتراض أو من المؤسسات المالية العائدة للقطاع الخاص ، فهنا الدولة ستستقطع جزءا من القوة الشرائية الأمر الذي يحدث آثاراً اقتصادية تتعلق بالادخار والاستهلاك والاستثمار ، فلا يؤثر هذا الاقتراض في حجم الاستهلاك بشكل كبير ، أما بالنسبة إلى الاستثمار فأن أثرها سيكون انكماشيا بسبب ما يترتب على الاقتراض من انخفاض في حجم الأموال التي يملكها الأفراد والمعدة للتوظيف.

أما اذا اقترضت الدولة من البنك المركزي والبنوك التجارية فأن الأموال المقترضة هذه جاءت نتيجة توسع نقدي وليس من مدخرات موجودة ناجمة عن دخول سابقة حيث يضيف قوة شرائية جديدة ويترتب على ذلك زيادة التداول النقدي اعتماداً على قدرة النظام المصرفي على خلق الودائع ، حيث تتوقف هذه القدرة على عدة عوامل منها الرغبة الحقيقية للأفراد في إيداع أموالهم لدى البنوك ، ومدى إقبالهم على الاقتراض منها ، واحتفاظ البنوك باحتياطي يقل عن قيمة الودائع الأصلية ، وكذلك على السياسة النقدية

للبنك المركزي ، وهذه العوامل بمجموعها تؤدي الى مضاعفة البنوك لحجم ودائعها ، وبالمقابل هنالك عوامل تحد من هذه المقدرة في خلق الودائع منها قلة انتشار الوعي المصرفي وميل الأفراد إلى الاكتناز والسياسات النقدية المعتمدة ، وفي هذه الحالة فأن القوة الشرائية الجديدة ستضاف إلى التي كانت موجودة بالأصل ولا يترتب على الاقتراض من البنوك التجارية أية آثار انكماشية بل سوف يحدث آثاراً توسعية اذا كان لديها احتياط نقدي فائض.

2- آثار الاقتراض من الخارج: يترتب على هذه القروض المقدمة من هذه الدول او من الهيئات المالية الدولية وضع قوة شرائية تحت تصرف الدولة المقترضة لتستخدمها أما لزيادة أرصدتها من العملات الأجنبية أو لشراء سلع وخدمات من الخارج ، وتؤدي هذه القروض إلى تحسين مركز ميزان مدفوعاتها، ومن المعروف ان الأموال المقترضة هذه أما ان تأخذ شكل عملات او سلع وخدمات ، فاذا احتفظ بها على شكل عملات استطاعت ان تخلص سوقها النقدي من العوامل الانكماشية مما يتيح إمكانية التوسع النقدي ، أما اذا كانت على شكل سلع وخدمات فأن الآثار التي تترتب على ذلك تختلف تبعاً لنوع السلعة المستوردة ، فاذا كانت سلع استهلاكية فأنها تزيد من عرض السلع في السوق ويمكن استخدامها كأداة لمقاومة ارتفاع الأسعار في الداخل , أما اذا كانت السلع إنتاجية فتتمكن من التوسع بالاستثمار ورفع مستوى الدخل لدى الدولة المقترضة.

(ثانيا): الآثار الاقتصادية للقرض العام في مرحلة الإنفاق

تعتمد هذه الآثار على مصدر القرض سواء كان داخليا أو خارجيا وكالاتي:

1- آثار انفاق القرض الداخلي

قد تنفق الدولة حصيلة القرض الداخلي في داخل الدولة وهي الحالة الغالبة وقد تنفقه في الخارج وكالاتي:-

أ. الآثار المترتبة على انفاق القرض الداخلي داخل الدولة : ويترتب على هذا الإنفاق آثارا توسعية ويزداد مدى هذه الآثار اذا كان مصدر هذه الأموال المقترضة أموالا غير موظفة (عاطلة أو مكتنزة) أو أموالا خلقتها البنوك التجارية والبنك المركزي(عن طريق التوسع في الائتمان) فهنا سوف يضاف طلب الدولة للسلع والخدمات(الطلب العام) الى طلب الأفراد بدلاً من ان يحل محله (كما لو كان مصدر القرض أموالا موظفة) [1]،ويضاف إلى ذلك ان جزءاً من السندات التي اشتراها الأفراد من الهيئات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك ، وبذلك يستعيد حملة السندات جانباً من القوة الشرائية التي استعملوها في شراء السندات عن طريق التوسع في الائتمان ، ويتنافس المقرضون والدولة المقترضة على السلع والخدمات ، فإذا كان هنالك مقداراً كبيراً من القوة الإنتاجية عاطلاً، وعددا كبيرا من العمالة العاطلة أثناء المدة التي يتم فيها انفاق القرض ،فأن زيادة الطلب الناشئة عن بيع سندات القرض إلى البنوك وعن القروض التي تقدمها البنوك على السندات التي اشتراها الأفراد قد تؤدي إلى زيادة الإنتاج ، ولا يكون أثر انفاق الأموال المقترضة على مستوى الأثمان كبيراً ([2]) ، أما في حالة العكس فأن زيادة الطلب تؤدي إلى ارتفاع الأسعار ارتفاعاً تضخمياً وهي حالة معظم البلاد النامية حيث تتميز بعدم مرونة جهازها الإنتاجي وارتفاع الميل الحدي للاستهلاك لذوي الدخول المحدودة والمتوسطة ، والتي تشكل الجزء الأكبر من المجتمع فإذا أنفقت الأموال المقترضة في تكوين رؤوس الأموال ، أي

[1] - أبو حمد رضا صاحب، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص303 .

[2] - الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ،، مصدر سابق ، ص94 .

في زيادة معدل تراكم رأس المال ، حيث تقوم الدولة بدور إيجابي في التنمية الاقتصادية ،بالنظر إلى ان عملية التصنيع تحول الأيدي العاملة عن الزراعة وعن إنتاج سلع الاستهلاك فيقل إنتاج السلع الاستهلاكية مع زيادة الطلب عليها ويرتفع مستوى الأسعار، لاسيما اذا ادخل في الاعتبار ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك في الطبقة العاملة وهي منخفضة الدخول عادة.

ب. الآثار المترتبة على انفاق القروض الداخلية خارج الدولة: اذا اقترضت الدولة من الداخل وقامت بأنفاق حصيلة هذا القرض في الخارج لشراء سلع وخدمات ففي هذه الحالة سوف لا تقوم حالة من المنافسة بين الدولة من جهة والأفراد والمشروعات الخاصة من جهة أخرى على السلع والخدمات في السوق الداخلية بل على العكس من ذلك سوف تقل القوة الشرائية لدى الأفراد، وتبعاً لذلك سيقل طلبهم على السوق الداخلية من جانب ومن جانب آخر فأن طلب الدولة على هذه السوق لن يزداد لأنها لا تنفق شيئاً من حصيلة القرض في الداخل وإنما إنفاقها يتم في الخارج ، فيكون الأثر المباشر الناجم عن ذلك هو ان يقل ضغط الشراء على السوق الداخلية فيحصل هبوط في النشاط الاقتصادي([1]).

ج. الآثار المترتبة على انفاق القروض الخارجية داخل الدولة: في حالة حصول الدولة على قرض من الخارج وقيامها بأنفاق حصيلته في الداخل فأن التضخم الذي ينشأ عن ذلك يمثل الحالة الطبيعية لان إصدار القرض في الخارج لا يترتب عليه امتصاص شيء من القوة الشرائية في الدولة المقترضة حيث تقوم الدولة هنا باستخدام القوة الشرائية التي حصلت عليها من القرض الخارجي لمنافسة الأفراد على السلع والخدمات بل ويشتد هذا التنافس مما قد يؤدي أما إلى زيادة الإنتاج الداخلي وأما إلى رفع الأسعار إلى حد يكفي لاستبعاد جزء من الطلب الفعلي في السوق المحلي يكفي لان تستطيع الدولة سد احتياجاتها تبعاً للظروف السائدة في البلد.

تختلف الآثار الاقتصادية للقروض الخارجية تبعا لطريقة استخدامها وكما يلي:-

1. في حالة قيام الدولة باستخدام حصيلة القرض الخارجي لاستيراد سلع استهلاكية دون ان ينتج عن ذلك أي زيادة في الطاقة الإنتاجية للدولة المقترضة ، هنا تظهر الآثار السيئة على اقتصاد الدولة المقترضة والمتمثلة في تحمله عبء تسديد أقساط وفوائد الدين بالنقد الأجنبي .
2. في حالة قيام الدولة بأنفاق القرض العام الخارجي على إقامة مشاريع تنموية ولكن لم يتم إجراء دراسة جدوى اقتصادية سليمة لها ، وبالتالي عند تنفيذ هذه المشاريع لا تعمل بصورة سليمة وتتعرض إلى خسارة مما يحمل اقتصاد الدولة المقترضة عبء تسديد أقساط وفوائد القرض ، فضلا عن عبء تسديد خسارة هذه المشاريع .
3. أما في حالة انفاق القرض الخارجي في استيراد السلع الرأسمالية اللازمة لمشاريع تنموية أجريت لها دراسات جدوى اقتصادية سليمة فان ذلك يؤدي الى تكوين رؤوس الأموال وزيادة الطاقة الإنتاجية مما يؤدي إلى رفع مستوى الدخل القومي .

كما يمكن إنتاج سلع كانت تستورد سابقا قبل بدء هذه المشاريع ،او يمكن ان يوجه جزء أو كل إنتاج هذه المشاريع للتصدير مما يوفر عمله أجنبية وبالنتيجة يؤدي إلى تحسين ميزان المدفوعات([2]) .

[1] - أبو حمد رضا صاحب ، المالية العامة ، مصدر سباق ، ص304 .

[2] - طاقة محمد ، العزاوي هدى ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 160 .

(ثالثاً): الآثار المترتبة على القرض العام في مرحلة التسديد

ان الآثار المترتبة عن تسديد القروض العامة هي على عكس الآثار الناشئة عن إصدارها ويمكن تقسيم الآثار الاقتصادية هذه إلى آثار تسديد القروض الداخلية وآثار تسديد القروض الخارجية وكالاتي:

أ. آثار تسديد القروض الداخلية

يترتب على تسديد الدولة لدينها العام الداخلي من دخول (دافعي الضرائب) من حصيلة الضرائب (المصدر الأساس للإيرادات العامة) اقتطاع جزء من دخول (دافعي الضرائب)وتحويله إلى أموال توزع على المكتتبين في القروض (الدائنين) وتتوقف آثار هذا التوزيع بالنسبة للاستهلاك والاستثمار على كيفية استخدام هذه الأموال ، فقد توجه كلها إلى الاستهلاك فتزيد من حجمه ولو ان هذا الاحتمال مستبعد لما يترتب عليه من حرمان المستفيدين من دخول متأتيه من استثماراتهم ، وغالباً ما يتم توجيه هذه الأموال نحو استثمارات مختلفة وعندئذ نكون إزاء احتمالين الأول ان يكتتب أصحاب الدين بعد الوفاء به في قروض عامة جديدة ، وعندئذ تتحدد الآثار الاقتصادية للقروض الجديدة وفقاً لكيفية استخدام الدولة لمبلغ القرض المكتتب به، والثاني ان يقوم أصحاب الدين باستثمارات خاصة وعندئذ يترتب على ذلك زيادة في حجم المدخرات ،الأمر الذي يؤدي إلى إحداث انخفاض في سعر الفائدة نتيجة لزيادة الكمية المعروضة من النقود الذي يؤدي إلى تشجيع المنتجين على التوسع في الإنتاج[1].

هذه هي الآثار الجزئية التي تنشأ عن التسديد من خلال سلوك الأفراد والمؤسسات المالية الأخرى ،أما بالنسبة إلى الاقتصاد القومي فيترتب على التسديد آثاراً انكماشية أو تضخمية وفقاً لمصدر الأموال المستخدمة في الوفاء بالقروض ،فلو استمدت الدولة هذه الأموال من الضرائب غير المباشرة التي يتحمل عبؤها ذوي الدخول المحدودة ، فسيترتب على ذلك تحويل القوة الشرائية من فئة ميلها الحدي للاستهلاك كبيراً، إلى فئة قد تكتنز هذه الأموال ولا تنفقها ، وبالتالي يصاب الاقتصاد القومي بحالة من الانكماش ، كما يظهر الانكماش كذلك في حالة تملك السندات من قبل البنك المركزي والبنوك التجارية ، اذ قد يترتب على ذلك تحويل استثمارات البنوك إلى احتياطات غير مستثمرة تقلص من حجم القوة الشرائية المتاحة ، كما انه في حالة ما اذا قامت هذه البنوك بتوسيع ائتمانها نتيجة لتراكم احتياطاتها فأن ذلك يؤدي إلى ظهور آثار تضخمية اذا لم يقابل هذا التوسع في الائتمان زيادة في حجم الإنتاج المحلي.

ب. الأثار الاقتصادية لتسديد القروض الخارجية

هنا يتطلب من الدولة مزيدا من المبالغ النقدية الخاصة باستهلاك قروضها الخارجية مما يترتب عليه زيادة العبء الضريبي من جانب ومن جانب اخر التأثير في ميزان المدفوعات نتيجة تسديد مبلغ القرض بالعملات الأجنبية ، وهو ما يؤدي في النهاية إلى انتقال جزء من الثروة القومية إلى الخارج ، ومن ثم فهي تمثل عبئا حقيقيا وليس مجرد إعادة توزيع للدخل القومي كما هو الحال في القروض الداخلية ، ويترتب على هذا الانتقال آثار انكماشية كبيرة حيث يتطلب اقتطاع جزءا من القوة الشرائية الداخلية وتصديرها إلى الخارج في شكل عملات أجنبية مما يؤدي الى اختلاف في ميزان مدفوعاتها ، وحتى يعود الميزان هذا إلى التعادل يستلزم زيادة الصادرات على الاستيرادات حتى يمكن مواجهة اصل القرض وفوائده ، ولما كانت معظم الدول النامية تعاني من العجز الدائم في ميزان مدفوعاتها ولن تتمكن الدولة من السداد إلا اذا كان هنالك فائض ، ولا يتحقق هذا الفائض إلا عن طريق زيادة الصادرات إلى الخارج

[1] - الجنابي طاهر ، المصدر السابق ، ص 96 .

وهذا الأمر يصعب تحقيقه في الدول هذه ، لذا يترتب على القرض عجز في ميزان المدفوعات ومن ثم التأثير سلبا على قيمة العملة الوطنية .
والجدير بالذكر ان خدمة الدين العام الخارجي (اصل القرض وفوائده) تتطلب توجيه حصيلة القرض نحو إنشاء أو توسيع الصناعات التصديرية حيث تعمل هذه الصناعات على تسديد قيمة القرض وفوائده ، أي توظيف مبلغ القرض لأغراض استثمارية في بناء مشاريع وبنى تحتية وفوقية استثمارية تزيد من مستوى الإنتاج السلعي المصدر إلى الخارج ويقلل من مستوى الاستيرادات ، وهذا الأمر يجعل ميزان المدفوعات في صالح الدولة ومن ثم زيادة العملات الأجنبية المتاحة لديها ، وهو ما يفيد في تسديد القرض الخارجي بشكل جيد وبدون آثار سلبية على الاقتصاد الكلي للبلد ([1]) .

(رابعا) :- الآثار الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي
يمكن تحديد أثار القروض على كل من مستوى الإنتاج والتوزيع القوميين وكما يلي :-

أ- آثار القروض العامة في الإنتاج القومي
كما هو معروف ان للقروض العامة آثار تجميعية على مستوى الإنتاج القومي بغض النظر عن مصدرها ، وتتوقف هذه الآثار أساسا على كيفية انفاق حصيلة القروض ، فاذا تم انفاق هذه الحصيلة في تمويل المشروعات الاستهلاكية فلا تزيد من إنتاجية العمل ورأس المال ولا تزيد الإيرادات ، وبعكسه اذا تم إنفاقها في تمويل مشروعات ذات طبيعة إنتاجية فأن ذلك يؤدي إلى زيادة إنتاجية العمل وتخفيف عبء خدمة الدين في المستقبل ، حيث تدفع أقساط الدين وفوائده من أرباح هذه المشروعات ، كما أنها تساهم في زيادة معدل تراكم رأس المال وهذا يؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي وبالتالي الدخل القومي .

ب- آثار القروض العامة في توزيع الدخل القومي
يتوقف اثر القروض العامة في توزيع الدخل القومي على عاملين هما طبيعة البناء الضريبي وطريقة توزيع سندات القرض على فئات المجتمع.
فإذا كان النظام الضريبي يعتمد أساسا على الضرائب غير المباشرة كما هي الحالة في معظم البلدان النامية ، فأن ذلك يعني ان المتحمل الحقيقي لعبء تمويل اصل القرض وفوائده هم الطبقات الفقيرة ، نظرا لأنها تتميز بارتفاع الميل الحدي للاستهلاك وانخفاض دخولها ، وهذا سيؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي في غير صالح ذوي الدخول المحدودة ، أي يؤدي إلى اتساع حدة التفاوت في توزيع الدخل بين الطبقات الغنية والطبقات الفقيرة([2]) .
في حين انه في حالة قيام النظام الضريبي على الضرائب المباشرة (حالة الدول المتقدمة) واتخاذ تلك الضرائب اتجاها تصاعديا فأن ذلك يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي في صالح ذوي الدخول المحدودة لكون الطبقات الغنية هي المتحملة لعبء تمويل اصل القرض وفوائده وعلى العكس من ذلك اذا فرضت تلك الضرائب على أساس نسبي ، أما طريقة توزيع السندات فيقصد بها الطبقة المالكة لسندات القرض والتي تجني فوائدها ، فإذا كانت تلك السندات مملوكة من قبل الطبقات الغنية وكانت قيمة تلك السندات مرتفعة فأن ذلك يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي في صالح الطبقات الغنية ،أي يؤدي إلى سوء توزيع الدخل لاسيما اذا رافق ذلك نظام ضريبي قائم على أساس الضرائب غير المباشرة او الضرائب المباشرة ذات الاتجاه النسبي .

[1] - احمد رائد ناجي ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، مصدر سابق ، ص 72 – 73 .
[2] - أبو حمد رضا صاحب ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 308 .

أما اذا كانت سندات القرض مملوكة من قبل ذوي الدخول الفقيرة والمتوسطة وان قيمة هذه السندات منخفضة ، فان ذلك يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي في صالح الطبقات الفقيرة والمتوسطة ، أي يعمل على تقليص حدة التفاوت في توزيع الدخل القومي ،لاسيما اذا رافق ذلك نظام ضريبي قائم على الضرائب المباشرة واتخذت تلك الضرائب اتجاها تصاعديا ([1]) .

عاشرا: الإصدار النقدي الجديد

1- مفهوم الإصدار النقدي الجديد The concept of a new monetary issuance

عندما تعجز وسائل التمويل السابقة عن توفير مبالغ نقدية كافية لتغطية النفقات العامة ، فان الدولة تلجأ إلى اتباع وسيلة أخرى عند الضرورة لسد العجز الحاصل في الموازنة ، وهذه الوسيلة تسمى بالإصدار النقدي الجديد والذي يقصد به "قيام الدولة بإصدار كمية جديدة من النقود تمكنها من تغطية العجز المتحقق بموازنتها في فترة زمنية محددة ، ويطلق على هذه الوسيلة في الفقه المالي (التضخم المالي) أو التضخم الاقتصادي "([2]).

ويقصد بالتضخم المالي (Financial Inflation) هو الزيادة التي تحصل في كمية النقود عند الأفراد ثم زيادة طلبهم على شراء السلع والخدمات الذي يؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار ، ومن ثم انخفاض القيمة الحقيقية للنقود ، ولا يتحقق هذا الأمر غالبا إلا بتوفر احد الشرطين الآتيين ، الأول يتمثل في وجود حالة استخدام كامل للاقتصاد القومي كما يحدث أحيانا في البلاد المتقدمة حيث يعجز الجهاز الإنتاجي فيها عن تلبية الزيادة المتحققة في الطلب الكلي على السلع والخدمات ، والثاني يتمثل في وجود حالة اقتصاد جهازه الإنتاجي غير مرن وتتميز بعدم وجود طاقات إنتاجية عاطلة وهي حالة موجودة في معظم البلاد النامية حيث ان أجهزتها الإنتاجية غير قادرة على التوسع في الإنتاج . ففي الحالة الأولى أي حالة الدول المتقدمة التي تتميز بوجود طاقات إنتاجية عاطلة فان زيادة وسائل الدفع ستؤدي إلى تشغيل هذه الطاقات وزيادة الإنتاج والاستخدام ، أما في الحالة الثانية الموجودة في معظم البلاد النامية وهي حالة وجود الاستخدام الكامل فان زيادة عرض النقد بهذه الوسيلة ستؤدي إلى ارتفاع الأسعار أي بتعبير اخر يكون لها آثارا تضخمية مباشرة.

2- موقف الفكر المالي من الإصدار النقدي الجديد

هنالك نظريتان للفكر المالي من الإصدار النقدي هما ([3]):-

(أولا): موقف الفكر المالي الكلاسيكي (التقليدي)

لقد عارض الفكر المالي الكلاسيكي الإصدار النقدي لأسباب متعددة منها ما يلي:

1. ان الفكر التقليدي يفترض حصول التوازن الاقتصادي التلقائي ، فاذا قامت الدولة بتمويل نفقاتها عن طريق الإصدار النقدي الجديد فان هذا يعد تدخلا غير مرغوب فيه لأنه يعيق عمل الية السوق أو جهاز الثمن عن أداء مهمته في إعادة التوازن إلى الاقتصاد القومي، فالتمويل بالعجز أو بالتضخم يؤدى إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار وقد يؤدي إلى

[1] - أبو حمد رضا صاحب ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 308 .

[2] أبو حمد رضا صاحب :"المالية العامة"، مصدر سابق ،ص309

[3] العبيدي سعيد علي :" اقتصاديات المالية العامة "، مصدر سابق ، ص 177-178

المزيد من الارتفاع في الأسعار بسبب زيادة الطلب على السلع والخدمات لتوقع المستهلكين ارتفاعات اكبر بالأسعار في المستقبل . أما من جهة المنتجين فانهم يقومون بتخفيض إنتاجهم السلعي أملا في تحقيق أرباحا اكبر في المستقبل ، وكل هذا يؤدي إلى المزيد من الارتفاع بالأسعار وتدهور مستمر في قيمة النقود.

2. يضر ارتفاع الأسعار بأصحاب الدخول الثابتة (الفوائد والإيجارات)، وأصحاب الدخول التي تتغير ببطء (الرواتب والأجور) ، وعلى العكس من ذلك ينتفع أصحاب الدخول المرنة (الأرباح) من ارتفاع الأسعار ، وينجم عن ذلك ان التضخم يؤدي إلى نوع من إعادة توزيع الدخل القومي لمصلحة أصحاب الدخول المرنة ، وهذا يعني ان التضخم يزيد من حدة التفاوت بين الطبقات.
3. يؤثر التضخم بشكل سلبي على الادخار ، اذ ان ارتفاع الأسعار وتدهور قيمة النقود يجعل الأفراد يميلون إلى تفضيل اقتناء السلع على الاحتفاظ بالنقود مما يؤدي إلى زيادة الاستهلاك على حساب المدخرات السابقة والحالية.
4. يؤدي التضخم إلى عجز في ميزان المدفوعات ،لان ارتفاع الأسعار يقلل من الصادرات حيث تصبح السلع المحلية مرتفعة السعر بالقياس إلى أسعار السلع الأجنبية ، مما يقلل من فرص التسويق الخارجي او التصدير ، كذلك تزداد الاستيرادات لان السلع الأجنبية تبدو رخيصة مقارنة بالسلع المحلية ([1]).

(ثانيا): موقف الفكر المالي الحديث من الإصدار النقدي

يرى الفكر المالي الحديث إمكانية لجوء الدولة إلى هذه الوسيلة للتمويل في حالة وجود موارد اقتصادية عاطلة بشرية كانت ام مادية على انه من الضروري التمييز بين حالة الدول المتقدمة والدول النامية في اعتمادها أسلوب الإصدار النقدي المذكور.

ففي حالة الدول المتقدمة يكون جهازها الإنتاجي عالي المرونة ومتكامل ، فان أي زيادة في الطلب تنعكس على شكل زيادة مستمرة في الإنتاج إلى ان يصل الإنتاج إلى حالة الاستخدام الأمثل ، ففي هذه الدول وبمثل هذه الحالة يفضل اللجوء إلى هذه الطريقة للتمويل إلى ان يصل الاقتصاد إلى حالة الاستخدام الكامل أو التام ، اذ يترتب عليها زيادة الطلب على أموال الاستهلاك وأموال الاستثمار ، ومن ثم ارتفاع حجم التشغيل والإنتاج الكلي نتيجة انتقال الجزء الذي كان معطلا من الجهاز الإنتاجي إلى حالة التشغيل .

أما في حالة الدول النامية فإنها تتميز بانها تمتلك جهاز إنتاجي غير مرن وغير متكامل ، فاذا لجأت هذه الدول إلى الإصدار النقدي فانه يتعين عليها ان تحذر من اللجوء إلى هذه الوسيلة لتمويل عجز موازنتها لان عملية الإصدار النقدي الجديد عادة ما يتمخض عنه أثارا سلبية على مسيرتها التنموية لاسيما من خلال ارتفاع تكاليف المشروعات التنموية والأضرار بميزان المدفوعات وتحميل أصحاب الدخول الثابتة (الرواتب والأجور) أعباء متزايدة([2]) ، كما ان لجوء الدول النامية إلى الإصدار النقدي الجديد ينعكس تأثيره على الارتفاع في المستوى العام للأسعار وانخفاض في قيمة النقود وهذا ما يدعى بالتضخم الاقتصادي.

فاذا كانت الدول النامية مجبرة على اللجوء إلى وسيلة الإصدار النقدي الجديد في تمويل عملية التنمية الاقتصادية فان ذلك يتطلب شرطين أساسيين هما:-

[1] النقاش غازي عبد الرزاق : "المالية العامة"، تحليل أسس الاقتصاديات المالية ،عمان ، الأردن 1997 ص 54

[2] أبو حمد رضا صاحب:" المالية العامة "، مصدر سابق ، ص 310

1. ان يتم تخصيص الإصدار النقدي الجديد لأجل إقامة مشاريع استثمارية تؤدي إلى التوسع في إنتاج السلع الاستهلاكية وكذلك لتمويل المشاريع الاقتصادية ذات المردود السريع .
2. ان يكون الإصدار النقدي الجديد على شكل دفعات وليس على شكل دفعة واحدة بفترات متباعدة نسبيا.

ان استفادة الدول النامية من استخدام هذه الوسيلة يقتصر على مواجهة النفقات المترتبة على العملة المحلية ، وتستطيع الدولة ان تقوم بالإصدار النقدي الجديد ضمن الشرطين أعلاه ، وتستخدم ذلك لشراء جزء من المحصول الرئيس ثم تصديره إلى الخارج وشراء ما يلزم لإقامة الاستثمارات الجديدة بحصيلة هذه الصادرات المحلية([1]).

وبشكل عام ان اللجوء إلى هذه الطريقة في تمويل النفقات العامة يجب ان تأخذ بنظر الاعتبار الأمور الآتية :-

1) مدى مرونة الجهاز الإنتاجي وقدرته في الاستجابة للمتغيرات التي تحصل في الطلب.
2) استخدام هذا الأسلوب في تمويل النفقات الاستثمارية لا سيما في المشاريع الإنتاجية ذات العائد المرتفع والتي تتحقق خلال فترة قصيرة ، لكي يمكن كبح جماح الأثر التضخمي الذي يحدثه التدفق النقدي اللازم لإنشاء المشروع ، اي ان الإنتاج الجديد يساهم في إشباع الطلب المتولد من التدفقات النقدية في فترة إنشاء المشروع.
3) ضرورة دراسة مرونة الطلب الدخلية للسلع المختلفة ومعرفة السلع التي يزداد الطلب عليها عند زيادة الدخول، ومن ثم العمل على إنشاء المشاريع التي تنتج هذه السلع.

[1] طاقة محمد ، العزاوي هدى :"اقتصاديات المالية العامة"، مصدر سابق ، ص 161-162

أسئلة الفصل

1. ما هو مفهوم القرض العام وماهي اهم خصائصه ؟
2. وضح اهم أنواع القروض العامة؟
3. ماهي الطبيعة القانونية والاقتصادية للقرض العام ؟
4. ماهي شروط القرض العام ؟
5. ماهي اهم المزايا والضمانات الممنوحة للمكتتبين في القرض العام ؟
6. ماهي أشكال سندات القرض العام ؟
7. ماهي اهم طرق إصدار القرض العام ؟
8. وضح اهم طرق تسديد القرض العام (استهلاكه)؟
9. ماهي طرق تغطية استهلاك القرض العام ؟
10. ماهي الآثار الاقتصادية المترتبة على القرض العام لمرحلة إصدار القرض العام (مرحلة الإقراض)؟
11. ماهي الآثار الاقتصادية المترتبة على القرض العام لمرحلة الإنفاق ؟
12. ماهي الآثار الاقتصادية المترتبة على القرض العام في مرحلة التسديد ؟
13. ما المقصود بالإصدار النقدي الجديد؟
14. ما هو مفهوم التضخم المالي أو التضخم الاقتصادي ؟
15. اذكر النظريات التي حددت موقفها المالي من الإصدار النقدي الجديد؟ مع ذكر مبررات كل نظرية من موقفها؟

❺❺❺❺❺❺❺❺❺❺

الفصل السادس

الموازنة العامة

الأهداف التعليمية:

بعد الاطلاع على هذا الفصل يستطيع القارئ أن يتعرف على المواضيع الأتية:

- **نشأة الموازنة العامة**
- **تطور الموازنة العامة للدولة (أساليب إعداد الموازنة)**
- **مفهوم الموازنة العامة**
- **الطبيعة المالية والقانونية للموازنة العامة**
- **أهمية الموازنة العامة ودورها في المالية العامة**
- **دور الموازنة العامة في مالية الدولة**
- **المبادئ العامة للموازنة**
- **مراحل دورة الموازنة العامة**

الفصل السادس

الموازنة العامة

Public Budget

يجري عادة تطبيق وظيفة التخطيط للمستقبل من قبل الدولة بشكل متوازي مع زيادة حجم وأهمية الملكية العامة لمختلف القطاعات الاقتصادية في اغلب دول العالم ، فكلما ازدادت مسؤوليات الدولة وتوسعت تجاه مجتمعها وتشعبت اختصاصاتها كلما يتعين عليها أن تقوم بالإنفاق على المرافق والخدمات العامة. ويتعين على الدولة في الوقت نفسه أن تمتلك من الإيرادات بما يكفي لمقابلة تلك النفقات. وهذا يستلزم دراسة الموازنة العامة للدولة بوصفها أداة تقليدية تستخدم في القياس المحاسبي، إذ أنها تعتبر سجل للنفقات والإيرادات العامة.

الأمر الذي جعل من الموازنة العامة أداة من أدوات الرقابة على كل من النفقات العامة والإيرادات العامة بما تحدده من تقديرات للإيرادات والاعتمادات المخصصة للنفقات ، ولكي تتحقق الرقابة على دقة تنفيذ الموازنة العامة لابد من تسجيل النفقات الفعلية والإيرادات أولا بأول ، ومقارنة ذلك بالتقديرات المخططة والمعتمدة في الموازنة العامة للدولة ، كذلك لابد من ضمان دقة وأمانة تلك القيود لتحقيق هذا الغرض ، بالإضافة إلى استخراج الحساب الختامي عن السنة المالية الذي يبين بالتفصيل النفقات الفعلية خلال السنة المالية مقارنة بأرقام الموازنة المحددة مسبقا. يتناول هذا الفصل المواضيع الآتية:-

- ❖ نشأة الموازنة العامة
- ❖ تطور الموازنة العامة للدولة (أساليب إعداد الموازنة)
- ❖ مفهوم الموازنة العامة
- ❖ الطبيعة المالية والقانونية للموازنة العامة
- ❖ أهمية الموازنة العامة ودورها في المالية العامة
- ❖ دور الموازنة العامة في مالية الدولة
- ❖ المبادئ العامة للموازنة
- ❖ مراحل دورة الموازنة العامة

أولا: نشأة الموازنة العامة Establishment of Public Budget

مرت الموازنة العامة التي نعرفها في الوقت الحاضر بتطورات مختلفة ،فكانت الامم والحضارات القديمة وفي العصور الوسطى تقوم بجباية الأموال وتنفقها ، دون ان تتبع أسس وقواعد لها كما هو في الوقت الحاضر.

وقد بدأت عملية ضبط اجزاء الموازنة العامة وهي الايرادات والنفقات في بريطانيا سنة 1733،اذ بدأ البرلمان البريطاني يراقب السلطة التنفيذية في جباية الضرائب ،ويطلب منها ان تحصل على اعتماد مسبق للإيرادات ،دون ان يتدخل في عملية الانفاق العام ،وقد ظل هذا الحال لمدة طويلة من الزمن امتدت الى مائة عام ،ثم بدأ البرلمان يطلب من السلطة التنفيذية ان تحصل منه على اعتماد للنفقات العامة

،واصبح يراقب ويحاسب على انفاق المال العام، وامتد العمل بهذا المبدأ مدة طويلة من الزمن ان اصبح البرلمان يعتمد الايرادات العامة والنفقات العامة مجتمعة وبشكل دوري، ومن هنا ظهر الشكل العلمي والاكاديمي والعملي للموازنة العامة المطبقة في وقتنا الحاضر والتي يطلق عليها بالموازنة التقليدية.

ثم اعتمدت فرنسا الموازنة بعد بريطانيا وذلك عام 1820 ثم طبقتها روسيا القيصرية عام 1836،اما مصر فقد طبقتها عام 1880، اما بالنسبة الى الولايات المتحدة الامريكية فقد طبقتها عام 1921، ومن ثم بدأ استخدامها في جميع دول العالم[1].

ثانيا: تطور الموازنة العامة للدولة (أساليب إعداد الموازنة)

Development of the Public Budget

- **الأسلوب التقليدي (موازنة البنود) Traditional Method (Budget Items)**

اهتم هذا الأسلوب بالجانب الرقابي ، ففي ظل هذه الموازنة يتم التركيز على الاعتمادات بحيث تأتي الموازنة في شكل اعتمادات وبنود و يتم التأكد من قبل أجهزة الرقابة المالية من أن الصرف يتم في حدود الاعتمادات المدرجة وفي الأغراض المخصصة لها . وأن إجراءات الصرف تتم بصورة سليمة وقانونية، اهتم هذا الأسلوب بالجانب الرقابي أكثر من الاهتمام بالخدمات نفسها والتي تم الإنفاق من أجلها . حيث أن التبويب على أساس نوع المصروف لا يوضح ما إذا كانت المصروفات قد حققت الهدف من إنفاقها أم أنها مجرد مصروفات تم سدادها وانتهى الأمر.

- **موازنة البرامج والأداء Programs and Performance Budget**

لتلافي أوجه القصور في موازنة البنود تم استحداث هذه الموازنة والتي تقوم على الاهتمام والتركيز على الإنجازات التي تتم إذ أن الموازنة تعتمد لتحقيق أهداف معينة وليس لمجرد شراء سلع وخدمات. ومن ثم فموازنة البرامج والأداء تهتم بطبيعة أنشطة وأعمال الأجهزة الحكومية أكثر من اهتمامها بموضوع الإنفاق. وتلقي الضوء على العمل الذي تم أو الخدمة التي أنجزت للتأكد من أن النتائج التي تحققت توازي ما كان مخططا له. وهل تكاليف الخدمة أو العمل مناسبة أو مرتفعة ؟ وهذا الأسلوب يؤدي إلى رفع مستوى الأداء وترشيد الإنفاق والحيلولة دون الإسراف وتقييم النتائج من خلال مقارنتها بالخطط.

- **موازنة التخطيط والبرمجة Planning and Programming Budget**

ظهر هذا الأسلوب نتيجة الحاجة إلى ربط البرامج الحكومية بالخطة العامة للدولة. فهذه الموازنة تهدف إلى الربط بين الاعتمادات وبين تحقيق الأهداف المخططة و هي تعتبر وسيلة لاتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البديلة والمتنافسة لتحقيق أهداف معينة . وهكذا تعطي لوظيفة التخطيط الأولوية على كل من وظيفة الرقابة على الصرف أو إدارة النشاط الحكومي من خلال البرامج. وبذلك فهي تجمع بين الأبعاد الثلاثة للموازنة(تخطيط، تنفيذ، رقابة) ، أول من قام بتطبيق موازنة التخطيط والبرمجة هي الولايات المتحدة الأمريكية في بداية الستينيات، بهدف معالجة المشاكل التي تواجه عملية إعداد و تنفيذ الموازنة، وكان الهدف الأساس منها هو تقديم أسلوب منظم لـتحديد([2]):

1 الأهداف الاستراتيجية للموازنة حسب الوقت اللازم لتنفيذها.
2 تحديد مراحل العمل لكل هدف استراتيجي.
3 تحديد أو برمجة المستلزمات المطلوبة لأداء العمل.

[1] - الحاج طارق ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 148 – 149 .
[2] الدوري مؤيد عبد الرحمن ، الجنابي طاهر موسى ، إدارة الموازنات العامة، بغداد ؟؟؟؟

4 تحديد أو برمجة الكلفة المالية للوقت المطلوب لأداء كل مرحلة من مراحل العمل.
5 تحديد أو برمجة الكلفة المالية لكل المستلزمات المطلوبة لأداء العمل.

- **الموازنة على الأساس الصفري (موازنة قاعدة الصفر) Zero Base Budget**

نتيجة لأن أسلوب موازنة التخطيط والبرمجة قد واجه بعض الصعوبات عند التنفيذ نظرا لعدم اهتمامه بتحديد الأولويات بين البرامج الجديدة ولا يهتم بتقييم البرامج الحالية ، ظهر اتجاه حديث في إعداد الموازنة يركز على كيفية تحقيق الأهداف وتوفير وسائل تقييم أثار مستويات التمويل . ويمكن تعريف نظام موازنة قاعدة الصفر بأنه أسلوب عمل إداري منظم يضمن الأخذ في الاعتبار جميع الأنشطة والبرامج المتوقعة و يسعى إلى تحقيق الأهداف المرسومة لكل مستوى إداري مع إيجاد الخطط البديلة لتنفيذ تلك الأهداف وتقديم المقترحات المختلفة بهدف ترشيد توزيع الموارد وترشيد الإنفاق العام بما يحقق أفضل النتائج([1]).

ثالثا: مفهوم الموازنة العامة Concept of the Public Budget

يقصد بالموازنة العامة بأنها (خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وايراداتها خلال مدة قادمة غالبا ما تكون سنة واحدة وسيتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية)ويتضح من هذا التعريف ان الموازنة العامة ليست اداة محاسبية لبيان النفقات والايرادات العامة فحسب وانما هي وسيلة من وسائل الدولة تستخدمها في تحقيق اهدافها في مقدمتها الاستقرار السياسي والاقتصادي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلد، ويمكن ان نستخلص من التعريف اعلاه وجود السمات الأتية:-

1. الموازنة العامة توقع: إذ تمثل الموازنة العامة أرقاما متوقعة لحجم النفقات التي سوف تنفقها الدولة، وحجم الايرادات التي تتوقع الحصول عليها خلال مدة زمنية تقدر غالبا بسنة واحدة.
2. الموازنة العامة إجازة من السلطة التشريعية: اذ لا توضع الموازنة العامة موضع التطبيق ما لم توافق عليها السلطة التشريعية في الدولة، وتكون الموافقة على شكل قانون يخول السلطة التنفيذية تطبيق الموازنة العامة والعمل بموجبها ، وللسلطة التشريعية حق مراقبة السلطة التنفيذية في هذا المجال.
3. الموازنة العامة ذات صفة دورية :أي انها تعد كل سنة ،أذ أن الاذن بتنفيذها محدد زمنيا بسنة واحدة ينتهي بانتهائها.
4. الموازنة العامة تحدد في ضوء الاهداف الاقتصادية والاجتماعية: حيث لم تعد للموازنة أهدافا مالية فقط تتمثل بالموازنة بين النفقات والايرادات ،بل اصبحت اداة من ادوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تستخدمها الدولة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية[(2)].

رابعا: الطبيعة المالية والقانونية للموازنة العامة

Legal and Financial Nature of the Public Budget

لا يكفي التعرف على موازنة الدولة لتحديد دورها في النشاط الاقتصادي، ذلك أن الموازنة العامة عمل تؤديه السلطة التنفيذية اعدادا وتنفيذا من خلال هيئاتها العامة ،وبذلك فأن هذا العمل محتوى مالي

[1] www ar.wikipedia.org.
[2] - العبيدي سعيد علي ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 186 – 187 .

تتبناه السلطة التنفيذية لأنه يصدر بقانون يعرف بقانون الموازنة العامة لذلك يجب الالمام بهذا القانون ودراسته لغرض التعرف على الطبيعة المالية والقانونية للموازنة العامة :-

1- الطبيعة المالية للموازنة العامة Financial Nature of the Public Budget

يتضح جليا من خلال تعريف الموازنة العامة انها تقديرات للإيرادات والنفقات العامة ، ونقطة الارتكاز هو تحديد حجم الخدمات العامة التي تتولى الدولة القيام بها اثناء المدة التي تغطيها الموازنة ،ثم تقدير النفقات العامة اللازمة لتغذية الخدمات ومن ثم تقدير الايرادات التي تغطي هذه النفقات ، ويعكس هذا التقدير عملا تحليلا اي تحليل الانفاق العام والايراد العام على مكونات كل منهما، ومن ثم اختيار المكونات الاكثر ملائمة لكلا الجانبين بشكل يتماشى والخطوط الرئيسة للسياسة المالية وتتعين التقديرات المذكورة في صورة جدول يبين المحتوى المالي للموازنة حيث يضم تقدير النفقات العامة مع تقسيمها على انواع الانفاق[1] ، وكذلك تقدير الايراد العام مع تقسيمه بين انواع الايراد العام .

أن الموازنة تمثل حالة تنبؤ تنطوي على بعد زمني يمتد لفترة قادمة هي في الغالب سنة، وليس بالضرورة ان تكون هذه السنة هي سنة تقويمية، وإنما قد يتحدد بدئها وانتهائها بتاريخ يختلف عن ذلك، بل وقد تكون لفترة أطول من السنة ، حيث تغطي مدة سنتين ، وفقا لظروف الدولة.

2- الطبيعة القانونية للموازنة العامة Legal Nature of the Public Budget

بعد ان تتولى السلطة التنفيذية تحضير الموازنة اي تقدير النفقات والايرادات في صورة وثيقة واحدة تعرضها على السلطة التشريعية لاعتمادها ، وعند موافقتها على محتوياتها يصدر بها قانون يعرف بمصطلح (قانون اعتماد الموازنة) وهذا يعني ان التحضير وحده لا يكفي ليحول الموازنة العامة الى تقديرات قابلة للتنفيذ بل يجب ان تتوج تلك الاجراءات في اجازة من السلطة التشريعية وهذا واضح من تعريف الموازنة العامة من انها تقدير وتصديق، فاذا كانت السلطة التنفيذية هي المختصة بالتقديرات ، فالسلطة التشريعية هي المختصة بالإجازة والتصديق ، واذا اقترن شرط الموازنة بإجازة السلطات التشريعية او اعتمادها تصبح قانونا واجب التنفيذ[2].

خامسا: أهمية الموازنة العامة ودورها في المالية العامة

ازدادت أهمية الموازنة العامة بشكل كبير وواسع بحيث شملت أبعادا سياسية واقتصادية واجتماعية في الدول على الرغم من اختلاف أنظمتها السياسية ، ومن النتائج التي ترتبت على زيادة هذه الاهمية أن تغير وتطور دور الموازنة في المالية الحديثة عما كان علية سائدا عند مفكري المالية التقليدية ، وسوف نحلل هذه المواضيع تباعا وكما يلي :-

1- أهمية الموازنة السياسية The Importance of the Political Budget

أن اعتماد الموازنة من قبل البرلمان ، يعني ذلك مناقشة البرنامج السياسي للحكومة ، وأن حاجة السلطة التنفيذية لمصادقة البرلمان يعني تمتع الشعب بحرياته الدستورية وحقوقه الديمقراطية ، كما أن الموازنة بما تتضمن من مؤشرات إنفاقية وإيرادية تكشف عن السياسة العامة للدولة اتجاه المجتمع.

1- ذنيبات محمد جمال، المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 271 .
2- أبو حمد رضا صاحب ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 324 .

ويستطيع البرلمان أثناء مناقشة الموازنة العامة فرض رقابة على اعمال السلطة التنفيذية ، كذلك يستطيع عن طريق رفض اعتماد معين في مشروع الحكومة إجبارها على العدول عن سياسة اقتصادية أو اجتماعية معينة أو حملها على تنفيذ برنامج معين[1] .

2- أهمية الموازنة الاقتصادية The Importance of the Economic Budget

تلعب الموازنة العامة دورا فعالا في تحقيق التوازن الاقتصادي من خلال استخدامه السياسة الانفاقية والايرادية ، ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لتعمل على زيادة الطلب عن طريق زيادة النفقات وتخفيض الضرائب لرفع القوة الشرائية لدى الافراد مما يؤدي الى زيادة الطلب الخاص ، فضلا عن الطلب الحكومي وبذلك يتخلص الاقتصاد من أزمته ويدخل مرحلة الانتعاش الاقتصادي[2] .

أما في حالة التضخم وعندما يكون الطلب اكبر من العرض فتقوم الدولة بتخفيض نفقاتها وزيادة نسبة الضرائب بهدف امتصاص القوة الشرائية الفائضة في السوق عندها ينخفض الطلب بشقيه العام والخاص مما يؤدي الى تخفيض الارتفاع بالأسعار .

كما تعكس الموازنة العامة فلسفة النظام وذلك من خلال نفقاتها وايراداتها فاتساع نفقات القطاع العام يشير الى توسع دور الدولة في الاقتصاد ، وأن ازدياد نسبة مساهمة هذا القطاع في الايرادات العامة يعكس توجه الدولة نحو اتباع سياسة الاقتصاد الموجه.

اما اذا كان دور الدولة في الاقتصاد محدودا وكانت نسبة مساهمة الضرائب كبيرة في الايرادات العامة فهذا يشير الى دور القطاع الخاص بالاقتصاد وتوجه الدولة نحو سياسة اقتصاد السوق.

3- أهمية الموازنة الاجتماعية Social Budget

أن الاهمية الاجتماعية للموازنة تتعلق بمفاهيم العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات والرفاه الاجتماعي[3] ، حيث تعكس الاهداف التي تضعها وتنفذها الحكومة في مجال الرفاه الاجتماعي ومدى اهتمامها بالارتقاء بالخدمات التعليمية وتقديم التعليم المجاني بمختلف مراحله وتطور الخدمات الصحية وتوفير خدمات الماء والكهرباء وغيرها من الخدمات ، اما في مجال اعادة توزيع الدخل القومي فأن السياسة الضريبية تكشف فيما اذا كانت الحكومة تسعى لتقليل الفوارق بين دخول الافراد وذلك من خلال الضرائب التصاعدية وتحقيق العدالة الاجتماعية .

سادسا: دور الموازنة العامة في مالية الدولة

من النتائج التي تترتب على التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي حدثت هي تعديلات اساسية وعميقة وجذرية في فكر الموازنة والدور المطروح على مالية الدولة ويتحدد هذا الدور بمفهومين هما :-

أ- دور الموازنة العامة في ظل النظرية التقليدية

حيث تميزت النظرية التقليدية كمرحلة من مراحل التطور الاقتصادي والاجتماعي بالدعوة الى عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الا في اضيق الحدود ، وذلك تأثرا بمذهب الحرية الفردية الذي ازدهر في ظل نظام الاقتصاد الحر ولذلك تغلب على فكر هذه النظرية نوعا من الحيادية الاقتصادية ، وقد تبلور هذا الحياد في مجموعة من الآراء التي كانت تعتقد بما يلي :-

1- عبد الباقي احمد، ميزانية الدولة العراقية وتحضيرها وتحليلها، مطبعة دار الكتاب العربي، القاهرة، 1947، ص 8 .
2- العربي علي ، عساف عبد المعطي ، دور الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية ، عمان ، 1986 ، ص 49 .
3- عواضة حسن ، المالية العامة دراسة مقارنة ، ط6 ، بيروت ، 1983 ، ص 53 .

(1) أن افضل الموازنات هي أقلها نفقات.
(2) أن توازن كل من الايرادات والنفقات أمر يفرض ضرورته في الموازنة السنوية (التوازن السنوي) ، وهذه أحد اسباب رفض التقليديين فكرة العجز في موازنة الدولة.

ب- دور الموازنة العامة في المالية الحديثة

اصبح دور الدولة في ظل المالية الحديثة واضحا حيث ازداد تدخلها في جميع نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، واصبحت الموازنة اداة رئيسة من ادوات السياسة المالية التي تستخدمها الدولة لتحقيق اهداف السياسة الاقتصادية بالمعنى الواسع الذي طبق بالاقتصادات الرأسمالية المتقدمة ، واصبحت جزءا مكملا ومتداخلا من الخطة المالية العامة للدولة ، لذلك فقد اندثرت الآراء التي نادت بها النظرية التقليدية نتيجة تغير الظروف التي احاطت بمالية الدولة ، حيث ازدادت نفقات الدولة بشكل مستمر نتيجة زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ، ولم يعد الحفاظ على توازن جانبي الايرادات والنفقات في الموازنة السنوية امرا مهما ، وانما اصبح التوازن الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي ككل (التوازن العام)هو الذي يستأثر باهتمام السلطة وليس التوازن المالي والحسابي للموازنة ، ولم يعد التوازن السنوي أمرا تلتزم الدولة بتنفيذه حرفيا ذلك ان المالية العامة الحديثة قد وجهت اهتمامها نحو التوازن الدوري.

سابعا: المبادئ العامة للموازنة The General Principles of the Budget

حددت النظرية التقليدية في المالية العامة للموازنة العامة عددا من المبادئ (القواعد)تهدف من ورائها وضع نشاط السلطة التنفيذية تحت رقابة السلطة التشريعية ، سواء كان ذلك عند اعتمادها للإيرادات العامة والنفقات العامة او الرقابة عند تنفيذ الموازنة العامة.

ونتيجة لتطور مفهوم المالية العامة بسبب تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لاسيما بعد الازمة الاقتصادية العالمية التي اعقبت الحرب العالمية الثانية ، فقد كثر الجدل بين فقهاء المالية العامة حول استمرار هذه المبادئ او الغائها ، الا أن دور المبادئ هذه في الجوانب السياسية والفنية جعلها تصمد سواء على صعيد الدولة او على صعيد المؤسسات الدولية ، وقد حافظت على اهميتها وضرورتها للإدارة المالية السليمة ، بالرغم من تطور هذه المبادئ او القواعد التقليدية من حيث عددها واهميتها النسبية تبعا للمستجدات والمتغيرات[1] .

أن مبادئ الموازنة العامة هي قواعد نظرية كما وصفها فقهاء المالية العامة وكتابها فمنهم من بالغ بقيمتها وزاد من عددها ومنهم من قسمها من حيث الاهمية الى مبادئ اساسية واخرى ثانوية ، وتختلف قيمة هذه المبادئ في الزمان والمكان وفق التشريع الوضعي للدولة .

وقد ارتبطت هذه المبادئ بالمفهوم الكلاسيكي للموازنة العامة الذي كان سائدا لغاية ازمة الكساد الكبير في أوائل الثلاثينيات من القرن الماضي ، الا ان مع تطور مفهوم المالية العامة فقد تطورت مبادئ الموازنة العامة واصبح لها العديد من الاستثناءات .

وفيما يلي أهم المبادئ الاساسية لأعداد الموازنة العامة للدولة :-

1- مبدأ وحدة الموازنة Unity of the Budget

[1]- الخطيب خالد شحادة ، شامية احمد زهير ، أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر ، ط4 ، عمان 2012 ، ص 277 .

يعني مبدأ وحدة الموازنة ان ترد نفقات الدولة وايراداتها ضمن صك واحد أو وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها ، فلا تنظم الدولة سوى موازنة واحدة تتضمن مختلف اوجه النفقات والايرادات مهما اختلفت مصادرها ومهما تعددت المؤسسات والهيئات العامة التي يتطلبها تنظيم الدولة الإداري.

وينتج عن هذا المبدأ ان تعرض الموازنة على السلطة التشريعية بصك واحد ينظم مختلف اوجه انشطة وفعاليات الدولة المالية ولا فرق بين ان يتم عرض هذا الصك دفعة واحدة او على مراحل متتالية.

فمبدأ وحدة الموازنة بمفهومه الحديث يسمح بتسجيل مختلف انواع النفقات والايرادات دون سهو او غموض.

وهنالك عدد من الخصائص التي يتصف بها هذا المبدأ وهي :-

(1) يتصف بالوضوح والسهولة لغرض الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة.
(2) سهولة تحديد نسبة الإيرادات والنفقات العامة الى مجموع الدخل القومي بوجود ارقامها في صك واحد للموازنة العامة.
(3) يساعد السلطة التشريعية على فرض رقابتها على تخصيص نفقاتها العامة والكشف عن اساءة استعمال النفقات العامة .
(4) يساعد على إيجاد نظام محاسبي موحد لحسابات الحكومة وادارتها المختلفة.

هنالك بعض الاستثناءات لمبدأ وحدة الموازنة اهمها :-

(1) الموازنة الملحقة :- وهي موازنة منفصلة عن الموازنة العامة للدولة وتتضمن ايرادات ونفقات بعض الادارات والهيئات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة ، كما تسري على هذه الموازنة القواعد العامة التي تحكم الموازنة العامة للدولة.
(2) الموازنة الاستثنائية :- التي هي موازنة منفصلة عن موازنة الدولة ، وتعد لأغراض مؤقتة او غير عادية وبموارد استثنائية وتنظم هذه الموازنة الى جانب الموازنة العامة لكونها تتضمن (نفقات استثنائية ، مشاريع كبرى ، مشاريع عمرانية ، إيرادات استثنائية ، قروض) اذ لو ادرجت هذه النفقات والايرادات الاستثنائية ضمن الموازنة العامة لأدى الامر لعدم صحة المقارنة التي يمكن أن تجري بين الموازنات للأعوام المختلفة .
(3) حسابات الخزينة خارج الموازنة :- وهي حسابات ليس لها علاقة مباشرة بإيرادات ونفقات الموازنة ، وتشرف عليها الخزينة العامة للدولة ، فقد تتلقى الدولة بعض المبالغ التي لا تلبث ان تعيدها بعد مدة لأصحابها كتأمين المناقصات التي ترد لأصحابها بعد انقضاء سببها ، وبذلك لا يمكن احتسابها كإيرادات للموازنة العامة ، فهذه الاموال التي تدخل الخزينة وتخرج منها لا تذكر عادة في موازنة الدولة ، بل ترد في حسابات خارج الموازنة ولذلك عدت هذه كاستثناءات من مبدأ وحدة الموازنة ، وتقسم هذه الحسابات الى ثلاثة انواع هي :
(4) حسابات الأمانات : حيث تقبل الجهات المشمولة بأحكام النظام المحاسبي للهيئات العامة ذات الطابع الإداري الامانات والودائع المختلفة .
(5) حسابات السلف : وهي حسابات تسجل فيها السلف الدائمة او المؤقتة الممنوحة من اموال الخزينة الجاهزة ويتم منحها بقرار من وزير المالية لأهداف معينة وبشروط خاصة .

(6) حسابات حركة النقود : وهي كافة العمليات المتعلقة بالمبالغ المرسلة او المأخوذة ن الادارة المركزية الى المحافظات او من محافظة الى اخرى او من منطقة الى مركز المحافظة التي تتبع لها [1] .

2- سنوية الموازنة Annual Budget

يقصد بمبدأ سنوية الموازنة ان يتم تقدير الايرادات والنفقات بصورة دورية ولمدة سنة واحدة ، ويكون لكل سنة فأن ذلك يؤدي الى موازنة مستقلة بنفقاتها وايراداتها عن موازنة السنة السابقة وعن موازنة السنة اللاحقة ، ومن مقتضيات هذا المبدأ هو ان تتولى السلطة التنفيذية انفاق ما مدرج من اعتمادات في الموازنة وتحصيل الايرادات الواردة فيها خلال مدة تنفيذها وهي مدة سنة الموازنة ، وليس هنالك أي صعوبة في حالة ما اذا احدثت تصرفات مالية موجبة كالدفع الفعلي للنفقة العامة خلال السنة المالية ، ولا بالنسبة للإيرادات التي تمت الواقعة المنشأة لها وتم التحصيل الفعلي لها خلال هذه السنه ، ذلك لان هذه النفقات والايرادات تتم اضافتها الى حسابات هذه السنة ، اما اذا لم يتم ذلك حيث لم تدفع النفقات ولم يتم تحصيل الايرادات خلال مدة السنة ، فعندئذ لا تضاف الى حساب السنة محل البحث ، وتنشأ المشكلة عندما يتم التزام بذمة الحكومة بدفع مبلغ خلال السنة المالية نفسها ، الا ان الدفع الفعلي لمثل هذا المبلغ يتم بعد ان تكون السنة قد انتهت او ان ينشأ حق الحكومة في تحصيل مبلغ ما خلال السنة نفسها ولا يتحقق التحصيل الفعلي لها الا بعد انتهاء السنة ، والواقع ان مثل هذه المشكلة يختلف حلها من دولة لأخرى حسب التشريعات السارية في الدولة المعنية ، لذا لابد ان نفرق بين طريقة الاساس النقدي واساس الاستحقاق ، ففي الطريقة الاولى ينظر الى الموازنة على انها حساب للخزانة حيث تغلب عليها وجهة النظر المالية ، ويكون حساب السنة المالية الختامي على اساس ما انفق وما تم تحصيله فعلا خلال هذه السنة بغض النظر عن تاريخ نشوء التزام الدولة بالدفع او تاريخ نشوء حقها في التحصيل .

أما الطريقة الثانية فيتم حساب السنة المالية الختامي 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 مدار البحث.

عندئذ ينظر إلى الموازنة على أنها بمثابة حساب للإدارة يغلب عليه الطابع القانوني ، حيث تصور المركز المالي للدولة ، لا من حيث المبالغ التي تم انفاقها ودفعت فعلا والتي تم تحصيلها فعلا ، وانما من حيث الالتزامات والحقوق التي ترتبت على الدولة او لصالحها خلال السنة المالية بغض النظر عن تاريخ الدفع او التحصيل الفعلي ، ويترتب على الأخذ بهذه الطريقة ان تكون هنالك مدة إضافية تضاف إلى السنة التي يجري خلالها تسوية الالتزامات التي نشأت بذمة الدولة أثناء هذه السنة ، ويطلق على السنة والفترة الاضافية (مدة التسوية)، وقد يحدد القانون هذه المدة بمدة زمنية 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 تترك فيها حسابات السنة المالية دون قفل بعد انتهاءها[2] .

---

[1]- الخطيب خالد شحادة ، شامية احمد زهير ، اسس المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 279 – 280 .

1 – الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 112 – 114 .

3- **مبدأ عمومية أو شمولية الموازنة** Generality and Universality of the Budget

تعني هذه القاعدة أن تكون الموازنة العامة شاملة لجميع نفقات وايرادات الدولة ، وعدم اجراء مقاصة بين نفقات وايرادات الادارات الحكومية ، بل تظهر كل الايرادات والنفقات في الموازنة العامة مما يتيح رقابة افضل على الاداء المالي للحكومة ، وكذلك تعني هذه القاعدة عدم تخصيص ايراد معين لوجه من وجوه الانفاق بل يجب جمع الايرادات في بودقة واحدة ثم تستخدم لتمويل اوجه الانفاق العام المختلفة ، ومن مزايا هذا المبدأ او القاعدة هو اظهار حقيقة الاوضاع المالية وبالتالي مساعدة السلطة المالية على متابعة تنفيذ الموازنة العامة بدقة ، وكذلك تمكن السلطة التشريعية من الرقابة وتسهل عملية الدراسة التفصيلية للموازنة بجانبيها الانفاقي والإيرادي ومن ثم المصادقة عليها ، وكذلك من مزايا هذا المبدأ هو انها تحول دون الاسراف في النفقات التي ترافق عادة طريقة الناتج الصافي (عملية المقاصة في الايرادات والنفقات)، أما الاستثناءات في هذا المبدأ فهي قليلة جدا وهي حالات استثنائية وتعني الاخذ بطريقة المقاصة او الناتج الصافي ومنها بعض ايرادات موازنات الدولة الاتحادية مثل الولايات المتحدة الامريكية ، وسويسرا حيث تقيد الايرادات التي تدفعها الولايات في الموازنة الاتحادية صافية بعد تنزيل نفقات جبايتها ، ومن الاستثناءات كذلك حسابات الحقوق مع الحكومات الاجنبية وحسابات القروض الخارجية .

وفي الحقيقة توجد قاعدتان الى جانب هذه القاعدة تحققان ذات المضمون التي يستهدفها مبدأ العمومية في احكام السلطة التشريعية على النشاط المالي للدولة وهما :

أ- قاعدة عدم تخصيص الإيرادات Rule of Non-Revenue Allocation

والمقصود بها الا يخصص ايراد معين من وجوه الايرادات للأنفاق على وجه معين من أوجه النفقات وقد نظمت الإدارة المالية في العراق هذه القاعدة في القسم واحد منه بالنص الاتي (يستلزم مبدأ الوحدة ان تكون كل الموارد الحكومية موجه الى وعاء مشترك التخصص ويستعمل للأنفاق العام وفقا لأولويات الحكومة) ، ومن الناحية السياسية فأن هذه القاعدة لا تمكن الحكومة من الحصول على موافقه من البرلمان على فرض بعض الضرائب على اساس تخصيص حصيلتها لوجوه معينة من الانفاق ، اما من الناحية المالية فان تخصيص حصيلة وجه معين من الايرادات لنفقات مرفق بذاته يجعله يميل الى الاسراف اذا كانت هذه الحصيلة تزيد عن حاجاته .

ب- قاعدة تخصيص الاعتمادات Rule of Allocation of Funds

وتعني ان اعتماد البرلمان للنفقات لا يجوز ان يكون اجماليا بل يجب ان يخصص مبلغ معين لكل وجه من وجوه الانفاق ، وان هذه القاعدة تتيح للبرلمان مراقبة الانفاق الحكومي في تفصيلاته ويجعل السلطة التنفيذية مقيدة بالإنفاق على الوجوه المختلفة بحدود المبالغ التي اعتمدها البرلمان للأنفاق عليها دون تجاوزها ، اللهم الا بعد الحصول على اذن الاخير بتجاوز الاعتماد المقرر[1].

4- قاعدة توازن الموازنة Rule of Balance the Budget

شهدت هذه القاعدة تطورا في الفكر المالي نتيجة تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية ، حيث كانت النظرية التقليدية السائدة في القرن التاسع عشر والى اوائل الثلاثينات من القرن الماضي تؤمن بتوازن الموازنة اي ان تكون النفقات العامة مساوية الى الإيرادات العامة ، وان تلك النظرية تتلائم مع

1 - جامع، احمد ، مصدر سابق ، ص 350 – 352 .

الظروف التي كانت سائدة آنذاك ، حيث كان دور الدولة ينحصر بإدارة المرافق العامة (الامن ، الدفاع ، العدالة) تأثرا بمذهب الحرية الفردية الذي ازهر في ظل نظام الاقتصاد الحر او المرسل ، لذا فقد غلب على فكر هذه النظرية الحيادية الاقتصادية ، ولكن بعد حدوث ازمة الكساد الكبير عام 1929 – 1933 واعقبتها الحرب العالمية الثانية ، اصبح من غير الممكن تحقيق التوازن بالطرق الاعتيادية فتضطر الدولة الى اللجوء الى المصادر غير الاعتيادية لتمويل عجز الموازنة[1] ، اما في المالية الحديثة فقد اتسع نطاق دور الدولة وازدادت درجة تدخلها في مختلف اوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية مما ادى الى ظهور المالية الوظيفية واصبحت الموازنة اداة من ادوات السياسة المالية التي تلجأ الدولة اليها لتحقيق اهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، حيث يمكن زيادة النفقات العامة والحد منها ،ورفع اسعار الضرائب او تخفيضها وعقد القروض وسدادها تبعا لأوضاعها العامة ونتيجة لذلك فقدت قاعدة توازن الموازنة صفتها واصبحت الموازنة تنظم بفائض او عجز واحيانا بتوازن وفقا لما يحقق توازن الاقتصاد القومي ككل[2].

ثامنا: مراحل دورة الموازنة العامة Stages of the Public Budget Cycle

تطلق لفظة دورة الموازنة العامة على المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التي تمر بها موازنة الدولة خلال السنة ، فالهدف الرئيس والاساس لإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة هو التركيز المالي خلال السنة على التوازنات المالية لاقتصاد الدولة عن طريق برنامج واضح يتسم بالمرونة لخفض معدلات كل من العجز والدين للناتج المحلي الاجمالي ، وبناء قدرة الموازنة العامة على مواجهة ما قد يطرأ من ضغوط او ازمات مستقبلية ، ولكي تحضر الموازنة العامة لابد ان تمر بخمس مراحل زمنية متعاقبة ومتداخلة هي مرحلة الاعداد والتحضير ،ومرحلة الاعتماد والمصادقة ، ومرحلة التنفيذ ، ومرحلة المراقبة ،ومرحلة الحسابات الختامية، ولكل مرحلة من مراحل الموازنة خصائصها المميزة ومشكلاتها التي تنفرد بها وكما يأتي :

المرحلة الأولى : مرحلة الإعداد والتحضير Preparation Stage

1- السلطة المختصة بإعداد الموازنة

تعد مرحلة الإعداد والتحضير حجر الزاوية لعملية الموازنة ، وهي تعني مجموعة من المسائل ذات الطبيعة الفنية والادارية المرتبطة بتحديد الموارد الاقتصادية التي تخصص لإشباع الحاجات العامة ، ولتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية في الدولة ، وان العمل المالي في هذه المرحلة يتحدد عن طريق وضع التقديرات للنفقات العامة والايرادات العامة لمدة قادمة عادة سنة ، وتتولى هذه المسؤولية الادارة الحكومية في صورة (مشروع موازنة)بصفتها جزءا من الجهاز التنفيذي بالدولة.

يقصد بإعداد الموازنة العامة القيام بالتحضيرات اللازمة من جمع البيانات والمعلومات من الوزارات والادارات والجهات العامة التي تشملها موازنة الدولة من اجل وضع مسودة قانون الموازنة ، حيث تتولى كل وزارة او هيئه غير مرتبطة بوزارة بتقدير ايراداتها ونفقاتها ، ومن ثم تقوم هذه الوزارات والهيئات بفحص تقديرات الدوائر التابعة لها بعد حذف وتعديل بعض التقديرات هذه ، وبهذا يخرج مشروع اولي لتقديرات نفقات وايرادات الوزارة ككل ، ويحق لوزير المالية تعديل المبالغ المقدمة في حالة المبالغة لغرض الترشيد والاقتصاد[3].

2-Blinder ,Alan , et , al , The Economics of public Finance , The Brooking Institution , Washington ,USA 1974 .

[2]- طاقة محمد ، العزاوي هدى ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 182.

2- الحرش عماد ،المالية العامة ، ط ١ ، ، بغداد ، 2014 ص 190 – 191 .

تعد السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بتحضير الموازنة في جميع دول العالم ويستند اختصاص السلطة التنفيذية بإعداد الموازنة الى عدد من الاعتبارات منها :

(1) اعتبار السلطة التنفيذية المسؤولة عن الموازنة العامة من حيث العمل على تحضيرها كونها اقدر من غيرها على تقدير النفقات العامة اللازمة التي تشرف عليها وكذلك تقدير الايرادات العامة لما لديها من معلومات فنية وبيانات واحصاءات عن الاموال الاقتصادية للدولة .

(2) تعد الموازنة العامة خطة الحكومة المتمثلة في برنامجها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي خلال السنة المقبلة لذلك من الطبيعي ان يترك للحكومة اعداد وتحضير الموازنة .

(3) تحتاج الموازنة العامة إلى بيانات ومعلومات مختلفة ومتعددة ، فالسلطة التنفيذية هي التي تتجمع لديها تلك البيانات والاحصاءات عن النشاطات والقطاعات والاوضاع الاقتصادية والمالية .

(4) ان السلطة التنفيذية هي الجهة المسؤولة عن عملية تنفيذ الموازنة العامة مما يجعل من المنطقي ان توكل اليها عملية التحضير والاعداد ولاشك ان مصلحة الحكومة تتطلب ان تقوم بهذه المهمة بدقة وعناية فائقة .

(5) تحتاج الموازنة العامة إلى قدر كبير من التنسيق بين بنودها وتقسيماتها واجزائها المختلفة ، وهو امر لا يتحقق الا اذا تولت الحكومة اعداد وتحضير الموازنة ، لان اعطاء هذه المهمة للسلطة التشريعية لن يحقق التنسيق بين بنودها واقسامها المختلفة نظرا لاختلاف وجهات النظر وتباين المطالب المالية لتتجاوب مع برامجهم واتجاهاتهم السياسية ارضاءا لناخبيهم دون النظر الى الاعتبارات الفنية والاقتصادية والمالية .

وهكذا يلاحظ ، للاعتبارات أعلاه ، ان من الحكمة بمثابة ان تتولى الحكومة تحضير واعداد الموازنة العامة ، وتبدأ هذه المرحلة عادة بقيام اصغر الوحدات الحكومية التابعة للوزارات والمؤسسات والهيئات والمصالح العامة ، كل واحدة منها تقوم بأعداد تقديراتها لما يلزمها من نفقات وما تتوقع ان تحصل عليه من ايرادات خلال السنة المالية المطلوب إعداد موازنتها[1].

2- طرق تقدير النفقات والإيرادات العامة

ان طرق تقدير النفقات والإيرادات العامة وأساليبها من الخصائص البارزة في مرحلة تحضير الموازنة وهي كالاتي :-

(أ) طرق تقدير النفقات العامة

لا يثير تقدير النفقات صعوبات فنية كبيرة ، إلا انه يتطلب ان يكون حقيقيا ، ويتم تقديرها وفقا للحاجات المتوقعة مع مراعاة الدقة ، ويتم الاعتماد في تقدير النفقات العامة على طريقة واحدة هي طريقة التقدير المباشر ، أو يتم التقدير بموجبها وفقا للحاجات المستقبلية المعروفة من قبل العاملين في مختلف الوزارات والهيئات العامة ، ولا تسبب هذه الطريقة صعوبة فنية ولا تتطلب سوى ان تقوم الجهة التي تتولى تحضير الموازنة الحرية في وضع تقديرات النفقات العامة للسنة المالية القادمة استرشادا بأي وسيلة أو مؤشر يمكنها من خلاله تحديد النفقة المتوقع صرفها خلال السنة المالية القادمة ، ومن هذه الوسائل الاسترشادية (Means guiding) مؤشر نفقات السنوات المالية الماضية آخذه بنظر الاعتبار التغيرات التي يمكن ان تطرأ على الاقتصاد من جميع الجوانب.

1 - الخطيب خالد شحادة ، شامية احمد زهير ، اسس المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 299 – 300 .

ويتم التفريق عادة بين تقدير النفقات بين نوعين من النفقات هما نفقات تحديدية ونفقات متغيرة ، فالأولى تعني ان النفقة لا تتغير من عام لأخر الا في حدود ضيقة ، وبالتالي يمكن وضع ارقامها بدقة بطريقة القياس الفعلي لها ومن أمثلة ذلك رواتب وأجور العاملين في أجهزة الدولة وبدلات الايجار المستحقة على دوائر الدولة ، اما الثانية فهي تلك التي يصعب تقديرها بدقة لكونها تتغير من سنة الى اخرى تبعا لتطور الحاجات العامة وتغير مستلزمات دوائر الدولة آخذين بالاعتبار التغيرات التي تطرأ على مستوى الاسعار، ومن امثلة ذلك نفقات انشاء الطرق والجسور ونفقات ترميم وصيانة عقارات الدولة وغيرها [1] .

(ب) طرق تقدير الإيرادات العامة

يتم تقدير الإيرادات العامة المتوقعة خلال السنة المقبلة بالطرق الاتية :-

(1) طريقة التقدير الآتي : وفيها يتم الاعتماد على نتائج الموازنة العامة للسنة قبل الاخيرة وهي الموازنة التي نفذت وظهرت نتائجها اثناء تحضير مشروع الموازنة الجديدة فمثلا تقدير ايرادات الموازنة لعام 2015 يتم الاعتماد على نتائج موازنة عام 2013 لأن موازنة عام 2014 تكون مازالت في دور التنفيذ ولم تعرف نتائجها بعد .

(2) طريقة التقدير المباشر : ووفقا لهذه الطريقة تترك الحرية للقائمين على تحضير الموازنة في اجراء التقديرات التي يرون انها اقرت للواقع ، وهم في علمهم هذا يتبعون عدة طرق منها دراسة الظروف الاقتصادية السائدة وقت تحضير الموازنة وما يمكن ان يطرأ من تغيرات اثناء التنفيذ على الدخل القومي ، وعلى حصيلة الضرائب وكذلك نتائج الموازنة العامة للسنة قبل الاخيرة وما سبقها من نتائج موازنات السنوات السابقة القريبة .

(3) طريقة الزيادة السنوية : ووفقا لهذه الطريقة يتم تقدير ايرادات مشروع الموازنة الجديدة الاعتماد على ايرادات السنة قبل الاخيرة ثم يضاف اليها نسبة معينة (5% - 10%) اذا القائمون بالتقدير يتوقعون حصول زيادة في مستوى النشاط الاقتصادي أو تخفيض نسبة معينة (5% - 10%) اذا كان هنالك توقع بهبوط في مستوى النشاط الاقتصادي .

(4) طريقة المتوسطات : وبموجب هذه الطريقة يتم تقدير ايرادات الموازنة الجديدة استناداً الى ما تحقق من ايرادات فعلية خلال السنة الماضية قبل الاخيرة يضاف اليها متوسط الايرادات المتحققة للسنوات الثلاثة او الخمسة السابقة على سنة التقدير [2] .

المرحلة الثانية: مرحلة اعتماد الموازنة العامة

The Stage of the Adoption of the Public Budget

تناط بالسلطة التشريعية مهمة اعتماد الموازنة لكونها ممثلة للشعب لمناقشتها بعد ان يتم اعدادها وتحضيرها من قبل السلطة التنفيذية وتمر عملية مناقشة الموازنة بمرحلتين للتحقق من مدى موضوعية وسلامة نفقات الموازنة وايراداتها وعلى النحو الاتي :-

1- السلطة المختصة باعتماد الموازنة العامة

تختص السلطة التشريعية بحق اعتماد الموازنة العامة بكونها الجهة التي تتولى مراجعة الحكومة وتدقيق اعمالها ، ويعد حق السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة العامة من الحقوق الرئيسة التي تختص

1 - الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع الضريبي ، مصدر سابق ، ص 118 .

1- فرهود محمد سعيد ، علم المالية العامة ، الرياض ، 1982 ، ص 548 وما بعدها .

بها هذه السلطة والتي اكتسبتها عبر التطور التاريخي ابتداء بموافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب ، ثم تلتها بمراقبة انفاق الحصيلة الضريبية ، ثم تطورت لتصبح ضرورة الموافقة على اعتماد الموازنة العامة ، ويلاحظ ان السلطة التنفيذية لا يمكنها البدء بتنفيذ الموازنة العامة الا بعد مناقشة السلطة التشريعية لمشروع الموازنة هذه واعتمادها واقرارها

2- التأخر بالتصديق على الموازنة العامة

قد تتأخر السلطة التشريعية في اعتماد الموازنة العامة قبل انتهاء السنة المالية الجارية التي اعدت بها ، ولا يتم هذا التصديق الا بعد مرور شهر او اكثر من السنة المالية التالية التي تخصها الموازنة ، ولعل هذا التأخير يعود الى حصول ازمة سياسية او اهمال من البرلمان بإطالة المناقشة بشكل غير مبرر ، او الى تأخر الحكومة في تقديم موضوع الموازنة [1] .

ومن الطبيعي انه لا يمكن ايقاف عمل الدولة لذلك كان من الضروري اللجوء الى حلول مؤقتة يتيح للدولة الاستمرار في عملها ، لكن هذه الحلول تختلف من دولة لأخرى ، ففي الولايات المتحدة الامريكية ومصر تم العمل بالموازنة القديمة بمعنى انه يسمح للوزارات والهيئات العامة بالصرف في حدود مبالغ ومعدلات الانفاق التي تم انفاقها في السنة الماضية ، اما في بريطانيا فانه يستخدم نظام الاعتمادات الجزئية حيث يوافق مجلس العموم على اعتمادات جزئية للصرف منها لاسيما ما يخص بعض المرافق الحيوية المهمة لحين الانتهاء من مناقشة الموازنة واعتمادها [2] ، اما في فرنسا فان الامر يقوم على تفويض الحكومة بالصرف شهرياً بمقدار (1 / 12) من موازنة السنة السابقة او من الموازنة التي تم اعدادها وهي في طور المناقشة (اي مشروع الموازنة) .

المرحلة الثالثة:- مرحلة تنفيذ الموازنة العامة

The Implementation Phase of the Public Budget

ان موافقة السلطة التشريعية على الموازنة العامة ، وصدور قانون الموازنة العامة يعني بداية مرحلة التنفيذ ، ويقصد بتنفيذ الموازنة العامة العمليات التي يتم بواسطتها تحصيل المبالغ الواردة في جانب الايرادات العامة وانفاقها في جانب النفقات العامة ، وكلما كان تحضير واعداد الموازنة محكماً ودقيقاً وموضوعياً كلما كان تنفيذ الموازنة العامة متطابقاً مع الواقع العملي وقريبا جدا من الارقام الواردة في الموازنة العامة .

ويمكن عرض عمليات تنفيذ الموازنة العامة كالاتي :

أ- تنفيذ الايرادات العامة

تتولى الوزارات والهيئات العامة تحصيل الايرادات العامة بموجب قانون الموازنة العامة وكذلك بموجب القوانين الخاصة بكل ضريبة او رسم او اي مورد آخر ، وتختلف الجهة التي تقوم بتحصيل وجباية الايرادات العامة باختلاف نوع الإيراد العام ، فهنالك بعض الإيرادات العامة التي تتولى وزارة المالية تحصيلها ، في حين ان هنالك إيرادات عامة أخرى لا تتولى وزارة المالية امر تحصيلها ولكنها تستطيع ان تراقب تحصيلها .

2 - عبد المتعال زكي، أصول علم المالية العامة والتشريع المالي المصري ، مكتبة فتح الله الياس نوري ، القاهرة ، 1941 ، ص 129.
3 -عبد الكريم صادق بركات، حامد عبد المجيد دراز ، علم المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ، بلا سنة طبع ، ص 95 .

ومن المعروف ان ارقام مبالغ الايرادات العامة الواردة في الموازنة العامة للدولة هي ارقام تقديريه ، لذلك فان تنفيذ الموازنة العامة قد يظهر اختلافا بالأرقام المتحصلة فعليا عن تلك الارقام الواردة في الموازنة العامة ، فاذا ما كان هنالك اختلاف (زيادة) في الايرادات الفعلية عن الايرادات الواردة في الموازنة العامة ففي هذه الحالة يتم تحويل الزيادة (الفائض) في الايرادات الى الاموال الاحتياطية [1] .

واذا ما كان مجموع الايرادات الفعلية اقل من مجموع الايرادات المقدرة الواردة في الموازنة العامة فقد تلجأ الحكومة الى تغطية هذا العجز عن طريق فرض ضرائب جديدة أو زيادة معدل ضرائب قديمة قائمة، أو قد تلجأ الى القروض العامة ، أو إلى الإصدار النقدي الجديد ، وقد يحدث ان تكون هنالك زيادة في بعض أنواع الإيرادات العامة ،ونقص في بعضها الآخر ،عن التقديرات الواردة في الموازنة العامة ، فتعوض هذا الاختلاف بعضها البعض ، ومن ثم لن يكون هنالك تأثيرا على الموازنة العامة تطبيقا للقاعدة العامة المتبعة وهي عدم تخصيص الايرادات العامة .

هنالك قواعد تحكم جباية الايرادات العامة اهمها:-

1- لا يدفع المكلف الضريبة المفروضة عليه ، الا اذا تحققت الواقعة المنشئة للضريبة ، و التي تجعل من المكلف مدينا للدولة بمبلغ الضريبة مثل واقعة توزيع الارباح على مالكي الاسهم و السندات .
2- الاعتراض لا يوقف التحصيل و هذه قاعدة مالية تحكم العلاقة بين المكلف و السلطة العامة ، اي انه يجب على المكلف انه يسدد الضريبة المفروضة عليه ، و اذا وقع خلاف او تنازع حول قيمة المبلغ فيمكن للمكلف ان يتقدم بطلب الشكوى والتظلم .
3- عندما تقوم الدولة بفرض ضريبة عليها ان تراعي القانون الصادر بموجبه هذه الضريبة و موعد وطريقة الجباية بما يناسب ويتفق وظروف المكلفين بها .

ان تنفيذ كل إيراد يستلزم عمليتين الاولى ادارية تتضمن التحقق من قيام الواقعة المنشئة للإيراد وتحديد مقدارها ، والثانية محاسبية اي جباية المبلغ المحدد ، فالفصل بين العمليتين الادارية والمحاسبية يضمن عدم اساءة استخدام الصلاحيات وسوء التصرف ، والتي قد تحدث عندما تجتمع العمليتان في الكادر الوظيفي نفسه، و كذلك ضمان لأموال الدولة ، حيث يكون الإداريون و المحاسبون رقباء بعضهم على بعض، كما يضمن هذا الفصل اداء الاعمال بشكل اكثر كفاءة [2].

ب- تنفيذ النفقات العامة

تتحدد عمليات صرف النفقات العامة بمقدار الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة والتي تمت موافقة السلطة التشريعية عليها ، وتمثل هذه الاعتمادات الحد الاقصى المسموح به للأنفاق ، وتعتمد السلطة التنفيذية في عمليات صرف النفقات العامة على القاعدة المالية المتبعة وهي قاعدة تخصيص الاعتمادات اي ان تلتزم السلطة التنفيذية بعدم تحويل اعتماد ما في الغرض المخصص له في الموازنة العامة الى انفاق يهدف غرضا آخر غير المخصص له [3] .

إن إجازة البرلمان لاعتمادات النفقات العامة لا يعني التزام الدولة بإنفاق كافة مبالغ هذه الاعتمادات لكنه يعني الترخيص لها بأن تنفق في حدود هذه المبالغ على الاوجه المعتمدة من أجلها وعدم تجاوز هذه الحدود دون موافقة البرلمان على هذا التجاوز . وتستهدف عمليات الإنفاق منع الإساءة في

1 - المهايني محمد خالد ، خالد شحادة الخطيب ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 403 – 404 .
1 - العبيدي سعيد علي ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 213- 214 .
2 - المهايني محمد خالد ، خالد شحادة الخطيب ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 405 .

استعمال أموال الدولة مع وضع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، ويتحقق هذا الهدف بعدد من الخطوات وابرز هذه الخطوات هي [1] :-

1- الارتباط بالنفقة (عقد النفقة)

يقصد بعقد النفقة الواقعة التي تولد التزاما في ذمة الدولة لشخص ما مثل القرار الخاص بتعين موظف او شراء بعض المواد او التعاقد مع المقاولين ولعقد النفقة شرطين :-

الشرط الاول :- وجود اعتماد لهذه النفقة منصوص عليها في الموازنة وان تكون هذه النفقة في حدوده ،فاذا قامت الجهات المسؤولة بعقد نفقة لا اعتماد لها ، ففي هذه الحالة العقد صحيح ولكن النفقة لا تنفذ إلا بعد ايجاد الاعتماد الكافي لها.

الشرط الثاني :- يجب ان يتم عقد النفقة من الجهة الادارية ذات الاختصاص اي من قبل الموظف المختص ، واذا ما تم تعين شخص ما من قبل موظف لا يملك صلاحية التعين فان هذا الشخص لا يستحق الراتب وان قام بالعمل المسند اليه لان تعينه غير مشروع .

2- تحديد النفقة

ويقصد به تحديد الدين الواجب على الدولة اداؤه ويتولى هذه العملية الموظف المختص ، ويجب التأكد من ان الدائن قد اوفى بجميع التزاماته تجاه الدولة .

3- الامر بالنفقة (الامر بالصرف)

ان الأمر بالنفقة او الصرف هو الامر الذي يوجه امر الصرف الى المحاسب ليدفع مبلغ الدين الى الدائن ، وهو امر اداري يصدر من رئيس الدائرة ويجب ان يتضمن امر الصرف الفصل والمادة التي يكتسب عليها مبلغ النفقة ويجب ان يشتمل مستند الصرف على تصديق الامر والمحاسب المسؤول عن تحضيره .

4- دفع مبلغ النفقة

ونعني به اجراءات دفع مبلغ النفقة الى مستحقيها ، فاذا ما دفع مبلغ النفقة فان عملية التنفيذ تكون قد انتهت ويتولى امر هذه العملية المحاسب ، ولا يقوم المحاسب بعملية الدفع هذه الاّ بعد تدقيق النفقة والتأكد من قانونية مستند الصرف .

المرحلة الرابعة :- الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

Control over the Implementation of the Public Budget

تهدف هذه المرحلة على التأكد من حسن ادارة الاموال العامة ومدى تطابق التقديرات مع المتحقق فعلا ، وان يكون التنفيذ قد تم ضمن الحدود والتوجيهات العامة الصادرة من السلطة التشريعية ، وتستمد الرقابة على تنفيذ الموازنة اهميتها من ضرورة تنفيذها بشكل يجنب كل اسراف او تبذير لأموال الدولة ، ولهذا كان لابد من وجود الرقابة للتحقق من ذلك.

ان الرقابة على تنفيذ الموازنة هي في الاصل من اختصاص السلطة التشريعية ، لأنها تعد رقابة على السلطة التنفيذية ، للتأكد من مدى تقيدها بإجازة الجباية والانفاق ، ويعتمد في ذلك على تقارير دورية تقدمها لها ادارات متخصصة في الرقابة المالية ، وبناءا على ذلك فان الهدف الاساس من

3 - العبيدي سعيد علي ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 215 -216 .

الرقابة على تنفيذ الموازنة ، هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة .

ويمكن التمييز في هذا الصدد بين ثلاث أنواع من الرقابة هي :-

1- الرقابة الإدارية Administrative Control

هي رقابة تقوم بها الادارة التابعة لجهة التنفيذ عن طريق موظفين حكوميين ، وهي رقابة ذاتية تقوم بها السلطة التنفيذية على موظفيها لدى قيامهم بعملية الانفاق ، ويقوم بها رؤساء الهيئات ورؤساء الوحدات المحلية وآمري الصرف العام على مرؤوسهم ، وذلك للتأكد من مطابقة قرارات الصرف للتشريعات والقواعد المالية ، وتتم هذه الرقابة كذلك بعدة مؤسسات تابعة للدولة بهدف التأكد من حسن سير الادارة المالية لقطاعات الدولة المختلفة ، وحسن سير العمل بها طبقا لما جاء بالدستور والقوانين السارية واستخدام مواردها استخداما حسنا ومنع الانحرافات [1] .

2- الرقابة التشريعية (السياسية) Legislative Control (political)

وتقوم بها السلطة التشريعية ، ويمكن ان تكون رقابة عند التنفيذ او رقابة لاحقة اي في نهاية السنة ، وهذه الرقابة اما ان تكون اثناء تنفيذ الموازنة وتقوم بها لجنة الشؤون المالية بمجلس النواب ، والتي لها الحق ان تطلب بيانات عن سير عملية التنفيذ اثناء السنة المالية او ان تقوم بها السلطة التشريعية نفسها لدى تعديل الموازنة بالاعتمادات الاضافية او نقل الاعتمادات وقد تكون رقابة البرلمان اثناء تنفيذ الموازنة العامة وهي الاهم او لاحقة عليه وكما يلي :-

اولا :الرقابة التشريعية اثناء تنفيذ الموازنة العامة

اذ تتخذ الرقابة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة صورا متعددة منها :-

(1) إناطة الرقابة بلجنة الشؤون المالية بالبرلمان ويكون لديها الحق بالطلب من الحكومة تقديم البيانات والوثائق عن سير الموازنة اثناء السنة (شهرية ، فصلية) وهي رقابة تجري بمناسبات معينة لذلك لا تتسم بالدوام والانتظام .

(2) يتولى البرلمان نفسه بالرقابة على تنفيذ الموازنة عند قيام الدوائر الحكومية بطلب اعتمادات اضافية لتغطية نفقاتها ، فيطلب البرلمان من هذه الدوائر تقديم كذلكحات عن مقدار الاعتمادات الاساسية المرصدة واسباب عدم كفايتها واوجه انفاقها وهي رقابة غير دورية تستند الى تقديم ممارسات في اوقات معينة لذلك فهي رقابة عارضة .

(3) يتولاها البرلمان عند طلب الحكومة نقل الاعتمادات من باب لأخر من ابواب الموازنة ، وعدم جواز القيام بأي تصرف دون موافقة البرلمان ، وهي رقابة عارضة وتستدعي الاستفسار عن العمليات المالية للحكومة .

(4) توجيه الأسئلة الذي يتقدم به احد اعضاء البرلمان عن أمر أو رغبة بالتأكد من حصول واقعة على علم أو بهدف الحصول على معلومات لها علاقة بالإعمال التي تقع ضمن اختصاص الحكومة او احد الوزراء .

(5) الاستجواب : وهو مطالبة الحكومة ببيان تصرفها المالي في امر ما فالاستجواب وسيلة رقابية اكبر من السؤال لان يعبر عن استيضاح مشوب بعنصر الاتهام ، ويعد بمثابة اجراء تعتمده السلطة التشريعية بهدف تقصي الحقيقة او بيان وقائع معينة تتعلق بتصرفات الحكومة او احد اعضاءها .

1 - الحرش عماد ، المالية العامة ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، كلية مدينة العلم الجامعة ، العراق ، ط 1 ، 2014 ، ص 197 .

(6) التحقيق : وهو احد الوسائل الرقابية التي تمكن البرلمان من الوقوف على بعض الاوضاع في اجهزة الدولة ، او عيوب الجهاز الحكومي في الشؤون المالية ، ويحق لأعضاء البرلمان القيام بالتحقيق حيال شكوى قدمت لهم ويقوم بالتحقيق لجنة يختارها اعضاء المجلس وتتمتع بسلطة واسعة في استقصاء الحقائق والادلة والاطلاع على الوثائق واستدعاء من ترغب في الاستماع لأقواله وعند الانتهاء من اعمالها ترفع تقرير الى البرلمان عن نتيجة اعمالها ورأيها [1] ، والهدف من هذه الرقابة هو تطبيق القوانين واللوائح والادارة الحسنة للاقتصاد القومي ، ومنع الانحرافات واساءة التصرف بالأموال العامة ، والكسب غير المشروع ، وذلك عن طريق الرقابة المتعددة التي يمارسها المجلس ، والوسائل التشريعية التي يمنحها له القانون من استجوابات للحكومة وأسئلة مكتوبة (*).

3- الرقابة المستقلة Independent Control

وهي رقابة خارجية يتم اللجوء اليها عند عدم كفاية الرقابتين السابقتين ، وتتم عن طريق هيئة مستقلة ، ويوضع لها نظام خاص وتتبع رئيس الدولة ، وان مهمة هذه الهيئة مراقبة وتدقيق حسابات الجهات الخاضعة للرقابة ، والتحقق من سلامة تطبيقها للقوانين والانظمة والتعليمات المالية ورقابة وتقويم الاداء ، وتقديم العون الفني في المجالات المحاسبية والرقابية ونشر انظمة المحاسبة والتدقيق المستندة على المعايير المقبولة دوليا للمحاسبة والتدقيق ، فضلا عن التحقيق والتبليغ بالأمور المتعلقة بكفاءة الانفاق واستخدام الاموال العامة كما هو مطلوب رسميا من قبل السلطة التشريعية ومن امثلة هذه الهيئات (ديوان الرقابة المالية الاتحادي في العراق ، ومجلس المحاسبة في مصر) .

ثانيا: الرقابة التشريعية اللاحقة على تنفيذ الموازنة

تمثل الرقابة التي تتم بعد الانتهاء من تنفيذ الموازنة العامة بفترة زمنية معينة ولا ينحصر أمر هذه الرقابة على النفقات العامة وانما تشمل الايرادات العامة للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل كافة انواع الموارد العامة لاسيما الضرائب ، وتأخذ الرقابة اللاحقة صورا متعددة فقد تقتصر على المراجعة المستندية للعمليات المالية لكشف المخالفات وقد تمتد لتبحث في كفاءة الوحدات الادارية في استخدام الاموال العامة [2] .

ويعتقد الكثير من المفكرين والعلماء بان الرقابة التشريعية اللاحقة لها اهمية محدودة لأسباب منها :

(1) ان الاطلاع على الحسابات الختامية للموازنة العامة لا يتم الا بعد مرور مدة طويلة نسبيا من انتهاء السنة المالية .

1- أحمد رائد ناجي ، مصدر سابق ، ص 126 .

*من الجدير اذكر ان قانون الإدارة المالية العراقي قد تضمن بعض نصوص ما يفيد بقيام البرلمان بممارسة دوره الرقابي على الموازنة العامة اثناء تنفيذها ومن ذلك ما بينته الفقرة (5) من القسم (11) من هذا القانون من قيام وزير المالية بتقديم تقارير فصلية ونصف سنوية اثناء تنفيذ الموازنة العامة الى السلطة التشريعية من اجل النظر فيها تتضمن النفقات المحصلة فعلا والايرادات المقبوضة فعلا ، وبالتأكيد ان النظر في هذه التقارير ومقارنتها بالأرقام الواردة في قانون الموازنة العامة يمكن ان تشكل اساساً لمسؤولية الحكومة بهذا الجانب ما اذا كان هنالك تفاوتا كبيرا ما بين مقدر ومعتمد وبين الواقع الفعلي المنفذ .

1- ذنيبات محمد جميل ، المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 295 .

(2) ان التصديق على الحسابات الختامية للموازنة العامة تتخذ شكل روتيني وشكلي وبالتالي لا يتضمن اهمية كبيرة ، وهذا يعني ان مناقشة الحسابات الختامية لا تصبح سلاحا فعالا بيد البرلمان الا اذا جرى تقديمها بعد مدة قصيرة من السنة المالية .

هنالك أنواع من طرق الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة تضاف إلى ما ذكر سابقا يمكن الاشارة اليها بالاتي :-

- الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث الزمن
- الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث النوع

فبالنسبة إلى الطريقة الأولى وهي الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث الزمن تقسم هذه الرقابة الى نوعين رقابة سابقة على تنفيذ الموازنة ورقابة لاحقة على تنفيذ الموازنة وكالاتي :-

1- الرقابة السابقة على تنفيذ الموازنة العامة

تسمى أحيانا بالرقابة الوقائية وتتمثل في تنفيذ عمليات المراجعة والمراقبة قبل الصرف ، حيث لا يجوز وفقا لهذا الاسلوب الارتباط بالالتزام بدفع اي مبلغ قبل الحصول على الموافقة من الجهة التي تتولى الرقابة على الانفاق ، وتتم عمليات المراجعة والرقابة على النفقات فقط ، وقد تحصل الرقابة من الداخل حيث تمارسها الجهة التي تقوم بالصرف نفسها وقد تتولاها جهة خارجية .

فاذا كان تنفيذ الرقابة صحيحا فأنها تحول دون وقوع المخالفات القانونية ، كما ان الاخذ بها يخفف من درجة المسؤولية التي تقع على عاتق الدوائر المعنية ، كما انها تحول دون الاسراف والتبذير مادام يمكن التحقق من مبلغ النفقة قبل اجراء التنفيذ ، الا ان هذا الاسلوب لا يخلو من العيوب اذ انه يعرقل سير الاعمال بالسرعة المطلوبة ، كما قد يترتب عليها تقييد بعض الاعمال وبالتالي حصول تأخير في النتائج المترتبة على القيام بالأعمال الحكومية ، كما ان قيام هذه الرقابة من قبل جهة خارجية ومستقلة عن السلطة التنفيذية تؤدي الى سلب الجهة التي تمارس هذه الرقابة الكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية ، فضلا عن ظهور المركزية الادارية التي من شأنها ان تؤدي تعقيد الى الاجراءات [1] .

2- الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة العامة

تظهر هذه الرقابة على عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة بالدولة على نشاط السلطة التنفيذية المتعلقة بالنفقات والايرادات العامة وتمارس هذه الرقابة من قبل البرلمان ، وهو من صلب اختصاصها حيث يتم توجيه السؤال والاستجواب لكيفية صرف النفقة ومدى التقيد بالقوانين والتعليمات ، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة العلاجية وتتم بعد انجاز العمليات المالية للحكومة لاسيما فيما يتعلق بالمال العام ، فهو يعبر عن الايرادات والنفقات الفعلية للدولة عن السنة السابقة ، حيث تقوم وزارة المالية بإعداد الحسابات الختامية للموازنة العامة عن السنة المالية المنتهية ، والتي تشمل الايرادات والنفقات الفعلية للموازنة العامة موزعة على الابواب والفصول والبنود والانواع والمجموعات والحسابات ، ويبدأ الحساب الختامي للدولة بمذكرة كذلكحية يبين فيها ما قدر الايرادات وما حصل منها ، وما قدر للنفقات والمبالغ التي تم انفاقها فعلا ، ثم النتيجة النهائية للحساب الختامي ، وكيفية تسوية العجز او الفائض .

وحتى يسهل التحقق من توازن الحساب الختامي لكل وزارة او مصلحة فان من الافضل لشعبة الحسابات الختامية في وزارة المالية اعداد التقرير النهائي الذي يتوجب ارفاقه بالحساب الختامي العام للدولة ، وبعد الانتهاء من اعداد ملخصات الحسابات الختامية لجميع الوزارات والمصالح ، يمكن تجميعها في ملخص يمثل جميع الوزارات والهيئات غير المرتبطة بوزارة .

1- ذنيبات محمد جمال ، المالية العامة والتشريع المالي ، ص 295 .

وتقوم وزارة المالية برفع الحساب الختامي بعد الانتهاء من اعداده الى مجلس الوزراء في موعد لا يتعدى الشهر الرابع من السنة التالية ، كما ترسل صورة منه الى ديوان الرقابة المالية ليتسنى له تقديم تقرير عنه ، ويتبع في شأنه تقسيم الحسابات الختامية المتبع نفسه في تقسيم الموازنات العامة ، ولا يجوز باي حال من الاحوال ان تدرج نفقات او ايرادات في غير الابواب والفصول والبنود والأنواع المخصصة لها بالسرعة المطلوبة [1]، ومع هذا فان الرقابة اللاحقة ان كانت لا تؤثر على سير الاعمال الحكومية الا انها تكون عديمة الفعالية الى حد ما اذا تعذر اصلاح الخطأ بعد حدوثه[2].

ثانيا : الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث نوعها

يمكن في هذا النوع من الرقابة التمييز بين الرقابة الذاتية والرقابة من قبل هيئات مستقلة وتقسم الى الانواع الآتية :-

(1) الرقابة الذاتية
(2) الرقابة القضائية أو المستقلة
(3) الرقابة السياسية على تنفيذ الموازنة
(4) الرقابة التشريعية أثناء مدة تنفيذ الموازنة العامة
(5) الرقابة التشريعية اللاحقة (بعد) تنفيذ الموازنة العامة

وقد تم التطرق الى بيان وتوضيح هذه الانواع سابقا وبشكل ضمني عند تناول أنواع الرقابة سابقا، كما سيتم التطرق اليها لاحقا في الفصل المتعلق بالموازنة العامة في العراق.

المرحلة الخامسة : الحسابات الختامية Final Accounts

الحساب الختامي هو الحساب الذي يتم اعداده وفقا للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ، ويمثل بيان لحساب الموازنة ويتجه تنفيذها كأرقام فعلية حقيقية في نهاية السنة المالية ، وان التصنيف الاقتصادي لحسابات الموازنة العامة للدولة هو ترجمة ملخصة لجميع البيانات والمعلومات المالية والمحاسبية ، ويمثل نظاما لتسلسل الارقام الهرمي للحسابات ومصمم بطريقة تتناسب وطبيعة الاعمال والانشطة الخاصة ، بإعداد وتنفيذ الموازنات العامة من جهة ، ويحقق الاهداف والمتطلبات الحالية والمستقبلية للموازنة العامة من جهة اخرى .

ويمثل الحساب الختامي الحساب الذي يظهر ايرادات ونفقات الدولة الفعلية ورصيده يمثل الفائض او العجز في الموقف المالي للحكومة في تنفيذ الموازنة العامة للدولة للمدة المعدة عنها .

ويعد الحساب الختامي وسيلة لتحسين طرق التقدير والتنبؤ وتقليل الخطأ في اعداد موازنة الدولة وتلافي الاخطار مستقبلا ، ويعد كذلك اداة رقابية للوقوف على درجة الكفاءة والانتاجية في القطاع الحكومي .

2- الحرش عماد ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 204 – 206 .
3- الجنابي ،طاهر، علم المالية العامة ، ص 125 -126 .

أسئلة الفصل

1. وضح نشأة وتطور الموازنة العامة ؟
2. ماهي أنواع الموازنات العامة ؟ وضح كلا مها باختصار؟
3. ما هو مفهوم الموازنة العامة ؟
4. وضح الطبيعة المالية والقانونية للموازنة العامة ؟
5. بين أهمية الموازنة العامة ودورها في المالية العامة ؟
6. ماهي اهم المبادئ والقواعد التي تحكم الموازنة العامة ؟
7. ما المقصود بمبدأ وحدة الموازنة العامة ؟
8. ما معنى مبدأ سنوية الموازنة ؟
9. ما هو مبدأ عمومية أو شمول الموازنة ؟
10. وضح قاعدة عدم تخصيص الإيرادات ؟
11. ما المقصود بدورة الموازنة العامة ؟
12. وضح مرحلة الإعداد والتحضير والتصديق ؟
13. ما معنى مرحلة اعتماد الموازنة العامة ؟
14. تكلم عن مرحلة تنفيذ الموازنة العامة ؟
15. ماذا تعني عبارة الارتباط بالنفقة (عقد النفقة) ؟
16. ما معنى الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، وما هي أنواعها ؟
17. ماذا تعني مرحلة الحسابات الختامية ؟

❻❻❻❻❻❻❻❻❻❻❻

الفصل السابع
السياسة المالية

الأهداف التعليمية:

بعد الاطلاع على هذا الفصل يستطيع القارئ ان يتعرف على المواضيع الأتية:

- **تطور السياسة المالية**
- **مفهوم السياسة المالية**
- **أهمية السياسة المالية**
- **أهداف السياسة المالية**
- **أدوات السياسة المالية**
- **السياسة المالية في الاقتصادات المتقدمة والنامية**
- **الفجوة التضخمية والركودية وإمكانات معالجتها في السياسة المالية**

الفصل السابع

السياسة المالية

Financial Policy

لقد تعددت تعريفات السياسة المالية خلال الفكر المالي وكان من ابرزها هو أنها مجموعة من السياسات المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة بغية تحقيق أهداف محددة واستخدام أدوات المالية العامة (الضرائب ، الرسوم ، النفقات العامة) من برامج الإنفاق والإيرادات العامة لتحريك متغيرات الاقتصاد الكلي مثل الناتج القومي ، العمالة وغيرها من اجل تحقيق الآثار الإيجابية وتجنب الآثار السلبية .

تمثل السياسية المالية تلك السياسة التي تتخذها الحكومة متمثلة في وزارة المالية لتحقيق الأهداف الاقتصادية الكلية وذلك من خلال الإنفاق والإيرادات العامة عن طريق الضرائب والرسوم والنفقات العامة، كذلك تهدف السياسة المالية إلى تحقيق جملة أهداف منها التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة ، وزيادة معدلات النمو الاقتصادي ، وتحقيق العدالة الاجتماعية ، من خلال توزيع الضرائب على الطبقات بعدالة ، وتفادي التغيرات الكبيرة في المستوى العام للأسعار. يتناول هذا الفصل المواضيع الآتية :-

- ❖ تطور السياسة المالية
- ❖ مفهوم السياسة المالية
- ❖ أهمية السياسة المالية
- ❖ أهداف السياسة المالية
- ❖ أدوات السياسة المالية
- ❖ السياسة المالية في الاقتصادات المتقدمة والنامية
- ❖ الفجوة التضخمية والركودية وإمكانات معالجتها في السياسة المالية

أولا: تطورالسياسة المالية Development of Financial Policy

لم تأخذ السياسة المالية شكلها الحالي الا في الثلث الأول من القرن التاسع عشر ، وأول من بحث الأصول المالية بحثا معمقا كان العالم الفرنسي بودان عام (1756) ثم ظهرت مؤلفات تحتوي على قواعد واضحة لأوضاع السياسة المالية والنظام الضريبي في أوروبا ، وفي مطلع القرن العشرين اصبح علم المالية العامة علما مستقلا له مؤلفاته وقواعده الصريحة وتقاليده [1].

[1] - كلارك جورج وآخرون ، موجز الاقتصاد الامريكي ، مكتب الاعلام الخارج ، وزارة الخارجية الامريكية ، 2002، ص66 – 69.

ففي الوقت الذي أمنت به النظرية التقليدية بمبدأ الحياد المالي في ظل الدولة الحارسة، وان الحكم على سلامة المالية العامة يكون في ضوء مبدأ توازن الموازنة وليس مبدأ التوازن الاقتصادي ، اعيد النظر بهذه الفكرة بعد الازمة الاقتصادية العالمية الكبرى عام 1929 ، واصبح للدولة وللسياسة المالية مفهوما جديدا يختلف عن المفهوم التقليدي بحيث يسمح بوجود عجز او فائض في الموازنة العامة ، وبالتالي انهاء حالة الحياد المالي الذي قامت عليه النظرية التقليدية ، وهكذا فأن الحكم على سلامة السياسة المالية لم يقتصر على مبدأ توازن الموازنة وانما التأثير في وضع التوازن الاقتصادي العام .

ثم جاءت الحرب العالمية الثانية واظهرت اهمية الدور الذي يمكن ان تلعبه السياسة المالية في الحد من التضخم والركود باستخدام ادواتها المالية لمعالجة تلك المشكلات الاقتصادية ، وفي الوقت الحاضر اصبح من المعترف به لدى معظم الاقتصاديين ورجال السياسة ان السياسة المالية هي اقوى انواع السياسات الاقتصادية ، اذ ان تطور واهداف السياسة الاقتصادية وانتقال اهتماماتها كان لابد معه انتقال هدف اهتمام السياسة المالية الى تحقيق الاتي.[1]

1- المحافظة على مستوى التشغيل الكامل الذي وصلت اليه البلدان من خلال استخدام السياسة المالية ومكوناتها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي.
2- مكافحة التضخم على المستوى الكلي ومن ثم اتباع الاجراءات الضرورية (السياسة المالية) لمكافحة التضخم في قطاعات معينة.
3- الاهتمام بمشكلات التطور الاجتماعي (اعادة توزيع الدخل لاسيما بعد تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية) .

ثانيا: مفهوم السياسة المالية Concept of Financial Policy

يمكن تعريف السياسة المالية تعريفا يتلاءم والفلسفة الاقتصادية والاجتماعية التي تطبقها الدولة ، ففي ظل النظرية التقليدية تعرف (بانها مجموعة القواعد التي يجب على الحكومات والهيئات العامة ان تطبقها في تحديد النفقات العامة وتأمين الموارد اللازمة لسد هذه النفقات من خلال توزيع أعبائها بين الأفراد) ، في حين ان التعريف الحديث للسياسة المالية يركز بصورة اساسية على الوسائل المستخدمة ، اذ تعرف (بانها مجموعة من السياسات الحكومية التي تستخدم الوسائل المالية من نفقات عامة وضرائب وقروض ووسائل نقدية وموازنة ... الخ لتحقيق اهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والصحية)[2] ، كما ويمكن تعريف السياسة المالية (بانها مجموعة من الادوات المالية التي تستخدمها الدولة لإدارة النشاط الاقتصادي وتحقيق اهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية) وظهر هذا بعد الحرب العالمية الثانية بعد ان ظهرت ملامح تدخل الدولة في كل قطاعات الدولة الاقتصادية ، اذ اصبح دورها ايجابيا بزيادة الطاقة الانتاجية في اوقات الكساد من خلال الانفاق العام على الاستثمار وبالتالي زيادة حجم الانتاج [3] .

---

[1] - شهاب مجدي محمود ، الاقتصاد المالي ، نظرية مالية الدولة والسياسة للنظام الرأسمالي ، در الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ،1999 ، ص12- 13

1- عواضة حسن ، قطيف عبد الرؤوف ، المالية العامة ، ص 9-13 .

[2]- علام احمد عبد السميع، المالية العامة المفاهيم والتحليل الاقتصادي، مكتبة الوفاء القانونية، ط1 ، الإسكندرية ، 2012، ص 301 .

كما وتعرف السياسة المالية بانها دراسة تحليلية للنشاط المالي للقطاع العام بكافة مرافقه ولذلك فهي تتضمن تكييفاً كمياً لحجم الانفاق العام والايرادات العامة تكييفاً نوعيا لأوجه هذا الانفاق ، ومصادر هذه الايرادات بغية تحقيق اهداف معينة كالنهوض بالاقتصاد القومي ودفع عجلة التنمية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية بين افراد المجتمع [1].

ثالثا: أهمية السياسة المالية Importance of Financial Policy

تتجلى اهمية السياسة المالية من خلال النقاط الاتية :-

1. من المعروف ان تطبيق السياسة المالية سواء كانت في الدول المتقدمة او الدول النامية لها اكثر من تأثير ، فسياسة الضرائب تحقق علاجا من السلبيات الاقتصادية مثل التضخم، فعندما تكون هنالك قوة شرائية كبيرة في المجتمع ، وبالتالي عدم قدرة الجهاز الانتاجي على تلبية حجم الطلب الزائد نتيجة هذه القوة الشرائية الزائدة ، فأن تدخل السياسة الضريبية لامتصاص الجزء الزائد من القوة الشرائية يحقق اعادة التوازن من جديد .
2. إن وجود فوارق بين الطبقات ، اي عدم وجود توازن بين الشرائح الدخلية في المجتمع ، يجعل وجود شرائح دخلية كبيرة تحت حد الكفاف، وبالتالي انخفاض مستوى معيشة شريحة كبيرة في المجتمع لذا تتدخل الضريبية لمحاولة تحسين مستوى معيشة هؤلاء الافراد ، من خلال استخدام الضرائب التصاعدية على الدخول المرتفعة لتعويض ذوي الدخول المنخفضة بواسطة الانفاق على السلع الضرورية لوصولها بسعر الدعم على المرافق التي يستفيد منها ذوي الدخول المحدودة كمرافق الصحة والتعليم والنقل العام وغيرها .
3. إدارة الطلب الكلي بنجاح ، حيث ان حدوث كساداً يعني انخفاض حجم الطلب الكلي وبالتالي تتداخل سياسة الانفاق للتأثير في حجم الطلب على الاستثمار وبالتالي زيادة حجم النشاط الاقتصادي ومن ثم زيادة حجم الطلب على العمالة وبالتالي انخفاض حجم البطالة.
4. اتساع نطاق الدولة في عملية الانفاق الاستثماري من اجل اعادة توزيع الدخول و دور الانفاق في التأثير في الناتج الاجتماعي ، من خلال التأثير المتبادل بين النشاط الاقتصادي للدولة و النشاط الاقتصادي الخاص ، بحيث يكون دور الدولة تنافسي و ليس مدمرا للقطاع الخاص ، كما ان هنالك التأثير المباشر و غير المباشر لسياسة الانفاق من حيث مدى ترشيد الاستهلاك الحكومي و اثره على الناتج الاجتماعي ، او مدى زيادة الانفاق على احدى عناصر الطلب الكلي و انخفاضه على احدى العناصر الاخرى ، فاذا ارتفع الانفاق الحكومي ، فان ذلك يعني انخفاض الاستهلاك على الافراد و بالتالي فان الفارق سيكون لصالح الناتج الاجتماعي [2].

[1]- القيسي أعاد حمود ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، مصدر سابق ، ص 83 .
1- علام احمد عبد السميع ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 304 .

رابعا: أهداف السياسة المالية Objectives of Financial Policy

1- تحقيق حد الكفاف Achieve Subsistence Level

يقصد بحد الكفاف (Subsistence level) هو الحد الادنى لمستوى معيشة الأفراد ، اذ ان توفيره لابد ان يكون ضمن اهداف خطة التنمية الاقتصادية ، وبالتالي تتدخل السياسة المالية بأدواتها لتحقيق هذا المطلب من خلال التدخل بسياسة الضرائب التصاعدية للحصول على فائض الطبقة الثرية لتحويلها الى الطبقة المحدودة الدخل في صورة دعم سلع ضرورية وانشاء خدمات مثل الخدمات الصحية والاجتماعية والاسكان .

2- معالجة معدلات التضخم Treatment of Inflation Rates

يعد التضخم أحد المشاكل الاقتصادية التي تسبب في اعاقة مسيرة التنمية الاقتصادية ، لذلك تتدخل السياسة المالية بأدواتها من اجل التخفيف من معدلاته المرتفعة للحد من عرقلة مسيرة التنمية الاقتصادية ، فنجد انها تتدخل حينا من خلال سياسة الضرائب بامتصاص القوة الشرائية التي تتمثل بحجم الطلب الزائد عن حجم العرض لتحقيق التوازن بينهما ، وقد تتدخل بسياسة الانفاق عندما يكون الاقتصاد لم يصل بعد لحالة التشغيل الكامل.

3- تخفيض معدلات البطالة Reduce Unemployment

البطالة تعني وجود قوة بشرية بالمجتمع بدون عمل لذلك فان تدخل الدولة بسياستها الانفاقية على الاستثمار لزيادة حجم الطاقة الانتاجية يؤدي الى زيادة الطلب على العمالة وبالتالي تخفيض معدلات البطالة ، كما ان البطالة الهيكلية التي تكون بسبب انتقال حالة الاقتصاد من مستوى ادنى الى مستوى عال من التقنية تتجلى بالاستغناء عن العمالة غير المؤهلة فنياً ، مما تجعل من تلك العمالة تسعى جيداً إلى الارتقاء بالمستوى التأهيلي والفني المطلوب للحصول على فرصة العمل المناسبة طالما كانت الطاقة الانتاجية تستوعب تلك الزيادة .

4- المحافظة على مستوى الأسعار Maintaining the Level of Prices

يمكن المحافظة على مستوى الاسعار من خلال تدخل الدولة لتحليل واقع الاسعار وتحديد المؤشرات السعرية واسباب ارتفاع اسعار بعض السلع والاجراءات المتخذة لمعالجة هذه الظاهرة سواء من خلال الرقابة على حركة السوق ، او ضبط جودة المنتج لتتدخل السياسة المالية لتحديد العلاقة بين الدخول والاسعار فاذا ما وجدت ان هنالك فجوة ما بينهما فأنها تتدخل بسياسة الانفاق التوسعي لزيادة دخول الاسعار بالشكل الذي يتوازن مع مستوى الأسعار ، أو عن طريق تخفيض الضرائب الجمركية على السلع الضرورية والاستهلاكية المستوردة لتصل الى المستهلك المحدود الدخل بأسعار مناسبة .

5- الوصول إلى حالة التشغيل الكامل [1] Access to Full Operating Condition

ليس ضرورياً ان يتحقق التوازن بالاقتصاد عند مستوى التشغيل الكامل فقد يتحقق عند مستوى ادنى من مستوى التشغيل الكامل ، بمعنى انه يقل مستوى الناتج القومي المتحقق عن المستوى الذي يمكن تحقيقه باستخدام كل القوى العاملة والموارد المادية المتاحة و الذي ينتج عن هذه الفجوة بطالة للقوى العاملة وتعطل للموارد المتاحة ولكي يتحقق مستوى التشغيل الكامل ينبغي زيادة معدل الطلب الكلي وعليه يمكن زيادة الناتج القومي الاجمالي عن طريقة زيادة الطلب الكلي

[1] - علام احمد عبد السميع، مصدر سابق ، ص 304 – 309 .

الفعال بفرض ثبات المستوى العام للأسعار كما قد يتحقق مستوى التوازن عند مستوى اعلى من التشغيل الكامل اي زيادة الطلب الكلي عن الطلب اللازم لتحقيق العمالة الكاملة والفرق بين الطلب الكلي و العرض الكلي الذي يتوافق مع مستوى التشغيل الكامل ثغرة تضخمية تنعكس في صورة ارتفاع عام للأسعار .

6- استغلال جميع الموارد المتاحة للإنتاج المحلي

Exploit all Available Resources for Local Production

تستطيع الدولة بأدواتها المالية ان تحقق تخصيص الموارد المتاحة و ذلك من خلال تحديد اولويات المشروعات التي يمكن ان تحقق قيم مضافة للاقتصاد الوطني ، و تتجه نحو زيادة الانفاق عليها فيزيد حجم الاستثمار و يزيد معدل الدخل القومي أو تتجه السياسة المالية بواسطة سياسة الضرائب نحو تخفيض المعدلات الضريبية على تلك المشروعات أو اعفائها من تلك الضرائب فيزيد الدخل بفعل الضريبة ، كما تقوم الدولة بفرض معدلات مرتفعة على المشروعات التي لا ترغب في تشجيعها و توجيه الموارد الى المشروعات المنتجة الى تحقق زيادة في الدخل القومي .

7- دعم مسيرة التنمية الاقتصادية Support the Process of Economic Development

تستطيع الدولة بسياستها المالية ان تحقق اهداف التنمية الاقتصادية من خلال وضع سياسات نقدية و مالية قصيرة و متوسطة الأجل للحد من الزيادة المفرطة في نسب التضخم و التي ترافق الانفتاح الاقتصادي ، كما تستطيع الدولة ان تستخدم الخبراء في مجال التنمية الاقتصادية لتحديد الخطط النقدية والمالية التي يمكن من خلالها المرور من عنق الزجاجة ، فالتنمية تعد مرحلة حاسمة في حياة الامم تتبدل بها كل الهياكل الانتاجية وبالتالي تتجه السياسة المالية من خلال الانفاق الاستثماري الى توجيه هذا الانفاق الى مشروعات رأس المال الاجتماعي .

خامسا: أدوات السياسة المالية Financial Policy Tools

تتضمن السياسة المالية مجموعة من الادوات المالية التي تستطيع من خلالها علاج الفجوات الاقتصادية وتحويل الاقتصاد الى حالة التشغيل الكامل او علاج الاقتصاد اذا كان في حالة التشغيل الكامل وذلك على النحو الاتي :-

1- سياسة الضرائب Tax Policy

تستخدم السياسة المالية كل انواع الضرائب كأداة لتحقيق اهداف اقتصادية ، فاذا استخدمت حصيلة ضرائب الدخل فهي تستخدمها بمعدلات مختلفة فهي قد تقرر بعض الاعفاءات لصالح محدودي الدخل ، وترفع المعدلات كضرائب تصاعدية على اصحاب الدخول المرتفعة ، و هنا المعالجة تتم من خلال سياسة الضرائب حيث ان اعادة توزيع الدخل لأصحاب الدخول المحدودة ، ونفقات تحويلية تستخدمها الدولة لإنشاء خدمات ومرافق عامة يستفيد منها اصحاب الدخول المحدودة ويتحمل نفقاتها اصحاب الدخول المرتفعة ، كما ان السياسة الضريبية قد تحقق أهدافا اكثر أهمية ، فالضريبة الجمركية لها أهداف متعددة فقد يكون هدفها مالي تحقق خلاله ايرادات ضريبية كبيرة بشرط استيراد السلع الأكثر رواجا في التجارة الخارجية .

وقد يكون هدفها مانع ، اي انها ترفع معدلات الضريبة الجمركية على بعض المنتجات الاجنبية التي لا ترغب في دخولها نظرا لمخالفتها مثلا لتعاليم الأديان أو لأسباب سياسية أو لأسباب وقائية لحماية الإنتاج المحلي واعطاءه الاولوية .

كما ان الدولة تستخدم الضريبة كأداة لزيادة استهلاك الافراد ذوي الدخل المحدود من خلال خفض المعدلات الضريبية على دخولهم ، كما ان استخدام معدلات ضريبية مرتفعة على اصحاب الدخول المرتفعة لن يقلل من استهلاكهم ، بل تهدف السياسة المالية تحويل جزء من ادخار هذه الفئة الى ادخار الدولة الاجباري .

2- سياسة الإنفاق الحكومي Government Spending Policy

لا شك ان حجم وكيفية توزيع الانفاق الحكومي على انشطة الدولة المختلفة له تأثير على تلك الانشطة ، كما ان التأثير على نشاط ما سوف يؤثر على باقي الانشطة المرتبطة به ، وقد يكون الانفاق الحكومي ثابتا اي بدون زيادة او نقصان ولكن اعادة توزيعه على الانشطة الاقتصادية يحقق اثارا كبيرة ، فاذا تم خفض الانفاق على الطرق والانشاء مثلا فان ما تم خفضه في هذا النشاط تم زيادته لصالح نشاط التعليم ، وبالتالي فأن اعادة توزيع الانفاق يحقق اثارا ايجابية .

كما ان زيادة الانفاق على نشاط معين على حساب نشاط آخر قد يكون أحد العناصر المحفزة لحركة التنمية ، وهو ان يتم خفض الانفاق على التعليم مثلا وتحويل ما تم خفضه لإنشاء مشروعات استثمارية تستوعب جزءاً كبيراً من البطالة ، وعليه فان السياسة المالية يمكن لها ان تقوم بتحقيق نتائج ايجابية بسياسة الانفاق ولو لم يكن هنالك زيادات مثمرة في خطة الانفاق [1] .

3- سياسة الدين العام Public Debt Policy

يعد حجم ومقدار الدين العام ومعدلات نموه وكيفية الحصول عليه من مهام واهداف السياسة المالية ، حيث يؤثر الدين العام على حركة الاقتصاد بصفة عامة وحركة التنمية الاقتصادية بشكل خاص ، بمعنى ان طريقة استغلال الدين العام قد تكون ايجابية في حالة استخدام الدين العام في مجالات منتجة ، وقد يكون تأثيره سلبياً اذا تم استخدام الدين العام في الاستهلاك الحكومي او في حالة عدم استخدامه في مجالات استثمارية منتجة .

وعندما تتجه الحكومة الى الاقتراض من الافراد فأنها قد تتخذ في ذلك طرق واوقات مختلفة ، ففي فترات التضخم والتي تتضمن زيادة حجم الطلب وعدم قدرة الجهاز الانتاجي على تلبية حجم الطلب ، فان الحكومة تتجه نحو طرح سندات للاكتتاب فيها من ذوي الدخول المتوسطة والمرتفعة وبالتالي تمتص القوة الشرائية الفائضة لدى هذه الفئات ، فينخفض معدل الاستهلاك وينخفض مستوى الاسعار ، اما في فترات الكساد فلا يجوز استخدام سياسة القروض حيث ان سياسة الحكومة يجب ان تتجه نحو الانفاق لانعاش حركة الطلب الكلي وزيادة الدخول .

سادسا: السياسة المالية في الاقتصادات المتقدمة والنامية

أ- السياسة المالية في الاقتصادات المتقدمة Developed Economies

تهدف السياسة المالية في الاقتصادات المتقدمة على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسماح لميزانية الدولة بالتكيف تبعا للدورة الاقتصادية ، فمثلا عندما يكون الاقتصاد في حالة كساد(Depression)، اي عندما يكون الانفاق الكلي على الناتج القومي اقل مما هو ضروري للاحتفاظ بمستوى العمالة الكاملة يصبح لزاما على الدولة ان تكيف مستوى انفاقها

1- علام احمد عبد السميع ، المالية العامة والمفاهيم والتحليل الاقتصادي والتطبيق ، مصدر سابق ، ص 310- 313 .

وما تحصل عليه من ضرائب وايرادات اخرى لكي تخفض من حالة الكساد وتقليص هذه الظاهرة ، وبذلك فعلى الدولة ان تستخدم السياسة المالية بهدف زيادة مستوى الطلب ورفع الانفاق الكلي للدولة حتى يتساوى مع قيمة الانتاج ، وان تحقيق ذلك يتم اما بزيادة مشتريات الحكومة من البضائع والخدمات ، وهذا يعني زيادة الانفاق الحكومي ، او يجب على الدولة ان تخفض من وطأة الضرائب وتزيد من القروض والاعانات والاعفاءات الضريبية كأسلوب يهدف منه رفع الطاقة الانتاجية لاسيما عندما تكون امام حالة الكساد ، كما وان للسياسة المالية في الاقتصادات المتقدمة اهدافا اخرى منها العمل على التخفيض من حدة التقلبات وتهيئة البيئة المؤاتية لازدهار الاستثمار الخاص ونموه ... الخ [1] .

ومن خلال ما تقدم يتضح ان النظام الرأسمالي يظهر فيه اهمية الدور الذي يلعبه الاستثمار الخاص في موازنة الاقتصاد القومي ، وعندئذ ينحصر دور السياسة المالية في ظل هذا النظام في تهيئة البيئة المناسبة لازدهار الاستثمار الخاص ونموه ، وفي العمل على تلطيف هذه التقلبات التي يتعرض لها النشاط الاقتصادي الكلي وتوصف بتوازن موازنة الاقتصاد القومي عند مستوى التشغيل الكامل مستثنياً الظواهر غير الصحيحة كالتضخم (Inflation) .

وبالرغم من أهمية دور السياسة المالية في ظل النظام الرأسمالي ولو ان دوراً مهما وفعالا في تحقيق الاستقرار في مستوى التشغيل والدخل ، الا انه ليس دورا له ايجابيا حين تقتصر على موازنة الاستثمار الخاص ودعمه ، وسد اي فجوة تضخمية او انكماشية قد تصيب مستوى الدخل نتيجة لنقص حجم مستوى الاستثمار الخاص وزيادة الانفاق النقدي الكلي عن الحجم الذي يحققه استخداماً كاملا دون تضخم او انكماش ، فالسياسة المالية والنقدية في هذه الاقتصادات تعدان اداة التخطيط الاقتصادي غير المباشر فيها من خلال ادارة الطلب [2] .

ب- السياسة المالية في الاقتصادات النامية Developing Economies

ان ما تهدف اليه السياسة المالية في هذه الاقتصادات هو القيام بدور فعال في اتجاهين رئيسين اولهما : العمل على رفع معدل رأس المال اللازم لإنجاز برامج التنمية وزيادة تكوين رأس المال مما يؤدي الى زيادة الناتج القومي ، وذلك من خلال الاستخدام الامثل للضرائب واختيار ما هو مناسب من هذه الضرائب بقصد دفع القطاع الى زيادة استثماراته من جهة واضعاف الميل للاستهلاك من جهة اخرى . والثاني : هو اتباع سياسة إنفاقية وضريبية بقصد التغلب على الازمات التي تعاني منها اقتصادات هذه الدول وذلك باتباع سياسة إنفاقية تؤثر في صالح الاستثمارات الخاصة ، لذلك لابد من خلق جهاز انتاجي صناعي استثماري يساعد على تشغيل الموارد البشرية والمادية المعطلة ، فلا بد من التنسيق بين السياسة الانفاقية والسياسة الضريبية في اتجاه طردي مع السياسة الاقتصادية للتخلص من المشاكل الاقتصادية ولإحداث التغير الضروري .

1- القيسي أعاد حمود ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، مصدر سابق ، ص 85 – 86 .
1- فوزي عبد المنعم ، المالية العامة ، الشركة الشرقية ، بدون تاريخ ، ص 27 .

ومن المعروف ان السياسة المالية في هذه الدول تبحث في جانبيين هما الايرادات العامة والنفقات العامة ، فمن جهة الايرادات العامة ينبغي على السياسة المالية في الدول النامية ان تعمل على ضمان تحقق ما يلي[1] :

1- ضرورة العمل على زيادة حصيلة الايرادات الضريبية .
2- ضرورة العمل في اطار السياسة المالية على ضمان اصلاح الجهاز الضريبي .
3- ضرورة العمل في اطار السياسة المالية على التوصل الى المجالات التي تتم فيها ممارسات نشاطات اقتصادية بشكل خفي من خلال ما يطلق عليه بالاقتصاد السري او اقتصاد الظل .
4- ضرورة العمل على ضمان متابعة فعالة للنشاطات الاقتصادية غير المنظمة .
5- ضرورة العمل على زيادة ايرادات المشروعات العامة التي تمتلكها الدولة .
6- ضرورة ان يتم الحذر في اطار السياسة المالية في الدول النامية عند الاعتماد على القروض كمصدر للإيرادات العامة فيها .
7- ينبغي للسياسة المالية في الدول المالية ان لا تعتمد على تغطية الزيادة في نفقاتها على ايراداتها باللجوء الى التمويل بالعجز .

أما ما يتعلق بالنفقات العامة ، فالسياسة المالية في الدول النامية ينبغي لها ان تعمل في خلال اجراءاتها ووسائلها الخاصة بالنفقات العامة على تحقيق اكبر قدر ممكن من الاثار الايجابية على الاقتصاد الكلي عن طريق ضمان اسهام النفقات العامة هذه بالقيام بالنشاطات الاقتصادية وتوسعها ،وبما يؤدي الى زيادة الانتاج والدخل والانفاق القومي والاستخدام والتأثير ايجابيا على المكونات الكلية للاقتصاد ، ويسهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحقيق عدالة اكبر في توزيع الدخول والذي يمكن ان يرتبط بما يلي :-

1) حجم النفقات العامة : اي القدر من المبالغ النقدية التي يتم استخدامها في الانفاق العام .
2) الكيفية التي يتم بها تخصيص الانفاق العام اي كيفية توزيعها في مجالات انفاقها .
3) الكيفية التي يتم بها توفير الايرادات العامة التي توفر التمويل للإيرادات العامة .
4) درجة الكفاءة التي يتم بها الانفاق العام وبالشكل الذي يقلل الهدر والتبذير .
5) الحالة الاقتصادية العامة للدولة ومستوى النشاط الاقتصادي فيها .

ومن التحليل أعلاه يتعين على الدول النامية وفي اطار سياستها المالية ومن خلال نفقاتها العامة بالاقتصادات النامية ضرورة العمل على تحقيق ما يلي[2]:-

1) ضمان التخصيص الكفوء في استخدام النفقات العامة وفي توزيعها على المجالات المختلفة التي يتم الانفاق عليها .
2) ضرورة أن تسهم السياسة المالية في الدول النامية في توفير وبناء البيئة التحتية المناسبة والضرورية للقيام بالنشاطات الاستثمارية والانتاجية .

---

[2]- خلف فليح حسن ، المالية العامة ، جدارا للكتاب العالمي للنشر والتوزيع ، عمان ، 2008 ، ص 349 -355 . .

1- خلف فليح حسن ، المالية العامة ، المصدر السابق ، ص 359 – 361 .

3) ينبغي للسياسة المالية ان تركز في نفقاتها العامة على الخدمات ذات الطبيعة التي تحقق نفعا للفرد والمجتمع في آن واحد مثل الخدمات الصحية والتعليمية .
4) ضرورة العمل من خلال السياسة المالية الحد من الاسراف والتبذير والهدر في الانفاق العام .
5) ضرورة ضمان إسهام السياسة المالية ومن خلال النفقات العامة في تحقيق اكبر قدر ممكن من العدالة الاجتماعية والتقليل من التفاوت في توزيع الدخول بين افراد المجتمع .
6) ضرورة إسهام السياسة المالية في الدول النامية من الحد من التفاوت الواسع والواضح في درجات مستوى التطور بين المناطق والاقاليم وبالذات بين الريف والمدينة .
7) ينبغي على السياسة المالية ان تعمل على الاسهام في احداث التغيرات الهيكلية الاقتصادية عن طريق توجيه قدر اكبر من النفقات نحو القطاعات الاقتصادية والمهمة كالزراعة والصناعة والتحويلية .

سابعا: الفجوة التضخمية والفجوة الركودية وإمكانات معالجتها في السياسة المالية

تشير الأدبيات الاقتصادية إلى ان هنالك فجوة تضخمية(Inflationary gap) عندما يفوق الإنفاق القومي (الاستهلاكي + الاستثماري + الحكومي – صافي التعامل مع العالم الخارجي) اجمالي الانتاج القومي عند مستوى الاستخدام الكامل ، وهذا يعني زيادة اجمالي الطلب (الطلب الكلي) على السلع والخدمات المختلفة عن اجمالي الانتاج الذي يمكن ان يحقق الاقتصاد في حالة التوازن مما يؤدي الى ارتفاع اسعار هذه السلع والخدمات بمعدلات تتزايد نسبتها كلما اتسعت الفجوة بين اجمالي الانفاق واجمالي الانتاج وهذا ما يسمى بالتضخم الاقتصادي[1] .

ويقال انه توجد فجوة انكماشية (Deflationary gap)عندما يقل إجمالي الطلب الكلي عن إجمالي الإنتاج القومي مما تسبب في انخفاض مستويات أسعار السلع والخدمات المختلفة بمعدلات تتزايد كلما اتسعت الفجوة الانكماشية وتعرف هذه الحالة بالركود او الكساد الاقتصادي أو الانكماش الاقتصادي ، وتعتبر السياسة المالية بأدواتها المختلفة وسيلة من الوسائل الرئيسة الخاصة لتحقيق التوازن والاستقرار في الاقتصاد القومي ، ففي فترة التضخم تتبنى الحكومة سياسة مالية انكماشية للحد والتقليل من تنامي حجم الإنفاق القومي ولتقليل الفجوة التضخمية تدريجيا .

وتتمثل السياسة المالية الانكماشية في احد الإجراءات الآتية([2]) :-

أ- الانفاق الحكومي ويتمثل في الاتي :-

1) تخفيض الإنفاق الحكومي لاسيما أوجه الانفاق المتعلقة بالمواد والسلع الاستهلاكية الكمالية .

1- الوادي محمود حسين، المالية العامة، المصدر السابق، ص 194 .

[2] الوزني خالد واصف، الرفاعي احمد حسين :" مبادئ الاقتصاد الكلي "، دار وائل للنشر ، ط4، عمان الأردن 2001 ص327

2) الحد من الإسراف والتبذير في المرافق الحكومية .
3) عدم المساس بأوجه الإنفاق التي تهدف إلى زيادة الطاقة الإنتاجية.

ب- زيادة حجم الضرائب التي تجنيها الحكومة والتنوع فيها وكالاتي:-

1) زيادة ضريبة الدخل عن طريق زيادة نسب الاستقطاعات الضريبية التي ستؤدي الى انخفاض حجم الانفاق الاستهلاكي للأفراد مما يؤدي الى تقليص في الفجوة بين اجمالي الانفاق القومي واجمالي الانتاج القومي (فجوة تضخمية) .
2) زيادة الضرائب الغير مباشرة التي تفرضها الدولة على السلع المختلفة لاسيما الكمالية منها.

ان استخدام الحكومة لأداة او اكثر لمحاربة التضخم يعتمد على الاتي :-

1) مدى فاعلية الأداة المستخدمة.
2) عوامل اجتماعية وسياسية واقتصادية.
3) مدى الاهتمام بأصحاب الدخل المحدود .

أما في حالة الانكماش او الركود الاقتصادي فان الحكومة تستخدم ادوات السياسة المالية السابقة بما يؤدي الى تخفيض وتشجيع عناصر الانفاق القومي حتى يقترب مستواه من مستوى الانتاج القومي وتختفي تماما الفجوة الانكماشية .اي ان الحكومة في حالات الانكماش تتبنى سياسة مالية تتمثل بالإجراءات الاتية :-

زيادة الانفاق الحكومي + تخفيض الضرائب أي اعتماد سياسة مالية عكس الحالة الأولى.

أسئلة الفصل

1. وضح التطور التاريخي للسياسة المالية ؟
2. ما هو مفهوم السياسة المالية وماهي أهميتها؟
3. ماهي اهم أهداف السياسة المالية ؟
4. وضح أدوات السياسة المالية ؟
5. ميز بين السياسة المالية في الاقتصادات النامية والمتقدمة ؟
6. كيف يمكن للسياسة المالية معالجة الفجوة التضخمية والركودية ؟

❼❼❼❼❼❼❼

الفصل الثامن

المالية العامة في النظام الإسلامي

الأهداف التعليمية:

بعد الاطلاع على هذا الفصل يستطيع القارئ أن يتعرف على المواضيع الأتية:

- **بيت المال ، نشأته ومهامه**
- **الإيرادات العامة لبيت المال**
- **النفقات العامة لبيت مال المسلمين**
- **الموازنة العامة لبيت المال**
- **الحساب الختامي لموازنة النظام الإسلامي**
- **العجز في بيت المال وأساليب معالجته**

الفصل الثامن

المالية العامة في النظام الإسلامي

Public Finance in Islam System

ان الدين الإسلامي لا ينظم فقط علاقة الإنسان مع خالقه بل ينظم العلاقة بين الإنسان مع أخيه الإنسان أفرادا وجماعات، كما جاء بقوله تعالى (يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۚ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ)([1]) . وكذلك ينظم الدين الإسلامي علاقة الإنسان مع الموارد الاقتصادية التي سخرها له الله سبحانه وتعالى ،اذ جاء في القران الكريم قوله تعالى{ اللهُ الَّذِي خَلَقَ السَّمَاوَاتِ وَالأَرْضَ وَأَنزَلَ مِنَ السَّمَاء مَاء فَأَخْرَجَ بِهِ مِنَ الثَّمَرَاتِ رِزْقًا لَّكُمْ وَسَخَّرَ لَكُمُ الْفُلْكَ لِتَجْرِيَ فِي الْبَحْرِ بِأَمْرِهِ وَسَخَّرَ لَكُمُ الأَنْهَارَ* وَسَخَّر لَكُمُ الشَّمْسَ وَالْقَمَرَ دَآئِبَينَ وَسَخَّرَ لَكُمُ اللَّيْلَ وَالنَّهَارَ* وَآتَاكُم مِّن كُلِّ مَا سَأَلْتُمُوهُ وَإِن تَعُدُّواْ نِعْمَتَ اللهِ لاَ تُحْصُوهَا إِنَّ الإِنسَانَ لَظَلُومٌ كَفَّارٌ }([2]).

ان انتظام هذه العلاقات وضمان عدم اختلالها يحتاج إلى إقامة النظام الإسلامي ، لذلك فأن دين الإسلام يوجب إقامة النظام الإسلامي في المجتمع المسلم ، اذ انه يتمتع بوظائف عديدة في جميع مجالات الحياة ، والوظيفة العامة الرئيسة للدولة هي عملها على إقامة شرع الله في الأرض ، فقيام النظام الإسلامي بوظائفه يتطلب بالضرورة استخدام موارد اقتصادية ، ومن هنا يجب ان تكون للدولة مالية خاصة بها تستخدمها في إنجاز وظائفها المختلفة .

ان دور الدولة في النظام الإسلامي ينطلق من أساسين مهمين هما :-

الأساس الأول : أنها مسؤولة بشكل مباشر عن جزء من الموارد الاقتصادية التي توضع تحت تصرفها والذي يطلق عليه بعض الكتاب استخلاف بيت المال .

الأساس الثاني : أنها مسؤولة عن مراقبة القطاع الخاص اي الافراد المستخلفين في باقي الموارد الاقتصادية ، وإلزامهم العمل بالأحكام التي أقرها الشرع القويم ، وبما ان النظام الإسلامي ضرورة شرعية لابد منها ، وانه لهذا النظام دورا مهما في جوانب الحياة المتعددة ، فهذا الدور ومهما كان حجمه يستلزم ان يكون هنالك تنظيم اداري يتولى الإدارة فيه، وهذا التنظيم الاداري هو بيت المال الذي تقابله في النظم المعاصرة وزارة المالية او الخزانة الذي يتضمن جانبين مهمين هما إيرادات بيت المال ونفقات بيت المال ، ومن هنا فأن هذا الفصل سيتناول المواضيع الاتية :-

- ❖ بيت المال ، نشأته ومهامه .
- ❖ الإيرادات العامة لبيت المال .
- ❖ النفقات العامة لبيت المال .
- ❖ الموازنة العامة لبيت المال.
- ❖ الحساب الختامي لموازنة النظام الإسلامي

[1] القران الكريم :"سورة الحجرات آية (13)"
[2] القران الكريم :"سورة إبراهيم الآيات 34،33،32"

❖ العجز في بيت المال وأساليب معالجته

أولا: بيت المال ، نشأته ومهامه

يمثل بيت المال مؤسسة اسلامية اشبه بخزينة الدولة في الوقت الحاضر ويرجع تكوينه الى عهد الرسول الاكرم (صلى الله عليه وسلم) وان الخزينة المركزية في العاصمة وكانت وارداته تجمع في ايرادات الاقاليم ، (دواوين الخراج المحلية بعد ان ينفق الوالي ما يلزم الادارة المحلية والمصالح والخدمات ثم يقوم بإرسال المتبقي إلى بيت المال المركزي ، الذي يشرف عليه خليفة المسلمين مباشرة)، اما بيوت المال الفرعية فتكون في الاقاليم والولايات التابعة للدولة الإسلامية فتكون بإشراف الولاة ، ويدير بيت المال موظف كفء يسمى بصاحب بيت المال ، ولم يكن لبيت المال مقرا ثابتا في بداية الامر ولكن غالبا ما يكون موقعه في المسجد الجامع حيث كان المسجد الجامع مركزا لسلطة الدولة قبل اقامة دار الخلافة ودور الامارة ، وكان بعض الولاة ينقلون بيت المال إلى دورهم في أوقات الفتن والاضطرابات .

وقد كانت سياسة الرسول الأعظم (صلى الله عليه وسلم) تتمثل بتوزيع الأموال التي كانت تتدفق على بيت المال من الغنائم بشكل مباشر وفوري على مستحقيها ، وذلك لشدة الحاجة اليها وكذلك لوجود التآخي والتضامن المنقطع النظير بين المسلمين في المجال الاقتصادي ، ومن الملاحظ انه لا يوجد تنظيم إداري مستقل يتولى ادارة هذه الاموال ، الا انه بعد فرض الزكاة تطلب الأمر ان تهتم الدولة بالإيرادات النقدية والعينية كالأغنام والابل وكان لها مرعى خاص بها ورعاة يتولون امرها لحين انفاقها ، وقد استمر الامر على هذا الحال في عهد الرسول (صلى الله عليه وسلم) وعهد الخليفة ابو بكر الصديق وعمر بن الخطاب ، ولكن بعد اتساع الفتوحات الاسلامية ازدادت ايرادات الدولة من جانب وكثرت التزاماتها تجاه المقاتلين والتحويلات الاجتماعية من جانب اخر مما تطلب الامر ان تدون الدواوين لضبط الايرادات والنفقات العامة ، وكان ديوان الجند أول الدواوين انشاءا ، وقد كانت مهمة بيت المال الإشراف على ما يرد من أموال وما يخرج منه لغرض النفقات العامة التي تتطلبها مرافق الدولة مع الاحتفاظ بمبلغ احتياطي كخزين لمواجهة الحالات الطارئة ، وقد حدد العلماء ما لبيت المال ما له من حقوق وما عليه من واجبات ، حيث اعتبروا كل مال استحقه المسلمون هو حق من حقوق بيت المال ، وكل وجه من اوجه النفقات في مصالح المسلمين هو حق من حقوق بيت المال ، اما المستحق على بيت المال من نفقات من الالتزامات فهي على نوعين ([1]) :-

1. الأموال المودعة فيه : وهو ملزم بدفعها اذا توفرت فيه الاموال فاذا انعدمت فان هذا الالتزام بالدفع يسقط بالضرورة .
2. الأموال التي يترتب صرفها في بيت المال والتي تتمثل بالحقوق المالية كالأموال التي تنفق لأغراض الحرب وكذلك الأموال التي تنفق لأغراض الخدمات العامة.

أما أسباب نشوء بيت المال فهي :

1. قيام الدولة الإسلامية بقيادة الرسول الأعظم (ص) ونشوء إيرادات لهذه الدولة ، كما ان توسع الدولة يتطلب الانفاق لاسيما في المجال العسكري .

[1] - أبو احمد رضا صاحب ،المالية العامة ، مصدر سابق ، ص299.

2. الفتوحات الاسلامية ، وهذه الفتوحات قد توسعت في عصر الخلافة الراشدة ، اذ كانت الفتوحات تدر على الدولة الاسلامية اموالا كثيرة ، مما استدعى قيام مؤسسة لحفظها والتعرف بها .
3. تأثر المسلمين بالتنظيمات المالية الاخرى ، فقد كان الاكاسرة يأمرون بتوزيع الاموال على الناس والجند من بيت يشبه ما حصل لدى المسلمين يسمى (مال البيعة) كما يروى بان الوارد بن هشام قد قال لعمر بن الخطاب (قد كنت في الشام فرأيت ملوكها دونوا ديوانا واستخدموا للمال ديوانا وللجند ديوانا) فأخذ عمر بقوله ([1]) ، وهكذا انشأ بيت المال ليكون الجهة الحكومية التي تتولى عملية جمع الايرادات وصرف النفقات وعمل الموازنة اللزمة بينهما .

ثانيا: الايرادات العامة لبيت المال

في النظام الإسلامي هنالك موارد متعددة للدولة الإسلامية تتميز بعضها بثبوتها في النصوص الشرعية وفي هذه الموارد ما هو دائم ومنها ما هو غير دائم، ويمكن تقسيم موارد الدولة الإسلامية إلى نوعين هما :-

اولا : الموارد الدائمة (الدورية) للدولة الإسلامية وهي التي تأخذ صفة الاستمرار والتجدد والتكرار ومنها :- الزكاة ، الجزية ، الخراج ، العشور ، الرسوم على الخدمات العامة .

ثانيا : الموارد الدائمة غير الضرورية (غير الدورية) للدولة الاسلامية وهي التي لا تكرر باستمرار او بشكل دوري ومنها :- الغنائم ، الفيء ، الركاز ، التبرعات ، الصدقات ، القروض الحسنة ، صكوك المقارضة ، التوظيف المالي ، ايرادات الاملاك العامة ، التبرعات .

وفيما يلي سيتم الاشارة الى هذه الموارد بشكل مختصر وكما يلي :-

(أولا): الزكاة

وهي فريضة مالية دورية يدفعها المسلم المالك للنصاب للدولة لتنفقها في أوجه انفاق معينة او يوزعها المكلف بنفسه على اوجه الانفاق نفسها ، والزكاة فريضة مالية يتقرب بها المسلم لربه وهي احد اركان الاسلام والواجبات الاساسية التي اهتم الشارع المقدس بها ، ولأهمية هذه الفريضة فان الزكاة قد قرنت مع الصلاة في اثنين وثلاثون مرة في القرآن الكريم منها قوله تعالى (واقيموا الصلاة وآتوا الزكاة) وكذلك قوله تعالى (خذ من أموالهم صدقة تطهرهم وتزكيهم) ،اما السنة النبوية فيذكر ان الرسول (صلى الله عليه وسلم) قال (بني الاسلام على خمس والتي منها إيتاء الزكاة) .

- شروط وجوب الزكاة

يجب توفر عدة شروط لتكون الزكاة واجبة الدفع من قبل المكلف منها :-

1. ان يكون المكلف مالكا ملكا تاما للأموال التي تحت يده ، فلا زكاة على المال غير المملوك وكذلك لا زكاة على المال الحرام.
2. ان يكون المال ناميا أو قابلا للإنماء كالتناسل للثروة الحيوانية ، والغلة للإنتاج النباتي ، والاستثمار لرأس المال النقدي .
3. ان هناك حدا معينا من الملكية لكل وعاء من اوعية الزكاة يتمتع مالكه بالإعفاء من فريضة الزكاة وتجاوز هذا الحد يكون الوعاء خاضعا للزكاة .

[1]- كنعان علي ، الاقتصاد الاسلامي ، دار الحسنين ، الطبعة الأولى ،، سوريا ، دمشق 1997 ، ص195.

4. الزكاة فريضة دورية سنوية ونصف سنوية ، فهي سنوية بالنسبة لعروض التجارة والثروة الحيوانية ونصف سنوية بالنسبة للإنتاج النباتي .

- أوعية الزكاة

تجب الزكاة في ثلاث اشياء هي :-

1. المواشي كالماعز والضأن والابل والبقر .
2. الذهب والفضة .
3. الحنطة والشعير .
4. التمر والزبيب .

فالنسبة لزكاة المواشي ، ويعد وجوبها في امور هي البلوغ وتمام العقل فلا تجب الزكاة على اموال الصبي والمجنون والرق (العبيد) ، ولا يجب على المال المغصوب والمسروق او الضائع ، وفي هذا النوع من الزكاة يشترط بلوغ الحول ، اما العدد الذي تجب عليه الزكاة فمثالها في كل اربعين رأسا من الغنم فواحدة على ان تكون غير مريضة .

أما بالنسبة لزكاة النقدين (الذهب والفضة) فتجب في الاتي :-

1. بلوغ النصاب : ولكل منها نصابان والمقدار الواجب اخراجه في كل منهما هو ربع العشر .
2. ان يكونا مسكوكين بالسكة المتداولة الرائجة (مصوغات ذهبة وفضية ...)
3. مضي الحول والحول احد عشر شهرا والدخول في الشهر الثاني عشر.

أما زكاة الغلات الأربع : ففي ذلك احكام منها بلوغ النصاب وله نصاب واحد وهو (847) كيلو غرام تقريبا ولا يشترط فيها الحول وتختلف زكاة الغلات بحسب طرق اروائها وتصرف في اوجه نمائية هي للفقراء والمساكين ، والعاملون على صندوق الزكاة ، والمؤلفة قلوبهم ، والعبيد تحت الشدة ، وفي سبيل الله ، والغارمون (من كان عليه دين) ، وابن السبيل . ويجب ان يكون عامل الزكاة رجلا عفيفا عالما بما اوجبه الله تعالى على الناس في اموالهم من الزكاة .

(ثانيا): الجزية

تعرف الجزية بانها المال المأخوذ من اهل الذمة المقيمين بدار الاسلام واهل الذمة هم اليهود والنصارى والمجوس ، وتعد الجزية ضريبة شخصية تفرض على رؤوس اهل الذمة من القادرين على دفعها ، وهي كذلك ضريبة سنوية ، ويحدد سعرها عن طريق عقد يتم بين الدولة الاسلامية واهل الذمة ، ويراعى عند تحديد سعرها الظروف الاقتصادية .

ان الحكمة من فرض الجزية فهي ان اهل الذمة مواطنون عليهم ان يتحملوا جزء من تكاليف الخدمات العامة التي تقدمها الدولة مثل الامن والدفاع ، وبما انهم معفوون من الزكاة والجهاد فتكون مساهمتهم هي دفع الجزية .

أخذت الأهمية النسبية للجزية تقل منذ العهد الاموي الى وقتنا الحاضر لعدة اسباب منها دخول الكثير من اهل الذمة في الدين الاسلامي ، وكذلك اشتراك اهل الذمة في دفع الضرائب المفروضة من قبل الدولة ، فضلا عن اشتراك اهل الذمة في الحروب والقتال التي تخوضها الجيوش الاسلامية .

(ثالثا): الخراج

يمثل الخراج ضريبة تفرض على الأرض على أساس مساحتها سواء كانت مزروعة ام لم تزرع وهي الاراضي التي فتحها المسلمون عنوة مقابل القاءها تحت تصرف اصحابها([1]) ، او الاراضي التي جلا عنها اصحابها اثناء الفتوحات الاسلامية فانتقلت الى المسلم ويعد خراجها ايجارا لها يدفعه الزارع سواء اكان مسلما او غير مسلم ، وتشمل كذلك اراضي الصلح اي التي صولح اهلها على ان يؤدوا الخراج عليها ، وهناك عدة طرق لجباية الخراج هي :-

1. المحاسبة : وتكون جباية الضريبة نقدية وعينية في ان واحد .
2. المقاسمة : وهي ضريبة عينية تؤخذ بنسبة معينة من المحصول .
3. المقاطعة : وهي تجبى بطريقة الاتفاق بين الدولة والملتزم ويذكر ان اول من وضع هذه الضريبة هو الخليفة عمر بن الخطاب الذي طبقها على ارض الشام والعراق ومصر بعد تحريرها واستمر الامويون في تطبيقها .

(رابعا): العشور

يقصد بالعشور هي الضرائب التي تفرض على الاموال المعدة للتجارة العابرة للحدود السياسية للدولة وبأسعار مختلفة بحسب الموقف من الدين الاسلامي ، وبحسب مبدا المعاملة بالمثل وسميت بالعشور لأنها تؤخذ بنسبة العشر ، وقد فرضت في زمن الخليفة عمر بن الخطاب ومبررات فرضها انها نظير ما يتمتع به التاجر غير المسلم من خدمات عامة تقدمها الدولة [(1)] ، وقد كانت هذه الضريبة تفرض مرة واحدة بالسنة اذا انتقل التاجر من بلده الى بلاد اخرى وكان الموظف الذي يجبيها يسمى (العاشر) .

(خامسا): الفيء

يعرف الفيء بأنه كل ما يحصل عليه المسلمون من الكفار بلا قتال ([2]) ويعرف الفيء على مذهبين وكالاتي:-

أ. ان الفيء يخمس كالغنيمة يصرف خمسه الى الاسهم التي يصرف فيها خمس الغنيمة وهي المصالح العامة وذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل ، ويصرف اربعة اخماسه الباقية على المقاتلين ومن يقوم بخدمتهم .
ب. ان الفيء لا يخمس وانما هو لجميع المسلمين يصرفه الامام في مصالحهم العامة وفقا للأهمية ، وهومن الإيرادات غير الدورية أو المؤقتة لأنه لا يتكرر.

(سادسا): الغنائم

ويقصد بالغنائم هي ما وصل إلى المسلمين عن طريق القتال حسب ما وردة في الآية الكريمة (واعلموا إنما غنمتم من شيء فأن لله خمسه وللرسول ولذي القربى والمساكين وابن السبيل)([3]) ، وتفسيرا لما جاءت به الآية الكريمة فأنه يجب الخمس على ما يغنمه المسلمون من الكفار في الحرب من الاموال المنقولة ولا فرق بين القليل والكثير ، ولا فرق في الحرب بين ان يبدأ الكفار بمهاجمة المسلمين وبالعكس

[1] - سمحان حسين محمد وآخرون ، المالية العامة في منظور اسلامي ، دار صفاء للنشر والتوزيع ،الطبعة الأولى ، عمان ، ، 2010، ص67.
[2] - العبيدي سعيد علي ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص253.
[3] القران الكريم :"سورة الأنفال آية 41 "

، ولا يجوز تملك ما في يد الكفار اذا كان مالا محترما اي كان لمسلم او من اهل الكتاب أودعه لديه ، ان إيراد خمس الغنائم يعد ايرادا مؤقتا واستثنائيا لا يتكرر سنويا في الموازنة العامة لبيت المال .

(سابعا): الإرث

ويقصد به مال من يموت دون وارث يرثه بقرابة فان الدولة الاسلامية مسؤولة عن قيام بما يقوم به الورثة في حال وجودهم ، وبالتالي فأن الدولة ترث اموال من لا وارث له فتسدد ديونه وتنفذ وصاياه وتحول ما يزيد عن ذلك الى بيت مال المسلمين ، فملكية هذه الأموال تنتقل الى بيت المال وتصرف في مصالح المسلمين ويعتقد بانه اول من اوجد هذا النوع من الايراد هو الخليفة المعتمد العباسي 256 - 279 م وقد تفاوت الخلفاء العباسيون بين الغاء هذه الضريبة او العمل بها على وفق المتوفر في الارصدة في بيت المال او رأي عامة الناس بها عندما تكون ثقيلة عليها مما يضطر السلطة الى الغاءها ، وهي كذلك تعد من الإيرادات الاستثنائية وغير الدورية .

(ثامنا): إيرادات أموال الدولة في النظام الإسلامي

تقوم الدولة أحيانا بإنشاء مشاريع استثمارية تهدف من خلالها تقديم خدمة أو سلعة ضرورية لأفراد المجتمع مقابل ثمن معين يغطي كلفة هذه الخدمة او السلعة فضلا عن تحقيق ربح معين .

ويطلق على ما يؤول الى بيت مال المسلمين من غلة املاك الدولة اسم الدومين ويقسم الى:-

أ. الدومين العام : وهي املاك الدولة المعدة للاستخدام العام والتي لا يجوز بيعها او التصرف بها مثل الطرق والجسور والسدود والموانئ وغيرها ، وغالبا لا تدر هذه الاملاك دخلا لبيت مال المسلمين .

ب. الدومين الخاص : وهي املاك الدولة التي تدر دخلا لبيت مال المسلمين والتي يمكن للدولة ان تتصرف بها تصرف المالك الخاص مثل الدومين العقاري والتي هي الاملاك العائدة للدولة من العقارات والمناجم وغيرها ،والدومين المالي والتي هي ما تملكه الدولة من رؤوس اموال في مشاريع غير متعارضة مع احكام الشريعة الاسلامية (اوراق مالية مقبولة شرعا)، وكذلك الدومين الصناعي والتجاري العائد من مؤسسات الدولة الصناعية والتجارية.

ثالثا: النفقات العامة لبيت مال المسلمين

لقد كان المسلمون منذ عهد الرسول الاعظم (صلى الله عليه واله وسلم) وحتى عهد الخليفة عمر بن الخطاب يقاتلون بدون عطاء او رزق ثابت وكانوا اذا فتحوا مدينة او بلدا اخذوا نصيبهم من الغنائم التي يحصلون عليها ، ولما توسعت الدولة الاسلامية من خلال فتوحاتها المتعاقبة وصار في عهدة الدولة اموالا دعت الحاجة الى ايجاد نظام يكفي للمسؤولية المالية ينظم علاقة الجند بالدولة من خلال الرزق الثابت فأنشئ ديوان الجند في عهد الخليفة عمر بن الخطاب في سنه 20 هجرية ويشير البلاذري في فتوح البلدان الى ان الخليفة عمر بن الخطاب قد استشار الصحابة في امر الاموال الكثيرة المتجمعة لديه فقال له الأمام علي بن أبي طالب (عليه السلام) تقسم كل سنة ما اجتمع اليك من مال ولا تمسك عنه شيئا لله ، وكانت اموال بيت مال المسلمين تنفق على الاوجه التالية :-

1. العطاء : اجمعت المصادر على ان العطاء هو مبلغ من المال نقدا او عينا يعطى للمقاتلين مقابل خدماتهم التي يقدمونها للدولة الاسلامية وقد استخدم هذا التعبير في صدر الديانة الاسلامية كدلالة عن رواتب الجند ، وقد حرص الخلفاء المسلمين في توزيع العطاء بموعد محدد وهو بداية السنة الهجرية (محرم الحرام) ووفق ما حددته الشريعة الاسلامية .
2. توزيع الزكاة : كانت الزكاة تعرف في الاصناف الثمانية التي تقسم عليهم حصيلة الزكاة التي حددتها الآية الكريمة (انما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل فريضة من الله والله عليم حكيم) ([1])، وفي السنة الشريفة ان رجلا جاء الى النبي (صلى الله عليه وسلم) وقال اعطني من الصدقة فقال له رسول الله (صلى الله عليه وسلم)ان الله لم يرض بحكم نبي ولا غيره في الصدقات حتى حكم فيها هو فجزأها ثمانية أجزاء فأن كنت من تلك الاجزاء اعطيتك حقك ، ولابد من التأكيد هنا على عدم جواز الخلط بين اموال الزكاة مع الاموال الاخرى ممن يرد الى بيت مال المسلمين ، فلا يجوز اخذ مال من الزكاة لصرف في موضع غير مسمى في آية الزكاة ، ويمكن القول ان الفقراء والمساكين وابناء السبيل كانوا يحصلون على مواردهم من عدة ابواب في الموازنة العامة لبيت المال فلهم حصة معلومة من اموال الزكاة ولهم حصة من الغنائم والفيء وكذلك حصتهم من العطاء والارزاق ([2]).
3. الغنائم والفيء : الغنيمة هي كل مال اخذ من الاعداء قهرا بالقتال وقد حدد القرآن الكريم طريقة توزيعها في قوله تعالى(واعلموا انما غنمتم من شيء فأن لله خمسه وللرسول ولذي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل) ([3])، فأموال الغنائم تقسم على خمسة اسهم اربع منها للجند والمقاتلين والخمس المتبقية يوزع الى خمسة اسهم هي :-

أ. سهم الله ورسوله وينفق في المصالح العامة .
ب. سهم ذوي القربى وهم اقرباء رسول الله (صلى الله عليه وسلم) .
ت. سهم اليتامى .
ث. سهم المساكين
ج. سهم ابن السبيل ([4]) .

أما الفيء فهو كل مال يحصل عليه المسلمون من الكفار بلا قتال ويقسم هذا المال كما تقسم الغنائم اي يذهب خمسه الى المصالح العامة وذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل ، اما الأربعة أخماس الأخرى فتذهب للمقاتلين ومن يساندهم .

1. النفقات العامة الاخرى

شهدت الدولة الإسلامية توسعا لاسيما في العصرين الاموي والعباسي حيث اصبحت تضم ملاكات ضخمة من موظفي الادارة والخدمات والقضاء والعلماء يعملون بشتى مجالات الخدمات والمصالح العامة لذلك اصبح لزاما على الدولة زيادة الانفاق على هذه الخدمات والمصالح العامة والتي تتمثل بالأنفاق العام على ([5]) :-

---

[1] القران الكريم :"سورة التوبة ، اية 60 "
[2] - أبو احمد رضا صاحب ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص410.
[3] القران الكريم :"سورة الأنفال ، أية 41"
[4] - العبيدي سعيد علي ، اقتصاديات المالية العامة ، مصدر سابق ، ص410-412.
[5] - أبو احمد رضا صاحب ،المالية العامة ، مصدر سابق ، ص410 -412 .

2. النفقات على منشآت الدولة كبناء المدن والمساجد والانهار واقامة القناطر والسدود والتحصينات والقلاع .
3. النفقات على الخدمات العامة : وهي النفقات على الحاجات الجماعية التي ليس للأفراد قدرة على اشباعها فتقوم الدولة بإشباعها من اموال بيت المال لاسيما في ظروف القحط والغلاء .
4. النفقات على التعليم لبناء المدارس ودور العلم ونسخ المخطوطات الدينية والتعليمية.
5. خدمات البلدية والرعاية الاجتماعية التي يحتاج اليها الناس بشكل يومي ومنها بناء الخانات للمسافرين والاهتمام بنظافة المدن وكذلك الانفاق على العجزة وكبار السن ومتضرري الحرب .
6. النفقات العسكرية والأمن الداخلي : وهي ما تنفقه الدولة من ايراداتها على اعداد الجيش وتجهيزه بالسلاح والعتاد والمعدات وغيرها، وكذلك تشمل النفقات لإجراءات توطيد الأمن والنظام والاستقرار الداخلي وغيرها .
7. النفقات على الصناعة والزراعة : وهي المبالغ النقدية التي تنفق من بيت المال على القطاعات الاقتصادية والتي أهمها القطاع الزراعي والصناعي لغرض زيادة مساهمتها في اقتصاد النظام الإسلامي ، كتقديم القروض للتجار والصناعيين والمزارعين لحثهم على العمل والابداع .

رابعا: الموازنة العامة لبيت المال

- نشأة الموازنة العامة في النظام الإسلامي

سبق الفكر المالي الاسلامي الانظمة الاقتصادية الاخرى في ادارة المال العام بسبب التطور الهائل لموارد ونفقات الدولة الإسلامية ، فقد امتلك المسلمون تصورا واضحا لكيفية إدارة المال العام ، وهذا التصور مستمر في الشريعة الإسلامية الغراء.

وقد اخذ الفكر المالي الإسلامي بمبدأ تعدد الموازنات الذي يفضله كثير من كتاب المالية العامة المعاصرين على مبدأ وحدة الموازنة ، ويقوم هذا المبدأ على اساس تخصيص موارد الزكاة للصرف منها لأنها مخصصة لنفقات محددة ، وتتفرع هذه الميزانية الى ميزانيات متعددة حسب المناطق .

لذلك يرى بعض الكتاب اعداد موازنة خاصة لكل نوع من انواع الايرادات كموازنة للزكاة وموازنة للخراج وموازنة للغنائم تظهر في كل منها الايرادات والنفقات الخاصة بها ، وكل منها تنقسم الى موازنات فرعية لكل اقليم او ما يسمى بموازنة المحليات ، وبجانب ذلك توجد موازنة الحكومة المركزية ،وبشكل عام توجد ثلاث انواع من الموازنات في الدولة الإسلامية هي ([1]):-

- الموازنة الأولى : موازنة الزكاة او التكافل الاجتماعي

وتشمل في جانب الإيرادات الزكاة على الأموال المتداولة (الصناعية والتجارية) والزكاة على الدخول الزراعية ، والعشور من المسلم والخمس من الفيء والغنائم وبنفس الاسلوب تعد حسابات الجزية من أهل الذمة ،أما في جانب المصروفات فيحتل الجانب الاكبر منها الرعاية الاجتماعية للفقراء والمساكين وابن السبيل والغارمين ، كما تتضمن أجور العاملين

[1] - سمحان حسين محمد وآخرون ، المالية العامة من منظور اسلامي ، مصدر سابق ، ص184-186.

، ولكل اقليم ميزانية يرحل الفائض منها لأقرب إقليم يحتاج إلى الموازنة المركزية التي تسد من هذا الفائض .

- الموازنة الثانية: موازنة بيت المال:

وتشمل اعمال الدولة من موارد بيت المال ونفقاته وهي كالاتي :-

أ- إيرادات ونفقات جارية : فالإيرادات تأتي من العشور الناشئة من الحرب والجزية بدل الجندية والثمن العام والرسوم ، اما النفقات فتتمثل بالنفقات على الاجور والمرتبات والانفاق الجهادي وغيرها .

ب- ايرادات ونفقات تحويلية : ففي جانب الايرادات تشمل على التبرعات وتركة من لا وارث له والمعونات من الخارج ، أما النفقات بالإعانات لمحدودي الدخل وسداد القروض واعانات استثمارية للداخل والخارج .

ت- ايرادات ونفقات استثمارية : والايرادات تتمثل بالثمن الخاص وفائض الهيئات الاقتصادية والمعادن الظاهرة والخراج ، اما النفقات فتتمثل بالنفقات الاستثمارية التي تقوم بها الدولة لمساعدة القطاع الخاص .

- الموازنة الثالثة: موازنة الاستقرار:

واليها يرحل فائض موازنة المصالح لصرفه على التحصينات او ابقاءه كاحتياطي للمستقبل .

وهناك تقسيم اخر لموازنة النظام الإسلامي تقوم على اساس وجود ميزانيتين مستقلتين هما ([1]) :-

الاولى : هي الموازنة العامة الاساسية وهي التي تواجه كافة النفقات العامة التي تحقق المصلحة العامة للمسلمين .

الثانية : ميزانية الضمان الاجتماعي والتي تختص بإشباع جانب هام من الحاجات العامة تتمثل بنفقات الضمان الاجتماعي الى جانب الدعوة لله .

خامسا: الحساب الختامي لموازنة النظام الإسلامي

ان صاحب بيت المال يحتفظ بسجلات توضح حركة الايرادات والنفقات لبيت المال ويعمل على تقديمها بين الحين والاخر للخليفة للمصادقة عليها ، وبالتالي يمكن تصور الاعمال الحسابية لبيت المال انها اعتمدت على اعداد كشف بالمصروفات والايرادات لسنة مالية في كل (30) ذي الحجة والذي يتكون من جانبين جانب النفقات وجانب الايرادات ، وقد يكون هذا الكشف متوازنا اذا كانت النفقات تساوي الايرادات للسنة ذاتها او غير متوازنا اي يمكن ان يكون هناك عجز اذا كانت النفقات اكبر من الايرادات او ذات فائض في حالة كون النفقات اقل من الإيرادات للسنة ذاتها .

أما كيفية إعداد الحساب الختامي في النظام الإسلامي فيتم ذلك بعد الانتهاء من السنة المالية تقوم اجهزة الدولة الاسلامية بإعداد الحساب الختامي للموازنة العامة ، حيث تكلف هيئة محلية بعمل حسابها الختامي ويجمع في المركز ليظهر الحساب الختامي المجمع ، ويظهر

[1] - سمحان حسين محمد وآخرون ، المالية العامة من منظور اسلامي ، مصدر سابق ، ص190.

الحساب الختامي النتائج المالية للسنة الماضية وما تتضمن من فائض او عجز ، فهو بالطبع يعتبر بيان بالنفقات الفعلية والإيرادات الفعلية ، وفي بعض الأحيان يلحق به بيانات عامة عن المركز المالي للدولة عن السنة المالية المعد عنها الحساب الختامي ، وبعد مراجعته من جهاز الرقابة المركزي يعرض على مجلس الشورى لإقراره ومناقشته والاستفادة منه في إعداد الموازنات اللاحقة ، وكثيرا ما كان يناقش الحساب الختامي في موسم الحج .

سادسا: العجز في بيت المال واساليب معالجته

ان توازن الموازنة امر نادر الحدوث فكثيرا ما كانت ميزانية بيت المال تعاني عجزا ، لا سيما بعد تطور الدولة وتوسعها ، اذ ان بيت المال لم يمر بأية ازمة مالية اثناء المراحل الاولى من قيام الدولة الاسلامية وذلك لبساطة اساليب العيش وتكاليفه الزهيدة ، فضلا عن استقرار الدولة واجهزتها ، ولكن قيام الدولة الاموية قد كان بداية لظهور الازمات المالية المتعددة لانشغالها بالحروب والصراعات والفتن والاضطرابات ، وهذا الحال ينطبق كذلك على الدولة العباسية التي عرفت بإسرافها وتبذيرها واهتمامها بالمظاهر غير الضرورية مما جعل النفقات على مر الايام اكبر من الايرادات الامر الذي انعكس على عدم تحقيق التوازن في الموازنة العامة للدولة ، وكان من نتائج ذلك ضعف ثقة الناس بالدولة واجهزتها ، ولمعالجة هذه الظاهرة كانت بيوت المال الخاصة تقدم المعونة المالية لبيت المال العام كإجراء مؤقت لتخفيف الضغط على الدولة نتيجة عجز الدولة عن تقديم العطاء والارزاق ، ولكن هذا لا يمنع من وجود فائض احيانا في بيت المال فمثلا([1]) عندما اختار المختار بن عبيد الله الثقفي وجد في بيت مالها تسعة ملايين درهم وذلك في عام 144 هجرية .

أما وسائل تمويل عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الاسلامي ([2]) فيتم من خلال لجوء الدولة لتغطية هذا العجز عن طريق وسائل ثلاث هي فرض الضرائب والاقتراض والاصدار النقدي وكالاتي :-

1. فرض الضرائب (التوظيف) في النظام الإسلامي : التوظيف مصطلح يقابل عملية فرض الضرائب ويعني الفريضة المالية التي تقررها الدولة على الميسورين لسد حاجة شرعية لشروط معينة مثال ذلك عندما حاصر المشركون المدينة المنورة في غزوة الخندق أراد الرسول الأكرم (صلى الله عليه وسلم) إعطاء قبيلة غطفان ثلث ثمار المدينة اتقاء لشرهم وتحقيقا لمصالح المسلمين .
2. القروض العامة في النظام الإسلامي : لقد ندب الاسلام الى منح القروض الخاصة والعامة ووعده بالثواب العظيم لمن يقرض المحتاجين فقد قال الرسول الأكرم (ص) (ما من مسلم يقرض قرضا مرتين الا كان كصدقتهما مره) ([3]) واذا كان هذا الاجر العظيم للقرض الخاص فانه يكون اعظم في حالة القرض العام وقد كان الرسول الكريم (ص) يقترض عنده الحاجه للإنفاق على مصالح المسلمين العامة .

---

[1] - الطبري في التاريخ، الجزء السابع

[2] - الشايجي وليد خالد ، مدخل للمالية العامة الاسلامية ، دار النفائس ، الطبعة الأولى ، عمان ،2005، ص62.

[3] - ناصر محمد ، صحيح سنن ابن ماجه ، المكتب الاسلامي ، الطبعة الاولى ، ناصر الدين الالباني ، القاهرة ، 1986 ،رقم الحديث 2.

3. الإصدار النقدي في النظام الإسلامي: ان الإصدار النقدي الجديد يعني زيادة وسائل الدفع في الاقتصاد فتمويل عجز الموازنة عن الاصدار النقدي الجديد هو عبارة عن ضريبة يدفعها كل من يملك نقود وكان يقابل عملية الاصدار النقدي الجديد في عصر الدولة الاسلامية ما كان يعرف بكسر السكة اي غش النقود من خلال انقاص وزنها او خلط معدنها بمعدن اخر وقد كره جميع الفقهاء هذا الامر وحرموه على الافراد وكذلك يكره على الدولة ان تقوم بهذا العمل الا للضرورة او مصلحة عامة معتبرة .

أسئلة الفصل

1. تكلم عن نشأة بيت مال المسلمين وأهميته؟
2. ماهي اهم بنود الإيرادات العامة لبيت مال المسلمين ؟
3. ما المقصود بالزكاة ، وما هي شروط وجوب أدائها؟
4. ما المقصود بالنفقات العامة لبيت مال المسلمين ؟ وما هي اهم بنودها؟
5. ما المقصود بموازنة بيت مال المسلمين ؟ وما هي اهم أنواع الموازنات في النظام الإسلامي ؟
6. تكلم عن الحساب الختامي لبيت مال المسلمين ؟
7. ما معنى العجز في بيت مال المسلمين ؟ وماهي أساليب معالجته ؟

❽❽❽❽❽❽❽❽❽

الباب الثاني

التشريع المالي في العراق

نشأ علم التشريع المالي والضريبي، بوصفه احد العلوم الحديثة، بالظهور والاستقلال مع نشوء وتطور مهام الدولة وزيادة دورها في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية، وقد تطور التشريع المالي والضريبي تدريجيا عبر مراحل متعددة ومن خلال تطور النظرة الحديثة للإيرادات والنفقات باعتبارها أدوات مالية مهمة متنوعة لتحقيق أهداف الدولة المذكورة أعلاه.

يمكن تعريف التشريع المالي والضريبي في هذا الباب بأنه (العلم الذي يعني بدراسة القواعد القانونية المنظمة للنشاط المالي للدولة والهيئات العامة للحصول على الأموال اللازمة لإنفاقها في سبيل إشباع الحاجات العامة بتنظيم النفقات العامة والإيرادات العامة تنظيماً يتفق وأهداف الدولة الحديثة).

وبالاستناد إلى هذا التعريف فان الضرائب والرسوم تعد من أهم الأدوات الرئيسة المستخدمة في السياسة الاقتصادية والاجتماعية والتي تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهدافها المختلفة باعتبارها أهم إيراد يمكن أن تحصل عليه الدولة لسد حاجتها من النفقات العامة. ومن الجدير بالذكر ان المصادر السيادية للمالية العامة الحديثة لم تظهر بمفهومها الحالي إلا بعد أن مرت بتطورات عديدة، فهي لم تكن معروفة من قبل الأفراد الذين عاشوا على شكل مجموعات صغيرة والسبب في ذلك يعود إلى انعدام المرافق المشتركة والحاجات العامة التي تستلزم الضرائب.

غير أن الزيادة السكانية والتجمعات البشرية جعلت حاجة الأفراد غير قاصرة على الدفاع وإنما ظهرت الحاجة إلى المحافظة على الأمن والفصل في المنازعات التي تقوم بين الأفراد ، وقد اتجهت الحكومات بعد ذلك إلى فرض التكاليف الإلزامية كالدفاع والمحافظة على الأمن على الأموال عن طريق الرسوم مقابل ما يحصل عليه الأفراد من منفعة خاصة يتم تقديمها لهم من خلال المرافق العامة.

وفي مرحلة لاحقة فرضت الحكومات التكاليف على الأفراد حتى ولو لم يحصلوا على منفعة خاصة لقاء دفعهم للضرائب غير المباشرة على المحلات والأسواق والمعاملات باعتبارها ضرائب غير مباشرة. ولكن تضاعف الاحتياجات والنفقات العامة بسبب التطور المتسارع للمجتمعات جعل من الضرائب غير المباشرة والرسوم غير كافية لسد هذه النفقات ، الأمر الذي دفع الدول إلى فرض الضرائب المباشرة معتبرة إياها واجباً تضامنياً يقوم الأفراد بدفعها مشاركة منهم في تحمل الأعباء العامة.

ونظرا للأهمية التي تتمتع بها الضرائب والرسوم بأنواعها المختلفة في الوقت الحاضر فإن دراستها أصبحت من المواضيع المتشابكة والمتعددة، لذلك ستتركز دراسة هذا الباب على جانب لا يخلو من الأهمية في دراسة موضوع (التشريع الضريبي) والقواعد القانونية التي تستند إليها الدولة في فرضها الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة فضلا عن دراسة صناديق الثروة السيادية وعلاقتها بالموازنة العامة .

يتضمن هذا الباب من الكتاب دراسة أربعة فصول هي كالاتي :

الفصل التاسع : الموازنة العامة في العراق
الفصل العاشر: الاطار التشريعي للضرائب في العراق
الفصل الحادي عشر: تطبيقات عملية عن الضرائب في العراق
القصل الثاني عشر: صناديق الثروة السيادية والموازنة العامة

الفصل التاسع

الموازنة العامة في العراق

الأهداف التعليمية:

بعد الاطلاع على هذا الفصل يستطيع القارئ ان يتعرف على المواضيع الأتية:

- **إعداد موازنة الدولة العراقية**
- **مراحل إعداد الموازنة العامة في العراق**
- **مرحلة اعتماد الموازنة في العراق**
- **مرحلة تنفيذ الموازنة العامة في العراق**
- **الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في العراق**
- **عرض الموازنة العامة في العراق**
- **المصادر الاستثنائية لتمويل الموازنة العامة في العراق**

الفصل التاسع

الموازنة العامة في العراق
Public Budget of Iraq

لم تعد الموازنة العامة مجرد وثيقة محاسبية تتضمن تقديرات النفقات والإيرادات لسنة مالية معينة، بل أصبحت لها أثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية حتى لو تطلب الأمر عدم توازن الموازنة.

تقوم أجهزة الدولة في بادئ الأمر بعملية تقدير حجم الاستخدامات والاستثمارات المنتظر الإنفاق عليها في السنة المالية المقبلة وان تعمل على تقدير الموارد المنتظر الحصول عليها خلال نفس الفترة لتغطية تلك النفقات ، من هنا نشأت فكرة الموازنة العامة للدولة (Budget) التي يعرفها القانون في جمهورية العراق بأنها ملخص المعاملات المالية المفردة التي تقوم الحكومة بواسطتها بتحصيل أو بإنفاق نقود وتنظم هذه المعاملات في فئات ملائمة لأغراض التحليل والرقابة والتخطيط ووضع السياسة المالية العامة .

يتناول هذا الفصل المواضيع الاتية :-

- ❖ إعداد موازنة الدولة العراقية
- ❖ مراحل إعداد الموازنة العامة في العراق
- ❖ مرحلة اعتماد الموازنة في العراق
- ❖ مرحلة تنفيذ الموازنة العامة في العراق
- ❖ الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في العراق
- ❖ عرض الموازنة العامة في العراق
- ❖ المصادر الاستثنائية لتمويل الموازنة العامة في العراق

أولا: إعداد موازنة الدولة العراقية

ان تاريخ أول موازنة عامة للدولة العراقية يعود إلى عام 1920 ، حيث نظمت هذه الموازنة بالاستناد إلى أحكام قانون أصول المحاسبات العثمانية الصادرة عام 1911 ، فضلا عن التعليمات المالية التي أصدرتها سلطات الاحتلال البريطاني والحكومة العراقية المؤقتة ، وعندما صدر نظام السلطة في الأمور المالية عام 1924 المرقم (175) صارت الأمور المتعلقة بتنظيم وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة مستمدة من هذا النظام ومن قانون أصول المحاسبات ، واستنادا إلى دستور الدولة لعام 1925 اصبح البرلمان هو الذي يصادق على تقديرات الموازنة العامة .

وبعد صدور قانون أصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة 1940 المعدل اصبح الاعتماد في تحضير ومصادقة وتنفيذ الموازنة العامة للدولة تستند على القانون المذكور الذي الغى كافة القوانين والتعليمات السابقة كما جاء في المادة الثالثة من الفصل الأول منه ، والتي تشير إلى ان إعداد الموازنة العامة للدولة العراقية يتم من قبل السلطة التنفيذية ، حيث توزع وزارة المالية سنويا تعليمات إعداد تقديرات الموازنة للسنة القادمة على كافة إدارات الدولة ويبدأ التحضير وفقا لتلك التقديرات ، حيث تقدم إلى وزارة المالية لمناقشتها وتعديلها وفق السياسة المالية للحكومة التي توجدها وتقدمها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم لتشريعها ، وقد استمر العمل بهذا القانون حتى عام 1985 حيث تم تحضير الموازنة العامة للدولة العراقية استنادا إلى القانون رقم (107) لسنة 1985 والتي نصت المادتين السابعة والثامنة منه على توزيع المهام الآتية[1] :-

- تكون وزارة المالية مسؤولة عن إعداد الأسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة.
- تكون هيئة التخطيط مسؤولة عن إعداد الأسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة الاستثمارية .

ونصت المادة الأولى من هذا القانون على ان الموازنة العامة الموحدة للدولة تتكون من مجموعتين:-

المجموعة الأولى : موازنات القطاع الحكومي الممولة مركزيا وتضم جزئين :-

الجزء الأول : الموازنة العامة الجارية

الجزء الثاني : الموازنة العامة الاستثمارية (الخطة الاستثمارية السنوية)

المجموعة الثانية: الموازنة الموحدة لوحدات القطاع العام ذات النشاط الاقتصادي الإنتاجي الممول ذاتيا .

ويتضح من هذه التقسيمات للموازنة العامة الموحدة للدولة العراقية أنها تأخذ بمبدأ تعدد الموازنات ، ويعني ذلك ان النظام المالي في العراق لا يأخذ بمبدأ وحدة الموازنة .

(أولا): موازنات القطاع الحكومي الممول مركزيا من الخزينة العامة وهي موازنات تخصيصية وتخطيطية والتي تشمل الإنفاق الحكومي والاستهلاك الجاري ، ويشمل كافة الوزارات والدوائر والهيئات العامة التابعة لها ، وان ما تقدمه هذه الوزارات والهيئات العامة يتمثل في الخدمة العامة للمجتمع ، وان نشاط تلك المؤسسات لا يهدف إلى الربح بل يهدف إلى تقديم الخدمات بدون مقابل أو بمقابل رسوم وأجور لا تتناسب وقيمة الخدمة المقدمة ، ويتخصص هذا الجانب من النشاط الحكومي بخدمات الدفاع والأمن والقضاء والتربية والتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية والثقافية والترفيهية الأخرى ، وان حصيلة هذه الخدمات المقدمة تعد جزءا من الإنفاق الكلي في الاقتصاد الذي يمثل جزءا مهما وحيويا من الطلب الكلي .

وحسب القانون العراقي للموازنة العامة فان جميع الموارد المالية المتوقع تحصيلها من مصادر التمويل التي تقع مسؤولية جبايتها على الوزارات والهيئات والدوائر العامة التابعة وغير المرتبطة بوزارة تدخل ضمن الإيرادات للحكومة والتي تعد من الموارد المالية للخزينة العامة.

ان النشاط المالي للحكومة المركزية يخضع إلى أحكام أصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة 1940م وقانون الموازنة السنوي ، وان تقديرات الموازنة الجارية تعد من قبل (وزارة المالية/دائرة الموازنة).

1- أبو احمد رضا صاحب، المالية العامة، مصدر سابق ، ص 359 – 360 .

أما الجزء الثاني من الإنفاق الحكومي المركزي فيمثل الإنفاق الحكومي على الاستثمار أو الخطة الاستثمارية السنوية ، والتي تتضمن مشاريع الخطة السنوية التي يتم تمويلها من الخزينة العامة ،وان تقديرات تلك الخطة تنظم من قبل وزارة التخطيط حاليا، وانها مختصة في تمويل المشاريع الإنتاجية في الدولة سواء كانت مشاريع تنتج سلعا مادية حقيقية أو خدمية.

(ثانيا) : الموازنة الموحدة لوحدات القطاع العام ذات النشاط الاقتصادي الإنتاجي (السلعي والخدمي) الممولة ذاتيا ، إذ أن موازناتها تمول من نشاطها المالي السنوي ومن أرباحها السنوية المتحققة والتي تسمى بالوحدات الاقتصادية الممولة ذاتيا ، وليس للخزينة دورا في إدارة إنفاقها وتمويله إلا في حدود ضيقة كمبالغ الدعم المخصصة في الموازنة تبعا لاتجاهات السياسة الاقتصادية العامة للدولة، ويعد هذا القطاع من الناحية الاقتصادية المنتج فعلا حيث يساهم في دعم العرض الداخلي من السلع والخدمات لمواجهة الطلب الداخلي ، وكذلك يختص في تعزيز القدرة التصديرية للبلد.

ان تلك المؤسسات مسؤولة بصورة مباشرة في إعداد تقديرات موازناتها السنوية وفق استمارة وتعليمات تعدها (وزارة المالية/دائرة الموازنة) وان مناقشة وزارة المالية لتقديرات تلك المؤسسات تكون في حدود ضيقة وفي اطار التوجيهات والتعليمات التي ترد إلى وزارة المالية من الجهات العليا لان تلك المؤسسات تمول إنفاقها السنوي من إيراداتها الذاتية وليس من الخزينة العامة ([1]).

ثانيا: مراحل إعداد الموازنة العامة في العراق

ان عملية إعداد مشروع قانون الموازنة العامة تعد من اهم مراحل الموازنة وأدقها وذلك لأن نتائج هذا التحضير والإعداد ومدى فاعليته تؤثر في جميع مراحل الموازنة العامة اللاحقة وقد نصت الدساتير العراقية المتعاقبة على ان السلطة التنفيذية هي المختصة بأعداد الموازنة العامة [(2)] وذلك للأسباب التالية :-

1) تحتاج عملية إعداد الموازنة العامة إلى معلومات وبيانات وكشوفات مالية وخبرات وكفاءات التي تتوفر اكثر لدى السلطة التنفيذية ، لأنها المسؤولة عن الإدارات والوزارات والموظفين بصورة عامة .
2) ان السلطة التنفيذية هي الأقدر والأكفأ على تقدير إيراداتها ونفقاتها بدقة وموضوعية قياسا بغيرها كونها مسؤولة عن المرافق العامة والخدمات والإدارات بصورة عامة . ومن الجدير بالذكر ان قانون الإدارة المالية في العراق قد تناول مضمون قاعدة العمومية في الفقرة (5) من القسم (4) التي أكدت على انه ينبغي ان تحدد كل مصادر الإيرادات بدقة في الموازنة العامة كما يجب ان تبين كل نفقات السنة المالية .
3) تعد السلطة التنفيذية الأجدر والأولى بالقيام بالإعداد والتحضير لان التنفيذ جاء نتيجة للإعداد ، ولأنه يسمح لها بالتصرف على مواقع القوة والضعف فيها اكثر من أي سلطة أخرى .
4) ان الموازنة العامة تعبر عن البرامج السياسية والاقتصادية والاجتماعية للحكومة فيكون من المنطقي ان تترك للحكومة مهمة إعداد وتحضير الموازنة حتى تكون معبرة عن هذه البرامج ،

[1] طاقة محمد ، العزاوي هدى :"اقتصاديات المالية العامة "،مصدر سابق ص 189-190

2-المادة ، (69) الفقرة (ه) من الدستور العراقي المؤقت لسنة 1964 ، والمادة (64) الفقرة (ه) من الدستور العراقي لسنة 1968 ، والمادة (62) المادة (ه) من الدستور العراقي المؤقت لعام 1970 ، والمادة (80) الفقرة (ثامنا) من الدستور العراقي لعام 2005 والذي نص على ان إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية في باب اختصاصات مجلس الوزراء .

ومن ثم يتسنى لممثلي الشعب محاسبة الحكومة في البرلمان في حال عدم تنفيذها لوعودها والتزاماتها التي قطعتها على نفسها .

ومن الجدير بالذكر أن العراق سار على قاعدة إسناد مهمة إعداد الموازنة العامة إلى السلطة التنفيذية وهذا ما يبينه قانون الإدارة المالية لعام 2004 الذي فصل في الية هذا الإعداد ومراحله التي تتمثل بقيام وزير المالية في شهر أيار في كل عام بأعداد تقرير يبين فيه أولويات السياسة المالية للحكومة في السنة القادمة ويقدم إلى مجلس الوزراء للمصادقة علية ويرفق بهذا التقرير الحساب الختامي للسنة القادمة والمستجدات التي تمثلت في ميزانية السنة الجارية .

وبعد ذلك يقوم وزير المالية في شهر حزيران وبالتشاور مع وزير التخطيط بتعميم لوائح داخلية على جميع الدوائر والمؤسسات الحكومية والتي تتولى عمليات الإنفاق سواء في المركز أو الإقليم أو المحافظات تتضمن إشعارها بأعداد موازناتها الخاصة متضمنة تقدير نفقاتها وإيراداتها وفقا لأولويات السياسة المالية المحددة من مجلس الوزراء وتقدمها إلى وزير المالية لتجري مناقشة مفرداتها وبنودها ، ثم يقوم الأخير بعد ذلك بعملية جمع هذه الموازنات وتنظيمها وتنسيقها بشكل مواد وجداول في مشروع موازنة موحد ليرفعه إلى مجلس الوزراء في شهر أيلول لغرض مناقشته والموافقة عليه[1].

وتعد مرحلة إعداد التقديرات للمدة الزمنية القادمة من أهم المراحل التي تمر بها الموازنة العامة ، لكونها تتضمن التعرف على الأهداف الرئيسة والفرعية لكل وحدة حكومية ضمن هيكل الدولة وفي ضوء الأهداف المقررة ضمن الخطة العامة لسياسة الدولة ، وقد تختلف السلطة المسؤولة عن إعداد هذه التقديرات من دولة إلى أخرى، ففي بعض الدول تتولى السلطة التشريعية هذه المهمة، وتكن في معظم دول العالم ومنها العراق تكون هذه المهمة من مهام السلطة التنفيذية التي تعمل في ضوء التوجيهات المركزية .

ان إعداد مشروع الموازنة العامة تتم من قبل الحكومة وتعد الوزارات والوحدات الأخرى هي الجهة المسؤولة عن تنفيذ الموازنة، ومن الطبيعي ان البيانات التي تحتاجها عملية التحضير تكون اقرب لها تلك الجهات ، وتكون مسؤولية البرلمان هي إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة وله الصلاحية الكاملة لتخفيض ما يراه مناسبا وفقا لإمكانات الدولة وإمكاناتها .

وتكون وزارة المالية هي المسؤولة عن إعداد الأسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة ومناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقديمها بصيغتها النهائية إلى مجلس الوزراء مرفقة بمذكرة ايضاحية لمناقشتها وإقرارها .

وتتمثل مراحل تحضير وإعداد الموازنة العامة في العراق بالآتي[2] :-

1) يقوم وزير المالية خلال شهر أيار من كل عام بإصدار تقرير عن أولويات السياسة المالية للسنة المقبلة ، لاسيما الحد الإجمالي المقترح للإنفاق ، ويقدم هذا التقرير الى مجلس الوزراء للمصادقة عليه ، ويرفق معه مشروع الحسابات الختامية للموازنة الاتحادية للسنة الماضية ، وغالبا ما يكون ذلك بالتعاون مع وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي .
2) خلال شهر حزيران من كل عام يقوم وزير المالية بالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي بأعمام لوائح داخلية وأهداف السياسة المالية على الوزارات والإدارات لغرض إعداد موازناتها استنادا إلى أولويات السياسة المالية المحددة من قبل مجلس الوزراء ، ويتضمن الأعمام هذا

1 - قانون الإدارة المالية لسنة 2004 ، القسم (4) الفقرة (2) والقسم (6) الفقرات (3-6) .
2 - الحرش عماد : المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 226 – 227 .

المقاييس الرئيسة المستندة إلى اطار الاقتصاد الكلي والإجراءات والجدول الزمني لأعداد الموازنة ، فضلا عن إجمالي مستويات نفقات كل وحدة إنفاقيه .

3) بعد وصول إعمام وزارة المالية إلى الوزارات يقوم كل وزير مختص بإبلاغ هذا الأعمام إلى كافة الدوائر التابعة لوزارته ، يطلب فيها التقيد بمضمون هذا الأعمام وتنظيمها جداولا بنفقات كل دائرة خلال مدة معينة ، وتنظم هذه الجداول وتودع مع مستنداتها ووثائقها لدى ديوان الوزارة أو محاسب الوزارة ، ثم تبدأ مرحلة توحيدها وإيداعها لدى الوزير المختص ، ومن ثم يقوم الوزير إلى دراسة موازنة وزارته ويعدل فيها بالزيادة او النقصان أو تبقى الاعتمادات كما هي ، ثم ترسل هذه الموازنة الى مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية ، ومن الجدير بالذكر ان وزارة المالية يكون حالها حال اي وزارة أخرى تعمل على إعداد وتحضير مشروع موازنتها وتودعها لدى مديرية الموازنة العامة ، التي بدورها يضمنها مع باقي مشاريع موازنات الوزارات الأخرى ، ومن ثم يتم توحيدها في صيغة مشروع موازنة عامة .

4) في شهر تموز من كل عام يضع كل وزير مختص مشروعا لنفقات وزارته للسنة المقبلة ويرسله إلى وزارة المالية مشفوعا بالمستندات والإحصاءات والإيضاحات اللازمة لتبرير كل اعتماد من الاعتمادات المطلوبة ، وذلك وفقا للأصول والضوابط التي تحددها وزارة المالية والقوانين النافذة ذات العلاقة .

5) تناقش مشاريع موازنات الوزارات كافة في وزارة المالية ، اذ تقوم مديرية الموازنة في وزارة المالية بتدقيق طلبات الاعتمادات والمستندات المرفقة وعند الانتهاء من دراستها يتم التهيؤ إلى إعلان تاريخ البدا بالمناقشة مع الإدارات المختصة بحسب جدول المواعيد ، ومن ثم تبدأ عملية المناقشة ، حيث يتم تعديل الاعتمادات المطلوبة ، أو يتم الإبقاء على تلك الاعتمادات أو أحيانا يتم الغائها لغرض تحقيق التعادل بين الإيرادات والنفقات ، وتتم كل هذه المناقشات في وزارة المالية بمراحلها الأولى ، وبعد ان تنتهي مديرية الموازنة من دراسة مشروع الموازنة وتوحيده يرفع إلى وزارة المالية ، مرفقا بتقرير عن جميع أرقام الإيرادات والنفقات مع جدول مقارن عن الموازنة الجارية مع مشروع الموازنة للسنة المقبلة .

6) اذا كان التعادل موجودا بين الإيرادات والنفقات فلا يوجد أشكال في عملية التحضير والإعداد ، أما اذا كان التعادل مفقودا فهنا يضطر وزير المالية إلى معالجة الأمور مع الوزير المختص قبل رفع الموازنة إلى رئيس الوزراء ، ومن ثم يتم رفع الموازنة العامة إلى مجلس الوزراء والذي بدوره سيقوم بمناقشة وجهات نظر كل وزير مختص ، ويتم تعديل ما يلزم تعديله بالأرقام الواردة بالوازنة العامة ، ثم يناقش مشروع الموازنة العامة ككل وتتم الموافقة علية قبل ان يرفع إلى السلطة التشريعية .

7) على وزارة المالية إعداد مشروع الموازنة الاتحادية وتقديمه إلى مجلس الوزراء في شهر أيلول من كل عام لغرض الموافقة عليه، ومن ثم تتم إحالتها إلى البرلمان العراقي في (10) تشرين الأول لغرض إقراره.

ثالثا: مرحلة اعتماد الموازنة فى العراق

إن عملية اعتماد الموازنة ومصادقتها على مشروع الموازنة العامة أنيطت بالسلطة التشريعية وفقاً للدستور النافذ لسنة 2005 وقانون الإدارة المالية لسنة 2004، حيث نص الدستور في المادة (62) الفقرة (أولا) على ان (يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره) ، أما قانون الإدارة المالية فإنه بين على قيام وزير المالية بعرض مشروع الموازنة

العامة الموافق عليه من مجلس الوزراء على السلطة التشريعية للمصادقة عليه ، وان كان هذا القانون قد أوضح تواريخ مختلفة لأوقات هذا العرض ، ففي حين أوضح في القسم (4) الفقرة (2) بأنه يقر مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة ويقدم من قبل وزير المالية إلى السلطة التشريعية في (10/ تشرين الثاني) للموافقة عليه كما عاد في القسم (6) الفقرة (7) ليؤكد على قيام وزير المالية بتقديمه للسلطة التنفيذية في (10/ تشرين الثاني/من السنة) ، ويرجح في كل الأحوال التاريخ الأخير على أساس ان هذا المشروع يعرض على مجلس الوزراء في شهر أيلول للموافقة عليه ويفترض ان يرفع في اقرب وقت إلى البرلمان من اجل اخذ الوقت الكافي لمناقشة فصوله ومواده بالتفصيل قبل نهاية السنة الجارية .

والجدير بالذكر ان عملية مناقشة الموازنة العامة تبدأ أولا بمناقشة بنود النفقات العامة ثم تناقش بعد ذلك بنود الإيرادات العامة لكي لا تحدد أعضاء البرلمان بما متاح للدولة من إيرادات على حساب الحاجات العامة التي تغذيها النفقات العامة ، ولهذا ربما اضحى من الطبيعي ان تنطوي الموازنة العامة على عجز مالي ، على ان هذا الأمر ينبغي أن لا يكون قاعدة عامة وان تسعى الحكومة إلى اتباع افضل السبل للتخلص من ظاهرة العجز هذه ومعالجة أثاره[1] .

كما أن للسلطة التشريعية الحق في قبول مشروع الموازنة العامة بشكل كامل أو رفض أو إجراء أي تعديل عليه ، وهو ما اكد عليه الدستور العراقي وقانون الإدارة المالية حيث نص الدستور على ان لمجلس النواب الحق بإجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبلغها ، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي النفقات ، أما قانون الإدارة المالية فانه اكد على حق السلطة التشريعية بقبول مشروع الموازنة أو إجراء تعديل عليه ، وله الحق كذلك باقتراح زيادة النفقات على مجلس الوزراء للموافقة عليه[2] .

تمثل عملية إقرار الموازنة أو المصادقة عليها المرحلة الأخيرة في مناقشة الموازنة قبل إخراجها إلى حيز التنفيذ ، فبعد ان تقوم الحكومة بأرسال الموازنة العامة إلى السلطة التشريعية (البرلمان) ، تقوم اللجنة الفنية في البرلمان (اللجنة المالية) بدراسة مشروع الموازنة بشكل تفصيلي ، وإعداد تقرير عنه يتضمن ملاحظات اللجنة والتعديلات التي ترى إدخالها على مشروع الموازنة ، اذ ان من حق هذه اللجنة ان تطلب من مختلف الجهات العامة ما ترى ضرورة الحصول عليه من بيانات وإحصاءات ومعلومات لغرض الاستفادة منها عند دراستها لمشروع الموازنة العامة ، ومن حق هذه اللجنة كذلك ان تستدعي الوزراء والمسؤولين الذين اسهموا في إعداد مشروع الموازنة العامة لمناقشتهم ، وبعد انتهاء اللجنة من إعداد تقريرها يحال إلى البرلمان لفحص وتدقيق مشروع الموازنة ، وبعد أن ينتهي البرلمان من مناقشة مشروع الموازنة العامة واعتماد أبوابها ، يتم التصويت على مشروع الموازنة بشكل متكامل .

ويمكن ان نلخص خطوات مرحلة اعتماد الموازنة بالاتي :

1. يقدم وزير المالية مشروع الموازنة العامة ونتائج الخطط الاقتصادية، فضلا عن تقرير حول الوضع الاقتصادي والمالي والتي يتم على أساسها البرلمان بإقرار مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية، بما فيها الإيرادات والنفقات وإجمالي ديون الدولة إلى هيئة رئاسة البرلمان.
2. تقوم اللجنة المالية في البرلمان العراقي بوضع إعمام إلى جميع اللجان في البرلمان لتقديم مقترحاتهم وتوصياتهم كل حسب اختصاصها إلى اللجنة المالية حول موازنة السنة القادمة ،

2- أحمد رائد ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، مصدر سابق ، ص 120 .
1 - قانون الادارة المالية لسنة 2004 ، القسم (7) الفقرة (3) .

وخلال مدة زمنية تحددها اللجنة المالية ، وبعدها تقوم هذه اللجنة لتحديد مواعيد الاجتماعات المشترة مع الحكومة حول مشروع الموازنة الاتحادية وملحقاتها .

3. تبدأ اللجنة المالية بمناقشة ممثلي الحكومة حول مشروع قانون الموازنة الاتحادية وبنودها وفصولها وتقديرات الإيرادات والنفقات ، ولا يقتصر عملها على النظرة السطحية للموازنة العامة ، بل يتطلب الأمر الدخول في التفاصيل والجزئيات والأرقام والتمعن في المواد والفقرات القانونية المدرجة في مشروع الموازنة الاتحادية ، حتى تكون جميع الأمور واضحة ، وفي حالة حصول خلاف بين أعضاء اللجنة المالية حول امر ما بمشروع الموازنة ، فيتم حسم الخلاف هذا بالتصويت داخل اللجنة .
4. عند انتهاء اللجنة المالية من التدقيق والمناقشة تضع تقريرا مفصلا عن مشروع الموازنة الاتحادية كما ورد من الحكومة ، وعن التعديلات التي أدخلتها عليه والاقتراحات التي يقتضي اعتمادها لتحسين الجباية وترشيق الإنفاق ، وغالبا ما يوافق البرلمان على الموازنة الاتحادية كما وردت من اللجنة المالية دون ان يدخل عليها أي تعديلات تذكر .
5. يقدم كل من وزير المالية كممثل للحكومة واللجنة المالية بالبرلمان تقريرهما إلى هيئة رئاسة البرلمان ، بعدها يدعو رئيس المجلس أعضاء البرلمان العراقي إلى جلسة عامة ، يستمع من خلالها المجلس إلى تقريري وزير المالية واللجنة المالية ، وبعدها يتم فتح باب المناقشة لجميع أعضاء البرلمان ، وعادة ما يبدأ أعضاء البرلمان بمناقشة أرقام النفقات واعتمادها قبل النظر في أرقام الإيرادات ، وذلك حتى يمكن تقدير هذه النفقات على أساس حاجات المجتمع العامة دون تقيد بقرار محدودية الإيرادات ، ومن ثم يتم مناقشة الإيرادات المختلفة لإجراء المفاضلة بين البدائل لتمويل تلك النفقات .
6. بعد إجراء المناقشات المستفيضة حول الموازنة العامة ، أما ان يحصل تعديل أو لا يحصل ، وفي حالة حصول هذا التعديل بزيادة النفقات مثلا (عندها يتم اخذ رأي مجلس الوزراء) ، وبعد ذلك يتم التصويت عليها على كل مادة وبأغلبية أعضاء مجلس النواب .
7. ذكر قانون الإدارة المالية لعام 2004 انه اذا لم تصادق السلطة التشريعية على الموازنة لغاية 31 / 12 من السنة الجارية فان لوزير المالية ان يوافق على عمليات الإنفاق بشكل موازنات شهرية بنسبة (1 / 12) من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة إلى حين إجراء المصادقة على الموازنة العامة الجديدة ، على ان تكون عمليات الإنفاق هذه ينبغي ان تخصص فقط لسداد الالتزامات والرواتب ورواتب المتقاعدين ونفقات الأمن الاجتماعي وخدمات الديون العامة [1] .
8. بعد إقرار واعتماد الموازنة العامة الاتحادية داخل البرلمان ، يحال مشروع الموازنة العامة إلى مجلس رئاسة الجمهورية لغرض المصادقة عليها بالإجماع ، وفي حالة عدم الموافقة عليها والاعتراض على المشروع فيعاد إلى البرلمان ، لغرض إعادة النظر في الجوانب التي تم الاعتراض عليها والتصويت عليها بالأغلبية ، ومن ثم تعاد مرة أخرى إلى مجلس رئاسة الجمهورية للموافقة عليها ، وعند نقضها من قبل مجلس رئاسة الجمهورية عندئذ يحتاج لإقرارها موافقة البرلمان عليها ، وبأغلبية ثلاثة أخماس أعضاء البرلمان ، عندها تعد مصادقا عليها .
9. ينشر قانون الموازنة العامة الاتحادية السنوية في الجريدة الرسمية بعد إصدارها ويعد نافذا من هذا التاريخ.

1 - قانون الإدارة المالية لعام 2004 ، القسم (7) ، الفقرة (4) .

رابعا: مرحلة تنفيذ الموازنة العامة في العراق

يقصد بفترة تنفيذ الموازنة هي تلك الفترة التي تبدأ من تبليغ جهات التنفيذ بموازناتها التي يتم التصديق عليها وتنتهي بقفل هذه الجهات لحسابات اليوم الأخير من السنة المالية وإعداد الحساب الختامي لعملية التنفيذ للسنة المنتهية ، ويتولى عملية تنفيذ الموازنة السلطة القائمة بتنفيذها وهي السلطة التنفيذية [1]، ويتم تنفيذ قانون الموازنة العامة السنوي للدولة عن طريق أدوات تنفيذ الموازنة وهي الأوامر المالية العامة والخاصة والحوالات المالية والمناقلات والمواقف المالية ، فضلا عن أوامر الالتزام المختلفة ، وكذلك متابعة الإنجاز ، وتقييم الأداء عن طريق الزيارات الميدانية للمشاريع والبرامج المختلفة بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ومتابعة توصيات اللجنة المالية التابعة للبرلمان العراقي والمتعلقة بقانون الموازنة العامة وبالتنسيق مع الوزارات والدوائر المعنية وقرارات رئاسة الوزراء ، وتبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة مباشرة عند لحظة نشر قانون الموازنة في الجريدة الرسمية ، اذ يصبح بعدها ساري المفعول ، وفي ضوء ذلك تبدا الإجراءات العملية لمرحلة التنفيذ .

وتتحمل وزارة المالية مسؤولية تنفيذ الموازنة العامة ، اذ لا يتم صرف أي مبلغ من المبالغ المرصودة في الموازنة إلا بموجب تخصيص موجود في قانون الموازنة العامة السنوية أو التكميلية ، أو مقرر في قانون اخر ، أو لأغراض استثمارية ، كما أشارت اليها المادة (4) من القسم (5) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (94) لسنة 2004 ، ويكون كل ذلك صادر من وزير المالية ووفق خطة انفاق تصادق عليها وزارة المالية ، بعد إعدادها وتقديمها من قبل الوحدات الانفاقية مثل الوزارات والإدارات .

ويحق لوزير المالية كما نصت المادة (8) من القسم (9) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (94) لسنة 2004 ان يخول الوزراء المختصين كل حسب موازنته المخصصة له ، بأن يقوم بالمناقلة وإعادة تخصيص تخصيصات الموازنة المصادق عليها من وحدة صرف إلى أخرى وفق الحدود الآتية :-

أ- لا يجوز إعادة تخصيص الأموال بين المصروفات الجارية لأحدى الوحدات الانفاقية والمصروفات الرأسمالية الأخرى ، أو بين نفقات التمويل لأحدى الوحدات ، وفقرات أخرى ، لاسيما المرتبات والبضائع والخدمات ومصاريف رأس المال المتعلقة بوحدات أخرى .

ب- بعد الحصول على موافقة وزارة المالية الاتحادية يحق لوحدة الإنفاق ان تعيد تخصيص أموالها المصادق عليها بين المدفوعات المخصصة في الميزانية بنسبة 5% من إجمالي مبلغ الأموال المصادق عليها شرط ان لا يعاد تخصيص الأموال من رأس المال إلى المصروفات الجارية ، لا سيما الرواتب والبضائع والخدمات .

ج – يجوز المناقلة من النفقات الجارية إلى النفقات الرأسمالية بنسبة 5% بعد مصادقة وزير المالية عليها .

د- هذه المناقلات والتحويلات يجب رفع تقرير بشأنها إلى مجلس النواب العراقي لغرض الوقوف على مطابقتها للقانون .

[1] الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 120 .

خامسا: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في العراق

بعد ان تتم دورة الموازنة العامة المتمثلة بالأعداد والتحضير ثم مرحلة الاعتماد ثم مرحلة التنفيذ عندها تبدأ مرحلة أخرى لابد للموازنة العامة المرور بها وهي مرحلة الرقابة على تنفيذها ، للتأكد من حسن إدارة الأموال العامة ومن مدى تطابق تقديرات الموازنة العامة على المتحقق منها فعلا ، اذ ان السلطة التنفيذية قد تخرج أحيانا عن الحدود التي رسمها قانون الموازنة العامة والتعليمات الصادرة بخصوصها من السلطة التشريعية (البرلمان) عند المصادقة على الموازنة ، ومن هنا تأتي أهمية الرقابة على تنفيذ موازنة الدولة وذلك حتى يتم تنفيذ الحدود والتوجيهات العامة الصادرة من البرلمان.

وتتضح أهمية الرقابة على تنفيذ الموازنة عن طريق منع الإسراف والتبذير في استخدام الأموال العامة ، وذلك بالالتزامات بالاعتمادات عن طريق مراقبة المختصين بعقد النفقات وتحصيل الإيرادات ، وعن طريق وضع الإيرادات المحددة لمراقبة وتدقيق الموازنة العامة دون الإسراف والتبذير وفي كونها تعد ضمانة لاحترام إرادة السلطة التشريعية (البرلمان) في تنفيذ القوانين المالية ، وبما ان البرلمان يمثل إرادة الشعب ، فأن أهمية الرقابة تكمن في سعيها إلى فرض احترام إرادة الأمة في تسيير أموالها وتوجيهها الوجهة الصحيح .

ان الهدف الأساس للرقابة على تنفيذ الموازنة هو الحفاظ على المال العام وصرفه على الوجه الأمثل ، دون حصول إسراف وتبذير أو تقصير عن طريق وضع اليات فاعلة للحفاظ على المال العام ، كما وتلعب دورا بارزا للحد من الأمراض الاجتماعية الخطيرة ، مثل انتشار ثقافة الفساد واستباحة المال العام عن طريق نشر الثقافة للحفاظ على المال العام ، وتوعية المواطنين لان المال العام يمثل مجموع أموال الشعب وخلق القناعة بذلك لدى المواطن العادي ، على أساس ان هذه الأموال سوف تصرف لمصلحة المجتمع ككل ، فضلا عن ضمان شرعية تنفيذ العمليات التي يجب ان تتم وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات المعمول بها في مجال تحصيل الإيرادات وصرف النفقات .

والرقابة في العراق تمارس من قبل ثلاث جهات رئيسة هي :

أ- رقابة السلطة التنفيذية : وتمارس هذه الرقابة من قبل جهات إدارية تعمل بموجب الية قوانين لتنظيم عملها ، وعادة ما تمارس هذه الرقابة من قبل موظفي السلطة المالية في العراق ، إلى جانب استحداث جهة رقابية داخلية ترتبط بكل وزارة تسمى دائرة المفتش العام .

ب- رقابة أجهزة الرقابة المالية العليا المستقلة : وهي رقابة تمارس من قبل أجهزة رقابية ويفترض عدم ارتباطها بالسلطة التنفيذية ، ولها كيانها القانوني المستقل لممارسة مهما في صورة صحيحه وبحرية كاملة ، ويمثل هذه الصورة ديوان الرقابة المالية في العراق ، الذي تأسس منذ أول دستور عراقي في عام 1925 ، وكذلك هيئة النزاهة التي نظمها القانون رقم (309) لسنة (2011) والتي تمارس الرقابة على موظفي القطاع العام في مخالفات الوظيفة العامة ويدخل من ضمنها الجوانب المالية في إجراءات الإدارة ، وما قد يلحق ذلك من تجاوزات ذات طابع مالي .

ج – رقابة السلطة التشريعية (رقابة البرلمان): وهي اكثر عمومية مما سبقها من صور لتمتع البرلمان بالسلطة المطلقة ، وسبب ذلك ان الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة بشقيها الإيرادات العامة والنفقات العامة في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية ، فهي تشمل _قسمين رقابة

المشروعية ورقابة الأداء من حيث المحتوى ، لاسيما في ختام السنة المالية ، وعند إصدار قانون قطع الحساب وهو قانون قطع به حسابات الدولة ، وتظهر فيه الأرقام النهائية المنفذة .

هذا وان القوانين ذات العلاقة بالرقابة المالية في العراق تتمثل فيما يأتي:

أولا : - الدستور العراقي : حيث نص الدستور العراقي لعام 2005 بصورة صريحة على مضمون الرقابة ، عندما نص في المادة (61) على اختصاص السلطة التشريعية بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية ، وجاءت المادة (27) منه على التأكيد على حرمة المال العام ، إلى جانب تنظيم الأحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف بها ، والحدود التي لا يجوز فيها النزول عن شيء من هذه الأموال .

ثانيا : - قانون ديوان الرقابة المالية رقم (6) لعام (1990) المعدل والذي اعتبر في تعديلاته الحديثة الديوان تابعا للبرلمان تأكيدا لنص المادة (103) من الدستور العراقي لعام (2005) والذي اعتبرت ديوان الرقابة المالية هيئة مستقلة ماليا وإداريا .

ثالثا:- قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة (2011) والذي نصت المادة 3 منه على اعتبار الهيئة جهة رقابية على موظفي القطاع العام ، ولها وظيفة التحقيق في الجرائم المالية .

رابعا: - قانون البنك المركزي العراقي رقم (53) لعام (2004)

ويمكن تقسيم أوجه الرقابة في مجال تنفيذ الموازنة في العراق على النحو الاتي :-

أ- من حيث الجهة التي تتولى الرقابة فتقسم إلى ما يلي :

1. الرقابة الداخلية وهي الرقابة التي تتم داخل السلطة التنفيذية نفسها لذلك تسمى بالرقابة الذاتية او الرقابة الإدارية .
2. الرقابة الخارجية وهي التي تتم من قبل هيئات مستقلة وغير خاضعة للسلطة التنفيذية وتقسم بدورها إلى:

(1) رقابة تشريعية: وتتولاها السلطة التشريعية بما لديها من سلطة مطلعة في الرقابة المالية عن طريق تكليف لجنة مختصة ممن تتوفر فيهم المعرفة والخبرة بشؤون المالية العامة.

(2) رقابة قضائية: عند حدوث المخالفات حيث تتولى هيئة قضائية بفحص الحسابات واكتشاف المخالفات المالية.

ب- من حيث التوقيت فتقسم إلى:

1. الرقابة السابقة : حيث تتم عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف ، ولا يجوز لأي وحدة تنفيذية الارتباط بالتزام أو دفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة بالرقابة ، ان نجاح هذه الرقابة المالية يتحقق اذا توفرت لها مقومات نجاحها ومن أهمها كفاءة نظم الرقابة . وان من إيجابيات الرقابة قبل الصرف أنها تحول دون وقوع المخالفات المالية ، فضلا عن أنها تدعم مكانة الأمر بالصرف على نحو يحد من مسؤوليته تجاه أي سلطة تتولى مناقشته ، ولكن من عيوب هذه الرقابة صعوبة مراجعة العمليات المصرفية في مجموعها لاسيما بالنسبة للارتباطات المالية الكبيرة والمشروعات الإنشائية.

2. الرقابة اللاحقة : تبدا بعد انتهاء السنة المالية وقفل الحسابات واستخراج الحساب الختامي للدولة ، وتتخذ الرقابة اللاحقة أشكالا متعددة قد تقتصر على المراجعة الحسابية والمستندية، وتتم هذه الرقابة عن طريق هيئة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية .وهذا الأسلوب يسهل من مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها ، إلا ان من سلبياته لا يمكن اكتشاف المخالفات المالية إلا بعد انفاق الأموال([1]).
3. الرقابة النوعية: وتقسم إلى نوعين هما :-

أ. الرقابة الحسابية :التي تقتصر على مراجعة الدفاتر الحسابية ومستندات الصرف والإيراد وتشمل تطابق الصرف للاعتمادات الممنوحة ، كذلك الحال بالنسبة للإيرادات العامة التي فرضها القانون ، وتعمل الرقابة الحسابية على كشف الأخطاء الفنية والغش والتزوير ، والتأكد من كفاءة النظام المحاسبي المعمول به ، وتقديم الاقتراحات .

ب. الرقابة التقييمية : تهدف إلى تقييم النشاط الحكومي ومدى تحقيق أهداف الموازنة ، ومدى تحقق الموازنة العامة ومن ثم مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

ومن الجدير بالذكر ان العراق ومنذ العهد الملكي ان تقرير الحسابات الختامية كان يتأخر من حيث التقديم والمناقشة لمدة طويلة ، مما جعل الرقابة البرلمانية غير مجدية ، وابرز مثال على ذلك ان دورة البرلمان لسنة 1956 قد صادق مجلس الأمة على الحسابات الختامية للحكومة للسنوات 1938 – 1942 مما يكشف بوضوح عدم جدية هذه الرقابة[(2)].

وبقي الحال كما هو عليه حتى ما بعد عام 2003، إذ انه منذ تنفيذ موازنة 2004 حتى 2010 لم تعرض الحسابات الختامية على السلطة التشريعية على الرغم من ان الدستور النافذ لسنة 2005 وفي المادة (62 / أولا) الزم الحكومة بتقديم الحسابات الختامية إلى السلطة التشريعية لإقراره ، علما ان قانون الإدارة المالية قد عالج المراحل التي يمر بها الحساب الختامي للموازنة العامة من إعداد مصادقة تبدأ بقيام وزير المالية في (15) نيسان من كل سنة بإعداد الحساب الختامي للسنة المالية السابقة ويقدم إلى ديوان الرقابة المالية من اجل فحصه وتدقيقه ، ويقوم الأخير بإعداد تقرير رقابي عنه في مدة لا تتجاوز (15) حزيران من السنة ذاتها([3])، ثم يرفع مجلس الوزراء الحساب الختامي المعد من وزارة المالية وتقرير ديوان الرقابة المالية في (30) حزيران إلى السلطة التشريعية من اجل مناقشة الحساب المذكور والمصادقة عليه [(4)] .

سادسا: عرض الموازنة العامة في العراق

وأدناه أنموذج من عرض الموازنة العامة في العراق والكيفية التي تعرض بها وبما يعكس طبيعة اعتبارات النشاط الاقتصادي وكالاتي:-

1- الموازنة العامة في العراق حسب التقسم الإداري :-

- **تقسم النفقات إلى :-**

---

[1] عتلم باهر محمد :"المالية العامة"، جامعة القاهرة ،ص 20 -25

[2] ذنيبات محمد جميل: "المالية العامة والتشريع المالي"، مصدر سابق ، ص295

2- جامع احمد، مصدر سابق ، ص 393 .

3- قانون الإدارة المالية لسنة 2004 القسم (11) الفقرة (6) .

الباب	اسم الوزارة او الإدارة العليا
1	ديوان الرئاسة
2	البرلمان
3	وزارة الداخلية
4	وزارة الدفاع
5	وزارة المالية
وهكذا.....	

ويستكمل التقسيم الإداري تفاصيله بتقسيم كل باب (وزارة) إلى أقسام الوحدات الإدارية المرتبطة بالوزارة حسب الهيكل التنظيمي للدولة. لذلك يختلف عدد هذه الأقسام من باب لآخر أي من وزارة لأخرى ، واذا تفرعت من القسم الواحد إدارات أخرى فعند ذلك يقسم إلى فروع.

مثال : باب وزارة المالية

الباب	القسم	الوزارة
5		وزارة المالية
	1	مركز الوزارة
	2	دائرة التقاعد
	3	دائرة عقارات الدولة
	4	الهيئة العامة للضرائب
	5	الهيئة العامة للجمارك
	وهكذا.....	

2- التقسيم الاقتصادي : يقسم بالشكل الاتي :-

أ. النفقات الجارية:- تشمل شراء السلع والخدمات للاستهلاك الجاري (الرواتب والأجور والمشتريات من المستلزمات السلعية والخدمية ونفقات الصيانة) والتحويلات الجارية (الإعانات والمساعدات ،التحويلات الجارية للخارج فوائد الدين العام فوائد الديون الجارية).

ب. النفقات الرأسمالية ،تشمل تكوين راس المال الثابت :- مجموع ما يصرف على شراء سلع الإنتاج ونفقات متنوعة ، نفقات الأبحاث والدراسات، المباني والإنشاءات ،الآلات والمعدات وغيرها، التحويلات الرأسمالية (الإقراض والسلف ، سداد القروض ،تحويلات رأسمالية مباشرة ،تحويلات أخرى وغيرها).

- **<u>الإيرادات:</u>** وتشمل إيرادات جارية أو المصادر الاعتيادية وتنقسم إلى :-

أ- إيرادات ضريبية وصنفت إلى :- الضرائب على الدخل والأرباح والثروة ومن مكونات هذا النوع من الضرائب هي :- ضريبة التركات ، ضريبة العقار ، الضرائب على الأرض الزراعية، الضرائب والرسوم السلعية (وتشمل الضرائب على التجارة الخارجية والمعاملات ومنها رسوم الصادر والوارد الجمركي وكافة الرسوم الأخرى)، كذلك تشمل الإيرادات الضريبية الضرائب والرسوم على السلع والخدمات المحلية ورسوم أخرى.

ب- الإيرادات غير الضريبية وتشمل الاتي :- الإيرادات النفطية ، إيرادات أرباح القطاع العام ، إيرادات خدمات الدوائر والهيئات العامة للغير إيرادات إيجار ممتلكات الدولة ، إيرادات رأسمالية (مثل بيع الدولة لممتلكاتها من الموجودات الثابتة وغير الثابتة) وإيرادات تحويلية مثل الهبات والمساعدات التي تمول الخزينة العامة .

سابعا: المصادر الاستثنائية لتمويل الموازنة العامة في العراق

وتشمل الاتي:-

1. الاقتراض من السلطة النقدية (البنك المركزي العراقي) :حيث يتولى البنك المركزي العراقي مهمة (الإصدار النقدي) ويسمى هذا الأسلوب بالتمويل التضخمي ، ان الية التمويل بهذا الأسلوب تكون من خلال بيع الخزينة العامة (وزارة المالية) حوالات الخزينة العامة ، حيث يشتري البنك المركزي الحوالة ويطبع ما يعادل قيمة الحوالة فيعزز الرصيد النقدي في الخزينة العامة بما يعادل قيمة حوالات الخزينة المصدرة ، وتتحمل الخزينة العامة فوائد الحوالات المصدرة هذه وتبوب كنفقة في فصل النفقات التحويلية.
2. الاقتراض من الجهاز المصرفي : ويتمثل هذا النوع من التمويل في اقتراض الخزينة العامة (وزارة المالية) من الجهاز المصرفي ، ان الآثار الاقتصادية لهذا الاقتراض تكون اخف وطأة على الأسعار وحدوث موجات تضخم لان الاقتراض من الجهاز المصرفي لا يؤدي إلى زيادة عرض النقود.
3. الاقتراض من الأفراد : ويكون عن طريق بيع الخزينة العامة سندات الاقتراض ، ومثال ذلك هو إصدار سندات دعم الإنتاج التي تعد احدى أدوات الاقتراض الحكومي من الأفراد وبسعر فائدة محدد([1]).
4. الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية: ان اتفاقيات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها من اختصاص الحكومة الاتحادية حصراً استناداً إلى البند أولا من المادة (110) من الدستور ، وان وزارة المالية ونيابة عن حكومة العراق (وزير المالية) هو المخول الوحيد لتوقيع القروض الخارجية.

وقد أبرمت جمهورية العراق في السنوات الأخيرة عدد من اتفاقيات القروض مع دول وجهات دولية مختلفة كانت في معظمها قروض ميسرة اعتادت تلك الدول والمؤسسات تقديمها إلى الدول الأكثر فقراً في العالم إلا ان هذه الجهات المقرضة رغبة منها في تعزيز علاقاتها الاقتصادية مع العراق ومساعدتها في إعادة البنى التحتية وتطوير اقتصاداتها قدمت هكذا قروض ميسرة إلى العراق على الرغم من تصنيفه دولياً في خانة الدول ذات الدخل المتوسط ، وهذه القروض هي كما في الجدول الاتي([2]):

جدول (1)

[1] طاقة محمد ، العزاوي هدى :"اقتصاديات المالية العامة ،مصدر سابق ، ص 203-204

[2] www.mof.gov.iq

اقتراض العراق([1])

الجهة المانحة للقرض	طبيعة القرض	مبلغ القرض	مدة القرض	معدل الفائدة والعمولة	السنة
القرض اليـــابانـــي	برنامج المساعدة التنموية	5 مليار دولار المبلغ الإجمالي للقروض4،715	40 سنة بضمنها 10 سنوات فترة إمهال	%0،75	2003
قروض البنك الدولي مؤسسة التنمية الدولية (IDA)	تمويل مشاريع البنى التحتية	(500 مليون دولار)	مدة القرض 35 سنة بضمنها عشر سنوات فترة إمهال	%1،25	2008
البنك الدولي للانشاء والتعمير IBRD قرض سياسة التنمية المستدامة لدعم الموازنة	قرض سياسة التنمية المستدامة لدعم الموازنة	250 مليون دولار	مدة القرض 15 سنة بضمنها 4 سنوات فترة إمهال	الايبور +هامش ثابت بنسبة 0،6% كل ستة اشهر	2010
البنك الدولي للانشاء والتعمير IBRD قرض مشروع ممرات النقل Transport (TCP) Corridors project	تمويل تنفيذ مشاريع طرق	355 مليون دولار	15 سنة بضمنها (5) خمس سنوات فترة إمهال	الايبور +هامش والتي تتراوح بحدود 1،5% نصف سنوية	2014
قرض صندوق النقد الدولي IMF	دعم الموازنة	(2376) مليار دولار SDR المبلغ الملتزم به (1056) مليون	5 سنوات بضمنها 3 سنوات فترة إمهال	%0،65	2010 ، 2011
القرض الإيطالي	دعم القطاع الزراعي وتنشيط القطاع الخاص الزراعي	400 مليون يورو المبلغ الملتزم به 100 مليون يورو	16 سنة بضمنها 8 سنوات فترة إمهال	%0،20 سنويا	2008
قرض البنك الإسلامي للتنمية	المساهمة في تطوير طريق المرور السريع رقم/ 1	217 مليون دولار	فترة تسديد القرض (10) سنوات ويتم التسديد بعد فترة إمهال (4) سنوات	الفائدة (الايبور+135 نقطة أساس (نصف سنوية)	2014
صندوق النقد الدولي	دعم الاستقرار الاقتصادي والمساعدة على تخطي الأزمة المالية وبخفض العجز في الموازنة العراقية	5.34 مليار دولار أمريكي	8 سنة بضمنها 3 سنوات فترة إمهال	%1،5	2016

يلاحظ من الجدول أعلاه ان الحكومة العراقية الاتحادية لجأت منذ البداية إلى الإيرادات الاستثنائية اللازمة لتمويل مشاريعها التنموية المدرجة في موازناتها العامة السنوية ، وهذا يعني إمكانية اللجوء إلى دعم الموازنة العامة عن طرق القروض الخارجية من الدول والمؤسسات المالية العالمية. غير أن هذه الوسيلة بالمقابل يترتب عليها تحمل أعباء مالية تتمثل في الفوائد السنوية المستحقة الدفع للجهات المقرضة، وهنا يمكن ببساطة احتساب إجمالي القروض الخارجية للعراق منذ عام 2003 التي بلغت اكثر من (12،5) مليار دولار أمريكي، مما يترتب عليه دفع فوائد سنوية بمبلغ يزيد عن (150) مليون سنويا في حالة افتراض معدل الفائدة السنوية (1،25%) من مجموع القروض الخارجية.

[1] www.imf.org

أسئلة الفصل

1. متى كان تاريخ أول موازنة عامة للدولة العراقية؟
2. نصت المادة الأولى من قانون رقم (107) لسنة 1985 على توزيع المهام بين وزارة المالية وهيئة التخطيط ، وضح ذلك؟
3. وضح مراحل تحضير إعداد الموازنة العامة في العراق؟
4. ما المقصود بمرحلة اعتماد الموازنة العامة في العراق ؟ وما هي اهم خطواتها ؟
5. تعد مرحلة تنفيذ الموازنة العامة في العراق من اهم مراحل الموازنة في العراق ، والمطلوب :-
   أ. حدد ماهي فترة تنفيذ الموازنة ؟
   ب. وضح مهام وزارة المالية في هذه المرحلة ؟
   ت. ماهي الصلاحيات الممنوحة لوزير المالية التي نصت عليها المادة (8) من القسم (9) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (94) لسنة 2004م.
6. ما المقصود بمفهوم الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في العراق؟ وما هي أهميتها؟
7. ان الرقابة في العراق تمارس من ثلاث جهات رئيسية ؟ وضح ذلك؟
8. عدد مع بيان اهم القوانين الحديثة ذات العلاقة بالرقابة المالية في العراق؟

❾❾❾❾❾❾❾❾❾❾

الفصل العاشر

الاطار التشريعي للضرائب في العراق

الأهداف التعليمية:

بعد الاطلاع على هذا الفصل يستطيع القارئ ان يتعرف على المواضيع الأتية:

- **خصائص ومواصفات النظام الضريبي في العراق**
- **هيكل النظام الضريبي في العراق**
- **الضرائب المباشرة وغير المباشرة في العراق**
- **الضرائب المباشرة**
- **الضرائب غير المباشرة**

الفصل العاشر

الاطار التشريعي للضرائب في العراق

Legal Framework of Taxes in Iraq

يشتمل النظام الضريبي في العراق على مجموعة كبيرة من القوانين والتشريعات المختلفة التي تعالج ضرائب متنوعة حيث لا تنظمها مدونه واحدة ، كما ان هذه التشريعات لم تصدر في فترة زمنية واحدة بل جاءت بفترات زمنية متباينة وفي ظل أنظمة حكم مختلفة ، وللوقوف على النظام الضريبي في العراق يجب التعرف على ابرز الأحكام التي تضمنتها التشريعات الضريبية النافذة ، وهنا لابد في البداية في هذا الفصل من التعرف على خصائص ومواصفات النظام الضريبي في العراق والتعرف كذلك على الهيكل الضريبي في العراق ، ومن ثم استعراض بقية المواضيع ذات العلاقة وكما يأتي:-

- خصائص ومواصفات النظام الضريبي في العراق
- هيكل النظام الضريبي في العراق
- الضرائب المباشرة وغير المباشرة في العراق
- الضرائب المباشرة
- الضرائب غير المباشرة

أولا: خصائص ومواصفات النظام الضريبي في العراق

هنالك عدد من المواصفات والخصائص التي يتميز بها النظام الضريبي في العراق يمكن إجمالها كما يلي: -

1. ازدواج معايير الخضوع للضريبة : تفرض الضريبة على المكلف على أساس النشاط الاقتصادي أحيانا ، أي ان العلاقة بين المكلف والدولة تكون على أساس مزاولة الشخص للنشاط الاقتصادي داخل البلد مثل ضريبة العقار والدخل ، في حين تفرض بحالة أخرى على أساس التبعية السياسية أي هنا تكون العلاقة بين المكلف والدولة تبعا للجنسية مثل ضريبة التركات .
2. يتميز النظام الضريبي في العراق بكثرة الإعفاءات الضريبية التي تعني استثناء دخول خاضعة للضريبة لاعتبارات سياسية واجتماعية واقتصادية .
3. كثرة التنزيلات والتي تعني شمول كل ما انفق المكلف على مصادر الدخل الخاضعة للضريب مثل بدل الإيجار وأجور العمال وأجور الماء والكهرباء وأسعار المواد الأولية وغيرها من النفقات .
4. السماحات التي يقصد بها إعفاءات الحد الأدنى اللازم للمعيشة ، فضلا عن السماحات للأعباء العائلية والظروف الاجتماعية بهدف تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية من جانب ، ومن جانب أخر مراعاة القضاء على الآثار السلبية للضريبة .

5. اختلال الهيكل الضريبي : اذ يعتمد الهيكل الضريبي في العراق على الضرائب الغير مباشرة وقد تصل هذه النسبة اكثر من 80% لأسباب عديدة منها سهولة الجباية ، وقلة حالات التهرب الضريبي .
6. انخفاض مرونة الجهاز الضريبي اتجاه التغيرات الاقتصادية إذ بلغ معدل التغير الضريبي للمدة (1980 – 1995) على سبيل المثال (1.5%) .
7. قلة الحصيلة الضريبية بالمقارنة مع الدول الأخرى اذ لا تتجاوز الإيرادات الضريبية للمدة (1980 – 2003) نسبة (19% - 34.5%) [1] كما موضحة في الجدول أدناه:

جدول (2)

نسبة حصيلة الإيرادات الضريبية للمدة (1980 – 2003)

ت	المدة	النسبة
1	1989-1980	%19
2	1995-1990	%35
3	2003-1996	%34.5

أما بعد عام 2003 فلم يختلف الأمر بل انخفضت النسبة إلى ما دون النسب المتحققة للمدة أعلاه ، والجدول التالي يوضح الإيراد الضريبي بالنسبة للإيرادات الإجمالية للدولة للسنوات(2007 – 2014) وكما يلي :

الجدول (3)

الإيراد الضريبي بالنسبة للإيرادات الإجمالية للدولة للسنوات(2007 – 2014)

ت	المدة	النسبة
1	2007	%2.93
2	2008	%2.11
3	2009	%5.8
4	2010	%6.45

8- اعتماد ضريبة الدخل بالعراق على الأسعار التصاعدية باستثناء حالات معينة ، اذ أنها تعتمد على الأسعار النسبية .
9- عدم اعتماد الهيئة العامة للضرائب على طريقة معينة في تقدير الضريبة فتارة تقدر الضريبة على أساس طريقة الإقرارات ، وتارة على أساس طريقة مسك السجلات المحاسبية ، وتاره على أساس التقدير الإداري ، وتبرر الهيئة العامة للضرائب ذلك إلى تنوع مصادر الدخل الخاضع للضريبة مع اختلاف مقداره .
10- وجود حالات التهرب الضريبي بشكل كبير نتيجة أسباب عديدة منها اقتصادية ومنها إدارية أو تشريعية.....الخ .
11- تفشي ظاهرة الازدواج الضريبي : الذي يعني خضوع المكلف لأكثر من مرة لفرض الضريبة على الدخل نفسة وخلال المدة نفسها ، مما يثقل كاهل المكلف ويزيد من الأعباء المالية

1- الحرش عماد ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 227 .

الملقاة على عاتقه ، مثال ذلك فرض رسم إعادة أعمار العراق على المكلف الذي يزاول نشاط اقتصادي معين ، مع فرض ضريبة دخل في نفس الوقت نتيجة مزاولته لذلك النشاط .

12- ضعف المستوى العلمي والاكاديمي لأجهزة الإدارة الضريبية في العراق ، كما يرافق ذلك نقص في إعداد الكوادر فضلا عن انخفاض الخبرة والمهارة والكفاءة لهذه الكوادر.

13- تتسم الضرائب بالعراق بأنها حيادية أي لا تؤدي اي دور في توجيه الاقتصاد بما يتلاءم مع سياسة الدولة الاقتصادية ، فهدف السياسة الضريبية في العراق هو توفير الإيراد المالي اللازم للدولة ، لاسيما ان البلد بحاجة إلى الأموال لتمويل نفقات الدولة نتيجة الحروب والعقوبات الدولية المفروضة عليه ، فكان بالإمكان استخدام أدوات اقتصادية أخرى لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الأخرى وبالتالي تحقيق الهدف الاسمى وهو تحقيق الاستقرار الاقتصادي بشكل خاص .

ثانيا: هيكل النظام الضريبي في العراق

ان التشريعات الضريبية في العراق تعد واحدة من اقدم التشريعات في العالم ، اذ أشارت الآثار العراقية القديمة إلى وجود الضرائب والجبايات منذ اقدم الأزمنة ، فضلا عن التشريعات الإسلامية التي تخص الأموال والحقوق المتعلقة بها ، ثم تلاها بعد ذلك التشريعات الضريبية للدولة العثمانية على العراق ، ثم التشريعات الضريبية الحديثة في العراق بعد تأسيس الحكومة الوطنية في عشرينيات القرن الماضي ، اذ يعد العراق من أوائل دول المنطقة في إصدار التشريعات الحديثة .

وكان أول قانون صدر في العراق وفرضت بموجبه الضريبة هو القانون رقم (52) لسنة 1927 ، ثم عدل هذا القانون عدة مرات حتى تم الغاءه وإصدار قانون أخر لضريبة الدخل حل محله هو القانون (36) لسنة 1939 ، وقد استمر تطبيق هذا القانون طويلا حتى تم الغاءه واستبداله بالقانون رقم (85) لسنة 1956 الذي لم يدم طويلا حتى الغي وشرع محله القانون رقم (95) لسنة 1959 الذي صدر بعد نهاية الحكم الملكي وبدأ النظام الجمهوري فيه والذي جاء بفلسفة جديدة من الناحية المالية والاقتصادية ، وعلى الرغم من ان استمرار العمل بأحكام هذا القانون لفترة زمنية طويلة نسبيا بالمقارنة مع القوانين التي سبقته ، إلا أن كثرة التعديلات التي شابت قواعده ومواده وجد ان من الضروري سن قانون ضريبي جديد يتناول كل التعديلات السابقة وينظم مسائل أخرى لم تكن محلا للمعالجة في القوانين الضريبية الملغية وتحقق ذلك بموجب القانون رقم (113) لسنة 1982 والذي مازال نافذا لحد الآن.

يمكن القول ان قوانين الضرائب النافذة في العراق المسؤول عن تنفيذها الهيئة العامة للضرائب التي استحدثت بتاريخ 27 / 2 / 1982 استنادا إلى قانون وزارة المالية المرقم (92) لسنة 1981 والتي تمثل احدى تشكيلات وزارة المالية في العراق هي([1]):

1. قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1983 المعدل.
2. قانون ضريبة العقار رقم (163) لسنة 1959 المعدل.

[1] - الحرش عماد ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 227 .

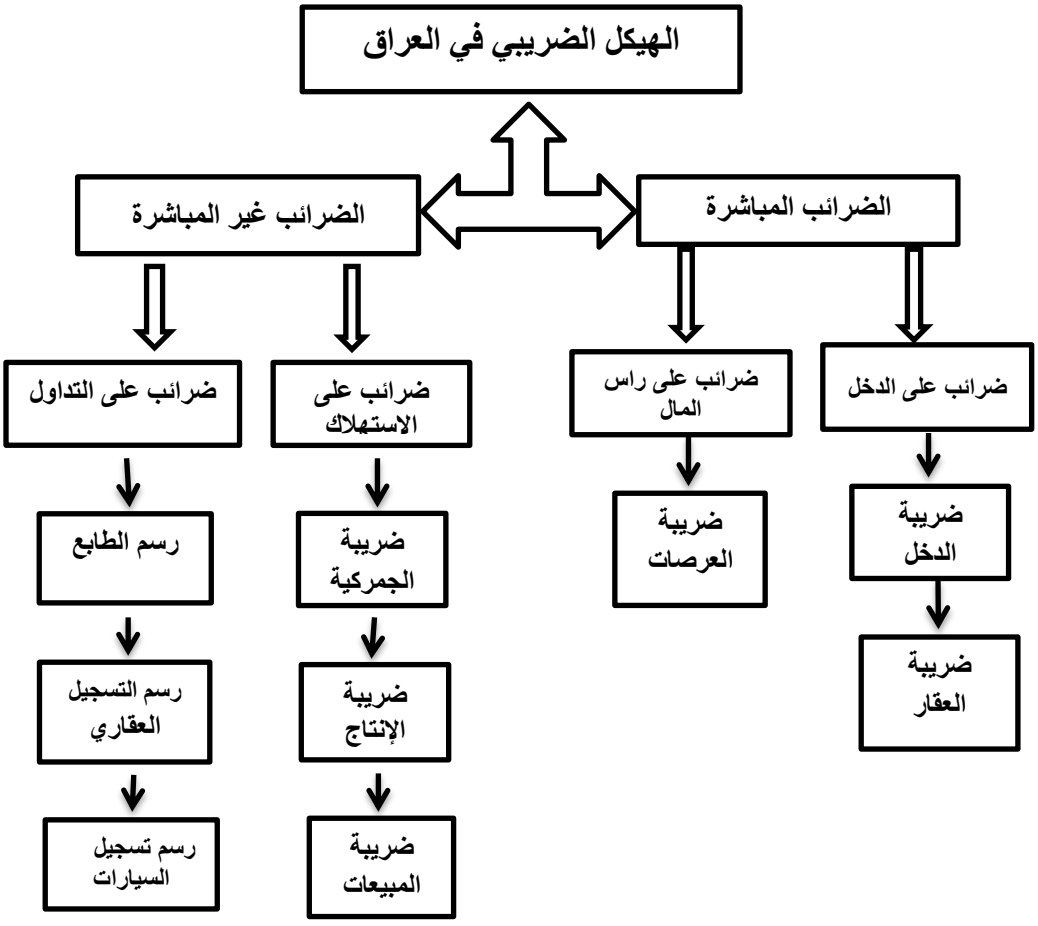
3. قانون ضريبة العرصات رقم (31) لسنة 1997 .
4. قانون ضريبة التركات رقم (64) لسنة 1985 والذي الغي بموجب قانون رقم (33) لسنة 1994.
5. قرار ضريبة نقل ملكية العقار رقم (120) لسنة 2002 .
6. تعليمات استقطاع ضريبة الاستقطاع المباشر رقم (1) لسنة 2007 بموجب تعليمات الموازنة الاتحادية لعام 2008.

يتكون الهيكل الضريبي في العراق بشكل عام شأنه شأن الهياكل الضريبة في دول العالم من نوعين من الضرائب ، النوع الأول هو الضرائب المباشرة وهي الضرائب التي تفرض بشكل مباشر على المكلف ، ولا يستطيع نقل عبئها إلى الغير وتفرض حين حصول المكلف على الدخل.

وتحتل الضرائب المباشرة أهمية كبيرة لكونها تستهدف شريحة واسعة من الأموال والأشخاص وتشمل كل من ضريبة الدخل وضريبة العقار وضريبة التركات وضريبة العرصات.

أما النوع الثاني من الضرائب فهي الضرائب غير المباشرة وهي الضرائب التي يدفعها المكلف وينقل عبئها فيما بعد إلى الآخرين ، وتفرض على واقعة معينة دون تحديد المكلف ، كما تفرض حين استخدام الثروة وتشمل كل من الضرائب الجمركية ، والضريبة على المبيعات وضرائب الدمغة وضرائب أخرى متنوعة . وفيما يلي مخطط توضيحي للهيكل الضريبي في العراق([1]).

الشكل (2)



المصدر: مشكور سعود وأخرون :"المحاسبة الضريبية"، مصدر سابق ، ص31

[1] مشكور سعود، البعاج قاسم، الكرعاوي نجم :"المحاسبة الضريبية"، مطبعة دار الضياء ،الطبعة الأولى، النجف الأشرف 2014 ص31

ثالثا: الضرائب المباشرة وغير المباشرة فى العراق

Direct and Indirect Taxes in Iraq

يمكن التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة من ناحيتين أولاهما العبء الضريبي وثانيهما الوعاء الضريبي . فمن ناحية عبء المكلف تتمثل الضرائب المباشرة في الضرائب التي يتحملها المكلف بالضريبة نفسه، أما الضرائب غير مباشرة فهي تلك الضرائب التي يمكن نقل عبئها من المكلف لأي شخص أخر. إن وجود مثل هذه الإمكانية لنقل العبء الضريبي تجعل من المفيد معرفة الآثار الاجتماعية والاقتصادية لفرض الضريبة على شرائح الدخل المختلفة من ناحية وعلى المتغيرات الاقتصادية الأخرى كالإنتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار.

ومن ناحية الوعاء الخاضع للضريبة، تستند الضرائب المباشرة إلى الملكية أو الاكتساب بينما الضريبة غير المباشرة تستند إلى الإنفاق أو الاستعمال، فالضرائب على الدخل الشخصي وعلى الأرباح التجارية والصناعية والضرائب على القيم المنقولة تمثل جميعها ضرائب مباشرة، أما الضرائب على المبيعات و القيمة المضافة و الضرائب على الواردات والصادرات و الإنتاج و الاستهلاك جميعها ضرائب غير مباشرة .

رابعا: الضرائب المباشرة

تأخذ الضرائب المباشرة أهمية كبيرة بالنسبة للحصيلة الضريبية المباشرة كونها تستهدف شريحة واسعه من الأموال والأفراد وتشمل ضريبة الدخل وضريبة العقار وضريبة التركات وضريبة العرصات وكما يلي : -

(اولا):- ضريبة الدخل فى العراق

فرضت ضريبة الدخل في العراق عام 1927 بموجب القانون رقم (52) لسنة 1927 كما اسلفنا سابقا وهي من الضرائب التي تفرض على دخول الأفراد وعلى أرباح الشركات كونها ضريبة مفروضة على إيراد المكلف الصافي للأشخاص الطبيعيين وأرباح الأشخاص المعنويين في نهاية الدورة المحاسبية فضلا عن أنها تعد من اهم الضرائب في النظم الحديثة ، وذلك لان الدخل يعد المعيار الأمثل المعبر عن قدرة المكلف ، وتراعى فيه العدالة الضريبية وتمكن الدولة من الحصول على الإيرادات من مصادر مختلفة .

وتعد ضريبة الدخل في العراق ضريبة مباشرة تفرض على شريحة واسعة من المكلفين الذين يزاولون الأنشطة الاقتصادية المختلفة التي تولد لهم دخلا سنويا صافيا ، كما تتميز هذه الضريبة بأنها تصاعدية باستثناء حالات معينة تأخذ بالأساس النسبي ، كما وتتميز بأنها تسهم بنسبة كبيرة من مجمل الإيراد الضريبي ، وتنظم أحكامها بموجب قانون ضريبة الدخل المرقم (113) لعام 1982 النافذ وما ادخل عليه من تعديلات .

- **الوعاء الضريبي ([1])**

حددت المادة الثانية من قانون ضريبة الدخل رقم (113) لسنة 1982 إلى مصادر الدخل التي تفرض عليها الضريبة وهي كالاتي :-

1. أرباح الأعمال التجارية أو التي لا صفة تجارية والصنائع أو المهن بما فيها التعهدات والالتزامات والتعويض بسبب عدم الوفاء بها اذا لم يكن مقابل خسارة لحقت بالمكلف .
2. الفوائد والعمولة والقطع وكذلك الأرباح الناجمة عن احتراف المتاجرة بالأسهم والسندات.
3. بدلات إيجار الأراضي الزراعية .
4. الأرباح الناجمة عن ملكية العقار أو نقل حق التصرف فيه ولو لمرة واحدة بأية وسيلة من وسائل نقل الملكية أو كسب حق التصرف أو نقله كالبيع والمقايضة والمصالحة والتنازل وإزالة الشيوع وتصفية الوقف والمساطحة ويعامل المستأجر معاملة المالك عند إيجار العقار الذي دخل في تصرفه بعقد المساطحة.
5. الرواتب وراتب التقاعد والمكافئات والأجور المقررة للعمل بمقدار معين لمدة محددة والمخصصات لغير العاملين في دوائر الدولة بما في ذلك المبالغ النقدية أو المقدرة مما يخصص للمكلف مقابل خدماته كالسكن أو الطعام .

وهنا لابد من التنويه إلى ان الرواتب المدفوعة من قبل الدولة أو شركات القطاع العام أو المختلط كانت معفية من ضريبة الدخل في قانون ضريبة الدخل النافذ إلى ان أخضعت لها بموجب قرار سلطة الائتلاف (المنحلة) رقم (48) لسنة 2003 ، كما تناولت تعليمات استقطاع الضريبة بطريقة الاستقطاع المباشر (11) لسنة 2005 تعيين ماهية المخصصات التي تستوفى عنها استقطاع الضريبة وكان من ابرز هذه المخصصات الخاضعة لضريبة الدخل مخصصات السكن ومخصصات الطعام ومخصصات الموقع الجغرافي ومخصصات الخطورة ومخصصات الخدمة الخارجية [(2)].

6. أي مصدر أخر غير معفى بقانون وغير خاضع لأي ضريبة في العراق .

- **الإعفاءات**

هنالك إعفاءات واردة في قانون ضريبة الدخل من فرض هذه الضريبة ، اذ ان هنالك مجموعة من الإعفاءات التي لا يترتب بموجبها إخضاع دخل ما للضريبة سواء بشكل كلي أو جزئي ولفترة غير محددة أو مؤقتة تقف وراء هذه الإعفاءات أسباب عديدة منها اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو إدارية وسوف نبين ابرز هذه الإعفاءات وكالاتي : -

1. الإعفاءات المقررة لتلافي الازدواج الضريبي سواء كان ازدواجا داخليا أو خارجيا:

تتمثل الإعفاءات الداخلية بإعفاء الدخل الزراعي الناجم للمزارع باعتبار ان المكلف سوف يخضع لنوعين من الضرائب هما ضريبة الأرض الزراعية وضريبة الدخل الزراعية ،

---

[1] - أبو احمد رضا صاحب ، المالية العامة ، مصدر سابق ، ص 243 – 244 .

1-تعليمات كيفية استقطاع الضريبة بطريقة الاستقطاع المباشر رقم (1) لسنة 2005 .

كما تتمثل الإعفاءات الداخلية بإعفاء دخل العقار الخاضع لضريبة العقار لتلافي واقعة إخضاعها لنوعين من الضريبة وهما ضريبة العقار وضريبة الدخل.

أما الإعفاءات المقررة لتلافي الازدواج الضريبي الخارجي فتشمل بإعفاء دخل المكلف بعدم إخضاع دخله لضريبتين من ذات النوع وفي نفس الوقت ويحدث ذلك عند حدوث تعارض بين التشريعات الضريبية الدولية والوطنية مثال ذلك إعفاء دخل مؤسسات الطيران الأجنبية شرط المعاملة بالمثل . أو إعفاء دخل أصحاب وسائط النقل البرية من غير العراقيين المتعاقدين مع المؤسسة العامة لتوزيع المنتجات النفطية.

2. الإعفاءات لأغراض اجتماعية

ومن ابرز هذه الإعفاءات التي نص عليه المشرع العراقي لغرض تحقيق أهداف اجتماعية مختلفة كرفع المستوى المعاشي للمواطن ومراعاة طبيعة العمل الإنساني الذي تقوم به الجهة أو التخفيف عن كاهل الطبقات الفقيرة ومثالها الإعفاءات لدخل الأوقاف والمعابد والمعاهد الدينية المعترف بها قانونا ، وإعفاءات مدخولات المتقاعدين ، أو إعفاءات مكافئات أو تعويضات عائلة المتوفي ، كما تتمثل بإعفاء دخل الجمعيات التعاونية وغيرها من الإعفاءات .

3. الإعفاءات لأغراض اقتصادية

تهدف هذه الإعفاءات تنشيط القطاع الاقتصادي ولعل من ابرز ما جسده المشرع العراقي في هذا المجال هو إعفاء أنشطة معينة من الخضوع للضريبة لتحقيق الأهداف الاقتصادية المبتغاة ومن أمثلتها إعفاء دخل الفنادق من الدرجات الممتازة والأولى المقامة في بغداد عند إنشاءها ولمدة (5) خمس سنوات أما المقامة في المحافظات فالإعفاء يكون لمدة (7) سبع سنوات ، كما يشمل هذا النوع من الإعفاءات العمولة المتحققة في العراق لمراسلي المصارف المحلية في الخارج التي تعفي المصارف العراقية ن الضريبة ، كما تتمثل هذه الإعفاءات بإعفاء دخل الأشخاص الطبيعيين من الفوائد عن ودائعهم وحساباتهم في المصارف وصناديق التوفير العراقية ، وتشمل كذلك هذه الإعفاءات الأرباح الناجمة للمكلف من حقول الدواجن والمفاقس التي يمتلكها أو يديرها.

4. الإعفاءات لأغراض سياسية

تتمثل الإعفاءات لأغراض سياسية في إعفاءات تفرضها أصول المجاملات والعلاقات الدولية ومنها إعفاء الرواتب والمخصصات التي تدفعها الممثليات السياسية الأجنبية لموظفيها الدبلوماسيين وموظفي هذه الممثليات أو إعفاء الرواتب والمخصصات التي تدفعها الأمم المتحدة من موازنتها إلى موظفيها ، أو إعفاء دخل المنظمات العربية والدولية العاملة في العراق عند ودائعها وحساباتها في المصارف وصناديق التوفير العراقية .

5. إعفاءات إدارية

وتتمثل بإعفاء بعض المؤسسات والدوائر الإدارية التابعة للدولة وما تسمى الشركات العامة أو المرافق الاقتصادية الأخرى ، ومثال ذلك إعفاء أرباح مدخولات مؤسسات ومنشآت القطاع العام بما فيها البلديات والحكم المحلي.

6. إعفاءات بموجب قوانين خاصة

ومنها مثلا الإعفاءات لغرض التنمية الاقتصادية منها إعفاءات أرباح المشاريع الصناعية من ضريبة الدخل عن رأس المال المدفوع لمدة خمس سنوات بموجب قانون الاستثمار الصناعي رقم (20) لسنة 1989 ، كما يشمل إعفاء المشاريع المشمولة بالبرنامج الاستثماري من

الخضوع للضريبة وبنسب متباينة ولمدد زمنية مختلفة وذلك بموجب القرار (160) لسنة 2000 ، كما وتتمثل هذه الإعفاءات بإعفاء إيراد سائقي سيارات الأجرة (التاكسي) من ضريبة الدخل .

7. الإعفاءات بموجب اتفاقات دولية

يقصد بالإعفاءات بموجب اتفاقات دولية هي إعفاء أي دخل من الضريبة يتم ذلك من خلال اتفاقات دولية ومثال ذلك الإعفاءات التي تضمنتها الاتفاقات الأمنية المعقودة بين العراق والولايات المتحدة الأمريكية بموجب قانون رقم (51) لسنة 2008 والتي تتضمن إعفاء الطائرات المدنية والمركبات والسفن العائدة للولايات المتحدة من الضرائب والرسوم .

- **العقوبات والغرامات في التشريع الضريبي العراقي**

فرض المشرع الضريبي العراقي عقوبات وغرامات متعددة في حالة مخالفة الالتزام بمتطلبات القانون الضريبي ومنها ما يلي :

1. **عدم تقديم الإقرار الضريبي في الموعد المحدد**

الزام قانون ضريبة الدخل العراقي في المادة السابعة والعشرون كل مكلف ان يقدم تقريراً عن دخله في موعد أقصاه 5/31 من السنة التقديرية فاذا تأخر عن الموعد المحدد دون عذر مشروع يعتبر مخالفاً لنصوص القانون يعاقب عليها بفرض مبلغاً بنسبة 10% من الضريبة المتحققة على ان لا يزيد على (500.000) دينار .

ومن الأعذار المشروعة المقبولة لدى الإدارة الضريبة في هذا الشأن هي غياب المكلف عن العراق ، أو إصابته بمرض حال دون القيام بعمله أو أي سبب قاهر اخر .غير انه يجب حدوث أحد هذه الأسباب في نفس المدة القانونية التي يجب على المكلف ان يقدم تقريره في الموعد المقرر لكي يستطيع التخلص من الغرامة المذكورة.

2. **عقوبات تتعلق بجباية الضريبة**

الزمت المادة الخامسة والأربعون من قانون ضريبة الدخل بأنه يجب على المكلف بعد ان تقوم السلطة الحالية بتبليغه تحريرياً بمقدار الضريبة المترتبة عليه أن يدفعها خلال واحد وعشرين يوماً من تاريخ التبليغ ، وفي حالة امتناعه عن دفع الضريبة طيلة هذه المدة يضاف اليها 5% مقدار الضريبة ويضاعف هذا المبلغ اذا لم تدفع خلال واحد وعشرون يوماً بعد انقضاء المدة الأولى ، وللوزير او من يخوله ان يعفي المكلف من المبلغ الإضافي اذا اقتنع بأن المكلف تأخر عن الدفع لغيابه عن العراق او لمرضه او لسبب قهري أخر، فمثلا لو تحقق بذمة المكلف ضريبة داخل مقدارها (50000) دينار وتأخر عن دفعها خلال (21) يوماً من تاريخ التبليغ تقوم السلطة المالية بفرض مبلغاً مقداره (2500) دينار كغرامة.

ويصبح المبلغ الواجب الدفع 50000+ 2500= 52500 دينار

وفي حالة امتناعه عن الدفع خلال (21) يوماً بعد انقضاء المدة الأولى يضاعف مبلغ الغرامة ليصبح 5000 دينار (50000×10%) ويصبح المبلغ الواجب الدفع 50000+5000=55000

وفي حالة إصرار المكلف على عدم الدفع على الرغم من مرور المدة الثانية تقوم السلطة المالية بحجز أموال المكلف او بيعها لغرض جباية الضريبة والمبالغ الإضافية. ويمكن تلخيص احتساب الغرامة الإضافية القانونية بسبب الامتناع عن الدفع في الموعد المحدد وفق المعادلتين الآتيتين :

أ. مبلغ الضريبة × نسبة الإضافة 5% = مبلغ الإضافة التأخيرية بعد (21) يوماً من تاريخ التبليغ بالضريبة ويضاف الى مبلغها الأصلي.
ب. مبلغ الضريبة × نسبة الإضافة 10% = مبلغ الإضافة التأخيرية بعد (42) يوماً من تاريخ التبليغ بالضريبة ويضاف إلى مبلغها الأصلي.

3. **عقوبات تخص نظام مسك السجلات التجارية**

تفرض على مرتكب أي مخالفة لأحكام نظام مسك السجلات التجارية غرامة بنسبة تتراوح بين 10% و 25% من الدخل المقدر قبل التنزيل السماحات القانونية على ان يقل مبلغ الغرامة عن (500000) دينار.

4. **عقوبات تخص تأخر فرع الشركات الأجنبية العاملة في العراق عن تقديم الحسابات الختامية:**

لقد أجاز القانون الضريبي العراقي للسلطة المالية صلاحية فرض مبلغاً إضافيا قدره (عشرة الأف دينار) على كل فرع لشركة أجنبية عاملة في العراق تتأخر عن تقديم حساباتها الختامية المدققة من ديوان الرقابة المالية إلى السلطة المالية مالم يثبت الفرع ان التأخير كان بعذر مشروع يؤيده هذا الديوان .

- **الدخول الخاضعة للضريبة في التشريع الضريبي العراقي**

عرف المشرع العراقي الدخل في الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون رقم 113 لسنة 1982 المعدل (أيراد المكلف الصافي الذي حصل عليه من المصادر المبينة في المادة الثانية من القانون) وبينت هذه المادة الدخول الخاضعة للضريبة وهي (دخل العمل ، ودخل رأس المال ، ودخل اندماج العمل ورأس المال) كما أخضعت بعض الأرباح الرأسمالية للضريبة كذلك.

يمكن الاستنتاج ان ضريبة الدخل في العراق هي ضريبة عامة على الدخل مع بعض الخصوصية لان المشرع قد استثنى دخل العقار، واستناداً إلى فقرات المادة المشار اليها يتم تقسيم الدخول حسب مصادرها وعلى النحو التالية :

1- الدخول التي مصدرها العمل: هي الرواتب ورواتب التقاعد والمكافئات والأجور المقررة للعمل والمخصصات والمزايا النقدية والعينية.
2- الدخل الناجم عن رأس المال : هي الفوائد ، القطع ، خصم الورقة التجارية ، بدلات إيجار الأرض الزراعية .
3- الدخول التي مصادرها العمل ورأس المال: هي الأعمال التجارية، الأعمال التي لها صيغة تجارية، الصنائع، المهن، احتراف المتاجرة بالأسهم السندات وأرباح التعهدات والمقاولات.

- **نطاق سريان ضريبة الدخل**

يقصد بسريان الضريبة هو تحديد الأشخاص الخاضعين للضريبة وتحكم عملية سريان الضريبة مبادئ محددة هي :-

1- مبدأ التبعية السياسية

ويقصد به مدى ارتباط الأفراد بحكم الجنسية التي تحدد حقوق وواجبات الأفراد ومن ضمنها فرض الضريبة بض النضر عن محل سكناه أو موقع عمله الذي يزاول فيه النشاط ، وفي

هذه الحالة لا يعتد بمصادر الدخل وإنما يتم فرض الضريبة على أساس الجنسية أي يكون المكلف ملزما بدفع الضريبة بمجرد تبعيته السياسية[1] .

2- مبدأ التبعية الاقتصادية

وتنشأ هذه التبعية من خلال مزاولة النشاط في الدولة ، وعندها تتحقق علاقة الفرد بالدولة نتيجة مزاولته لهذا النشاط وهذا يعني ان الأساس هو وجود مصدر الدخل بغض النظر عن مكان وجود صاحب الدخل سواء كان مقيما أو غير مقيما ، وبذلك فان فرض الضريبة يتركز على واقعة نشوء الدخل .

3- مبدأ سنوية الضريبة

ينظر قانون ضريبة الدخل إلى كل سنة من سنوات المكلف وكأنها منفصله عن بعضها في ما يتعلق بتقدير الأرباح والخسائر وتحديد الضريبة ، وعليه فان الضريبة تفرض على دخل كل سنة بعد تصفيته من تكاليفه وأعباءه ، وقد اخذ المشرع العراقي بثلاثة مبادئ في هذا الصدد وهي :-

أ- مبدأ سنة تحقق الدخل

وهي السنة التي يظهر او ينجم فيها الدخل التي تتحقق فيه الواقعة المنشأ للضريبة وهي الحادثة المعينة التي تستحق الضريبة بوقوعها ، كما وانها تحدد الوقت الذي ينشأ فيه دين الضريبة في ذمة المكلف[2] ، وغالبا ما تكون السنة المالة هي السنة التي تسبق السنة التقليدية .

ب- مبدأ السنة التقديرية :

وهي السنة التي يتم فيها تقدير الضريبة على المكلف وتم تعريفها من قبل قانون ضريبة الدخل بأنها ((مدة الاثني عشر شهر التي تبدأ باليوم الأول من شهر كانون الثاني من كل سنة))[3].

ج- مبدأ السنة الحسابية

وهي السنة التي تعد على أساسها حسابات المكلفين المتضمنة الأرباح والخسائر التي ستقدم الى السلطة الملية خلال مدة تقديم الحسابات الختامية ، وقد تكون هذه السنة متطابقة اذا بدأت مع بداية السنة التقويمية وتنتهي بنهايتها ، أو قد تكون غير متطابقة اذا بدأت في غير اليوم الذي تبدأ به السنة التقويمية .

4- مبدأ الإقامة

يقصد بمبدأ الإقامة الوجود المادي للشخص داخل حدود الدولة حيث يعد هذا كافيا لفرض الضريبة عليه. وقد اخذ المشرع العراقي بمبدأ إقليمية الضريبة حيث يقرر فرض الضريبة على أي دخل ينشأ في العراق بغض النظر عن إقامة ذلك الشخص .

- **معايير تحديد سريان ضريبة الدخل**

لكي يسهل فهم النصوص والتشريعات اللازمة لتنظيم عملية فرض الضريبة والمتضمنة أحكاماً تتخذ شكل نصوص قانونية تحدد نطاق سريان فرض الضريبة يتطلب الأمر التعرف على الأسس التي تبرر خضوع الشخص للضريبة والمتمثلة بالمعايير وقواعد فرض الضريبة، وتتمثل هذه المعايير في ثلاثة أنواع هي كالاتي:

1- **معيار الجنسية (معيار التبعية السياسية)**

1-طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 189 .

2-طاهر الجنابي ، دراسات في المالية العامة ، مطابع التعليم العالي ، دار الكتب للطباعة ، بغداد ، 1990 ، ص 175 .

3-انظر المادة الأولى ، الفصل الثالث من قانون ضريبة الدخل النافذ .

المقصود بالتبعية السياسية هي الرابطة التي تربط الفرد بالدولة من الناحية السياسية والقانونية وتسمى هذه الرابطة بالجنسية. ينطلق هذا المعيار من الرابطة السياسية والقانونية التي تربط الشخص بالدولة وهي رابطة الجنسية وتقرر الجنسية حقوقاً للأفراد وتفرض عليهم واجبات ولعل ابرز هذه الواجبات هو أداء الضريبة اذ يحق للدولة ان تفرض الضريبة على مواطنيها جميعاً بغض النظر عن محل سكناهم أو موقع أموالهم او مكان زوال نشاطهم أينما يزاول سواء في نفس الدولة او في دولة أخرى.

ومن هنا يتبين ان الضريبة تفرض على جميع الدخول التي يحققها الشخص الذي يحمل جنسية البلد بغض النظر عن مكان تولد هذا الدخل سواء داخل البلد او خارجه ويمتاز هذا الأسلوب بوفرة الحصيلة.

2- **معيار الإقامة (معيار التبعية الاجتماعية)**

يعني تواجد الشخص في بلد معين فترة من الوقت (عادة تحدد بالأشهر) ،اذ ان من حق الدولة تكليفه بالضريبة سواء كان يحمل جنسيتها ام لا وبمعنى أخر تفرض الدولة الضرائب على المقيمين بها سواء تحقق الدخل الدولة أو خارجها .

ان هذا المعيار يبدو واضحاً غير أن واقع الحال يكشف عن أن مسألة الإقامة من المسائل الشائكة والمعقدة في ذات الوقت ويثير العديد من المشكلات في نطاق الضريبة لأنه قد يكون أكثر من محل إقامة، ومحل الإقامة العادية هو المكان الذي يسهل على الشخص اللجوء اليه ، وبذلك فانه ليس هنالك علاقة شرطية بين الجنسية والإقامة فقد يكون الشخص مقيماً في غير بلد الجنسية

وتقوم الضريبة على الدخل على أساس انه ليس لزاما أن يكون محل الإقامة الرئيس للشخص في الدولة لكي يصبح لها وحدها الحق في فرض الضريبة. كذلك لا يشترط في كثير من الأحيان التواجد مدة محددة في الدولة ليصبح الشخص مقيماً فيها ، وعليه فان وضع قاعدة عامة جامعة لمسألة الإقامة تبدو غاية في الصعوبة وإن الإقامة لوحدها لا تصح ان تكون معياراً أساسياً لفرض الضريبة وإنما المواطن هو المعيار السليم ، والمقصود بالمواطن هو مكان سكناه الذي ينوي العودة اليه كلما ابتعد عنه لأنه يعد بمثابة مسكنه الطبيعي وللمواطن ركنان هما :

- الركن الأول : مادي بالإقامة
- الركن الثاني: معنوي بالنية

♦ **الركن الاول : الإقامة Residence**

تعني الإقامة هي الوجود الطبيعي أو إقامة الشخص بصورة فعلية ولا يشترط لتحقيقها احتفاظ الشخص بسكن دائم ، اذ لا يهم ان يقيم الشخص بالفنادق أو ان ينتقل من مكان إلى أخر .

♦ **الركن الثاني : النية Animus**

إن توافر ركن الإقامة لوحده لا يكفي لجعل الإقامة موطنا للشخص، إذ لابد ان يقترن ذلك بنية التوطن ، وطبقاً لهذا المعيار تفرض الضريبة على الدخل في بلد ما سواء كانت دخولهم ناتجة من مصادر دخل البلد أم خارجه .

1- معيار مصدر الدخل (معيار التبعية الاقتصادية) Income Source

يستند هذا المعيار إلى العلاقة بين الفرد والدولة في مزاولة الفرد النشاط داخل الدولة ويترتب على هذه المزاولة المساهمة والتأثير في الحياة الاقتصادية لتلك الدولة وبمقتضى الدولة يحق له فرض الضريبة عليه سواء كان يحمل جنسيتها أم لا ، وسواء كان متواجداً في الدولة ام لا.

- **موقف المشرع الضريبي العراقي من تحديد سريان الضريبة**

عند الرجوع إلى قانون ضريبة الدخل المرقم (113) لسنة 1982 المعدل لملاحظة المواد التي وردت فيه وبالأخص المادة الخامسة والتي نصت على ما يأتي :-

1) تفرض الضريبة على دخل الشخص المقيم العراقي الذي يحصل عليه في العراق أو خارجه بصرف النظر عن محل تسلمه .
2) فرض الضريبة على دخل غير المقيم الناجم في العراق وان لم يستلمه فيه .
3) لا تفرض الضريبة على الدخل الناجم خارج العراق للأشخاص غير العراقيين المقيمين في العراق.
4) يجوز خصم ضريبة الدخل المدفوعة لبلد اجنبي عن الدخل العائد من ذلك البلد من الضريبة المدفوعة في العراق ، ولا يجوز ان يتجاوز المبلغ المخصوم المبلغ المقدر للضريبة في العراق على الدخل المكتسب في البلد الأجنبي حسب النسبة المعمول بها في العراق .

إذا تجاوزت قيمة الضرائب المدفوعة للبلد الأجنبي عن هذه القيمة المحددة فان الضرائب الزائدة ترحل للخمس سنوات المتتالية وتحسم طبقاً للحد المسموح به بتلك السنين فتحسم أولا الضريبة المرحلة للسنة الأولى ، فإذا كان الدخل قد ورد من أكثر من بلد واحد خلال فترة الضريبة يطبق الحسم المسموح به في هذه الفقرة على أساس فردي على الدخل العائد من كل بلد اجنبي ، لكي يتم الحسم ويعترف به . يجب ان توثق قيمة الضريبة المدفوعة للبلد الأجنبي او بواسطة نسخة عن إيصال الضريبة المدفوعة او بواسطة بيان من جهاز جباية الضرائب في البلد الأجنبي يؤكد مقدار الضريبة المدفوعة .

وفسر باحثون مضمون نص المادة الخامسة من القانون ان المشرع الضريبي العراقي خص بالضريبة كلا من المقيم وغير المقيم وسواء كان المقيم عراقياً أو غير عراقي بمعنى أن معيار الإقامة لم يعتد به المشرع الضريبي العراقي لكن ميز بين المقيم وغير المقيم في مسألة الدخول المشمولة بالضريبة وكذلك ميز بين كون المقيم عراقي أو غير عراقي .

- **حالات الإقامة في العراق**
- **<u>المقيم</u>**

حددت الفقرة (10) من المادة الأولى من قانون ضريبة الدخل العراقي حالات الإقامة على النحو التالي :

1) العراقي المقيم الذي سكن العراق مدة لا تقل عن أربعة أشهر متصلة او منفصلة خلال السنة التي نجم فيها الدخل أو ان يكون تغيبه عن العراق تغيباً مؤقتاً وكان له موطن دائم في العراق ومحل عمل رئيسي فيه .
2) العراقي الساكن خارج العراق من منتسبي الدوائر الرسمية ومنشآت القطاع الحكومي والمتقاعدين أو من أعارت الحكومة خدماته إلى شخص معنوي خارج العراق اذا كان معفياً من الضريبة في محل عمله .
3) رعايا الأقطار العربية العاملين في العراق مهما كانت مدة سكناهم.
4) غير العراقي من غير الأقطار العربية (الأجنبي)

أ- سكن العراق مدة لا تقل مجموعها عن ستة اشهر منفصلة أو سكنه مدة لا تقل عن أربعة اشهر متصلة .

ب- غير العراقي الساكن في العراق مهما تكن مدة سكناه اذا كان مستخدماً لدى شخص معنوي في العراق او كان من ذوي الاختصاص الفني واستخدم للعمل في مشروع صناعي له حق التمتع بالإعفاء وفق قانون تنمية وتنظيم الاستثمار الصناعي.

5) كل شخص معنوي مؤسس بموجب القوانين العراقية أو غيرها يكون محل عمله أو إدارته أو مراقبته في العراق.

- **<u>غير المقيم</u>**

هو الشخص الذي لا تتوفر فيه شروط المقيم المبينة في الفقرة (10) ولو نجم له دخل في العراق من أي مصدر كان.

تظهر أهمية التفرقة بين المقيم وغير المقيم من النواحي الآتية :

1. **خضوع الدخل للضريبة**

يخضع دخل الشخص المقيم العراقي للضريبة سواء تحقق داخل العراق ام خارجه بصرف النظر عن محل تسلمه، أما اذا كان الشخص المقيم غير عراقي فلا يخضع دخله المتحقق خارج العراق للضريبة ، وإنما تفرض الضريبة على دخله المتحقق داخل العراق فقط أما غير المقيم سواء كان عراقي ام غير عراقي فلا يخضع للضريبة إلا عن دخله المتحقق داخل العراق فقط . أما دخله خارج العراق فلا يخضع للضريبة العراقية .

2. **السماحات القانونية**

يتمتع الشخص المقيم وحده بالسماحات القانونية المقررة للمكلف ذاته أو لأعبائه العائلية بينما لا يتمتع غير المقيم بمثل هذه السماحات .

- التفرقة بين المقيم العراقي والمقيم غير العراقي وغير المقيم سواء عراقي أو غير عراقي:

المقيم العراقي	المقيم غير العراقي	غير المقيم سواء عراقي او غير عراقي
1. يخضع دخله للضريبة سواء تحققاً داخل العراق ام خارجه بغض النظر عن محل تسلمه.	1. لا يخضع دخله المتحقق خارج العراق للضريبة وإنما تفرض فقط عن دخله المتحقق داخل العراق فقط.	1. يخضع دخله المتحقق داخل العراق للضريبة أما دخله المتحقق خارج العراق فلا يخضع للضريبة .
2- السماحات : يتمتع بالسماحات	2.السماحات يتمع بالسماحات	2.السماحات : لا يتمتع بالسماحات

<u>مثال</u>

حدد هل يعد الأشخاص المذكورين في الفقرات أدناه مقيمين في العراق ام غير مقيمين فيه ؟

1. أستاذ عراقي قام بإعارة خدماته للعمل في جامعة أبو ظبي في الإمارات للمدة من 2019/9/1 ولغاية 2020/9/1 على فرض:

أ. ان رواتبه يتسلمها عن خدمته في الجامعة في ابو ظبي معفية من الضريبة في الإمارات.

ب. أن رواتبه التي يتسلمها عن خدمته في الجامعة في الإمارات خاضعة للضريبة في الإمارات.

2- عامل مصري يعمل في أحدى الفنادق في بغداد للمدة من 2019/1/1 لغاية 2020/10/1

3- عامل صيني يعمل طباخاً في مطاعم بغداد للمدة من 2019/9/1 ولغاية 2020/4/1.

4- مهندس ياباني عمل مصلحاً لأجهزة الاستنساخ والكومبيوتر في جامعة النهرين للمدة من 2016/9/15 ولغاية 2018/9/1.

5- شركة فرنسية عملت في العراق للمدة من 2016/11/1 لغاية 2019/3/1 مقر وإدارة الشركة في فرنسا وتجري مراقبتها في العراق .

الحل:

الفقرة (1):

- في سنة 2019 مقيم وفي سنة 2020 مقيم
- في سنة 2019 غير مقيم في سنة 2020 غير مقيم .

السبب : لان العراقي يعد مقيماً في العراق بغض النظر عن مدة سكناه في العراق اذا أعار خدماته الى شخص معنوي خارج العراق وكان دخله معفياً من الضريبة في محل عمله هنالك وهذا ما ينطبق على الفقرة (أ)، أما فيما يخص الفقرة (ب) فلانه افترض ان دخله في الأمارات يخضع للضريبة ولهذا فقد انتفى شرط من شروط الإقامة لذلك يعد الشخص في هذه الحالة غير مقيم بموجب البند (ب) الفقرة 10 من المادة الأولى من القانون .

الفقرة (2):

- في سنة 2019 مقيم وفي سنة 2020 مقيم

السبب : لان رعايا الأقطار العربية العاملين في العراق يعتبرون مقيمين في العراق ، بغض النظر عن المدة التي يقضونها فيه بموجب البند (ج) الفقرة (10) المادة الأولى من القانون .

الفقرة (3):

- في سنة 2018 من 2018/9/1 لغاية 2018/12/31 (4 شهور) متصلة يعد مقيما في العراق .
- في سنة 2019 من 2019/1/1 ولغاية 2019/12/31 (12 شهر) يعد مقيم في العراق.
- في سنة 2020 من 2020/1/1 لغاية 2020/4/1 (3 شهور) يعد غير مقيم في العراق بموجب بند - د (1) فقرة (10) المادة الأولى من القانون .

الفقرة (4):

- في سنة 2016 مقيم وفي سنة 2017 مقيم وفي سنة 2018 مقيم .

السبب : لأنه اجنبي يعمل لدى شخص معنوي في العراق هو جامعة النهرين .بموجب بند - د (2) فقرة 10 المادة الأولى من القانون .

الفقرة (5):

- سنة 2016 مقيمة، 2017 مقيمة ، 2018 مقيمة ، 2019 مقيمة

السبب هو أن الشركة تعمل في العراق وتجري مراقبتها في العراق .

- **طرق تقدير الدخل الخاضع للضريبة**

حتى تتمكن السلطة الضريبية من تقدير واحتساب الضريبة المستحقة على المكلف ، لابد من تحديد إجراءات تتبعها هذه السلطة للتعرف على دخل المكلف وإجراء التقدير وكما يلي :-

- حق الاطلاع : ويعد هذا الحق اهم الحقوق التي منحها المشرع الضريبي للسلطة المالية ، ويقصد به اطلاع السلطة المالية على المسائل المهنية التي تخص أعمال المكلف وفحص حساباته والقيام بأعمال التحري عن دخل المكلف من خلال استدعائه الى دوائر الضريبة والاستفسار منه عن نشاطه وأرباحه ، وقد يتسع خط الاطلاع ليشمل فحص الدفاتر والمستندات والمراسلات والوقوف على طبيعتها ، وجلب ما تراه السلطة المالية مناسبا لها ، والزام المكلف بتقديم

التسهيلات لها لإنجاز مهمتها والإجابة على كل استفساراتها فضلا عن تدقيق الحسابات التي يقدمها المكلف [1] .

- تقارير المكلفين : فرضت المادة (2) من المادة السابعة والعشرون من القانون النافذ واجبات محدودة على المكلف ينص على (أن كل شخص مسجل او غير مسجل وله دخل يخضع للضريبة ان يقدم تقريرا عن دخله قبل اليوم الأول من حزيران من السنة التقديرية ان لم يطلب منه تقديمه بأخطار خطي أو بإحدى طرق النشر) ولابد هنا من التنويه إلى ان الجهات التي تقدم التقارير قد تتمثل بالمكلف أو من له صلة بالدخل الخاضع للضريبة (التقارير المقدمة من قبل أرباب العمل) .

وبعد ان تتعرف السلطة المالية على دخل المكلف من خلال الاطلاع وتقديم التقارير المذكورة أعلاه فتتولى هذه السلطة تقدير وتحديد الدخل الخاضع للضريبة ويمكن بيانها بالاتي :-

- **<u>طرائق التقدير المباشرة</u>**

يقصد بطرق التقدير المباشرة تلك الإجراءات التي تهدف بها السلطة المالية ((تقدير الدخل من خلال النظر في محتوى الوعاء الضريبي نفسه))، وتشمل هذه الطرق الاتي:-

1. التقدير الاتفاقي : وهو التقدير الذي يتم بالاتفاق بين المكلف والسلطة المالية ، فاذا تم الاتفاق على تقدير الدخل هذا فأنه يصبح قطعياً ولا يقبل الاعتراض .
2. التقدير الذاتي : ونعني به قيام المكلف بنفسه احتساب ضريبة الدخل المترتبة على نشاطه وتسديد مبلغ الضريبة للسلطة المالية مع إرفاق بياناته وحساباته وتقرير ضريبة الدخل ، علما بان قيام المكلف بهذا التقدير لا يحول دون قيام السلطة المالية بفحص وتدقيق البيانات والتقارير المقدمة من قبله .
3. التقدير الاحتياطي : وهو الأسلوب الذي تلجأ اليه السلطة المالية لاحتساب مبلغ الضريبة بصورة مؤقتة لحين إجراء التقدير النهائي ، وذلك لكون السلطة المالية غير متأكدة من صحة المعلومات المتاحة لديها ، ولا يمكن الاعتراض على هذا التقدير ، كما ان السلطة المالية لا تعده تقديرا نهائيا إلا بعد ، تحقق الأمر الذي اصبح لأجله التقدير احتياطيا وإجراء التعديلات اللازمة اذا اقتضى الحال[2] .
4. التقدير الإضافي : يمثل مجموعة الإجراءات التي تعتمدها السلطة المالية في تقدير الضريبة على مصادر الدخل التي لم تخضع سابقا إلى الضريبة .
5. التقدير الإداري : يعني التقدير الإداري هو قيام السلطة المالية بتحديد وعاء الضريبة في حال امتناع المكلف او تأخره بقصد أو بدون قصد عن تقديم الإقرار المطلوب منه خلال المدة القانونية ، ويعد اللجوء إلى هذا الأسلوب بمثابة العقوبة الموجه إلى المكلف الممتنع عن تقديم الإقرار في الموعد المحدد للقانون[3] .

- **<u>طرائق التقدير غير المباشرة</u>**

تعتمد السلطة المالية أحيانا وسائل غير مباشرة لتقدير الوعاء الضريبي وهذه الوسائل لا تستند إلى الدخل ذاته وإنما على بعض المؤشرات والدلائل التي تشير اليه وهناك طريقتين هما :

1- انظر الفقرة (7) من المادة (1) من قانون ضريبة الدخل النافذ .

1-جعفر قيصر يحي ، السلطة التقديرية للإدارة في فرض ضريبة الدخل في القانون العراقي ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 2004 ، ص 128 .

2- الصكبان عبد العال ، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق ، ج١ ، ط١ ، مطبعة العاني ، بغداد ، 1972 ، ص 130.

1. المظاهر الخارجية لتقدير الدخل :- حث تعتمد السلطة المالية على مظاهر او مؤشرات خارجية يحددها القانون لتقدير دخل المكلف ، فقد تعتمد السلطة المالية على معلومات ذات صلة بشخص المكلف كمظاهر الشراء من خلال مؤشرات العقارات والسيارات التي يملكها ، أو تعتمد على نشاط المكلف كالنشاط التجاري إلى مساحة المعمل أو نوع المكائن المستخدمة في الإنتاج[1] .
2. تقدير التقدير الجزافي : ويقصد به التقدير الذي تجريه السلطة المالية بالاستناد الى قرينه او اكثر ذات صله بمصدر الدخل الذي يحصل علية المكلف مثال ذلك ان يعمد دخل التاجر مساويا لنسبة معينة من رقم مبيعاته او تحدد السلطة المالة هامش الربح بنسبة معينة من قيمة العقد الذي ابرمه المكلف مع احدى الجهات الخاصة .

- **جباية الضريبة**

بعد انتهاء إجراءات تقدير وفرض الضريبة على المكلف تلجئ السلطة المالية إلى جباية الضريبة حيث تقوم بتحصيل دين الضريبة من المكلف نقدا ، وتبدأ هذه الإجراءات بتوجيه السلطة المالية أخطارا للمكلف لغرض تكليفه بدفع الضريبة المستحقة عليه ووفقا لتقدير السلطة المالية ويكون التقدير بأسلوبين :

الأول :- ان يسلم الأخطار إلى الشخص المكلف نفسه أو احد أفراد عائلته العاملين معه في مقر عمله او في محل سكناه .

الثاني :- إرسال الإخطار بواسطة دائرة البريد مثبتا عليها عنوان المكلف المثبت لدى السلطة المالية .

وبعد انتهاء مرحلة الاخطارات يكون المكلف مخيرا بين الرفض او الموافقة على التقدير اذ يكون حينها ملزم بدفع كامل الضريبة المستحقة عليه.

وهنا قرر المشرع العراقي عدد من الإجراءات الجزائية على المكلف عند تأخر أو عدم دفع الضريبة في موعدها المحدد منها.

أ فرض إضافة مالية بنسبة 5% من مقدار الضريبة اذا لم يدفع المكلف الضريبة المقدرة خلال 21 يوما من تاريخ تبليغه .

ب دفع فائدة من قبل المكلف معادلة للفائدة المصرفية السائدة لدى مصرف الرافدين على تسهيلات السحب على المكشوف على مبلغ الضريبة المستحق.

- **الاعتراض على تقدير الضريبة**

هناك وسائل تتضمن تقدير الضريبة أو فرضها على المكلف يمكن بيانها بالاتي:

1. الاعتراض لدى السلطة المالية : المشرع العراقي أعطى الحق للمكلف بالطعن على تقدير الضريبة من خلال تقديمه اعتراضا خطيا للسلطة المالة خلال 21 يوما من تاريخ تبليغه موضحا أسباب اعتراضه والتعديلات التي يطلبها وعليه ان يقدم للسلطة المالة السجلات والبيانات عن دخله .
2. الاعتراض أمام لجان الاستئناف : حيث يكون بإمكان المكلف الطعن بقرار السلطة المالية ، أما اللجان الاستئنافية المشكلة بأمر وزير المالية برئاسة قاضي من الصنف الثاني وعضوين مختصين بالأمور المالية .

3- جامع احمد ، مصدر سابق ، ص 178 .

3. الاعتراض أمام الهيئة التمييزية : فقد أجاز المشرع العراقي للمكلف والسلطة المالية الطعن بقرار اللجنة الاستئنافية أمام لجنة تميزية مؤلفة من قاض من محكمة التمييز وموظفين اثنين من المدراء العامين من وزارة المالية وممثل عن اتحاد الصناعات العراقي وممثل عن اتحاد غرف التجارة .

- **التكاليف المسموح بتنزيلها من الدخل**

تفرض الضريبة على الدخل الصافي أي بعد خصم جميع تكاليف الدخل وتسمى التكاليف في التشريع العراقي (بالتنزيلات) ، أي ما ينزل من الدخل الإجمالي وصولاً إلى الدخل الصافي دون ان يضع أي تعريف لها ، ولكنه نص في المادة (8) من القانون رقم 113 لسنة 1982 المعدل انه (ينزل من الدخل ما ينفقه المكلف في الحصول عليه خلال السنة التي نجم فيها والمؤيد حسابها بوثائق مقبولة ...).

تم ذكر أنواع معينة من النفقات رأى وجوب النص على خصمها صراحة إلا أن هذا لا يعني ان هذه النفقات قد ذكرت على سبيل الحصر بل أنها ذكرت على سبيل المثال لان نص المادة(8) من القانون المذكور قد وضع قاعدة عامة مفادها خصم جميع المبالغ التي ينفقها المكلف في سبيل الحصول على الدخل ثم ذكر بعض النفقات على وجه الخصوص .

- **شروط تنزيل النفقات**

ان خصم النفقات والأعباء من الدخل مرهوناً بتوفر عدة شروط منها :

1. ان تكون النفقة مؤكدة وحقيقية : يجب أن تكون النفقة قد تم حدوثها فعلاً سواء كانت مدفوعة أو مستحقة أو مؤجلة ، لذلك فأن الاحتياطيات والمخصصات التي يتم تكوينها لمواجهة نفقات أو خسائر احتمالية لا يجوز خصمها من الأرباح مادامت لم تتحقق بالفعل لذا يجب إخضاعها للضريبة ، كذلك يجب ان تكون النفقة حقيقية أي ان ينفقها المكلف فعلاً فلا يجوز أن تكون صورية يقصد منها التهرب من الضريبة .
2. ان تكون النفقة قد أنفقت في إنتاج الدخل : هذا الشرط يتطلب التفرقة بين نفقات الدخل واستعمالات الدخل ، فالأولى يتحقق إنفاقها لغرض إنتاج الدخل وبدونها يتعذر قيام المشروع بنشاطه الاقتصادي وبالتالي ينبغي خصمها من الدخل ، إما استعمالات الدخل فهي مبالغ المصروفة دون ان تخص المشروع وإنما تخص صاحب المشروع بالذات ، وعليه يجب خصم النفقات الشخصية والعائلية من الدخل الإجمالي باعتبارها استعمالاً او توزيعاً للدخل .
3. يتعين ان تكون النفقة إيرادية وليس رأسمالية : النفقات الايرادية هي التي تنفق في العمل والإنتاج دون ان يترتب عليها زيادة في القدرة الإنتاجية للموجودات مثل الإيجارات والرواتب . وقد جرى العرف المحاسبي على تحميل النفقات الايرادية لحساب الأرباح والخسائر في السنة التي حدثت فيها ، إما النفقات الرأسمالية والتي تنفق على الموجودات الثابتة من اجل تحديثها أو زيادة الطاقة الإنتاجية فيجب إضافتها إلى الموجودات الثابتة واندثارها بنفس نسب الاندثار المسموح بها ولا يجوز تحميلها على دخل سنة معينة ، فلو اشترت شركة ماكنة قيمتها (5000000) دينار وقررت اندثارها بطريقة القسط الثابت على خمس سنوات فأن ما يحمل على حساب الأرباح والخسائر هو مبلغ (1000000) دينار فقط .
4. يجب ان تكون النفقة مدعومة بوثائق ومستندات : القاعدة العامة هي ان تؤيد النفقات بالمستندات الثبوتية اللازمة تسهيلاً لخصمها من الأرباح الإجمالية ، فالإيجار مثلاً يؤيده مستند عقد الإيجار

والرواتب تؤيدها عقود العمل ومصاريف الكهرباء والماء والهاتف تؤيدها قوائم الدفع وهكذا ، وبخلاف ذلك يحق للسلطة المالية رفض خصم النفقات التي لا تستند إلى أدلة ثبوتية وموضوعية.

5. يتعين ان تكون النفقة متعلقة بالسنة التي تحقق فيها الدخل : يقصد بها الشرط بعدم جواز النفقات إلا ما يخص نفس السنة الخاضع دخلها للضريبة ، أي لا يجوز تحميل نفقات سنة معينة على سنة أخرى كما لا يجوز اعتبار إيراد سنة معينة لسنة أخرى ، أي بتعبير اخر تحميل كل سنة بما لها وما عليها ، وهذا ينسجم مع مبدأ استقلال السنوات الضريبية وتطبيقاً لمبدأ الاستحقاق في المحاسبة .
6. يتعين ان تكون النفقة متعلقة بدخل خاضع لضريبة الدخل : يشترط تنزيل النفقة ان تكون قد أنفقت على إنتاج الدخل الخاضع للضريبة ، لذلك لا يسمح بتنزيل النفقات المتعلقة بالدخل الزراعي من إيرادات المكلف المتحققة من النشاط التجاري لعدم خضوع الدخل الزراعي لضريبة الدخل ، وكذلك لا يجوز خصم المصروفات المتعلقة بالعقارات من النشاط التجاري لخضوع الدخل العقاري إلى ضريبة مستقلة وهي ضريبة العقار .

- **النفقات التي أجيز خصمها في التشريع الضريبي**

هنالك مجموعة من النفقات أجاز فيها القانون الضريبي العراقي خصمها من الدخل الخاضع للضريبة ولكن بشروط معينة، ومن بين هذه النفقات الفوائد وبدلات الإيجار والصيانة والاندثار والديون المعدومة والضرائب والرسوم والتوقيفات التقاعدية والتبرعات وأقساط التامين وغيرها من النفقات الأخرى . وفيما يلي استعراض هذه النفقات وشروط خصمها:

(أولا): الفوائد المدفوعة

أجاز المشرع الضريبي العراقي في الفقرة (1) من المادة الثامنة خصم الفوائد المدفوعة من إجمالي الدخل وفق الشروط الآتية :

1. أن يكون القرض حقيقي ومؤيد بوثائق ومستندات
2. أن يكون القرض بين ذمتين ماليتين يختلف احدهما عن الآخر وعلى هذا الأساس فان الفائدة الضمنية على رأس المال لا تعتبر من النفقات الواجبة الخصم وكذلك فائدة القرض على القرض الذي يقدمه الشريك المتضامن لشركته لعدم وجود دائن حقيقي على المكلف .
3. ان تستثمر مبالغ القروض في إنتاج الدخل وزيادته.
4. ان تكون نسبة الفائدة في حدود النسبة القانونية البالغة حاليا 8%.

(ثانياً): بدل إيجار المحل

أجاز المشرع الضريبي للشركة التي تدفع إيجار محلها ان تنزل هذا الإيجار من الدخل الخاضع للضريبة وذلك بموجب عقد الإيجار واذا كانت الشركة تشغل محلاً مملوكاً لها فيحق لها تنزيل نسبة الاندثار المنصوص عليها في النظم والتعليمات المالية .

(ثالثاً): نفقات صيانة الموجودات الثابتة واستبدالها

أجاز المشرع الضريبي تنزيل المبالغ المصروفة لصيانة المكائن والآلات والمعدات او تبديل العدد والأدوات وذلك طبقاً لنص الفقرة (3) من المادة الثامنة ويمكن توضيح هذه التنزيلات كالاتي :

1. نفقات الصيانة : وهي تلك التي تنفقها الشركة بهدف المحافظة على الموجود الثابت وبحيث لا تؤدي إلى زيادة جوهرية في قيمتها أو قوته الإنتاجية أو تخفيض تكاليفه وتعتبر هذه النفقات ايراداية يحق للمكلف خصمها من الأرباح في السنة التي تحققت فيها.
2. استبدال الموجودات الثابتة : أجاز المشرع الضريبي في نظام الاندثار ينزل المبلغ الذي انفق على استبدال الموجودات الثابتة على ان تحسب هذه المبالغ على أساس تكلفة الموجودات الثابتة المستبدلة مطروحاً منها الثمن المتحصل من بيعها وما سبق تنزيله عن اندثارها .

مثال

اشترت الشركة ماكنة تكلفتها (20 مليون دينار) وكانت نسبة اندثار الماكنة (10%) سنوياً وبعد مضى (6 سنوات) باعت الشركة هذه الماكنة بمبلغ (6 مليون) واشترت ماكنة جديدة قيمتها (25 مليون) فتكون المعالجة الضريبية كما يلي :

- الاندثار السنوي للماكنة = 20.000.000×10% = 2.000.000 دينار
- قيمة الاندثارات طيلة العمر الإنتاجي(مجموع الاندثار)=2.000.000×6 = 12.000.000 دينار.
- 12.000.000+6.000.000 = 18.000.000 دينار (الاندثار المتراكم + ثمن البيع) 25.000.000- 18.000.000= 7.000.000 دينار هو المبلغ الذي يخضع للاندثار بالنسبة للماكنة الجديدة 7.000.000×10% = 700.000 دينار قسط اندثار السنوي.

(رابعاً): الاندثار

يعرف الاندثار بانه تناقص قيمة الموجودات الثابتة تدريجياً من سنة إلى أخرى بسبب التلف الذي يصيبها من جراء استخدامها في العملية الإنتاجية ، أو بسبب تطور الآلات الإنتاجية مما يؤدي إلى ان يكون الاستمرار في استخدام تلك الآلات غير اقتصادي مثل اندثار المكائن والآلات والأثاث والأدوات وغيرها . وتعتبر القيمة التاريخية للموجودات الثابتة هي الأساس الذي يحسب عليه الاندثار ، والقيمة التاريخية هي عبارة عن ثمن الشراء مضافاً اليه أية مصروفات أخرى تتعلق به حتى يكون جاهزاً للاستخدام .

- **شروط تنزل الاندثار من الدخل**

من مطالعة نص الفقرة (4) من المادة الثامنة من القانون الضريبي والمادة الأولى من نظام الاندثار رقم (9) لسنة 1994 يمكن استخلاص الشروط الخاصة بتنزيل الاندثار من الدخل:

1. ان تكون الموجودات الثابتة في حالة استعمال في إنتاج الدخل أما الموجود الثابت الذي لا يستخدم في الإنتاج فأنه لا يجوز تنزيل اندثار ذلك الموجود الثابت حتى ولو تلف كلياً .
2. ان تكون الموجودات الثابتة مملوكة للشركة وليست مستأجرة .
3. ان يتم احتساب قسط الاندثار وفق النسب الواردة في نظام الاندثار .
4. عدم جواز اندثار الأرض لان الأرض تزيد قيمتها مع مرور الزمن ولا تتناقص.

- **إطفاء الموجودات الثابتة المعنوية**

أجاز القانون الضريبي في الفقرة (11) من المادة الثامنة تنزيل أقساط إطفاء الموجودات الثابتة غير المادية ذلك بحدود ما انفقه المكلف على تملكها وطبقاً لأحكام نظام الاندثار .

- **تاريخ بدء الاندثار**

ان تاريخ بدء الاندثار ليس هو تاريخ شراء الموجود الثابت أو تاريخ تركيبه في المصنع وإنما اعتباراً من تاريخ الاستخدام في العمليات الإنتاجية .

(خامساً): الديون المعدومة

من بين النفقات التي نص على تنزيلها القانون الضريبي من الأرباح بموجب الفقرة (5) من المادة الثامنة هي الديون المتعلقة بمصدر الدخل التي يتعذر تحصيلها ، ولا تعتبر الديون معدومة إلا اذا قام المكلف باتخاذ كافة الإجراءات القانونية ضد المدين وثبت إعساره أو إفلاسه ، ومن الأسباب التي يمكن اعتبار الدين معدوماً ما يلي :

1. وفاة المدين دون ان يترك ميراث (تركه) تكفي لسداد الدين .
2. إفلاس المدين مع عدم وجود أموال كافية لسداد الدين .
3. سقوط الدين بالتقادم قانونياً.
4. سفر المدين وانقطاع إخباره وعدم وجود أموال كافية لسداد الدين .

وقد أجاز القانون الضريبي العراقي اعتبار الدين معدوماً وتنزيله من الأرباح الخاضعة للضريبة اذ توفرت فيه الشروط الأتية :

1. ان يكون الدين المعدوم له علاقة بمصدر الدخل وبالنشاط التجاري الذي يمارسه المكلف.
2. ان يكون الدين حقيقي وثابت بموجب مستندات
3. ان يثبت المكلف صحة إعدام الدين قانوناً
4. في حالة تحصيل أي جزء من الدين المعدوم مستقبلاً يجب إخضاعه للضريبة في سنة التحصيل
5. ان تتوفر لدى السلطة المالية القناعة بتعذر تحصيل الدين .

لقد استثنى القانون الديون التي يمكن استردادها بموجب عقد تامين او غيره مثل الديون المضمونة برهن عقار او منقول او بكفالة شخص ضامن فلا يسمح بتنزيلها لإمكانية تحصيل هذا الدين في هذه الحالة .

أما فيما يتعلق بالديون المشكوك في تحصيلها فان العرف المحاسبي يسمح بتكوين مخصص لتلك الديون وتحميلها على حساب الأرباح والخسائر إلا ان القانون الضريبي لا يسمح بتنزيل المخصص من الأرباح الخاضعة للضريبة .

(سادساً): الضرائب والرسوم

نصت الفقرة (6) من المادة الثامنة من القانون الضريبي العراقي على تنزيل الضرائب والرسوم المدفوعة فعلاً عدا ضريبتي الدخل والعقار، والمقصود بهذه الضرائب والرسوم هي جميع أنواع الضرائب والرسوم التي تدفعها الشركة في سبيل ممارسة نشاطها الاقتصادي والتي تساهم في تحقيق الإيرادات التي تخضع لضريبة الدخل مثل الضرائب الجمركية ورسوم الإنتاج ورسوم المجاري والتبليط مما تقدم يتضح ان الضرائب والرسوم لكي يسمح بتنزيلها من الأرباح يتعين ان تتوفر فيها الشروط الآتية:

1. أن تكون الضرائب والرسوم مدفوعة فعلاً ، إما اذا كانت مستحقة وغير مدفوعة فلا يجوز تنزيلها .
2. أن تكون ذات صلة بالنشاط الاقتصادي للشركة أما الضرائب التي لا يجوز تنزيلها من الأرباح فهي ضريبة الدخل باعتبارها ريعاً للربح وتمثل حصة الدولة من أرباح الشركة ولا تفرض إلا بعد تحقق الربح ، وبالتالي فهي ليست من النفقات الواجب صرفها لكي يتحقق الربح . وبالنسبة لضريبة العقار فلا تنزل هي الأخرى من الأرباح ، ويعود سبب عدم تنزيلها من الأرباح إلى ان العقار المستخدم في النشاط الاقتصادي إذا كان مستأجراً من الغير فان مالكه هو الذي يتحمل هذه

الضريبة ، وإذا كان العقار مملوكاً للمكلف فينزل قسط اندثار بالنسب المنصوص عليها في نظام الاندثار .

(سابعاً): التوقيفات التقاعدية

تمثل المبالغ التي يتم استقطاعها من راتب الموظف لحساب دائرة التقاعد العامة (او هيئة التقاعد الوطنية) وتكون جزء من راتبه التقاعدي عند إحالته على التقاعد مستقبلاً بسبب بلوغ السن القانوني . وتعتبر هذه المبالغ من النفقات الواجب خصمها من الرواتب قبل احتساب ضريبة الدخل عملاً بأحكام الفقرة (7) من المادة الثامنة من القانون الضريبي ، ويتم احتساب التوقيفات التقاعدية وفق لشرائح النسب الآتية وحسب القانون القديم:

- من 69000 – 200000 1%
- من 201600 – 573000 4%
- من 574000 – 1500000 7%
- ما زاد على 1500000 دينار 10%

ومن الجدير بالذكر ان القانون النافذ حالياً يلزم باستقطاع نسبة 7% من الراتب الاسمي للموظف ، وتم تعديله حالياً إلى 10% اعتباراً من 2016/1/1م.

(ثامناً): التبرعات

على الرغم من أن التبرع لا يعتبر من النفقات اللازمة للحصول على الربح بل يعتبر من استعمالات الربح إلا ان القانون الضريبي العراقي أجاز في نص الفقرة (8) من المادة الثامنة على خصم التبرعات من الأرباح الإجمالية بشرط توفر الشروط الأتية :

1. ان تكون التبرعات مصروفة في العرق إلى دوائر الدولة والقطاع العام والجهات العلمية والتهذيبية والخيرية والروحانية .
2. يجب ان يصدر بيان من وزير المالية بأسماء تلك الجهات المعترف بها قانونياً .
3. تنزيل التبرعات بموجب اكتتابات مجازة من قبل الحكومة .

(تاسعاً): النفقة الشرعية

تعد النفقة الشرعية كذلك من استعمالات الربح وليست من النفقات اللازمة للحصول عليه ومع ذلك أجاز القانون الضريبي العراقي تنزيلها من الأرباح بموجب نص الفقرة (9) من المادة الثامنة بشروط هي :

1. ان يصدر بالنفقة حكم من محكمة ذات اختصاص .
2. ان تكون النفقة مدفوعة نقداً .
3. ان تدفع النفة لمن لا يستحق المكلف عنه سماحاً بموجب المادة (12) من قانون ضريبة الدخل ويخص بذلك الوالدين (الأب والأم) .

(عاشراً): أقساط التامين على الحياة

تعد أقساط التامين على الحياة من المصروفات الشخصية التي لا علاقة لها بالحصول على الدخل ومع ذلك أجاز القانون الضريبي في الفقرة(10) من المادة الثامنة بتنزيلها من الأرباح وفق الشروط الآتية:

1- ان لا يتجاوز مجموع أقساط التامين على (2000000) دينار سنوياً .
2- ان تكون شركة التامين عراقية .

3- ان تكون أقساط التأمين مدفوعة خلال السنة التي تعود اليها وبتأييد من شركة التامين الوطنية ، كذلك أجاز القانون تنزيل أقساط التامين الأخرى التي ليس لها علاقة بمصادر الدخل المدفوعة بما لا يزيد عن (1.000.000) دينار سنوياً.

(احدى عشر) : أقساط إطفاء الموجودات الثابتة غير المادية (المعنوية)

مثل براءة الاختراع وشهرة المحل وذلك بحدود ما انفقه المكلف على تملكها وفق ما يحدده نظام الاندثار.

(اثنتا عشر): النفقات الأخرى التي تنزل من الدخل

هنالك نفقات أخرى أجازت قواعد المحاسبة ودوائر الضريبة تنزيلها من الدخل على الرغم من أنها لم ترد صراحة ضمن القانون خاصة وان النفقات كثيرة ويصعب حصرها وتختلف من شركة لأخرى، وقد ترك القانون الضريبي الأمر لقواعد المحاسبة على ان تتوفر في النفقة الشروط العامة لتنزيل هذه النفقات ومن هذه النفقات ما يلي :

1. الرواتب والأجور.
2. الإعلانات والدعاية.
3. التامين ضد الأخطار مثل الحريق والسرقة.
4. المصروفات القضائية.
5. المصروفات العمومية ، البريد ، الهاتف ، القرطاسية .
6. الغرامات .

مثال

طالب السيد محمد في إقراره الضريبي الذي قدمه في 2020/3/15 بتنزيل المبالغ الآتية من إجمالي دخله الخاضع للضريبة الذي حققه في السنة المنتهية في 2019/12/31 والبالغ 46500000 دينار .

1) 200000 دينار الإيجار الشهري لمحلة الذي يمارس فيه عمله التجاري من 2019/1/1
2) 750000 دينار قيمة إخلاء محل (سرقفلية) دفعها عن محله الذي يمارس فيه عمله .
3) 950000 دينار الإيجار السنوي للدار التي يسكنها مع عائلته .
4) 4500000 دينار قسط دراسي مدفوع إلى كلية الرافدين الجامعة في 2019/8/15 عن دراسة ابنه فيها عن العام الدراسي 2019- 2020 .
5) 140000 دينار شهرياً إلى والدته التي يقوم بإعالتها.
6) 7500000 دينار قسط تامين على الحياة لدى شركة التامين الوطنية.
7) 900000 دينار تبرع إلى الفقراء بمناسبة عيد الأضحى المبارك.

المطلوب :

1- بيان النفقات التي يمكن تنزيلها مع بيان السبب ؟
2- ما مقدار دخل المكلف الخاضع للضريبة ؟

الحل:

1- النفقات المشولة وغير المشمولة بالتنزيل

الفقرة	البيان	مبلغ التنزيل (دينار)	السبب
1	إيجار المحل	2400000	200000×12=2400000 دينار الإيجار السنوي لمحله
2	إخلاء محل (سرقفلية)	150000	يجوز تنزيله بموجب التشريع (الفقرة 11 من المادة 8 من القانون) وتطفا عادة على خمس سنوات وبذلك يكون قسط

			الاطفاء السنوي 150000(750000÷5)
3	إيجار المسكن	-----	لا يجوز تنزيلها لأنها نفقات شخصية لا علاقة لها بإنتاج الدخل
4	قسط درأسي إلى كلية الرافدين	-----	لا يجوز تنزيلها لأنها نفقات شخصية لا علاقة لها بإنتاج الدخل
5	مساعدة والدته	-----	لا يجوز تنزيلها لأنها مساعدة اختيارية وليست نفقة شرعية صادرة بموجب حكم محكمة مختصة
6	قسط تامين على الحياة	2000000	يسمح بتنزيل التامين على الحياة بحد أعلى 2000000 دينار بشرط ان يكون قسط التامين مدفوعاً والتامين لدى شركة تامين عراقية.
7	تبرعات	-----	لا يجوز تنزيلها لأنها مصروفة الى غير الجهات المنصوص عليها في القانون.
	المجموع	4550000	دينار مجموع التنزيلات

2- الدخل الخاضع للضريبة = إجمالي الدخل الخاضع للضريبة – التنزيلات .

=46500000 -4550000 =41950000 دينار الدخل الخاضع للضريبة.

- **معالجة الخسائر في التشريع الضريبي**

تتضمن المادة الحادية عشر من قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل على انه تنزل خسارة المكلف من بعض مصادر الدخل الناجم في العراق والثابت حسابها بوثائق مقبولة من الأرباح الناجمة من المصادر الأخرى الخاضعة للضريبة عن نفس السنة التقديرية إما الخسارة التي لا يمكن تسديدها على هذا الوجه فينقل حسابها وتنزل من دخل المكلف خلال خمس سنوات متصلة مع مراعاة الشرطين الآتيين :

1. لا يسمح بتنزيل اكثر من نصف الدخل الخاضع للضريبة في كل سنة من السنوات الخمس.
2. لا تنزل الخسارة إلا من نفس مصدر الدخل الذي نتج عنه.

من خلال الاطلاع على نص المادة أعلاه يمكن استخلاص الشروط الآتية لتنزيل الخسائر .

1. أن تكون الخسائر تحقق عن مصدر دخل موجود في العراق .
2. يجب أن تكون الخسارة مؤيدة بوثائق ومستندات تقنع بها السلطة المالية .
3. ان تكون الخسارة متصلة بنشاط المكلف الخاضع لضريبة الدخل ، مثل اذا كانت الخسارة عن مصدر غير خاضع للضريبة (الدخل الزراعي) فلا تنزل من مصادر الدخل .
4. ان لا تكون الخسارة مغطاة بموجب عقد تامين .
5. ان تخصم الخسارة من أرباح مصادر الدخل الأخرى في نفس السنة التقديرية التي حدثت فيها الخسارة .

- **<u>ترحيل الخسائر</u>**

اذا كانت خسارة المكلف كبيرة لا يمكن خصمها من أرباح المصادر الأخرى خلال السنة التي حدثت فيها الخسارة ففي هذه الحالة أجاز القانون للمكلف بنقل الرصيد من الخسارة إلى السنوات الآتية وتسديدها من أرباح المكلف خلال خمس سنوات متصلة وقد اشترط القانون لخصم الخسارة عن طريق الترحيل شرطين هما :

أ- لا يسمح بتنزيل اكثر من نصف الدخل الخاضع للضريبة في كل سنة من السنوات الخمس.

ب- لا تنزل الخسارة إلا من نفس مصدر الدخل الذي نتج عنه.

مثال

يملك السيد احمد مصادر الدخل الآتية وكانت نتيجة أعماله كالاتي :

السنة المالية	مصدر صناعي	مصدر تجاري
2016/12/31	(1.200.000) خسارة	1.100.000 أرباح
2017/12/31	150.000 أرباح	(120.000) خسارة
2018/12/31	700.000 أرباح	500.000 أرباح
2019/12/31	800.000 أرباح	600.000 أرباح

المطلوب : تحديد دخل المكلف الخاضع للضريبة لكل سنة على حده .

الحل

السنة التقديرية	تدوير الخسائر	الدخل الخاضع للضريبة
2016	(1.200.000) خسارة المصدر الصناعي لسنة 2016 1.100.000 أرباح المصادر التجارية لسنة 2016 (100.000) رصيد خسارة المصدر الصناعي لسنة 2016	
2017	150.000 أرباح المصدر الصناعي لسنة 2017 (120.000) خسارة المصدر التجاري لسنة 2017 30.000 الباقي من أرباح المصدر الصناعي (1) (100.000) خسارة مدورة للمصدر الصناعي (الخمس سنوات تبدأ: 15.000 = 50% من باقي أرباح المصدر الصناعي (85.000) رصيد الخسارة المدورة للمصدر الصناعي	15000
2018	(85.000) رصيد الخسارة المدورة للمصدر الصناعي 85.000 – ما يعادل الخسارة المدورة من 50% من أرباح لسنة 2018	+615000 =500.000 1.115.000
2019		+600.000 =800.000 1.400.000

ملاحظة : في حالة وجود ربح في مصدر وخسارة في مصدر أخر لنفس السنة ووجود خسارة مدورة من سنوات سابقة فانه تؤخذ خسارة نفس السنة لتنزل أولا ، ومن ثم تطرح خسارة السنة السابقة .

(ثانيا) : ضريبة العقار

يرجع تاريخ فرض ها الضريبة الى العهد العثماني وكانت تسمى ضريبة الأملاك وبعد الاحتلال البريطاني صدر قانون ضريبة الأملاك رقم (49) لسنة 1923 ثم بعدها صدر قانون (162) لسنة 1959 وسنبين ما يلي :

- معنى ضريبة العقار : وهي تلك الضريبة المفروضة على مجموع الإيراد السنوي الناجم عن العقارات التي يملكها المكلف في العراق باستثناء دار السكن[1] .

1- الوعاء الضريبي لضريبة العقار

1-المادة (1) الفقرة (9) من قانون ضريبة العقار رقم (162) لعام 1959 النافذة .

اشار قانون ضريبة العقار النافذ للعقارات التي تخضع لضريبة العقار وهي :

- البت سواء أكان معدا للسكن أو للإيجار
- المنشآت المعدة للاستغلال على اختلاف أنواعها كالعمارات والمخازن والمعامل والمصانع والمستودعات وكراجات السيارات عند تحويلها الى مخازن او حوانيت ودور السينما والملاهي والنوادي والفنادق والمطاعم والصيدليات والمقاهي والقاعات .
- الأراضي المستغلة باي صورة أخرى كاستغلالها معسكرا أو كمقالع لأخذ الرمل والحصى ، وتلك المؤجرة إجارة طويلة ، ويستثنى من ذلك الأراضي التي تؤجر لأغراض زراعية فقط .
- السفن الثابتة وما في حكمها_ (كالجنائب) المستخدمة للسكن أو لتركيب الماكنات أو لخزن البضائع او المستغلة كمقاهي او محلات للغسيل أو لأي غرض أخر .
- مخازن الأخشاب والحديد (السكلات) غير المسقفة وما شيد على العرصات من أكواخ وصرائف غير دائميه

2- سعر الضريبة

ان ضريبة العقار عينية ويعتمد المشرع العراقي بصورة عامة الازدواج الضريبي في فرضها ، حيث كان يفرض ضريبة أساسية بسعر نسبي على مجموع الإيراد السنوي للعقار ، كما كان يفرض ضريبة إضافية كذلك بسعر تصاعدي إلا ان هذه الآلية قد تم تعديلها من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة بالقرار (49) لسنة 2004 والذي تضمن فرض ضريبة واحدة بمقدار (10%) من مجموع الإيراد السنوي للعقار إلا ان المشرع هنا قد سمح بتنزيل (10%) من الإيراد السنوي لكل عقار عن مصاريف صيانة واندثار العقار قبل احتساب ضريبة العقار[1] .

3- الإعفاءات من ضريبة العقار

اقر المشرع العراقي في المادة (3) من قانون ضريبة العقار مجموعة واسعة من الإعفاءات الضريبية أما بصورة دائمة أو بصورة مؤقتة فالإعفاءات الدائمة تمنح للأفراد الطبيعيين والمعنويين وكالاتي :

- الإعفاءات الدائمة للأشخاص : فقد اعفى المشرع العراقي در السكن أو الشقة السكنية مهما بلغت قيمتها الايجارية ، وكذلك يشمل العقارات المعدة لحفظ المحاصيل الزراعية أو لإيواء الماشية ولسكن الزراع على ان لا تكون هذه العقارات مؤجرة ، وان تكون واقعة في المزرعة.
- الإعفاءات الدائمة للهيئات العامة : وتشمل عقارات الدولة كافة وكذلك العقارات العائدة الى المصالح والمؤسسات العامة غير المؤجرة وكذلك العقارات المتبرع بمنافعها للدوائر الرسمية والمؤسسات الخيرة والعلمية المعترف بها قانونا .
- الإعفاءات الدائمة لأغراض سياسية : فقد اعفى المشرع العراقي العقارات التي تمتلكها الدول الأجنبية والمتخذة كدور سكن لممثليها السياسيين .

أما الإعفاءات المؤقتة فتشمل :

- إعفاء العقارات والطوابق المشيدة حديثا لمدة خمسة سنوات اعتبارا من تاريخ اكمال تشيدها .

1- احمد رائد ناجي ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العرق ، مصدر سابق ، ص 182 .

- بقاء العقار خاليا لمدة ثلاثة اشهر فأكثر بصورة مستمرة فأنه يعفى من الضريبة عن مدة الخلو على ان يقدم صاحب العقار أخبارا تحريريا للسلطة المالية خلال (30 يوما) من تاريخه وعليه ان يقدم أخبار كذلك عند إشغال العقار[1] .

4- تقدير ضريبة العقار

ان تقدير ضريبة العقار يتم من قبل لجان تقدير بأمر وزير المالية او من يخوله في المحافظات ، حث تعتمد هذه اللجان ف تقدير قيمة العقار على أساس بدل الإيجار السنوي حين إجراء التقدير ، أما اذا كان العقار غير مؤجر أو ضهر للجنة انه بدل الإيجار السنوي للعقار غير حقيقي فإنها تقوم بتقدير الإيراد بنفسها بالاستناد إلى جملة من الأسس التي بينها القانون كمميزات العقار والغرض الذي يستخدم من أجله وغير ذلك ، وبعد ان يتم إجراء التقدير فيتم تبليغ المكلف والسلطة المالية ، ويعد هذا التقدير نافذا لمدة 5 سنوات وقد أجاز المشرع للسلطة المالية ان تقوم بإعادة النظر في التقدير في حالات معينة :

- في حالة تقديم المكلف طلبا يدعي فيه ان عقاره قد تهدم او اصبح بشكل يجعله من العقارات المعفية .
- في حالة تقديم المكلف طلبا يدعي فيه ان الإيراد السنوي للعقار قد ارتفع بنسبة (15%) او اكثر .
- في حالة ان تبين للسلطة المالية ان العقار قد ارتفع بنسبة (15%) أو اكثر بعد اخر تقدير.

5- طرق الاعتراض على تقدير ضريبة العقار

أجاز قانون ضريبة العقار الطعن بقرار لجان التقدير أمام لجان التدقيق كمرحلة أولى ثم أمام ضريبة العقار كمرحلة ثانية ونهائية وكالاتي:

أ- الاعتراض أمام لجان التدقيق : أجاز المشرع العراقي الاعتراض للمكلف وللسلطة المالية معا الاعتراض على تقدير لجان التقدير أمام لجان التدقيق الذي يؤلفه وزير المالية أو من يخوله في المحافظات ولكن بشروط أهمها :

- ان يقدم الاعتراض خلال مدة 30 يوما من تاريخ التبليغ بالتقدير .
- ان يتضمن الاعتراض أسباب الاعتراض وتاريخ التبليغ بالتقدير .
- ان يقوم المكلف بدفع نصف مبلغ الضريبة المستحق عليه خلال (30 يوم) من تاريخ تقدي الاعتراض والا يكون قرار لجنة التقدير نهائيا ، ويستثنى من ذلك الاعتراض المتعلق بخلو العقار أو انه مشمول بالإعفاء.

وعند توفر هذه الشروط فان لجنة التدقيق تقوم بإعادة النظر بالاعتراض ، ويكون من حقها ان تستمع إلى أقوال ذوي الخبرة ، كما لها الحق بالكشف على العقار ، وبعد انتهائها من هذه الإجراءات تقوم بإصدار قرارها الذي يكون أما رد الاعتراض أو تغيير التقدير .

ب- الاعتراض أمام ضريبة العقار : يصدر وزير المالية لجنة في ديوان ضريبة العقار وينشر في الجريدة الرسمية تكون برئاسة قاض من الصنف الأول يرشحه وزير العدل وعضوين احدهما مهندس والآخر موظف مالي ، وقد أجاز المشرع للمكلف الاعتراض لدى هذا الديوان ضد قرار لجنة التدقيق أو إجراءات السلطة المالية المتعلقة بتطبيق أحكام القانون خلال مدة لا تزيد عن 30 يوما من تاريخ تبليغه بقرار لجنة

1-قانون رقم (1) لسنة 2009 المعدل لقانون ضريبة العقار (162) لسنة 1959 المنشور في جريدة الوقائع العراقية ، العدد (4107) في 26 / 1 / 2009 .

التدقيق أو إجراءات السلطة المالية ، وبعد ان ينظر الديوان بالاعتراض المقدم أمامه فله الحق ان يأمر بإلغاء القرار أو الإجراء المعترض عليه او تأييده او تعديله وله الحق في سبيل ذلك إجراء الكشف على العقار واستدعاء المكلف وممثل السلطة المالية عند وجود ضرورة لذلك ويكون القرار قطعيا ونهائيا[1] .

6- جباية ضريبة العقار

تتحقق الضربة الأساسية في بداية كل سنة وعلى السلطة المالية إخطار المكلف بها ، وبعد إخطار المكلف بها ، وبعد إخطار المكلف فعليه ان يقوم بتسديد الضريبة الأساسية بقسطين خلال السنة نفسها يبدأ الأول في الأول من كانون الثاني والآخر في الأول من تموز ويمكن ان تدفع الضريبة بدفعة واحدة ، وعند عدم التسديد في نفس السنة كلا او جزءا فيضاف لها نسبة 10% من المبلغ المتبقي ، وقد خول القانون الوزير او من ينوب عنه الطلب من المستأجر اذا كان شخصيا او مؤسسة عامة خصم الضريبة المسحقة على العقار المستأجر وإرسالها إلى دائرة الضريبة المختصة مع بيان كذلكحات تفصيلية عن العقار التي خصمت ضريبته مباشرة ، وقد الزمت المادة (24) من القانون جميع الدوائر بعدم إجراء أي معاملة على العقار مالم تتحقق من ان الضريبة المقدرة على المكلف قد سددت بكاملها [2].

مثال

يمتلك السيد محمد العامري العقارات الآتية :

1. دارين للسكن الأول في الديوانية يسكنه هو وأولاده ببدل إيجار المقدر (750000) دينار سنوياً والثاني في السماوة تسكنه زوجته الثانية بدل إيجار المقدر(900000) دينار سنوياً .
2. عمارة في شارع الجزائر في الديوانية تتكون من ثلاث طوابق يبلغ بدل إيجار كل طابق(7500000) دينار سنوياً.
3. سوق في مدينة كربلاء يتكون من (8) دكاكين بدل إيجار الدكان الواحد (500000) دينار سنوياً .
4. أربعة دور للسكن في مدينة النجف الأشرف مجموع إيراداتها السنوية (10000000) دينار.
5. لديه حصة في فندق مع أخيه في مدينة البصرة بواقع الثلث (3/1) ، بدل إيجاره السنوي (6000000) دينار .

المطلوب : احتساب ضريبة العقار المستحقة على المكلف عن السنة 2020.

الحل

ت	البيان	المبلغ	السبب
1	دار السكن في مدينة الديوانية معفي من الضريبة ودار السكن في السماوة تسكنه زوجته الثانية معفاة من الضريبة	----	----
2	إيراد العمارة في شارع الجزائر 7500000×3=22500000 دينار	22500000	إيراد العمارة السنوي
3	سوق في مدينة كربلاء	4000000	إيراد الأسواق السنوي

1- احمد رائد احمد ناجي، المصدر السابق ، ص 184 .
2- العمري هشام محمد صفوت ، الضرائب على رأس المال ، مطبعة التعليم العالي في الموصل ، الموصل ، 1989 ، ص 90 – 91 .

	8×500000 = 4000000 دينار		
4	إيراد 4 دور سكن في مدينة النجف الأشرف	10000000	مجمـــوع الإيـــرادات السنوية بدور السكن
5	حصته في الفندق مع أخيه في مدينة البصرة 6000000×(3/1) = 2000000 دينار	2000000	حصـــته مـــن فنـــدق البصـــــرة بواقـــــع الثلث(3/1)
	مجموع الإيرادات يطرح 10% مقابل الصيانة والاندثار	38500000 3850000	
	صافي إيراد العقارات	34650000	

ضريبة العقار :34650000× 10% = 3465000 دينار.

(ثالثا) : ضريبة العرصات

تعد ضريبة العرصات من الضرائب الحديثة في العراق وعرفت لأول مرة عند صدور قانون رقم (15) لسنة 1940 ، والان هي تخضع للقانون رقم (26) لسنة 1962 ، ومن الأسباب الموجبة للقانون أعلاه هي ان تكون الضريبة حافزا لمالكي الأراضي على المباشرة ببنائها او التخلص منها بالبيع مما يساعد على تحقيق احد الأمرين أو كلاهما، ويقصد بالعرصة قطعة الأرض الواقعة بين البناء وهي الأرض غير المشيد عليها بناء لأغراض السكن او لأي غرض من أغراض الاستثمار أو غير المستغلة اقتصاديا ، ولعل من ابرز خصائص هذه الضريبة ما يلي:

1. تعد ضريبة مفروضة على القيمة المقدرة لرأس المال العقاري المسمى بالعرصة .
2. تعد ضريبة مفروضة على القيمة المقدرة لرأس المال اذ يقوم موظفو السلطة المالية بعملية التقدير وفق الأسس المقررة لهم مع الأخذ بنظر الاعتبار الظروف التي تقربهم من تقدير قيمة الأرض .
3. وهي ضريبة عينية التي لا تعني بالظروف الشخصية للمكلف فلا تتضمن أي إعفاءات شخصية نظرا للأعباء العائلية ، كما أنها لا تفرق بين الشخص المعنوي والطبيعي بالنسبة للخضوع لها .
4. تعد ضريبة سنوية على القيمة المقدرة للعرصة وان كان تحصيلها يكون على قسطين فهي تفرض على أساس القيمة المقدرة لرأس المال وتقتطع منه سنويا [1] .

وفيما يلي اهم المسائل المتعلقة بهذه الضريبة :-

1- وعاء الضريبة

ان هذه الضريبة تفرض سنويا على القيمة المقدرة لكل عرصة وهي تشمل ما يلي :-

1) البساتين والأراضي الواقعة ضمن حدود أمانة بغداد والبلديات في مراكز المحافظات والأقضية والنواحي .
2) الأراضي المملوكة أو المفوضة بالطابو أو ممنوحة باللزمة أو الموقوفة .

[1] - العمري هشام محمد صفوت ، الضرائب على رأس المال ، مطبعة التعليم العالي في الموصل ، الموصل ، 1989 ، ص 90 – 91 .

3) الأراضي التي عليها بناء صالح للسكن أو لأي غرض من أغراض الاستثمار.
4) الأراضي غير المستغلة اقتصاديا.

وقد أضافت التعليمات المالية عدد (4) لسنة 1962 لتشمل الأمور الأتية :-

1) البساتين والأراضي المشجرة التي يجوز تقسيمها أو قطع أشجارها .
2) الأراضي التي يتم تأجيرها من قبل أصحابها لبناء أكواخ طينية أو صرائف .
3) الأراضي التي يباشر بتشييد بناء عليها وذلك إلى تاريخ إكمال تشيد البناء .
4) العقارات المهدمة غير الصالحة أو لأي غرض اخر من أغراض الاستثمار .

2- سعر الضريبة

حددت المادة (3) من قانون ضريبة العرصات رقم (26) لسنة 1962 المعدل ضريبة العرصة بنسبة (2%) من قيمتها المقدرة حيث تفرض بصورة سنوية وتجبى خلال السنة المالية التي تتحقق بها .

3- المكلفون بضريبة العرصات

ان المكلف الملزم بدفع ضريبة العرصات هو وعلى وفق ما حددته المادة (1) احد الأشخاص التالية :-

- مالك العقار المفوض له بالطابو .
- صاحب حق اللزمة في العرصة .
- مستأجر العرصة بالإجارة الطويلة .
- واضع اليد على العرصة كالوصي أو مديرية أموال القاصرين .
- متولي الوقف.

4- الاعفاءات

منح المشرع العراقي العديد من الإعفاءات سواء أكانت مقررة لأغراض اقتصادية او اجتماعية أو سياسية وسواء أكانت مؤقتة ام دائمة وسواء منحت للأفراد او للهيئات العامة وسوف نذكر اهم هذه الإعفاءات وهي :-

1) إعفاء ضريبة الواحدة التي يملكها كل مكلف ولا تزيد مساحتها او حصتها الشائعة فيها على (800م^2) وتستوفى الضريبة عما يزيد على ذلك ، وللمكلف تحديد العرصة أو الحصة التي يطلب حصر الإعفاء بها .
2) يتم إيقاف استيفاء هذه الضريبة اذا مضى على تملك الشخص للعرصة عن (15) سنة .
3) إعفاء العرصات العائدة للدولة .
4) إعفاء العرصات الخاصة بمحلات العبادة والمدارس والجمعيات والمعاهد والنقابات التهذيبية او الخيرية والعلمية المعترف بها قانونا ؟
5) العرصات التي تعود لحكومات أجنبية شرط المعاملة بالمثل .

5- تقدير ضريبة العرصات وجبايتها

حددت المادة (7) من قانون ضريبة العرصات النافذة على ما يأتي (تطبق أحكام قانون ضريبة العقار رقم (162) لسنة 1959 وتعديله على جميع الأمور المتعلقة بتقدير قيمة العرصة وجباية الضريبة والاعتراض ، ومدته القانونية ، وجميع الأمور المتعلقة بتطبيق أحكام هذا القانون).

تحدد قيمة العرصة بتقدير سعر المتر المربع الواحد ، وذلك بموجب قرار من لجنة التقدير حيث تقوم بتقدير سعر المتر المربع وكما يلي :

سعر المتر × مساحة العرصة = القيمة العمومية للعرصة
القيمة العمومية للعرصة × نسبة الضريبة 2% = ضريبة العرصات

ان دراسة التعليمات المالية عدد (4) لسنة 1962 المعدلة يتبين فيها عدم وجود اختلافات في الأساليب والطرق المنظمة للتقدير والجباية المتعلقة بضريبة العقار عنها في ضريبة العرصات سوى إضافة موظف فني إلى لجنة التقدير ترشحه دائرة التسجيل العقاري في المنطقة للاستدلال على موقع العرصة وتحديد مساحتها في حالة عدم تبينها في المستندات الرسمية [1] .

مثال (1)

يمتلك شخص قطعة ارض واحدة مساحتها (600م^2) في حي الجامعة /بغداد منذ 2016/6/1 وقدر سعر المتر المربع الواحد منها بمبلغ (650000) دينار. المطلوب : تحديد مقدار ضريبة العرصات المستحقة على المكلف عن سنة 2020 .

الحل : لا تخضع لضريبة العرصات لان مساحتها اقل من(800 م^2).

مثال (2)

يمتلك شخص عرصة مساحتها (1000م^2) في الحلة منذ 2014/1/1 سعر المتر المربع الواحد بمبلغ (400000) دينار. المطلوب : تحديد مقدار ضريبة العرصات المستحقة على المكلف عن 2020.

الحل :

1000م^2 – 800م^2 = 200م^2 المساحة الخاضعة للضريبة

200 م^2×400000 = 80000000 دينار القيمة العمومية للمساحة الخاضعة للضريبة .

80000000×2% = 1600000 دينار مقدار ضريبة العرصات المستحقة على المكلف عن السنة 2020 .

مثال (3)

بتاريخ 2012/5/1 تملك شخص عرصتين الأولى في مدينة الديوانية مساحتها (500م^2) قدر سعر المتر المربع منها بمبلغ (650000) دينار والثانية في مدينة السماوة مساحتها(400م^2) قدر سعر المتر المربع منها (600000) دينار. المطلوب : تحديد مقدار ضريبة العرصات المستحقة على المكلف عن السنة 2020.

الحل :

500م^2 ×650000 = 325000000 دينار القيمة العمومية لعرصة الديوانية

400م^2 ×600000 = 240000000 دينار القيمة العمومية لعرصة السماوة

من مصلحة المكلف ان يطلب إعفاء من ضريبة العرصات عن عرصة مدينة الديوانية لان القيمة العمومية للعرصة اكبر من القيمة العمومية لمدينة السماوة وبذلك تعفى بالكامل لان مساحتها لا تزيد عن (800 م^2) وتخضع عرصة السماوة للضريبة على النحو الاتي :

240000000×2% = 4800000 دينار مقدار ضريبة العرصات المستحقة على المكلف عن السنة 2020.

1- الجنابي طاهر ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مصدر سابق ، ص 286 .

❖ الضرائب غير المباشرة

تفرض الضرائب غير المباشرة على الدخل عند إنفاقه (استهلاكه) وعلى رأس المال عند تداوله ، أي ان أنواعها تتمثل في الضرائب على الاستهلاك والضرائب على التداول كما يلي :-

أولا: الضرائب على الاستهلاك

تتركز الضرائب على الاستهلاك في العراق بشكل خاص على ضرائب الإنتاج (المكوس) والضريبة الجمركية وضريبة المبيعات وفيما يأتي عرض مختصر لهذه الأنواع:-

(أولا): ضرائب الإنتاج (المكوس)

وهي من الضرائب التي تفرض على الإنفاق وكانت تسمى بالرسم عند بداية فرضها ، والملاحظ ان ضرائب الإنتاج في العراق لا ينظمها تشريع موحد وإنما يعتمد المشرع العراقي أسلوب إصدار قانون خاص بكل مكس أو ضريبة إنتاج يحدد فيها المادة أو السلعة الخاضعة للضريبة ونوع الضريبة المستوفاة .

واهم السلع المشمولة بضرائب الإنتاج هي المشروبات الروحية والسكائر والنفط ومشتقاته والإسمنت والملح والسكر والزيوت والصابون والمنظفات ، ويمنح المشرع العراقي بعض السلع الخاضعة لضريبة الإنتاج أهمية اكثر من غيرها ويرجع ذلك إلى تأثيرها في الاقتصاد ودورها في توفير الموارد المالية ، لذلك تعد هذه الضريبة احدى اهم الضرائب غير المباشرة (ضريبة على الإنفاق) والتي يتحمل غالبا المستهلك عبئها في النهاية .

(ثانيا) الضرائب الجمركية

نظمت أحكام هذه الضريبة لأول مرة في العراق بالقانون رقم (19) لسنة 1919[1] وقانون الجمارك رقم (56) لسنة 1931 وقد الغي هذا القانون وحل محله القانون رقم 23 لعام 1984 النافذ حاليا .

وتجدر الإشارة هنا إلى ان قانون الجمارك يختص ببيان الأحكام العامة لفرض وتطبيق الضريبة الجمركية ، ثم صدر القرار رقم (108) لسنة 1995 تضمن جداول ملحقة بقانون التعريفة الجمركية بين فيها السلع المسموح باستيرادها ومقدار الرسم الجمركي الذي تخضع له ، ثم أصدرت سلطة الإتلاف الأمر المرقم (12) لسنة 2003 علقت بموجبها الضريبة الجمركية وطبقت بدلا عنها بصفة مؤقته ضريبة تحمل اسم أعمار العراق حيث كان سعرها 5% من قيمة البضاعة وتطبق فقط على السلع المستوردة وكان ذلك بموجب الأمر المرقم (38) لسنة 2003[2].

1- العلي عادل فليح ، كداوي طلال محمود ، اقتصاديات المالية العامة ، الكتاب الأول ، دار الكتب للطباعة والنشر ، الموصل ، 1989 ، ص 219 .

2-الوقائع العراقية ، العدد (3980) ، آذار ، 2004 .

- **وعاء الضريبة الجمركية**

أوضحت المادة الثامنة من قانون الجمارك النافذ بقولها (خضوع البضائع التي تدخل أراضي جمهورية العراق أو تخرج منها بأية صورة كانت للرسوم الجمركية المقررة في قانون التعريفة الجمركية ، ومن هنا يتضح ان هنالك ضريبة جمركية تفرض على الصادر والوارد من البضائع ، حيث ان الواقعة المنشئة لها هي اجتياز البضاعة حدود الدولة العراقية والبضاعة هذه قد حددتها الفقرة (13) من المادة (1) بأنها كل مادة او منتج طبيعي او حيواني او زراعي او صناعي[1] .

- **سعر الضريبة**

حدد قانون التعريفة الجمركية أسعار هذه الضريبة بنوعين هما :- السعر القيمي الذي يأخذ شكل نسبة مئوية تفرض على أساس القيمة النقدية للسلعة ومثالها فرض ضريبة على تجارة السيارات بنسبة 20% من قيمتها ، والسعر النوعي الذي يفرض بشكل مبلغ مقطوع على وحدة لياس او الوزن او الحجم او الفرد ومثالها فرض ضريبة مقدارها (100 دينار) على المتر واحد من القماش.

- **الإعفاءات الضريبية**

هنالك عدة إعفاءات حددها قانون الجمارك يتمتع بها الخاضعون لأحكامه واهم هذه الإعفاءات هي :-

1) الإعفاءات الخاصة حيث أشارت المادة (155) من قانون الجمارك إلا ان يعفى من الرسوم الجمركية ما يستورد لرئيس الجمهورية بصفته الذاتية وما يستورد لديوان الرئاسة وكذلك إعفاء الهبات والتبرعات الواردة لدوائر الدولة والقطاع العام .
2) الإعفاءات السياسية : - والمقصود بها الإعفاءات الخاصة بالهيئات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية .
3) الإعفاءات العسكرية : - منها إعفاء ما تستورده الدولة للقوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي من ذخائر وأسلحة وتجهيزات ومواد طبية ووسائط نقل ..... الخ.
4) الإعفاءات الشخصية :- حيث يعفى من الرسوم الجمركية باستثناء السيارات ، والأمتعة الشخصية ، والأدوات والأثاث المنزلي الخاصة بالعراقيين القادمين للإقامة فيه ، وكذلك إعفاء الهدايا والأمتعة الشخصية والأدوات الخاصة بالمسافرين المعدة للاستعمال الشخصي.

(ثالثا) ضريبة المبيعات

أصدرت غالبية البلدان في العالم قوانين وتعليمات خاصة باستيفاء نوع من أنواع الضرائب غير المباشرة وهو الضريبة على المبيعات ، فقد تكون هذه الضريبة عامة تفرض على جميع السلع التي يتم تداولها أو الخدمات التي يتم القيام فيها في البلد ، أو قد تكون خاصة تفرض على نشاط تجاري أو خدمي معين . وفيما يلي عرض لهذا النوع من الضرائب بشكل عام وفي العراق بشكل خاص نظرا لأهميته.

- **الضريبة العامة على المبيعات**

تمثل ضريبة غير مباشرة تفرض عند الإنفاق على السلع والخدمات فهي تختلف عن الضريبة المباشرة التي تصيب الدخول بشكل مباشر عند الحصول عليها أو اكتسابها.

3- احمد رائد ناجي ، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، مصدر سابق ، ص 195 .

- **أهداف الضريبة العامة على المبيعات**

تهدف الضريبة على المبيعات إلى تحقيق عدة أهداف مالية واجتماعية واقتصادية:

1. هدف مالي:- في تدبير موارد مالية حقيقية لمواجهة تزايد النفقات العامة في مجالات التعليم و الصحة و الإسكان و المرافق العامة و غيرها.
2. هدف اجتماعي :- حيث تفرض الضريبة على كافة السلع و الخدمات إلا أن بعض النظم الضريبية تستثني البعض منها من الخضوع للضريبة لتحقيق أهداف اجتماعية و اقتصادية ، فعلى الرغم من فرض الضريبة على السلع الضرورية التي يستخدمها الأفراد كافة يحقق حصيلة وفيرة إلا انه ينظر إلي هذه الضريبة بأنها غير عادلة لان أصحاب الدخول المحدودة يدفعونها بنفس القيمة التي يدفعها أصحاب الدخول المرتفعة ، لذلك تتجه معظم الدول إلي عدم فرض الضريبة على هذا النوع من السلع بل تعمل على تقديم إعانات للصناعات التي تنتجها([1]) .
3. تشجيع الصادرات:- عن طريق إخضاعها للضريبة بسعر صفر و ذلك لمواجهة المنافسة في الأسواق الخارجية و زيادة حصيلة الدولة من العملات الأجنبية.
4. ضبط الاستهلاك .

- **خصائص الضريبة العامة على المبيعات**

تتميز الضريبة على المبيعات بعدة خصائص :-

1. ضريبة عامة:- فهي تفرض علي كافة السلع الصناعية، سواء كانت استهلاكية أم رأسمالية، محلية أم مستوردة، فلا يعفي منها إلا ما استثني بنص خاص في القانون.
2. ضريبة غير مباشرة:- حيث تفرض عند قيام المستهلك بالإنفاق علي السلع و الخدمات و ليس عند اكتساب الدخل.
3. ضريبة عينية:- فهي تنصب علي السلع و الخدمات التي تخضع لها دون مراعاة للظروف الشخصية للمستهلك أي لا تراعي الظروف الشخصية للممولين أو حالتهم العائلية.
4. ضريبة متعددة:- فهي تفرض علي السلعة في مختلف مراحلها عند الانتقال من المنتج إلى المستهلك النهائي، فهي تفرض علي مبيعات كل من المنتجين الصناعيين و تجار الجملة و التجزئة و المستوردين.
5. ضريبة قيمية و نوعية :- فهي تسري علي بعض الأصناف بنسبة مئوية من قيمة السلعة أو مقابل الخدمة فهنالك سلع تخضع للضريبة بفئة 5 % أو 10 % (السعر العام) أو 25 % (معدل قيمي) ، كما أنها تسري في أحيان أخري بمبلغ ثابت على الوحدة من السلعة (طن – كغم – متر .....) بصرف النظر عن قيمتها (معدل نوعي) وفي بعض الأحيان يتدرج مبلغ الضريبة المفروض على الوحدة من السلعة تبعا لدرجة جودتها مثل الضريبة علي طن البنزين العادي من المنتج المحلي اقل من طن البنزين الممتاز.
6. ضريبة ليست سنوية (شهرية التوريد):- حيث يلتزم المسجل بتقديم إقرار ضريبي شهري عن معاملاته و يحدد فيه قيمة الضريبة واجبة السداد و يلتزم بسداد الضريبة وفقا للإقرار الشهري في الميعاد المحدد لتقديم الإقرار.
7. ضريبة إقليمية :- فهي تفرض عند بيع السلع أو أداء تلك الخدمات داخل حدود البلد ، فلا تسري علي السلع و الخدمات التي يتم تصديرها للخارج .

[1] حماد طارق عبد العال: "ضريبة المبيعات"، مصر 2001 ص30

8. ضريبة على القيمة المضافة:- حيث تسمح لبائع السلعة المسجل أن يخصم من الضريبة المستحقة على قيمة مبيعاته ما سبق سداده من هذه الضريبة على مشترياته. اذ ان المكلف بتحصيل الضريبة و توريدها إلي دائرة الضريبة على المبيعات لا يتحمل بعبء هذه الضريبة و إنما الذي يتحملها المستهلك النهائي ، لذلك لا تعد الضريبة من ضمن عناصر التكاليف إلا في الحالات التي لا يتمكن فيها المكلف من نقل الضريبة إلى المستهلك .
9. ضريبة تأخذ بالأساس الفعلي :- تسري الضريبة علي المبالغ المدفوعة فعلا مقابل بيع السلعة و أداء الخدمات و الثابتة بالفاتورة الضريبية التي يحررها البائع المسجل للمشتري ، مع ذلك يحق لدائرة الضريبة علي المبيعات تقدير ثمن السلعة أو الخدمة الخاضعة للضريبة في الحالات التي يثبت فيها أن القيمة التي اقر بها البائع في إقراره كانت غير حقيقية([1]) .

- **الضريبة الخاصة على المبيعات**

تمثل نوع من أنواع الضرائب التي تستقطع بصورة مباشرة أي ان تحصيل هذه الضريبة يتم مباشرة وبطريقة فورية بمجرد الشراء يتم حساب الضريبة المضافة تلقائيا .

- **ضريبة المبيعات في العراق**

صدرت في العراق تعليمات خاصة رقم (7) لسنة 1997 لاستيفاء ضريبة المبيعات الخاصة بالمرافق السياحية من الدرجتين الممتازة والأولى، وفيما يأتي مضامين هذه التعليمات التي جاءت بشكل مواد قانونية([2]):

1. تتولى الهيئة العامة للضرائب مسؤولية استيفاء ضريبة المبيعات ومتابعة جبايتها بنسبة (10% عشر من المئة) من قيم جميع الخدمات التي تقدمها فنادق ومطاعم الدرجتين الممتازة والأولى
2. تستحدث في الهيئة العامة للضرائب شعبة تسمى شعبة ضريبة المبيعات تتولى مسك السجلات الخاصة بأسماء المرافق السياحية المشمولة بأحكام هذه التعليمات ومتابعة استيفاء ضريبة المبيعات ولها المراقبة وإجراء التدقيق لضمان صحة استيفاء وجباية هذه الضريبة .
3. تلتزم إدارات المرافق السياحية المنصوص عليها في المادة (1) من هذه التعليمات بإصدار قوائم تثبت فيها قيم الخدمات التي تقدمها ومبلغ ضريبة المبيعات المستوفاة حسب النسبة المحددة من مبلغ القائمة الكلي وتسجل مبالغ ضريبة المبيعات لحساب الهيئة العامة للضرائب وتسلم إلى الهيئة خلال الأيام العشرة الأولى من الشهر الذي يلي الشهر الذي حققت فيه الضريبة تم تعديل هذه المادة بموجب تعليمات رقم 4 لسنة 2005.
4. عند استيفاء المرافق السياحية المنصوص عليها في المادة (1) من هذه التعليمات أجور خدماتها بالعملة الأجنبية فيلزم ان يعادل هذا الاستيفاء نسبة ضريبة المبيعات من هذه العملة بالدينار العراقي بسعر السوق المعلن للعملة من البنك المركزي العراقي وتسجل هذه المبالغ لحساب الهيئة العامة للضرائب وتسلم اليها وفق ما ورد في المادة (3) من هذه التعليمات .
5. لا تخضع مبالغ ضريبة المبيعات المستوفاة بموجب أحكام هذه التعليمات للنسبة التي تستحقها المرافق السياحية من العملات الأجنبية.
6. تتحمل إدارة المرفق السياحي المشمول بأحكام هذه التعليمات ما يأتي:

[1] مشكور سعود ، البعاج قاسم ، الكرعاوي نجم :"المحاسبة الضريبية "، مصدر سابق ، ص33

[1] www.iraq-lg-laww.org

أ- دفع الفائدة المصرفية التي تستوفيها المصارف التجارية على الحساب المكشوف على مبالغ الضريبة المستوفاة غير المحولة للهيئة العامة للضرائب خلال الفترة المحددة في المادة (3) من هذه التعليمات .

ب- دفع مبالغ الضريبة المترتبة والفائدة المصرفية المنصوص عليها في الفقرة(أ) من هذه المادة في حالة عدم استيفائها للضريبة أصلا .

7. تلتزم المرافق السياحية المشمولة بأحكام هذه التعليمات بمسك السجلات اللازمة لتثبيت مبالغ ضريبة المبيعات المستوفاة وتكون هذه السجلات خاضعة لرقابة الهيئة العامة للضرائب وتدقيقها.

كذلك صدرت التعليمات رقم (5) لسنة 2015 المنشورة في جريدة الوقائع العراقية في العدد 4363 ([1]) وحسب إقرار الهيئة العامة للضرائب باتباع الإجراءات الآتية:-

1 تستقطع ضريبة مبيعات عن استيراد البضائع المدرجة أدناه([2]) :

أ. السيارات بكافة أنواعها بنسبة 15% من قيمة البضاعة المثبتة في التصريح الجمركي.

ب. المشروبات الكحولية بنسبة 300% من قيمة البضاعة المثبتة في التصريح الجمركي.

ت. السكاير ومنتجات التبغ بكافة أنواعها بنسبة 300% من قيمة البضاعة المثبتة في التصريح الجمركي.

2 تفرض ضريبة مبيعات بنسبة 20% من قيمة الكارت أو خدمة الدفع اللاحق (الفاتورة) على خدمة الهاتف النقال او خدمة الأنترنيت المقدمة في العراق من المكلف إلى المستهلك.

3 تفرض ضريبة مبيعات على شراء تذاكر السفر المقطوعة للرحلات الجوية المغادرة داخل العراق وخارجه بنسبة 15% .

4 يتم احتساب ضريبة المبيعات كما يلي :

قيمة البضاعة المستوردة بالعملة الأجنبية ×سعر الصرف × النسبة المئوية

وقد أوضحت التعليمات رقم (7) لسنة 1997 المتعلقة باستيفاء ضريبة المبيعات ان الجهة التي تشرف على عملية جباية هذه الضريبة ومتابعة استيفائها هي الهيئة العامة للضرائب وتستحدث لأجل ذلك شعبة ضريبة المبيعات تتولى مسك السجلات الخاصة بأسماء المرافق السياحية المشمولة بأحكام هذه التعليمات ومتابعة استيفاء ضريبة المبيعات ومراقبة وإجراء التدقيق لضمان صحة واستيفاء هذه الضريبة كما الزمت هذه التعليمات إدارات المرافق السياحية المشمولة بهذه الضريبة بمسك سجلات تجارية خاضعة لرقابة الهيئة العامة للضرائب وتدقيقها .

مثال(1)

هنالك في أي مطعم أو فندق من الدرجتين الممتازة أو الأولى توجد تعليمات يتم بموجبها احتساب ضريبة مبيعات(10%) ومن ثم فإن القيمة الإجمالية للضريبة تكون كالآتي = مجمل الفاتورة + (مجمل الفاتورة ×0.10) والضريبة هنا مفروضة من الدولة بنسبة على نوع المنتج أو الخدمة المقدمة (وليس بقيمة ثابتة) وهذا النوع من الضرائب يسمى بالضرائب المباشرة أي أنها وقتية و بنسبة محددة مسبقا وليست نسبة تقديرية أو على أساس الأرباح.

ضريبة المبيعات = القيمة الإجمالية لفاتورة المبيعات × نسبة الضريبة %

فمثلا اذا كانت قيمة فاتورة المبيعات (100000) دينار نسبة الضريبة 10% فان قيمة الضريبة هي (10000) دينار.

[1] جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4363 في 4/5/ 2015

[2] www.moj.gov.irq

مثال(2)

أصدرت شركة أوروك للتجارة فاتورة مبيعات بمبلغ (120.000) دينار شاملة ضريبة مبيعات (10%)، كما أصدرت مستند قبض واستلام نقدية بمبلغ 90.000 دينار من قيمة الفاتورة، فإن المعالجة المحاسبية في دفتر اليومية تكون على النحو الاتي :

الحل:

طالما ان مبلغ (120000) دينار شامل ضريبة المبيعات فان احتساب ضريبة المبيعات يتم بالشكل الآتي :

حساب المبيعات بالصافي بعد الضريبة يكون بالتعويض في المعادلة الأتية:

القيمة الإجمالية / 1.10 (نضيف واحد صحيح على نسبة ضريبة المبيعات ثم تقسم القيمة الإجمالية الشاملة الضريبة على هذه النسبة). وبذلك يكون صافي المبيعات = 109100

وتكون قيمة الضريبة على المبيعات = 120000 – 109100= 10900

ويسجل قيد باليومية على النحو الاتي:

مدين	دائن	البيـــــــــان	التاريخ
		من مذكورين	
90000		**حـ/ نقدية بالصندوق – بقيمة مستند القبض الخاص بالفاتورة**	
30000		**حـ/ العملاء – بقيمة الباقي من فاتورة المبيعات**	
		الى مذكورين	
	10900	**حـ/ ضريبة المبيعات (ضرائب المبيعات دائن) بقيمة 10% من المبيعات**	
	109100	**حـ/ المبيعات (بقيمة الفاتورة مخصوما منها ضريبة المبيعات)**	
		إثبات قيد ضريبة المبيعات بموجب الفاتورة المرقمة.....	

ثانيا: الضرائب على التداول

تعد ضريبة الطابع وضريبة التسجيل من ابرز الضرائب على التداول المعروفة في النظام الضريبي العراقي الحالي وكلاهما يطلق المشرع عليه تسمية الرسوم وهي تسمية خاطئة اذ أنها في الواقع ضريبة حالها حال أنواع الضرائب الأخرى في العراق، وفيما يلي اهم الأمور المتعلقة بهاتين الضريبتين:-

(أولا) ضريبة الطابع

عرفت هذه الضريبة منذ العهد العثماني ، ثم شرع أول قانون لها لتنظيم أحكامها هو القانون رقم (30) لسنة 1915[1] ، ثم القانون رقم (22) لسنة 1964 ، ثم الغي وحل محله القانون رقم (16) لسنة 1974 النافذ ، ومن الملاحظ ان المشرع العراقي اطلق تسمية الرسم على هذه الضريبة خطأً حيث أنها في حقيقتها ضريبة مفروضة بمعناها الصحيح وسيتم توضيح ابرز الأمور المتعلقة بهذه الضريبة وهي :-

أ-وعاء الضريبة

حدد القانون النافذ رسم الطابع والأوعية الخاضعة لهذه الضريبة وأسعارها ، اذ تخضع جميع التصرفات والأعمال القانونية التي تؤكد الحقوق والالتزامات بشكل رسمي وتفرض في لحظة حصول التصرف القانوني مباشرة وليس بعد فترة معينة نذكر منها الاتي :-

[1] العلي عادل فليح ، كداوي طلال محمود ، مصدر سابق ، ص 255 .

- خضوع عقود الشركات للضريبة هذه وبنسبة (1000/2) عند تسجيلها أو عند تحديد مدتها أو زيادة رأس مال الشركة الأجنبية التي تباع في العراق .
- خضوع شركات التأمين بضريبة سنوية بنسبة (1000/1) من مجموع أقساط التأمين ، وكذلك تفرض على وثائق التأمين على الحياة بمقدار (1000/5) من مجموع أقساط التأمين .

ب-المكلفون بالضريبة

تم تحديد المكلفين بدفع هذه الضريبة وفقا للمادة السابعة من قانون رسم الطابع النافذ وهم :-

1) للمكلفين ان يتفقوا على ان يتحمل احدهم أو بعضهم الرسم .
2) اذا كان احد المكلفين معفى من الرسم فيتحمل الباقون الرسم كاملا .
3) اذا تعدد المكلفون كان فرض الرسم عليهم تضامنيا .

ج-استيفاء الرسم

أوضحت المادة الحادية عشر الطرق التي تستوفى بها هذه الضريبة وهي :-

1) الطوابع المالية الملصقة على الورقة ، وقد أوضحت التعليمات رقم (1) التي صدرت عام 2006 ان استيفاء رسم (ضريبة) الطابع نقدا من أي من الأوراق التي كان يستوفى منها الرسم بطريقة الصاق الطابع المالي .
2) يمكن ان تستوفى الضريبة هذه نقدا بشكل مباشر .
3) يمكن ان تستوفى بأوراق موسومة بمكائن خاصة بأمر وزير المالية .
4) يمكن ان تستوفى كذلك بأوراق دمغة .

د-الاعتراض على مبلغ الضريبة

اقتصر الطعن أو الاعتراض على هذه الضريبة على أسلوب الطعن الإداري فقط وليس كما هو الحال في حالات الطعن في ضريبة الدخل والعقار ، فقد بينت المادة الخامسة عشر بأنه عند حصول خلاف في خضوع الورقة للضريبة أو تعيين مقدارها فأن لوزير المالية الحق في ان يقر إما خضوع الورقة للرسم من عدمه أو تعيين مقدار الرسم الذي تخضع له الورقة .

(ثانيا) ضريبة التسجيل

وهي تلك الضرائب التي تسمى في العراق خطأ برسوم التسجيل وتدفع عند تسجيل أو توثيق التصرفات القانونية الناقلة للملكية ومن ابرزها ضريبة تسجيل العقار وضريبة تسجيل المركبات، ولم يتناول المشرع العراقي هذه الضريبة بقانون خاص بل جاءت أحكامها ضمن قانون التسجيل العقاري رقم (43) لسنة 1971 النافذ وكذلك قانون الرسوم العدلية رقم (114) لسنة 1981 حيث نصت المادة (105) من قانون التسجيل العقاري على ان تستوفى رسوم التسجيل للمعاملات الواردة على الخصومة العينية الأصلية ممن تنتقل اليه هذه الحقوق ، وكذلك يتم استيفائها عندما تكون المعاملة جاهزة للتسجيل بموجب القانون.

ويكون سعر هذه الضريبة هو (2%) من تسجيل التصرفات على أساس القيمة الحقيقية للعقار أو الحق العيني الأصلي أو الجزء الذي تناوله التصرف كذلك استنادا المادة (48) من قانون الرسوم العدلية المرقم (114) لسنة 1981 .

أما طريقة تقدير الضريبة فقد أوضحتها المادة (47) أولا من قانون الرسوم العدلية النافذ بأنه يتم استيفاء رسم التسجيل العقاري على أساس قيمة العقار الحقيقية المقدرة وفق أحكام قانون تقدير قيمة العقار

ومنافعه رقم (58) لسنة 1978 ، وفي ضوء ذلك يتناسب مقدار ضريبة التسجيل مع مقدار قيمة العقار المقدرة انخفاضا وارتفاعا .

أما بخصوص تسجيل المركبات فقد صدرت في آذار / مارس 2016، مسودة قرار فرض الرسوم على تسجيل المركبات المستوردة لأول مرة في دوائر المرور، بعد تسقيط مركبة مسجلة سابقاً، أو استيفاء أجور مقطوعة تقيد لحساب الخزينة العامة([1]). وقد تضمن القرار الفقرات الآتية:-

1 يتم فرض الرسوم على المركبات التي يعاد تسجيلها في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، من المالكين والحائزين الذين يسكنون هذه المحافظات
2 أن تلتزم دوائر الدولة بضمان استكمال التسويات الضريبية والجمركية عند تسجيلها.
3 حددت الرسوم حسب نوع المركبة حيث فرض على جميع أنواع السيارات المصنعة من قبل الشركة العامة لصناعة السيارات مبلغ 500 ألف دينار، وعلى سيارة مدرعة مستوردة (مصفحة) ستة ملايين دينار، وعلى المركبات والشاحنات الثقيلة والمعدات والمركبات الإنشائية مبلغ 500 ألف دينار.
4 فرض على تسجيل السيارة نوع (تاكسي) صالون مبلغ مليوني دينار.
5 فرض مبلغ مليون و500 ألف دينار على باصات نقل الركاب 12 راكباً فما دون، ومبلغ 500 ألف دينار على تسجيل باصات نقل الركاب 12 راكباً فما فوق، ومبلغ أربعة ملايين دينار رسوم تسجيل لسيارة دفع رباعي (6 سلندر)، وثلاثة ملايين لذات الـ(4 سلندر)، وخمسة ملايين لذات الـ(8 سلندر).
6 فرض مبلغ مليوني دينار على عجلات الصالون الـ(4 سلندر)، وثلاثة ملايين لذات الـ(6 سلندر)، ومليوني دينار على عجلات الحمل من 1- 16 طنا.
7 الغاء كافة القرارات التي تتعارض وأحكامه، باستثناء المركبات المستوردة لذوي الاحتياجات الخاصة، والمركبات المستوردة لاستخدام الشرطة والعمليات العسكرية .
8 يطبق القرار على المركبات التي دخلت قبل تاريخ إصداره ولم يتم تسقيط مركبة مقابلة على أن يتم تسجيلها في المحافظة غير المنتظمة في إقليم بعد تسديد رسم التسجيل، بتخفيض نسبة (25%) على كل سنة مرت على أول تسجيل.
9 منح مدة ثلاثة أشهر لإعادة تسجيل المركبات في دوائر المرور للمالكين والحائزين الذين يسكنون المحافظات غير المنتظمة بإقليم وبعكسه يتم التحفظ على المركبة.
10 ينفذ القرار ابتداءً من تاريخ إصداره.

[1] www.iraqpressagency.com

اسئلة الفصل

1. ما هي خصائص ومواصفات النظام الضريبي في العراق ؟
2. ما هي الضرائب المباشرة وغير المباشرة في العراق ؟ موضحاً بالرسم الهيكل الضريبي في العراق ؟
3. كيف حدد التشريع العراقي مصادر الدخل التي تفض عليها ضريبة؟
4. ماهي العقوبات والغرامات في قانون ضريبة الدخل العراقي ؟
5. كيف عرف المشرع العراقي الدخل ؟
6. ما هي مفاهيم الدخل بحسب طبيعته ؟
7. ما هو الفرق بين الدخل الضيق والدخل الواسع ؟
8. كيف يتم تقسيم الدخول بحسب مصادرها ؟
9. ما هي أهم المفاهيم المختلفة للدخل؟
10. ما هو مفهوم الدخل الإجمالي والدخل الصافي ؟
11. قدم التاجر(سعد) إقراره الضريبي عن دخله للسنة المالية 2019 بتاريخ 2020/8/1 بدون عذر مشروع فاذا علمت بان الضريبة التي تحققت بذمة المكلف بلغت 400000 دينار. فما هو مقدار الضرائب المستحقة على المكلف إلى الهيئة العامة للضرائب ؟
12. كيف عرف المشرع العراقي الدخل في المادة الأولى من القانون رقم 113 لسنة 1982 المعدل؟
13. كيف تم تقسيم الدخول حسب مصادرها في القانون رقم 113 لسنة 1982 المعدل؟
14. اذكر معايير تحديد سريان الضريبة.
15. وضح كل من الركن المادي والركن المعنوي للمواطن .
16. ماذا نصت عليه المادة الخامسة من القانون رقم 113 لسنة 1982 المعدل؟
17. وضح معنى مصطلح المقيم وغير المقيم في القانون رقم 113 لسنة 1982 المعدل؟
18. ماهي نواحي التفرقة بين المقيم وغير المقيم سواء عراقي أو غير عراقي؟
19. اذكر شروط تنزيل النفقات.
20. ماهي النفقات التي يجوز خصمها في القانون الضريبي العراقي ؟
21. اذكر الشروط التي نص عليها القانون الضريبي بخصوص خصم الفوائد؟
22. عرف الاندثار وكيف يتم احتسابه ، وماهي شروط تنزيله من الدخل الخاضع للضريبة؟
23. ماهي الشروط التي وضعها القانون الضريبي العراقي لاعتبار الدين معدوما وتنزيله من الأرباح الخاضعة للضريبة ؟
24. اذكر الشروط اللازمة لتنزيل الضرائب والرسوم من الأرباح الخاضعة للضريبة ؟
25. ما هي الشروط اللازمة لتنزيل التبرعات من الأرباح الخاضعة للضريبة ؟
26. ما هي الشروط التي أجاز فيها القانون تنزيل أقساط التامين على الحياة من الأرباح الخاضعة للضريبة؟
27. ماذا نصت عليه المادة الحادية عشر من قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل؟
28. أجازت المادة (11) من قانون ضريبة الدخل تنزيل الخسارة من دخل المكلف خلال خمس سنوات متصلة مع مراعاة شرطين. اذكر هذين الشرطين..

29.اذكر الشروط التي تستخلص من نص المادة (11) من قانون ضريبة الدخل بخصوص تنزيل الخسائر.
30.اشرح معالجة قانون ضريبة الدخل بخصوص ترحيل الخسارة.
31.ما هو العقار في قانون ضريبة العقار ؟ وماذا يمثل ؟
32.ماهي خصائص ضريبة العقار ؟
33.ما هو نطاق سريان ضريبة العقار ؟
34.ماهي الإعفاءات التي منحها المشرع لمكلفي ضريبة العقار ؟
35.ماذا يقصد بالإعفاءات المؤقتة ؟
36.ماهي أنواع ضريبة العقار ؟
37.ماهي تقديرات إيرادات ضريبة العقار؟
38.ما هو عمل لجان التدقيق ؟
39.ما هو سعر الضريبة ؟
40.ماذا يقصد بالغرامات التاخيرية ؟
41.صف النشأة التاريخية لضريبة العرصات.
42.ما هو تعريف العرصة وماهي العناصر التي تشملها؟
43.ما هو نطاق سريان ضريبة العرصات ؟
44.ماهي العناصر التي حددها المشرع الضريبي للإعفاء من ضريبة العرصات ؟
45.ما هو سعر الضريبة على العرصات؟
46.وضح كيف يتم تقدير قيمة العرصة ، وماهي أسس التقدير؟
47.متى وكيف يتم تقدير قيمة العرصة؟
48.هل يجوز الاعتراض على تقدير قيمة العرصة ، وكيف يتم هذا الاعتراض؟
49.ماهي أهداف الضريبة العامة على المبيعات ؟
50.عدد خصائص الضريبة العامة على المبيعات.
51.كيف عالج التعليمات في العراق ضريبة المبيعات وماهي الإجراءات القانونية الخاصة بذلك؟
52.ما هي أنواع الضرائب المباشرة ؟
53.ما هي أنواع الضرائب غير المباشرة ؟
54.ميز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة مع إعطاء أمثلة؟
55.حدد أنواع الضرائب على الاستهلاك؟
56.اذكر أنواع السلع المشمولة بضرائب الإنتاج،
57.اذكر اهم الضرائب على التداول ؟
58.ما هو سعر ضريبة التسجيل، وكيف يحدد؟
59.اذكر اهم الفقرات التي ذكرت بخصوص تسجيل المركبات؟
60.هل لديك معلومات عن ضريبة التركات في العراق ؟ اذكرها...

⑩⑩⑩⑩⑩⑩⑩⑩⑩⑩

الفصل الحادي عشر

تطبيقات عملية عن الضرائب في العراق

الأهداف التعليمية:

بعد الاطلاع على التطبيقات العملية المحلولة وغير المحلولة في هذا الفصل يستطيع القارئ أن يتعرف على كيفية حل المشاكل والاستفسارات المطروحة من خلال المواضيع الأتية:

- **تطبيقات ضريبة الدخل**
- **تطبيقات ضريبة العقار**
- **تطبيقات ضريبة العرصات**
- **تطبيقات غير محلولة**

الفصل الحادي عشر

تطبيقات عملية عن الضرائب في العراق

يتضمن هذا الفصل بعض التطبيقات العملية المحلولة وغير المحلولة عن الضرائب في العراق وخصوصا ضريبة الدخل وضريبة العقار وضريبة العرصات .

أولا: تطبيقات ضريبة الدخل

تمرين (1)

حضر إلى مكتب السيد حسين مدقق قانوني وخبير ضرائب ثلاثة مكلفين الأول عراقي والثاني سوري والثالث تايلندي وطلبوا منه ان يبين لهم هل يعدون مقيمين في العراق ام غير مقيمين فيه وما مقدار دخولهم الخاضعة للضريبة؟

وقدموا اليه البيانات الأتية فماذا سيكون جوابه ؟

- **الأول (عراقي):** عمل في الأردن للمدة من 2018/1/1 لغاية 2019/10/1 في التجارة وحقق أرباحا نتيجة لذلك وله دخل في العراق نتيجة لمشاركته في عمل تجاري مع إخوانه. وقد بلغت أرباحه في الأردن وحصته من المشاركة في العراق على النحو الاتي:-

المدة	مقدار أرباحه في الأردن	حصته من أرباح المشاركة في العراق
عن المدة المنتهية في 2018/12/31	1800000 دينار	1700000 دينار
عن المدة المنتهية في 2019/12/31	1200000 دينار	1900000 دينار

زار العراق للمدد :

2018/3/1 ولغاية 2018/4/1.

ومن 2018/8/1 لغاية 2018/9/1

ومن 2019/4/1 لغاية 2019/5/1

- **الثاني (سوري)** : عمل في العراق في شركة مقاولات قطاع خاص للمدة من 2019/10/1 لغاية 2020/10/1 براتب شهري 750000 ديناراً
- **الثالث(تايلندي):** عمل خبيراً في مصنع قطاع خاص تمتع بالإعفاء بموجب قانون الاستثمار الصناعي براتب شهري 1200000 دينار للمدة من 2019/11/1 لغاية 2020/4/1.

الحل :

(1) العراقي : في سنة 2018 أقام في العراق للمدد الآتية :

من 2018/3/1 لغاية 2018/4/1 ويساوي 1 شهر .

من 2018/8/1 لغاية 2018/9/1 ويساوي 1 شهر .

= المجموع 2 شهر

لذلك يعد غير مقيم ، إذ أن الدخل الخاضع للضريبة يمثل حصته من المشاركة مع إخوانه ومقداره 1700000 دينار أي دخله داخل العراق فقط .

في سنة 2020 أقام في العراق المدة:

من 2020/4/1 لغاية 2020/5/1 ويساوي 1 شهر

ومن 2020/10/1 لغاية 2020/12/31 ويساوي 3 شهر بعد رجوعه إلى العراق .

= المجموع 4 اشهر .

لذلك فانه يعد مقيماً في العراق لمدة 4 اشهر وان كانت غير متصلة ومن ثم فان دخله الخاضع للضريبة هو داخل العراق وخارج العراق ويساوي 1200000 + 1900000= 3100000 دينار .

(2) السوري : في سنة 2019 يعد مقيماً لأنه عربي مهما تكن مدة إقامته في العراق من 2019/10/1 لغاية 2019/12/31 ويساوي 3 شهر (750000×3= 2250000 دينار دخله الخاضع للضريبة).

في سنة 2020 يعد مقيماً للسبب أعلاه .

من 2020/1/1 لغاية 2020/10/1 =(9 اشهر)

750000× 9= 6750000 ديناراً دخله الخاضع للضريبة.

(3) التايلندي: في سنة 2019 يعد مقيماً بغض النظر عن مدة سكناه في العراق لأنه خبير يعمل في مشروع صناعي يتمتع بالإعفاء بموجب قانون التنمية الصناعية.

أما دخله الخاضع للضريبة فيحسب على النحو الاتي :

من 2019/11/1 لغاية 2019/12/31 ويساوي 2 شهر

1200000×2شهر = 2400000 دينار دخله الخاضع للضريبة.

في سنة 2020 يعد مقيم لنفس السبب أعلاه إضافة للمدة من 1/1/ لغاية 2020/4/1= 3 اشهر.

1200000×3 اشهر = 3600000 دينار دخله الخاضع للضريبة .

تمرين (2)

عراقي غادر إلى الكويت وسكن فيها من 2017/5/1 لغاية 2021/9/30 ثم عاد وسكن العراق. زار العراق للمدة من 2017/6/1 لغاية 2017/9/1 لديه مكتب تجاري في كل من بغداد والكويت وقد حقق له هذان المكتبان الأرباح الآتية : (المبالغ بالدنانير العراقية).

مكتب بغداد	مكتب الكويت	السنة
700000	800000	عن السنة المنتهية في 2017/12/31
900000	100000	عن السنة المنتهية في 2018/12/31
500000	700000	عن السنة المنتهية في 2019/12/31
400000	750000	عن السنة المنتهية في 2020/12/31
90000	150000	عن السنة المنتهية في 2021/12/31

المطلوب :هل يعد العراقي مقيماً أم غير مقيم في العراق كل من السنوات 2017 ، 2018 ، 2019 ، 2020 ، 2021 وما مقدار دخله الخاضع للضريبة عن كل سنة من تلك السنين ؟

الحل:

- في سنة 2017 سكن العراق للمدة من 2017/1/1 ولغاية سفره إلى الكويت في 2017/5/1 ويساوي 4 شهور يعد مقيم ولذلك يخضع دخله المتحقق في العراق وفي الكويت ويساوي :
  - 700000+ 800000 = 1500000 دينار
- في سنة 2018 يعد غير مقيم لأنه لم يزر العراق ولم يقم فيه خلال هذه السنة لذلك يخضع دخله المتحقق في العراق فقط للضريبة وقدره 900000 دينار.
- في سنة 2019 يعد غير مقيم لأنه لم يزر العراق ولم يقيم.
- في السنة التي نجم فيها الدخل لذلك يعد غير مقيم ويخضع دخله المتحقق في العراق فقط للضريبة وقدره (500000 دينار).
- في سنة 2020 يعد غير مقيم لأنه لم يزر العراق ولم يقيم في السنة التي نجم فيها الدخل لذلك يعد غير مقيم ويخضع المتحقق في العراق فقط للضريبة والبالغ 400000 دينار .
- في سنة 2021 عاد إلى العراق في 2021/9/30 لذلك سكن في العراق للمدة من :
- 2021/9/30 لغاية 2021/12/31 ويساوي(3 اشهر) لذلك يعد غير مقيم ويخضع دخله في العراق فقط للضريبة ومقداره 90000 دينار.

تمرين(3)

وضح هل يعد الأشخاص أدناه مقيمين أم غير مقيمين في العراق وما مقدار دخولهم الخاضعة للضريبة ؟

1- عراقي أعار خدماته إلى الجامعة الأردنية في عمان للمدة من 2017/7/1 لغاية 2019/6/1 براتب شهري يعادل 750000 دينار عراقي، علما بان دخله من رواتبه في الأردن خاضع لضريبة الدخل الأردنية.
2- سوري عمل في العراق مدرساً في جامعة البصرة للمدة من 2017/8/1 ولغاية 2019/7/1 براتب شهري 800000 دينار ومخصصات سكن 200000 ديناراً.
3- هولندي عمل لدى مقاول في القطاع الخاص للمدة من 2018/5/1 لغاية 2019/7/1 براتب شهري 900000 دينار.

الحل :

1- العراقي في سنة 2017 يعد غير مقيم لان دخله المتحقق في الأردن خاضع للضريبة الأردنية وكذلك لا يخضع ذلك الدخل إلى ضريبة الدخل العراقية لأنه غير مقيم .
   - في سنة 2018 يعد غير مقيم لان دخله المتحقق في الأردن خاضع للضريبة الأردنية ولا يخضع ذلك الدخل في العراق .
   - في سنة 2019 يعد غير مقيم لان دخله المتحقق في الأردن خاضع للضريبة الأردنية لا يخضع ذلك الدخل للضريبة في العراق.
1- سوري في السنوات 2017- 2018 - 2019 يعد مقيماً ولا يخضع دخوله للضريبة لأنه يعمل لدى قطاع حكومي بعقد.
2- هولندي
   - في سنة 2018 من 5/1/ لغاية 2018/12/31 ويساوي (8 شهور) يعد مقيم أما دخله الخاضع للضريبة هو 900000 × 8 شهر= 7200000 دينار.
   - في سنة 2019 من 1/1 ولغاية 2019/7/1 = 6 اشهر يعد مقيماً ودخله الخاضع للضريبة 900000 ×6 شهر = 5400000 دينار.

تمرين (4)

أ، ب، ج ثلاثة صينين عملوا في العراق للمدة من 2018/10/1 لغاية 2019/10/1 وكانت أعمالهم كما يلي:

أ- عمل بعمل تجاري (قطاع خاص) براتب شهري قدره 700000 ديناراً.

ب- عمل منظفاً في مشروع صناعي فردي يتمتع بالإعفاء بموجب قانون التنمية الصناعية براتب شهري 750000 دينار

ت- عمل خبيراً فنياً (كهربائي) في بناية جامعة القادسية براتب شهري مليون ديناراً.

المطلوب: تحديد هل أنهم مقيمون ام غير مقيمين في العراق ومقدار دخولهم الخاضعة للضريبة .

الحل :

أ- الشخص(أ)

- في سنة 2018 من 2018/10/1 ولغاية 2018/12/31 ويساوي 3 اشهر يعد غير مقيم في العراق 700000×3 شهر = 2100000 ديناراً لا يخضع دخله في هذا العام للضريبة .
- في سنة 2019 من 2019/1/1 ولغاية 2019/10/1 ويساوي 9 اشهر ويعد مقيماً 700000×9 أشهر= 6300000 دينار الدخل الخاضع للضريبة .

ب- الشخص(ب)

في سنة 2018 من 2018/10/1 لغاية 2018/12/31 ويساوي (3 اشهر) ويعد غير مقيم لأنه شخص غير فني على الرغم من أنه يعمل في مشروع صناعي يتمتع بالإعفاء بموجب قانون التنمية الصناعية .

750000× 3 شهر = 225000 ديناراً الدخل الخاضع للضريبة.

في سنة 2019 من 2019/1/1 ولغاية 2019/10/1 (9) أشهر يعد مقيماً

750000× 9 شهر= 675000 ديناراً الدخل الخاضع للضريبة.

جـ-الشخص (ج)

- في سنة 2018 مقيم لأنه يعمل لدى شخص معنوي ودخله معفي من الضريبة لأنه يعمل في دائرة حكومية هي جامعة القادسية .
- في سنة 2019 مقيم لأنه يعمل لدى شخص معنوي. دخله معفي من الضريبة لأنه يعمل في دائرة حكومية .

تمرين (5)

فيما يلي بيانات عن بعض العاملين من جنسيات مختلفة:

1- عامل عراقي يعمل في الإمارات للمدة من 2016/7/1 ولغاية 2017/11/1 براتب شهري يعادل 1000000 دينار عراقي ، زار العراق للمدة من 2017/5/1 ولغاية 2017/7/1.

2- عامل مصري يعمل في العراق سائقاً في المنشاة العامة لنقل الركاب للمدة من 2019/9/1 لغاية 2020/4/1 براتب شهري 600000 دينار .

3- عامل عراقي يعمل في تونس لدى شركة فرنسية للتنقيب عن النفط براتب شهري يعادل 900000 دينار عراقي للمدة من 2018/3/1 لغاية 2019/11/1. زار العراق للمدة من 2018/12/1 لغاية 2019/2/1 بفرض أنه لا يخضع للضريبة عن دخله في تونس.

4- مهندس ياباني عمل في شركة يابانية عملت بتنفيذ أحدى مشاريع التنمية في العراق منذ 2018/1/1 لغاية 2019/5/1 براتب يعادل 3000000 دينار عراقي .
5- مدرب برازيلي عمل مدرباً لفريق كرة القدم في نادي الشرطة للمدة من 2018/1/1 ولغاية 2019/9/1 براتب شهري يعادل 5000000 دينار عراقي.
6- ممرضة هندية عملت في مستشفى الحلة (قطاع خاص) في بابل للمدة من 2019/1/1 لغاية 2020/7/1 براتب شهري يعادل 800000 دينار عراقي.

المطلوب :وضح هل يعد الأشخاص المذكورين أعلاه مقيمين ام غير مقيمين في العراق .

الحل :

1. العامل العراقي

أقام في العراق من 2016/1/1 لغاية 2016/7/1 وتساوي 6 اشهر يعد مقيماً. في سنة 2017 زار العراق للمدة من 2017/5/1 لغاية 2017/7/1 لمدة 2 شهرين يعد غير مقيم لان جميع شروط الإقامة لا تنطبق عليه في هذه السنة .

2. العامل المصري
   - في سنة 2019 يعد مقيماً لأنه يعمل لدى شخص معنوي (دائرة حكومية).
   - في سنة 2020 يعد مقيماً لأنه يعمل لدى شخص معنوي (دائرة حكومية) سنة 2020 يعد مقيماً لأنه يعمل لدى شخص معنوي.
3. العامل العراقي

على الرغم من أنه يعمل في تونس لدى شخص معنوي ولكن لم تعار خدماته الى ذلك الشخص المعنوي لذلك يعتمد في تقرير هل هم مقيم ام غير مقيم العراق على مدة إقامته في العراق.

- سنة 2018 أقام في العراق من 2018/1/1 لغاية 2018/3/1 ويساوي 2 شهر وذلك يعد مقيم ، عاد سنة 2019 من 2019/11/1 إلى 2019/12/31 لمدة 2 شهر يعد غير مقيم.

4. المهندس الياباني

في سنة 2018، 2019 يعد مقيماً لأنه عمل في العراق لدى شخص معنوي.

5. المدرب البرازيلي

في سنة 2018 و 2019 و 2020 يعد مقيماً لأنه عمل في العراق لدى شخص معنوي .

6. الممرضة الهندية
   - في سنة 2019 أقامت في العراق من 2019/1/1 لغاية 2019/12/31 ويساوي 12 شهرا ويخضع دخلها سنة 2019 والبالغ = 12 شهر ×800000 =9600000 (دخلها الخاضع سنة 2019)
   - سنة 2020 أقامت في العراق من 2020/1/1 ولغاية 2020/7/1 ويساوي 6 اشهر وتعد مقيمة في سنة 2020 ويكون دخلها البالغ = 6×800000 = 4800000 دينار خاضعا للضريبة في عام 2020.

تمرين (6)

قدم السيد حسن إقراره الضريبي في 2020/4/15 عن نشاطه في قطاع الأعمال الخاضع للضريبة وقد بلغ إجمالي ربحه في السنة المنتهية في 2019/12/31 (54700000) دينار وقد طالب بتنزيل المبالغ الآتية من أجمالي ربحه الخاضع للضريبة.

1- 3800000 دينار القسط السنوي للتامين على أثاث وموجودات منزله ضد الحريق والسرقة والمؤمن عليه لدى شركة التامين الوطنية.
2- 450000 دينار دين يستحق في سنة 2018 عن بيع بضاعة لم يستطع تحصيلها لإفلاس المدين .
3- 1400000 دينار أجور عملية جراحية لزوجته في مستشفى أهلي (خاص) .
4- 150000 دينار راتب شهري لعامل يعمل في محله ابتداء من 2019/2/1
5- 900000 دينار تبرع بها إلى الفقراء في دار رعاية الأيتام.
6- 180000 دينار راتب شهري للحارس الذي يقوم بحراسة منزله.

المطلوب :

1) بيان أي من النفقات أعلاه يمكن تنزيلها مع بيان السبب.
2) حساب مقدار دخل المكلف الخاضع للضريبة عن السنة التقديرية 2020.

الحل:

- النفقات المشمولة وغير المشمولة بالتنزيل.

الفقرة	البيان	مبلغ التنزيل (دينار)	السبب
1	قسط تأمين أثاث داره	1000000	يسمح بتنزيل الحد الأعلى لأقساط التامين الأخرى (التي ليس لها علاقة بإنتاج الدخل) بشرط ان تكون مدفوعة ويكون التامين لدى شركة تامين عراقية .
2	دين معدوم	450000	له الحق بالمطالبة بتنزيل الدين المعدوم بأية سنة تقديرية بعد استحقاق الدين طالما يثبت للسلطة المالية بوثائق مقبولة عدم إمكانية استحصال دينه .
3	أجور عملية جراحية لزوجته	----	لا يجوز تنزيلها لأنها نفقات شخصية لا علاقة لها بإنتاج الدخل
4	راتب عامل يعمل في محله	1350000	150000×11= 1350000 دينار الراتب السنوي ابتدأ من 2/1
5	تبرع إلى دار رعاية الأيتام	900000	يسمح بتنزيلها طالما ان الجهة المتبرع لها دائرة حكومية بشرط ان تكون مصروفة .
6	راتب حارس في منزله	-----	لا يجوز تنزيلها لأنها نفقات شخصية لا علاقة لها بإنتاج الدخل
	المجموع	3700000	دينار مجموع التنزيلات

- 5470000 – 3700000 = 51000000 دينار الدخل الخاضع للضريبة .

تمرين (7)

أرفقت شركة محمد التجارية بإقرارها الضريبي للسنة التقديرية 2020 الحسابات الختامية والميزانية العمومية وقد ظهر حساب الأرباح والخسائر على النحو التالي:

حساب الأرباح والخسائر عن السنة المنتهية في 2019/12/31

المبلغ	البيـــــــان	المبلغ	البيـــــــان
3600000	رواتب وأجور	17500000	مجمل الربح
190000	فوائد قرض مستحقة		
150000	ديون معدومة		

135000	مخصص ديون مشكوك فيها		
170000	مخصص انخفاض قيمة اسهم وسندات		
2500000	قسط اندثار مبنى الشركة بمعدل 5%		
125000	قسط اندثار سيارة بمعدل 20%		
80000	قسط اندثار الأثاث بمعدل 16%		
145000	خسائر بيع اسهم		
780000	مصروفات عمومية		
75000	خصم مسموح به		
305000	مصاريف بيع وتوزيع		
9245000	صافي الربح		
17500000			17500000

وبعد التدقيق تبين ما يأتي :

1. ان محاسب الشركة قد احتسب ضمن بند الرواتب والأجور راتب مدير الشركة وقدره 125000 دينار شهرياً ومخصصات سكن مقدارها 15000 دينار شهرياً.
2. ان محاسب الشركة قد احتسب اندثار المبنى على أساس الكلفة الجارية علما ان الكلفة التاريخية للمبنى المسجل في الدفاتر هو 4 مليون دينار.
3. ان الحد الأعلى لنسب اندثار السيارات هو 15% والأثاث هو 8%.

المطلوب :

1. بيان التنزيلات المسموح بتنزيلها من إجمالي ربح الشركة ومقدارها .
2. عمل حساب أرباح وخسائر معدل لأغراض ضريبة الدخل.

الحل:

1- التنزيلات المسموح بها

(1) 125000 + 25000 = 150000 دينار الراتب الشهري + مخصصات السكن.

150000×12= 1800000 دينار الراتب السنوي + مخصصات السكن الذي قام المحاسب بتنزيله بينما الحد الأعلى الذي سمح به القانون لراتب ومخصصات وإكراميات مدير الشركة المحدودة هو 15000 دينار سنوياً فقط ، لذلك ان مبلغ 1725000 دينار (1800000 – 75000) لا يسمح بتنزيلها .

(2) لا يجوز احتساب الاندثار على أساس الكلفة الجارية وإنما يجب احتسابه بموجب القانون ونظام الاندثار على أساس الكلفة التاريخية لذلك يكون مقدار الاندثار واجب التنزيل كما يلي:

- 20000000 × 5% = 1000000 دينار قسط اندثار المبنى المسموح بتنزيله لذلك تصبح 1500000 دينار (2500000 – 1000000) غير مسموح بتنزيلها.
- الحد الأعلى لاندثار السيارة هو 15% بينما احتسب المحاسب نسبة 20% لذلك فان قسط اندثار السيارة المسموح بتنزيلها هو 93750 دينار (125000× 20/15) ، لذلك فان مبلغ 31250 دينار (125000 – 93750) لا يجوز تنزيله كذلك الأثاث فان قسط الاندثار المسموح بتنزيله هو 80000 × 16/8 = 40000) لا يجوز تنزيله.

(3) لا يسمح بتنزيل فوائد القرض لأنها مستحقة لان القانون اشترط فيها ان تكون مدفوعة .
(4) لا يجوز تنزيل مخصص ديون مشكوك فيها وكذلك لا يجوز تنزيل مخصص انخفاض قيمة أوراق مالية لان القانون لم يسمح بتنزيل المخصصات لأنها مصروفات محتملة وغير حقيقية.
(5) لا يجوز تنزيل خسارة بيع اسهم لأنها خسارة رأسمالية لأموال منقولة .

2- حساب أرباح وخسائر معدل لأغراض ضريبة الدخل عن السنة المنتهية في 2019/12/31(المبالغ بالدنانير)

المبلغ	البيـــــــان	المبلغ	البيـــــــان
1875000	رواتب وأجور	17500000	مجمل الربح
150000	ديون معدومة		
1000000	قسط اندثار مبنى الشركة بمعدل 5%		
93750	قسط اندثار السيارات بمعدل 15%		
40000	قسط اندثار الأثاث بمعدل 8%		
780000	مصروفات عمومية		
75000	خصم مسموح به		
305000	مصاريف بيع وتوزيع		
13181250	صافي الربح		
17500000			17500000

تمرين (8)

قدمت شركة الهدى التجارية المساهمة إقرارها الضريبي لسنة 2020 وأرفقت به الحسابات الختامية عن السنة المنتهية في 2019/12/31 وقد ظهر حساب الأرباح والخسائر على النحو الاتي :-

حـ/ أ.خ عن السنة المنتهية في 2019/12/31(المبالغ بالدنانير)

المبلغ	البيـــــــان	المبلغ	البيـــــــان
1875000	رواتب وأجور	46250000	مجمل الربح
240000	إيجارات		
175000	ديون معدومة		
150000	مخصص ديون مشكوك فيها		
35000	اندثار الأثاث بمعدل 5%		
400000	مصاريف الإعلان		
925000	ضرائب ورسوم		
3650000	مصاريف عمومية		
225000	قسط تامين على البضاعة في المخازن		
250000	تبرعات		
19290000	صافي الربح		
46250000			46250000

وعند تدقيق الحسابات وجد ما يأتي :

1- أن الشركة احتسبت راتباً شهرياً قدره 200000 دينار لمدير الشركة.

2- ان مصاريف الإعلان قد دفعت في 2019/10/1 على أن تستغرق الحملة الإعلانية في التلفزيون مدة 6 اشهر.
3- الحد الأعلى لاندثار الأثاث حسب نظام الاندثار هو 8%
4- أن 140000 دينار من الرسوم مستحقة وغير مدفوعة.
5- ان 60000 دينار من التبرعات قد صرفت لفقراء المنطقة التي يقع فيها مقر الشركة.
6- ضمن المصاريف العمومية سجل محاسب الشركة المبالغ الآتية:

أ- 425000 دينار مصروفات سفر موظفي الشركة للمحافظات لمتابعة أعمال الشركة منها 110000 دينار من دون مستندات ثبوتية

ب- 1300000 دينار هدايا عينية من السلع التي تتاجر بها الشركة إلى العاملين قدرت قيمها بسعر البيع الذي يزيد على كلفتها بمقدار 30%.

ج- 850000 دينار ديكورات للمعرض الرئيس للشركة علما ان نسبة اندثارها 33%

المطلوب :

1- بيان المصروفات المسموح بتنزيلها ومقدارها.
2- عمل حساب أرباح وخسائر معدل بموجب متطلبات قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 وتعديلاته وحساب مقدار الدخل الخاضع للضريبة.

الحل :

1- المصروفات المسموح بتنزيلها

(1) يسمح بتنزيل رواتب ومخصصات وإكراميات مدير الشركة المساهمة لأنه لا يوجد تحديد للمبلغ الواجب التنزيل في القانون لذلك يسمح بتنزيل بند الرواتب والأجور الظاهر في حـ / الأرباح والخسائر طالما لا يجوز الاعتراض عليه بعد تدقيقه.

(2) يسمح بتنزيل الإيجارات بموجب القانون طالما تبرز الشركة عقد الإيجار.

(3) يسمح بتنزيل الديون المعدومة طالما ان السلطات الضريبية قد اقتنعت بإعدامها بموجب مستندات ثبوتية.

(4) لا يسمح بتنزيل الديون المشكوك فيها لأنها نفقات محتملة.

(5) يسمح بتنزيل مبلغ الاندثار للأثاث طالما أن قسط الاندثار في حدود النسبة المنصوص عليها في نظام الاندثار.

(6) يسمح بتنزيل ما يخص السنة 2019 في مصروفات الإعلان من 2019/10/1 ولغاية 2019/12/31 أي 3 اشهر وتساوي 400000 × 3 اشهر /6 اشهر = 200000 دينار مصروفات الإعلان التي تخص السنة 2019 أما الباقي فتعد مدفوعة مقدمةً ولا يجوز تنزيلها لأنها تخص السنة 2020.

(7) لا يسمح بتنزيل 140000 دينار من الرسوم لأنها مستحقة.

(8) لا يسمح بتنزيل 60000 دينار من التبرعات لأنها صرفت لغير الجهات المنصوص عليها في القانون.

(9) يسمح بتنزيل قسط التامين على البضاعة في مخازن الشركة لأنها مصروفات تعلق بنشاط الشركة.

(10) لا يسمح بتنزيل 110000 دينار من مصروفات السفر لأنها من دون مستندات.

(11) يسمح بتنزيل مبالغ الهدايا إلى العاملين بسعر الكلفة لذلك يسمح بتنزيل مبلغ 100000×130/100= 1000000 دينار كلفة البضاعة المهداة بشرطة أن تضاف قيمة الهدية لكل عامل إلى راتبه ومخصصاته لأنها تعد بمثابة مكافاة من الشركة وتفرض الضريبة على مجموع راتب ومخصصات ومكافاة الموظف والعامل في الشركة .

(12) لا يسمح بتنزيل 850000 دينار قيمة ديكورات المعرض لأنها مصروفات رأسمالية ويسمح بتنزيل اندثارها فقط والذي هو بموجب نظام الاندثار بنسبة 33% من مقدارها أي 850000×100/33= 280500 دينار قسط اندثار ديكورات المحل.

2- حساب الأرباح والخسائر المعدل لأغراض ضريبة الدخل عن السنة المنتهية في 2019/12/31 المبالغ بالدنانير

المبلغ	البيـــــــان	المبلغ	البيـــــــان
18750000	رواتب وأجور	46250000	مجمل الربح
2400000	إيجار		
175000	ديون معدومة		
35000	اندثار الأثاث بمعدل 5%		
200000	مصاريف الإعلان		
785000	ضرائب ورسوم		
2670500	مصاريف عمومية		
225000	قسط تأمين على البضاعة في مخازن الشركة		
190000	تبرعات		
20819500	صافي الربح الخاضع للضريبة		
46250000			46250000

تمرين (9)

يمتلك السيد كامل محلاً للصناعات الكهربائية ومحلاً للتجارة العامة وكانت نتيجة أعماله التجارية كالاتي :

السنة المالية	مصدر صناعي	مصدر تجاري
2016	(2.000.000) خسارة	1.000.000 أرباح
2017	(1.000.000) خسارة	800.000 أرباح
2018	1.200.000 أرباح	500.000 أرباح
2019	1500.000 أرباح	400.000 أرباح

المطلوب : تحديد دخل المكلف الخاضع للضريبة لكل سنة تقديرية .

الحل :

السنة التقديرية	تدوير الخسائر	الدخل الخاضع للضريبة
2016	(2.000.000) خسارة الصناعات الكهربائية لسنة 2016 1.000.000 – أرباح التجارة العامة لسنة 2016 (1.000.000) رصيد خسارة الصناعات الكهربائية لسنة 2016	لا يوجد

2017	(1.000.000) خسارة الصناعات الكهربائية لسنة 2017 800.000 أرباح التجارة العامة لسنة 2017 (200.000) رصيد خسارة لسنة 2017 (1) (1.000.000) رصيد خسارة مدورة لسنة 2016	لا يوجد
2018	(2) 1.000.000 الخسارة المدورة لسنة 2016 600.000 أرباح الصناعات الكهربائية لسنة 2018	+600.000 =500.000 1.100.000
2019	(400.000) رصيد الخسارة المدورة لسنة 2016 (200.000) رصيد الخسارة المدورة لسنة 2017	
2020	750.000 نصف أرباح الصناعات الكهربائية لسنة 2019 (400.000) رصيد خسارة مدورة لسنة 2016 (200.000) رصيد الخسارة المدورة لسنة 2017	+150.000 +750.000 = 400.000 1.300.000
	150.000 الباقي 2/1 الأرباح يخضع للضريبة	

ملاحظة : في حالة وجود اكثر من خسارة مدورة دائما يعالج الأقدم ثم الذي تليها.

تمرين (10)

يمتلك احد المكلفين ثلاثة مصادر للدخل الخاضع للضريبة هي أ ، ب ، ج وكانت نتيجة أعماله كالاتي :

السنة المالية	أ	ب	ج
2016	(1500.000)	600.000	400.000
2017	400000	350.000	(250000)
2018	300000	500.000	600.000
2019	600000	(300000)	700.000

المطلوب: احتساب الدخل الخاضع للضريبة للسنوات التقديرية 2017-2020

السنة التقديرية	تدوير الخسائر	الدخل الخاضع للضريبة
2017	(1500000) خسارة (ا) لسنة 2016 600000 أرباح ب لسنة 2016 400000 أرباح ج لسنة 2016	
2018	350000 أرباح (ب) لسنة 2017 250000 خسارة (ج) لسنة 2017 400000 الباقي من الأرباح تخضع للضريبة (1) 500000 خسارة مدورة (ا) لسنة 2016 200000(2/1) أرباح (أ) لسنة 2017 300000	400000 200000 600000
2019	(2) (300000) خسارة للمصدر (أ) لسنة 2019 150000 – (–) أرباح (أ) لسنة 2018 150000 رصيد الخسارة المدورة للمصدر أ	150000 500000 600000 1250000

2020	700000 أرباح (ج) لسنة 2018 300000 خسارة ب لسنة 2018 400000 الباقي يخضع للضريبة (150000) خسارة مدورة للمصدر(أ) (150000)– ما يعادل الخسارة المدورة من (2/1) الأرباح المصدر (أ) لسنة 2018	400000 450000 850000

تمرين (11)

فيما يأتي نتائج الأعمال التجارية للمكلف السيد فائز (المبالغ بالدنانير)

السنة	نتائج أعمال تجارية
2014	(640000) خسارة
2015	2400000 ربح
2016	400000 ربح
2017	480000 ربح
2018	600000 ربح
2019	(720000) خسارة

المطلوب : بيان كيفية تنزيل الخسارة ومقدار الدخل الخاضع للضريبة للسنوات المذكورة أعلاه.

الحل:

السنة التقديرية	نتائج الأعمال التجارية	التنزيلات	الدخل الخاضع للضريبة	الخسارة المدورة
2015	(640000) خسارة	----	----	(640000)
2016	240000 ربح	120000	120000	(520000)
2017	400000 ربح	200000	200000	(320000)
2018	480000 ربح	240000	240000	(80000)
2019	600000 ربح	80000	520000	-
2020	(720000) خسارة	-	-	(720000)

تمرين (12)

يمتلك السيد حسين مصنعاً للألبان ومكتباً للمقاولات وفيما يأتي نتائج أعماله خلال السنوات الآتية:

السنة الناجم فيها الدخل	نتائج الأعمال	
	المصنع	مكتب المقاولات
2013	100000 ربح	(325000) خسارة
2014	80000 ربح	110000 ربح
2015	(35000) خسارة	(50000) خسارة
2016	25000 ربح	75000 ربح
2017	40000 ربح	85000 ربح
2018	70000 ربح	110000 ربح
2019	72500 ربح	120000 ربح

المطلوب : بيان كيفية تنزيل الخسارة ومقدار الدخل الخاضع للضريبة للسنوات المذكور أعلاه .

الحل :

السنة التقديرية	نتائج الاعمال		التنزيلات		الدخل الخاضع للضريبة	الخسارة المدورة	
	المصنع	المكتب	المصنع	المكتب		المصنع	المكتب
2014	100000	(325000)	-----	-----	-----	-----	(225000)
2015	80000	110000	-----	55000	135000	-----	(170000)
2016	(35000)	(50000)	-----	-----	-----	(35000)	(220000)
2017	25000	75000	12500	375000	50000	(22500)	(182500)
2018	40000	85000	20000	42500	32500	(2500)	(140000)
2019	70000	110000	2500	55000	122500	-----	(85000)
2020	72500	120000	-----	85000	107500	-----	-----

تمرين (13)

فيما يلي نتائج أعمال احد المكلفين الذي لديه ثلاثة مصادر للدخل الخاضع للضريبة أ، ب ، ج لفترة من 2013 – 2019.

السنة المالية	نتائج الأعمال		
	أ	ب	ج
2013	200000 ربح	160000 ربح	240000 ربح
2014	(80000) خسارة	(120000) خسارة	200000 ربح
2015	(180000) خسارة	(260000) خسارة	(160000) خسارة
2016	240000 ربح	200000 ربح	120000 ربح
2017	280000 ربح	120000 ربح	(1000000) خسارة
2018	300000 ربح	260000 ربح	140000 ربح
2019	340000 ربح	360000 ربح	220000 ربح

المطلوب : بيان كيفية تنزيل الخسارة ومقدار الدخل الخاضع للضريبة للسنوات المذكورة أعلاه .

الحل:

السنة التقديرية	نتائج الاعمال			التنزيلات			الدخل الخاضع للضريبة	الخسارة المدورة		
	أ	ب	ج	أ	ب	ج		أ	ب	ج
2013	200000	160000	240000	----	----	----	600000	----	----	----
2014	(80000)	(120000)	200000	----	----	----	----	----	----	----
2015	(180000)	(260000)	(160000)	----	----	----	----	(180000)	(260000)	(160000)
2016	240000	200000	1200000	120000	100000	60000	380000	(60000)	(160000)	(100000)
2017	280000	120000	(1000000)	----	----	----	----	(60000)	(160000)	(70000)
2018	300000	260000	140000	60000	130000	70000	440000	-	(30000)	(610000)
2019	340000	360000	220000	----	30000	110000	780000	-	----	----

ثانيا: تطبيقات ضريبة العقار

تمرين (14)

يمتلك السيد احمد البعاج خلال السنة 2020 العقارات الآتية:

1. دار يسكنها مع عائلته في مدينة الديوانية بدل إيجارها المقدر(1900000) دينار سنوياً.
2. دار في مدينة النجف الأشرف يسكنها احد إخوانه المتقاعد مجاناً بدل إيجاره المقدر(700000) دينار سنوياً .
3. عمارة في مدينة كربلاء تتكون من(9) محلات تجارية مؤجرة ببدل إيجار سنوي مقداره (700000) دينار لكل محل تجاري و 7 شقق متساوية المساحة أربعة منها مؤجرة بإيجار سنوي قدره (4000000) دينار لكل شقة والخامسة يسكنها ابنه المتزوج والسادسة تسكن فيها ابنته والسابعة يتخذها السيد احمد البعاج مكتباً تجارياً له ، وقد بلغت مصاريف الصيانة والاندثار على العمارة (7500000) دينار .

المطلوب : تحديد مقدار ضريبة العقار المستحقة على المكلف السيد احمد البعاج للسنة 2020.

الحل :

الفقرة	البيان	جزئي	كلي
1	دار السكن في مدينة الديوانية معفاة من الضريبة		معفاة من الضريبة
2	دار في مدينة النجف الأشرف تخضع للضريبة لعدم وجود نص قانوني على إعفائها	تخضع لضريبة	700000
3	عمارة في مدينة كربلاء: إيجار المحلات 9×700000 إيجار 4 شقق 4×4000000 شقة يتخذها مكتباً تجارياً معفاة والشقتان اللتان يسكنهما ابنه وابنته معفاة من الضريبة	6300000 16000000 ---- ----	223000000
	إجمالي إيراداته السنوية الخاضعة للضريبة		23000000
	يطرح 10% صيانة واندثار		2300000
	صافي الإيرادات الخاضعة للضريبة		20700000

ضريبة العقار 20700000×10% = 2070000 دينار ضريبة العقار.

تمرين (15)

يمتلك السيد حسن العامري مكلف عراقي عدة عقارات في مدينة الديوانية وفيما يلي البيانات الخاصة بإيراداتها ومصروفاتها خلال سنة 2020م.

1. دار مخصص لسكن عائلته إيجارها المقدر(1500000)دينار سنوياً وبلغت مصاريف الصيانة والترميم خلال السنة (700000) دينار، و(400000) دينار قسط تامين ضد الحريق والسرقة.
2. دار مخصص لسكن والديه تقدر القيمة الإيجارية السنوية (700000) دينار علما انهما لا يملكان أي دار او شقة .

3. دار مؤجرة لاحد أقاربه بإيجار شهري قدره(150000) دينار شهرياً وقد قدرت الهيئة العامة للضرائب القيمة الايجارية بمبلغ (189000) دينار شهرياً.
4. عمارة سكنية مؤجرة للغير وقد بلغ إجمالي الدخل في هذه العمارة (7500000) دينار سنوياً وبلغت مصاريف الصيانة والاندثار والتامين(775000) دينار علما أنها تتكون من ثلاثة محلات ببدل إيجار لكل واحد منها قدره (2500000) دينار.
5. مبنى مخصص لأغراض زراعية مختلفة من بينها إسكان القائمين بالزراعة لديه وبلغت المصاريف على هذا العقار(700000) دينار .
6- شقة في حي العروبة متبرع بمنافعها الى مديرة تربية الديوانية ومشغولة كروضة أطفال بدل إيجارها (3000000) دينار سنوياً .

المطلوب : احتساب مقدار ضريبة العقار المستحقة على المكلف السيد حسن العامري للسنة 2020.

الحل :

الفقرة	البيان	جزئي
1	دار سكن المكلف معفاة من الضريبة (معفاة)	----
2	دار مخصصة لسكن والديه معفاة	----
3	دار مؤجرة لاحد أقارب (189000×12شهر) = 2268000 دينار	2268000
4	عمارة سكنية مؤجرة	7500000
5	مبنى مخصص لأغراض زراعية مختلفة (معفاة)	----
6	شقة في حي العروبة متبرع بمنفعتها لمديرية التربية (معفية)	----
	مجموع الإيرادات	9768000
	تنزيل 10% صيانة واندثار	976800
	الإيراد الخاضع للضريبة	8791200
	10% ضريبة العقار	879120 دينار ضريبة العقار

ثالثا: تطبيقات ضريبة العرصات

تمرين (16)

يمتلك شخص العرصات الآتية :

1. عرصة في الديوانية تملكها في سنة 2010 مساحتها (700م^2) قدر سعر المتر المربع الواحد بمبلغ (100000) دينار.
2. عرصة في النجف تملكها في سنة 2012 مساحتها (600 م^2) قدر سعر المتر الواحد بمبلغ (700000) دينار.
3. عرصة في السماوة تملكها في سنة 2011 مساحتها (500م^2) قدر سعر المتر الواحد بمبلغ (65000) دينار.
4. عرصة في الكوت تملكها في سنة 2012 مساحتها (700م^2) قدر سعر المتر المربع بمبلغ (160000) دينار.
5. عرصة في بغداد تملكها منذ سنة 2006 مساحتها (600م^2) سعر المتر المربع الواحد بمبلغ (200000) دينار .

المطلوب : احتساب ضريبة العرصات المستحقة على المكلف لسنة 2020.

الحل :

العرصة	المساحة	سعر م^2	قيمة العرصة	قيمة العرصات الخاضعة للضريبة
الديوانية	700م^2	100000	70000000	70000000
النجف	600م^2	700000	420000000	تعفى لكبر قيمتها
السماوة	500م^2	65000	32500000	32500000
الكوت	700م^2	160000	112000000	112000000
بغداد	600م^2	200000	120000000	تعفى لمرور15 سنة
				214500000
ضريبة العرصات2% (214500000 ×2%)				4290000 دينار

تمرين (17)

بتاريخ 2008/7/1 تملك شخص عرصة مساحتها (600 م^2) في مدينة الكوت وبتاريخ 2005/1/1 تملك عرصة ثانية في مدينة العمارة مساحتها (650 م^2) وقدر سعر المربع الواحد للعرصة الأولى بمبلغ(280000) دينار وللعرصة الثانية بمبلغ (129000) دينار.

المطلوب : احتساب ضريبة العرصات التي يتحملها هذا المكلف عن عام 2020.

الحل:

العرصة	المساحة	سعر م2	القيمة العمومية للعرصة	قيمة العرصات الخاضعة للضريبة
الكوت 2008/7/1	600م^2	280000	168000000	تعفى لكبر قيمتها
العمارة 2009/1/1	650م^2	129000	83850000	83850000
ضريبة العرصات2% 83850000 × 2%				1677000

تمرين (18)

تملك شخص العرصات الآتية :

1. عرصة في مدينة بغداد منذ 1994/2/15 مساحتها 650 م^2
2. عرصة في مدينة الديوانية مساحتها 300م^2 منذ 2011/1/10
3. عرصة في مدينة كربلاء منذ 2010/1/20 مساحتها 260م^2
4. عرصة في الكوفة منذ 2009/3/1 مساحتها 400م^2

فاذا علمت ان تقدير أسعار العرصات كان كما يلي :

- بغداد 300000 دينار للمتر المربع الواحد .
- الديوانية 80000 دينار للمتر المربع الواحد
- كربلاء 70000 دينار للمتر المربع الواحد .
- الكوفة 600000 دينار للمتر المربع الواحد .

المطلوب : احتساب ضريبة العرصات المستحقة على هذا الشخص عن السنة 2020.

الحل:

العرصة	المساحة	سعر م^2	قيمة العرصة	قيمة العرصات الخاضعة للضريبة	الملاحظات
بغداد 1994/1/1	650م^2	300000	195000000	----	تعفى لمرور 15سنة
الديوانية 2011/1/10	300م^2	80000	24000000	24000000	----
كربلاء 2010/1/20	260م^2	70000	18200000	18200000	----
الكوفة 2009/3/1	400م^2	600000	240000000	----	تعفى لان قيمتها اعلى
المجموع				42200000	
ضريبة العرصات2%(42200000×2%)				844000	

تطبيق - شامل(19)

فيما يلي البيانات المتعلقة بأحد المكلفين الساكنين في مدينة بغداد:

1. يمتلك ثلاث مقاولات خلال السنة المالية 2006 حقق ربحاً صافياً منها مقداره (80000000) دينار.
2. يمتلك محل تجاري لبيع المواد الإنشائية حقق منه ربحاً صافياً مقداره (20000000) دينار خلال السنة المذكورة .
3. يمتلك عمارة في شارع فلسطين مكونة من (3) طوابق متساوية المساحة، يسكن هو وعائلته في طابق منها والبقية مؤجرة بإيجار سنوي مقداره (1500000) دينار لكل طابق.
4. يمتلك عمارة في شارع السلام مؤجرة إلى أحدى الدوائر الرسمية ببدل إيجار سنوي مقداره (2000000) دينار ، وقد باع العمارة في 2011/4/1 وقدرت قيمة العمارة من قبل لجنة التقدير بتاريخ البيع بمبلغ(500000000) دينار.
5. يمتلك عرصتين الأولى في المنصور مساحته(1000م^2) والثانية في العامرية مساحتها(300 م^2) وسعر المتر المربع الواحد للعرصة الأولى بمبلغ (300000) دينار وللثانية بمبلغ (100000) دينار .

فاذا علمت بأنه متزوج وزوجته ربة بيت ولديه(4) أولاد اقل من 18 سنة.

المطلوب : احتساب كافة الضرائب المستحقة على المكلف عن السنة 2020.

الحل :

(أولا): احتساب ضريبة الدخل

1. احتساب ضريبة الدخل المستحقة على أرباح المقاولات والمحل التجاري

دينار	دينار	البيان
	80000000	صافي أرباح المقاولات
	20000000	صافي أرباح محل المواد الإنشائية
	100000000	إجمالي صافي الدخل الخاضع للضريبة
	10600000	السماح القانوني(5000000 + 4000000 + 1600000)

	89400000	صافي الدخل الخاضع للضريبة كما يلي :

500000	×	%3	15000 دينار
500000	×	%5	25000 دينار
1000000	×	%10	100000 دينار
87400000	×	%15	13110000 دينار
89400000			13250000 دينار

2. احتساب ضريبة الدخل المستحقة على بيع عمارة السلام

500000000	دينار القيمة المقدرة للعمارة
(20000000)	دينار الإعفاء المقرر
480000000	دينار المبلغ الخاضع للضريبة كما يلي :

30000000	%3	900000 دينار
30000000	%4	1200000 دينار
30000000	%5	1500000 دينار
390000000	%6	23400000 دينار
480000000		27000000 دينار

(ثانياً):احتساب ضريبة العقار

ت	البيان	المبلغ	الملاحظات
1	عمارة في شارع فلسطين 2×1500000	3000000	
2	عمارة في شارع السلام من 2011/1/1	500000	2000000× 12/3 = 500000 دينار
	اجمالي المبلغ الخاضع للضريبة	3500000	
	10% تنزيل صيانة واندثار	350000	
	صافي المبلغ الخاضع للضريبة	3150000	
	10% ضريبة عقار(3150000× 2%)	315000	

(ثالثاً) : احتساب ضريبة العرصات

العرصة	المساحة	سعر م^2/دينار	قيمة العمومية للعرصة	قيمة العرصات الخاضعة للضريبة	الملاحظات
المنصور	1000م^2	300000	300000000	60000000	تعفى 800م^2 والخاضعة للضريبة

					200م^2
العامرية	300م^2	100000	30000000	30000000	
المجموع				90000000	
ضريبة العرصات 2% (90000000 × 2%)					1800000 دينار

رابعا: تطبيقات غير محلولة

تمرين (1) : السيد حسن عراقي مقيم في العراق يسكن في لبنان وفيما يلي العقارات التي يمتلكها وكيفية استغلالها :

1. يملك شقتين في لبنان الأولى يسكنا والثانية مؤجرة بإيجار سنوي بالدينار العراقي(500000) دينار .
2. يملك دار في مدينة الديوانية تسكنها عائلته غادرت العراق الى لبنان وقام بتأجيرها الى أحدى الملحقيات الثقافية في العراق اعتباراً من 2019/7/1 بإيجار سنوي مقداره (12000000) دينار .
3. عمارة سكنية في مدينة الديوانية انتهى من إنشائها في 2020/4/1 تتكون من عشرة شقق مؤجرة منذ ذلك التاريخ بإيجار شهري مقداره (500000) دينار . وبتاريخ 2020/7/1 أخليت الشقة الثامنة من العمارة وقام بتأخيرها مرة ثانية بتاريخ 2020/8/1 ببدل إيجار شهري قدره (750000) دينار .
4. دار في حي الجامعة مدينة الديوانية مؤجرة بإيجار شهري مقداره (700000) دينار إخلائها بتاريخ 2020/6/1 وقام بإجراء صيانة عليها وانفق مبلغاً مقداره (900000) دينار وطالب بخصمه من إيرادات عام 2020 وبتاريخ 2020/1/1 قام بتأجيرها مرة ثانية ببدل إيجار شهري مقداره(950000) دينار شهرياً .

المطلوب : احتساب ضريبة العقار المستحقة على المكلف لسنة 2020.

تمرين (2) : يمتلك السيد علي الموسوي العقارات الآتية :

1. عمارة في شارع ام الخيل مناصفة مع أخيه تتكون من (9) شقق وشغل كل من الأخوين شقة سكنية فيها وقد بلغت القيمة الايجارية السنوية للشقة الواحدة (1750000) دينار .
2. عمارة في حي الجزائر مكونة من(7) شقق يسكن والد المكلف في احدى الشقق كما يسكن ابنه في شقة ثانية والباقي مؤجرة للغير ببدل إيجار شهري مقداره(250000) دينار شهرياً .
3. سوق في حي رمضان يتكون من(8) محلات تجارية يشغل المكلف واحدة منها لمزاولة أنشطته التجارية والباقي مؤجرة بإيجار شهري مقداره(650000) دينار لكل محل تجاري شهرياً .
4. يمتلك قطعة ارض سكنية في حي الغدير مساحتها 400م^2 وبتاريخ 2020/3/31 اكمل بناء دار عليها وبتاريخ 2020/5/1 قام بتأجيرها بإيجار شهري مقداره (750000) دينار .
5. دار في قضاء الشامية بدل إيجارها السنوي (17000000) دينار تم إخلاء الدار بتاريخ 2020/6/30 لغرض بناء بناية جديدة على أرضها.

المطلوب : احتساب مقدار ضريبة العقار المستحقة على المكلف لسنة 2020.

تمرين (3) : يملك السيد محمد العزاوي العقارات الآتية :

1. دار في حي الجامعة - مدينة الديوانية تسكنها زوجته الأولى مع أولادها بدل إيجارها السنوي المقدر(4000000) دينار .
2. دار في حي الإسكان / مدينة الديوانية تسكنها زوجته الثانية بدل إيجارها المقدر (5000000) دينار سنوياً .
3. دار في حي الضباط / مدينة الديوانية كانت تسكن فيها والدته التي لا تملك داراً ولا شقة بتاريخ 2020/3/1 وقد أخليت الدار وقد اخبر السلطة المالية ان الدار أصبحت شاغرة واسكن فيها أخاه منذ 2020/5/1 علما بانه لا يستلم منه إيجارا . القيمة الايجارية التقديرية للدار (17000000) دينار سنوياً ، وقد اخبر السلطات المالية بذلك .
4. دار في حي التقية انتهى من إنشائها في 2019/4/1 وقام بتأجيرها 2020/1/1 بإيجار شهري مقداره (150000) دينار شهرياً .
5. لديه مخزن قام بتأجيره ببدل إيجار سنوي قدره (4800000) دينار من 2020/4/1.

المطلوب: احتساب مقدار ضريبة العقار المستحقة عليه لسنة 2020.

الفصل الثاني عشر

صناديق الثروة السيادية والموازنة العامة للدولة

الأهداف التعليمية:

بعد الاطلاع على هذا الفصل يستطيع القارئ ان يتعرف على المواضيع الأتية:

- ❖ **تعريف صناديق الثروة السيادية**
- ❖ **نشأة الصناديق السيادية ومراحل تطورها**
- ❖ **أهمية الصناديق السيادية**
- ❖ **أنواع صناديق الثروة السيادية**
- ❖ **أهداف صناديق الثروة السيادية**
- ❖ **آلية عمل الصندوق السيادي مع الموازنة العامة**
- ❖ **إجراءات تمهيدية لإنشاء صندوق ثروة سيادي في العراق**
  - **صندوق تنمية العراق (DFI)**
  - **تقييم أعمال وحوكمة صندوق تنمية العراق (DFI)**
  - **الرؤية المستقبلية لإنشاء صندوق ثروة سيادي داعم للموازنة العامة في العراق**

الفصل الثاني عشر

صناديق الثروة السيادية والموازنة العامة للدولة

تمهيد

اتصفت العشرية الأولى من القرن الحالي بتسجيل ارتفاعات قياسية في أسعار المواد الأولية والنفط والغاز على وجه الخصوص، حيث لم تتوقف أسعار النفط عن الارتفاع منذ سنة 2000 والى غاية سنة2013 أدى الى استفادة عدة بلدان من هذا الارتفاع ولاسيما المصدرة للنفط التي حققت تدفقات كبيرة من النقد الأجنبي مما عزز من قدرتها على تحسين بعض مؤشراتها الاقتصادية وتسجيل فوائض قياسية في أرصدة كل من ميزان المدفوعات والموازنة العامة، وهذا ما ساعد الكثير من البلدان النفطية على تنويع مصادر تمويلها من خلال ابتكار آليات تمويل جديدة ومستدامة بديلة عن مصادر التمويل الخارجي على غرار صناديق الثروة السيادية، ان الارتفاع المستمر في أسعار النفط خلال تلك الفترة شجع معظم البلدان النفطية على إنشاء صناديق خاصة من اجل استغلال وتوظيف الفوائض المالية عن طريق ادخارها او استثمارها او استخدامها في تمويل مختلف برامجها التنموية وتسديد ديونها الخارجية.

اولا: تعريف صناديق الثروة السيادية

تعرف صناديق الثروة السيادية من قبل صندوق النقد الدولي(International Monetary Fund) " بأنها صناديق او ترتيبات استثمارية عامة ذات أغراض محدودة مملوكة للحكومة وتحت سيطرتها مهمتها الاحتفاظ بالأصول وإدارتها لأهداف اقتصادية كلية متوسطة وطويلة المدى، ويتم إنشاء تلك الصناديق من عمليات الصرف الأجنبي او عوائد عمليات الخصخصة او فوائض المالية العامة او عوائد صادرات السلع وتطبق تلك الصناديق استراتيجيات استثمارية في أصول أجنبية (IMF, 2008: 4).

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (Organization for Economic Cooperation and Development)(OECD) فقد عرفت الصناديق السيادية "بأنها وسائط استثمار تعود ملكيتها للبلد تمول من موجودات الصرف الأجنبي، كما أضافت وزارة الخزانة الأميركية الى ذلك بانها تدار بصورة مستقلة عن الاحتياطات الرسمية للسلطات النقدية" (المنيف،2009: 14).

وبالنسبة لمجموعة العمل الدولية (International Working Group) فقد عرفت صناديق الثروة السيادية "بأنها مجمعات لأموال سيادية تتمثل بإيرادات الموجودات السلعية والموجودات غير

السلعية السيادية، وهذه الأموال تستثمر في موجودات مالية او غير مالية أجنبية وبآجال متوسطة أو طويلة تدر أرباحا او عوائد بهدف مواجهة الأخطار المستقبلية"، أي تفضيلها العائد على السيولة وقدرتها على تحمل المخاطر المالية، وان هذه المجمعات تكون في شكل هيئات او شركات مستقلة مملوكة للحكومة او ترتبط بإحدى المؤسسات السيادية كالبنك المركزي او وزارة المالية، وهناك موجودات مستبعدة من صناديق الثروة السيادية فهي تشمل احتياطات النقد الأجنبي التي تحتفظ بها السلطات النقدية للأغراض التقليدية ذات العلاقة بميزان المدفوعات والسياسة النقدية، او موجودات المؤسسات المملوكة للبلد بمفهومها التقليدي، او صناديق تقاعد موظفي الحكومة، او الأصول التي تدار لصالح أفراد (IWG, 2008:4).

أما مركز لندن للخدمات المالية الدولية (IFSL) (international financial service London) فقد عرف صناديق الثروة السيادية بأنها "عبارة عن حافظة كبيرة للأموال التي تعود ملكيتها وادارتها للحكومة والتي بدورهاُ تستثمر هذه الأموال في أصول محلية وأجنبية، على الغالب أجنبية، ولمدة طويلة من الزمن ويتم تمويل هذه الحافظة من خلال الاحتياطات النقدية الأجنبية، وفي بعض الاحيان قد تتضمن صناديق التقاعد العامة " (Marko & Duncan, 2008:2).

كما أن تعدد تعاريف ومفاهيم صناديق الثروة السيادية (يعود ذلك لتعدد أنواعها من حيث الأهداف ومصادر التمويل وذلك لأنها تتميز عن غيرها من الهيئات المالية الأخرى كالبنوك المركزية من حيث أهدافها فهي تسعى إلى الاستثمار وليس أداة للسياسة النقدية حيث أن الوظيفة الأساسية للصناديق السيادية هي استثمار الأصول المالية) (الزبيدي،2014: 4).

وتعرف صناديق الثروة السيادية بأنها منظومة متكاملة من الآليات في المجالات كافة والتي تستخدمها الحكومات بما لها من سلطة سيادية وذلك لتحقيق هدف ترشيد وتعظيم دالة المنفعة الاقتصادية والاجتماعية من استقلال واستثمار وإدارة الثروات السيادية بمختلف أشكالها أي التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية للدخل القومي وكذلك تحقيق مبدأ العدالة التوزيعية بين أفراد الجيل الواحد وبين الأجيال وصولا إلى تأسيس بنية تحتية متقدمة للاقتصاد الوطني في المجالات كافة وتحقيق التنمية المستدامة ومواجهة الصدمات الاقتصادية (السلبية والإيجابية) وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، كذلك يرى صناع السياسات على ضرورة تعزيز دور الحكومة في القطاع المالي من خلال إنشاء صناديق للثروة السيادية. كما تستخدم من قبل دول المنشأ لتنفيذ سياساتها كافة. (سلمان،2010: 4)

ونرى بأن تعريف (Jory & others) يمثل التعريف الأشمل والأقرب لصناديق الثروة السيادية، بأنها تلك الصناديق المدارة من قبل الحكومات (مثل مؤسسة حكومة سنغافورة للاستثمار)، وتختلف أساليب استثمارها، فبعضها تستثمر في الاقتصاد المحلي بالمقام الأول (مثل صندوق الخزانة الوطني الماليزي بالدينار البحريني في ماليزيا)، والبعض الآخر غالبا ما تستثمر في الخارج (مثل مؤسسة الاستثمار الصينية)، وهناك صناديق الثروة السيادية التي تميل إلى الاستثمارات المتحفظة في الأصول الآمنة مثل السندات الحكومية، وهناك كذلك التي تنفذ استثمارات عالية المخاطر من خلال المشاركة في المشاريع المشتركة و/ او صفقات الأسهم الخاصة او الاستحواذ (مثل جهاز أبو ظبي للاستثمار، شركة مبادلة للتنمية في أبو ظبي، ومؤسسة الاستثمار الصينية)، فضلا عن وجود عدد قليل من صناديق الثروة السيادية التي تستثمر في صناديق التقاعد، بمعنى أنها أُنشأت لتسهيل المدخرات الحكومية اللازمة لتلبية نفقات التقاعد للجمهور مثل (صندوق التقاعد الحكومي العالمي للنرويج)، في حين ان بعض الحكومات ليس لديها سوى هذا النوع الأخير الذي ذكرناه، والبعض الآخر تأسس صندوق شامل يضم كل الانواع السابقة أي جميع الطرق المستخدمة في الاستثمار أعلاه (مثل الصناديق المملوكة لدولة الامارات العربية المتحدة) ، لذلك فأن صناديق الثروة السيادية تختلف في أهدافها، والطريقة التي تدار بها، ونهج استثماراتها (Jory& others, 2010:590-591) .

ثانيا: نشأة الصناديق السيادية ومراحل تطورها

تعد صناديق الثروة السيادية ظاهرة ليست بالحديثة على الساحة المالية العالمية، ان فكرة التأسيس نشأت في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ تم إنشاء صندوق مدرسة تكساس الدائمة من قبل الهيئة التشريعية في ولاية تكساس في عام1854 باعتماد تشريعي أولي قدره 2مليون دولار وكانت مصادر دخل الصندوق من بيع الأراضي العامة فقط في الولاية، وتم استثمار هذه الاموال في السندات وأدوات الدخل الثابت والفوائد المكتسبة من السندات المستثمر فيها تستخدم في تمويل التعليم العام(The Permanent School Fund of Texas,2001:1-2) تبعها في التأسيس مؤسسة النقد العربي السعودي في عام 1952وعلى الرغم من قيامه باستثمار الفوائض المالية الا ان اعماله ترتكز على تنظيم السياسة النقدية للمملكة في الدرجة الاولى، وفي عام 1953 اي قبل استقلال الكويت عن بريطانيا سنة1961أنشأت الكويت صندوق ثروة سيادي باسم صندوق احتياطي الاجيال القادمة وبإدارة هيئة مستقلة عن البنك المركزي ووزارة المالية تتمثل بهيئة الاستثمار الكويتية، بهدف استثمار عائدات النفط ومن ثم تقليل الاعتماد عليها (مناعي،2008: 11) ومنذ سنة1965 اصبح الصندوق يمول بنسبة 10%

من الإيرادات النفطية السنوية، حيث ان عائدات الصندوق في سنة1986 ازدادت عن عائدات النفط في ذلك العام، اذ ان اصل هذه الفكرة تعود الى طبيعة الاقتصاد الكويتي الذي يظهر فائضا متراكما في الحساب الجاري من ميزان المدفوعات الناتج عن عمليات تصدير النفط الخام اي انه اقتصاد ريعي يعتمد بشكل أساس على قطاع النفط وبما ان النفط مصدر طاقة معرض للنضوب من جانب ومن جانب آخر ان الاقتصاد الريعي المعتمد بصورة رئيسة على مصدر واحد للدخل يكون عرضة للإصابة بالمرض الهولندي (Dutch Disease) كذلك ضعف القدرة الاستيعابية للاقتصاد الكويتي واغلب البلدان المصدرة للنفط الخام على امتصاص تلك الفوائض وذلك لعدم توفر مناخ استثماري مناسب، نشأت عندها الرغبة باستغلال تلك الفوائض المالية المتراكمة عن طريق استثمارها في الخارج في المؤسسات والشركات المالية الرئيسة في أوروبا والولايات المتحدة، ان السبب الاساس في انشاء هذه الصناديق هي لتجنب تلك الحكومات عنصر المخاطر في حالة تراكمها وعدم استغلالها (عبد الباقي، 24:2010).

بحيث يمكن القول ان المدة الزمنية الممتدة من سنة1953 إلى سنة1973 مرحلة الإنشاء لصناديق الثروة السيادية، أما المدة الزمنية الممتدة من سنة1974 الى سنة1984 فقد شهدت ظهور تسع صناديق سيادية لذلك يمكن اعتبارها مرحلة توسع لأنها شهدت التصحيح الاول لأسعار النفط سنة 1973 والتصحيح الثاني لأسعاره سنة11979، ونستطيع ذكر الصناديق السيادية حسب التسلسل الزمني لتأسيسها ابتداءً من الصندوق السنغافوري أولا (تيمساك القابضة) (Temasek Holding) والذي انشأ في سنة1974 وهومن النوع غير السلعي، كذلك أسس صندوق ائتمان وايتمنج في الولايات المتحدة وهو من النوع السلعي، بعدها بعامين أعلنت كل من كندا والولايات المتحدة الأمريكية والإمارات العربية المتحدة عن تأسيس الصناديق الآتية على التوالي أولاً صندوق ألبرتا الكندي (Alberta's Heritage Fund)، صندوق ألاسكا الأمريكي (Alaska Permanent Fund) وسلطة أبو ظبي للاستثمار (Abu Dhabi Investment Authority) إن الصناديق الثلاث هي من النوع غير السلعي أي يكون مصدر تمويلها الأساس إيرادات مادة الخام النفط لذلك فهي أنشأت بعد التصحيح الأول لأسعار النفط سنة1973 الذي شهد ارتفاع كبير في أسعار النفط، وفي سنة 1979 شهد ارتفاع أخر لأسعار النفط (التصحيح الثاني لأسعار النفط) وبعدها اي في سنة1980 أسست سلطنة عمان صندوق الاحتياطي العام للبلد (State General Reserve Fund)، وفي السنة التي تلتها أسست سنغافورة صندوقها السيادي الثاني تحت اسم شركة الاستثمار الوطنية السنغافورية

1 جميع المصادر الأجنبية واغلب المصادر العربية تطلق على التصحيح الذي حصل بأسعار النفط في سنة1973 مصطلح الطفرة النفطية الأولى (First Oil Shock) وعلى تصحيح الأسعار لسنة1979 بالطفرة النفطية الثانية.

(Investment Corporation Government of Singapore)، وفي سنة1983 أسست سلطنة بروناي وكالة الاستثمار الوطنية وكان مصدر تمويلها هو النفط، ثم أسست بعدها دولة الإمارات العربية المتحدة شركة الاستثمارات النفطية الدولية سنة1984، بعد ذلك شهدت المدة الممتدة من سنة1985 إلى عام 1990 إنحساراً في ظهور صناديق جديدة إذ لم ينشأ سوى خمس منها وهي تعد قليلة في ظل المدة الطويلة الممتدة (15) سنة تقريبا، وفي سنة1990 اصدر البرلمان النرويجي قانون صندوق النفط النرويجي، وكان مضمونه ان صندوق النفط هذا هو اداة مالية تحت سيطرة الحكومة تستخدمه لأغراض طويلة الأجل ولإدارة إيرادات النفط (The Norwegian Ministry of Finance, 2007:7)

في حين شهدت سنة1993 انشاء صندوقين سياديين هما، المحفظة الاستثمارية في هيئة النقد بهونغ كونغ (Monetary Authority Investment Portfolio) وصندوق الخزانة الوطني (Khazanah) National Fund)) في ماليزيا والذي اثر بشكل مباشر في تخفيف حِدة الأزمة المالية التي أصابت دول نمور آسيا المجاورة لماليزيا، أما في سنة1994 فقد تم الإعلان عن صندوق بولاPula] Fund] في بوتسوانا (Botswana) وهو من الصناديق السلعية.

الذي يعتمد في تمويله على عائدات تصدير الماس، وفي سنة1997 أسست الصين صندوقها الثاني باسم إدارة البلد للصرف SAFE [State Administration Foreign Exchange] وفي عام1998 تَم إنشاء صندوق سيادي لفنزويلا تحت اسم فيم FEM، وفي سنة 1999 أنشأت إيران صندوق الاستقرار النفطي (Oil Stabilization Fund) وفي السنة نفسها أسست أذربيجان صندوق النفط الحكومي (State Oil Fund) (www.sfinstitute.org/swfs/Ireland national-pensions-reserve-fund).

في حين أنشئ أربعة وعشرون صندوقاً من مطلع القرن الحالي الى سنة2007، فبلغ عددها اكثر من النصف باعتبار ان الأربعة والعشرين صندوق من اصل الأربعة وأربعين التي كانت موجودة خلال هذه المدة(المنصوري،93:2012)، إذ ازدادت أعدادها وارتفع حجم موجوداتها وتوسعت استثماراتها في العالم بشكل عام وفي اوروبا والولايات المتحدة بشكل خاص في النصف الثاني من التسعينات، حيث اقتصر وجودها بثلاث صناديق في سنة1969 ونمت الى (21) صندوقا في سنة1999 وتضخمت أعدادها الى(122) صندوق في عام2016 (Sovereign Wealth Funds, 2016:92-93).

ثالثا: أهمية الصناديق السيادية

تنبع أهمية صناديق الثروة السيادية من الدور التنموي الذي تقوم به وفقاً لرأي صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، من خلال مهامها المرتبطة باستقرار المالية العامة وتوفير الدخل للأجيال القادمة، كما تساعد في الحد من تكاليف الفرصة البديلة لامتلاك الاحتياطات، كذلك تساهم في تجنب دورات الكساد والرواج في البلدان المنشئة لها، فهي تعد مصدر دائم لتمويل الميزانية العامة من خلال قوة تحقق عوائدها في الاستثمار الذكي، فضلا عن حيازة الدولة لدخول تساعدها في تغطية عجزها المالي عندما تنخفض إيراداتها وترتفع نفقاتها لسبب أو لآخر (محمد،2015: 7)، كما تبادر بأساليب جديدة في مجال جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، حيث تتمكن الصناديق السيادية من تمويل الهياكل الاقتصادية الأساسية في البلدان التي تطمح إلى جذب تلك الاستثمارات، فهي تعمل على تنويع مصادر الناتج المحلي الإجمالي بتنمية أنشطة جديدة، مثل صندوق ابو ظبي، وصندوق دبي الذي طور قطاع السياحة وصناعات التسلية والأعمال الأخرى المتعلقة بالمواد الأولية، و تسهم الصناديق السيادية في المحافظة على الاستقرار الاقتصادي للدول المالكة لتلك الصناديق فهي تحمي اقتصاداتها من الصدمات الناتجة عن انهيار أسعار المواد الأولية، وبما انها تحتفظ بجزء من عوائدها لصالح الأجيال القادمة بعد نضوب المواد الخام لذلك فهي تعد احتياطات للدول المالكة لها، وتساهم في تحقيق عوائد مالية ثابتة عن طريق تنويع المحافظ الاستثمارية لتتفادى المخاطر الاستثمارية المتنوعة والاهتمام بالعوائد الناتجة عن الاستثمار في الأصول الحقيقة والتي غالبا ما توفر فرص عمل للداخلين في سوق العمل، وبالتالي فهي تساعد في تخفيض معدلات البطالة (Hahira and Lucleren,2008:2) ويمكن ان نلخص أهمية الصناديق السيادية على المستوى الدولي بالاتي: (الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية،6:2009)

1- تؤدي إلى حدوث الاستقرار في الأسواق العالمية الرئيسة والناشئة.
2- تكون سببا مباشرا في زيادة التكامل الاقتصادي العالمي بين الاقتصادات الرئيسة في العالم، وزيادة المشاركة وربط المصالح .
3- تولد فرص وظيفية مباشرة لمواطني البلدان المُستقبِلة لاستثمارات تلك الصناديق مع كل دولار يتم توظيفه فيها وغير مباشرة نتيجة للحركة الشاملة التي تحدثها تلك الاستثمارات في اقتصادها الوطني.
4- ينتج عن استثماراتها أرباح اضافية للأعمال بالبلدان المضيفة تؤدي إلى رفع عوائد عناصر الإنتاج فيها ومن ثم رفع مستويات الدخل الإجمالي فيها.

ولكن على الرغم من أهمية الصناديق الدولية على المستوى الدولي، الا ان البلدان المتقدمة أظهرت مخاوفها السياسية ونظرت الى صناديق الثروة السيادية كأنها " أدوات استثمارية " تستحوذ على اقتصاداتها ، ويرى منتقدوها أنها تهدد الأمن القومي الأمريكي، ولاسيما عند قيام هذه الصناديق بالاستثمار في المؤسسات المالية الأمريكية الكبرى مثل بلاك ستون كروب ويو بي اس (UBS) ومورغان ستانلي وسيتي كروب (Citigroup)، فضلا عن توسع صناديق سيادية مملوكة للدول كبرى في استثماراتها ذات الدافع السياسي والاستراتيجي كالصين وروسيا (Truman, 2008:23)، ولعل تلك المخاوف هي التي دفعت صندوق النقد الدولي في شهر نيسان من سنة 2008 الى المساعدة في تشكيل "مجموعة العمل الدولية لصناديق الثروة السيادية " التي عملت على التوصل الى اتفاق بأنشاء مبادئ وممارسات مقبولة عالميا، كما عمل صندوق النقد الدولي على إيجاد معايير خاصة بالمستثمرين، فضلا عن اتخاذ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية خطوات إرشادية لسياسات البلدان المتلقية لتلك الاستثمارات تجاه الصناديق السيادية تستوعب شواغلها الأمنية (بيرينت،2008: 20).

رابعا: أنواع صناديق الثروة السيادية

يمكن تصنيف صناديق الثروة السيادية وفق عدة معايير أذ يمكن توضيحها بالأسلوب الآتي:

(أولا) : وفق معيار الهدف من إنشاء صناديق الثروة السيادية

أ- صناديق الادخار(Saving Funds)

وتعرف بصناديق الأجيال القادمة، ترمي الى تحويل الأصول القابلة للنضوب الى حافظة أصول اكثر تنوعا (الأصول المالية)، فالزيادة في الادخارات نتيجة ارتفاع أسعار النفط بين الحين والآخر أدت الى تمكين البلدان النفطية من إدارة هذه الموجودات بطريقة افضل من قبل عن طريق التوظيف الأمثل للادخارات التي تسبب نمو الصناديق السيادية ولتجنب آثار المرض الهولندي، الذي ينتج عادة من التدفقات الداخلة للعملة الأجنبية فيكون سببا في ارتفاع اسعار الصرف الحقيقية للعملة المحلية الذي يشجع بدوره التبذير في الإنفاق الحكومي وانخفاض في القدرات التنافسية في العالم الخارجي فهذا يؤثر بدوره في القطاع الصناعي (علي،2013:3-2).

ب- صناديق الاستقرار (Stabilization Funds)

عادة ما تنشأ البلدان المصدرة لسلعة ما ومعتمدة في اقتصادها على صادرات تلك السلعة صناديق استقرار العوائد المالية (إيرادات الموازنة)المتوقعة تسعى هذه الصناديق لحماية اقتصاد الدولة المصدرة للسلعة او المادة الخام (كالنفط)، حيث تتعرض أسعار هذه السلع للتقلبات باتجاه الانخفاض في الاجل القصير وهنا تظهر وظيفة هذه الصناديق بسد العجز المفاجئ وغير المتوقع الذي قد يطال

الإيرادات المخططة في الموازنة العامة، فتكون النتيجة مواصلة الحكومة لعملها بالرغم من انخفاض إيرادات هذه المادة الخام ((لأي سبب كان من الأسباب))1 (طاقة والعزاوي،2007: 169).

عن طريق الاعتماد على صناديق الاستقرار التي تعوض العجز الحاصل في ميزانية البلد الجارية التنفيذ، وبذلك يمكن تعريف صناديق الاستقرار او لتثبيت بأنها (احد انواع صناديق الثروة السيادية تأسسها البلدان الغنية بالموارد الطبيعية بهدف حماية ميزانية الحكومة والاقتصاد المحلي من التذبذب في أسعار هذه الموارد عادة ما يكون هذا المورد النفط الخام في السوق الدولية وتنشأ هذه الصناديق في الأوقات التي ترتفع فيها أسعار هذه الموارد الطبيعية التي بدورها تمول صناديق الاستقرار) . (Gould, 2010:2)

وعليه ستجنب هذه الصناديق الحكومات المؤسسة لها اللجوء إلى الاقتراض سواء كان داخليا ام خارجيا، ومن ثم الآثار الناجمة من عملية الاقتراض من دفع أقساط الفوائد وتسربها خارج البلد المقترض أذا كان الاقتراض خارجيا، أما اذا كان الاقتراض داخليا فيؤدي الى مزاحمة القطاع الخاص او ما يسمى (بأثر المزاحمة)[crowding out effect] ولاسيما في حالة انخفاض معدلات الادخار المحلية فأنها تلحق الضرر بالقطاع الخاص وترتفع أسعار الفائدة ومن ثم يتراجع الاستثمار المحلي ويعزف المستثمر المحلي عن الاستثمار نتيجة لارتفاع أسعار الفائدة وتنعكس كل هذه الأثار السلبية على البلد المقترض، ونظرا لكون الغرض الرئيس لصناديق الاستقرار هو دعم موازنة الحكومة، فيغلب على أصولها صفة السيولة العالية، اي تمكن الصندوق من تسييل هذه الأصول بأقصى سرعة ممكنة في الحالات الطارئة.
حيث ان سمة السيولة العالية هي السمة التي تميز صناديق الاستقرار عن غيرها من أنواع صناديق الثروة السيادية الأخرى (صناديق الادخار وصناديق استثمار الاحتياطات) .(Balding ,2008:10)

أ- صناديق التنمية (Development Funds)

تعد هذه الصناديق الممول الرئيس للمشاريع ذات البعدين الاقتصادي والاجتماعي او تمكن السياسات الصناعية من زيادة نمو الإنتاج المحتمل في الاقتصاد (داس وآخرون،60:2010)، والسبب في إنشاء هذه الصناديق هو تحقق فوائض في الحساب الجاري ناجمة عن استغلال الموارد الطبيعية ومن ثم تبديل الموجودات غير السائلة (الموجودات الطبيعية) بالموجودات السائلة المتمثلة بإيراداتها ومقيمة بالعملة الأجنبية، وفي حالة عدم تحقق الفوائض في الحساب الجاري يتم التحويل الى الاستثمار المحلي او مجرد استهلاكها، وعادة ما يتم توظيف الموارد اتجاه إقامة المشاريع ذات الأولوية الاقتصادية والاجتماعية وبالأخص مشاريع البنى التحتية، حيث ظهرت بشكل واضح في دول شرق آسيا والبلدان النفطية (Simon, 2007:13).

[1] كتدهور سعر السلعة الصادرة في السوق الدولية أو انخفاض الكميات المصدرة منها للظروف الطبيعية وغير الطبيعية.

ب- صناديق استثمار الاحتياطي (Reserve Investment Funds)

تعد عمليات الاستثمار للاحتياطات الدولية أشبه بكيان منفصل وظيفته إما تقليص التكاليف السالبة الناتجة عن الاحتفاظ بالاحتياطات أو المحافظة على استمرارية السياسات الاستثمارية ذات العوائد العالية، ومن المتعارف عليه بأن الموجودات التي تقع ضمن صناديق استثمار الاحتياطيات مازالت تعد ضمن حدود الاحتياطات أي بالرغم من انخفاض سيولتها ودرجة مخاطرتها العالية بسبب تفضيل العائد على السيولة.

ت- صناديق احتياطي التقاعد (Pension Reserve Funds)

وهي صناديق توظف مواردها بهدف إدامة رواتب ومعاشات شريحة المتقاعدين في المجتمع، وتعد هذه الصناديق أداة لمواجهة الالتزامات العرضية (contingent liabilities) التي تحدث بشكل طارئ في الميزانية العمومية للحكومة (Governmental balance sheet)(صالح،2008: 4).

ومن الضروري التمييز بين صناديق التقاعد العامة وصناديق احتياطي التقاعد، حيث ان صناديق التقاعد العامة [Public Pension Funds (PPFs)] تنشأ كشخصية قانونية مستقلة، تتكون من مجمعات من الموجودات التي هي عبارة عن مشاركات خطة التقاعد ذات الهدف الخاص بتمويل الخطة التقاعدية، اذ ان أعضاء هذا الصندوق أي المساهمون هم في الحقيقية المستفيدون، ويمكن القول بأنها التزامات تعاقدية مقابل تحصيلات الأموال لصندوق التقاعد (OECD,2O11:3) بينما تعرف صناديق احتياطي التقاعد [public Pension Reserve Funds(PPRFs)] بانها مجمعات موجودات اسست كشخصية معنوية تعود ملكيتها للحكومة ويكون تنظيمها طبقا لقانون القطاع العام ومنشأ اموالها سيادية من مصادر غير مشاركات التقاعد الفردية (Clark & Munnel,2005:457).

(ثانيا): وفق معيار مصادر دخل الصناديق الثروة السيادية

تصنف صناديق الثروة السيادية تبعا لمصادر دخلها الى اربعة انواع وهي الصناديق الممولة بعوائد المواد الأولية، والصناديق الممولة بفوائض المدفوعات الجارية، والصناديق الممولة بفوائض الخصخصة، والصناديق الممولة بفوائض الميزانية والنقاط التالية توضح هذه الانواع (قدي،2009: 2-1) وكما يلي:

أ – الصناديق الممولة بعوائد المواد الأولية

ويطلق عليها كذلك (الصناديق السيادية النفطية) فهي صناديق أسستها البلدان المصدرة للمواد الأولية وأساساً النفطية، بمعنى ان مواردها تأتي أصلا من صادراتها النفطية. حيث تواجه هذه البلدان إشكالية وتيرة استغلال هذه الموارد التي يتميز اغلبها بقابلية النفاذ، لذلك يجب إبقاء جزء منها في مكامنها كحق للأجيال القادمة، إذ رأت هذه البلدان ان فكرة الصناديق هي حلا للحفاظ على حصة الأجيال من

هذه الثروات بحيث يتم تحويل الموارد الطبيعية الى شكل آخر من الأصول، مثل صندوق هيئة الاستثمار الكويتية والصندوق النرويجي.

ب – الصناديق الممولة بفوائض المدفوعات الجارية

وتسمى بـ (الصناديق السيادية غير النفطية)، وتمول هذه الصناديق من فائض الميزان التجاري واحتياطات الصرف، فقد تمكنت الكثير من البلدان غير النفطية من جني فوائض مالية هامة، ولاسيما في أمريكيا اللاتينية (بو فليح،2010: 104)، ويعود الفضل إلى تنافسيتها التصديرية على نطاق الأسواق العالمية بما يزيد عن احتياجات الاستثمار المحلي(Gillies&watsh,2008:1).

ت – الصناديق الممولة بفوائض الخصخصة

أدرجت الكثير من البلدان برامج ضخمة لخصخصة القطاع العمومي، فحققت نتيجة ذلك عوائد مالية ضخمة، حيث بلغت عوائد برنامج الخصخصة في فرنسا (24) مليار دولار، في حين بلغت في الجزائر (16) مليار دولار خلال اربع أعوام ولغاية عام 2008 وتتنوع استخدامات البلدان لهذه العوائد فمنها من يوجهها مباشرة لتمويل الميزانية العمومية، واحيانا لتمويل برامج اعادة هيكلة الاقتصاد وسداد الديون، وبالنظر الى كبر حجم هذه العوائد ولتجنب حدوث توسع كبير في الانفاق العمومي يكون اكبر من القدرة الاستيعابية للاقتصاد، والذي بدوره ينتج عنه حالة من التضخم لا يمكن التحكم فيها، وبما إن هذه المؤسسات هي ملك عام لكافة الأجيال وعليه يتم تحويل كل أو جزء من عوائد الخصخصة إلى الصناديق السيادية.

ث – الصناديق الممولة بفائض الميزانية

تذهب بعض الحكومات عند تحقق فائض في الميزانية العمومية للبلد، الى تحويل هذا الفائض لاستثماره في الموجودات المالية بغية تحقيق عوائد من جانب، ولتوجيه المعطيات الاقتصادية من جانب آخر. وفي حالة استمرار تحقق هذه الفوائض يتم اللجوء إلى تكوين صناديق سيادية بهدف استثمارها وتنميتها (سليماني، 8:2014).

(ثالثا): وفق مجال عمل صناديق الثروة السيادية

أ- صناديق سيادية محلية

وهي صناديق ينحصر نشاطها داخل البلد المؤسس للصندوق، ويقصد بها توظيف الفوائض المالية لهذه الصناديق في مختلف الفرص والمجالات المتاحة للاستثمار في الداخل، حيث تسهم هذه الصناديق في تسريع وتيرة التنمية الاقتصادية للاقتصاد الوطني وزيادة الناتج المحلي الاجمالي وغيرها من الفوائد الأخرى .

ب- صناديق سيادية دولية

كي لا يزاحم الاستثمار الحكومي الاستثمار الخاص او لتجنب ما يعرف في الادبيات الاقتصادية بالمرض الهولندي تعمل بعض البلدان على استثمار صناديقها السيادية في الخارج، عن طريق أدوات وآجال معينة مسبقا أو تدع الأمر لاجتهاد القائمين على تلك الصناديق (سليماني، 6:2014).

خامسا: أهداف صناديق الثروة السيادية

تتطلع صناديق الثروة السيادية لتحقيق عدة أهداف أهمها:

1. دخل لتحقيق الاستقرار

إن سبب إنشاء هذه الصناديق هو لمواجهة التقلبات في أسعار السلع الأساسية، ومن ثم المحافظة على استقرار إيراداتها من صادرات هذه السلع، ونظرا للتقلبات الحادة في أسعار سوق السلع الأساسية ولاسيما النفط، وبالتالي فان البلدان التي تعتمد اقتصاداتها على صادرات هذه السلع تتحمل وطأة هذه التغيرات، ولاسيما البلدان التي يكون العمر الزمني لاحتياطاتها النفطية قصير يكون لديها حافز اكبر للادخار من البلدان التي تتسم بالعمر الزمني الأطول لاحتياطاتها، مثل بلدان الخليج التي يتراوح العمر الزمني لاحتياطاتها في ظل مستويات الإنتاج الحالية بين عشرين إلى اكثر من مائة سنة وبمتوسط 75 سنة لجميع بلدان الخليج (عباس ووسيلة،11-12:2015).ومن ثم سيكون لهذه الصناديق الدور المهم في حماية الاقتصاد وتمويله ضد هذه التقلبات، أي أن هذا الصندوق يحول عائدات البلد الى عائدات مستقرة ومتكررة لمواجهة التقلبات في أسعار الموارد الطبيعية (Raymond , 2009 :80).

2. مدخرات للأجيال

إن جوهر عمل هذه الصناديق يتضمن تحويل اصل حقيقي (النفط) الى اصل مالي، أي بمعنى تحويل ثروة في باطن الأرض الى ثروة على الأرض، ولقد أنشأت البلدان هذا النوع من الصناديق بمسميات وقواعد مختلفة مثل صندوق احتياطي الأجيال القادمة في الكويت او صندوق الاحتياط الحكومي في عمان، وجهاز أبو ظبي للاستثمار حيث تهدف هذه الصناديق الى ادخار جزء من العوائد للمستقبل على عكس صناديق استقرار العائدات المشار اليه مسبقا، حيث يمكن لصناديق الاستقرار في الحالات التي ترتفع فيها العوائد النفطية ولاسيما في فترة الطفرة يتم تحويل مهامها الى صناديق للادخار (المنيف،2009: 10).

3. تمويل المعاشات التقاعدية

تسعى بعض الأنواع من الصناديق السيادية لتمويل التزامات المعاشات التقاعدية، وهدف هذه الصناديق هو مواجهة العجز في المستقبل وضمان دفع المعاشات التقاعدية لشيخوخة الأشخاص في ظل تزايد النمو الديمغرافي وإمكانية تغطية متطلبات التمويل في المستقبل المتعلقة بها.

4. الأداء الأمثل

يكون هدف بعض الصناديق السيادية هي تنمية عائد الاحتياطات الأجنبية مثل شركات استثمار الاحتياطات الأجنبية، إذ ان الجزء الأكبر من احتياطات النقد الأجنبي توجه للسياسة النقدية وإدارة أسعار الصرف، إذ يسيطر البنك المركزي على الاحتياطات الرسمية وتتم إدارتها بدقة فائقة في الأجل القصير لبلوغ الهدف المزدوج السلامة والسيولة، أما الجزء الاخر من الاحتياطات الأجنبية فتوجه الى صناديق الثروة السيادية وتستثمر في أصول عالية المخاطر ومتنوعة .

5. التنويع الاقتصادي

ان إمكانية تنويع قاعدة الاقتصاد الوطني والطاقة الاستيعابية لأي اقتصاد تعتمد على حجم الاحتياطي والإنتاج، وبالتالي مقدار العائد المخصص للفرد فضلا عن حجم الاقتصاد مقارنة بتلك العوائد، وكذا الإمكانات الحالية والممكنة لذلك الاقتصاد. إذ يلاحظ ان الاقتصادات التي تتسم بصغر حجمها وقلة سكانها ومحدودية إمكانات التنويع فيها يكون لديه حافز اكبر لأنشاء صناديق ادخار العوائد النفطية. لكن الطاقة الاستيعابية للاقتصاد الوطني وإمكانات التنويع تتغير بمرور الزمن وتعتمد على السياسات الاقتصادية، وتوجد أمثلة كثيرة من منطقة الخليج وغيرها ساهمت فيها السياسات والإيرادات الآنية في تكوين هياكل وعلاقات زادت من درجة التنويع الاقتصادي او ثبطت منه.

6. التطور والتقدم

تعمل معظم الصناديق السيادية على الاستمرار في التطور وهو احد أهدافها الأساسية، من خلال توظيف الاحتياطات الوطنية في مشاريع ذات أهمية ستراتيجية للاقتصاد المحلي على المدى البعيد (Raymond,2009:81-82)، كما تساعد صناديق الثروة السيادية على نقل التكنولوجيا الى البلد المنشأ لتلك الصناديق، اذ ينتج عن الاستثمارات المباشرة وغير المباشرة لهذه الصناديق في البلدان المتقدمة توسيع حجم المبادلات الاقتصادية (Reisen,2008 :12).

سادسا: آلية عمل الصندوق السيادي مع الموازنة العامة

تعمل الصناديق السيادية ولاسيما صناديق الاستقرار طبقا لقاعدة مالية متناسقة تقريبا مع نظرية الدخل الدائم لفريدمان سنة1957، وجوهر نظرية الدخل الدائم التي تعد نظرية مكملة لنظرية دوزنبري والتي تحلل العلاقة بين الدخل والاستهلاك تنص على ان الاستهلاك في المدى الطويل يتحدد وفقا لتوقعات الدخل المستقبلية، حيث قسم الدخل الى دخل حالي (جاري) ودخل عابر والدخل الكلي يساوي مجموع الدخلين الحالي والعابر.

يلاحظ ان عملية إعداد جانب النفقات العامة من الموازنات الحكومية للبلدان النفطية تتم بالاستناد على توقعات الإيرادات النفطية وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي المتوقع، إذ تتم عملية طرح النفقات المقدرة من الإيرادات الحكومية المتحققة، فإذا كانت نتيجة الطرح إيجابية (الإيرادات المتحققة اكبر من النفقات المقدرة) سيمول الصندوق بمقدار الفائض المتحقق، أما اذا كانت نتيجة الطرح سلبية (النفقات المتوقعة اكبر من الإيرادات المتحققة) يظهر عجز في الموازنة العامة للدولة ويتم سد هذا العجز عن طريق السحب من صندوق التثبيت (الاستقرار)، بمعنى اخر ان الصندوق سيمول الموازنة العامة بمقدار العجز الحاصل، ويمكن القول ان الملامح الفعلية للصندوق السيادي تتحدد تبعا للإيرادات المتوقعة والإيرادات الفعلية المتحققة (Brown & others, 2010: 7-10).

سابعا: اجراءات تمهيدية لإنشاء صندوق ثروة سيادي في العراق

(أولا) : صندوق تنمية العراق Development Fund for Iraq (DFI)

على الرغم من أن الكثير من الاقتصاديين يعدون صندوق تنمية العراق الذي انشأ في سنة 2003 هو بمثابة صندوق استقرار يواجه الحالات الطارئة التي تتعرض لها الموازنة العامة للبلد (صالح،2102: 7)، لكون هذا الصندوق مستودع لعوائد بيع النفط والغاز العراقي والأموال الفائضة من برنامج الأمم المتحدة (النفط مقابل الغذاء)، والذي أسس بموجب قرار مجلس الأمن الدولي (986) حيث يودع في هذا الصندوق 95% من العائدات، وتحول 5% من العائدات إلى صندوق التعويضات الذي انشأ بموجب قرار مجلس الأمن (687) والقرارات المترتبة على أحداث سنة 1990، ولكن اذا ما تتبعنا البيانات المالية لصندوق تنمية العراق من سنة 2004 وحتى سنة 2009 والمنشورة على موقع المجلس الدولي للمشورة والرقابة يتضح ان هذا الصندوق هو مجرد حسابات مصرفية للعراق لدى البنك الفدرالي

في نيويورك يتولى إدارتها البنك المركزي العراقي نيابةً عن وزارة المالية العراقية و تتلخص وظيفته بدعم الموازنة العامة من خلال التحويلات إلى وزارة المالية التي بدورها تحولها إلى المؤسسات العامة والوزارات بموجب تخصيصات الموازنة المحددة لكل منها، وبذلك نجد أن الصندوق لا يقوم باي نشاط استثماري سواء كان مباشرا أو غير مباشر، فالنشاط الاستثماري الوحيد الذي يمارسه يتمثل بشرائه لسندات الخزينة الأمريكية ذات المردود المنخفض (المنصوري، 2012: 157)، ولمعرفة دور الصندوق في الاقتصاد العراقي نستعرض الجدول(1) الذي يوضح المقبوضات والمدفوعات التراكمية لصندوق تنمية العراق (DFI) خلال المدة (2005-2013). وفيما يلي:-

جدول(1)
المقبوضات والمدفوعات التراكمية لصندوق تنمية العراق (DFI) خلال المدة (2005-2013)

المقبوضات النقدية	المبلغ التراكمي / الف دولار	الأهمية النسبية
مبيعات النفط	441,048,806	97%
برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء	1,945,915	0.4%
مقبوضات من الأصول المجمدة خارج العراق	631,108	0.1%
فوائد مقبوضة	2,009,533	0.4%
مقبوضات اخرى	6,141,375	2.1%
اجمالي المقبوضات	451,776,690	100%
المدفوعات النقدية		
التحويلات إلى وزارة المالية	348,375,734	77%
خطابات الاعتماد لصالح الوزارات العراقية	99,805,883	22.5%
المشاريع المدارة من قبل المؤسسات الأمريكية	1,107,764	0.2%
سداد الديون الخارجية للعراق	1,170,162	0.2%
مدفوعات اخرى	658,684	0.1%
إجمالي المدفوعات النقدية	451,118,227	100%

- المصدر: الظالمي زينب شاكر جبير:" دور صناديق الثروة السيادية في دعم الموازنة العامة لبلدان مختارة مع إمكانية تطبيقها في العراق"، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المثنى ، 2018.
- تقرير المجلس الدولي للمشورة والرقابة لسنة 2011، على الموقع الالكتروني www.iamb.info
- لجنة الخبراء الماليين، البيانات المالية لصندوق تنمية العراق (DFI) بكشوفات شهرية للمدة (2005-2013) على الموقع الالكتروني: www.cofe-iq.net/pages/ dfi.htm

وعند التمعن في الجدول السابق نجد ان متحصلات الصندوق من مبيعات النفط والغاز الطبيعي تشكل الجزء الأكبر من جانب المقبوضات وبنسبة 97% من إجمالي المقبوضات، كما تتكون مقبوضات الصندوق من الأموال المجمدة خارج العراق والتي تحول إلى الصندوق بموجب قرار مجلس الأمن رقم (1483) الذي الزم جميع البلدان الأعضاء فيه بتجميد الأموال وتحويل الموجودات المالية الأخرى التابعة للنظام العراقي السابق إلى الصندوق، كذلك تحول إلى الصندوق الأموال الفائضة من

برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء والذي أسس بموجب قرار مجلس الأمن رقم (986) لسنة 1995، علما ان سياسة الصندوق لتحظير البيانات المالية هي على أساس المقبوضات والمدفوعات النقدية، وعلى هذا الأساس يتم تسجيل الإيرادات عند استلامها وليس عند استحقاقها، والمصاريف يتم تسجيلها عند دفعها وليس عند تكبدها (صندوق تنمية العراق، 2008: 7-3).

أما جانب مدفوعات صندوق تنمية العراق، فتتكون من تحويلات إلى وزارة المالية العراقية وتسديد خطابات الاعتماد لصالح الوزارات العراقية، اذ كلفت وزارة المالية العراقية المصرف العراقي للتجارة بإصدار خطابات الاعتماد للوزارات والمؤسسات العراقية ودفع مبلغ الاعتماد من حساب صندوق تنمية العراق لدى البنك الاحتياطي الفدرالي في نيويورك إلى حسابات المصرف العراقي للتجارة في بنكي (JP Morgan Chase) و(Citibank, N.A.)، ثم يقوم هذين البنكين باستلام المبالغ المحولة كتأمينات حتى يستلما تأييدا من الوزارات العراقية باستلام البضاعة أو تقديم الخدمة وذلك وفقا لشروط خطابات الاعتماد، كما يمول الصندوق المشاريع والعقود التي تديرها الولايات المتحدة الأمريكية في العراق، كذلك يساهم الصندوق بسداد جزء من الديون الخارجية المترتبة على العراق وقد وصل مجموع الديون الخارجية المسددة من جانب الصندوق للمدة (2005-2013) إلى مبلغ (1,170,162) الف دولار، فضلا عن المدفوعات الأخرى للصندوق كتحويلات الصندوق إلى البنك المركزي العراقي والى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات(صندوق تنمية العراق،2008: 10).

(ثانيا) : تقييم اعمال وحوكمة صندوق تنمية العراق (DFI)

ابتدأت سلطة الائتلاف المؤقتة حكمها في العراق من 21 نيسان 2004 إلى 28 حزيران 2004، استنادا الى قرار مجلس الأمن المرقم (1483) لسنة 2003، حيث يسمح لهذه السلطة حسب تعليمات الحرب والاحتلال العسكري المتفق عليه في الأمم المتحدة بسط سيطرتها على السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتسلم زمام هذه السلطة السفير بول بريمر بصفته مدير سلطة الائتلاف المؤقتة، فهو الذي أسس (صندوق تنمية العراق) وفوض نفسه كسلطة إشراف على تأسيس وإدارة واستخدام أموال الصندوق بنيابة عن الشعب العراقي لحين تأسيس حكومة عراقية معترف بها دوليا، كما جاء في اللائحة التنظيمية رقم (2) التي أصدرها بريمر في 15 حزيران 2003 والتي تنص على ايداع 95% من إيرادات مبيعات العراق الكلية التي يصدرها العراق من القطاع النفطي ومنتجات قطاعته الأخرى. وعلى الرغم من قصر المدة الزمنية لحكم هذه السلطة إلا أنها أصدرت قرارات وقوانين خطيرة

القت بنتائجها السلبية على المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية وحتى العسكرية للبلد، وقد نشرت ووثقت هذه القرارات في جريدة الوقائع العراقية وباللغتين العربية والإنكليزية(العلاف،2010: 3)، ومن السلطات الرقابية التي تولت الإشراف على صندوق تنمية العراق المجلس الدولي للمشورة والرقابة (IAMB)، فقد عمل بمثابة لجنة مستقلة تتولى الأشراف على تدقيق مبيعات تصدير النفط العراقي وفق افضل الممارسات الدولية، ويهدف هذا المجلس الى تحقيق مساعي قرار مجلس الأمن رقم (1483) المتمثلة بالمساعدة على ضمان استخدام موارد صندوق تنمية العراق بطريقة عادلة وشفافة، وضمان اتساق مبيعات النفط والمنتجات النفطية والغاز الطبيعي وفقا لأفضل الممارسات السائدة في الاسواق الدولية، وقد بدأ المجلس بممارسة أعماله الإشرافية من تاريخ أيار 2003 الى تاريخ كانون الأول 2007، ولاضطلاع المجلس بمهامه، كان يعقد اجتماعاته بصورة منتظمة، ويكلف مدققين من ذوي السمعة الطبية بإجراء عمليات تدقيق دورية، ويراجع وينشر بانتظام نتائج هذه العمليات، ويطلب ويوافق على إجراء عمليات تدقيق لاسيما العقود لمصدر واحد، وقد عمل المجلس الى جانب لجنة الخبراء الماليين العراقيين منذ سنة 2006 وهي اللجنة العراقية التي ستخلفه، ويراس هذه اللجنة رئيس ديوان الرقابة المالية والذي كان يحظر اجتماعات المجلس (تقرير المجلس الدولي للرقابة والمشورة، 2011: 2).

وقد فوض المجلس صلاحية التدقيق الخاص على العقود مع مصدر واحد لشركات التدقيق الآتية :

1. **شركة (KPMG):** وكانت مهمة شركة التدقيق هذه تنفيذ الإجراءات المتفق عليها، والتي أقرها المجلس الدولي للمشورة والرقابة بخصوص 23 عقدا منحتها سلطة الائتلاف المؤقتة على أسس غير تنافسية، والممولة من صندوق تنمية العراق (وهي التعاقدات غير الممنوحة لشركة Kellogg Brown & Root]) ونشرها تقرير نتائج التدقيق في تاريخ 30 أيلول 2005، كذلك وكل اليها تحليل متابعة 23 امر تعاقد ممنوح على أسس غير تنافسية وممولة من صندوق تنمية العراق ونشرها تقرير نتائج التدقيق في 10 تشرين الثاني 2006.

كانت نتائج (KPMG) لعملية التدقيق الخاص لسنة 2005 بان هناك استثناءات في عدد من الحالات تشمل عدم كفاية الوثائق التي تبرر التعاقدات الممنوحة على أسس غير تنافسية، وعدم وجود مستندات داعمة لتقديم الخدمات او استلام البضائع، فضلا عن وجود تفاوت في مبالغ الفواتير. بينما كانت نتائج (KPMG) لعملية التدقيق الخاص لسنة 2006 عدم التوصل الى مبرر لمبالغ إجمالية بلغت (22.4) مليون دولار، لعدم وجود دليل على استلام البضائع، وعدم مطابقة المدفوعات، وعدم اتخاذ الإجراءات التصحيحية إزاء بعض الاستثناءات.

2. **مكتب المفتش الخاص لشؤون إعادة إعمار العراق :** مهمة مكتب التدقيق هي تنفيذ الإجراءات المتفق عليها، والتي أقرها المجلس الدولي للمشورة والرقابة بخصوص اجراءات العقد الذي منحته سلطة الائتلاف المؤقتة على أسس غير تنافسية لشركة (Kellogg Brown & Root) والممولة من صندوق تنمية العراق، ونشر تقرير نتائج التدقيق في 30 أيلول لسنة 2005. وكانت نتائج مكتب المفتش الخاص لشؤون إعادة إعمار العراق بان هناك تساؤلات أثارتها هيئة تدقيق العقود التابعة لوزارة الدفاع الأمريكية تساؤلات حول(208) مليون دولار، ولم تكن العروض التي قدمتها شركة (Kellogg Brown & Root) مقبولة كأساس للتفاوض حول سعر عادل ومعقول ولم تكن دائما تتماشى مع المعايير المعمول بها . في حين لخص تقرير التدقيق الذي أجراه مكتب المفتش الخاص لشؤون إعادة إعمار العراق في تموز سنة 2010 حول الأعمال المحاسبية لوزارة الدفاع الأمريكية لأموال صندوق تنمية العراق الى ان ضعف الضوابط المالية والإدارية في وزارة الدفاع الأمريكية جعلها غير قادرة على تقديم مستندات تبرر صرف مبلغ (8.7) مليار دولار أمريكي من اصل (9.1) مليار دولار وهي أموال صندوق تنمية العراق التي تلقاها من اجل أنشطة إعادة الإعمار في العراق وخاطبت لجنة الخبراء الماليين وزارة الدفاع الأمريكية كتابيا مرات عديدة سعيا للحصول على مزيد من التوضيح بخصوص مراجعة وزارة الدفاع الأمريكية للمصروفات المرتبطة بصندوق تنمية العراق، لكن لم تقدم وزارة الدفاع الأمريكية لحد الآن الإجابة الشافية عن جوانب صرف هذه المبالغ.
3. **شركة (Crowe Chizek):** فوضت هذه الشركة التدقيق وفاقاً للإجراءات المتفق عليها مع المجلس الدولي للرقابة والمشورة فيما يخص التسوية بين سلاح المهندسين في الجيش الأمريكي وشركة كيلوغ براون اند روت وذات الصلة بفرقة العمل المعنية بمشروع إعادة بناء صناعة النفط العراقية، وحدد تاريخ نشر تقرير نتائج التدقيق في 16 تشرين الثاني 2006 ، وقد أكدت نتائج شركة (Crowe Chizek) ان التسويات بين شركة (Kellogg Brown & Root) وسلاح المهندسين في الجيش الأمريكي كانت معقولة، كما ان النتائج التي توصلت اليها هيئة تدقيق العقود التابعة للوزارة الدفاع الأمريكية مدعومة بسجلات أساسيه . وتوافرت معلومات بخصوص تكاليف النقل الباهظة لتوفير إمدادات الوقود الإنسانية في العراق بين سنتي 2003 و 2004 (تقرير المجلس الدولي للرقابة والمشورة، 2011: 43-41).

وفيما يخص بعض الخروقات الحاصلة في جانب المدفوعات لبيانات صندوق تنمية العراق للمدة (2003/5/22-2004/12/31) والمتعلقة بخطابات الاعتماد لصالح الوزارات العراقية، حيث أودعت سلطة الائتلاف المؤقتة (CPA) مبلغا نقديا لحساب الوزارات العراقية في بنك (JP Morgan Chase) لمواجهة خطابات اعتماد مستنديه غير قابلة للنقض، وتوضح التقارير إلا أن هناك (91) حالة انفاق من قبل سلطة الائتلاف المؤقتة الى بنك (JP Morgan Chase) بصورة (346) خطاب اعتماد وبمبلغ (1183)مليون دولار، وتم كشف هذه الخروقات بعد إجراءات إضافية طبقتها شركة (KPMG) في بنك التجارة العراقي، إذ لوحظ عدم وجود (14)خطاب ضمان في عينة مكونة من (81) خطاب ضمان من مجموع خطابات الضمان البالغة (346) خطاب ضمان وبمبلغ (209) مليون دولار (تقرير مكتب المفتش العام الخاص لإعادة إعمار العراق، 2007: 7).

ومن مظاهر تبديد المال العراقي ما صرح به مكتب المحاسبة الأمريكية الذي اجرى فيما بعد مراجعة لمشاريع الإعمار، والتي كانت تحت إشراف القوات الأمريكية، حيث انه سحب (21) مليار دولار، بينما اكد المفتش العام ان هناك مبلغ (8.8) مليار دولار قد صرفت من دون مستندات صرف او وثائق تبين كيفية صرفها، بالرغم من أنها مؤشرة كمبالغ مصروفة في المدة التي حكمت بها سلطة الائتلاف المؤقتة، كما انه تم صرف (7) مليار دولار وفقا لوثائق تحوي إشكالات وخروقات بخصوص المطابقات (عبد علي، 2016: 1).

يتضح مما تقدم على الرغم الأموال الطائلة المنفقة من قبل صندوق تنمية العراق لتحقيق أهدافه والتي من أهمها إعادة إعمار العراق وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي فيه، الا ان ضعف نظام الإدارة المالية الكلي للصندوق وقف حائلا دون تحقيق اغلب أهدافه، ولمجموعة من الأسباب منها التي ذكرها المجلس الدولي للرقابة والمشورة في المرفق السابع لملخص نتائج التدقيق وتمثلت بالنتائج التي توصلت اليها تقارير التدقيق وهي: (تقرير المجلس الدولي للرقابة والمشورة،2011: 38-37)

1- ضعف الضوابط المفروضة على عملية استخراج النفط الخام، ومنها عدم وجود منظومة عدادات، مما جعل شركات التدقيق تبدي آراء متحفظة إزاء قوائم المقبوضات والمدفوعات النقدية لصندوق تنمية العراق، وذكر المدققون فروقا غير مبررة تبلغ 13.8 مليون برميل في تحليلهم لإنتاج واستهلاك النفط خلال سنة 2007.

2- ضعف الضبط في إدارة الموارد من سلطة الائتلاف المؤقتة والحكومة العراقية، بما في ذلك سوء نظم المحاسبة وحفظ السجلات، وعدم اكتمال الحسابات الخاصة بصندوق تنمية العراق، وسوء مستوى العمليات المحاسبية في معظم الأحيان، وغياب الضوابط المالية في ادارة الموارد وحمايتها .

3- التفاوت في تطبيق إجراءات التعاقد المتفق عليها، حيث لم يتم الالتزام بإجراءات التعاقد السليمة، ولاسيما فيما يتعلق بالعقود مع مصدر واحد.

4- عدم كفاية الضوابط التي تضعها الوزارات العراقية المختصة بالإنفاق، بما في ذلك التأخر في القيد ورفع التقارير والتسوية والمتابعة بخصوص انفاق الوزارات العراقية، وغياب إجراءات التسوية، وعدم استيفاء السجلات المحاسبية، والخروج عن إجراءات عقد المناقصات، ووجود نقص او عيوب في التوثيق المساند للتعاقدات .

5- عدم إيداع إيرادات مبيعات صادرات المنتجات النفطية في الحسابات المناسبة خلافا لقرار مجلس الأمن الدولي رقم 1483.

6- ضعف الرقابة على العقود من جانب سلطة الائتلاف المؤقتة فيما يتعلق بالمدفوعات نيابة عن الوزارات العراقية وعدم استيفاء السجلات التي تحتفظ بها الهيئات الأمريكية، بما في ذلك المبالغ المصروفة والتي لم تسجل في الموازنة العراقية وعدم التأكد من الالتزامات التعاقدية المتبقية والتي أبرمتها سلطة الائتلاف المؤقتة السابقة.

7- أشارت تقارير المدققين على وجه الخصوص إلى أن نظم الضبط الكلية بصندوق تنمية العراق غير فعالة، وذلك نتيجة عوامل بينها:

- غياب السياسات والإجراءات المكتوبة والترتيبات الحكومية الكافية.
- التركيز على ضوابط المعاملات اليومية الأساسية بدلا من إيجاد بيئة عامة تساعد على الضبط.
- وجود موظفين لم يتلقوا تدريبا كافيا للتعامل مع نوعية معاملات صندوق تنمية العراق وما تنطوي عليه من تعقيد.
- عدم فعالية عملية التدقيق الداخلي في صندوق تنمية العراق.

في حين لخص العطواني أسباب فشل صندوق تنمية العراق في تحقيق أهدافه إلى الأسباب الآتية:(العطواني، 2016: 178)

1- عدم اعتماد معايير الكفاءة والمهنية في تعيين الإدارات المرتبطة بالصندوق بحيث يتم عن طريقها تحديد واختيار المشاريع حسب الأولويات .

2- ضعف الرقابة على متابعة تلك المشاريع والتي ساهمت في تفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري.

3- التضارب في المعلومات المقدمة من الأطراف ذات العلاقة.

4- عدم توفر قاعدة بيانات متكاملة يسهل الرجوع اليها واعتمادها عند تقييم أداء الصندوق.

5- عدم وجود استراتيجية تنموية فاعلة ومبنية وفق أسس استراتيجية واضحة.

6- وجود شبهات فساد في الية الصرف او المدفوعات الخاصة بالصندوق .

7- ضعف اليات الحوكمة والشفافية في متابعة نتائج أنشطة الصندوق.

8- عدم وضوح المدفوعات المتعلقة بالجانب الأمريكي .

9- التناقض الواضح في بيانات الصندوق.

(ثالثا): الرؤية المستقبلية لإنشاء صندوق ثروة سيادي داعم للموازنة العامة في العراق

يقدم العراق ابشع تجربة سلبية يمكن ان تقوم بين السلطة الحاكمة والمجتمع، حيث تمتلك السلطة وتتصرف بجميع مصادر الثروة، ومن ضمنها الإيرادات النفطية التي تمثل المصدر الأكبر لإيرادات الاقتصاد، فليس هناك أوضح من تجربة العراق في بيان المدى المريع الذي يمكن ان تسير اليه السلطة الحاكمة في البلد من سوء استخدام هذه الثروة وتبديدها، في الوقت الذي لا تملك السياسة المالية سوى رؤية سطحية اتجاه الموارد الأخرى الممولة للموازنة العامة (كاظم وآخرون،2013: 11)، ولغرض تقليل حدة ريعية النفط للبلد بوصف النفط سلعة استراتيجية عالمية ذات قيمة اقتصادية عالية، ولكون الثروة النفطية في الأسواق تمتلك قوة اقتصادية كبيرة، يمكن للحكومة استخدامها لتحقيق اهداف التنمية العامة الاقتصادية والاجتماعية، فضلا عن التأثير في الظروف السياسية للبلد، فاذا لم يتم ضبطها وفق تطبيقات مؤسسية دستورية، فان نمط تخصيص الإيرادات النفطية بين استعمالات مختلفة قد تنقلب باتجاه خدمة مصالح مالية وسياسية ضيقة لفئة صغيرة مرتبطة بالسلطة الحكومية، وهذا الامر يستدعي تامين القوة الاقتصادية للنفط لتعزيز قوة البلد ووحدة المجتمع (مرزوك، 2007: 72-71). وأحد هذه المحاولات الإصلاحية هو ما تمخض من توصيات في تحليل الموازنة الاتحادية لسنة 2011 والتي عقدت في مقر المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي بتاريخ 8/1/2011 لعل من أهمها ما يأتي:

- اعتبار الموازنة الاتحادية اهم وثيقة وطنية في البلد وهي تمثل وثيقة وطنية تتعهد الحكومة بموجبها امام المجتمع على الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية وبشكل يضمن تحقيق اعلى مستويات الرفاهية الممكنة للمجتمع وليس مجرد حسابات ليس لها دلائل اقتصادية واجتماعية وسياسية .
- لابد من المناقشة عند الإعداد وبشكل مفصل وبيان أسباب الزيادة او النقصان في النفقات والإيرادات وعلى مستوى الوزارات والقطاعات .

- لابد من ان يتم تحديد حجم انفاق الحكومة في الاقتصاد وان لا تتجاوز نسبة الانفاق الحكومي الى الناتج المحلي الإجمالي (25% - 15%).
- اتباع سياسة الضبط المالي والابتعاد عن دخول العراق حال الفوضى المالية تؤدي به الى دخوله في نفق الازمة المالية التي يصعب الخروج منها واتباع الضبط من خلال (اعتماد سياسة سعر النفط التحوطي بحيث يكون معدل أسعار النفط للسنوات الثلاثة القادمة اقل من أسعار النفط العالمية المتوقعة بـ (15) دولار (المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي، تحليل الموازنة الفدرالية لسنة 2011 :3-1). وينسجم ذلك مع سياسة الحكومة الرامية الى تقليل الخطر من انحدار الأسعار غير المتوقع، كما تكمن الغاية من هذا الإجراء هو الابتعاد عن ملاحقة السعر الآني للنفط، ولقد أثبتت التجارب استحالة التدقيق لأسعار النفط العالمية، فالفروق الكبيرة بين الأسعار المعتمدة في إعداد الموازنات السابقة والسعر الفعلي للتصدير أدى إلى اللجوء إلى الموازنات التكميلية، ونجم عن هذه الأخير بلبلة الإدارة المالية للبلد وأثرت سلبيا على الاستثمارات بسبب تأخر المصادقة عليها، وبالعكس من ذلك أدت ملاحقة أسعار النفط منذ سنة 2007 إلى توسع النفقات الجارية وتحويل مخصصات الموازنة الاستثمارية غير المنفقة الى موازنة السنة اللاحقة لها (الأسس والمبادئ العامة في أعداد تقديرات الموازنة العام للعراق، 2013 : 6)، لكن سياسة الضبط الأخيرة والتي بدأ العمل بها منذ سنة 2011 لم توظف بشكل الصحيح، ولم تخرج تركيبة الموازنة العامة حتى بعد هذا الضبط من قيدين متناقضين هما :

القيد الأول :- تحويل الفوائض المتحققة عن طريق تخفيض سعر برميل النفط لأغراض تقدير الموازنة العامة إلى الموازنة السنوية اللاحقة وعد ذلك تمويلا تجميعيا يصب في مصلحة نمو سقف الموازنة السنوية اللاحقة وتوسعها الانفاقي، واستمر هذا الوضع سنويا بالتتابع .

القيد الثاني :- حصول اتجاه مقلق يفضل تغطية المصروفات الثابتة في الموازنة ويقصد بها الموازنة التشغيلية على حساب وضع قدر كبير من مخصصات الموازنة الاستثمارية الى احتمالات العجز وتقلب سوق النفط وعدها مصروفات متغيرة .

وفي ضوء ما تقدم، فإن إدارة مخاطر أسعار النفط وفق سياسة الضبط هذه والتي يطلق عليها بالمصدة المالية (Fiscal Buffer) هي اكثر تعقيدا وضياعا للموارد واقل كفاءة، لأنها تحول موارد المصدة المالية من السنة الحالي الى السنة القادمة مع استمرار العجز المخطط نفسه، فهذه المصدة المالية تعبر عن احتمال عجز مخطط بفوائض محجوزة يجري تدويرها سنويا الى موازنة السنة المقبلة

والتي بلغت في صندوق تنمية العراق (DFI) 18 مليار دولار في نهاية سنة 2012 وحوالي 6 مليار دولار في نهاية سنة 2013 (صالح، 2015: 4-2)،او توظيفها في بوابة الموازنات التكميلية خلال السنوات السابقة لسنة 2009 حيث تم انفاق 70% من الموارد المالية الفائضة على الانفاق التشغيلي الاستهلاكي غير المنتج والذي يعبر عن ضعف القدرة على استيعاب مبادئ السياسة المالية واثارها الاقتصادية والاجتماعية وانعكاسات هذه السياسة على المؤشرات الاقتصادية الكلية ولاسيما مع انهيار القطاعات المنتجة للاقتصاد العراقي. وهنا تأتي ضرورة انشاء صندوق ثروة سيادي نفطي يعمل على حفظ التوازن في الموازنة العامة في المقام الاول ويعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية للبلد ويأخذ بنظر الاعتبار حقوق الاجيال القادمة من هذه الثروة الناضبة، أي إجراء بعض التعديلات الإدارية والمالية والتشريعية على صندوق تنمية العراق الذي يعطي صورة مبسطة عن صندوق الاستقرار وتطوير مجال عمله ليشمل ابعاد تنموية عن طريق إنشاء صندوق ثروة سيادي مكمل لصندوق تنمية العراق تحول اليه الاموال الفائضة من الفرق بين السعر المتحفظ في إعداد الموازنة والسعر الفعلي في الاسواق النفطية، ويكون هذا الحساب بمعزل تماما عن الموازنة العامة أي، فضلا عن استقطاع نسبة 5% من اجمالي الإيرادات النفطية وتحويلها إلى حساب الصندوق سنويا، يضاف الى موارد الصندوق السابقة حصيلة إيرادات الضرائب المفروضة على الشركات الأجنبية النفطية وعوائد بيع المشتقات النفطية على المواطنين فضلا عن الرسوم الجمركية المفروضة على الاستيرادات في المنافذ الحدودية (الشمري، 2012: 10). والغرض من تضمين الصندوق لإبعاد تنموية واستراتيجيات استثمارية هو ان وجود صندوق لاستقرار العائدات النفطية في البلد لا يعني بالضرورة وجود قواعد مالية واضحة ودرجة من المسائلة والشفافية في صياغة ادارة المالية العامة عموما، فضلا على ان نجاح تلك الصناديق في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والانضباط المالي يعتمد على معايير عدة منها درجة مرونة الايداع والسحب والاستثمار لتلك الصناديق، فقد أثبتت دراسة حديثة عن تجربة صندوق ضبط الموارد الجزائري الذي سبق ان تم الاشارة اليه على سبيل المثال ان قواعد السحب والإيداع من صندوق تنظيم الإيرادات الجزائري قامت على قاعدة 19 دولار للبرميل مثبتا من قبل السلطة التشريعية خلال المدة (2005-2000) لذا قامت السلطات التنفيذية بإصدار أدوات للدين العام تولى الصندوق دفع فوائد الدين العالية مقارنة بإيرادات استثمار إيداعات الصندوق الأقل، فشكل ذلك عبئا على الحكومة (المنيف، 2009: 8). وبغض النظر عن الية عمل وأهداف الصندوق يمكن ان نطلق على الصندوق المقترح (صندوق بلاد الرافدين السيادي).

1- أهداف صندوق بلاد الرافدين السيادي

يمكن ان نشتق أهداف صندوق بلاد الرافدين السيادي المقترح من مبررات إنشاء هذا الصندوق في المبحث السابق، فضلا عن واقع الاقتصاد العراقي والمشاكل والاختلالات التي يتعرض لها وإمكانية هذا الصندوق من رسم الحلول المناسبة من خلال الأهداف التي يحققها والتي لا تختلف كثيرا عن الأهداف الرئيسة لصناديق الثروة السيادية في البلدان النفطية كالنرويج والجزائر، ومن ابرز الأهداف التي يسعى الصندوق إلى تحقيقها هي الاتي:

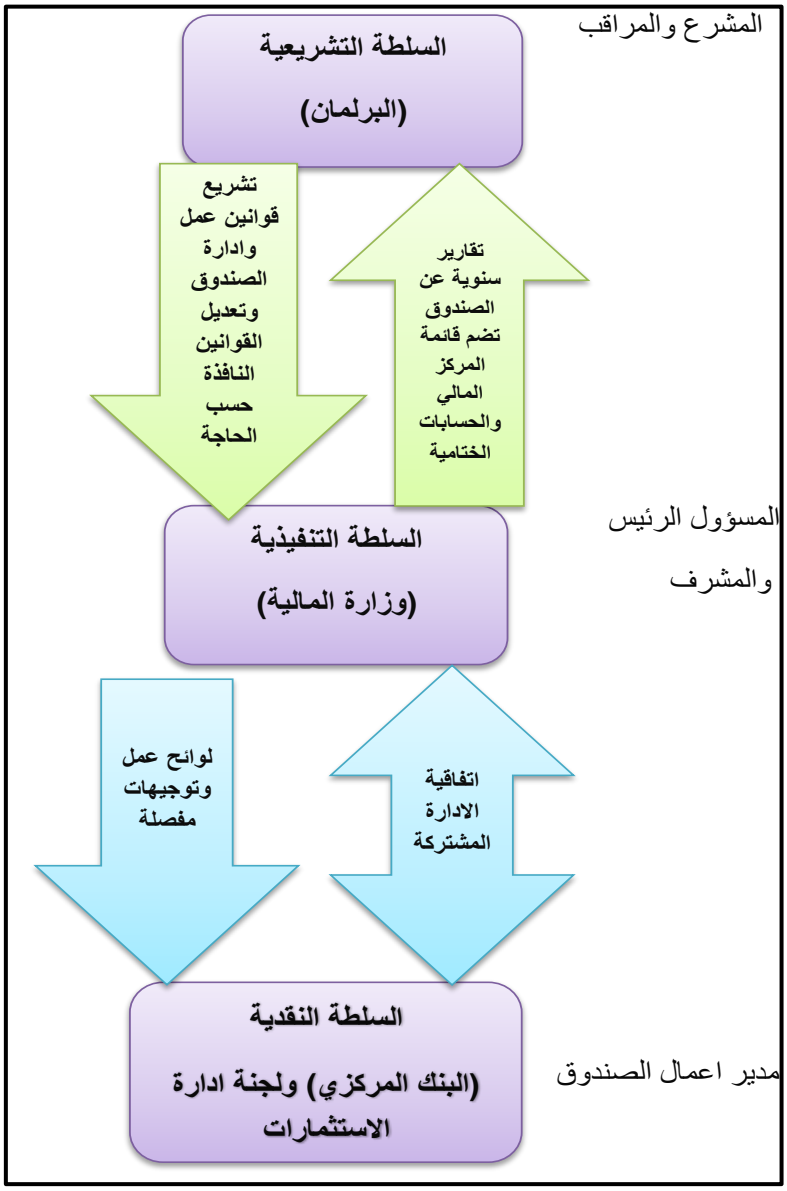
1. تحقيق الاستقرار الاقتصادي للبلد من خلال تحقيقه للاستقرار المالي والذي يعمل الصندوق على تحقيقه من خلال تأمين تدفق الموارد المالية الى الموازنة العامة.
2. تحفيز المستثمر المحلي وجذب المستثمر الأجنبي نظرا لوجود أسباب كثيرة دفعت المستثمر المحلي والأجنبي على سواء للعزوف عن الاستثمار لعل أهمها هو عدم توفر بيئة مناسبة للاستثمار واحتلال العراق مراتب عالية في قائمة البلدان الأكثر فسادا ماليا واداريا وجميع هذه العوامل تولد مخاطر يتحملها المستثمر، فدخول الصندوق المقترح كشريك للمستثمر في عمليات الاستثمار المباشر يعطي ضمانات للمستثمر ويقلل من مخاوفه على ان لا تقل نسبة مشاركة الصندوق عن 10% من رأس مال المشروع ليكون استثمارا مباشرا وليس محفظيا (العطواني، 2016.183-182).
3. تنشيط سوق العراق للأوراق المالية فدخول الصندوق كمستثمر في السوق يخلق حافزا قويا لجمهور المدخرين المحليين المتخوفين من الاستثمار لأسباب عديدة منها تخلف العادات المالية والمصرفية لديهم، فيولد دخول الصندوق المقترح للاستثمار في السوق عنصر الثقة ويزيد من فعالية الصندوق من حيث حجم التداول وعدد الشركات المسجلة فيه .
4. كبح جماح التوسع في الإنفاق العام ولاسيما الإنفاق الجاري من خلال الادخار العام للصندوق ومن ثم رفع مستوى الإنفاق الاستثماري للصندوق الذي يؤدي الى تنويع مصادر الدخل القومي للبلد (حسن، 2011: 155-151)
5. تقليص نسبة المخاطر التي قد تواجه الاحتياطات الكبيرة المقومة بالعملات الاجنبية في مجالات الاستثمار والتجارة .
6. توفير درجة من الرفاه للأجيال القادمة من المورد النفطي غير المتجدد على أساس تكافؤ الفرص وتحقيق مبدا العدالة في توزيع الثروة بين الأجيال (كاظم وآخرون،2013: 7-6)

7. توسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد العراقي من خلال امتصاص وتشغيل الفوائض من النقد الأجنبي من خلال استثمارها بشكل مستقل في المراحل الأولى داخل الاقتصاد المحلي وبالإمكان توجيهها فيما بعد نحو الخارج . (الزبيدي، 2014: 96).

2- توزيع مهام إدارة الصندوق المقترح على السلطات العليا

تعد عملية توزيع مهام إدارة الصندوق المقترح على السلطات الثلاث من اهم مقومات قيام الصندوق واستمراره، حيث تتوزع هذه المهام بين السلطات الآتية: (حسن،2011: 161)، (الجعيفري،2017: 123-122) كما في الشكل(1). وفيما يلي:-

الشكل (1) توزيع مهام إدارة الصندوق المقترح



- **المصدر:** المصدر: الظالمي زينب شاكر جبير:" دور صناديق الثروة السيادية في دعم الموازنة العامة لبلدان مختارة مع إمكانية تطبيقها في العراق"، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المثنى ، 2018.

regimes and revenue management Source: Vadar Ovesen, work paper, Petroleum fiscal systems. 9/July/2008.p33. at the : www.norad.no/en/thematic-areas/energy/oil.../128868

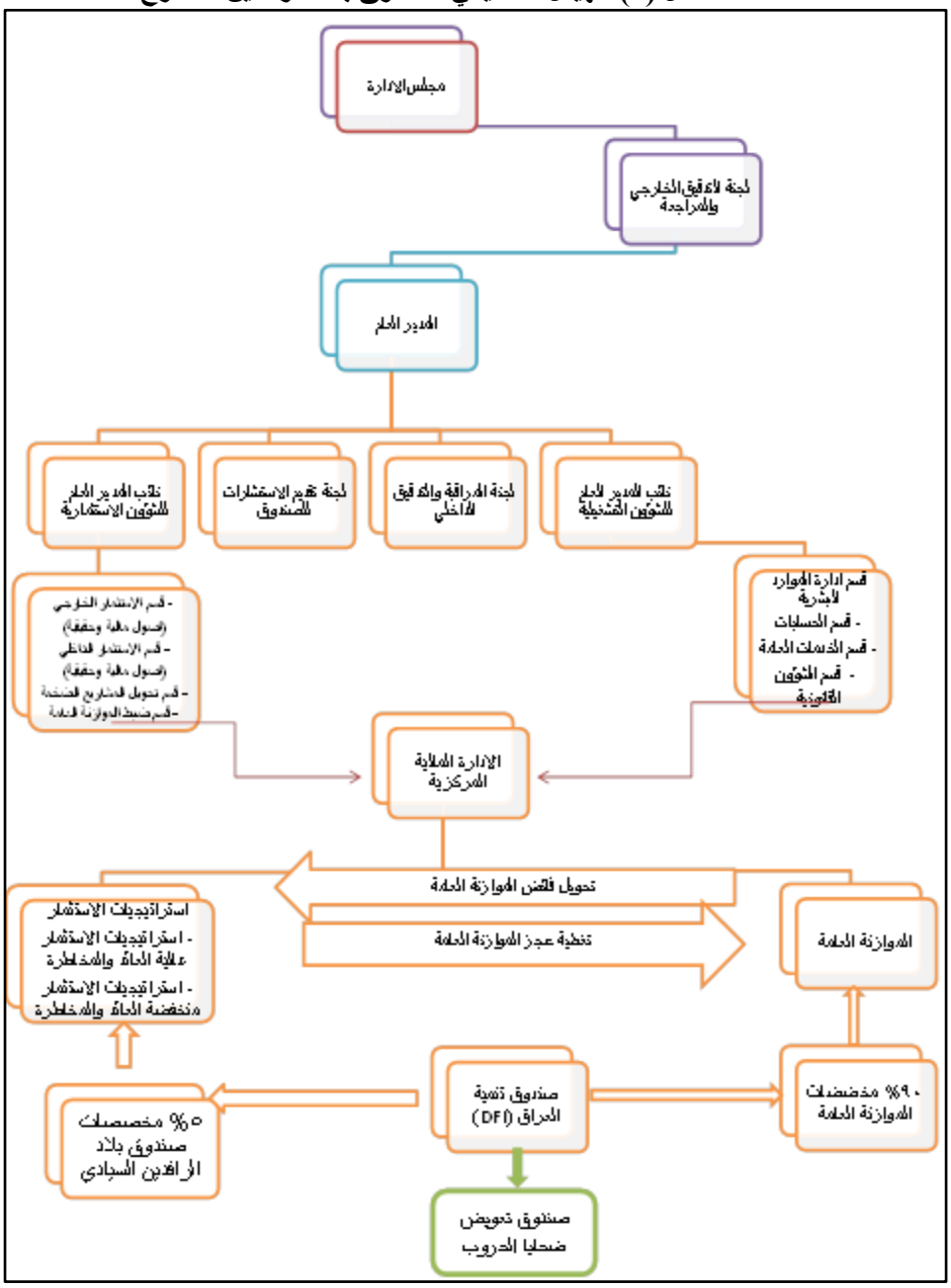
- السلطة التشريعية (البرلمان) في اعلى الهرم فهي توفر المقوم التشريعي والرقابي للصندوق من خلال إخضاعه الصندوق لعملية المراقبة الشاملة لكافة نشاطاته وأعماله، كما يقوم البرلمان بتشريع القوانين اللازمة لإدارة الصندوق وتحقيق أهدافه وتعديل بعض القوانين النافذة الخاصة بالصندوق حسب الظروف والحاجة اليها، فضلا عن مراقبة ومساءلة الصندوق عن نشاطاته وأسلوب إدارته ومدى شفافية ووضوح ونتائج تعاملاته، كما يحدد الالية او الكيفية التي يتم فيها استخدام أموال الصندوق في تغطية عجز الموازنة العامة عندما تهبط أسعار النفط ولكن ذلك كله يتطلب إصدار قانون خاص بالصندوق الذي بدوره يتطلب توفر ارادة وقناعة لدى أغلبية أعضاء مجلس النواب العراقي بضرورة إنشاء مثل هكذا صندوق .
- السلطة التنفيذية وتتمثل بوزارة المالية التي توفر المقوم الاشرافي والتمويلي للصندوق من خلال تقديم الوزارة لبرامج عمل ورؤى استراتيجية الى البنك المركزي وبمشورة البنك المركزي بإمكانية تطبيق هذه الرؤى على ارض الواقع لكون البنك المركزي المسؤول عن ادارة الصندوق ولديه خبرة كافية ليخمن مدى نجاح هذه الخطة الاستثمارية من عدمه في ظل المعطيات المتوافرة لديه، اما المقوم التمويلي للصندوق فيكون من واجب وزارة المالية توفير راس مال اولي ينطلق به الصندوق لمزاولة أعماله، كما تقوم وزارة المالية بوضع لوائح عمل وتوجيهات مفصلة لكيفية ادارة الصندوق والتوزيع الاستراتيجي للأصول المالية للصندوق، كذلك فهي تلزم البنك المركزي بتقديم تقارير فصلية وسنوية كتقارير عن المركز المالي الصندوق والحسابات الختامية وغيرها من التقارير عن الصندوق لتقوم الوزارة بدورها بتوجيه تلك التقارير الى البرلمان العراقي للنظر فيها واقتراح ما يراه مناسبا.
- السلطة النقدية وتتمثل بالبنك المركزي وهو بمثابة مدير اعمال الصندوق تقع عليه مسؤولية توفير كادر اداري متخصص في المجال الاقتصادي بشكل عام وبعمليات الاستثمار الحقيقية والمالية (المحفظية) بشكل خاص ليمسك زمام لجنة ادارة الاستثمارات التابعة للبنك والمسؤولة عن التنفيذ الفعلي لنشاطات الصندوق الاستثمارية سواء في الداخل او في الخارج، ويمكن الاستفادة من الكوادر المهنية و المستشارين الاداريين الاجانب ولاسيما في مجال عمليات الاستثمار المالي (المحفظي) مؤقتا لحين تدريب الكوادر الادارية العراقية واكتساب الخبرة في هذا المجال، كذلك فان البنك المركزي مسؤول عن تقديم تقارير فصلية الى وزارة المالية تتضمن اسماء الشركات

المستثمر فيها والعوائد المتحققة ومعدل العوائد المتوقعة وتكاليف الإدارة، فضلا عن درجة تحكمها بالمخاطر المصاحبة للاستثمار في الأصول المالية.

3- الهيكل التنظيمي لصندوق بلاد الرافدين المقترح

يعد الهيكل التنظيمي الركيزة الأساس الذي تبنى عليه كل سياسات المؤسسات والهيئات الحكومية، لذلك لابد من وضع هيكل تنظيمي يرسم الية عمل الصندوق ويحكم إدارته، ويوضح الشكل (2) الأقسام والفروع المكونة للصندوق. وفيما يلي:-

الشكل (2) الهيكل التنظيمي لصندوق بلاد الرافدين المقترح



- **المصدر**: المصدر: الظالمي زينب شاكر جبير:" دور صناديق الثروة السيادية في دعم الموازنة العامة لبلدان مختارة مع إمكانية تطبيقها في العراق"، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المثنى ، 2018.

- **الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، التقرير السنوي الثامن والاربعون، ص5،2010،على الموقع الالكتروني www.kuwait-fund.org/ar/web**
- **صندوق ابوظبي للتنمية، إدارة الصندوق،2012، ص 10، على الموقع الالكتروني www.adfd.ae/home**

مجلس الإدارة: وهو السلطة العليا في الصندوق وله كافة الصلاحيات اللازمة لتحقيق أغراض الصندوق ويتكون من مجموعة من الأعضاء ان لا يقل عددهم عن سبعة أعضاء من بينهم (وزير المالية ومحافظ البنك المركزي) فهو السلطة المختصة بإدارة أعمال الصندوق ووضع سياسته ويتولى ابرز المهام الآتية:

- رسم السياسة العامة للصندوق .
- وضع النظام واللوائح الإدارية والمالية للصندوق بناءا على اقتراح المدير العام ومراقبة تنفيذها.
- رسم السياسة العامة لاستثمار أموال الصندوق وللمجلس الحق في ان يفوض المدير العام بذلك.
- الموافقة على مشروع الموازنة للصندوق، وإقرار الميزانية السنوية والحسابات الختامية وفقا للشروط والقواعد التي تحددها اللائحة الداخلية واللائحة الخارجية .
- بحث ودراسة تقارير مراقبي الحسابات الخارجيين عن أعمال الصندوق والميزانية السنوية.

المدير العام : عادة ما يتم تعيينه من مجلس الإدارة وفق شروط وضوابط منها أن يتمتع بمؤهلات علمية وإدارية وان يتصف بالمؤهل العلمي وروح المسؤولية الوطنية ومشهود له بمدى نزاهته ليمنح كبرى الصلاحيات التي يمكن من خلالها صنع وتطوير السياسات الاستثمارية، كما يتولى الإشراف على نائبه التشغيلي ونائبه الاستثماري والموجه للجنة تقديم الاستشارات ولجنة المراقبة والتدقيق الداخلي، كما يتولى المدير العام عرض الموازنة الإدارية للصندوق التي تشمل تقدير إيراداته ومصروفاته الجارية على مجلس الإدارة في موعد لا يتجاوز شهرين قبل انتهاء السنة المالية الجارية وسنوضح الوحدات المسؤول عنها بالاتي:

نائب مدير العام للشؤون التشغيلية : ويتم تعيينه من مجلس الإدارة وبمشاورة المدير العام وهو الشخص المسؤول عن إدارة الصندوق وتنفيذ سياسات مجلس الإدارة من خلال الأقسام التابعة له.

نائب مدير العام للشؤون الاستثمارية: ويتم تعيينه من مجلس الإدارة وبمشورة المدير العام ويشترط ان يمتلك الخبرة والمهنية العالية في إدارة الاستثمارات والعلاقات الاستراتيجية وإدارة المخاطر، ويوكل له ادارة جزء من المحفظة الاستثمارية للصندوق وبمساعدة المدير العام ونائب المدير العام للشؤون التشغيلية لامتلاكه الخبرة اللازمة لتعظيم العائد وتقليل المخاطر.

لجنـة تقـديم الاستشـارات : تتكون هذه اللجنـة مـن أربعـة خبـراء دوليـين يـتم تعيينهم مـن مجلس الإدارة وبمشورة المدير العام لكونه المشرف الموجه للجنة، ووظيفة هذه اللجنة بحث وتطوير سياسات عمل الصـندوق وتقديم الاستشارات والتوصيات كدراسة الجدوى الاقتصادية والفنية ودراسة الاثر البيئي ودراسات التكلفة التقديرية والتدفقات النقدية للمشاريع المقترحة لتحسن ادارة الاستثمارات للصندوق.

لجنة المراقبة والتدقيق الداخلي : تتكون هذه اللجنة من مجموعة من الأعضاء يتم تعيينهم من البرلمان العراقـي مهمتهـا مراقبـة وتـدقيق أنشـطة الصـندوق والمصـادقة علـى التقـارير الماليـة السـنوية الدوريـة للصندوق المقترح.

الإدارة الماليــة المركزيــة: وهــي الإدارة المرتبطــة بنائــب المــدير العــام التشــغيلي ونائــب المــدير العــام الاستثماري ومن ابرز مسؤوليتها التنسيق بين النائبين لتحويل الفوائض المالية من الموازنة السنوية الى حساب الصندوق وإدخاله في عملياته الاستثمارية من خلال نمطين من استراتيجيات الاستثمار وهمـا اسـتراتيجية الاسـتثمار منخفضـة العائـد والمخـاطرة (تعظـيم السـيولة علـى العائـد)، واسـتراتيجية الاسـتثمار مرتفعـة العائـد والمخـاطرة (تعظـيم العائـد علـى السـيولة)، وهـذا يحـدث فـي حالـة تحقـق الفوائض المالية الناجمة عن الفروق السعرية للنفط الخام بين السعر التقديري والفعلي، اما في حالة حدوث العجز فيعمل الصندوق على توفير السيولة اللازمة لسد العجز من خلال ما يستثمر به من ادوات استثمارية عالية السيولة، وهي من افضل الأساليب المستخدمة في تجنب الآثار السلبية لتقلبات أسعار النفط في السوق العالمية .

ومـن الجـدير بالـذكر أن مهمـة صـندوق تنميـة العـراق (DFI) فـي دعـم صـندوق بـلاد الرافـدين المقتـرح تتمثـل فـي تخصـيص نسـبة 5% مـن إجمـالي الإيـرادات النفطيـة بعـد دفـع نسـبة 5% مـن تلـك الإيرادات كتعويضات الحرب المفروضة على العراق و90 % منها مخصصات الموازنة العامة للبلد .

كذلك أكدت نتائج المناقشات لمؤتمر لندن في 29 يونيو و1يوليو 2005 إلى ضرورة إنشاء صـندوق ثـروة سـيادي نفطـي فـي العـراق يعمـل علـى تحقيـق المسـاواة بـين المـواطنين والاسـتقرار الضـريبي وتحييد تأثير تدفق العملات الأجنبية على سعر صرف الدينار. ويجب أن يخضع مثل هذا الصندوق لأعلـى معـايير الشـفافية والمسـائلة , وان يكـون جـزءا لا يتجـزأ مـن عمليـة إعـداد الميزانيـة العامـة (معهـد المجتمع المنفتح مدرسة لندن للاقتصاد،2005: 6).

وبما أن العراق هو من اكبر البلدان النفطية من حيث حجم الاحتياطات المؤكدة وغير المؤكدة، فضلا عن إقباله على ثروة حقيقية في الإنتاج من خلال جولات التراخيص التي عقدتها الحكومة العراقية

والتي يجب أن تعزز من خلال إقدام الحكومة على معالجة اختلالات الاقتصاد العراقي عن طريق إنشاء صناديق للثروة السيادية ووفقا للمقترحات المرتكزة على أساس أن الصناديق السيادية تحقق غرض رئيس واحد أو اكثر من الأغراض الآتية:

- حماية الموازنة العامة والاقتصاد من التقلبات الشديدة في الإيرادات .
- مساعدة السلطات النقدية على إدارة السيولة الزائدة.
- تطوير البنية التحتية المحلية.
- بناء مدخرات للأجيال القادمة .

المقترح الأول : صناديق الاستقرار المالي الداعم للموازنة العامة

يسعى صندوق التثبيت المالي لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي من خلال حماية الموازنة العامة والاقتصاد من تقلبات أسعار النفط، وتستند قاعدة التحويلات المالية لصندوق الاستقرار المالي على حجم الفوائض المالية بين السعر المرجعي المحدد في الموازنة العامة والسعر الفعلي لاسعار النفط في الاسواق الدولية، وهكذا كلما اتسعت الفجوة تم ايداع المزيد من الموارد في الصندوق، ويحق للحكومة ان تسحب من موارد الصندوق اذا كان فارق الأسعار سلبيا على أساس متماثل عندما يكون فارق الاسعار ايجابيا بهدف حماية الموازنة العامة من الصدمات الاقتصادية الناتجة عن التقلبات العنيفة في اسعار النفط الخام (Fasano , 2000: 8)، لان سحب نسبة معينة كأن تكون اكثر او تساوي 4% من موارد الصندوق كما هو الحال مع صندوق التقاعد الحكومي النرويجي الذي هو صندوق استقرار وادخار في ان واحد عند تعامله مع عجز الميزانية العامة لا تنسجم في الوقت الحاضر مع الاقتصاد العراقي ذو الطبيعة أحادية المورد في ظل انخفاض مساهمة قطاعاته غير النفطية في تكوين الايرادات العامة، ومن مهام صناديق الاستقرار الحد من فرص الفساد والضبابية عند انفاق هذه الفوائض بطريقة غير منظمة في أوقات الوفرة، فضلا عن تقليلها للمخاطر النظامية وتجنب الكساد وإعادة الثقة والاستقرار لسوق المال ودعم نمو القطاعات (المناصير والكساسبة، 2009: 36)، ويعقب عملية تحويل العوائد النفطية الفائضة عما محدد له في اقرار الموازنة العامة الى الصندوق إلى أن يأتي دور الهيئات والمؤسسات المسؤولة عن توجيه موارد الصندوق التي تم ذكرها سابقا الهادفة الى تحصين إيرادات الموازنة من تذبذبات أسعار النفط عن طريق إدارة الفوائض بنمطين مختلفين هما:

النمط الأول: إدارة الفوائض المالية في الصندوق على أساس استراتيجية الاستثمار منخفضة العائد والمخاطرة وهي الاستراتيجية التي يتم فيها تعظيم السيولة على حساب العائد كالاستثمارات

بالأصول ذات الدخل الثابت وأدوات الخزينة والاستثمارات قصيرة الأجل، ويهدف هذا النمط من إدارة الموارد المالية في صندوق الاستقرار المالي لتغطية كافة النفقات الجارية المقرة في الموازنة العامة في أوقات انخفاض أسعار النفط الخام على المدى القصير.

النمط الثاني: إدارة الفوائض المالية في الصندوق على أساس استراتيجية الاستثمار مرتفعة العائد والمخاطرة وهي الاستراتيجية التي يتم فيها تعظيم العائد على حساب السيولة المتحققة كالاستثمارات الاقتصادية الحقيقية والعقارية ويهدف هذا النمط من ادارة الموارد المالية في صندوق الاستقرار المالي لدعم وضع الموازنة العامة على المدى المتوسط والطويل في حال انخفاض أسعار النفط عالميا. (العطواني، 2016: 190).

وتنتهج البلدان أساليب عدة في بناء هذا النوع من الصناديق، اما بالإيداع فيه عند زيادة الاسعار النفطية فوق مستوى معين، او تحديد نسبة معينة من الإيرادات للسنة الجارية أو غيرها للإيداع فيه أو وسائل اخرى، اما السحب من تلك الصناديق فيأخذ أشكال عدة منها السحب في حالة انخفاض الإيرادات النفطية عن تقديرات الموازنة العامة، أو يترك للسلطات المالية اتخاذ القرارات المتعلقة بالسحب، اما قرارات استثمار أموال تلك الصناديق فتختلف في البلدان، اذ يقتصر بعضها على الاستثمار في الخارج بأدوات وآجال يتم تحديدها أو تترك لاجتهادات القائمين على تلك الصناديق، وبعضها الآخر يتم استثمار موارده في الداخل والخارج (المنيف، 2009: 250).

ويمكن القول ان هذا الأنموذج من صناديق الثروة السيادية يعمل على تحقيق الاستقرار المالي الذي تسعى اليه السياسة المالية للبلد من خلال دعم الموازنة العامة في أوقات انخفاض أسعار النفط بحيث لا تتعطل برامج وخطط تنمية الاقتصادية والاجتماعية الضرورية للبلد، بينما يعمل هذا النوع في اوقات ارتفاع اسعار النفط على الحد من الضغوط التضخمية واحتمال ارتفاع سعر الصرف من خلال تعقيمه لأثر الزيادة الكبيرة في عائدات النفط على الطلب المحلي، و بذلك يتحقق الاستقرار شبه الدائم في السياسة المالية العامة للبلد والوضع الاقتصادي عموما

المقترح الثاني : الصناديق السيادية الغاطسة

تمثل الصناديق السيادية الغاطسة في المالية الحديثة وسيلة تمكن منظمات الأعمال والحكومات من إيداع جزء من الأموال وتجميعها بمرور الزمن لإطفاء الديون او لإطفاء كلفة المعدات الرأسمالية عند اندثارها الفني او التكنولوجي (صالح،2017: 1)، فهو صندوق تجميعي للأصول النقدية لتمكن

الحكومات من إعادة شراء ديونها كلا أو جزء بأسعارها السائدة او أسعارها التفضيلية فضلا عن قيامها بتغطية المصروفات الرأسمالية والتحوط من الخسائر التي تعترض تلك الحكومات أو المنظمات.

وتشير بواكير الفكر الاقتصادي للتنمية ان ثروة الأمم تقاس بثلاثة عناصر أولهما: رأس المال البشري والاستثمار فيه، والعنصر الثاني هو رأس المال الاجتماعي الثابت، والذي يتفرع الى فرعين هما رأسمال اقتصادي أو يطلق عليه بالبنى التحتية المادية المتكونة من شبكات الكهرباء والنقل والاتصالات وغيرها، ويتمثل الفرع الأخر برأسمال الاجتماعي الذي قوامه المؤسسات القانونية والصحية والتعليمية والمصرفية وغيرها، فضلا عن تكوين الرأسمالي المادي الثابت المرتبط بنشاطات الإنتاج المباشر من السلع والخدمات كالقطاعات الصناعية وغيرها، بينما ينصرف العنصر الثالث من مقاييس الثروة إلى الموارد الطبيعية ومخزوناتها المتمثلة بالاحتياطات النفطية والتي تزيد في العراق عن 12 تريليون دولار وعلى الرغم من كون العراق غني بالعنصر الثالث إلا انه يفتقر نسبيا إلى العنصرين الآخرين ولاسيما تدهور رأس المال الاقتصادي الثابت أو ما يسمى بالبنية التحتية المادية والدمار الحاصل فيها.

وعلى اثر ذلك، فأن تدفقات الدخل الوطني الموجبة والناجمة عن الاستثمار في الموارد الطبيعية لا يمكنها ان تغطي النمو السالب في الخزين الثابت للثروة الرأسمالية المادية مالم تتوافر تراكمات مالية قوية، فأن هذا الوضع التمويلي الصعب يفرض على العراق استخدام الية الدفع الاجل في مشروع قانون البنى التحتية، فلابد من التعرف على مقياس الرافعة المالية في العراق او طاقة تحمل الدين العام والتي تمثل نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي، والغرض من هذا المقياس هو معرفة القدرة على مواجهة الالتزامات دون ان يضر ذلك بسلامة وصحة النمو الاقتصادي (صالح، 2012:2-1)، ويمكن للصناديق السيادية الغاطسة حل هذه المشكلة من خلال تمويلها بالمخصصات السنوية لإنجاز مشاريع البنى التحتية في الموازنة العامة وان يكون هناك سقف ادنى لأموال الصندوق والبالغة 50% من التكاليف المخصصة للمشاريع المقرر إنجازها في السنة المالية الواحدة، وكلما وصلت موارد الصندوق الى حدها الأدنى يتم رفدها بالسيولة اللازمة لرفعها الى ما فوق الحد الأدنى من خلال آلية الاقتراض، حيث يعمل الصندوق كضامن وممول للمشاريع الاستثمارية من دون تعرضها للتوقف او التأخير الزمني، وان يتم الاقتراض من البلدان التي تنفذ شركاتها (المقاولين الأجانب) المشاريع الاستثمارية في العراق، ويستطيع الصندوق إعادة استثمار هذه الأموال المقترضة في شراء عدد قليل من السندات لسداد فوائد القروض والتزاماتها. والجدول (35) يوضح السقف الأدنى لأموال الصندوق والبالغة 50% من مخصصات إعمار وتنمية مشاريع الأقاليم والمحافظات في الموازنة بحال تم إنشائه منذ سنة 2007

(على افتراض أن تكاليف إنشاء المشاريع التنموية تعادل مخصصاتها المقررة في الموازنة العامة). وفيما يلي:-

جدول(2)
مخصصات الصندوق السيادي الغاطس من موازنة العراق الاتحادية للمدة (2007-2016)
(مليار دينار)

السنوات	مخصصات اعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات بما فيها اقليم كردستان في الموازنة العامة	تحويل نسبة 50% من مخصصات اعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات الى الصندوق السيادي الغاطس	معدل نمو مخصصات الصندوق السيادي الغاطس
2007	3000	1500	-
2008	4590	2295	53%
2009	2872	1436	-37%
2010	2654	1327	-7%
2011	2664	1332	37%
2012	1072	536	-59%
2013	7256	3628	576%
2014	7412	3706	21%
2015	3500	1750	-52%
2016	1244	622	-64%

- **المصدر:-** المصدر: الظالمي زينب شاكر جبير:" دور صناديق الثروة السيادية في دعم الموازنة العامة لبلدان مختارة مع إمكانية تطبيقها في العراق"، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المثنى ، 2018.
- وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، الموازنة العامة لسنوات مختلفة.

وبموجب قانون الموازنة الاتحادية يتم توزيع مخصصات إعمار وتنمية مشاريع الأقاليم والمحافظات حسب عدد سكان كل محافظة، حيث يقوم المحافظ بتقديم خطة إعمار المحافظة والأقضية والنواحي التابعة لها للمصادقة عليها من قبل مجلس المحافظة اعتمادا على الخطط الموضوعة من قبل مجالس الأقضية والنواحي إلى وزارة التخطيط الاتحادية لغرض دراستها والمصادقة عليها على ان تأخذ بنظر الاعتبار المناطق الأكثر ضررا داخل المحافظة وعلى ان توزع تخصيصات المحافظة على الأقضية والنواحي المرتبطة بها حسب النسب السكانية بعد استبعاد المشاريع الاستراتيجية التي تستفيد منها اكثر من ناحية وقضاء، وان لا تزيد كلفة المشاريع الاستراتيجية عن نسبة 20% من مخصصات المحافظة، الا ان هذه النسبة غير كافية للنهوض برأس المال الاقتصادي للبلد وتنمية البنى التحتية والذي تعم فوائده جميع مناطق المحافظة (قانون الموازنة الاتحادية،2015: 5)، وهنا يأتي دور الصناديق السيادية الغاطسة التي يخصص لها 50% من مجمل مخصصات تنمية الأقاليم والمحافظات والتي بدورها تمول شركات المقاولات الأجنبية لإعادة إعمار المشاريع الاستراتيجية في جميع محافظات العراق مع الأخذ بنظر الاعتبار درجة حرمان وتضرر كل محافظة ونسبتها السكانية، والنسبة المتبقية توزع على مجالس المحافظات وطبقا للاعتبارات المذكورة. ويمكن القول ان الصندوق السيادي الغاطس سوف يلعب

دور المستثمر الخارجي وفقا لمعايير الكفاءة بعيدا عن اطر الموازنة العامة غير الكفؤة في الاستثمار العام.

وفي ضوء ما تقدم، يمكن عد الصندوق رؤية مستقبلية مستحدثة للنهوض بواقع البنى التحتية للبلد من خلال توليد تكامل تمويلي سائل يوازي سحب استحقاقات القروض الجسرية المقدمة من الجهات الدولية المؤتلفة والمنفذة للمشاريع بصورة دورية، الأمر الذي يخفض من كلفة الاقتراض ويحوله الى دين امتيازي اقرب الى التسهيلات المضمونة بتدفقات سائلة يوفرها الصندوق المذكور.

المقترح الثالث: صندوق الأجيال (المستقبل)

يعد موضوع إدارة العوائد النفطية على المدى الطويل ضروريا لتحقيق التنمية المستدامة والعدالة بين الأجيال، فألى جانب معضلة المالية العامة في البلدان النفطية والمتمثلة بتذبذب الإيرادات النفطية وأبعادها التنموية، هناك معضلة أخرى تعاني منها تلك البلدان وهي الاستعداد لعصر ما بعد نضوب النفط، لذلك تعمل حكومات البلدان النفطية على ادخار جزء من الإيرادات النفطية الآنية وتنميتها بالاستثمار لتشكل دخلا بديلا للنفط عند نضوبه في الأجل الطويل، وهذا يتم من خلال إنشاء صندوق يهدف الى ادخار جزء من الإيرادات تعرف بصندوق الأجيال او صندوق الادخار (ابراهيم، 2015: 202-203)، ويتم تمويل صندوق الأجيال من خلال استقطاع نسبة لا تقل عن 10% من مجمل الايرادات النفطية سنويا، بحيث يتمكن من خلالها توفير التمويل المركزي المحلي اللازم لتفعيل المشاريع ذات الجدوى والمردود السريع، وتنشيط القطاعات البديلة للنفط من خلال الاهتمام بمشروعات البنية الأساسية للقطاعات البديلة، والتي تحقق الإضافة المؤكدة للناتج المحلي الإجمالي للبلد، وتتطلب عملية أنشاء هذا الصندوق أجراء عدة دراسات معمقة قبل الشروع بتنفيذه منها:

- محاولة دراسة العوائد المتوقعة في المستقبل من القطاعات التي يمولها صندوق الأجيال ومقارنتها بالموارد المطلوبة منه .
- دراسة آثار استثمارات الصندوق على السياسة النقدية للبلد كتأثيراتها على سعر الصرف والصدمات النقدية كالصدمات المرجح انتقالها الى القطاع الحقيقي .
- العمل على تحقيق التنسيق المالي من خلال تجاوز خط التصادم الإنمائي ضمن الاموال المخصصة لصندوق الاستقرار المالي، وعلى الرغم من ان الوظيفة الأساسية للصندوق هو دعم الموازنة العامة للاقتصاد، إلا انه يجب ان يأخذ بنظر الاعتبار مدى الفاعلية الاقتصادية في المشروعات البديلة، والمؤمل اعتمادها بوصفها بدائل يمكن من خلالها تحقيق درجة مقبولة من

التنويع الاقتصادي، لان وجود الصندوق مع تزايد الاعتماد على النفط يقلل من قدرته على تحقيق مستوى التنمية المطلوب باعتباره هدفا نهائيا للتنسيق المالي (كاظم وآخرون، 2013: 19).

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول ان أهمية صناديق الأجيال لا تقتصر على تحقيق الإنصاف بين الأجيال من خلال تراكم وفورات حيوية للأجيال القادمة، ولكنها تعمل كذلك على تحقيق الاستقرار للاقتصادات التي لا يمكن التنبؤ بها في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية عن طريق تنويع مصادر دخلها من خلال تبنيها سياسات استثمارية طويلة الأجل، فبواسطة هذا النوع من الصناديق يكون البلد قادراً على تحويل عائدات النفط إلى أشكال أخرى اكثر استدامة من الثروة، من خلال خلق قاعدة أوسع للنمو الاقتصادي، أي بمعنى أنها تعمل على تحضير البلد لزمن ما بعد النفط في المستقبل، ولتجنب تلكؤ تنفيذ المشاريع ذات الأبعاد التنموية طويلة الأجل ينبغي إنشاء مصرف تنموي براس مال كبير ليكون ممول بديل لها في حال تأخر إقرار الموازنة.

أسئلة الفصل

1. اذكر اهم تعاريف الصناديق السيادية والجهات التي عرفتها.
2. لماذا تعددت تعاريف ومفاهيم صناديق الثروة السيادية؟
3. ما هو باعتقادك التعريف الأكثر شمولية لصناديق الثروة السيادية؟
4. اشرح بالتفصيل كيف نشأت صناديق الثروة السيادية.
5. ماهي مراحل تطور صناديق الثروة السيادية؟
6. صف بإيجاز أهمية الصناديق السيادية على المستوى الدولي.
7. ناقش العبارة التالية : "على الرغم من أهمية الصناديق الدولية على المستوى الدولي، إلا أن البلدان المتقدمة أظهرت مخاوفها السياسية"، وضح لماذا هذه المخاوف؟
8. وضح المعايير التي يمكن بموجبها تصنيف صناديق الثروة السيادية .
9. ماهي أنواع صناديق الثروة السيادية التي تصنف وفقا لمعيار الهدف من إنشاء هذه الصناديق؟
10. ماهي أنواع صناديق الثروة السيادية التي تصنف وفقا لمعيار مصادر دخل هذه الصناديق؟
11. ماهي أنواع صناديق الثروة السيادية التي تصنف وفقا لمعيار مجال عمل هذه الصناديق؟
12. اذكر اهم الأهداف التي تتطلع صناديق الثروة السيادية لتحقيقها ؟
13. وضح آلية عمل الصندوق السيادي مع الموازنة العامة.
14. متى تأسس صندوق تنمية العراق، وما هي أهدافه؟
15. ناقش العبارة التالية بالتفصيل : "ان ضعف نظام الإدارة المالية الكلي لصندوق تنمية العراق وقف حائلا دون تحقيق اغلب أهدافه، ولمجموعة من الأسباب منها التي ذكرها المجلس الدولي للرقابة والمشورة " .
16. وضح ماهي العوامل التي جعلت نظم الضبط الكلية بصندوق تنمية العراق غير فعالة؟
17. اذكر أسباب فشل صندوق تنمية العراق في تحقيق أهدافه.
18. وضح الرؤية المستقبلية لإنشاء صندوق ثروة سيادي داعم للموازنة العامة في العراق.
19. ماهي أهداف صندوق بلاد الرافدين السيادي؟
20. ناقش العبارة التالية : " إقدام الحكومة العراقية على معالجة اختلالات الاقتصاد العراقي عن طريق إنشاء صناديق للثروة السيادية ووفقا للمقترحات المرتكزة على أساس أن الصناديق السيادية تحقق غرض رئيس واحد أو اكثر"، ماهي هذه الأغراض ، وماهي المقترحات؟

قائمة المصادر

- **الوثائق والقوانين والوقائع والتقارير**

1 الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 م.
2 الدستور العراقي المؤقت لسنة 1964م.
3 الدستور العراقي المؤقت لعام 1970م.
4 الدستور العراقي لسنة 1968م.
5 الدستور العراقي لعام 2005م.
6 قانون الإدارة المالية لسنة 2004 ، القسم (4) الفقرة (2) والقسم (6) الفقرات (3-6) .
7 قانون الإدارة المالية لسنة 2004 ، القسم (7) الفقرة (3) .
8 قانون الإدارة المالية لسنة 2004 القسم (11) الفقرة (6) .
9 قانون الإدارة المالية لعام 2004، القسم (7) ، الفقرة (4) .
10 قانون التقاعد الموحد المرقم (27) لسنة 2006م .
11 قانون رقم (1) لسنة 2009 المعدل لقانون ضريبة العقار (162) لسنة 1959 م .
12 تعليمات كيفية استقطاع الضريبة بطريقة الاستقطاع المباشر رقم (1) لسنة 2005 .
13 الوقائع العراقية ، العدد (3980) ، آذار ، 2004م .
14 الوقائع العراقية، العدد 3581 في 1995/9/18م.
15 الوقائع العراقية ، العدد 4363 في 5/4/ 2015م.
16 الوقائع، العدد 3630 في 1996/8/12م.
17 الوقائع العراقية، العدد (4107) قي 2009/1/26م.
18 الطبري في التاريخ، الجزء السابع.
19 الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية،2009
20 تقرير المجلس الدولي للمشورة والرقابة لسنة 2011، على الموقع الالكتروني www.iamb.info
21 لجنة الخبراء الماليين، البيانات المالية لصندوق تنمية العراق (DFI) بكشوفات شهرية للمدة (2005-2013) على الموقع الالكتروني: www.cofe-iq.net/pages/ dfi.htm
22 صندوق تنمية العراق، 2008
23 تقرير المجلس الدولي للرقابة والمشورة، 2011.
24 الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، التقرير السنوي الثامن والأربعون، ص5،2010،على الموقع الالكتروني www.kuwait-fund.org/ar/web
25 صندوق أبوظبي للتنمية، إدارة الصندوق،2012، ص 10، على الموقع الالكتروني
26 معهد المجتمع المنفتح مدرسة لندن للاقتصاد، (2005) الثروة النفطية العراقية والتنمية الاقتصادية والتحول إلى الديمقراطية، مجلة الحكمة، العدد 40 السنة الثامنة، 2005 ، مطبعة الزمان، بغداد، 2005.

- **المصادر العربية**

1. أبو حمد رضا صاحب (2002)، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة، البصرة .
2. احمد رائد ناجي (2012)، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، شركة العاتك لطباعة الكتاب ، الطبعة الأولى ، القاهرة .
3. إسماعيل عوض فاضل إسماعيل (1997)، محاضرات في المالية العامة، جامعة النهرين.
4. بركات عبد الكريم صادق (1976)، النظم الضريبية (النظرية والتطبيق) ، الدار الجامعية ، بيروت .
5. بشور عصام (1990)، المالية العامة والتشريع الضريبي ، منشورات جامعة دمشق .
6. بن ناصر زين العابدين (1974): علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة .

7. بو فليح، نبيل،(2011) " دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والأفاق مع الإشارة الى حالة الجزائر"، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر3.
8. بيرينت، سفين، (2008)" حين يتكلم المال :صناديق الثروة السيادية العربية في خطاب العولمة"، مركز كارينغي للشرق الأوسط، سلسلة أوراق كارنيغي، العدد 12، واشنطن.
9. تكلا شريف رمسيس (1979)، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة ، دار الفكر العربي .
10. جامع احمد، علم المالية العامة(1970) ، الجزء الأول، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة.
11. الجعيفري، عقيل حميد سلمان، (2017)"دور الصناديق السيادية في التنمية المستدامة، رؤية استشرافية لأنشاء صندوق سيادي في العراق "،رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة واسط.
12. الجنابي طاهر (2009)، علم المالية العامة والتشريع المالي ، الجامعة المستنصرية ، المكتبة القانونية ، بغداد .
13. الجنابي طاهر(1990) ، دراسات في المالية العامة ، الجامعة المستنصرية .
14. الحاج طارق، المالية العامة (2008)، دار صفاء للنشر والتوزيع ، ط1 ،عمان .
15. الحرش عماد (2014)، المالية العامة ، ط 1 وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ، كلية مدينة العلم الجامعة ، العراق.
16. حسن، رافع احمد، (2011)" الصناديق السيادية في الدول النفطية ودورها في تحقيق الاستقرار المالي،، دراسة تجارب دولية،، ومحاولة تطبيقها في العراق " رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
17. حشيش عادل احمد (1974)، أصول الفن المالي في الاقتصاد العام ، دار النهضة العربية ، بيروت .
18. حشيش عادل احمد (1996)، أساسيات المالية العامة ، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام ، الإسكندرية .
19. حشيش عادل احمد(1992)، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت.
20. حماد طارق عبد العال(2001): "ضريبة المبيعات"، مصر.
21. خصاونة جهاد سعيد (1999)، المالية العامة والتشريع الضريبي ، ط1 ، دار وائل للطباعة والنشر ، عمان .
22. الخطيب خالد شحادة ()، شامية احمد زهير ، أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر ، ط4 ، عمان 2012م
23. خلف فليح حسن (2008)، المالية العامة "، جدار للكتاب العالمي للنشر والتوزيع، عمان الأردن .
24. خليل علي محمد (2013)، اللوزي سليمان احمد ، المالية العامة ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان، الأردن.
25. داس وآخرون، اوداييز، ومزارعي، عدنان، ودر هون، وهان فارن،(2010)،"اقتصاديات صناديق الثروة السيادية "، ط 1، صندوق النقد الدولي.
26. دراز حامد عبد المجيد (1987)، مبادئ الاقتصاد العام ، ط5 ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر ، الإسكندرية .
27. الدقر رشيد الدقر(1962)، علم المالية العامة ، ج2 ، ط2 ، مطبعة الجامعة السورية ، دمشق .
28. الدوري مؤيد عبد الرحمن ، الجنابي طاهر موسى (1995)، إدارة الموازنات العامة، بغداد.
29. ذنيبات محمد جمال (2003)، المالية العامة والتشريع المالي ، ط1 ، الدار العلمية الدولية ، عمان .
30. الربيدي محمد علي(2006) :"المحاسبة الضريبية " ، مركز الأمين للطباعة والنشر ، صنعاء .
31. الزبيدي، دعاء محمد نعمة، (2014) "مشروع مقترح لأنشاء صندوق سيادي عراقي الدلالات وفرص النجاح" ،رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة القادسية ، العراق.
32. سلمان، هاشم نعمة، (2010)،" دراسة رأسمالية الدولة عصر يتشكل"، مجلة الحوار المتحدث، العدد 3218.
33. سليماني، عبد الكريم، (2014)" دور صناديق الثروة السيادية في ترشيد الإيرادات النفطية العربية مع الإشارة إلى حالة أبو ظبي"، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاد دولي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.
34. سمحان حسين محمد وآخرون (2010)، المالية العامة من منظور إسلامي ، دار صفاء للنشر والتوزيع ،الطبعة الأولى ، عمان .
35. السيد علي عبد المنعم (1984)، مدخل في علم الاقتصاد ، مبادئ الاقتصاد الكلي ، الجامعة المستنصرية، بغداد.
36. الشايجي وليد خالد (2005)، مدخل للمالية العامة الإسلامية ، دار النفائس ، الطبعة الأولى ، عمان .
37. شباط يوسف(2009)، المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق كلية الحقوق ، ج 1.

38. شهاب مجدي محمود (1999)، الاقتصاد المالي ، نظرية مالية الدولة والسياسة للنظام الرأسمالي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية .
39. صالح، مظهر محمد، (2008) "صناديق الثروة السيادية : تقييم اولي لتجربه صندوق تنمية العراق البنك المركزي العراقي"، بحث منشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين www.iraqieconomists.net
40. صالح، مظهر محمد، (2012) " الطاقة الاستيعابية للنفقات التشغيلية ومرونة الكلفة المالية للسياسة النقدية"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة، العدد65.
41. صالح، مظهر محمد،(2017)"ادارة مخاطر صندوق الاستقرار"، بحث منشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين www.iraqieconomists-net
42. صدقي عاطف(1964)، دروس في المالية العامة والتشريع الضريبي، الجزء الأول ، القاهرة .
43. صقر صقر احمد(1983)، النظرية الاقتصادية الكلية، ط2 ، وكالة المطبوعات ، الكويت .
44. الصكبان عبد العال (1966)، علم المالية العامة ، ج1 ، ط 3 ، دار الجمهورية ، بغداد .
45. الصكبان عبد العال (1972)، مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق ،ج1 ، ط1 ، مطبعة العاني ، بغداد .
46. طاقة محمد ، العزاوي هدى (2010)، اقتصاديات المالية العامة ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان .
47. طاقة، محمد، والعزاوي، هدى،(2007)" اقتصاديات المالية العامة"، ط 1، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
48. عبد الباقي احمد(1947)، ميزانية الدولة العراقية وتحضيرها وتحليلها، مطبعة دار الكتاب العربي، القاهرة.
49. عبد الباقي، هشام حنظل، (2010)" رؤية لتفعيل دور صناديق الثروة السيادية لتجنب الأزمات المالية والاقتصادية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية"، مجلة التعاون،، السنة الثانية والعشرين، العدد 69، جامعة البحرين.
50. عبد الحميد عبد المطلب (2010)، اقتصاديات المالية العامة، الشركة العربية المتحدة للتسويق، جمهورية مصر العربية.
51. عبد الكريم صادق بركات، حامد عبد المجيد دراز، علم المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ، الإسكندرية ، بلا سنة نشر.
52. عبد المتعال زكي(1941)، أصول علم المالية العامة والتشريع المالي المصري ، مطبعة فتح الله الياس نوري ، ط1 ، القاهرة .
53. العبيدي سعيد علي (2011)، "اقتصاديات المالية العامة "، دار دجلة ،ط1، عمان، الأردن .
54. عتلم باهر محمد (2000):"اقتصاديات المالية العامة"، مطبعة مركز جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، القاهرة .
55. العربي علي ، عساف عبد المعطي (1986)، دور الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية ،الأردن، عمان .
56. العربي محمد عبد الله (1948)، علم المالية العامة والتشريع المالي، الكتاب الأول ، نفقات الدولة ، القاهرة .
57. العطواني، خالد شامي ناشور،(2016) " الدور التنموي لصناديق الثروة السيادية في بلدان مختارة مع اشارة خاصة الى صندوق تنمية العراق "، أطروحة دكتوراه، جامعة المستنصرية، كلية الادارة والاقتصاد، العراق.
58. عطية محمود رياض(1969)، موجز في علم المالية، دار المعارف، القاهرة .
59. علام احمد عبد السميع(2012)، المالية العامة المفاهيم والتحليل الاقتصادي، مكتبة الوفاء القانونية ، ط1 ، الإسكندرية .
60. العلي عادل فليح (2002)، المالية العامة والتشريع المالي ، جامعة الموصل .
61. العلي عادل فليح ، كداوي طلال محمود (1988)، اقتصاديات المالية العامة ، الكتاب الأول ، جامعة الموصل .
62. العلي عادل فليح ، كداوي طلال محمود (1989)، اقتصاديات المالية العامة ، الكتاب الأول ، دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل .
63. العمري هشام صفوت (1986)، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، مطبعة عصام ، بغداد .
64. عواضة حسن(1983) ، المالية العامة دراسة مقارنة ، ط6 ، بيروت .
65. عواضة حسن ، المالية العامة (1986)، دار النهضة العربية ، بيروت .
66. عواضة حسن ، قطيف عبد الرؤوف (1992)، المالية العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت .
67. فرهود محمد سعيد (1982)، علم المالية العامة ، الرياض .
68. فوزي عبد المنعم ، المالية العامة ، الشركة الشرقية ، بدون تاريخ نشر .

69. فوزي عبد المنعم وآخرون(1969) ، المالية العامة والسياسة المالية ،دار المعارف ، بغداد .
70. القاضي عبد الحميد (1980)، اقتصاديات المالية العامة، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية.
71. قدي، عبد المجيد،(2009) "مداخلة بعنوان : الصناديق السيادية والأزمة المالية العالمية الراهنة"، مؤتمر حول :الأزمة المالية العالمية وكيفية علاجها من منظور النظام الاقتصاد الغربي والإسلامي، جامعة الجنان، طرابلس، لبنان.
72. القيسي أعاد حمود (2011)، المالية العامة والتشريع الضريبي ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان .
73. كاظم وآخرون، حسن لطيف، وعاطف لافي، وحيدر نعمة (2013) " اشكالية الدور التنموي لصناديق الثروة السيادية مع اشارة خاصة الى امكانية انشاء صندوق سيادي في العراق"، بحث غير منشور، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الكوفة.
74. كلارك جورج وآخرون (2002)، موجز الاقتصاد الأمريكي ، مكتب الإعلام الخارج ، وزارة الخارجية الأمريكية .
75. كنعان علي (1997)، الاقتصاد الإسلامي ، دار الحسنين ، الطبعة الأولى ،، سوريا ، دمشق.
76. المحجوب رفعت 1971 ()، المالية العامة والنفقات العامة ، الجزء الأول ، دار النهضة ، القاهرة .
77. المحجوب رفعت(1971)، المالية العامة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة.
78. محمد، جعفر هني، (2015) "صناديق الثروة السيادية من منظور إسلامي"، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد 13، جامعة حسيبة بو علي بالشلف، الجزائر.
79. مرسي احمد ممدوح، الضريبة على الإيرادات علما وعملا، ج1 ، مطبعة مصر، ط3 ، القاهرة، بدون تاريخ نشر.
80. مساعدة امجد عبد المهدي ، عقلة محمود يوسف (2010)، دراسة في المالية العامة ، مكتبة المجتمع العربي للنشر والتوزيع.
81. مشكور سعود، البعاج قاسم، الكرعاوي نجم (2014):"المحاسبة الضريبية"، مطبعة دار الضياء ،الطبعة الأولى، النجف الأشرف .
82. الظالمي زينب شاكر جبير:" دور صناديق الثروة السيادية في دعم الموازنة العامة لبلدان مختارة مع إمكانية تطبيقها في العراق"، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة المثنى ، 2018.
83. مناعي، جاسم، (2008) " ظاهرة صناديق الثروة السيادية "، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة.
84. المنصوري، واثق علي محي، (2012)"الصناديق السيادية ودورها في الاقتصاد الكلي لدول مختارة، كلية الإدارة والاقتصاد "، رسالة ماجستير، جامعة كربلاء، العراق
85. المنيف، ماجد عبد الله، (2009)"صناديق الثروة السيادية ودورها في إدارة الفوائض النفطية"، بحوث اقتصادية، العدد 47.
86. المهايني محمد خالد ، الخطيب خالد (2000)، المالية العامة والتشريع الضريبي ، منشورات جامعة دمشق .
87. المولى السيد عبد(1975) ، دار الفكر العربي ، القاهرة .
88. ناصر محمد (1986)، صحيح سنن ابن ماجه ،رقم الحديث 2، المكتب الإسلامي ، الطبعة الأولى ، ناصر الدين الألباني ، القاهرة .
89. النقاش غازي عبد الرزاق(1997) : "المالية العامة"، تحليل أسس الاقتصاديات المالية ،عمان، الأردن.
90. الوادي، محمود حسين،(2010)، "مبادئ المالية العامة"، الطبعة الثانية، دارة المسيرة، عمان، الأردن.
91. الوزني خالد واصف (2001)، الرفاعي احمد حسين: "مبادئ الاقتصاد الكلي"، دار وائل للنش ،ط4،عمان، الأردن .
92. يونس منصور ميلاد (1991)، مبادئ المالية العامة، ط1 ، منشورات الجامعة المفتوحة ، طرابلس .

- **المصادر الاجنبية**

1. **Balding , Christopher,(2008) " A portfolio Analysis OF Sovereign Wealth Funds", University of California, Irvine 6.**
2. **Blinder ,Alan , et al (1974), The Economics of public Finance , The Brooking Institution , Washington ,USA.**
3. **Brown , Aaron , & others, (2010) "Macro financial Linkages of the Strategic Asset Allocation of Commodity-Based Sovereign Wealth Funds", IMF .Working Paper .**
4. **Clark , Gordon , and Munnel , Alicia H,(2005) "The oxfords Handbook of pensions" , Oxfords University Press.**
5. **Dalton, H. (1971), principles of public finance , rout ledge & kegen paul , ltd , London ,.**
6. **Fasano, Ugo,(2000)" Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries" , IMF Working Paper, Middle Eastern Department.**
7. **Gaudemont.(P . M.) (1975) '' finances publigue'' emprunt et import ed . mont..**
8. **Gillies, Alexandra & watsh , Eevunek (2008)"OCED SWFs requires lejal standing binding rules and transparency" .**
9. **Gould , Martin ,(2010) "Managing manna from below: sovereign wealth funds and extractive industries in the Pacific". the Australian Treasury, International Finance and Development Division, Economic Roundup Issue.**
10. **Haharia Vidhi chhaoc ,and Lucleren ,(2008)"swfs : their Invcstnent strategies and performance" ,CInternetial monetary fund , cepr , and EcGI , August31.**
11. **Ingram James (C.) (1978): "International Economic Problems",3ed., John Wiley & Sons ,N.Y..**
12. **IWG, (Sovereign Wealth Funds : Current Institutional And Operational Practices) , Prepared By The IWG Secretariat in Collaboration With The Members Of The IWG , September 15,2008.**
13. **Jory, R. surendranath & others, Perry, J. Mark , Hemphill, A. Thomas,(2010) "The Role of Sovereign Wealth in Global Financial Intermediation", Thunderbird International Business Review vol.52, No.6.**
14. **Laufen burger H. (1948)'' trainee d'economique et de legislation financeres'' , ed. sires.**
15. **Marko Maslakovic & Duncan McKenzie, (2008) "Sovereign wealth funds 2008",IFSL,Research, April.**
16. **Mell (1959):" science of technique fiscales " tom1 Themis ,.**
17. **Nurkes (R.) (1953): problems of capital Formation in under – Developed countries ,N.Y..**
18. **OECD, (Pensions at Glance), Retivement income systems in OECD AND 20 countries , 2011.**
19. **Raymond, Hélène ,(2009)"les fonds souverains", 'l'economie mondiale 2010", publications du CEPII, la découverte, Paris.**
20. **Reisen, Helmut ,(2008)"Fonds Souverains et Economie du Développement, La Vie Economique ", Revue de Politique Economique, France.**
21. **Sanford ,(C.T.) (1970)'' Economic of public finance'' Pergamum press oxford.**
22. **Simon, Johnson,(2007)"The Rise of sovereign wealth funds" finance and development) , volume ,44.**
23. **Snlmerlr (L.) (1974): taxation and economic development a case study of the Sudan, Khartoum university press .**
24. **Turning (J.) (1966): '' Nothing Certain But Tax '' Stoughton, London .**

- **مواقع الانترنيت**

- www.iraq-lg-laww.org
- www.moj.gov.irq
- www.iraqpressagency.com
- www.ar.wikipedia.org
- **IMF 'Algeria: Report on the Observance of Standards and Codes –Fiscal Transparency Module'http://www.Imf.org/external/pubs/ft/2005/cr0568..pdf.**
- **The Permanent School Fund of Texas,2001**
- **The Norwegian Ministry of Finance, 2007**
- https://www.sfinstitute.org
- **Sovereign Wealth Funds, 2016**
- **Vadar Ovesen, work paper, Petroleum fiscal systems. 9/July/2008.p33. at the: www.norad.no/en/thematic-areas/energy/oil.../128868**
- **http://www.adfd.ae/home**

انتهى الكتاب بعونه تعالى

View publication stats