

المالية العامة والتشريع الضريبي

الأستاذ الدكتور
أعاد حمود القيسي
دكتوراه دولة في القانون العام
أستاذ المالية العامة
أستاذ القانون الإداري

محكم علمياً





الآن أصبح بإمكانكم التسوق والشراء
عبر موقعنا الإلكتروني بشكل مباشر

www.daralthaqafa.com

 DAR.AL.THAQAFALJORDAN  DarAlThaqafa_jo



المالية العامة
والتشريع الضريبي

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية، (2007/10/3201)

المؤلف، أعاد حمود القيسي

الكتاب، المالية العامة والتشريع الضريبي

الواصفات، المالية العامة - الإدارة المالية - الضرائب

لا يعبر هذا الصنف عن رأي دائرة المكتبة الوطنية أو أي جهة حكومية أو الناشر

ISBN:978-9957-16-377-8

الطبعة الأولى 1998 م - 1419 هـ	الطبعة الخامسة 2006 م - 1427 هـ
الطبعة الثانية 2000 م - 1421 هـ	الطبعة السادسة 2008 م - 1429 هـ
الطبعة الثالثة 2002 م - 1423 هـ	الطبعة السابعة 2010 م - 1431 هـ
الطبعة الرابعة 2004 م - 1425 هـ	الطبعة الثامنة 2011 م - 1432 هـ
الطبعة التاسعة 2015 م - 1436 هـ	

جميع الحقوق محفوظة للناشر © Copyright All rights reserved

يُحفظ نشر أو ترجمة هذا الكتاب أو أي جزء منه، أو تخزين مادته بطريقة الاسترجاع، أو نقله على أي وجه، أو أية طريقة، سواء أكانت إلكترونية أم ميكانيكية، أو بالتصوير، أو بالتسجيل، أو بأية طريقة أخرى، إلا بموافقة الناشر الخطية، وبغلاف ذلك يعرض لطائلة المسؤولية.

No part of this book may be published, translated, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or using any other form without acquiring the written approval from the publisher. Otherwise, the infractor shall be subject to the penalty of law.



أسسها خالد جابر حنيف عام 1984 عمان - الأردن
Est. Khaled M. Jaber Haif 1984 Amman - Jordan

المركز الرئيسي

عمان - وسط البلد - قرب الجامع الحسيني - سوق البتراء - عمارة الحجيري - رقم 3 د
هاتف: 6 4646361 (+962) فاكس: 6 4610291 (+962) ص.ب. 1532 عمان 11118 الأردن

فرع الجامعة

عمان - شارع الملكة رانيا العبد الله (الجامعة سابقاً) - مقابل بوابة العلوم - مجمع عربيات التجاري - رقم 261
هاتف: 6 5341929 (+962) فاكس: 6 5344929 (+962) ص.ب. 20412 عمان 11118 الأردن

Website: www.daralthaqafa.com e-mail: info@daralthaqafa.com

Main Center

Amman - Downtown - Near Hussayni Mosque - Petra Market - Hujairi Building - No. 3 d
Tel.: (+962) 6 4646361 - Fax: (+962) 6 4610291 - P.O.Box: 1532 Amman 11118 Jordan

University Branch

Amman - Queen Rania Al-Abdallah str. - Front Science College gate - Arabiyat Complex - No. 261
Tel.: (+962) 6 5341929 - Fax: (+962) 6 5344929 - P.O.Box: 20412 Amman 11118 Jordan

Dar Al-Thaqafa For Publishing & Distributing

المالية العامة والتشريع الضريبي

الأستاذ الدكتور
أحمد حمود القيسي
دكتوراه دولة في القانون العام
أستاذ المالية العامة
أستاذ القانون الإداري

محکم علمیاً

دار الثقافة
للكتاب والتوزيع

1436هـ - 2015م

الإهداء

إلى زوجتي وأولادي ...
زينب ورقية ... وياسين ... وهيا ...
إلى بلدي وشعبي الذي يعاني من الحصار

الفهرس

٧	 مقدمة
٨	 الباب الأول : مادة المالية العامة
١١	 الفصل التمهيدي : مفهوم المالية العامة
١٢	 المبحث الأول : المفهوم التقليدي للمالية العامة
١٦	 المبحث الثاني : المفهوم الحديث للمالية العامة
١٨	 المبحث الثالث : مفهوم المالية العامة في الإسلام
٢٨	 المبحث الرابع : تعريف علم المالية العامة والتشريع المالي
٣٤	 الفصل الأول : النفقات العامة
٣٦	 المبحث الأول : تعريف وأركان النفقات العامة
٤٠	 المبحث الثاني : أشكال النفقات العامة
٤١	 المبحث الثالث : تقسيمات النفقات العامة
٥٠	 المبحث الرابع : حجم النفقات العامة والعوامل المؤثرة فيه
٥٣	 المبحث الخامس : حدود النفقات العامة
٥٩	 الفصل الثاني : الإيرادات العامة
٦٠	 المبحث الأول : إيرادات ممتلكات الدولة
٦٤	 المبحث الثاني : الرسوم
٧١	 المبحث الثالث : القروض العامة
٧٩	 المبحث الرابع : الإصدار الجديد
٨١	 الفصل الثالث : السياسة المالية والموازنة العامة في الأردن
٨٣	 المبحث الأول : مفهوم السياسة المالية

٨٩	 المبحث الثاني : الموازنة العامة للدولة
١٢١	 الباب الثاني : النظرية العامة للضريبة والتشريع الأردني
١٢٣	 الفصل الأول : النظرية العامة للضريبة
١٢٦	 المبحث الأول : التعريف بالضريبة وتنظيمها الفني
١٤٦	 المبحث الثاني : تطبيق الضريبة
١٥٢	 الفصل الثاني : القانون الضريبي
١٥٣	 المبحث الأول : استقلالية القانون الضريبي
١٥٥	 المبحث الثاني : المكلف والإدارية الضريبية
١٥٧	 الفصل الثالث : التشريع الضريبي الأردني
١٥٩	 المبحث الأول : الضريبة على الدخل
١٩٤	 المبحث الثاني : الضريبة الجمركية
١٩٨	 المبحث الثالث : الضريبة العامة على المبيعات وضريبة المبيعات الإضافية
٢٠٥	 الملاحق

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

تحتل دراسة المالية العامة والتشريع الضريبي مركزاً هاماً بين موضوعات القانون والاقتصاد، كما تعتبر التشريعات المالية وخاصة الضريبية الاداة المهمة لتسيير العجلة الإدارية والاقتصادية للدولة .

إن موضوع التشريعات المالية والضريبية لم تحظ بخصوصية أردنية وبعناية كافية، مما جعل إلمام طالب القانون والاقتصاد بتشريعاتهم الأردنية ضعيف، على الرغم من تطور القوانين المالية الأردنية وما تلعبه من دور مهم في حياة المواطن الأردني. لذلك وجدت ضرورة المساهمة بمجهود متواضع لإخراج مؤلف في المالية العامة والتشريع الضريب ليأخذ مكانه في المكتبة الأردنية، ويكون ما عملته خطوة سريعة لسد جزء من الفراغ، آملاً في أن تتزايد المؤلفات في المستقبل القريب .

فتوكلت على الله أن أجمع جهودي لإلقاء الضوء على التشريعات الضريبية بما يتناسب وطبيعة النظام الدراسي الفصلي الذي كان عاملاً في نهج الأسلوب الموجز في دراسة المالية العامة والتشريع الضريبي، المادة الواسعة والشاملة التي لا تقف عند الحد الاقتصادي والمالي، بل هي من الشمولية لتشمل الجانب القانوني كما أنه ليس هناك جانب علمي ونظر فقط بل وأيضاً جانب تطبيقي وعملي ... فعملنا ذلك ... وأخرجنا مؤلفنا هذا في صورة منقحة وجيدة تواجه التطور الذي تم في التشريع الضريبي منتظرين من الآخرين جهودهم لتساهم في خدمة هذا العلم .

د. أعاد علي حمود أنقيسي

الباب الأول
مادة المالية العامة

تمهيد

تعتبر مادة المالية العامة والتشريع المالي أحد فروع القانون العام فتدرس في كلية الحقوق، كما تدرس أيضاً في كلية الإدارة والاقتصاد تحت اسم «اقتصاديات المالية العامة»، حيث يركز على الجانب الاقتصادي - المالي، بينما في كلية الحقوق يركز في دراستها على الجانب القانوني - المالي، بالإضافة إلى الجوانب الأخرى .

إن معرفة الوجه القانوني للمالية العامة تظهر من خلال دراسة التشريعات المالية والضريبية، المتمثلة بالقواعد القانونية التي تنظم الحقوق المالية للدولة سواء فيما يتعلق بجباية الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية، أو بكيفية إدارة الإنفاق وشؤون الصرف للدولة ومؤسساتها الإدارية .

إن مادة المالية العامة احتلت مكانة مرموقة بين العلوم القانونية والإجتماعية والاقتصادية والسياسية في المجتمع، ولها علاقة متميزة ببقية فروع القانون العام والخاص، كما أنها تعكس الأوضاع الاقتصادية والسياسية والإجتماعية لكل بلد⁽¹⁾ .

لذلك فقد تطورت دراسة هذه المادة مع تطور الأوضاع بحيث أن هذا التطور قد أظهر علاقة وثيقة بين مادة المالية العامة والمجتمع بكل أوضاعه وظروفه، الذي سادت خلال القرنين الثامن والتاسع عشر .

وتبلورت هذه العلاقة مع نهاية العقد الثالث من هذا القرن، وعلى وجه الخصوص عند ظهور الأزمة الاقتصادية العالمية عام ١٩٢٩م، والتي لم تستطيع المالية التقليدية أن تقدم الحل المناسب لهذه الأزمة، مما دفع ذلك إلى إيجاد حل ينادي بضرورة تدخل

(1) L-phitip, "Finances Publiques", 4ed Cujas, Paris, Aussi, P. 227.

Trotabas et Cotteret, "Finances Publiques", Diloz, Paris, 1970.

الدولة، واتباع سياسة مالية تتماشى والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية، وإيجاد حل لمعالجتها والتخفيف منها .

فظهرت أفكار ونظريات وآراء ... تطالب بمفهوم جديد للمالية العامة، يضمن تحقيق رفاهية لأفراد المجتمع من جهة، والعمل على توازن الموازنة العامة من جهة أخرى، وهو ما يطلق عليه بالمفهوم الجديد للمالية العامة المتدخلة في كافة المجالات .

فقد مرت المالية العامة بعدة مراحل متطورة مع تطور دور الدولة، وأيضاً تطور دورها في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، لذلك لابد من إيضاح مفهوم المالية التقليدي والحديث والإسلامي قبل الدخول في مفردات هذا العلم .

الفصل التمهيدي
مفهوم المالية العامة

المبحث الأول

المفهوم التقليدي للمالية العامة^(١)

إن مفهوم المالية العامة له جوانب تاريخية واقتصادية وسياسية محدودة وضيقة في الفكر التقليدي، ويرتبط هذا المفهوم ارتباطاً وثيقاً بدور الدولة وبالفلسفة السياسية السائدة آنذاك .

لقد كانت الإيرادات العامة في السنوات الماضية محصورة ومحددة، لمواجهة ولتغطية النفقات العامة اللازمة، وإشباع الحاجات التي تقوم بها الدولة، من دفاع وأمن داخلي وخارجي وبعض الأشغال العامة. وبمعنى آخر كان على الدولة وظائف ومهام يجب القيام بها، وتحقيق ذلك يحتاج إلى نفقات عامة تغطي كلفة هذه المهام والأعمال، دون البحث عن إيرادات كثيرة وإنما حدوده تكفي الدولة بما يغطي كلفة هذه النفقات، أي بما يعادل ويساوي نفقاتها في إشباع الحاجات الأساسية والضرورية اللازمة للقيام بالأعمال والوظائف المحددة للدولة .

وعلى ضوء ذلك، فإن واجبات الدولة ووظائفها محصورة بمهام، وإن نفقاتها لا تخرج عن هذه الدائرة المحدودة، وعليه فإن إيراداتها ستكون بالقدر الضروري الذي يغطي حجم الإنفاق العام. وهذا يوضح لنا أن دور الدولة ومهامها ووظائفها محدودة بمالياتها أي نفقاتها وإيراداتها، وبالمقابل فإن أن دور المالية هو الآخر محدود لا يتجاوز ولا يخرج عن إطار أهداف الدولة، ولا عن وظائفها المحدودة.

وبذلك فإن مفهوم المالية العامة كان مفهوماً ضيقاً وعلاقته بالاقتصاد الوطني وبالمجالات الاجتماعية والسياسية ضعيف، بل حتى الهدف المالي كان لا يتعدى مفهوم التوازن الحسابي بين حجم الإنفاق وحجم الإيراد، أو بشكل آخر أن التوازن في الموازنة العامة كان يسمى بالتوازن الرقمي أو العددي بين كمية وحجم الإيراد وكمية وحجم الإنفاق .

(1) L-Trotabas, "Finances Publiques" 4ed - 1970.

L-Trotabas, "l'Institution Financier", Diloz 1956 - P - 105et su.

A-Barrer, "Cours De Economie Financier", 1959.

M-Duverger, "Finances Publiques", P.U.F., 1971.

إن المفهوم التقليدي للمالية العامة كان قد استبعد التوسع في الإنفاق العام، وذلك بسبب وظائف الدولة المحددة، مما دفع هذا إلى عدم البحث وبذل الجهود في زيادة حجم الإيراد من الضرائب والقروض والرسوم ... واقتصار دور الإيراد على بعض الضرائب الضرورية، التي تكفي لسد حاجة إنفاقات الدولة من دفاع وأمن داخلي وعدالة وبعض الأعمال الضرورية التي لا يستطيع الأفراد العاديون القيام بها إلا عن طريق الدولة وما تملكه من إمكانات .

استمر الحال في تطبيق هذا المفهوم للمالية التقليدية، حتى مجيء الحربين العالميتين الأولى والثانية، وما صاحبهما من أسباب سنشرحها لاحقاً دفعت إلى ضرورة إيجاد مفهوم آخر للمالية العامة، يتماشى والمتطلبات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية، وتدفع الى ضرورة إيجاد مفهوم جديد للمالية يتناسب وأهداف الدولة الجديدة، وتدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وإن توضيح ذلك يمكن في الإجابة على السؤال التالي :

ماهي الأسباب التي دفعت إلى ضرورة إيجاد مفهوم جديد للمالية العامة ؟^(١)
وللإجابة على هذا السؤال يمكن تلخيص الأسباب بما يلي :

١ - الأسباب السياسية :

تكمّن الأسباب السياسية من خلال ما حدث من تطور في دور الدولة ومؤسساتها وأنظمتها الدستورية والسياسية، وما حصل من تغيير في شكل الدولة وهيكلها حيث ظهرت أفكار ونظريات سياسية، تنادي بضرورة تدخل الدولة لتحسين المستوى المعيشي والاقتصادي والاجتماعي للأفراد من جهة، وتؤكد من جهة أخرى على أهمية التوسع في المفهوم الديمقراطي والعمل عن زيادة مساهمة الأفراد في السلطات الثلاث بكل أشكالها .

(١) وللتفصيل أكثر في شرح الموضوع مع المصادر المشار إليها راجع : د. أعاد علي حمود، «المالية العامة والتشريع المالي»، الكتاب الأول ١٩٨٩، صفحة ١٣. وايضاً للتفصيل أكثر انظر : مجموعة محاضراتنا المطبوعة والمسحوبة على «الدونيو» الاستنساخ والتي أقيمت على طلبة السنة الثانية في كلية الحقوق - جامعة بغداد ١٩٨٥ - ١٩٨٦ .

إن هذا التوسع في المشاركة السياسية، من خلال إيجاد مؤسسات وأنظمة دستورية وسياسية قد دفع الدولة الى زيادة الأعباء المالية على الأفراد، بقصد تغطية النفقات المتزايدة من رواتب وأجور بشرية وزيادة في الوظائف الإدارية، فجميعها تعني التوسع في حجم الإنفاق العام وبالتالي البحث عن إيرادات أكثر لتغطية الزيادة في الإنفاق العام .

٢ - الأسباب العسكرية :

تتمثل في الإنفاق العسكري، وما ولدته الحربين العالميتين الأولى والثانية من ضرورة زيادة نفقات التسليح وبناء الجيش وشراء المعدات العسكرية المتطورة من آلات ووسائل قتالية ودفاعية، فضلاً عما تركته الحروب من آثار في إعادة التسليح والتخفيف من أعباء ومخلفات الحروب. فكان للإنفاق العسكري دور مهم وأساسي في زيادة نفقات الدولة وبالتالي البحث عن إيرادات لتغطيتها .

٣ - الأسباب الاقتصادية :

وتتجسد الأسباب الاقتصادية في التطور الذي حصل في الوسائل والمعدات العلمية والتقنية الحديثة، التي دفعت بالدول والحكومات إلى استخدامها لتطوير اقتصادياتها ولتحقيق ما هو أفضل في كافة الميادين .

إضافة الى ذلك فإن ما ولدته الأزمات الاقتصادية من سوء في التوزيع للثروات والدخول وانتشار البطالة وارتفاع الأسعار والتضخم والكساد، كلها أمور دفعت بالدول وأنظمتها السياسية إلى ضرورة البحث عن حلول لأوضاعها الاقتصادية السيئة، ولذلك فلا بد من إيجاد بديل مناسب يتماشى والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمالية التي فرضها الواقع .

فبدأت الدول وحكوماتها تحت ظل هذه الظروف بالتدخل لتبني سياسات اقتصادية مالية جديدة أكثر فاعلية، طرح البعض منها في نظريات علمية، وأفكار اقتصادية جديدة، وآراء مالية حديثة جميعها تهدف وتنادي بضرورة استخدام مفردات المالية العامة (النفقات والإيرادات) كأدوات مهمة في مفهوم المالية الجديدة .

٤ - الأسباب الإجتماعية :

تظهر الاسباب الإجتماعية من خلال التدهور في الوضع العائلي والصحي والتعليمي والمعيشي والإجتماعي الذي حل في الكثير من الشعوب في دول العالم فهذه الأوضاع السيئة دفعت بالدول إلى زيادة النفقات العامة بقصد إشباع حاجات المواطنين. وتحسين مستواهم الإجتماعي، وهذا يعني زيادة الإيرادات والبحث عنها سواء بالضرائب أو الرسوم أو القروض .

بعد الإجابة على السؤال السابق لا بد من تحديد خصائص المالية التقليدية المتمثلة في النقاط التالية :

١ - نستخلص أن دور الدولة ووظائفها كانت محدودة ولا تخرج عن دائرة تحقيق الأمن والدفاع والعدالة وبعض الأعمال، فعليه فإن نفقات الدولة كانت هي الأخرى محصورة بهذه المهام وعليه فإن إيراداتها كانت لا تزيد عن تغطية هذه النفقات الأساسية .

٢ - إن دور المالية العامة كان دوراً محايداً غير تدخل في الشؤون الاقتصادية والإجتماعية والمالية، ويقتصر دوره فقط على تحقيق الهدف المالي، أي في تغطية النفقات الضرورية دون الهدف التدخل في الشؤون الاقتصادية والإجتماعية والسياسية .

٣ - إن وسيلة التمويل لموازنة الدولة ونفقاتها كان يقتصر على بعض ضرائب الداخل، والابتعاد قدر الإمكان عن أي وسيلة إيرادية أخرى كالقروض والرسوم والضرائب غير المباشرة التي تشكل أعباء مالية على الأفراد .

٤ - إن ميزانية الدول المفضلة آنذاك هي الميزانية التي تتميز بصغر حجمها من نفقات وإيرادات، وأن دورها يقتصر على التوازن الحسابي أو الرقمي .

المبحث الثاني

المفهوم الحديث للمالية العامة

أدت التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي حدثت في بداية القرن العشرين الى تدخل الدولة في كافة المجالات، والخروج من حيادها التقليدي وذلك لاجاد وتقديم الحلول للمشكلات التي تجسدت في الأزمة العالمية الكبرى عام ١٩٢٩م، وبذلك لم تعد المالية العامة كما كانت ذات طابع حيادي، بل أصبح لها دور تدخلية وإيجابي له أهميته (١)، وتقوم المالية الحديثة على أسس وخصائص يمكن تلخيصها بالتالي :

١ - أصبح هدف المالية العامة بموجب المفهوم الحديث يسعى الى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ولم يعد يقتصر كما كان على تحقيق التوازن المالي والحسابي أو الرقمي للموازنة العامة. ولذلك سميت الموازنة بالموازنة الاقتصادية، بدلاً من الموازنة العامة للدولة والتي ترمي إلى معالجة الأزمات والتقلبات الاقتصادية، وتهدف الى تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وبناء هياكلها في المجتمع .

٢ - أصبحت الموازنة العامة للدولة مرآة عاكسة لدور الدولة ووظيفتها التدخلية في المجتمع، حيث أن مفردات الموازنة العامة والتي تشكل جزءاً مهماً من مفردات المالية العامة لها دوراً مهماً في نشاط الدولة الاقتصادي، واعتبرت خطة ميزانية الدول هي الخطة المالية الرئيسية للكثير من الدول وخاصة الدول ذات النظام الموجه .

٣ - أصبحت نفقات الدولة وإيراداتها جزءاً من الاقتصاد القومي، وأداة مهمة في يد الدولة للمساهمة في تحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة

(1) M-Duverger, "Finances Publiques", op.set-21, et-p. 66.

L-Phitip, "Finances Publiques", op. set, p. 97-99.

H-Brochier et P-Tabotonic, "Economic Financier", 2nd - 1963 Coll. Themis, P. 546.

الحديثة. فتبنت الكثير من الدول سياسة مالية (ضريبية وإنفاقية) جديدة لتؤثر وتتأثر في الاقتصاد الوطني، فأصبح دور المالية العامة دور مؤثر ومصحح ومكمل للإقتصاد الخاص والعام .

٤ - إن حجم الإنفاق قد توسع وحجم الإيراد هو الآخر قد ازداد نتيجة توسع مهام ووظائف الدولة، وبذلك أصبحت الميزانية ليست صغيرة ومحددة كما كانت بل أنها ميزانية متعددة الأهداف في الخدمات والإدارة والحاجات، فتنوعت النفقات بتقسيماتها وآثارها كما توسعت الإيرادات بأنواعها وأهدافها وآثارها. وهذا ما سندرسه لاحقاً في الفصول القادمة .

المبحث الثالث

مفهوم المالية العامة في الإسلام

بالرغم من صعوبة تحديد مفهوم المالية العامة (١) في الإسلام، لكن يمكن الإشارة إليه بالخطوط العامة في هذا البحث .

اشتمل بيت المال في الإسلام، على الإيرادات الدورية (كالزكاة والخراج) وإيرادات أخرى غير دورية لا تتكرر سنوياً (كخمس الغنائم والفيء والركة التي لا وارث لها ...) وعلى النفقات العامة والخاصة .

ففي أخريات خلافة عمر (رضي الله عنه) الذي أمر بإنشاء (ديوان بيت المال) (٢) قد نظم الإيرادات في عدة بيوت أهمها :

البيت الأول : خاص (بالزكاة)

يعتبر هذا البيت مورداً لايتنضب لاحتوائه على الهدف الديني (الديني والأخروي)، وعلى الهدف المالي والاجتماعي والاقتصادي .

فالزكاة فريضة تعبدية يلتزم الفرد المسلم بأداء قدر فائض عن حاجته الخاصة وذلك لتطهر الفرد وتزكيه (٣)، فهي حق الله في أموال الأغنياء وليست تبرعاً أو إحساناً، فتأدية الفرد للزكاة إنما يطلب الثواب والإيمان لتحقيق العبودية لله مساهمة منه في تحقيق الأهداف الأخرى للزكاة .

(١) للتفصيل أكثر في موضوع المال في الإسلام انظر : فضيلة الشيخ محمد مصطفى شليبي : «المدخل في تعريف الفقه الإسلامي وقواعد الملكية والعقود»، الطبعة الثانية، ص ٢٣٨ - ٢٣٩ .

وانظر أيضاً : محمود الدفراوي : «الرقابة المالية في الإسلام»، الإسكندرية ١٩٣٨، ص ٣٥ .

وانظر أيضاً : د. عبد القادر عودة : «المال والحكم في الإسلام»، دار الكتاب العربي، ص ٢٧ .

(٢) د. عبد الكريم الخطيب : «السياسة المالية في الإسلام» ١٩٦٨، بغداد، ص ٥٠ .

(٣) سورة المعراج، آية ٢٤ - ٢٥ . سورة التوبة، آية ١٠٣ . وللتفصيل أكثر : د. محمود الدفراوي

«الرقابة المالية في الإسلام» الإسكندرية ١٩٨٣، ص ٣٥ . أيضاً : د. يوسف القرصناوي : «فقه

الزكاة» - الجزء الأول ١٩٧٧، ص ١٩٤ و ٤٢٨ . وانظر أيضاً : د. أسد علي حمود : «التشريع

المالي الإسلامي»، مجلة القانون للمقارن، العدد ١٩، ١٩٨٧، ص ١١١ .

أما الهدف المالي للزكاة فيتحقق من خلال كونها فريضة تعبدية، فهي أيضاً فريضة حكومية لتمويل بيت مال الدولة (١)، فالفرد مجبر على دفعها وأدائها انطلاقاً من إستفادة وتمتعه بهذا المال الذي هو الله تعالى وأن هذا الفرد مستخلف، فعليه أن يؤدي ما عليه من نسبة مقابل استخدامهم وتمتعه بـمال الله ﷻ وأنفقوا مما جعلكم مستخلفين فيه ... ﷻ، فلا بد من أن يساهم هذا الفرد في تحمل الأعباء المالية للدولة وأن يشارك في الحفاظ على النظام الإسلامي وديمومته .

وكذلك، كما ذكرنا، للزكاة أهداف إجتماعية واقتصادية، من خلال كونها أداة اقتصادية لإعادة توزيع الدخل والثروات بين الأغنياء والفقراء وأحداث التوازن بينهما. وتعتبر الزكاة وسيلة فعالة للتضامن الإجتماعي وتكافل أفراد المجتمع الواحد ومساعدة بعضهم البعض بهدف بناء نظام إجتماعي يقوم على مفهوم الأخوة والتعاون بين أفراد الدين الواحد والنظام الشامل لكافة المسلمين غنيهم وفقيرهم .

إن الهدف الاجتماعي للزكاة هو متمم ومكمل للهدف الاقتصادي من خلال أن الزكاة أداة اقتصادية تساهم في تمويل اقتصاد الدولة وفي محاربة الاكتناز والاستغلال من جمعه وفي تحريك رؤوس الأموال المعطلة وتوجيهها في تحقيق الاستقرار والرفاهية الاقتصادية .

فللزكاة أهداف متعددة اقتصادياً وإجتماعياً في كافة مجريات النشاط الاقتصادي والإجتماعي للمجتمع، ولكي تؤدي الزكاة أهدافها وآثارها المطلوبة دنيوياً وأخروياً لابد من الاهتمام بدراساتها بالقدر الكاف لما تعطيه من آثار في حياة الأفراد والدولة وعلى صعيد أوجه النشاط المختلفة .

ولم تكن الزكاة قاصرة على مجرد كونها فريضة تعبدية بل لتحقيق التوازن الاقتصادي والإجتماعي وعلاجاً فعالاً للآزمات ولزيادة إيرادات الدولة مما يسمح بزيادة حجم الإنفاق العام وبالتالي تحسين مستوى الخدمات للمواطنين في جميع المجالات .

(١) د. محمد عبدالله العربي : «الاقتصاد الإسلامي والاقتصاد المعاصر»، مجلة الأزهر، المؤتمر الثالث، ١٩٦٦، ص ٢٣١ .

إن نجاح الزكاة في تحقيق أهدافها كان ثمرة تعاون بين الدولة والأفراد، حيث أدت إلى إحداث التغييرات اللازمة لإقامة نظام متكامل في تنمية الفرد دينوياً وأخروياً .

البيت الثاني : خاص (بالخراج والجزية والعشور)

فالخراج ضريبة عينية على الأرض الزراعية التي فتحت صلحاً أو قهراً دون النظر إلى شخص مكلف بدفعها^(١) .

أما الجزية، فهي فريضة مالية تفرض على رؤوس أهل الذمة وتسقط بإسلام الشخص، فتفرض على كل رجل عاقل بالغ مع مراعاة ظروفه وقدرته الاقتصادية، حيث تتغير نسبتها مع يسر المكلف وعسره^(٢) .

وتعتبر العشور من الفرائض المالية التي تفرض على بضائع التجار من أهل الذمة وغير المسلمين التي يقدمون بها إلى البلاد الإسلامية ولا تفرض على التجارة بين الدول الإسلامية تشجيعاً لها بين الدول الإسلامية^(٣) .

والعشور نظام مالي يعكس الحماية الاقتصادية للتجارة في الدول الإسلامية ويؤكد على الوحدة الاقتصادية لهذه الدول، ويتضمن دقة في القاعدة الاقتصادية التجارية والتضامن بين أفراد المجتمعات الإسلامية الواحدة، فهذه الحماية التجارية تنادي بها اليوم الدول المتقدمة اقتصادياً وتجارياً وذلك بعد مرور أكثر من ألف سنة، كان الإسلام قد أخذ بها وتعامل في ضوءها .

البيت الثالث : خاص (بالغنائم والفيء والركاز)

إن إيرادات الغنائم والفيء والركاز وإن كانت إيرادات غير دورية إلا أنها تعكس آنذاك التصنيف الدقيق والتوزيع في إيرادات الدولة، حيث كان تخصيص هذه الموارد لإتفاقها على منافع وخدمات عامة، وهي موجهة لتغطية النفقات العسكرية والحربية،

(١) للتفصيل أكثر في حكم الخراج : «كتاب الخراج» لأبي يوسف، ١٩٦٨، ص ٢٤ و ٢٨ .

(٢) سورة التوبة، آية ٦٢ .

(٣) إن أول من وضع عشور التجارة الخليفة عمر بن الخطاب «رضي الله عنه» للتفصيل أكثر انظر «كتاب الخراج» لأبي يوسف، المصدر السابق، ص ١٢٢ .

وتوزيع الباقي أو الفائض من هذه الإيرادات إلى عدة أسهم محددة بآيات قرآنية، فما يأخذونه من غنائم عنوة وجبراً وبالقتال يوزع بحسب الأسهم. وكذلك الفيء، الذي يحصل عليه المسلمون من غير قتال وعن طريق الهدنة، وتقسيمة محدد بآيات قرآنية أيضاً .

أما الركاز، فهو المال الذي يعثر عليه في باطن الأرض كنزاً أو معدناً وأن حكمه يشبه إلى حد كبير حكم أموال الغنائم^(١) .

البیت الرابع : خاص (بالإيرادات الأخرى)

ويقصد بها أموال المصادرة وأموال المرتدين، والضوائع التي لا صاحب لها ولا يعرف مالکها أو وارثها فجميعها تشكل إيرادات لبیت المال^(٢) .

يبقى أمامنا تقسيمات «الإنفاق العام» بعد أن أخذنا فكرة عن إيرادات «بیت المال». فقد قسم الإنفاق في الإسلام على نوعين هما الإنفاق الحكومي والإنفاق الأهلي^(٣) .

أ - الإنفاق الحكومي وفيه يقسم الإنفاق إلى نفقات بحسب طبيعة الإيراد وبحسب حاجة الدولة، ففي الحالة الأولى توزع النفقة ضمن دائرة إيراد معين، أو بمعنى آخر أن كل إيراد ينفق على جهة معينة، مثلاً الإيراد الخاص بالزكاة ينفق ضمن ما هو محدد في الآية الكريمة ﴿ إنما الصدقات للفقراء والمساكين والعاملين عليها والمؤلفة قلوبهم وفي الرقاب والغارمين وفي سبيل الله وابن السبيل ﴾ .

يتبين من الآية الكريمة أن الله عز وجل قد تولى قسمتها ولم يتركها للاجتهاد، فقد جاء توزيع إيرادات الزكاة على سبيل الحصر والقطع، وبذلك يلتزم المسؤول عن إنفاقها أو ما يسمى بولي الأمر بأن يصرفها بموجب الأصناف الثمانية^(٤) .

(١) انظر في تفصيل هذا النوع من بیت المال، د. مصطفى السباعي : «اشتراكية الإسلام»، الدار القومية ١٩٦٠، ص ٨١ .

(٢) للتفصيل أكثر أنظر د. أعاد علي حمود : «النظام المالي الإسلامي»، المصدر السابق، ص ١١٢ .

(٣) انظر آية رقم (٧) من سورة الحشر : ﴿ ما أقام الله على رسوله من أهل القرى فله للرسول ولذوي القربى واليتامى والمساكين وابن السبيل ... ﴾ .

(٤) د. إبراهيم الطماوي : «الاقتصاد الإسلامي»، الجزء الأول ١٩٧٤، ص ٣٨٠ .

وبحسب مقتضيات المصلحة العامة، ويقاس ذلك على الإيرادات الأخرى حيث يخصص إنفاقها إما بموجب الآيات القرآنية أو السنة النبوية .

والحالة الثانية هو تقسيم النفقة بحسب حاجة الدولة وما تمر به من ظروف عرضية واستثنائية، يشبه التقسيم المالي الحديث الذي يقسم النفقات إلى عدة تقسيمات منها ما يسمى بالنفقات العرضية والاستثنائية، فغالباً ما تخصص الإيرادات الضرورية والاستثنائية لسد حاجة الدولة لنفقات طارئة وعرضية، وهي نفقات مخصصة للإصلاحات المستعجلة واللازمة ضرورات تمر بها الدولة. ويلاحظ أن الإسلام قد أخذ وعمل بها آنذاك، واليوم تأخذ بها الميزانيات في كثير من الدول .

ب - الإنفاق الأهلي، وهو إنفاق تعرفه الأنظمة المالية - الاقتصادية للدول الحديثة ولا يوجد ما يقابله في ميزانياتنا الحالية. يستند هذا الإنفاق على مبدأ وقاعدة التكافل أو التضامن الإقتصادي - الاجتماعي الذي لم تعرفه الأنظمة المالية الحديثة، بل جاء به النظام الإسلامي ولذلك ينفرد به ويشكل خصوصية ذات فوائد إجتماعية - اقتصادية إضافة إلى الهدف المالي للدولة .

إن الإنفاق الأهلي، والذي أوجبه الله تعالى على الفرد الميسور الحال، يدخل في دائرة الواجبات التي يقوم عليها أبناء المجتمع في إطار التكافل الديني وفي دائرة التضامن الاجتماعي داخل المجتمع الإسلامي الواحد (١)، فهذا الإنفاق يقوم به الفرد أما بشكل تعبدى - ذاتي (٢)، أو يقوم به الفرد بالإضافة إلى ذلك بهدف اقتصادي اجتماعي (٣) .

إن نصاب الإنفاق الأهلي غير مقيد ولا محدد بنسبة معينة، إنما متروك أمر القيام والعمل بدفعه للفرد وحسب إيمانه ودرجة إلزامه وفاءً لإيمانه وتحقيقاً للعدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق والتفاوت الاقتصادي والطبقي قدر الإمكان .

-
- (١) سورة البقرة، آية (٢١٩) و(٢٧١). سورة الحديد، آية (٧)، سورة الطلاق آية (٧) .
(٢) ومن أنواع الإنفاق الأهلي : الصدقة الحسنة، الكفارة، الوصية ... الخ. انظر : د. أعاد علي حمود : «المالية والتشريع المالي»، ص ٢٤ .
(٣) سورة المائدة، آية (٢١٧). سورة الأنعام، آية (١٥). سورة النازيات، آية (١) .

وإن من أنواع الإنفاق الأهلي (الصدقة الحسنة) والكفارة والوصية والوقف فهي إنفاقات متممة ومكملة للترابط الإسلامي والاجتماعي والاقتصادي .

أولاً - أساس الفرائض المالية والإنفاق في الإسلام

إن الفرائض المالية في الإسلام متعددة، فبعضها حددها القرآن الكريم كالزكاة والغنائم والفيء، والبعض الآخر جاءت بإقرار من رسول الله (ﷺ) وأفعاله، ومنها ما جاءت بإجتهادات الخلفاء رضوان الله عليهم. ولذلك فإن هذه الفرائض أساسها قائم على النظام المالي الإسلامي .

فمن هذه الفرائض ما يعتمد أساسها على قوله تعالى ﴿وَلِلَّهِ الْمَالُ السَّامِيُّ وَالْأَرْضُ وَمَا بَيْنَهُمَا...﴾، وقوله تعالى ﴿وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ فِي الْأَرْضِ...﴾، وغيرها من الآيات التي تؤكد أن المال الذي بين أيدي البشر إنما هو لله تعالى، وأن الأفراد خلفاء لا أصلاء، وأن الأساس في هذه الفرائض المالية قائم على مفهوم الاستخلاف تمشياً مع قوله تعالى ﴿وَأَنْفَقُوا مِمَّا جَعَلَكُمْ مُسْتَخْلَفِينَ فِيهِ﴾ .

إن هذه الفرائض تدفع من الفرد بنسبة مئوية أو مبلغ مقطوع مساهمة في التكاليف والأعباء العامة للمجتمع من جهة، وتضامناً لحق الأخوة في المجتمع الإسلامي من جهة أخرى. وبذلك فإن دفعها من قبل الفرد يستند إلى الرحمة والشكر للمالك فضلاً عن أنها تعطي للفرد إلزاماً بعقيدته وتطبيقاً لإيمانه. إضافة إلى أنها ترويب وتخويف من سخط الله وعذابه .

ثانياً : القواعد التي تحكم جباية الإيرادات والإنفاق في الإسلام^(١)

لقد جاء النظام المالي الإسلامي بعدة قواعد ومبادئ في حقل الإيراد والإنفاق تشبه ما تأخذ به التشريعات المالية التقليدية والحديثة .

ففي جباية الإيرادات كانت تجبى وتدفع الفرائض المالية بشكل يتناسب ويتلائم مع القدرة المالية للفرد ومع قدرته الاقتصادية، فقد كان المكلف يدفع الفريضة المالية،

(١) انظر مؤلفنا : «المالية والتشريع المالي»، الكتاب الأول ١٩٨٩، ص ٢٥ .

سواء كانت هذه الفريضة زكاة أو خراج أو غير ذلك من الفرائض المالية المترتبة - من الله - على كل مسلم كي يساهم بماله ضمن العدالة وأن يتساوى في المعاملة المالية مع نظيره في اليسير .

واليوم تأخذ التشريعات الضريبية بقاعدة جباية الضريبة تسمى «بقاعدة العدالة»، ويقصد بها المساواة في تحمل ودفع الأعباء المالية بشكل يتلاءم والقدرة المالية للأفراد في دفع الضرائب. وبمعنى آخر وبموجب هذه القاعدة فإن جميع الخاضعون للضريبة عليهم دفع الضريبة المالية بشكل متساوي ومن دون محاباة أو تفضيل في الوقت والمبلغ، كما ويستفيد الجميع من الإعفاءات والسماحات .

ومن القواعد المالية الأخرى التي جاء بها النظام المالي الإسلامي «قاعدة اليقين» التي نادى بها النظام الضريبي الحديث في وقت لاحق، وتتضمن هذه القاعدة أن على كل فرد وجوب العلم والدراية بما سيدفعه من فريضة ومقدارها المالي ونصابها ووقتها .

وذات الشيء بالنسبة «لقاعدة الملاءمة في الأداء» ومحتواها أن تتم جباية الإيرادات في وقت يلائم ويناسب ظروف المكلف المالية أي أن تحديد الوعاء الخاضع للضريبة يتم بحيث لا يرهق المكلف الضريبي .

وأكد الإسلام على ضرورة تنظيم جباية الإيرادات وعدم التبذير والإسراف في الصرف والنفقات عند قيام المسؤول الإداري بجباية الفرائض المالية، وبمعنى آخر أن لا تكون نفقات الجباية وما يدفع من رواتب لموظفي الجباية هي أكثر مما سيحصل عليه من إيرادات الفرائض وحتى لا تكون أمام هدر في المال العام وضياح الهدف من جباية الإيرادات ﴿ولا توتوا السفهاء أموالكم التي جعل الله لكم قياماً﴾^(١) .

وقد نادى النظام الضريبي الحديث بما يشبه هذا المفهوم، وأطلق على تطبيقه قاعدة «الاقتصاد في الإنفاق»، حيث تعمل بهذه القاعدة المالية والأنظمة الضريبية الحديثة .

إن النظام المالي الإسلامي، ركز على ضرورة تنظيم الفرائض وتحديد الأهداف من خلال تحديد الوعاء الخاضع للضريبة المالية، فعامل الدخل معاملة ضريبية ومالية

(١) سورة النساء، آية (٥) .

مختلفة عن رأس المال، وبهذا يكون النظام الإسلامي قد أخذ بما يشبه مفهوم تعدد الضرائب السائد في الوقت الحاضر فالدخل المتأتى من العمل له سعر ضريبي وتضاعف في الشرائح يختلف عن الدخل المتأتى من رأس المال الثابت أو المنقول، وكذلك راعى الإسلام الظروف الاقتصادية والعائلية للمكلف الخاضع للضريبة المالية وهذا ما تعمل به التشريعات الضريبية الحديثة، حيث تعطي بعض الإعفاءات والسمات الاقتصادية والعائلية للمكلف الضريبي .

وإذا كانت التشريعات المالية والضريبية الحديثة قد حددت أهدافاً اقتصادية وإجتماعية فإن النظام المالي الإسلامي قصد من فرض بعض الفرائض المالية كالزكاة، والعشور، والخراج لتشجيع الاستثمار وحث رؤوس الأموال المعطلة، ومحاربة الاكتناز، كما وهدفت إلى تحقيق التضامن والتكافل الإجتماعي .

وفي حقل الإنفاق العام، فكما لاحظنا أن الإسلام جاء بتقسيمات للنفقات العامة تتماشى وأهداف الدولة الإسلامية وما تقتضيه المصلحة العامة للمجتمع. فجانبا كبيرا من النفقات كان ينفق على جهات محددة بالقرآن والسنة النبوية، وبحسب حاجة الدولة وما تمر به من ظروف مالية - اقتصادية، فكانت هنالك النفقات ذات الأغراض العسكرية، والإصلاحية، والعامة، والإعمارية، أي بحسب مصالح الجماعة. فمثلاً تقسيم بعض النفقات جاء تحت باب «في سبيل الله» وهي تلك الموجهة للنفع العام والمصلحة العامة تشبه النفقات الإجتماعية حسب التقسيم الحديث .

وإن إحترام ضابط الاقتصاد في النفقات وعدم تبذيرها وإسرافها يؤكد على أهمية وضرورة النفقات وكيفية صرفها بقدر يتناسب وأوجه الحاجة والنشاط في البلد .

ثالثاً : خصوصية النظام المالي الإسلامي

لقد انفرد النظام المالي الإسلامي بفرائض مالية، تحمل عدة أهداف منها ما هو «دنيوي» مساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والإجتماعية وبناء الدولة الإسلامية (١)، وفيها ما هو (أخروي) يؤديها الفرد ثواباً وإيماناً لتحقيق العبودية لله

(١) د. إبراهيم الطماوي : «الإقتصاد الإسلامي»، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ٣٦٣ .

تعالى. وعند عدم أداء هذه الفرائض المالية فيكون أمام عقوبات (دنيوية) و(أخروية)، أي يكون الفرد محاسب في الدنيا والآخرة لقوله تعالى ﴿فَالَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَأَنفَقُوا لَهُمْ أَجْرٌ كَبِيرٌ﴾ (١)، ومن لم يؤد الفريضة فيعاقب لقوله تعالى ﴿وَوَيْلٌ لِلْمُشْرِكِينَ الَّذِينَ لَا يَأْتُونَ الزَّكَاةَ وَهُمْ بِالْآخِرَةِ هُمْ كَافِرُونَ﴾ (٢) وقوله تعالى ﴿وَالَّذِينَ يَكْنُزُونَ الذَّهَبَ وَالْفِضَّةَ وَلَا ينفقونها في سبيل الله فبشرهم بعذاب أليم﴾ (٣).

جميع هذه الآيات وغيرها تعطي وتعكس إهتمام الإسلام بالمال، لدرجة أن هذا المال قدم على النفس والأولاد ﴿المال والبنون زينة الحياة الدنيا﴾ (٤) وما هو ضروري في الحياة وذلك في أكثر من ست وسبعين آية قرآنية، وإن الإنسان مسؤول عما بين يديه من مال لا يضر به الغير بل أن ينتفع به المجتمع ككل. فالمال في الإسلام ليس غاية بل وسيلة يستعين به الفرد المسلم وعلى المسؤول أن يتفق هذا المال ضمن ضوابط تخدم مجتمعه دون المساس بحدود الله .

كذلك من خصوصية الفرائض المالية في الإسلام، أنها تستند على «مبدأ الاستخلاف» وأن المال لله تعالى والفرد مستخلف فيه يستخدمه وينتفع به ضمن الحدود التي رسمها الإسلام. فالزكاة من الفرائض المالية وعلى الفرد المسلم أن يدفع ما عليه من مبلغ مالي انطلاقاً من استفادته وتمتعه بهذا المال فهذه الخصوصية أيضاً انفرد بها الإسلام .

كما انفرد الإسلام بخصوصيات أخرى، حيث أن أغلب فرائضه الإيرادية والإنفاقية الهية تشتمل على الدقة والعظمة في نصابها وتوزيعها وهذا ما تفتقر إليه التشريعات المالية الوضعية الحديثة .

وأيضاً من خصوصية الفرائض المالية في الإسلام، أن فيها ما هو من الفرائض إجباري، وفيها ما هو تعبدية يتعلق بجهد وإيمان الفرد في الأداء سواء ما يتعلق بالزكاة أو بالإنفاق الأهلي .

(١) سورة الحديد، آية (٧) .

(٢) سورة هود، آية (١٩) .

(٣) سورة التوبة، آية (٣٤) .

(٤) سورة الكهف، آية (٤٦) .

وكذلك فإن التشريع المالي الإسلامي جاء بخصوصية في تقسيم وتبويب النفقات العامة كما لاحظنا عند تقسيمها إلى نفقات تخص بيت المال حكومي وإلى نفقات أهلية، فجميعها تحقق أهداف اقتصادية وإجتماعية بالإضافة إلى الهدف الديني الذي يشمل المجتمع الإسلامي ككل .

كما أخذ التشريع المالي الإسلامي أيضاً بالقرض لمساعدة الآخرين وللتخلص من الاستغلال والربا والاكتناز لقوله تعالى ﴿ وَأَقِيمُوا الصَّلَاةَ وَآتُوا الزَّكَاةَ وَأَقْرِضُوا اللَّهَ قَرْضاً حَسَناً ﴾، فالقرض جائز في الإسلام، على أن لا يكون مشروطاً أو حاملاً لنفع يعود على المقرض، لأن الرسول ﷺ قد نهى عن القرض الذي يجز نفعاً، ولأن المال لله تعالى فلا يجوز للمقرض أن يطلب لنفسه الفائدة أو النفع (الربا) مهما كان شكل القرض ونوعه لقوله تعالى ﴿ وَأَتَوْهُمْ مِنْ مَالِ اللَّهِ الَّذِي أَتَاكُمْ ... ﴾ (١)، كما لا يجوز «للمستخلف» صاحب المال أن يفرض الشروط في القرض .

إن دقة النظام المالي الإسلامي تتجسد أيضاً في فرض الزكاة على الأموال المكتنزة ليس إلا دليل يؤكد على محاربة الاكتناز. ولن يحمل المقرض دفع الزكاة عما أقرضه من المال، بل على المقرض أن يدفع الزكاة مقابل انتفاعه بمبلغ القرض. واعتبر أن دفع الزكاة هي لفائدة الفقراء وليس إلى المقرض المكتنز، لأن المال أصلاً لله تعالى، ولا يجوز للمقرض المكتنز الحق في أخذ أية فائدة مقابل مالا لا يعود أصلاً له، كما أنه لا يستحق المقابل لعدم بذله أي جهد أو عملاً يستحق عليه هذا المقابل .

(١) سورة النور، آية (٣٣) .

المبحث الرابع

تعريف علم المالية العامة والتشريع المالي

لقد عرف التقليديون علم المالية العامة بأنه ذلك «العلم الذي يبحث في الوسائل التي تحصل بها الدولة الإيرادات العامة اللازمة لتغطية النفقات العامة» (١).

إن التعريف التقليدي للمالية العامة يؤكد على أن هدف تحصيل الإيرادات العامة هو لتغطية النفقات العامة. وبذلك لا بد من التوازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة، كما أن هذا التعريف يبحث في الوسائل المستخدمة التي تساعد في حصول الدولة على الإيرادات، والمقصود بالوسائل هي : الضرائب، والرسوم، والقروض، والوسائل النقدية الأخرى (٢).

عموماً إن هذا التعريف لعلم المالية غير ملائم في ضوء التطور الذي لحق علم المالية العامة، فلم يعد هدف المالية العامة هو مجرد الحصول على الإيرادات العامة لتغطية النفقات العامة، بل أن غرض المالية أكثر اتساعاً وشمولاً، والذي يهدف أيضاً إلى تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي. وبناءً عليه فإن علم المالية أصبح هو «العلم الذي يدرس الإيرادات العامة والنفقات العامة والموازنة العامة بكل وسائلها وتوجيهها واستخدامها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية تتماشى وفلسفة الدولة» (٣).

إذن فإن الهدف من الحصول على الإيرادات العامة أصبح لتحقيق أهداف مالية الموازنة العامة في تغطية حاجات الدولة، وأن يعمل هذا العلم على اختيار ما هو أفضل من الإيرادات وما هو أحسن من النفقات لصرفها بشكل يتلائم والوضع الإقتصادي والاجتماعي للمجتمع .

أما التشريع المالي فيمكن تعريفه بأنه «مجموعة القوانين والأنظمة المالية التي تتبناها الدولة بهدف تنظيم وتطبيق الإنفاق والإيراد والموازنة بينهما» .

(1) M-Duverger, "Finances Publiques", op. set, P. 13.

(2) P-Lavigne, "Finances Publiques", Cours Dudroiy, 2Annee 1962, P.5.

(٣) انظر في مؤلفنا : «المالية والتشريع المالي»، الكتاب الأول .

يوضح هذا التعريف أن 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 .

فإذا كان علم المالية العامة يهتم بالنظريات والأفكار التي تخص مفردات هذا العلم والمتمثلة بالنفقات والإيرادات، فإن التشريع المالي يترجم ويقنن هذه النظريات والأفكار في شكل قوانين .

لذلك لا بد من دراسة الكثرين معاً، أي علم المالية والتشريع المالي اللذان يسعيان لهدف مشترك هو تحقيق الصالح العام وحماية مؤسسات الدولة ومصالحها المالية، كما وإن رجل القانون لا يمكن أن يصبح مالياً ما لم يدرس المالية العامة والتشريع المالي كوحدة متكاملة .

أولاً : علاقة علم المالية العامة بالعلوم الأخرى^(١)

إن علاقة علم المالية العامة علاقة وثيقة بالكثير من العلوم، فله علاقة وثيقة بالقانون الذي يعتبر هذا الأخير الأداة التنظيمية الأساسية في تطبيق علم المالية وخاصة ما يسمى بالتشريعات المالية التي تنتبها الدولة في إدارة شؤونها المالية والمتعلقة بالإيرادات والنفقات العامة والموازنة العامة للدولة، ومن أهم التشريعات المالية التشريع الضريبي الذي يهتم ويختص بتنظيم القواعد والأحكام المتعلقة بالضرائب، كالضريبة على الدخل، وعلى الجمارك وعلى المبيعات، وأن التشريع المالي هو فرع من فروع القانون العام وتربطه صلات واسعة بكل من القانون الإداري والدستوري الخاص .

فعلاقة التشريعات المالية بالقانون الدستوري (٢) تتجلى من خلال وجود الكثير من

(1) L-phitip, "Finances Publiques", 4ed Cujas, Paris, Aussi, P. 25-26.

P-M-Gaudement, "Precis Des Finances Publiques", Tome, L. - ed mont, 1969, P. 14.

P-M-Gaudement, "Finances Publiques", cd mont, 1975, P. 15.

(2) L-Trotabas, "Finances Publiques", 1969, P. 3 - 5.

النصوص المالية في الدستور، فالكثير من مفردات المالية العامة محكومة بقواعد دستورية. فمثلاً فرض الضريبة وإلغاؤها لا يتم إلا بنص دستوري، كما تنص على ذلك أغلبية الدساتير في العالم، ومنها الدستور الأردني، وكذلك أن العديد من أمور الصرف والإنفاق لهيئات ومؤسسات الدولة تخضع لموافقات السلطة التشريعية كما يجددها الدستور. إضافة إلى أن هناك مفردات أخرى للمالية العامة كالقروض مثلاً لا تتم الموافقة عليها إلا بإذن من السلطة التشريعية كما ينص عليها الدستور. فضلاً عن الكثير من الاختصاصات المالية الممنوحة للسلطين التشريعية والتنفيذية ينظمها الدستور، سواء منها ما يتعلق بالضرائب أو إعداد الموازنة العامة، أو عقد القروض العامة ... الخ .

ويهتم القانون الإداري بجزء كبير من الأمور المالية كتلك التي تتعلق بالمال العام والمال الخاص والذي تملكه الدولة وكيفية إدارته وتنظيمه واستهدهامه، فالقانون الإداري يتضمن قواعد منظمة لمؤسسات الدولة وهيئاتها المسؤولة عن جباية الإيراد وعن صرف النفقات، مثل مديرية ضريبة الدخل ومديرية الجمارك العامة وغيرها .

كذلك إجراءات تقدير وتحصيل إيرادات الدولة كالضرائب وغيرها تخضع لقواعد القانون الإداري وللقرارات الإدارية، ففعاليات ونشاطات الكثير من دوائر الدولة وخاصة فيما يتعلق بصرف النفقات تحكمه قواعد الموازنة العامة للدولة، حيث يجب على تلك الدوائر والمؤسسات أن لا تتجاوز سقف الإنفاق المحدد في الموازنة العامة وأن لا تقوم بنقل النفقات من قسم إلى قسم إلا وفق ضوابط مالية وإدارية .

وللقانون الخاص علاقة بالتشريع المالي، فإن فرض الضريبة وتحصيلها وتحديد الوعاء الضريبي فيها له علاقة بالشركات والمشروعات التجارية والاقتصادية التي ينظمها القانون التجاري، فمثلاً ما تحصل عليه الشركات من دخل وأرباح يخضع للضريبة على الدخل .

إن للمالية العامة والتشريع المالي علاقة بالاقتصاد، وهي علاقة قديمة ووثيقة جداً فعلاقة المالية العامة بالاقتصاد هي علاقة الجزء بالكل يؤثر ويتأثر كل منهما بالآخر، وذلك عن طريق استخدام الإيرادات والنفقات العامة كأدوات مهمة للتأثير بالاقتصاد

وبالكماليات الاقتصادية والمالية، فالظاهرة المالية هي في حقيقتها ظاهرة اقتصادية، فالكثير من الأزمات الاقتصادية كالتضخم والانكماش يمكن للضرائب أو للنفقات أن يكون لهما دور مشهود ومؤثر في التخفيف من هذه الأزمات .

كذلك تشكل السياسية المالية والسياسة الاقتصادية معاً وحدة واحدة ولا يقوم بينهما تعارض، بل إن بينهم وحدة الهدف في تحقيق استقرار وتوازن اقتصادي شامل والتخلص من الأزمات الاقتصادية .

ونتيجة للإرتباط المتبادل والوثيق بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد فقد ازداد الاهتمام بدراسة الجوانب الاقتصادية للمالية العامة، كما توسع الاهتمام أيضاً بدراسة آثار مفردات المالية العامة من نفقات وإيرادات في الاقتصاد القومي للبلد .

كما وأن للمالية العامة علاقة ببقية العلوم الأخرى كعلم الإحصاء وعلم السياسة وعلم الاجتماع .

ثانياً : المالية العامة والمالية الخاصة

تخضع المالية العامة لقواعد وأسس تختلف عن المالية الخاصة بما يلي :

١ - من حيث الهدف : إن هدف المالية العامة هو تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي فإن نشاطها وعملياتها تقع في دائرة المنفعة العامة، أي لإشباع الحاجات الجماعية الأساسية للمجتمع. بينما إن هدف المالية الخاصة ينحصر في تحقيق المصلحة الخاصة، أي أنها تسعى من خلال نشاطها الاقتصادي إلى تحقيق الربح إلى أقصى ما يمكن. فالحافز لدى الأفراد والمشروعات الخاصة هو تحقيق فائدة وربح مادي خاص .

٢ - من حيث تحصيل الإيرادات : تتمتع الدولة بسلطة الإلزام والإكراه والأمر بتحصيل إيراداتها الضريبية وغيرها، حيث تعتمد على وسائل القسر والإجبار في الحصول على أموالها، بينما المالية الخاصة تفتقر إلى هذا العنصر إذ تحصل إيراداتها عن طريق الاختيار والتعاقد وبيع منتجاتها، إلا في حالات التي يتمتع نشاطها بالاحتكار القانوني فتفرض إيراداتها على الأفراد المستهلكين .

٣ - من حيث المسؤولية والرقابة : فالمالية العامة تتمتع بمسؤولية ورقابة أوسع لكونها تتعلق بأموال عامة تخص الصالح العام لهذا يكون الالتزام فيها دقيق والتصرف بأموالها أدق، ففي حالة المخالفة عند التصرف بالمال العام فإن الموظف المخالف يتعرض لعقوبة جنائية ووظيفية، فهي عقوبة أشمل وأكبر مما هي عليه في المالية الخاصة التي لا تزيد عن عقوبة الإفلاس. أما على صعيد الرقابة فإن الأموال العامة تخضع لرقابة سابقة وأنية ولاحقة وغيرها من الرقابات المتعددة سواء من السلطة التنفيذية أو القضائية وحتى التشريعية، وتستند هذه الرقابة على عنصر السلطة، عكس المالية الخاصة التي تستند على عنصر التعاقد .

٤ - تتمتع الدولة بسلطات واسعة في زيادة إيراداتها المتأتية من عدة مصادر (الضرائب والرسوم والقروض والإصدار ...)، بينما تتقيد المالية الخاصة في إيراداتها المحددة من الأرباح، وترتبط عملية الإنفاق لدى الأفراد في ضوء ما يحصلون عليه من إيراد حيث تتحدد أوجه الإنفاق مما يبيعونه من منتجات ولا يستطيعون أن يتجاوزوا إيراداتهم .

٥ - تخضع المالية العامة عند قيامها بالإنفاق وجباية الإيراد لإجراءات وقواعد الموازنة العامة وللسلم الإداري والنظام العام كقاعدة سوية الموازنة وكقاعدة شمولية الموازنة وخصوصية النفقات والإيرادات، فمثلاً في المالية العامة تتحدد أوجه الإنفاق المختلفة ثم يتم تقدير الإيرادات اللازمة لتغطية ذلك الإنفاق، بينما في المالية الخاصة يتقيدون في نفقاتهم في ضوء ما يحصلون عليه من إيراد، أي أنهم يقومون بتقدير إيراداتهم من دخول وأرباح ثم يحددون بعد ذلك أوجه إنفاقها في حدود هذه الإيرادات، كذلك لا تخضع المالية الخاصة لنفس قواعد ومبادئ الموازنة العامة والنظام العام فيما يتعلق بجباية الإيرادات وصرف الإنفاق كما هو في المالية العامة .

نخلص مما تقدم، إلى أن هذه الخلافات بين المالية العامة والمالية الخاصة لا تعني الانفصال التام بينهما، بل أن كل منهما يشكل جزءاً هاماً من اقتصاد قومي ويؤثر بعضهما بالآخر، فالمالية العامة تؤثر في القطاع الخاص اقتصادياً ومالياً سواء عن

طريق الإنفاق العام أو عن طريق الوسائل الإيرادية الأخرى كالضرائب والرسوم والقروض والإصدار ... الخ مما يعني أن العلاقة متبادلة، وخاصة أن الإيرادات والنفقات العامة تشكل ما يطلق عليه الدائرة المالية، وهي جزءاً من الدائرة الاقتصادية، التي يدخل فيها الاقتصاد الخاص والاقتصاد العام، أي المالية الخاصة والمالية العامة .

الفصل الأول

النفقات العامة

الفصل الأول

النفقات العامة

تمهيد

إن التوسع في مهام الدولة ووظائفها والمتمثلة في إشباع الحاجات العامة أدى إلى اتساع في دائرة حجم الإنفاق العام وفي تعدد أنواع النفقات وآثارها .

والتطور الذي حصل في دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، إلى الدولة المنتجة، عكس اهتمام المالىين المتزايد بدراسة موضوع النفقات العامة كأداة رئيسية لتدخل الدولة في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

ولذلك سنقسم دراستنا في فصل النفقات العامة إلى أربعة مباحث، أولها لتعريف النفقات العامة، وفي المبحث الثاني سنتناول أشكال النفقات العامة. وفي المبحث الثالث نتناول التقسيمات الأساسية للنفقات العامة، النظرية منها والعملية. أما المبحث الرابع فسنخصصه لدراسة حجم الإنفاق العام. وفي المبحث الخامس سنبحث حدود الإنفاق العام وذلك بدراسة ظاهرة ازدياد الإنفاق العام والأسباب لهذه الزيادة .

المبحث الأول

تعريف وأركان النفقات العامة

تعرف النفقة على أنها «مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجات عامة» (١)، يظهر من هذا التعريف الأركان الثلاثة للنفقة :

أولاً - النفقة العامة مبلغ من النقود :

يتميز إنفاق الدولة في وقتنا الحاضر بأنه مبلغ نقدي، بعد أن كانت الدولة في الماضي تميل الى أداء بعض التزاماتها في صورة عينية، أي مقابل عينيّاً وذلك مقابل حصولها على البضائع والخدمات، أو تقدم للعاملين معها بعض المزايا العينية كمنحهم السكن والمأكل والملبس والخدمات الصحية .

ومع التطور استبعد الأسلوب العيني لعدم ملاءمته لمتطلبات العصر لاعتبارات عملية وفنية وإدارية وحسابية، فأصبح الإنفاق العام يتم في الغالب بشكل نقدي، وهذا لا يحول من لجوء الدولة إلى الحصول على بعض الخدمات والبضائع مجاناً أو عينيّاً وخاصة في حالات الضرورة .

ثانياً - صدور النفقة من شخص عام (جهة أو هيئة)

يشترط في اعتبار أن النفقة عامة، أن تصدر من شخص معنوي وإداري، والذي هو إحدى الهيئات العامة الإدارية التي تتمتع بشخصية إدارية وذمة مالية وتمتلك الصفة الأمرة والسيادية (٢) .

إن الفقه المالي طرح معيارين للتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة وهما، المعيار القانوني والإداري، والمعيار الوظيفي في تحديد الطبيعة القانونية للنفقة .

(1) L-Trotabas, "Finances Publiques", Dllloz, 1957, P. 241 ct.

(2) Duverger, "Finances Publiques", P.U.F., 1956, P. 4.

L-phitip, "Finances Publiques", Les Probiemes Generaux, Des.

١ - المعيار القانوني الإداري :

يعتمد أصحاب هذا المعيار في تحديد الطبيعة القانونية للنفقة على أساس صفة القائم بالإنفاق وعلى طبيعة الاختلافات بين نشاط الهيئات العامة والهيئات الخاصة. وتستهدف الأولى تحقيق المصلحة العامة والتي يقوم بها أشخاص القانون العام وهي الدولة والهيئات العامة القومية والمحلية والمؤسسات العامة، أي أن القائم بالإنفاق يمتلك السلطة الأمرة، بينما تستهدف الثانية (الأفراد والهيئات الخاصة من شركات وجمعيات) المصلحة الخاصة بالاعتماد على التعاقد فيما بينها أو مع الهيئات العامة .

إن هذا المعيار يستمد جذوره من الفكر المالي التقليدي الذي كان سائداً في ظل الدولة «الحارسة» ذات الوظائف المحدودة، ومع تطور الدولة وانتقالها إلى الدولة المتدخلة والمنتجة امتد نشاط الدولة ليشمل أوجه متعددة اقتصادية واجتماعية، حيث بدأت الدولة تمارس نشاطاً شبيهاً بنشاط الأفراد في الأعمال الاقتصادية تحقيقاً للربح المالي^(١).

وأصبح المعيار القانوني - الإداري غير كاف للتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة وذلك لإنهيار الأساس الذي يقوم عليه اختلاف طبيعة نشاط الدولة عن نشاط الأفراد، خاصة وجود بعض الهيئات الخاصة والمختلطة التي بدأت تمارس أعمالاً يستهدف منها النفع العام معتمدة في جانب من نشاطها على ما تفوضه الدولة من سلطات. كل هذه الأسباب دفعت إلى اقتراح معيار ثانٍ وهو المعيار الوظيفي .

ب - المعيار الوظيفي^(٢) :

يستند هذا المعيار على طبيعة الوظيفة التي تصدر النفقة عنها وليس على أساس صفة القائم بالإنفاق .

(1) Finances Le Publique Etter Budget, ed - Cujas - 1971, P. 73.

(2) Duverger, "Institution Financiers", op. cet, P. 30.

وقد أطلق الأستاذ دفرجييه على هذا المعيار إسم المعيار الإجتماعي الاقتصادي للنفقات .

وبناءً على ذلك تعتبر النفقة عامة إذا قامت بها الدولة بصفقتها الأمرة والسيادية، أو قام بها الأشخاص الخاصة الذين تفوضهم الدولة صلاحية استخدام السلطة الأمرة والسيادية، وفي حالة غياب السلطة الأمرة والمصلحة العامة فإن النفقات التي تقوم بها الدولة أو هيئاتها بما فيها شركات القطاع العام تعتبر نفقات خاصة .

يبدو أن هدف المعيار الوظيفي الذي يعتمد على الفكرة الاقتصادية والاجتماعية، هو استبعاد جزء كبير من نفقات الدولة وخاصة نفقات المشروعات الاقتصادية من عداد النفقات العامة من جهة، وإدخال بعض نفقات الهيئات الخاصة والمختلطة التي تنازلت الدولة لها عن بعض سلطاتها الأمرة ضمن إطار النفقات العامة من جهة أخرى .

وخلاصة القول، إذا كان المعيار القانوني جاء متماشياً مع مفهوم الدولة الحارسة في قصر النفقات العامة عن مصروفات الدولة، فإن المعيار الوظيفي توسع في إدخال واستبعاد بعض النفقات العامة بهدف اقتصادي وإجتماعي. وعليه فإن مفهوم النفقات العامة يجب أن يتسع ليشمل جميع النفقات التي تصدر عن الدولة سواء كانت هيئات ومرافق الدولة أو شركات القطاع العام والمختلطة تحقيقاً للتنمية الاقتصادية وللوصول إلى التوازن الاقتصادي والاجتماعي المطلوب .

ج - تحقيق حاجة أو منفعة عامة :

الأصل أن غاية النفقات العامة هي لتحقيق نفع عام يستفيد منه مجموع المواطنين وإشباع حاجاتهم. وإذا كان مفهوم المنفعة العامة في الفكر التقليدي يتم من خلال قيام الدولة بوظائفها التقليدية المحددة (١)، فإن المفهوم الحديث للمالية قد وسع من مضمون المنفعة العامة ليضم النفقة المخصصة للأغراض الاقتصادية والاجتماعية .

لذلك فإن فكرة المنفعة العامة قد تغيرت فأصبح مفهومها متغير حسب طبيعة النظام السياسي الاقتصادي والاجتماعي لكل بلد، وأدى ذلك إلى وضع عدة معايير لقياس المنفعة العامة، أهمها مفهوم المنفعة القصوى، أي بتساوي التضحية الحدية

(1) Barrere, "Science Des Financiers, et Legis Lation Financiers", 1954, P. 13.

والمتمثلة بالضرائب والرسوم والتي يدفعها الأفراد في سبيل تمويل النفقات العامة مع النفقة الحدية لدخولهم المتبقية لاستخداماتها المختلفة .

ومهما يكن من أمر فإن فكرة المنفعة العامة لا يوجد لها معيار دقيق وشامل، لاختلاف مفهومها من دولة إلى دولة، ومن نظام سياسي واقتصادي واجتماعي إلى نظام آخر، ومن مرحلة وفترة زمنية إلى أخرى. لذلك فإن تقرير وتحديد مفهوم المنفعة العامة يرتبط بالنظام السياسي، وعليه فإن تقرير الكثير من الحاجات العامة يعتبر من الأمور السياسية أكثر منها من الأمور المالية^(١) .

وتكفل معظم الدساتير أهمية تحديد المنفعة العامة وذلك من خلال السماح لنواب السلطة التشريعية بالتقدم بأسئلة واستجواب للوزراء لتحريك المسؤولية السياسية ضدهم في حالة إنفاقهم لأموال عامة بهدف تحقيق بعض المصالح الخاصة وليس المصالح العامة. وهناك أيضاً رقابات أخرى بالإضافة إلى الرقابة السياسية، كالرقابة الإدارية والقضائية وجميعها تهدف إلى تحقيق الأفضل لضمان سلامة الإنفاق العام بما يتفق والمنفعة العامة .

لذلك فإن تحديد النفقات العامة يتم على أساس معيار المنفعة العامة، فإذا كان الإنفاق هو لإشباع حاجة عامة فهو إنفاق عام، ويتوقف ذلك على فلسفة الدولة السياسية وعلى النظام الاقتصادي الذي يتبعه وعلى حجم تدخل الدولة في المجتمع ووظائفها .

(١) للتفصيل أكثر انظر د. عبد المولى السيد : «المالية العامة» ١٩٧٦، ص ٦٢ - ٦٣ .

المبحث الثاني

أشكال النفقات العامة

تتخذ النفقات العامة بأحد أشكال الأربعة التالية :

- ١ - الرواتب والأجور : وهي مبالغ تدفعها الدولة للعاملين في أجهزتها على شكل رواتب مقابل حصولها على خدماتهم الحالية (الآنية) والسابقة (المتقاعدين) .
- ٢ - أثمان مشتريات الدولة : وهي مبالغ تدفعها الدولة لشراء البضائع (من الآلات والأدوات والخدمات) التي تحتاجها الدولة ومراقفها العامة .
- ٣ - الإعانات والمساعدات : وهي نفقات تصرفها الدولة وتمنحها لهيئات عامة أو خاصة دون الحصول على مقابل، والهدف من تقديمها تعزيز ودعم الصناعات الوطنية وبأهداف اقتصادية ... وتدفع بشكل دفعات نقدية أو عينية .
- ٤ - تسديد الدين العام وفوائده : ويتمثل بما تستدينه الدولة من أموال لتمويل مشروعاتها أو موازنتها العامة، وهذه الديون قد تكون داخلية أو خارجية كالقروض المحلية والدولية، فيرتب من جراء ذلك أعباء مالية على الدولة (الموازنة العامة) لا بد من تسديدها عند حلول ميعاد الوفاء بها ودفع فوائد عن المبلغ المقترض، لذلك تخصص الدولة جزءاً من نفقاتها السنوية لتسديد الدين العام وفوائده المستحقة، فتُنشأ الدولة نتيجة لذلك ما يسمى بصندوق تسديد أصل الدين وفوائده .

المبحث الثالث

تقسيمات النفقات العامة

يراد بتقسيم النفقات العامة تقسيمها إلى عدة أقسام متميزة يضم كل منها تنوعاً واضحاً للنفقات العامة، ومتميزاً مما يتيح للباحث الاقتصادي والمالي والمهتم بدراسة المالية العامة، سهولة تحليلها وفقاً لأسس علمية تمكنه من تتبع آثار النفقات العامة. وهذا ما سندرسه في هذا المبحث، وهي التقسيمات العلمية والتقسيمات الوضعية في مطلبين .

المطلب الأول

التقسيمات العلمية للنفقات العامة

إن التقسيم العلمي للنفقات العامة ضرورة ملحة لكل من يهتم بمالية الدولة وصولاً لمعرفة التفصيلات الجزئية^(١) .

لقد قسم الفقهاء النفقات إلى عدة تقسيمات لتمييزها تميزاً واضحاً بعضها عن البعض الآخر. وإن تقسيم النفقات يختلف باختلاف أغراضها وأنواعها، فتعددت أسس التقسيم العلمي على ضوء الاعتبارات الاقتصادية والسياسية والإدارية ... الخ. ونتيجة لهذا التقسيم العلمي فقد تبنت ميزانيات بعض الدول هذه التقسيمات بما يتناسب وتلك الاعتبارات الاقتصادية والعلمية والسياسية والإدارية وقد أطلق عليها «التقسيمات الوضعية»، وهي التي سنبحثها في المبحث القادم، وسوف نعرض التقسيمات العلمية وفق الترتيب التالي :

أولاً : تقسيم النفقات بحسب انتظامها ودوريتها .

ثانياً : تقسيم النفقات حسب أغراضها (التقسيم الوظيفي) .

ثالثاً : تقسيم النفقات بحسب نطاق سريانها .

(١) تفصيل أكثر في معرفة التقسيمات النظرية والعلمية للنفقات العامة من المراجع العربية، انظر مجموعة من المؤلفات للدكتور رفعت المحجوب «المالية العامة» كتاب النفقات العامة، وكذلك د. محمود رياض عطية ... إلخ .

رابعاً : تقسيم النفقات تبعاً لآثارها في الاقتصاد القومي .

أولاً - التقسيم بحسب انتظامها ودوريتها :

تقسم النفقات إلى نفقات دورية (عادية)، ونفقات غير دورية (غير عادية) وذلك بحسب انتظامها. فالنفقات العادية تتصف بالتكرار والدورية السنوية وتصرف سنوياً وبفترات منتظمة سواء كانت بأقل أو بأكثر من حجمها، حيث تتغير كميتها في كل ميزانية عن الميزانية السابقة أو اللاحقة (كمرتبات الموظفين ونفقات الصيانة والصحة والتعليم) وبالتالي فهي نفقات متكررة في كل ميزانية .

أما النفقات غير العادية (غير الدورية) فهي نفقات استثنائية (١) لا تتكرر بانتظام في ميزانية الدولة فتحدث على فترات متباعدة، وعرضية يصعب التنبؤ بحدوثها كالنفقات الحربية ونفقات الكوارث ... الخ .

إن هذا التقسيم قد يبدو صحيحاً في مظهره ولكنه في حقيقته محل نقد، لأنه يعتمد على التكرار السنوي للنفقة في الميزانية في الوقت الذي تكون فيه ميزانيات بعض الدول تزيد مدتها عن العام، كالنفقات الاستثمارية التي تعتبر لازمة على الدوام ويتكرر ظهورها في كل ميزانيات والبرامج الاقتصادية. وغيرها على الخمس سنوات، فإن مثل هذه النفقات تتحول إلى نفقات عادية بموجب معيار التكرار، لا الانتظام .

يضاف إلى ذلك أن بعض النفقات غير العادية تحولت إلى نفقات عادية ومتكررة، كالنفقات العسكرية التي تتكرر سنوياً بسبب التوتر الدولي مما يحمل اعتبارها نفقات متكررة بسبب ظهورها المستمر وسنوياً .

وأمام هذه الانتقادات وغيرها، وجد أن تقسيم النفقات بحسب انتظامها نسبي تحكيمي، لا يتماشى مع تطور ميزانيات الدول وخاصة ظهور ميزانيات جديدة تتماشى والتطور المالي والاقتصادي كميزانيات الخطة الاستثمارية وميزانيات القطاع الاشتراكي أو الحكومي .

(1) H. Laufen Burger, "Traitee D, Economique et de Legislation Financers", Ed Sirey, 1948, PP. 16 - 62.

ومن النادر أن تلتزم الدول في الوقت الحاضر بهذا المعيار، لدور الدولة الجديد وتدخلها في المجالات الاقتصادية والإجتماعية، الذي أضعف كثيراً من هذا المعيار وكان لابد من الاستعاضة عنه بمعيار آخر يتماشى والظروف الاقتصادية والإجتماعية والمالية .

ثانياً - تقسيم النفقات حسب أغراضها :

ويسمى أيضاً بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة، أي تقسيم النفقة بحسب أغراضها وأهدافها تقسيماً حديثاً نسبياً، فالتقسيم الوظيفي يظهر النفقات العامة حسب الوظائف والنشاطات المختلفة التي تقوم بها الدولة، فيتم تبويب النفقات في مجموعات متجانسة تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من هذه الوظائف :

١ - نفقات عامة اقتصادية، وهي النفقات التي تهدف إلى تحقيق هدف اقتصادي كالإعانات والمنح والهبات الاقتصادية، وغيرها من النفقات لإشباع الخدمات اللازمة كالطاقة والنقل والتي تستهدف تزويد الاقتصاد بالبنية الأساسية .

٢ - النفقات العامة الإجتماعية، وهي نفقات توزع على شكل مبالغ مخصصة لبعض الطبقات والفئات الإجتماعية بما فيها خدمات الضمان الإجتماعي وأصحاب الدخول المحدودة، وخدمات الرفاهية الصحية والتعليمية ... الخ .

٣ - النفقات الإدارية، وهي تلك النفقات التي تهدف لتسيير المرافق العامة من رواتب وأثمان مشتريات الدولة ومستلزماتها الإدارية والمبالغ المخصصة لإعداد وتدريب وتطوير الجهاز الإداري .

٤ - النفقات العسكرية، وهي النفقات المخصصة لإقامة وبناء مرافق الدفاع والجيش والتسلح، وتجهيز القوات المسلحة داخلياً وخارجياً .

٥ - النفقات المالية، كنفقات الدين العام وفوائده والأوراق المالية والسندات المالية الأخرى .

إن هذا التقسيم له أهمية ويساعد على التحليل المالي لنشاط الدولة وتحديد وظائفها المختلفة ويسهل مقارنتها مع ميزانيات الدول الأخرى ونفقاتها، إلا أن توزيع منفعته

بهذا الشكل يلاحظ عليه عدم تجانس وظيفة كل نفقة، كما يفتقر هذا التقسيم لوجود نفقات ليس طابع وظيفي محدد أو قد يكون لها طابع أكثر من وظيفة معينة مما يترتب عليه صعوبة توزيع منفعتها ومعرفة وظيفتها .

ثالثاً - تقسيم النفقات بحسب نطاق سريانها :

يعتمد هذا التقسيم على نطاق سريانها إلى نفقات عامة مركزية وإلى نفقات عامة محلية. فالأولى هي النفقات الموجهة لصالح المجتمع ككل وتظهر في الموازنة العامة للدولة، كنفقات الأمن والدفاع والتعليم والصحة. في حين أن النفقات المحلية هي التي تكون موجهة لصالح سكان إقليم معين أو محافظة معينة داخل الدولة وتظهر في موازنة الإقليم بغض النظر عن الاستفادة منها وعمن يتحمل عبئها مثل نفقات الكهرباء والهاتف والماء .

رابعاً - تقسيم النفقات بحسب آثارها في الإنتاج القومي :

يقوم هذا التقسيم على تقسيم النفقات إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية، ويقصد بالنفقة الحقيقية، هي تلك النفقة التي تؤدي إلى زيادة مباشرة في الإنتاج القومي، في حين أن النفقات التحويلية لا تؤدي إلى زيادة مباشرة في الإنتاج القومي سوى أنها تحول القوة الشرائية بين أفراد المجتمع .

وقد اعتمد بعض كتاب المالية العامة في التفرقة بين النفقات الحقيقية والتحويلية على ثلاثة معايير هي ^(١) :

أ - معيار المقابل المباشر :

وبحسب هذا المعيار، فتعتبر النفقة حقيقية إذا ما حصلت الدولة مقابل نفقاتها على خدمات أو أموال (كأن تحصل على الخدمات التعليمية والصحية، أو كأن تحصل على مستلزمات الإدارة)، ولا يغير من طبيعة هذه النفقات إذا ما قامت بتوزيعها مجاناً على المواطنين .

(١) د. رفعت المحجوب : المالية العامة، ١٩٧٥. وانظر أيضاً د. عبد العال الصكبان : «مقدمة في علم المالية العامة»، بغداد ١٩٣٧، ص ١٠٥ .

وتكون النفقة تحويلية إذا تمت بدون مقابل لها، كأن تقوم الدولة بالإئفاق دون أن تحصل بمقابلها على بضائع أو خدمات، وإنما تهدف من ورائها إلى تحويل في القوة الشرائية لبعض الطبقات الضعيفة اقتصادياً كدعم الأسعار وخفض أثمان بعض البضائع، أو تعطى النفقة التحويلية لدعم بعض المشروعات والمنتجات المحلية وحمايتها من المنافسة الأجنبية وتشجيع المنتجات الوطنية .

ب - معيار الزيادة المباشرة في الإنتاج القومي :

ويقوم هذا المعيار على التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية من خلال الزيادة المباشرة في الإنتاج، فالنفقات الحقيقية هي التي تؤدي إلى زيادة مباشرة وإلى إيجاد انتاج جديد، وبالتالي إلى زيادة مباشرة في الدخل القومي، كنفقات الدفاع والتعليم والمواصلات. أما النفقات التحويلية فلا تؤدي بشكل مباشر الى هذه الزيادات، فهي نفقات كما ذكرنا تتم بدون مقابل مثل الإعانات الإجتماعية والاقتصادية والتي تدفع إلى بعض المنتجين لتخفيض أسعار البضائع التي ينتجونها .

ج - معيار القائم بالاستهلاك للموارد الاقتصادية وعوامل الإنتاج :

يستند هذا المعيار في التفرقة بين النفقات الحقيقية والتحويلية على من يقوم بالاستهلاك ويستفيد من الموارد. فالنفقات الحقيقية هي التي تنفقها الدولة بشكل مباشر، كأن تقوم الدولة باستهلاك الموارد وعوامل الإنتاج، حيث تستخدم الدولة وبصورة مباشرة المواد العينية وعناصر الإنتاج كالرواتب، فتدفع الدولة الأجور مقابل استهلاكها لخدمات الموظفين وهو ما يسمى (بالاستهلاك الحكومي) .

أما إذا كان الاستهلاك يتم عن طريق الأفراد مباشرة فالنفقة تحويلية، لأن المستفيد من الاستهلاك هو الفرد وليس الدولة، مثل إعانات البطالة والمرضى، حيث يتلقى المستفيد (الأفراد) التحويل نقداً أو عيناً، وفي كلتا الحالتين فإن الأفراد هم المستفيديون وهم الذين يستهلكون جزءاً من الموارد وليست الدولة .

وقد قسّم بعض الكتاب المالية النفقات التحويلية إلى ثلاثة أنواع وعلى الشكل

التالي :

١ - النفقات العامة التحويلية الإجتماعية : وهي نفقات تقوم بها الدولة ويستفيد منها الأفراد وتتم بلا مقابل والهدف منها رفع مستوى المعيشة والحالة الاجتماعية للأفراد، كالإعانات والمرضى والعجز ... الخ .

٢ - النفقات التحويلية الاقتصادية : وهي التي تمنح لبعض المشروعات الإنتاجية أو لفروعها، بهدف تخفيض كلفة انتاج البضاعة وتخفيض أثمان هذه البضائع، ودعم المشاريع الوطنية الاقتصادية .

٣ - النفقات التحويلية المالية : مثل نفقات فوائد الدين العام واستهلاكه .

المطلب الثاني

التقسيمات الوضعية للنفقات

يختلف التقسيم الوضعي من دولة إلى أخرى بحسب نظامها الاقتصادي والإداري والمالي والسياسي. فالدول تتبنى تقسيمات متباينة تتماشى والاعتبارات والظروف الخاصة بتلك الدول، لذلك يصعب الحديث عن تقسيم محدد وشامل، وعليه سنشير إلى بعض نماذج التقسيمات الوضعية :

أولاً - التقسيم الإداري :

يقوم التقسيم الإداري على أساس الجهة الإدارية التي تقوم بالإنفاق، وعلى أساس الوظائف الرئيسية التي تقوم بها تلك الجهة (١) . فيتم تصنيف النفقة تبعاً للوحدات الإدارية العليا وبحسب عددها فتوزع النفقة على عدة أبواب، مقسمة على عدد من الوحدات والهيئات الإدارية، ومن ثم تقسم كل وحدة إدارية عليا إلى عدة وحدات إدارية أدنى بحسب الفصول، ثم إلى وحدات أصغر بحسب المواد، فهو تقسيم يتماشى والتقسيمات الإدارية لجهاز الدولة .

وبالرغم من الانتقادات الموجهة إلى التقسيم الإداري فإنه لا يزال يحتفظ بأهميته،

(1) Duverger, "Finances Publiques", op. set, p. 7.

وتحرص كل دولة على تصنيف نفقاتها طبقاً له نظراً لضرورته المتأتية في توزيع النفقة على أساس الوظائف الإدارية الرئيسة لكل دولة .

إلا أن بعض الدول لم تعتمد على التقسيم الإداري لوحده بل الحقت وازافت إليه تقسيماً آخر يسمى بالتقسيم الوظيفي الذي يتم فيه تصنيف النفقة وفقاً للوظائف والخدمات التي تضطلع بها الدولة في مختلف المجالات. وعلى ضوء ذلك يتم تبويب النفقات في مجموعات متجانسة تخصص كل مجموعة معينة من هذه الوظائف، فيمكن مثلاً تقسيم النفقات العامة على وظائف الدفاع والشؤون الخارجية والأمن الداخلي والتعليم والثقافة والصحة (أي تقسيم النفقات تبعاً للغرض والنشاط الذي تسعى إليه الدولة) .

وقد أخذت موازنة الولايات المتحدة الأمريكية بالتقسيم الوظيفي الإداري، حيث تضمن هذا التقسيم توزيع الوظائف التي يتم على أساسها الإنفاق أو حسب الغرض الذي تهدف إليه النفقة، وبذلك فإن النفقات قد قسمت ووزعت على أساس وظائف الدولة وأغراضها :

١. الدفاع الوطني .

٢. الرفاهية والصحة والتعليم .

٣. الشؤون الدولية .

٤. الزراعة .

٥. المساعدات ... الخ

وبعد أن توزع النفقات على ضوء وظائف الدولة وأغراضها كما جاء أعلاه، يستمر تقسيم الموازنة العامة بعد ذلك تبعاً للسلطات الإدارية التي تقوم بالإنفاق، وهي الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية .

وبهذا نلاحظ إن التقسيم الإداري - الوظيفي يهدف إلى إظهار حجم النشاط الحكومي متمثلاً في توزيع النفقة على التقسيم الإداري وعلى ضوء وظائف الدولة وإن التقسيم الإداري والتقسيم الوظيفي والتقسيم الإداري كلاهما مكمل للآخر، وهذا لا يمنع إمكانية الاستعانة بهما معاً .

ثانياً - التقسيم الجاري :

بموجب التقسيم الجاري يتم تبويب نفقات الدولة بحسب طبيعتها الاقتصادية والمالية، فتقسم النفقات إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية .

ويقصد بالنفقات الجارية، تلك النفقات التي تتكرر بصفة دورية وتهدف الى تسير المرافق العامة بانتظام، كمرتبات وأجور الموظفين وسداد فوائد الدين العام والإعانات التحويلية ... الخ .

أما النفقات الرأسمالية، وهي تلك التي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية لتنمية الثروة القومية كالقروض والسلف إلى الهيئات والمنشآت الوطنية والأجنبية وكالتحويلات حسب القطاعات الاقتصادية .

ثالثاً - التقسيم الاقتصادي - الوظيفي للنفقات العامة :

وبموجب هذا التقسيم تقسم أوجه الإنفاق أفقياً، حيث ينتهي كل عمود أفقي بمجموع يبين إجمالي الإنفاق لوظائف الدولة. وبالمقابل إن كل عمود رأسي يبين إجمالي الإنفاق الاقتصادي الذي قامت به الدولة - شكل (١) .

شكل (١)

التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة

النفقات الرأسمالية	النفقات الجارية	تقسيم إقتصادي
		تقسيم وظيفي
إجمالي رأس المال الثابت وتحويلات رأسمالية وقروض	نفقات لشراء البضائع والخدمات فوائد الدين العام والإعانات	١. خدمات أساسية
		٢. خدمات إجتماعية
		٣. خدمات إقتصادية
		٤. بنود النفقات الغير قابلة للتخصيص

بعد أن قسمنا النفقات تقسيماً وضعياً، لابد من الإشارة الى النظام المالي في المملكة

الأردنية الهاشمية، حيث يقوم على وجود عدد من الموازنات يمكن تبويبها إلى ثلاث مجموعات هي

١. الموازنة العامة للدولة بفرعيها الاستثماري والجاري .

٢. موازنات الشركات العامة (القطاع المختلط) والتي تساهم الدولة بجزء من رأسمالها وهي موازنات مستقلة .

٣. موازنات النشاط المستقل، مثل الموازنات الخاصة بالبنك المركزي الأردني والجمعية العلمية الملكية والموازنات الخاصة بالجامعات .

وتقسم النفقات في الموازنة العامة للدولة إلى تقسيم يستند إلى التقسيم الإداري - النوعي - القطاعي. ويعتمد تصنيف النفقات في الموازنة العامة إلى النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية، وهذا ما تأخذ به الموازنة العامة في العراق .

فالنفقات الجارية مقسمة في الموازنة الأردنية إلى أربع مجموعات تمثل كل مجموعة الهدف العام من الإنفاق، وتحتوي كل مجموعة من هذه المجموعات على عدة مواد، وكل مادة تمثل غرض معين .

وهذه المجموعة يمكن حصرها في مجموعة الرواتب والأجور، ومجموعة النفقات التشغيلية (بضائع وخدمات)، ومجموعة النفقات التحويلية (كالضمان الاجتماعي والبعثات العلمية ...)، ومجموعة النفقات غير العادية كالأجهزة والآلات والمعدات .

وهذا يعني أن المشرع الأردني قد أخذ بالتقسيم الوظيفي للنفقات العامة ودمجه مع التقسيم الإداري، حيث قسّم النفقات العامة حسب الوحدات الإدارية الحكومية كأساس عام، ثم قسّم النفقة داخل الوحدة الإدارية بحسب وظيفة النفقة .

المبحث الرابع

حجم النفقات العامة والعوامل المؤثرة فيه

إن ازدياد حجم النفقات العامة يخضع لمجموعه من الاعتبارات والعوامل التي لها دور مهم في كمية الإنفاق وأنواع وهذا ما سنوضحه في النقاط التالية :

١ - دور الدولة :

ازداد حجم الإنفاق نتيجة توسع دور الدولة ووظائفها التدخلية في كافة المجالات، فحجم الإنفاق يختلف اتساعاً وضيقاً باختلاف طبيعة النظام السياسي وما يهدف إليه من أغراض (١)، وباختلاف درجة النمو الاقتصادي والاجتماعي، وفيما إذا كانت الدولة مسؤولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي كما هو في الدولة المتدخلة. ويختلف أيضاً حجم الإنفاق في الدول المتقدمة اقتصادياً واجتماعياً وإدارياً عنه في الدول الأقل تقدماً .

لذلك فإن دور الدولة يعتبر عاملاً حيوياً في تحديد حجم الإنفاق العام وبالتالي في تحديد الأعباء ... فكلما اتسعت وظائف الدولة وتنوعت ازدادت النفقات العامة وتنوعت تبعاً لذلك» (٢) .

٢ - العوامل الاقتصادية (الوضع والنشاط الاقتصادي) :

يلعب الإنفاق العام دوراً مهماً وأساسياً في إحداث التوازن الاقتصادي والتأثير على الوضع الاقتصادي، حيث أن العلاقة بين مستوى النفقات العامة والنشاط الاقتصادي هي علاقة طردية، فأي زيادة في نمو النشاط الاقتصادي تؤدي إلى زيادة النفقات العامة، فكل منها يؤثر ويتأثر بالآخر .

ودور الإنفاق العام أصبح فعال في إحداث التوازن الاقتصادي وفي التأثير على حجم الطلب الكلي الفعلي، وبالتالي على مستوى الاقتصاد العام بأكمله. وبهذا فإن حجم

(1) P. M. Gaudement, "Precis Deo Finances Publiques", Tome I, 1969, P.p Guet Gs.

(٢) د. رفعت المحجوب : «المالية العامة - النفقات العامة»، الجزء الأول ١٩٧١، ص ٤٩ .

الإنفاق يتحدد ويتأثر بالوضع الاقتصادي القائم آنذاك من رخاء أو كساد أو تضخم ... لأن سياسة الإنفاق تتجه وطبيعة المؤشر الذي يعكسه الوضع الاقتصادي .

إن معرفة مستوى النشاط الاقتصادي يتطلب منا معرفة مستوى الطلب الفعلي. حيث يتكون الطلب الفعلي من الطلب الحكومي والطلب الخاص عل البضائع والخدمات بنوعيه الاستهلاكي والاستثماري، وبما أن الطلب الحكومي يتأتى مما تقوم به الدولة من نفقات عامة، وعليه فإن النفقات العامة تعتبر أحد مكونات الطلب الفعلي بل جزءاً مهماً من الطلب الفعلي، وهذا الأخير يلعب دوراً في تحديد مستوى وضع النشاط الاقتصادي .

وعلى ضوء ذلك بإمكان النفقات العامة أن تؤثر بشكل ملموس في مستوى الطلب الفعلي، ويظهر ذلك في حالة (الركود) والتي تتمثل في انخفاض مستوى الطلب الفعلي قياساً الى الوضع الاقتصادي، مما يتطلب من الحكومة أن تقوم برفع مستوى الطلب الفعلي وذلك عن طريق زيادة حجم النفقات العامة إلى المستوى الذي يؤدي ويهدف الى رفع الطلب الفعلي من جديد .

أما في حالة (التضخم) حيث يكون هناك ارتفاع في مستوى الطلب الفعلي وارتفاع في الأسعار، مما يتطلب بذل جهود لتخفيض الطلب الفعلي وبالتالي تقليص النفقات الحكومية إلى المستوى الذي يتماشى وحجم العرض الكلي. ويتم ذلك عن طريق استخدام سياسة مالية وبالذات سياسة انفاقية للتدخل في إحداث التوازن الاقتصادي المطلوب وإعادة الأمور إلى نصابها ومعالجة التضخم .

لاحظنا من خلال هذا العرض الموجز أن التقلبات الاقتصادية عامل مؤثر في حجم الإنفاق العام سواء كان الإنفاق جاري أو اقتصادي أو اجتماعي، فجميع هذه الأنواع من النفقات لها حساسية للتأثر بالوضع الاقتصادي القائم .

٣ - حجم الإيرادات العامة :

يتحدد حجم الإيرادات بالقدرة المالية للدولة، فإذا كانت هذه الأخيرة تتمتع بمقدرة في تدبير مواردها من ضرائب ورسوم وشبه ضرائب ... فنكون أمام مقدرة مالية عالية

للدولة تستطيع تغطية جزء كبير من حجم الإنفاق العام .

والقدرة المالية للدولة تتوقف على جملة اعتبارات منها : حجم الناتج القومي الصافي، والمقدرة الإنتاجية القومية، ودور ونشاط كل من القطاع الخاص والعام، ومستوى المعيشة للأفراد، وما تملكه الدولة من موارد طبيعية تؤثر جميعها على حجم الإيرادات الذي بدوره ينعكس على حجم الإنفاق العام .

وهناك علاقة قائمة ووثيقة بين مستوى النفقات العامة وحجم الإيرادات العامة، وتختلف هذه العلاقة من نظام اقتصادي إلى نظام اقتصادي آخر لتفاوت الدخل والشروات .

المبحث الخامس

حدود النفقات العامة

إن ظاهرة ازدياد الإنفاق العام وتوسع حجمها في ميزانيات الدول قد دفعت بالعديد من الكتّاب لمناقشة هذه الظاهرة ومعرفة الأسباب وراء ازدياد حجم النفقات العامة في ميزانيات الدولة .

لقد تزايد حجم الإنفاق في ميزانيات الكثير من الدول بعد الحرب العالمية الثانية فاستمرت دائرة الإنفاق في التوسع، وأدى ذلك إلى زيادة الأعباء المالية للأفراد (ضرائب، رسوم ...) لتغطية النفقات المتزايدة، إن ظاهرة ازدياد الإنفاق العام لها أسباب ظاهرة وأسباب حقيقية .

أولاً - الأسباب الظاهرية لازدياد الإنفاق العام :

المقصود بالأسباب الظاهرية لازدياد الإنفاق تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة رقم الإنفاق عديداً، دون أن يقابله زيادة حقيقية وفعلية في حجم الخدمات المقدمة أو تحسين مستوياتها^(١) .

وبعبارة أخرى فإن الزيادة الظاهرية هي تلك الزيادة التي لا تقابلها زيادة مباشرة في متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة التي تقدمها الدولة من خلال مشاريعها وأعمالها، فهي زيادة حسابية رقمية في الإنفاق وتتمثل بشكل واضح في انخفاض قيمة النقود وتغيير أساليب المحاسبة الحكومية واتساع إقليم أو مساحة الدولة .

أ - تدهور قيمة النقود (انخفاض العملة الوطنية) :

المقصود بتدهور قيمة النقود هو انخفاض وحدة النقد، وهبوط قوتها الضرائية

(1) Duverger, op. set, p. 64.

Aussi "Institution Financiers", op. cet, P. 92.

وانظر للتفصيل أكثر د. رفعت المحجوب : «المالية العامة - النفقات العامة»، ص ٧٢ .

أيضاً د. محمود رياض عطية : «أسباب ازدياد النفقات العامة»، المصدر السابق، ص ١٥٢

للحصول على باعة أو خدمة معينة. فعلى الدولة أو الأفراد أن يدفعوا وحدات نقدية أكثر للحصول على المقابل. ويترتب على الانخفاض في العملة الوطنية أن تقوم الدولة بزيادة عدد الوحدات النقدية لكي تحصل على ما تريده من خدمات ومشتريات أو بشكل آخر إن ارتفاع أثمان مشتريات الدولة ومرتببات الموظفين والعاملين ينجم عنه تزايد النفقات العامة للدولة دون أن تقابله زيادة في نوع ومستوى الخدمات الحكومية.

ب - تغيير أساليب المحاسبة الحكومية (تغيير في وضع الميزانيات والحسابات):

كانت الدولة في السابق تلجأ للسخرة في تنفيذ بعض الأشغال العامة، فكانت هذه الأشغال لا تحمّل الميزانية العامة أعباء تدرج فيها. أما الآن فإن تنفيذ هذه الأشغال يستوجب تخصيص اعتمادات وإدراج النفقات بشكل مفصل مما يعكس أن هناك تزايد في حجم النفقات العامة وظهورها في الميزانيات كأرقام متضخمه وبالتالي وسع شكلياً من حجم النفقات .

إضافة إلى ذلك كانت الميزانية في السابق تقوم على مبدأ الميزانية الصافية، فلا تسجل النفقات في الميزانية إلا صافي الحساب، أي استنزال حصيلة الإيرادات العامة من النفقات العامة، وهذا يعني أن النفقات العامة لا تسجل إلا بعد استنزال حصيلة إيراداتها منها (فائض الإيرادات على النفقات) .

أما الآن فإن الميزانيات العامة تعد وتحضر طبقاً لمبدأ الناتج الاجمالي، الذي تدرج بموجبه كافة نفقات مرافق الدولة وإيراداتها دون إجراء أية مقاصة أو استنزال بين النفقات والإيرادات، وأدى ذلك - بطبيعة الحال - إلى تضخم عددي أو رقمي في حجم النفقات العامة المعلنة بصورة ظاهرية وليس إلى زيادة حقيقية في حجم الإنفاق العام .

ج - ازدياد السكان واتساع مساحة الإقليم :

إن زيادة عدد السكان وتوسع المساحة بضم بعض المناطق الجديدة للدولة عقب الحروب ترتب عليه زيادة ظاهرية في حجم الإنفاق العام، فهذه الزيادة في السكان

والتوسع في المساحات أعباء جديدة لا تعود بمنافع حقيقية على ساكن الإقليم الأصلي في تحسين مستوى الخدمات المقدمة إليه (كما حدث بانضمام ألمانيا الشرقية إلى ألمانيا الغربية وانضمام اليمن الجنوبي إلى اليمن الشمالي). فالتوسع كان لسد حاجة السكان الجدد من الخدمات والمنافع، وليس لتحسين مستواها. مما أدى إلى اعتبار زيادة حجم الإنفاق هي زيادة ظاهرية وليست فعلية، حيث لا تعود هذه الزيادة بالمنافع على الإقليم الأصلي للدولة وعلى السكان الأصليين، حيث أن متوسط نصيب الفرد الأصلي من النفقات العامة لم يتأثر من الخدمات الجديدة لكي نكون أمام زيادة حقيقية في النفقات .

ثانياً - الأسباب الحقيقية :

الأسباب الحقيقية هي تلك الأسباب التي تؤدي إلى زيادة المنفعة الفعلية التي تحصل عليها الدولة من حجم البضائع والخدمات من أجل تحقيق الدولة أهدافها وإلى زيادة كمية الخدمات والبضائع التي تؤدي بالتالي إلى ارتفاع متوسط نصيب الفرد في هذه الخدمات والبضائع .

فهناك عوامل وأسباب حقيقية لازدياد حجم الإنفاق العام، وهي أسباب سياسية، واقتصادية، واجتماعية، وإدارية، ومالية. وسنعرضها بإيجاز :

١ - الأسباب السياسية :

تبنت بعض الدول على الصعيد السياسي مسؤوليات ومهام واسعة داخلية وخارجية، منها ما يتعلق بانتشار المبادئ الديمقراطية^(١)، ومنها ما يتعلق بازدياد نفقات التمثيل الخارجي دبلوماسياً وسياسياً والمشاركة الواسعة في المنظمات والمؤتمرات الدولية والإقليمية. كذلك كان لازدياد النفقات العسكرية دور مهم في توسع دائرة النفقات العامة سواء في وقت الحرب والسلام، وما يتطلبه ذلك من

(١) د. يونس أحمد البطريق : «المالية العامة»، الدار الجامعية، بيروت ١٩٨٦ .

ضرورة في تعدد أساليب التسلح والدفاع العسكري الخارجي والداخلي، فضلاً عما تولده الحروب من آثار في ازدياد النفقات العسكرية وذلك لتنظيم وبناء وتقوية وإصلاح ما خلفته هذه الحروب من آثار .

ب - الأسباب الاقتصادية :

بدأت الدولة في التوسع بمشروعاتها العامة الاقتصادية بكافة أشكالها وأدى ذلك إلى نمو الدخل القومي، وبالتالي زيادة موارد الدولة وإنتاجها. فكان أن توسعت دخول الأفراد وتحسنت مستويات خدماتهم، وبالمقابل أدى ذلك إلى اتساع دائرة الضرائب والرسوم بحيث سهل على الدولة من اقتطاع مبالغ ضريبية كبيرة، عملت على زيادة الإيرادات العامة للدولة. مما دفع هذا الأمر إلى ضرورة قيام الدولة بإشباع حاجات المواطنين والتوسع في نفقات الدولة .

من جانب آخر فإن زيادة الموارد الاقتصادية والمالية للدولة شجع الدولة بهدف القيام بمهام ووظائف متعددة في الحياة الاقتصادية وللحفاظ على التوازن الاقتصادي ولتوجيه التنمية^(١) .

كل هذه الأسباب ساهمت إلى زيادة حجم الإنفاق العام ووسعت من دائرة الانفاق الاقتصادي. فقيام الدولة بتقديم الإعانات والمنح والمساعدات الاقتصادية في الأسواق الداخلية والدولية وحرص الدولة على محاربة الكساد والبطالة والتضخم كلها أسباب رئيسية دفعت لازدياد النفقات العامة .

ج - الأسباب الاجتماعية :

تكمن الأسباب الاجتماعية من خلال ازدياد تدخل الدولة في المجال الاجتماعي وتحسين مستوى الفرد اجتماعياً وتعليمياً وصحياً وثقافياً، وتطور حاجات السكان وتمركزهم في المدن ونمو الوعي الاجتماعي، وتأمين الأفراد ضد البطالة والشيخوخة

(١) د. رفعت المحجوب : «الطلب الفصلي مع دراسة خاصة بالبلاد الآخذة بالنمو»، ص ٧٤ .

والمرض، وتقديم الإعانات والخدمات الاجتماعية لتحسين مستوى الرفاهية بكل أشكالها، إن جميع هذه الأعباء الاجتماعية الجديدة، التي تقوم بها الدولة أدت إلى ازدياد حجم الإنفاق العام .

د - الأسباب الإدارية :

إن حجم الإدارة الحكومية قد توسع بشكل سريع وذلك، بزيادة عدد الوظائف وعدد الموظفين، وما صاحبها من ضرورة إيجاد تنظيم إداري جديد يتماشى والتطور الذي حصل في مهام ووظائف الدولة ... كل هذه الأسباب الإدارية أدت إلى زيادة حجم الإنفاق الحكومي أمام زيادة الأعباء الإدارية الجديدة للدولة الحديثة .

هـ - الأسباب المالية :

تتمثل الأسباب المالية في سهولة لجوء الدولة إلى القروض الداخلية والخارجية وذلك لسداد أي عجز في إيرادات الدولة. حيث أن الحصول على القروض قد دفع الدول وأغراها إلى زيادة نفقاتها العامة والتوسع في حجم الإنفاق. وإن لهذه القروض آثار أدت إلى زيادة حجم الإنفاق حيث أن وضع فوائد القروض وتسديد قيمتها مستقبلاً كان لا يقل أهمية في اتساع دائرة الإنفاق العام .

كذلك فإن وجود الفائض في إيرادات الدولة وخاصة من الإيرادات غير المخصصة لقرض معين دفع الحكومات للتوسع في الإنفاق العام، وأدى هذا الوضع إلى إجبار الدول على عدم تخفيض نفقاتها العامة لما قد يؤدي من تدمير الأفراد في حالة تقليص الإنفاق الحكومي .

و - الأسباب العسكرية^(١) :

تعتبر الأسباب العسكرية من الأسباب الأساسية لتزايد النفقات العامة في العصر

(١) Duverger, op. cit, p. 7.

وانظر كذلك مؤلفنا المشار إليه سابقاً، ص ٦١ - ٦٢، وللمصادر التي أشرنا إليها .

الحاضر. فبمجرد الإطلاع على موازنات الدولة يلاحظ أن أهم فقرات الإنفاق الحكومي هو الإنفاق العسكري، فالتطور المستمر في الأدوات العسكرية والمنشآت والتحصينات تتطلب تمويل مالي ضخم سواء في مرحلة السلم أو في مرحلة الحرب، بل إن إزالة آثار الحرب ومساعدة المتضررين وإعادة بناء تعمير ما دمرته الحرب تتطلب زيادة في الإنفاق .

فإلقاء نظرة على موازنات الدول المتحاربة كاف لأن يعطينا صورة حقيقية عن تزايد حجم النفقات العسكرية، فغالباً ما تقف النفقات العسكرية عند حد يزيد عن الحد السابق الذي كانت عليه قبل الحرب، إن لم تستمر في الزيادة .



الفصل الثاني

الإيرادات العامة

المبحث الأول

إيرادات ممتلكات الدولة

(الدومين العام والدومين الخاص)

تملك الدولة مجموعة من الأموال المختلفة وتسمى «بالدومين» والذي ينقسم بدوره إلى الدومين العام والدومين الخاص^(١).

ويقصد بالدومين العام ما تملكه الدولة من أموال مخصصة ومعدة للإستعمال والنفع العام، وهي الأموال التي لا يجوز بيعها أو إيجارها أو استئجارها أو تملكها بالتقادم والتصرف بها ... الخ، وتخضع لأحكام القانون العام، مثل الطرق العامة والجسور والحدائق والشواطئ والموانئ والأنهار ... أي تلك الأموال التي ينتفع بها الأفراد دون مقابل، وهذا هو المعنى الواسع لها .

أما **الدومين الخاص** (ممتلكات الدولة الخاصة)، وهي أيضاً أموال تملكها الدولة، ملكية خاصة، ولذلك يجوز التصرف بها من بيع وإيجار واستئجار وتخضع لأحكام القانون الخاص عند التصرف بها، وتسري عليه القواعد المتعلقة بالمعاملات والتقادم في القانون الخاص .

وتوسع العمل بهذا النوع من الأموال الخاصة على ضوء تدخل الدولة المتزايد في الميدان الاقتصادي والإجتماعي والمالي والتجاري، كالأراضي الزراعية وكحقوق النفط ... وغيرها من المشاريع والمرافق التجارية والصناعية والمالية، وهذا هو المعنى الضيق لها .

انواع الدومين الخاص :

يأخذ الدومين الخاص عدة أشكال ويمكن عرضها بشكل موجز بما يلي :

(١) انظر لتفصيل أكثر مؤلفنا في : «المالية العامة»، الكتاب الأول، المصدر السابق، ص ٧٦ .

أولاً - الدومين العقاري (ممتلكات الدولة العقارية) :

يحتل الدومين العقاري أهمية تاريخية في العصور الوسطى والمتوسطة بالأراضي الزراعية والغابات، وبدأ هذا النوع يفقد أهميته على أثر زوال العهد الإقطاعي، وتوسع الدولة في بيع هذا النوع من الأراضي وترك أمر استغلالها للأفراد (١). كما قلت أهميته أيضاً نتيجة توسع الأنواع الأخرى التي بدأت تعطي إيرادات أفضل منه .

وبشكل عام يتكون الدومين العقاري من الأراضي الزراعية، والمناجم، والغابات، والمباني ... وساهم هذا النوع من الدومين مساهمة خاصة في إيرادات بعض الدول كالعراق (٢)، والمملكة الأردنية الهاشمية .

ثانياً - الدومين المالي :

يتكون هذا الدومين مما تملكه الدولة من أوراق مالية كالأسهم، والسندات وفوائد القروض، وغيرها من الفوائد المستحقة للحكومة. ويسمى البعض هذا الدومين «بمحفظة الدولة» أي ما تملكه من أوراق مالية ونقدية، وما تحققه من أرباح وفوائد (٣).

لقد احتكرت الدولة هذا النوع من الدومين، خاصة ما يتعلق بالأعمال الخاصة للمصارف والبنوك كما هو في بعض الدول كفرنسا وسوريا والعراق بهدف السيطرة المطلقة على النقود وصناديق الإيداع .

وجهت لهذا النوع من الدومين عدة انتقادات، بسبب عدم استقرار موارده وأرباحه وبسبب تعرضه لتقلبات اقتصادية ومالية وتأثره بالأوضاع السياسية والاقتصادية العالمية والمحلية، مما تجعل موارده قلقة وغير ثابتة .

وبالرغم من هذه الانتقادات، فقد حقق هذا الدومين بعض الفوائد للدولة، حيث

(1) M. Duverger, op. cit, P,p 89 - 91.

(٢) للتفصيل أكثر انظر : د. حميد الفارس : المرجع السابق، ص ٧٩ .

(3) M. Duverger, op. cit, P,p 89 - 92.

لعبت الأخيرة دور المشرف على المشروعات المالية في اقتصادها الوطني والمسيطرة على بعض المشروعات المهمة، كما أن هذا الدومين حقق بعض الإيرادات للدولة .

ولنا ملاحظة على هذا النوع من الدومين، فمن المناسب إدخال نشاطاته المالية في مجال الدومين التجاري وليس ضمن باب الدومين المالي^(١) .

ثالثاً - الدومين الصناعي والتجاري :

يشمل هذا النوع جميع النشاطات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة في هذه المجالات، حيث تمارس الدولة فيه نشاطاً شبيهاً بنشاط الأفراد العاديين والمشروعات الخاصة، بهدف تحقيق الربح أو تقديم خدمة للأفراد مقابل مبالغ غير احتكارية .

وقد تستهدف الدولة احتكار بعض أنواع من الصناعات، كصناعة الدخان، وكمحتكار الماء والكهرباء وغيرها من المشروعات الصناعية والتجارية، التي تحتاج لرؤوس أموال ضخمة، يعجز الأفراد عن توفيرها، أو كأن تقوم الدولة باحتكار إنتاج بعض البضائع الغذائية، بقصد بيعها بأثمان زهيدة أو إنتاج بعض البضائع كالشاي والقهوة ... إلخ .

عموماً إن احتكار الدولة لنفسها إنتاج أو بيع أو توزيع بضائع أو خدمات معينة بقصد استغلال هذه البضائع أما لتخفيض أسعارها أو لزيادة أثمانها، إن تدخل الدولة هنا هو لحماية الأفراد وتسهيل استهلاكهم خشية من الضرر الذي قد يلحق بهم إذا ما بعه فرد أو شركة خاصة .

وقد تقوم الدولة بإدارة الدومين التجاري والصناعي أما بشكل مباشر من قبلها أو عن طريق أحد مرافقها، أو أن تمنح امتياز أو ترخيص لأحدى الشركات الخاصة بأن تقوم ببيع البضائع أو الخدمات لأجل معين. وغالباً ما تشترك الدول في مثل هذا النوع كمساهم بنسبة معينة بقصد الإشراف والرقابة عن طريق ممثلها في مجلس الإدارة

(١) لتفصيل أكثر حول هذه النقطة، انظر: د. أعاد القيسي، «المالية العامة»، المصدر السابق، ص ٨٠ .

ويسمى هذا النوع بالقطاع المختلط أو (المشاريع المختلطة) حيث تحقق هذه المشاريع الربح بالإضافة الى تحقيق المصلحة والمنفعة العامة⁽¹⁾ .

لقد انتشرت المشروعات الصناعية والتجارية العامة بشكل واسع بالرغم مما تثيره من صعوبات في الإدارة والربح وفي المقابل (الثمن) الذي تفرضه على البضاعة أو الخدمة .

ولا توجد قواعد موحدة لتحديد أثمان ما تنتجه هذه المشروعات من بضائع وخدمات حيث تختلف هذه القواعد بحسب غرض المشروع وبحسب نوعيته. فهناك مشروعات عامة تهدف إلى تحقيق أغراض اجتماعية كتوفير بعض الخدمات أو البضائع المتعلقة بالمواطنين، فغالباً ما تكون أثمان هذه البضائع والخدمات لا تتجاوز قيمة التكلفة الفعلية لإنتاجها، والهدف منها رفع وتحسين مستوى المواطن وإعانتته لمواجهة أعباء المعيشة .

وهناك مشروعات أخرى تهدف إلى أغراض اقتصادية ومالية يتوقف تحديد أثمانها على هدف المشروع في السوق، فإذا كان لدعم الإنتاج وتطويره دون تحقيق موارد مالية فإن الثمن يتحدد ضمن المساواة بين الإيرادات والنفقات أما إذا كان الهدف تحقيق أغراض مالية فإن الثمن يتحدد وفق السوق الاقتصادية أو قد يكون المشروع احتكاري وفي هذه الحالة يتحدد الثمن عند مستوى يزيد على مقدار التكلفة للإنتاج ... وهناك عدة حالات وعدة أغراض لتحديد الأثمان العامة لهذه المشروعات لا مجال هنا للتوسع فيها .

وتشكل إيرادات الدومين الخاص أهمية في موازنة الدولة، وتزداد هذه الأهمية بحسب النظام الاقتصادي والسياسي لفلسفة الدولة فيما إذا كانت ترغب بالتوسع بهذا النوع من الإيرادات أو تقليصه .

(1) M. Duverger, op. cit, P.p 89 - 93.

المبحث الثاني

الرسوم

يحمل مصطلح الرسم ثلاثة معانى مختلفة (١)، فالرسم معنى مرادف للضريبة، وهو الرسم الذي يفرض على بعض الأعمال أو البضائع كالرسوم الجمركية، ورسوم الإنتاج، والرسوم المحلية ... إلخ .

أما المعنى الثانى، وهو الرسم التقليدي، والذي يفرض على شكل مبلغ مقطوع مقابل ما يقدمه مرفق عام، ويطلق على هذه الرسوم مصطلح «أجر لخدمة مقابلة»، كبعض الرسوم الإدارية .

والمعنى الثالث للرسوم، والتي تسمى «بالرسوم شبه الضريبية»، وهي الرسوم التي تفرض مقابل تقديم خدمة أو منفعة خاصة للأفراد وتأخذ عدة أشكال كما سنوضحها لاحقاً .

نخلص من ذلك بأن للرسم عدة معانٍ، الأول هو المعنى المرادف للضريبة، والثانى يحمل الصفة التقليدية، والثالث وهو المعنى الواسع والحديث والذي يكون مقابل خدمة معينة. وهذا النوع هو محور بحثنا في هذا المبحث .

المطلب الأول

معنى الرسم ومفهومه

يعرف «الرسم» بأنه مبلغ من النقود، يدفعه الشخص جبراً إلى الدولة أو أحد مرافقها العامة، مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب هذا المرفق أو الهيئة العامة .

يتبين من هذا التعريف بأن خصائص الرسم ثلاث وهي :

أولاً - الصفة النقدية :

مقابل الحصول على الخدمة، يجب على طالباها أن يدفع مبلغ من النقود أما أن

(١) موريس ديفرجيه : المصدر السابق، ص ٩٥ .

يكون بنسبة مئوية معينة أو يكون مبلغ مقطوع وثابت .

ثانياً - الصفة الإجبارية :

أي أن على طالب الخدمة دفع المبلغ المستحق عليه مقابل حصوله على هذه الخدمة. وأن عنصر الإجبار في الرسم أما أن يكون أولاً ذات صفة قانونية وهو الإجبار القانوني، أي التزام الفرد بمقتضى القانون مضطراً لطلب الخدمة والحصول عليها وأداء الرسم المقرر عنها، ولا حرية له في عدم دفع الرسم بل يكون الإجبار القانوني إلى أقصى مداه عندما يكون الفرد مخاطباً بقاعدة قانونية أمرة تلزمه بالحصول على الخدمة الخاصة من جانب بعض الهيئات العامة. وغالباً ما يتم تثبيت هذا النوع من الرسوم بقانون وبموافقة السلطة التشريعية وبشكل يشبه الضريبة، بل تكون في مستوى موازي لها من حيث القوة القانونية كرسوم التعليم الإجباري، ورسوم استخراج هوية الأحوال المدنية، وتبليط الشوارع، والتطعيم الإجباري ... إلخ .

وإما أن يكون ثانياً فيه «إجبار معنوي»، والذي يلتزم فيه الفرد بدفع الرسم فقط في حالة إذا ما أراد وقرر الانتفاع بالخدمة، أي لا يلتزم الفرد بمقتضى القانون بطلب الخدمة. وإنما يكون مخير وبمحض رغبته في طلب الخدمة، ولكن متى ما قرر طلب الخدمة والانتفاع بها التزم وطبقاً للقانون بأداء الرسم المقرر عنها. ومثال ذلك ما يقدمه من خدمات كاتب العدل في إضفاء صفة رسمية على عقد البيع، أو سند الدين، ليتحول من سند عادي إلى سند رسمي، وكالتطعيم الاختياري وتسجيل الملكية العقارية في دوائر التسجيل العقاري (الطابو) ... إلخ .

وفي هذا المجال، يرى بعض الكتاب، أنه في حالة الإجبار المعنوي فإن الفرد لا يتمتع بحريته في طلب الخدمة أو تركها (١). فهناك من الخدمات ما هو ضروري للشخص

(١) يرى بعض الكتاب أن الصفحة الإلزامية في الرسم واحدة وليست هناك الزام معنوي أو قانوني. بل أن الإلزام واحد، خاصة في الدول ذات الأنظمة البرلمانية التي تتطلب موافقة السلطة التشريعية على الرسم. للتفصيل أكثر انظر : د. محمد عبدالله العربي : «أصول علم المالية العامة»، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ١٩٥٣، ص ٩٠ .

وكذلك : د. رفعت المحجوب، «الإيرادات العامة» ١٩٧٠، المصدر السابق، ص ٢٩٧ .

ويشعر بنوع من الاجبار في أداء الرسم للحصول على الخدمة، وخير مثال على ذلك رسوم التسجيل العقاري، فإذا لم يدفع الشخص الرسم عنها تعرض لمشاكل قد تنتهي بضياح حقه إذا لم يسجل العقار بإسمه، وعلى ضوء ذلك فإن عنصر الاجبار متوافر في كافة الخدمات لكن درجة هذا الاجبار تختلف من خدمة إلى أخرى .

ثالثاً - المقابل في الرسم :

ويتمثل ذلك بأن يدفع الفرد الرسم مقابل ما يحصل عليه من خدمة تقدمها إحدى الهيئات العامة. فالنفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد يقترن بنفع عام. فمثلاً عندما يدفع الفرد الرسوم القضائية مقابل حصوله على خدمات مرفق القضاء فيتحقق هنا نفع خاص لطالب الخدمة والمتمثل باستقرار الحقوق له عن طريق القضاء وكذلك بتحقيق النفع العام في توفير العدالة لأفراد المجتمع. ويقال ذات الشيء عندما يدفع الفرد رسوم التسجيل العقاري للحفاظ على حقوقه في تثبيت الملكية العائدة له في سجلات التسجيل العقاري فهو نفع خاص بينما يتحقق النفع العام في ضمان واستقرار الملكية في المجتمع .

المطلب الثاني

أنواع الرسوم وتقديرها

تختلف أنواع الرسوم في تشريع مالي لدولة ما عنه في دولة أخرى. ويظهر هذا لاختلاف في الرسوم بحسب طبيعة الخدمة، وبحسب الجهة مانحة الخدمة، وبذلك نكون أمام عدة أنواع من الرسوم، ومن أهمها :

الرسوم القضائية والتوثيقية :

فهي الرسوم التي يدفعها الأفراد عند طلب خدمة من مرفق قضائي أو من كاتب عدل فعندما يقوم الفرد برفع دعوى قضائية للفصل فيها في محكمة بداءة عليه أن يدفع رسوم في محاكم الأحوال الشخصية أو رسوم للطعن في الأحكام القضائية

والقرارات والتي تدفع إما بشكل رسم مقطوع أو قد تستوفى بنسبة مئوية من قيمة الدعوى، أو قد يدفع الرسم لتوثيق العقد لدى كاتب العدل أو إثبات شهادة أو تاريخ ولادة وعند ذلك تسمى بالرسوم العدلية، أو كرسوم التنفيذ التي تستوفى من المدين والتي قد تكون نسبة مئوية من قيمة الدين أو بمبلغ مقطوع من قيمة المعاملة .

الرسوم الامتيازية :

وهي الرسوم التي يتحملها الأفراد عند الانتفاع بشكل خاص بخدمات معينة يمتازون بها عن الغير كرسوم منح رخصة حمل السلاح أو رخصة قيادة سيارة أو رسوم الحصول على جواز سفر .

الرسوم الإدارية :

وهي الرسوم المفروضة مقابل تقديم الخدمات الإدارية التي تقدمها بعض الهيئات والمرافق العامة كرسوم البلدية ورسوم الصحة ورسوم البريد والبرق وغيرها ...^(١) .
عموماً إن الرسم يخضع لاعتبارات متعددة تتعلق بعمل المرفق وأهميته وبطبيعة الخدمة التي يقدمها ويؤديها للأفراد، فالقاعدة العامة أن سعر الرسم يجب أن لا يتجاوز تكاليف الخدمة، أي بمعنى آخر يجب أن تتحدد قيمة الرسم عند مستوى تغطية نفقات وتكاليف هذه الخدمة. فلا بد من توازن بين أهمية وطبيعة الخدمة وبين سعر الرسم الذي يسري على الأفراد كافة فيجب أن يخضع الرسم إلى نمط ثابت وعام ومحدد ولا يترك أمر تقديره إلى مشيئة الإدارة وتعسفها، أي يجب أن يصدر الرسم وفقاً لقانون .

وأيضاً قد يتحدد الرسم لتحقيق هدف مالي تسعى إليه الدولة، كما هو الحال في الرسوم التي يرجح فيها كفة النفع الخاص، فتكون قيمة الرسوم في هذه الحالة قيمة تكاليف الخدمة. ويظهر هذا النوع من الرسوم في تقديم بعض الخدمات ذات النفع

(١) للتفصيل أكثر : راجع مؤلفنا في «المالية العامة» ، الكتاب الأول، المصدر السابق، ص ٨٤ - ٨٦ .

الخاص للأفراد، كالرسوم التي تفرض على منح إجازات لممارسة بيع المشروبات الكحولية، وغيرها من الرسوم التي يرجح فيها كفة النفع الخاصة على النفع العام .

وقد يتم تقدير الرسم بناء على رغبة الدولة في تحقيق الصالح العام ورجحانة على كفة النفع الخاص، ويتمثل هذا النوع من الرسوم في الخدمات الضرورية والأساسية التي تقدمها بعض المرافق التي لا تستهدف منها تحقيق إيراد مالي للدولة، وغالباً ما نجد أن الرسم في مثل هذه الحالة لا يمثل إلا قيمة رمزية إذا ما قورن بتكاليف الخدمة الخاصة التي يحصل عليها الفرد، ويظهر هذا النوع من الرسوم في خدمات الصحة والتعليم .

إن تقدير الرسم يتوقف على رغبة الدولة في استخدامه كوسيلة للحصول على إيرادات مالية، كوسيلة لتحقيق أهداف اجتماعية معينة كأن ترغب الدولة بتقليص استخدام خدمة معينة أو الحد منها فترفع من رسومها عن المستفيدين من هذه الخدمات، ويظهر ذلك في رسوم المشروبات الكحولية المضرة بالصحة وغيرها. أما إذا أرادت تقديم خدمات للمواطنين وتحقيق مصلحة عامة فتعمل الدولة إلى فرض رسوم رمزية كما هو الحال في الخدمات الضرورية كاللّعليم وغيرها .

المطلب الثالث

التكليف القانوني للرسم

الأصل أن فرض الرسم يتم بمقتضى قانون توافق عليه السلطة التشريعية وذلك لإضفاء صفة الإلزام والإجبار في الرسم، وبذلك فإن الرسم يتساوى مع الضريبة في العنصر الإلزامي عندما يفرض قواعد قانونية أمرة تجبر الفرد على دفع قيمة الرسم عندما يتقدم بطلبه إلى إحدى الهيئات الحكومية .

وفي حالات معينة قد لا يتطلب إصدار بعض الرسوم وفرضها إصدار قانون، وإنما يكفي أن يصدر قانون يفوض الوزير المختص كوزير المالية أو للإدارة المعنية

صلاحية فرض الرسم. فتكون الإدارة في مثل هذه الحالة أقدر في تقدير قيمة الرسم وتنظيمه، وأعلم في تحديد قيمة الرسم المطلوب مقابل الخدمة الخاصة. وغالباً ما ينظم هذا النوع من الرسوم بلوائح أو قرارات إدارية تفوض الإدارات ذات العلاقة في إصدار الرسم وتخول للقيام بذلك من السلطة التشريعية، وهذا ما يحدث في الرسوم المستعجلة والأنية والتي تتطلب تعديلات بين الحين والآخر دون إشغال السلطة التشريعية. نستخلص من ذلك أن الرسم يمكن أن يصدر بقانون أو بناء على قانون، وإلا فإن فرضه يعتبر باطلاً من الناحية الدستورية .

المطلب الرابع

الفرق بين الثمن العام والرسم، والرسم والضريبة

الفرق بين الثمن العام والرسم :

١ - الرسم إيراد عام سيادي تحصل عليه الدولة من نشاطاتها مقابل تقديم خدمة خاصة مقترنة بالنفع العام. أما الثمن العام فهو إيراد عام (ليس سيادي) شبيه بإيرادات النشاط الخاص، كالإيرادات التجارية والصناعية .

٢ - تتحدد قيمة الرسم بقانون أو بقرار إداري وقيمه ثابتة وواحدة تسري على جميع المستفيدين. أما الثمن العام فتخضع عملية تحديده لمبادئ العرض والطلب في ظل المنافسة الكاملة، وبذلك فإن قيمة الثمن العام متغيرة بحسب قوانين السوق الاقتصادية .

٣ - يظهر عنصر الاختبار في الرسم واضحاً لكونه يفرض بقانون أو بناء على قانون لذلك فهو ينظم بقواعد قانونية أمرة، بينما يفرض الثمن العام بمحض اختيار الطرفين (المشتري والبائع) وذلك حسب الاتفاق أو العقد أو التنافس ... إلخ. وبذلك فإن عنصر الاختيار واضح فيه لعدم استناده على قواعد قانونية أمرة .

الفرق بين الرسم والضريبة :

- ١ - الرسم مقابل خدمة أو منفعة خاصة يستفيد منها دافع الرسم مباشرة. بينما دفع الضريبة لا تكون مقابل منفعة خاصة يستفيد منها المكلف مباشرة .
- ٢ - الأصل أن الرسم يحمل صفة اختيارية وليست اجبارية في الدفع، بينما الضريبة تحمل دائماً وفي جميع الحالات الصفة الإجبارية والإلزامية .

المبحث الثالث

القروض العامة

يعتبر القرض من الموارد المالية غير السيادية لتغطية نفقات الدولة، فهو من الموارد المهمة لموازنة الدولة وسنبحثه في أربعة نقاط، وكما يلي :

أولاً - تعريف القرض وخصائصه :

يعرف القرض بأنه «عقد دين مالي تستدينه الدولة أو إحدى هيئاتها العامة من الجمهور أو المصارف المحلية أو الدولية، مع الالتزام برد قيمته، ودفع فوائد عنه طيلة فترة القرض في التاريخ المحدد، وفقاً لشروط العقد» .

يتبين لنا من هذا التعريف أن للقرض عدة خصائص يمكن تحديدها بما يلي :

١ - القرض مبلغ من المال، قد يكون نقداً أو عيناً .

٢ - القرض يدفع للدولة أو إحدى هيئاتها العامة، أي أحد أشخاص القانون العام من سلطة مركزية أو سلطة لا مركزية كالبلديات والمؤسسات العامة التي لها استقلال مالي وإداري .

٣ - القرض يدفع بصورة اختيارية وليست إجبارية، فالأصل العام أن القرض يتم بين المقرض والمقترض على أساس الإرادة الحرة، وأن على المقرض أن يقوم بأداء قيمة القرض وفوائده إلى المقرض طيلة فترة مدة القرض، والاستثناء هو إصدار القروض الإجبارية عندما تمر الدولة بظروف مالية واقتصادية صعبة .

٤ - القرض يدفع مقابل الوفاء بقيمته، ودفع فوائد عنه خلال فترة أو مدة القرض .

٥ - القرض العام يتم بموجبه عقد، بين المقرض (الفرد أو أحد المؤسسات المالية المحلية أو الخارجية أو دولة أجنبية)، وبين المقرض والتي تكون الدولة أو أحد هيئاتها العامة. وهو من العقود الإدارية التي تكون أحد أطرافها من أشخاص القانون العام، وهذا العقد يحتاج إلى موافقة أو إذن السلطة التشريعية ويترك أمر تنظيمه فنياً للسلطة التنفيذية .

ثانياً - طبيعة القرض^(١) :

إن القرض يحمل طبيعة قانونية وطبيعة إقتصادية :

أ - الطبيعة القانونية للقرض :

قبل كل شيء القرض هو عقد بين طرفين (المقرض والمقرض)، حيث يحق للمقرض قبول القرض أو رفضه، وتتعهد الدولة أو أحد مراقفها (المقرض) برد مبلغ القرض عند حلول ميعاده، كما على المقرض أن يدفع الفوائد السنوية المتفق عليها خلال مدة القرض. وبالمقابل يتعهد المقرض (الجمهور أو المصارف ...) بتقديم مبلغ القرض المكتتب به في الوقت المحدد، وفي حالة عدم التزام أحد الطرفين يصار الرجوع إلى شروط عقد القرض .

إن عقد القرض، هو من العقود الإدارية الذي يكون أحد أطرافه شخص من أشخاص القانون العام، ولكونه يتضمن شروط غير مألوفة في عقود القانون الخاص فهو عقد من عقود القانون العام .

وعليه وبما أن القرض عقد بين طرفين، لهذا فالأصل في القرض أنه اختياري ويتم بإرادة حرة لكلا الطرفين، فيحمل القرض في هذه الحالة الصفة الاختيارية. واستثناءً يمكن أن يكون القرض ذات صفة إجبارية، ففي هذه الحالة يسمى بالقرض الإجباري والذي تلجأ إليه الدولة عندما تمر بظروف مالية واقتصادية صعبة. ولكن قد تقوم الدولة بتحويل القروض الاختيارية إلى قروض إجبارية، وذلك عندما يضعف المركز المالي بها وتضعف ثقة الجمهور بمالية الدولة، أو كحالة فشل الدولة بالحصول على القرض الاختياري عندما تدعو الأفراد لشراء القروض والاكتتاب بها. إلا أن الاقبال عليها يكون ضعيف جداً .

وأيضاً قد تلجأ الدولة إلى القروض الإجبارية عندما ترغب في سحب جزء من الأوراق النقدية أو جزء من دخول الأفراد، وذلك بهدف معالجة ظاهرة التضخم أو بهدف توجيه النفقات الاستهلاكية للأفراد نحوها هو أفضل اقتصادياً كتشجيع

(1) P. M. Gaudement, "Finances Publliguse", Emprunt et Impot Ed. Mont, 1975, P. 10 - 17.

الاستثمار، والإدخار أو التخلص من ظاهرة كثرة السيولة النقدية أو غير ذلك، فتعتمد الدولة إلى إصدار القرض الإجباري للتخلص من الظواهر المالية السلبية .

وتظهر في القرض أيضاً صفة المقابل والتي تتحدد بتسديد وأرجاع قيمة القرض وفوائده السنوية. وهذه الصفة هي من الصفات الأساسية في القرض والتي لا يمكن نكرانها وهي التي تميز القرض عن الضريبة أو الرسم ففي الضريبة أو الرسم غير ملزمة الدولة برد مبالغ هذه الفرائض. إلا أن هناك حالات استثنائية لا يمكن استرجاع قيمة القرض أي فقدان صفة المقابل، كحالة تحويل بعض القروض الإجبارية إلى قروض اختيارية، وكحالة عدم دفع قيمة القرض أو تسديده بأقل من قيمته المتفق عليها وذلك عندما تمر الدولة بأزمات مالية .

ب - الطبيعة الاقتصادية للقرض :

لا ينصح الفكر المالي التقليدي باللجوء إلى القرض إلا في حالة الضرورة القصوى، كحالة معالجة الأزمات الاقتصادية والمالية التي تمر بها الدولة أو بهدف زيادة النشاط الإقتصادي .

ولذلك يرى البعض من كتاب الفكر المالي التقليدي. إذا ما أريد استخدام القرض فيجب أن يكون بحذر شديد وفي أضيق الحدود لما قد يسببه من آثار سيئة على الاقتصاد، ويعتقدون أن دور القرض ليس إلا عبارة عن نقل العبء من ممولي الجيل الحاضر إلى ممولي جيل المستقبل، أي بعبارة أخرى أن القرض أشبه بالضريبة المؤجلة يتحملها جيل المستقبل الذي سيقوم بدفع فوائد القرض وقيمه من حصيلة الضرائب مستقبلاً. فالجيل الحاضر يستفيد من قيمة القروض والتي تشكل موارد جاهزة تنفقها الدولة على هذا الجيل في الوقت الحاضر، وإعفاثهم أيضاً من الضرائب الآتية على أمل أن من سيتحمل عبء هذا القرض مستقبلاً هو الجيل القادم .

فالقرض يعني الجيل الحاضر من عبء النفقات العامة التي تمول عادة بالضرائب، وفي ذات الوقت فإن الجيل الحاضر سيستفيد أيضاً مما تعطيه هذه النفقات من فوائد دون أن يتحمل دفع الضرائب بل أن عبء الضرائب سيقع على الجيل القادم .

ومهما يكن فإن المالية الحديثة استخدمت القرض كمورد تمويلي حقيقي لتحسين مستوى النشاط الإقتصادي للأسباب التالية :

- ١ - القرض وسيلة لتعجيل التنمية الإقتصادية إذا ما أحسن استخدامه .
- ٢ - القرض وسيلة لتوجيه الأموال المعطلة والمكتنزة والبعيدة عن النشاط الإقتصادي.
- ٣ - القرض يشكل اقتطاعاً لجزء من الدخل القومي والقوة الشرائية وتحويلها من دخول المكلفين (الممولين) إلى أصحاب سندات القرض (المقرضين) .
- ٤ - يساعد القرض على امتصاص القوة الشرائية الزائدة لدى الأفراد والضغط على الطلب الكلي ومحاربة التضخم .

٥ - يساهم القرض في القضاء على البطالة ورفع مستوى الدخل لدى الطبقات ذات الدخل المحدود إذا ما أحسن استخدامها^(١) .

ويرى بعض كتّاب المالية الحديثة، أن اللجوء للقرض ضرورة في بعض اقتصاديات الدولة، كحالة توجيه استهلاكات الأفراد وأموالهم المعطلة لمواجهة النفقات الاستثمارية والاستثنائية، ويرون أن اللجوء إلى القرض أفضل من استخدام ضرائب جديدة ذات أسعار مرتفعة أو زيادة الأسعار الضريبية القديمة .

كما يضيفون أن القرض الخارجي يساعد على زيادة الثروة القومية وإدخال رؤوس أموال جديدة، وأنه وسيلة للحصول على العملات الأجنبية وتحويل المشاريع الوطنية الاقتصادية والإجتماعية .

فالقرض حسب رأي الكثير من كتّاب المالية الحديثة أسلوب اقتصادي تمويلي، ولكن يجب عدم المبالغة في اللجوء إليه، لما قد يولده من آثار سيئة اقتصادية أو مالية ضارة إذا ما أسيء استخدامه، بل قد يسمح للدولة المقرضة بالتدخل في شؤون الدولة المقرضة سياسياً واقتصادياً .

(١) للتفصيل أكثر انظر : د. أعاد علي حمود «المالية والتشريع الضريبي»، الكتاب الأول ١٩٨٧، بغداد، ص ٩٠ وما بعدها .

ثالثاً - أنواع القروض العامة :

تتنوع القروض بحسب الجهة المقرضة، وتبعاً للمدة ووفقاً للأساس الذي تستند عليه. ولهذا فهناك قروض داخلية وخارجية، وقروض طويلة وقصيرة، وقروض اختيارية وإجبارية .

أ - القروض الداخلية والقروض الخارجية :

يقصد بالقروض الداخلية تلك التي تحصل عليها الدولة من مواطنيها الطبيعيين والاعتباريين وداخل حدود أراضيها. وتلجأ الدولة إلى هذا النوع من القروض عندما تشعر الدولة بضائقة مالية في اقتصادها الوطني، أو عندما يوجد فائض من المدخرات الوطنية وترى أنه من الواجب توجيهها نحو الاستثمار والإدخار ... فتصدر الدولة مثل هذه القروض لإغراء المقرضين بالمزايا والفوائد المالية وتشجيعهم على الاكتتاب بهذا النوع من القروض .

أما القروض الخارجية، فهي التي تحصل عليها الدولة من مؤسسات أو منظمات مالية أجنبية أو من حكومات ودول لها القدرة في منح الدولة المقرضة مبالغ من المال أو أموال عينية مقابل أن تقوم الدولة المقرضة بسداد قيمة القرض وفوائده ضمن الفترة الزمنية المحددة. وتلجأ الدولة المقرضة لمثل هذا النوع من القروض عندما تعاني من عجز في ميزان المدفوعات أو لدعم نقدها الوطني، أو للحصول على بضائع إنتاجية أو إستهلاكية للاقتصاد المحلي .

إن للقروض الخارجية محاذير متعددة، منها تحميل الاقتصاد الوطني أعباء نقدية وعينية، كما أنها تجعل الدولة المقرضة في حالة تبعية إقتصادية وسياسية للدولة المقرضة ... إلخ .

ب - القروض الطويلة والمتوسطة والقصيرة :

فالقروض الطويلة هي التي تزيد مدتها عن عشر سنوات، والمتوسطة لا تتجاوز مدتها عشر سنوات ولا تقل عن سنة، بينما القصيرة تتراوح مدتها بين الشهر والسنة

كالقروض التي تصدرها الدولة «سندات الخزانة» والتي تكون لمواجهة عجز موسمي في موازنة الدولة وتقوم الخزانة العامة بإصدارها، وتقدمها إلى البنك المركزي .

ج - القروض الاختيارية والقروض الإجبارية :

يقصد بالقروض الاختيارية تلك التي تتم بإدارة الطرفين وبكل حرية لاختيارهما لشروط القرض، ويتم الاكتتاب بدافع ذاتي وبعيد عن الإكراه والإجبار، كالقروض الوطنية في التنمية الاقتصادية المحلية، وكالقروض الخارجية التجارية والاقتصادية بين الدول والمؤسسات والمصارف الدولية الأجنبية .

أما القروض الإجبارية التي تفرضها الدولة على مواطنيها بصورة إجبارية، تظهر عندما تكون الدولة في وضع مالي أو إقتصادي سيء وتمر البلاد بظروف صعبة، أو قد تكون الدولة في حاجة إلى الأموال الأجنبية لتغطية عجزها المالي أو ميزان مدفوعاته، فتلجأ إلى القروض الإجبارية وتستلّف الدولة من البنوك العالمية أو من بعض الدول التي تهدف من وراء إعطاءها القرض تحقيق أهداف سياسية واقتصادية .

رابعاً - تقنية القرض (التنظيم الفني للقرض) :

يمر القرض بعدة إجراءات يتم بموجبها إصداره وتسمى هذه الإجراءات بتقنية القرض أو الآلية وهي :

أ - مرحلة الإكتتاب :

والتي يحدد فيها مقدار أو قيمة القرض، ومعدل الفائدة ومدة القرض والمزايا والمكافآت ... لتشجيع الجمهور على الاكتتاب .

الأصل أن يحدد مبلغ القرض بشكل مسبق، ولكن في بعض الحالات قد لا تعلن الدولة عن مبلغ القرض وذلك خشية من تزعزع ثقة الجمهور بقدرة الدولة المالية. أو قد تعلن الدولة عن تحديد معدل الفائدة الاسمي والحقيقي بهدف تشجيع الجمهور للاكتتاب بمعدل الفائدة الاسمي وهو المعدل المنصوص عليه في سند القرض، أما المعدل الحقيقي فهو الفائدة مقدرة بنسبة رأس المال المدفوع فعلاً .

إن عملية الاكتتاب بالقرض يمكن تحديدها في ثلاث طرق فنية مختلفة :

١ - إما أن تتم عملية الاكتتاب على شكل سندات اسمية يذكر فيها اسم المكتتب ويقيّد اسمه في سجل خاص تدون فيه كافة المعلومات الخاصة والمدرجة بالسند، ولا تنتقل ملكية هذا السند إلا بتغيير المعلومات والبيانات المدرجة في السجل الخاص، وتعطى فائدة السند الاسمي لصاحب السند نفسه أو من يمثله قانوناً .

٢ - أو أن يتم الاكتتاب في القرض على شكل سندات لحاملها، فلا يدرج فيها اسم المكتتب ولا تقيد في سجل خاص، ويعتبر حامل السند هو المالك الحقيقي، فيحق له أن يتسلم فائدتها وقيمتها .

٣ - أو أن يتم الاكتتاب في القرض على شكل سندات مختلطة وهي وسط بين النوعين السابقين، فتكون اسمية بالنسبة للمبلغ المكتتب فيه، وتكون لحاملها بالنسبة إلى تحصيل الفوائد، حيث يلحق بهذا النوع من السندات قسائم خاصة بالفائدة .

ومن شروط الاكتتاب تحديد مكان وزمان بيع السندات، والتي يتم بيعها إما عن طريق المصارف، كأن تتفق الدولة مع مصرف معين لشراء السندات لنفسه ثم يتولى بيعها للجمهور ويتقاضى مقابل ذلك عمولة والتي هي عبارة عن (مقدار الفرق بين السعر الذي دفعه المصرف للدولة ثمن للسند، والسعر الذي باعه الجمهور)، وعملية بيع السندات عن طريق المصارف تتم إما بالمزايدة أو المناقصة .

كما تستطيع الدولة أن تبيع سندات مباشرة في سوق الأوراق المالية دون اللجوء إلى المصارف فتتولى بنفسها بيع السندات في السوق المالية (البورصات) كما تفعل الشركات والأفراد في بيع أسهمهم وسنداتهم .

أو قد تقوم الدولة بطرح سندات القرض على الجمهور مباشرة وذلك بالإعلان عن القرض والاكتتاب مع الراغبين دون وساطة .

جرت العادة عند الاكتتاب في سندات القرض منح بعض المزايا، كإعطاء فائدة سنوية مقابل مبلغ القرض أو إعطاء مزايا مادية ومالية كوضع بعض موارد الدولة تحت تصرف القرض لتسديد قيمته وفوائده، أو منح جوائز عند إجراء عملية السحب السنوي للقرض، أو إعطاء ضمانات شخصية عندما تطلب الدولة المقرضة ضمانات

وكفالات دولية من الدولة المقترضة. أو إعطاء ضمانات نقدية خاصة في القروض الخارجية (كان تتعهد الدولة المقترضة بالتسديد بالنقد الأجنبي أو الذهب). ومن المزايا الأخرى إعفاء سنداتهم وفوائدها من الضرائب أو إصدار السند بأقل من سعر التداول أو بيعه بقيمة تقل عن قيمته الاسمية أو إضافة مبلغ على قيمة السند الاسمي ... إلخ .

ب - مرحلة تنفيذ الالتزام :

والتي يجب فيها على المقترض (الدولة) دفع مبلغ الفائدة السنوية في مواعيدها لحملة السندات. وفي حالة عدم تنفيذ الالتزام فعليها أن تخبر الجمهور بين قبول السعر الجديد للفائدة التي تريد أن تخفضها أو أن تقوم برد مبلغ القرض إذا ما كانت حالة التبديل اختيارية. ولكن تستطيع الدولة في بعض الحالات الاستثنائية أن تجبر المكتتبين على تبديل القرض وسعر الفائدة دون موافقة المقرضين والرجوع إليهم، أي بمعنى آخر نكون أمام إنكار جزئي للدين العام .

وتلجأ الدولة إلى هذه الحالة عندما تقرر بإرادتها المنفردة خفض سعر الفائدة بموجب قانون تصدره بذلك، فيتحول القرض من اختياري إلى إجباري، ويؤثر هذا على السمعة المالية للدولة ويضعف مركزها الاقتصادي، ويحدث ذلك عندما تمر الدولة بظروف اقتصادية ومالية صعبة .

يبقى أمامنا نقطة أخرى لها علاقة بإنقضاء القرض وتخفيف عبئه ويتم هذا بأحد الطرق التالية : إما بتسديد قيمة القرض عند حلول ميعاد الدفع وهي الطريقة الطبيعية لانقضاء القرض والتي تتم، إما بدفع الاقساط السنوية ودفع قيمة القرض، أو عن طريق القرعة التي تجري بين السندات الواجب تسديدها فتسدد قيمة القرض الذي تقع عليه القرعة، أو قد تتم بشراء سندات القرض من الأسواق المالية، أو بإنكار القرض وعدم دفع قيمته وتلجأ الدولة إلى إنكار القرض عند تغيير النظام السياسي في الدولة المقترضة للتخلص من المضايقات والاعباء المالية للقروض الخارجية^(١) .

(١) د. رفعت المحجوب : «الإيرادات العامة»، المصدر السابق، ص ٣٢٥ .

المبحث الرابع الإصدار الجديد

تلجأ الدولة إلى الإصدار الجديد عندما تمر بظروف اقتصادية تتطلب إصدار جديد للنقود، أما بسبب قلة الحصيلة الإيرادية من ضرائب ورسوم وقروض، أو بسبب تغطية نفقات بعض المشروعات، أو التخفيف من بعض الديون أو لأغراض أخرى ... الخ .

يرى أصحاب الفكر المالي التقليدي أن الإلتجاء إلى الإصدار الجديد كوسيلة لتغطية النفقات العامة له آثار سيئة في الاقتصاد القومي وزيادة العبء الإقتصادي والمالي على الدخول والثروات، وإلى انخفاض قيمة النقود وزيادة التضخم ... ومن الآثار السيئة الأخرى قد يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل القومي في غير صالح أصحاب الدخول الثابتة والواطنة، كما يؤدي إلى إثقال العبء المالي والاقتصادي للدائنين، وقد يؤدي إلى آثار ضارة في الدول النامية والمتخلفة لعدم مرونة جهازها الإنتاجي .

بينما يرى بعض أصحاب الفكر المالي الحديث (النظرية الكينزية) بإمكانية الإلتجاء إلى الإصدار الجديد للنقود لتغطية عجز الموازنة ولتحقيق التشغيل الكامل إذا ما كان الجهاز الإنتاجي يستجيب لذلك، وكان على مستوى متقدم كما هو الحال في الدول المتقدمة اقتصادياً. أو بمعنى آخر كلما كان الجهاز الإنتاجي مرناً في الإستجابة وكان هناك نقص في التشغيل فيمكن استخدام وسيلة الإصدار الجديد للنقود .

ولهذا ينصح البعض بضرورة تخصيص كمية الإصدار الجديد لإقامة استثمارات تؤدي إلى التوسع في انتاج بضائع الاستهلاك وبأسرع وقت ممكن وأن تعمل على تصدير جزءاً منه وتشتري بحصيلته ما يلزم لإنشاء استثمارات جديدة .

كما ينصح بعدم استخدام كميات كبيرة من الإصدار وإنما كميات صغيرة ومتباعدة، وإلا أدت إلى آثار مضرّة بالدخل القومي وبدخل الدائنين وغيرهم من أصحاب الدخول الوطنية، مما يترتب على ذلك عبء اقتصادي سيء لا يتلائم مع القدرة

الإقتصادية والمالية لمختلف الفئات الإجتماعية، وإلى إنهيار قيمة النقود والاخلال بالتوازن النقدي .

ومن المعروف أن أي انخفاض في قيمة النقود معناه زيادة العبء الإقتصادي على الدخل والثروات، أي نكون أمام حالة من التضخم الاقتصادي نتيجة الإصدار غير المنظم .

الفصل الثالث

السياسة المالية

والموازنة العامة في الأردن

الفصل الثالث

السياسة المالية والموازنة العامة في الأردن

تمهيد

تتضمن معرفة السياسة المالية دراسة تحليلية للنشاط المالي للدولة ومرافقها، وذلك بكل ما يتعلق بحجم الانفاق العام والإيرادات العامة، لتحقيق أهداف معينة اقتصادية وإجتماعية ... فالسياسة المالية يمكن أن تساهم في دفع عجلة التنمية وإشاعة الاستقرار الاقتصادي للبلد. كما يمكن أن تساهم في تحقيق العدالة الإجتماعية والإقلال قدر الإمكان من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات .

وهكذا فإن جل اهتمام السياسة المالية هو اقتصادي وإجتماعي ومالي، وتعمل مع زميلاتها من فروع السياسة الاقتصادية الأخرى كالسياسة النقدية والمصرفية وسياسة الأجور والأسعار ... فجميعهم يهدفون إلى ما هو أفضل للنظام الاقتصادي والإجتماعي للدولة .

ولما كانت الموازنة العامة لها أهميتها باعتبارها مرآة عاكسة للسياسة المالية للدولة ... فسنحاول في هذا الفصل دراسة الخطوط العامة للسياسة المالية في المبحث الأول، ودراسة تحليل الموازنة العامة نظرياً وتطبيقياً في الأردن في المبحث الثاني .

المبحث الأول

مفهوم السياسة المالية

سنتناول في هذا المبحث دراسة لأبعاد السياسة المالية وأهدافها بشكل موجز في المطلب الأول، وسندرس أضواء على السياسة المالية في المملكة الأردنية الهاشمية في المطلب الثاني .

المطلب الأول

أبعاد السياسة المالية

يقصد بالسياسة المالية ما تنتهجه الدولة لتخطيط نفقاتها وإيراداتها بهدف الوصول إلى استقرار اقتصادي واجتماعي قدر المستطاع. إذن تهتم السياسة المالية بالنشاط المالي للإقتصاد العام. فالسياسة المالية هي «دراسة تحليلية للنشاط المالي للقطاع العام بكافة مرافقه ولذلك فهي تتضمن تكييفاً كمياً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة، وتكييفاً نوعياً لأوجه هذا الإنفاق، ومصادر هذه الإيرادات، بغية تحقيق أهداف معينة. كالنهوض بالاقتصاد القومي ودفع عجلة التنمية، وإشاعة الاستقرار في الاقتصاد الوطني وتحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع، وتقليص التفاوت بين الدخول الواطئة والدخول العالية .

وهكذا يتبين أن أهداف السياسة المالية متعددة، ويمكن أن تلعب الموازنة العامة دوراً مهماً في الوصول لهذه الأهداف، ومن هذه الأهداف :

- ١ - العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والعمالة الكاملة .
- ٢ - العمل على التخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية والمالية التي تطرأ على مستوى النشاط الإقتصادي .
- ٣ - تهيئة البيئة المواتية لازدهار الاستثمار الخاص ونموه لدى الأفراد وسد الثغرات الانكماشية والتضخمية التي تطرأ على مستوى الدخل وحجم الاستثمار الخاص .

٤ - توزيع وإعادة توزيع الدخل والثروات عن طريق أدوات السياسة المالية المتمثلة (بالسياسة الانفاقية والسياسة الايرادية) .

٥ - تساهم السياسة المالية في تأثيرها بالدورة الاقتصادية عن طريق تكييف نفقاتها وإيراداتها وفق الوضع الاقتصادي القائم ... إلخ .

نستخلص من هذه النظرة السريعة والموجزة، على أن السياسة المالية أداة مهمة من الأدوات الاقتصادية، والتي تعتبر جزءاً أو أحد فروع السياسة الاقتصادية، وأن السياسة المالية من أدواتها الرئيسية هي السياسة الضريبية والسياسة الايرادية .

فالساسة الضريبية (١)، والتي هي أحد مكونات السياسة المالية، تلعب دوراً مهماً وأساسياً في التأثير على كافة فروع الاقتصاد، وهذا ما يفسر صعوبة فصل الضريبة عن النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، حيث تشكل بهما وحدة متكاملة يصعب فصلهما عن الآخر .

فكما نعلم أن للضريبة أبعاد متعددة وبقدر تعلق الامر بأبعادها الاقتصادية والمالية، والتي هي محور دراستنا في هذا الموجز، فإن أهداف الضريبة تتجسد في كونها أداة مهمة وفعالة في الاقتصاد، وفي المحافظة على النمو الاقتصادي ومحاربة التقلبات الاقتصادية، والعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي، إضافة إلى وظيفتها التقليدية في تمويل موازنة الدولة .

وهناك مجموعة أهداف أخرى تقوم بها السياسة الضريبية في الدول النامية والمتخلفة، من ضبط الاستهلاك، وتعبئة الموارد، وتوجيه المدخرات، وإعادة توزيع الدخل ... إلخ (٢) .

وبهذا تعتبر السياسة الضريبية، والتي هي أهم أجزاء السياسة المالية، مجموعة

(١) للتفصيل أكثر انظر : د. حكمت الحارس : «السياسة الضريبية» رسالة دكتوراة، القاهرة ١٩٧٤، ص ٨٢ و٨٥. وانظر أيضاً د. أمين عبد الفتاح سلام : «السياسة الضريبية في الدول المتخلفة» مطبعة النهضة ١٩٧٠ .

(٢) للتفصيل أكثر انظر مؤلفنا : «المالية والتشريع المالي»، الكتاب الثاني، ص ١٣٦ وما بعدها

إجراءات تتخذها السلطة العامة لإدارة شؤون المجتمع في ظروف وأوضاع اقتصادية ومالية وذلك من خلال القوانين والأنظمة المالية والضريبية .

أما السياسة الإنفاقية، فهي الأخرى من أهم أجزاء السياسة المالية والتي تلعب دوراً مهماً في القطاعات الإقتصادية والاجتماعية. وأي توسع أو تقليص في الانفاق تنعكس آثاره في مفردات الاقتصاد، فقد يولد آثاراً غير مرغوب فيها والعكس قد يكون صحيح، وهذا يعني لا بد وأن يكون لحجم الإنفاق ونوعه آثاره في الاقتصاد وفي معالجة الظواهر الإقتصادية .

إن أدوات السياسة المالية (السياسة الضريبية والسياسة الانفاقية) والتي تعتبر من مكونات الموازنة العامة تؤثر في الاقتصاد، وفي إحداث التغيير الضروري للبنيان الاقتصادي والإجتماعي في الدولة. فالسياسة المالية هي من أدوات الموازنة، وكيفية تنظيم هذه الأدوات فنياً بشكل يتماشى والأوضاع الاقتصادية المالية والإجتماعية .

وإن اختيار عناصر السياسة المالية غالباً ما يتأثر بالقرار السياسي لنظام الحكم. حيث أن اختيار هذه القوانين الضريبية أو تلك الاتفاقية وغيرها من القوانين المالية، وتبني تلك الموازنة دون غيرها ... كلها عناصر مهمة في تكوين السياسة المالية^(١) .

أولاً - أبعاد السياسة المالية ودورها في الدول الرأسمالية المتقدمة اقتصادياً :

تهدف السياسة المالية في الدول المتقدمة إقتصادياً إلى العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسماح لميزانية الدولة بالتكيف تبعاً للدورة الاقتصادية، فمثلاً عندما يكون الاقتصاد في حالة كساد، أي عندما يكون الانفاق الكلي على الناتج القومي أقل مما هو ضروري للاحتفاظ بمستوى العمالة الكاملة، يصبح لازماً على الدولة أن تكيف مستوى إنفاقها وما تجبیه من ضرائب وإيرادات أخرى لكي تخفف من حالة الكساد وتقلص هذه الظاهرة .

(١) انظر للتفصيل أكثر : رسالة الماجستير التي أشرفنا عليها للدكتورة هناء عبد العال الصبكان «السياسة المالية في العراق» .

وبذلك فعلى الدولة أن تستخدم السياسة المالية بهدف زيادة مستوى الطلب ورفع الانفاق الكلي للدولة حتى يتساوى مع قيمة الإنتاج. وأن تحقيق ذلك يتم إما بزيادة مشتريات الحكومة من البضائع والخدمات، وهذا يعني زيادة الانفاق الحكومي، أو يجب على الدولة أن تخفف من وطأة الضرائب، وتزيد من القروض والإعانات والاعفاءات الضريبية، كأسلوب يهدف منه رفع الطاقة الإنتاجية وخاصة عندما تكون أمام حالة الكساد .

وأيضاً للسياسة المالية في الدول المتقدمة أهداف أخرى، منها العمل على التخفيف من حدة التقلبات، وتهيئة البيئة المواتية لازدهار الاستثمار الخاص ونموه ... إلخ .

ثانياً - أبعاد السياسة المالية في الدول النامية والمتخلفة .

إن ما تهدف إليه السياسة المالية في هذه الدول هو القيام بدور فعال في اتجاهين رئيسين، أولهما، العمل على رفع معدل رأس المال اللازم لإنجاز برامج التنمية وزيادة تكوين رأس المال مما يؤدي لزيادة الناتج القومي، وذلك من خلال الاستخدام الأمثل للضرائب، واختيار ما هو مناسب من هذه الضرائب بقصد دفع القطاع إلى زيادة استثماريته من جهة، وإضعاف الميل للاستهلاك من جهة أخرى .

وثانيهما، اتباع سياسة إنفاقية وضريبية بقصد التغلب على الأزمات التخمية التي تعاني منها اقتصاديات هذه الدول، وذلك باتباع سياسة إنفاقية تؤثر في صالح الاستثمارات الخاصة .

لذلك لابد من خلق جهاز إنتاجي 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 التغيير الضروري

المطلب الثاني

اضواء على السياسة المالية في الاقتصاد الأردني

يجدر بنا قبل كل شيء، أن نشير بإيجاز لأهم التطورات التي مر بها الاقتصاد الأردني والتي أثرت في اتجاهات السياسة المالية في الأردن .

تمكن الاقتصاد الأردني في بداية الستينات من الاقتراب لنقطة الانطلاق التنموي، إلا أن أحداث ١٩٦٧م وغيرها قد اربكت المسيرة التنموية. وفي منتصف السبعينات، حقق الاقتصاد الأردني نمو اقتصادي سنوي بنسبة لا تتجاوز ١٢٪، وتوسع هذا النمو في الثمانينيات، نتيجة عدة عوامل منها توسع الصادرات الأردنية، وزيادة الاستثمارات في إنشاء الطرق وزيادة الخدمات في عدة مرافق ... كل هذه العوامل التي ساعدت على النمو الاقتصادي، كان يوجد في ذات الوقت ركود عالمي قد خيم على منطقة الشرق الأوسط والخليج، مما انعكست بعض السلبية على معدلات النمو الاقتصادي .

وبالرغم من هذا الركود وبعض الخمول فقد حصل بعض النمو التدريجي في الاقتصاد، والذي شمل أيضاً قطاع الخدمات الذي أصبح يساهم بحوالي ثلثي الدخل المحلي، والذي يتضمن خدمات التعليم والصحة والماء والكهرباء وغيرها من الخدمات الأساسية، وأيضاً شمل قطاع الطرق وبعض المرافق الأخرى .

وبالرغم من اعتماد الاقتصاد الأردني على المساعدات المالية الخارجية والاقتراض الأجنبي والداخلي لتغطية نفقات الدولة، يلاحظ أن هنالك نمو وتوسع متزايد في الانفاق الحكومي، كما يلاحظ أيضاً تصاعد في حجم الاستيراد من بضائع وخدمات أدت إلى زيادة في حصيللة الضريبة الجمركية .

لقد ارتفعت الإيرادات العامة من (٣٩٨) مليون دينار عام ١٩٧٩، إلى (٨٨٣) مليون عام ١٩٨٩، أي أكثر من الضعف. وارتفعت الإيرادات المحلية من (١٨٧) مليون دينار عام ١٩٧٩، إلى (٥٨٩) مليون دينار عام ١٩٨٩، أي بما يعادل ثلاثة أضعاف. فهذا الارتفاع في الإيرادات قد ساعد على انخفاض أهمية المساعدات الخارجية .

أما على صعيد النفقات العامة، فقد ازدادات هي الأخرى من (٤٩٢) مليون دينار عام ١٩٧٩، لتصل إلى أكثر من (مليار) دينار عام ١٩٨٩ .

وقد جاء في برنامج التصحيح الاقتصادي للفترة من ١٩٨٨ - ١٩٩٦ العمل على تخفيض نسبة الاستهلاك المحلي بهدف إنشاء زيادة في المدخرات المحلية وفي الاستثمار وفي نسبة الناتج المحلي والناتج الإجمالي ليصل الى زيادة ٤٪ عام ١٩٩٤ .

وإلى جانب ذلك فقد زادت نسبة الإيرادات المحلية للخزينة مع زيادة الصادرات الوطنية وتخفيض العجز في ميزان المدفوعات وفي الموازنة العامة .

فقد تبنت السياسة المالية في الموازنة العامة سياسة واقعية في تقدير الإيرادات والنفقات تتماشى والاعتماد على الإيرادات الذاتية وتنميتها والتقليل من الدعم الخارجي مع ترشيد الإنفاق ... كل هذا يصب في هدف زيادة النمو الإجتماعي والاقتصادي .

من هذا العرض الموجز، يبدو أن السياسة المالية قد استخدمت أدواتها الإيرادية والانفاقية من خلال الموازنة العامة للدولة لتحقيق أهداف معينة كان في طليعتها النهوض بالاقتصاد الأردني ودفع عجلة التنمية وإشاعة الإستقرار في ربوع الاقتصاد الأردني .

وقد عملت السياسة المالية أيضاً على تحقيق العدالة الإجتماعية في جانب توزيع الدخول والثروات من خلال السياسة الضريبية والسياسة الانفاقية. كما عملت على تمويل بعض برامج التنمية وتهيئة البيئة للاستثمار الخاص ونموه والتخفيف من حدة التقلبات ورفع الدخل الحقيقي لمتوسط نصيب الفرد .

والواقع أن السياسة المالية الأردنية قد عملت وسعت لتحقيق هذه الأهداف مع زميلاتها من فروع السياسة الإقتصادية الأخرى كالسياسة النقدية والمصرفية وسياسة ميزان المدفوعات وسياسة الأجور والأسعار ... كما كان للموازنة العامة للدولة دور كبير وفعال باعتبارها مرآة السياسة المالية، وفي التنسيق مع بقية السياسات الاقتصادية في المجتمع .

المبحث الثاني

الموازنة العامة للدولة

تمثل الموازنة العامة للدولة الوثيقة الأساسية لمالية الدولة، حيث تعكس الوجه السياسي والاقتصادي والمالي للدولة، فهي خطة الدولة ونشاطاتها عن سنة مالية قادمة .

إن معرفة الموازنة العامة للدولة - يتطلب منا دراسة نشاط الدولة الإنفاقي ومعرفة حجم إيراداتها، وبهذا فهي المرآة التي من خلالها نتطلع على حقيقة النظام المالي والسياسي والإجتماعي والإداري لتلك الدولة .

وستحاول على امتداد الصفحات القادمة شرح مفهوم الموازنة، وكيفية اعدادها، وإقرارها، وتنفيذها، ومراقبتها .

المطلب الأول

مفهوم الموازنة العامة

تحتوي الموازنة العامة للدولة على نفقات وإيرادات عامة، ولا بد من تنظيمها وتخطيطها وفق خطة تسمى «بالموازنة العامة للدولة» .

ولهذا تعرّف الموازنة العامة بأنها «برنامج مالي لسنة مالية قادمة، تستطيع من خلاله الدولة القيام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية» .

وهكذا فالموازنة العامة باعتبارها عمل إداري تشريعي، تحتوي على تقديرات لنفقات وإيرادات لسنة مالية مقبلة بقصد تحقيق أهداف معينة ومحدودة .

ويتبين لنا من هذا التعريف ما يلي :

١ - أن الموازنة عمل تقوم به السلطة التنفيذية (وزارة المالية) أي السلطة الإدارية والذي يحتوي على تقديرات لإيرادات ونفقات الدولة .

٢ - الموازنة العامة تعتمد وتقر من قبل السلطة التشريعية (مجلس الأمة وجلالة الملك)، وبذلك تصبح قانون يسمى «بقانون الموازنة» .

٣ - الموازنة العامة وثيقة مالية لإيرادات ونفقات الدولة عن سنة مالية قادمة .

٤ - الموازنة العامة تهدف إلى تحقيق أهداف الدولة والمجتمع معاً .

لابد من دراسة ومعرفة مفهومها المالي والسياسي والقانوني والاقتصادي^(١) .

أولاً - المفهوم المالي للموازنة العامة^(٢) :

إن الوجه المالي للموازنة العامة لا يقتصر على توقع التنبؤ لإيرادات ونفقات الدولة عن سنة مالية قادمة. وإنما أصبح للموازنة دور وأهمية من خلالها يمكن معرفة مستوى الوضع المالي للدولة. فالموازنة هي المرآة العاكسة لاتجاهات الدولة ونشاطها في مجال الإدارة والاقتصاد والمجتمع، ولمعرفة كيفية إدارة حركة المال الذي ينتظر تحقيقه من قبل السلطة التنفيذية، وهي أيضاً بوصلة الوضع المالي للدولة، ولهذا لا بد من اتخاذ الحيطة والحذر والدقة عند التقدير والتخمين لنفقات وإيرادات الدولة التي قد تتحقق أو لا تتحقق^(٣) .

ولذلك يجب أن تكون وثيقة الموازنة فيها من التقدير ما يكون أقرب للتوقع، وألا تكون الدولة أمام مشكلة عندما تجد تخميناتها بعيدة جداً عن التوقعات. ومما يسبب ذلك أشكال في حالتها النقصان أو الزيادة، وبالتالي يتولد عنها صعوبات إدارية وفنية وحتى سياسية أمام السلطة التشريعية. حيث أن عدم دقة واضعي الميزانية وتهاونهم وقلة خبرتهم تعكس مسؤولية السلطة التنفيذية وضعف الحكومة ويجعلها في وضع مساءلة أمام السلطات الأخرى وإزاء الأحزاب السياسية في البلد .

لهذه الاعتبارات السياسية والإدارية والفنية والاقتصادية لابد من توخي الدقة

(1) J. Gathelinecaus, "Finances Publiguse", C.G.D.L, 1971, P. 145 - 153.

(2) J. Abuy-et-Robert-D-A, "Adroit Finances-Dorit Fiscal", Escry, 1974, p. 8 - 10.

M. G. Audement, "Prices, Finances Publiques", 1969, p. 229.

(3) L. Philip, "Finances Publiques", P.U.F, p. 20.

والحذر في إعدادها لأهميتها كبرنامج مالي يتعلق بكل دوائر الدول وقطاعاتها المركزية واللامركزية .

ثانياً - المعنى السياسي للموازنة العامة :

للموازنة معنى ومقاصد وأثار سياسية يمكن حصرها بما يلي :

١ - تعتبر الموازنة وسيلة برلمانية تستخدمها السلطة التشريعية لنقد واختيار عمل السلطة التنفيذية (الحكومة) ^(١) .

الأصل أن السلطة التنفيذية تقوم بتقديم برنامج عملها في الوثيقة المالية (الميزانية) والتي تحتوي على إيرادات ونفقات الحكومة لسنة مالية قادمة، وإن هذا العمل لكي ينفذ، لابد من المصادقة عليه، وإقراره من قبل السلطة التشريعية، ليصدر قانون يرفق مع الوثيقة المالية يسمى قانون الموازنة. فقبل إقرار الموازنة يناقش البرلمان هذا البرنامج المالي للدولة وينظر فيما إذا كان متماشياً مع متطلبات المجتمع أم لا. فإذا كان البرنامج المالي فيه مبالغة في التخمينات الاتفاقية والايادية قياساً إلى الاعتمادات والتخصيصات، فيمكن للسلطة التشريعية عندئذ أن تعدل أو تلغي ما تراه غير ضروري ولا يتماشى مع أهداف المجتمع، وذلك بحضور أعضاء السلطة التنفيذية (الوزراء) أثناء عرض البرنامج المالي على السلطة التشريعية ومناقشته .

يترتب على هذه المناقشة أما التعديل أو الإلغاء في محتويات الموازنة، وبذلك تعتبر المناقشة نوع من الاختبار والنقد من جهة، كما تعتبر هذه المناقشة نوع من الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وما ستقوم به خلال السنة القادمة من جهة أخرى .

٢ - تعتبر الموازنة وسيلة ضغط تستخدمها السلطة التشريعية لحمل الحكومة باتباع برنامج سياسي ومالي معين وصولاً لتحقيق بعض الأهداف .

تمتلك السلطة التشريعية الحق في تعديل بعض الاعتمادات أو زيادة أو نقصان التخصيصات إن هذا الحق الذي تتمتع به السلطة التشريعية من أثار سياسية وإحراج للحكومة أمام الشعب، فإذا ما رفضت الحكومة إجراء التعديل قد يؤدي ذلك إلى تعطل

(1) M. Duverger, op. cit., p. 213.

عملها الإداري وشل نشاطها المالي حيث لا يمكن للإدارة أن تقوم بالصرف ما دام أنها تحتاج إلى نفقات لتسيير عجلتها الإدارية .

وتستطيع السلطة التشريعية الذهاب أبعد من ذلك، ويحدث هذا عندما ترفض الموازنة من قبل السلطة التشريعية، فنكون أمام عرقلة كاملة لنشاط الدولة بكافة مرافقها. وقد يصل أحياناً إلى إيقافها عن العمل، وهذا الوضع قد يولد آثار سياسية تصل أحياناً إلى عزل أو استقالة الوزارة، واستبدالها بوزارة أخرى أو يؤدي على الأقل إلى إثارة المتاعب والمشاكل والاضطرابات السياسية وعدم التوازن في أعمال المرافق العامة ونشاطاتها^(١).

وتظهر بالإضافة إلى الآثار السياسية التي تنجم عن عملية رفض الموازنة أو التأخير في إقرارها، يلاحظ ظهور آثار قانونية تختلف بحسب التكييف القانوني للموازنة لكل دولة .

تبرز الآثار القانونية في حالة تأخير إقرار الميزانية أو رفضها بحسب فيما إذا كانت الدولة تأخذ بسنوية الضريبة والنفقة، ففي هذه الحالة يصبح من الضروري أن تحصل السلطة التنفيذية على إقرار الموازنة من السلطة التشريعية، وإلا أدى عدم الإقرار إلى تعطيل جباية الإيرادات والنفقات وعدم السماح بذلك بسبب أن تحصيل دين الضريبة من ذمة المكلف يعتمد ليس فقط على القانون الضريبي الساري، بل لابد من إصدار قانون الموازنة سنوياً ليعطى الأذن والسماح للسلطة التنفيذية (وزارة المالية) بجباية حصيلة إيراداتها. ولهذا فالدولة التي تأخذ بسنوية الضريبة، لا يكفي الاعتماد على القانون الضريبي لوحده في جباية دين الضريبة مالم يصدر قانون الموازنة الذي يحمل معه الإذن أو السماح بجباية الإيراد الضريبي للسنة القادمة .

ويقال ذات الشيء عن النفقة، وإن كان الأثر القانوني لها أقل من الأثر القانوني للضريبة، فلا يستطيع الموظف الحكومي القيام بالصرف مالم يؤذن له أو يسمح له

(١) انظر في ذات الاتجاه د. إبراهيم عبد الكريم الغازي، «التشريع المالي في الميزانية العامة للدولة» بغداد ١٩٧٠، ص ٩٩ .

بذلك عن طريق قانون الموازنة (١). وإن كان هناك قواعد قانونية تنظم عملية الصرف والانفاق .

٣ - تعتبر الموازنة وسيلة يستفاد منها لاعتماد وإقرار تشريعات أخرى .

غالباً ما تحاول السلطة التشريعية استغلال فرصة اقرار الميزانية والاستفادة منها بتمرير بعض القوانين حيث ان المصادقة على مثل هذه القوانين يحتاج لإجراءات تشريعية طويلة وحضور مستمر من الوزراء. ولذلك تبغى السلطة التشريعية إحراج السلطة التنفيذية على قبول التشريعات التي قد يخشى عدم الموافقة عليها فيما لو نظر إليها على حده، فتقوم باستغلال هذه الفرصة كوسيلة للضغط على الحكومة .

ثالثاً - الوجه الاقتصادي للموازنة العامة :

تعكس الموازنة العامة في دول كثيرة الحياة الاقتصادية والاجتماعية في مجتمعات هذه الدول، فهي أداة تساعد في إدارة وتوجيه الاقتصاد القومي، حيث لم تعد الموازنة أرقاماً وكميات كما كانت في المفهوم التقليدي، بل لها آثارها في كل من حجم الإنتاج القومي وفي مستوى النشاط الاقتصادي بكافة فروع وقطاعاته .

فالموازنة العامة تؤثر وتتأثر بهذه القطاعات الاقتصادية، فغالباً ما تستخدم الدولة الموازنة العامة ومحتوياتها (النفقات والايادات) لإشباع الحاجات العامة التي يهدف الاقتصاد إلى تحقيقها .

فالعلاقة وثيقة بين النشاط المالي للدولة (الموازنة) والأوضاع الاقتصادية بكل ظواهرها من تضخم وإنكماش وانتعاش ... بحيث يصبح من المتعذر فصل الموازنة العامة عن الخطة الاقتصادية، وخاصة بعد أن أصبحت الموازنة أداة مهمة من أدوات تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية الشاملة للبلد .

(1) M. Duverger, op. cet, p. 213.

رابعاً - الوجه القانوني للموازنة العامة^(١) :

طرح الفقه المالي ثلاثة آراء بخصوص تحديد الوجه القانون للموازنة العامة. يرى أصحاب الاتجاه الأول، أن الموازنة هي قانون «شكلاً وموضوعاً». بينما أكد الرأي الثاني على أنها عبارة عن «عمل إداري من الناحية الموضوعية»، بينما يذهب الرأي الثالث على أن الموازنة «قانون شكلاً وعمل إداري موضوعاً» .

أمام هذه الآراء الثلاثة يبقى التكييف القانون للموازنة في كل دولة تبعاً لاعتبارات تتماشى ودستور البلد ونظامه السياسي والمالي والاقتصادي، ولذلك سنحاول على امتداد الصفحات القادمة شرح هذه الآراء بشكل موجز ومركز .

١ - الموازنة قانون شكلاً وموضوعاً^(٢) :

أكد أصحاب هذا الرأي على أن الموازنة قانون من الناحية الشكلية والموضوعية، مستنديين في ذلك على عدة حجج أهمها : أن مجرد عرض الميزانية على السلطة التشريعية كافٍ لأن ينقلها من مجرد وثيقة تقديرية تخمينية لنفقات وإيرادات الدولة إلى حالة قانونية جديدة، لتصبح قانون عند التصديق عليها من قبل مجلس النواب^(٣)

كما يضيفون حجة أخرى إلى رأيهم، هو أن الموازنة تمر بنفس الإجراءات التي تمر بها بنفس الإجراءات التي تمر بها التشريعات الأخرى كما وتخضع للقيود الواردة في الدستور، وهي بذلك تخضع وتمر بنفس مراحل القانون العادي عند التصديق. ويدعمون حجتهم بأن مرور الموازنة بمراحل القانون العادي وارتباطها بالسلطة التشريعية، يجعل منها محصنة حيث لا يجوز إجراء تعديل أو إلغاء أو مناقلة في

(١) راجع مؤلفنا : «موجز في المالية العامة والتشريع المالي»، الكتاب الأول ١٩٨٦، ص ١٠٥. وراجع أيضاً البحث الذي نشرناه في مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد (٧)، السنة الثالثة، ١٩٨٧. تحت عنوان : «التكييف القانوني للميزانية بين الفقه والتشريع - دراسة مقارنة» للدكتور أعاي علي حمود .

(٢) للدكتور أماد علي حمود «التكييف القانوني للميزانية بين الفقه والتشريع - دراسة مقارنة»، مجلة الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، العدد (١)، السنة الثالثة ١٩٨٧ .

(٣) أول من طرح فكرة أن الموازنة قانون هو العميد (كاريه دي مالير)، ثم تبعه الأستاذ (هانيل)، وبعده (فيتا كلينو) . نقلاً عما أشار إليه د. محمد عبدالله العربي في : «ميزانية الدولة»، بغداد ١٩٥٤، ص ١٥ .

محتوياتها إلا بعد موافقة السلطة التشريعية^(١) .

ويؤكد البعض الآخر من الكتاب حجج إضافية إلى هذا الرأي حيث أن الموازنة بمجرد التصديق عليها تمنح وتعطي القدرة القانونية للموظف العمومي بأن يمارس اختصاصاته في جباية الإيراد والقيام بالإنفاق، وهذا ما يحصل كل سنة عند أول صدور الميزانية لكل دولة. حيث لا يمكن القيام بجباية الإيراد إلا عند صدور الموازنة العامة .

ب - الموازنة عمل قانوني وإداري :

بموجب هذا الرأي، يفرق العميد (ديكي) بين موازنة الإيرادات العامة وموازنة النفقات العامة، فيعتبر الأولى (الضرائب والرسوم ...) عمل قانوني، والثانية موازنة النفقات العامة (الديون) عمل إداري بحث، أما بخصوص ما تبقى من الإيرادات كإيرادات الدين العام والخاص وغيرها فيدخلها تحت باب العمل الإداري .

وحجتهم في ذلك، أن الإيرادات الضريبية (السيادية) لا يمكن جبايتها ما لم تصدر موافقة السلطة التشريعية بالجباية والتي تجسد في قانون الموازنة السنوي، حيث أن الضرائب تحتاج في جبايتها إلى موافقة سنوية من البرلمان لكونها إيرادات سنوية تستند إلى قاعدة أو مبدأ «سنوية الضريبة»، فموافقة البرلمان هي عبارة عن أمر للبدء في جباية الإيرادات، ولا يستطيع الموظف الضريبي القيام بها ما لم يمنحه البرلمان الإذن أو الرخصة لكي يقوم بتحصيل الضرائب^(٢) .

أما الإيرادات الأخرى غير السيادية (إيرادات ممتلكات الدولة العامة والخاصة) فهي عمل تخميني لحسابات ستحصل عليها الدولة لاحقاً، أي أنها عمل إداري. والنفقات العامة بحسب رأيهم هي تقديرات لديون نشأت في ذمة الدولة وستنشأ مستقبلاً ولا بد من الوفاء بها، وهذه الرخصة من البرلمان تعطى للموظف المالي السماح

(١) من التشريعات المالية «الميزانيات» التي تسمح بالنقل أو الإلغاء في محتويات الميزانية التشريعية المالي الفرنسي والعراقي ... انظر : د. أعاد علي حمود - «موجز المالية»، المصدر السابق، ص ١٠٦ .

(2) J. Luferrriere, et, Walime, "Traite Elementaire De Science et du Legislation-Financieren". L-D-D-S, p. 15 - 21.

للقيام بتنفيذها، ويشترط أن لا يتجاوز الاتفاق ما هو مخصص صرفه، وفي حالة العكس لابد من صدور قانون مالي آخر يسمح بذلك^(١).

ثالثاً - الموازنة عمل إداري من الوجهة الموضوعية :

أكد جينز Jez على أن الموازنة ليست قانون من الوجهة الموضوعية بل أنها عمل إداري بحث لأن ما تحتويه هذه الميزانية من مفردات (نفقات وإيرادات) ليس إلا عبارة عن تخمينات وتقديرات لسنة قادمة ولكن لأهمية وخصوصية هذه المفردات لابد من عرضها على البرلمان، وأن موافقة البرلمان في هذه الحالة ليس إلا عملاً إدارياً شرطياً، لابد من هذا الشرط، وهو عرضها على البرلمان لكي يستطيع الموظف الضريبي من ممارسة اختصاصه في جباية الضرائب وأن موافقة البرلمان إذن ضرورية ولازمة ليعتبر هذا الموظف القيام بتحصيل الإيرادات .

ويقال الشيء ذاته بالنسبة للإيرادات غير الضريبية والنفقات العامة، فهي الأخرى عبارة عن عمل إداري قد يتحقق أو لا يتحقق، جبايتها أو إنفاقها وأن موافقة البرلمان لازمة وضرورية لتعطي للموظف صلاحية بممارسة عمله .

فضلاً عن أن مفردات الموازنة لا تحتوي على قواعد عامة مجردة كما هو الحال بالنسبة لمفردات القوانين العادية. وإنما تعرض الموازنة بمفرداتها التقديرية لأهميتها ولكونها تتعلق بمالية الدولة وسياستها، وما لهذا من خطورة على مالية الدولة بحيث يصبح من الضروري أن تعرض على البرلمان .

وعليه يؤكد أصحاب هذا الرأي على أن الإيرادات والنفقات تستمد سندها القانوني ليس من موافقة السلطة التشريعية السنوية، بل من قوانينها الخاصة (كقانون ضريبة الدخل، وقانون الجمارك، وقانون الرسوم ... الخ)^(٢). وإن أمر عرضها على البرلمان متأني من أهمية محتوياتها ليس أكثر من ذلك .

(1) L. Philip, op. cit, p. 25. Aby et Robert Ducous "Droit Public et Droit Financier ...", Tom 11 Edition Sirey, 1974.

وانظر للتفصيل أكثر د. أعاد علي حمود : «موجز المالية»، الكتاب الأول، المصدر السابق، ص ١١١ .
(2) H. Luatun Purger, "Budget et Trosioir", Paris, Igso, p. 20.

المطلب الثاني

إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة الموازنة

يرتبط إعداد وتحضير الموازنة بالمركز المالي للدولة. ولا تقل أهمية إقرار الموازنة عن أهمية إعدادها، إلا أن المصادقة عليها ومناقشتها تتم عن طريق السلطة التشريعية. وبعد اتمام إقرارها لابد من تنفيذها إلى حيز التطبيق وتسمى مرحلة تنفيذ الموازنة. وبما أن تنفيذها يتعلق بالمجتمع وبمالية ويحتاج إلى عدة أجهزة رسمية ، وأن البرلمان قد أقرها فلا بد من مراقبة إيرادات ونفقات الدولة لأهميتها ولكونها تتعلق بالسياسة العامة للدولة .

هذا ما سنحاول شرحه في الصفحات القادمة في أربعة محاور .

أولاً - إعداد وتحضير الموازنة :

تعتبر مرحلة إعداد وتحضير الموازنة من المراحل المهمة التي تمر بها الموازنة العامة وذلك لما تتضمنه من مستويات (نفقات وإيرادات) ومن مصالح تتعلق بالدولة ووظائفها وبالمجتمع بكافة قطاعاته .

وبهذا فإن عملية إعدادها تخضع لاعتبارات، ومبادئ فنية، وإدارية، تقع مسؤولية احترامها وتحقيقها على السلطة التنفيذية، فهي المسؤولة عن العجلة الإدارية للدولة والمسؤولة عن تنفيذ برامج الدولة وسياساتها المالية والاقتصادية .

إن عملية إعداد الموازنة من أهم أعمال السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية التي تحضر مشروع الموازنة، فهي أعرف وأعلم من غيرها بحاجات الدولة ومرافقها، وهي أكثر خبرة ودراية وإلمام بالواقع المالي للدولة. بالإضافة إلى أن السلطة التنفيذية (وزارة المالية) تملك من الأجهزة الفنية والإدارية ما يمكنها من أداء مهمة الإعداد، إضافة إلى أنها ستكون مسؤولة مستقبلاً عن تنفيذ الموازنة، وهذا يجعلها أقدر من غيرها في معرفة الاحتياجات بما يتماشى والقدرة المالية للدولة .

تمثل الموازنة البرنامج السياسي والاقتصادي والمالي والإجتماعي للدولة، لذلك فمن باب أولى أن تقوم الحكومة بإعداد الموازنة وتحضيرها. كما يفضل ترئ إعداد الموازنة للحكومة لكي تمنع قيام السلطة التشريعية بمحاباة الناخبين وكسب ودهم عندما يعطى هذا العمل إلى السلطة التشريعية، فلكي يفوت على السلطة التشريعية هذا الامتياز الذي قد تبالغ فيه لو قامت بنفسها بتحضير وإعداد الميزانية لكسب ود احزابهم السياسية وبقية الطبقات، وأخيراً فالسلطة التنفيذية تمتلك أجهزة ومعلومات وقدرة إدارية وفنية في إعداد الموازنة لا تملكها السلطة التشريعية مما يجعلها أكثر معرفة في مصالحها ومؤسساتها .

وهكذا، أنيط عملية اعداد وتحضير الموازنة بيد الحكومة ممثلة (بوزارة المالية)^(١)، وتقوم هذه الوزارة بإبلاغ الوزارات الأخرى عن القواعد والأسس الواجب اتباعها لتقديرات الموازنة المتوقعة عن العام القادم .

فترسل تعليمات خاصة لبقية وزارات الدولة ومرافقها العامة، وعلى ضوء هذه التعليمات تقوم كل وزارة بإعداد تقديراتها من نفقات وما تتوقع أن تحصل عليه من إيرادات للسنة المالية القادمة. ثم ترسل كل وزارة وهيئة تقديراتها إلى وزارة المالية، وتقوم هذه الأخيرة بدراسة ومراجعة هذه التقديرات فنياً وحسابياً ومناقشة تقديرات هذه الوزارات من خلال المسؤولين في تلك الوزارات والهيئات مع مدير عام الموازنة العامة في وزارة المالية .

وبعد إجراء التحضير من قبل الوزارات والاتفاق معهم على تفاصيل محتويات مشاريع ميزانياتهم، تقوم وزارة المالية بمهمة إعداد الموازنة بشكلها النهائي لكي يعرض على مجلس الوزراء، الذي يقوم بمناقشة مشروع الموازنة ويعرضها على السلطة التشريعية من خلال القنوات الدستورية في الدولة .

وهنا يثار السؤال السياسي التقني، وهو كيف تحدد الأرقام المدرجة في مشروع الموازنة ؟ وعلى أي أساس توضع التوقعات ؟^(٢) .

(1) M. Duverger, op. cit, p. 260 cts.

(2) M. Duverger, op. cit, p. 265 cts.

يلعب وزير المالية دوراً أساسياً في هذا المجال قياساً لزملائه من الوزراء الآخرين، لأنه يملك من خلال الكادر الوظيفي في وزارة المالية القدرة التقنية والإدارية التي تسهل طريقة التنسيق مع بقية الوزارات، كما أن لديه من الطرق الفنية التي يتبع فيها الدقة والحذر والاقتراب من الواقع قدر الإمكان .

ومع ذلك فدور وزير المالية في تحديد الإيرادات (الضرائب ...) يبقى أضعف من دوره في تحديد النفقات العامة، كون الإيرادات تناقش بشكل جماعي من قبل أعضاء الحكومة، بينما في حالة النفقات العامة يستطيع وزير المالية إجراء بعض التعديلات إنطلاقاً من صلاحياته القانونية والمالية في رفض بعض النفقات وتحديدها بشكل يتلائم وظروف البلد. حيث يستطيع وزير المالية أن يقلص من نفقات كل الوزارات، وفي حالة معارضة أو اعتراض الوزير المختص الذي عدلت نفقات وزارته يصار الى رفعها إلى رئيس الوزراء .

لذلك تقوم (دائرة الموازنة) بتقديم جدول يحتوي على نفقات وإيرادات موزعة على عدة فصول في كل باب من أبواب الموازنة، وتتم عملية تقدير الإيرادات والنفقات من قبل هذه الدائرة. فمثلاً تقدر النفقات العامة في باب مستقل وفقاً للحاجة المستقبلية لكل الوزارات والهيئات العامة، كما يحتوي على عدة فصول توزع النفقات فيها حسب أغراض وأهداف سياسة الدولة .

وكذلك الشيء ذاته في الإيرادات العامة التي تقدر في باب مستقل، وفق ما يتوقع من إيرادات ومن ثم توزع بحسب نوع وطبيعة إيرادات الدولة .

وفي كلتا الحالتين إن عملية تقدير الإيرادات أو النفقات تتطلب جهود كبيرة ودقة وحذر عند إعدادها في مشروع الموازنة العامة .

ثانياً - إقرار (إعتماد) الموازنة العامة :

الأصل أو القاعدة العامة بعد إعداد وتحضير قانون الموازنة العامة وعرضها على مجلس الوزراء لدراسته والموافقة عليه، يودع مشروع الموازنة لدى السلطة التشريعية

(البرلمان)، إما من قبل رئيس الوزراء أو من قبل رئيس الجمهورية أو حسب طبيعة النظام الدستوري والسياسي في البلد. ولكن استثناءً يجوز في بعض الدول ذات الأنظمة غير البرلمانية يمكن أن تقوم السلطة التنفيذية بإقرار الموازنة .

وفي كلتا الحالتين سواء كان النظام ديمقراطي (برلماني) أو ينتهج نظاماً يعطي للسلطة التنفيذية حق إعتقاد الموازنة أو المصادقة عليها، فإن مشروع الموازنة يتحول إلى موازنة واجبة التنفيذ، وينقلها من مجرد تقديرات وتخمينات إلى مرحلة جديدة هي تنفيذ محتوياتها .

فلا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بتنفيذ الموازنة إلا بعد إقرارها واعتمادها من قبل السلطة التشريعية، وفي دول أخرى يعلق أمر التنفيذ حتى وإن أقرتها السلطة التشريعية إلى التصديق عليها من رئيس الجمهورية أو من الملك، حسب طبيعة النظام الدستوري للبلد .

فإقرار الموازنة وتصديقها هو عبارة عن إذن للسماح للحكومة بمباشرة الإنفاق وتنفيذ إلتزاماتها، كما أنها إذن في جباية إيرادات الدولة، ولذلك لابد من صدور قانون لكل موازنة في كل سنة جديدة. فهذا القانون هو الذي يفرض على السلطة التنفيذية ضرورة الإلتزام بعدم تجاوز ما هو محدد من سقف معين للإنفاق إلا بعد موافقة السلطة التشريعية مجدداً، بهدف إعطاء رقابة فعالة للبرلمان على احترام موازنة الدولة. ولهذا لا يجوز بعد المصادقة عليها إجراء أي تعديل أو إلغاء أو إضافة لمحتويات الموازنة إلا بموافقة البرلمان .

إن إقرار الموازنة من قبل السلطة المختصة معناه مناقشة الموازنة بشكل تفصيلي ودقيق لكل باب من أبوابها، ومن حق السلطة التشريعية فقط أن تطلب تفصيل كامل ودقيق عن كل باب من أبواب الموازنة ويتم الاعتماد باباً باباً .

ومن حق السلطة التشريعية إجراء أي تعديل على مشروع الموازنة بالزيادة أو النقصان، وتحاول بعض الأنظمة السياسية الحد من حرية البرلمان في إجراء التعديلات، حتى لا يؤدي إلى مناورات سياسية يمكن أن تؤثر ويخل ببرنامج

الحكومة. وقد يؤدي أحياناً إلى إحداث فوضى في البلد إذا ما رفضت السلطة التنفيذية إجراء التعديل وأصرّت السلطة التشريعية على إجراء التعديل، والذي قد يؤدي إلى استقالة الحكومة (الوزارة) وإحداث إرباك في السياسة العامة للبلد .

أما إذا وافقت السلطة التشريعية على مشروع الموازنة، فيصدر قانون يسمى (قانون الموازنة) وتبدأ مرحلة تنفيذ الموازنة وهي مرحلة جديدة .

ثالثاً - تنفيذ الموازنة :

بعد صدور قانون الموازنة تنتقل إلى مرحلة التطبيق العملي المتمثلة بصرف الاعتمادات وتحصيل الإيرادات وفق ما تحتويه الموازنة العامة للدولة، وفقاً لما مقرر من اعتمادات والتي تمثل الحد الأقصى المسموح به للإنفاق. وكذلك تقوم الوزارات والهيئات بتحصيل الإيرادات استناداً إلى القوانين المالية ذات الاختصاص والتي تستمد منها السلطة التنفيذية سندها القانوني لتحصيل الإيرادات، كقانون ضريبة الدخل وقانون الجمارك ... إلخ .

يخضع تنفيذ الموازنة لقواعد أساسية تميز بين الإذن بالصرف من جهة وبين مجموعة القواعد الخاصة بالحسابات العامة وإجراء اللازم عند الصرف من جهة أخرى. فلا بد من تحديد الصرف الذي يخضع لعمليات إدارية وحسابية دقيقة ومنظمة وفقاً لقواعد وأوامر إدارية خاصة تصب جميعها بضرورة الالتزام بالإنفاق. لأن وقوع أي خطأ يولد مسؤولية تترتب عليها عقوبات تأديبية إدارية ومدنية. ولهذا فإن صرف أي مبلغ يجب أن يكون واضحاً ومحددأ بشكل دقيق يبين نوع النفقة وحجمها والجهة المصدرة والمستفيدة من النفقة. لذلك فإن عملية النفقات العامة تمر بعدة مراحل :

١ - الواقعة المنشئة للالتزام بدفع النفقة والتي ترتبط بالقرار الإداري للصرف .

٢ - الاعتماد المخصص للنفقة في الموازنة العامة .

٣ - الأمر بصرف النفقة والذي يصدره الرئيس الإداري .

٤ - تدقيق النفقة قبل الصرف وفيما إذا كانت ضمن الاعتماد المخصص .

٥ - صرف النفقة ودفعها إلى المستفيد ... إلخ .

وإذا ما تبين أن الاعتماد المخصص لغرض معين لا يكفي نتيجة لخطأ في التقدير أو التخمين، أو لوجود ظرف أو حالة طارئة تتطلبها ضرورة العمل الإداري أو الوزاري، أو حدث ما هو عرضي يتطلب اعتماد إضافي، ففي جميع هذه الحالات لابد من الرجوع إلى استحصل موافقة السلطة التشريعية لطلب اعتماد إضافي .

ويخضع الصرف من هذا الاعتماد الإضافي إلى رقابة دقيقة وفعالة من قبل السلطة التشريعية. وأمام مثل هذه الحالات بدأت سلطات البرلمان تنقلص نتيجة صدور قوانين مالية إستثنائية أو تعديله تحمل مبررات ضرورية ولازمة تخص مفردات الإنفاق^(١) .

كذلك الحال بالنسبة لفصل الإيرادات، التي تعتمد على إذن خاص فتكون السلطة التنفيذية مجبرة على التحصيل وإن كانت الجباية لا تحمل صفة تحديدية لكمية ما ستحصل عليه من إيرادات، لذلك فالجهة المسؤولة عن الجباية غير مجبره وملزمة بتحقيق ما هو مخمن لها، بل يمكن أن تتجاوز المقادير التخمينية أو العكس وعليه فإن تحصيل الإيرادات تتمتع بحرية أوسع من عملية القيام بصرف النفقات^(٢) .

رابعاً - الرقابة على تنفيذ الموازنة :

إن الرقابة على تنفيذ الموازنة تحمل أهداف سياسية ومالية وذلك للتأكد من تنفيذ محتوياتها بالشكل المطلوب وعدم خروج السلطة التنفيذية عن الحدود المرسومة لها. كما تهدف الرقابة إلى الحفاظ على سير العجلة الإدارية في شؤونها المالية دون إشراف وتبذير أو تقتير، كل هذا بهدف الحفاظ على المال العام .

إن الرقابة على تنفيذ الموازنة يجب أن لا تكون شديدة ومبالغ فيها لدرجة تعرقل وتشل حركة الأجهزة الحكومية من جهة ولكي لا تنعكس أيضاً على النشاط المالي

(1) J. Cathelineau, op. cit, p. 168 cts.

(2) J. Cathelineau, op. cit, p. 179 cts.

الاقتصادي للمجتمع ككل من جهة أخرى. لذلك لابد من إدارة أموال الدولة وفقاً للقواعد والقوانين المالية، وبإجراءات ووسائل تحقق الغرض الأساسي من تنفيذ الموازنة ألا وهو يجب عدم تعطيل حركة الإدارة ومراقبتها المختلفة. ولأجل ذلك توجد هناك عدة رقابات تقوم بها أجهزة مختلفة، منها ما هو تابع للسلطة التنفيذية، ومنها ما هو تابع للسلطة التشريعية، ومنها ما هو تابع للرقابة القضائية .

ومن طرق الرقابة على الموازنة :

أ - الرقابة الشكلية والموضوعية :

ويقصد بالرقابة الشكلية هي مراجعة الدفاتر والمستندات والحسابات بكل أشكالها وذلك بهدف معرفة مدى صحة ومطابقة ما جاء فيها من أمور الجباية والصرف بما يتلائم ويتمشى وتطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية المختصة. وأن الهدف من الرقابة الشكلية هو التأكد من عدم تجاوز البنود المالية والحسابية لهذه القوانين والأنظمة وفيما اذا كان الصرف جاء صحيحاً ومطابقاً لها .

أما الرقابة الموضوعية، فيقصد منها معرفة وكشف الخطأ الحسابي وذلك من خلال مراجعة الحسابات والأرقام بدقة والتأكد من تنفيذ الموازنة قد حقق الهدف المرسوم لها أم لا .

ب - الرقابة البرلمانية :

لاحظنا أن البرلمان يمارس رقابة أثناء مرحلة اعتماد وإقرار الموازنة ويمارس رقابة لاحقة بعد تنفيذ الموازنة، تتمثل في صورة أسئلة واستجابات للوزراء عند مرحلة مناقشة الحساب الختامي للموازنة، وتأخذ هذه الرقابة عدة أشكال منها :

١ - الرقابة المعاصرة :

تتم هذه الرقابة خلال تنفيذ الميزانية عن طريق لجنة مالية مختصة في البرلمان يحق لها أن تطلب البيانات والوثائق والحسابات التي تتعلق بالموازنة ومناقشة مسؤولي

الدوائر المالية وفحص ما لديهم من تقارير وغيرها مما يتعلق بمراحل تنفيذ الموازنة، وفيما إذا جاءت مخالفة للقواعد المالية المعمول بها .

وتأخذ أنكلترا بهذا النوع من الرقابة وتمارسها عن طريق ما يسمى «بالمحاسب العام» وهو في مرتبة وزير ومستقل في عمله عن الحكومة ولا يعزل من منصبه إلا بناء على موافقة البرلمان. ويقوم المحاسب العام بمراقبة الصرف الصادر من أي وزير والمصادق عليه من وزير المالية، ثم يرفع إليه صرف النفقة لاستحصال موافقته وإذنه بالصرف، حتى يتأكد من أن هذا الصرف جاء وفقاً لما هو محدد ومخطط له في الموازنة

٢ - الرقابة اللاحقة :

تقوم بهذه الرقابة لجنة مالية متخصصة من البرلمان وذلك بفحص ومناقشة الحساب الختامي بعد انتهاء السنة المالية. فتقوم برفع تقاريرها إلى البرلمان، ليقوم هذا الأخير بمسائلة السلطة التنفيذية في حالة وجود خطأ أو مخالفة، مما يحرك ذلك المسؤولية السياسية ضد الوزراء المخالفين على انفراد أو حتى ضد الحكومة .

إن الرقابة اللاحقة تساعد على كشف الأخطاء والانحرافات وتضع المسؤول في الحكومة تحت رقابتها وتجبره على احترام القوانين والتعليمات المالية المعمول بها، مما يقلل ذلك من المخالفات .

فهي رقابة بهدف مراجعة للحسابات المستندية لجميع العمليات المالية من جهة، ولعرفة مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة من جهة أخرى. بالإضافة إلى أن هذا النوع يقلل ويقلص من نفوذ وهيمنة السلطة التنفيذية وبعض المغالاة التي قد تحدث في صرف النفقات .

وقد أخذت فرنسا بهذا النوع من الرقابة عن طريق ما يسمى «بمحكمة المحاسبة» وهي محكمة إدارية منظمة تنظيمًا قضائياً، مهمتهم إعطاء قرار أو حكم بحسابات محاسبي وزارة المالية .

ج - الرقابة الإدارية :

هي رقابة تقع داخل الإدارة وبواسطتها، ويقوم بها الرؤساء الإداريون على مرؤسيهم، أو تقوم بها وزارة المالية على بقية الوزراء بواسطة ما يسمى بالمراقب المالي، وتأخذ هذه الرقابة عدة أشكال وأهمها :

١ - الرقابة الذاتية :

تتمثل بقيام رؤساء الإدارات بالرقابة على مرؤسيهم عند عملية الصرف، كقيام وزير المالية بالرقابة على عمليات الصرف عن طريق مدراء الحسابات في الوزارات المختلفة^(١).

٢ - الرقابة الموضوعية :

يقصد بالرقابة الموضوعية رقابة وتدقيق أعمال المرؤسين من قبل رؤسائهم في الأردن وقد تأخذ شكل رقابة سابقة أو رقابة لاحقة .

فالرقابة السابقة، هي رقابة تباشرها الإدارة على نفسها، حيث لا يتم صرف أي نفقة أو مبلغ ما لم يكن معتمداً ومطابقاً للقواعد المالية المعمول بها. فلا يعطي المسؤول الإداري موافقته على الصرف ما لم يتأكد من أن صرف النفقة جاء وفقاً للاعتمادات المخصصة في الموازنة ومطابقاً للقواعد المالية فلا يتم صرف النفقة بدون ترخيص مسبق من الرقيب المالي، الذي يدقق عمليات وأوامر الصرف منعاً لحدوث الأخطاء والمخالفات والتجاوزات .

أما الرقابة اللاحقة، فتتمثل في إعداد حسابات وتقارير شهرية وربع سنوية عن سير الأعمال المالية للوزارة، وتخضع هذه التقارير لرقابة وإشراف المراقب المالي للوزارة، فهي رقابة شاملة للتثبت من عدم وجود مخالفات، كما أنها أشبه بالحساب

(١) غالباً ما يكون في كل وزارة رقيب مالي يرتبط فنياً بوزير المالية، ويسمى بالرقيب المالي، ويكون له استقلالية عن الوزير الذي يعمل في وزارته. وفي بعض الدول يكون خرج التدرج الوظيفي لوزارته، ويقوم الرقيب المالي برفع تقارير مالية إلى وزير المالية عن سير أعمال الصرف .

الختامي الدوري لمراجعة الدفاتر الحسابية، ويسمى البعض بمصطلح «الجرد» الذي يشمل إعداد حساب نهائي عما موجود لدى الجهة الإدارية وما تبقى لديها من موجودات، فهي رقابة تدقيق مستندي ما بين المدرج على المستندات من أرقام مبيعات، ومشتريات، وغيرها وبين الموجودات .

وتوجد رقابات أخرى تدخل ضمن إطار الرقابة الموضوعية، والمتمثلة بعدم دفع أي مبلغ صدر به أمر بالدفع من قبل المسؤول ما لم يتأكد محاسب الدائرة (المراقب المالي) أو الجهة الإدارية من مطابقة أمر الصرف للقواعد والقوانين والأنظمة المرعية .

د - الرقابة المالية :

تتمثل الرقابة المالية أو المحاسبية في مراقبة الإيرادات والنفقات، والتأكد من سلامتها وفحصها ومراجعتها، بما في ذلك حسابات السلف، والقروض والتسهيلات. وتتولى هذه الرقابة هيئة فنية من السلطة التشريعية يكون لها كيان إداري ومالي مستقل عن السلطة التنفيذية ولها علاقة بالسلطة التشريعية، ويمكن تشبيه هذا النوع بديوان المحاسبة أو ديوان الرقابة المالية، ومهمتها فحص الأمور المالية ورفع التقارير للمجلس التشريعي في حالة وجود المخالفة .

إن الرقابة المالية إما أن تكون سابقة، أي قبل صرف النفقة، كذلك التي يقوم بها المحاسب العام في انكترا. وإما أن تكون رقابة لاحقة كما هو في فرنسا وتبدأ عملها بعد إنتهاء السنة المالية وقفل الحساب الختامي للموازنة. فالرقابة السابقة يقتصر دورها على الإنفاق، أما الرقابة اللاحقة فتشمل رقابة الإنفاق والإيراد للتأكد من سلامة الإثنين. وقد تناط مهمة الرقابة المالية السابقة واللاحقة معاً بيد جهاز إداري فني واحد، كما هو في ديوان المحاسبة .

هـ - الرقابة القضائية :

تقوم بهذه الرقابة جهة قضائية مستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية ومهمتها محاكمة المسؤول عن الأخطاء والانحرافات المالية وإصدار العقوبات وإحالاته

إلى القضاء الجنائي. كما قد يطلب من هذه الجهة القضائية وضع تقارير سنوية توضح مدى سير عملية الانفاق والايراء، وفيما إذا كانت مطابقة للقوانين والقواعد والانظمة المالية، وترفع هذه التقارير السنوية بإسم رئيس الدولة أو بإسم المجالس النيابية .

و - الحساب الختامي :

تمارس السلطة التشريعية أحياناً رقابة تسمى بالحساب الختامي لبيان النفقات والإيرادات الفعلية للدولة عن الفترة الزمنية السابقة، أي عن السنة المالية الماضية، واطهار فيما إذا كانت قد حصلت فروقات بالنقص أو الزيادة أو ما يسمى (بالعجز أو الفائض الفعلي)، مما يساعد ذلك على تقييم أداء عمل الموازنة السابقة وفيما إذا تم صرف النفقة أو جباية الايراد بشكل صحيح عن العام الماضي. فهي رقابة أشبه بالرقابة اللاحقة، للتثبت من عدم وجود مخالفات للمراحل التي مرت بها الموازنة .

ز - الرقابة المالية في الأردن :

يأخذ الأردن بعدة أنواع من هذه الرقابات، فهو يأخذ بالرقابة الإدارية وبالرقابة البرلمانية، كما وضعنا شرحه سابقاً، وبالنظر لضيق الوقت في شرح الرقابة على الموازنة في الأردن والذي يحتاج لشرح أوسع، إلا أن طبيعة النظام الفصلي تتطلب منا الاختصار قدر الإمكان. ولهذا سنركز على أهم رقابة يأخذ بها الأردن ألا وهي الرقابة المالية المتمثلة برقابة ديوان المحاسبة .

يقوم ديوان المحاسبة بمراقبة إيرادات ونفقات الدولة استناداً لأحكام المادة (١١٩) من الدستور الأردني، وبصدور القانون الجديد لديوان المحاسبة لسنة ١٩٨٤، الذي أعطى لهذا الديوان سلطة الرقابة على الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات الرسمية بما فيها المنشآت العامة وبعض الهيئات المحلية ات الشخصية المعنوية العامة. ويتولى ديوان المحاسبة عدة مهام ويتبنى عدة أهداف، أهمها، تقييم الخطط المالية

والاقتصادية والتحقق من تطبيق القوانين والأنظمة المالية ذات العلاقة بالأمور المالية ومحتويات الموازنة، كما يعطي الديوان رأيه في الأوضاع والنتائج المالية لدوائر الدولة، ويمارس مسؤوليات التحقق والتأكد من جميع إيرادات الدولة وممتلكاتها ونفقاتها. كما يقوم الديوان بالرقابة المالية السابقة واللاحقة اللتان شرحناهما سابقاً .

كما يقدم رئيس الديون تقريراً سنوياً عن حسابات السنة المالية، وتقييم عمل الموازنة العامة وبعض الموازنات الملحقة والخاصة وإدراج ملاحظاته ومقترحاته والإشارة إلى المخالفات المالية، ويرفعها إلى مجلس النواب الذي ينوب عنه في الرقابة أمام السلطة التنفيذية .

المطلب الثالث

قواعد الموازنة العامة

لا تزال المبادئ التي كانت سائدة في الفكر التقليدي تحتل مكاناً مهماً في عملية إعداد وتحضير الموازنة، وهذه القواعد أو المبادئ يمكن حصرها فيما يلي :

أولاً - قاعدة وحدة الموازنة :

يقصد بهذه القاعدة إدراج جميع الإيرادات والنفقات العامة في وثيقة أو موازنة واحدة بدلاً من تعدد موازنات الدولة، ولهذه القاعدة أهدافها وهي :

أ - إن قاعدة وحدة الموازنة يسهل على السلطة التشريعية معرفة محتويات الموازنة، والإطلاع بصورة واضحة على البرنامج المالي للحكومة، مما يجعل الرقابة أكثر فاعلية على النشاط المالي للدولة .

ب - إن الأخذ بقاعدة وحدة الموازنة يعطي للسلطة التنفيذية فكرة واضحة عن الوضع المالي للدولة، ويساعد المهتم والمعني بشؤون الموازنة أن يتعرف على حقيقة المركز المالي للدولة من دون صعوبة، ومعرفة فيما إذا كانت الموازنة تعاني من عجز أو

في حالة فائض، وهذا يفوت على الحكومة إخفاء حقيقة الموازنة فيما لو كانت في حالة عجز أو ضائقة أو غير ذلك .

ج - إن قاعدة وحدة الموازنة، تفوت على الحكومة فرصة اللجوء إلى القروض بسهولة، ففي حالة تعدد الموازنات يمكن للسلطة التنفيذية أن تلجأ للقرض وتسديد بعض نفقاته من موازناتها المستقلة أو الملحقة والتي لا يعرض بعضها ولا يخضع لرقابة البرلمان، وهذا يعني إضعاف رقابة البرلمان لما تتمتع به بعض هذه الموازنات من استقلالية عن القواعد المالية المعمول بها .

بالرغم من هذه المزايا، فقد خرجت بعض الدول عن قاعدة وحدة الموازنة، لأسباب تتعلق بتطور دور الدولة وهيئاتها الرسمية، مما تتطلب إعطاء بعض المرافق الإدارية والاقتصادية استقلالية مالية للقيام بتنفيذ أهدافها بشكل أسهل وأكثر حرية مما لو ارتبطت إيراداتها ونفقاتها بالموازنة العامة للدولة .

وهذا يعني أن ظهور بعض المصالح الاقتصادية والاجتماعية للدولة، والتي يصعب إدارتها وتحقيق أهدافها إذا ما ارتبطت بقواعد وأساليب الموازنة العامة للدولة بسبب ما تمر به الموازنة من إجراءات معقدة وطويلة خصوصاً عند مناقشتها من قبل السلطة التشريعية. لذلك سمح ببعض الاستثناءات على قاعدة أو مبدأ وحدة الموازنة بما يتماشى ودور الدولة الجديد وزيادة نشاطها ومصالحها في كافة المجالات، ومن أهم الاستثناءات لهذه القاعدة :

١ - الموازنات المستقلة :

تمنح بعض المؤسسات العامة ميزانيات مستقلة وخاصة المؤسسات المتمتعة بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة كالمؤسسات العامة أو المرافق العامة ذات الأهداف الاقتصادية أو الاجتماعية أو التعليمية أو المالية ... إلخ. وبذلك فإن هذه المؤسسات لها استقلال إداري ومالي منفصل عن الموازنة العامة للدولة، وغالباً ما يصدر بها قانون أو نظام مستقل يحدد نشؤها وأهدافها واختصاصاتها ونشاطاتها، وتتميز هذه الموازنات بما يلي :

١ - لا تخضع الموازنات المستقلة لأحكام وقواعد وإجراءات الموازنة العامة، ولا لرقابة وإشراف وزارات المالية إلا إذا نص على خلاف ذلك .

ب - لا ترتبط الموازنات المستقلة بتاريخ بداية أو نهاية السنة المالية للموازنة، ولها أحكامها وقواعدها وإجراءاتها المستقلة .

ج - لا تناقشها ولا تعتمدها السلطة التشريعية، وإنما يتم إقرارها واعتمادها من قبل مجلس إدارة المؤسسة أو حسب ما ينص عليه قانونها .

د - غالباً ما تمول الموازنات المستقلة نفسها ذاتياً، وتحتفظ بالفائض من الإيرادات وتحمل العجز الذي يحل بها، وإذا ما تولد فارق من إيراداتها لا يعود للموازنة العامة. ولا يوجد ما يمنع من تقديم المنح والإعانات المالية لها من قبل الدولة، إلا إذا نص على خلاف ذلك .

وقد أخذ الأردن بهذا النوع من الموازنات، كموازنة البنك المركزي الأردني، وموازنة الخطوط الجوية الملكية، وموازنة ميناء العقبة، وغيرها من المؤسسات التي لها قانون خاص بها وينص على موازنتها .

٢ - الموازنات الملحقة :

وهي الموازنات التي تتضمن إيرادات ونفقات بعض المصالح والهيئات العمومية التي لها طابع اقتصادي أو تعليمي أو إجتماعي، وتتطلب إدارتها نوع من الحرية في نشاطها واستقلالية في إيراداتها ونفقاتها عن الموازنة العامة للدولة، ولكن تلحق حساباتها مع الموازنة العامة بشكل منفصل عن الموازنة العامة .

أي بمعنى آخر تتمتع هذه الموازنات بجداول مستقلة تحتوي على إيرادات ونفقات المرافق أو المؤسسة العامة، وهي حداول منفصلة عن جدول الموازنة العامة، إلا أنه عند المناقشة والإقرار والمصادقة ترفق مع جدول الموازنة العامة في جدول منفصل .

هذه المؤسسات تعطي نوع من الاستقلال المالي لتخليصها من بعض القواعد والإجراءات التي قد تعيق نشاطها. ومن أهم مميزات

أ - تخضع الموازنات الملحقه للأحكام والقواعد المالية التي تخضع لها موازنة الدولة، وإنما تخصص لها جداول خاصة بها منفصلة عن إيرادات ونفقات الموازنة التي تدرج في جدول الموازنة الذي يحتوي على نفقات وإيرادات غالبية الوزارات والمصالح الحكومة، باستثناء المصالح التي تتمتع بموازنات ملحقة، ولهذا فإن ذمتها المالية منفصلة عن الموازنة العامة للدولة .

ب - ترتبط الموازنات الملحقه بنفس إجراءات الموازنة العامة، من حيث الاعداد والتحضير، ولكن يتم اعدادها من قبل مرافقها وتناقش من قبل وزارة المالية بشكل منفصل وبعدها تلحق بجداول منفصلة عن الموازنة العامة. ويرفع الاثنان معاً إلى مجلس الوزراء للإقرار وإلى المجلس التشريعي للمصادقة كلاً على انفراد. وبهذا فإنها تنقيد ببدء وإنهاء السنة المالية مثلاً تخضع له الموازنة العامة .

ومن الموازنات الاستثنائية الأخرى، الموازنات غير العادية، والتي تهدف إلى مواجهة الظروف الطارئة التي تمر بها البلاد كنفقات المشاريع الاقتصادية الاستثنائية ونفقات الحروب والكوارث .

ويمكن إدراج الموازنات المؤقتة ضمن هذا النوع من الموازنات الاستثنائية والتي تستخدم في حالة عدم اعتماد الموازنة العامة من قبل المجلس التشريعي ووجود بعض المشاكل فيصار الى إصدار موازنة مؤقتة لتسيير عجلة الإدارة الحكومية لحين المصادقة على الموازنة العامة أو لحين إزالة الفتور السياسي الذي قد يحدث بين السلطة التشريعية والحكومة .

ومن الموازنات الأخرى ما يسمى بموازنة «الحسابات الخاصة»، وهي موازنة تهتم بالتأمينات والودائع التي تدخل خزينة الدولة وتسترد منها بعد مرور فترة زمنية قد تكون أكثر من سنة أي أنها تدخل كإيراد مؤقت إلى الخزينة ثم تخرج منها وتعاد إلى أصحابها حسب المدة المحددة، فهي ليست نفقات نهائية كالفروض والسلف التي تمنحها الدولة للمواطنين والتي سترد قيمتها إلى الخزنة العامة، أو قد تكون إيرادات تدخل إلى خزينة الدولة على أمل استردادها وإعادتها إلى أصحابها، كالتأمينات التي

يدفعها للدولة المتعهدون والمقاولون فهذه النفقات والإيرادات أما أن تدخل إلى الخزنة العامة أو أنها تخرج منها، وفي كلا الحالتين تكون بشكل مؤقت ولهذا فإنها لا تعتبر نفقات وإيرادات نهائية، ولا يمكن إدراجها ضمن موازنة الدولة^(١).

ثانياً - قاعدة شمولية (عمومية) الموازنة :

إذا كانت قاعدة وحدة الموازنة تتطلب إعداد وثيقة واحدة للموازنة وليست عدة وثائق تؤدي إلى تعدد الموازنات، فإن قاعدة شمولية أو عمومية الموازنة يقضي بإدراج كافة الإيرادات وكافة النفقات في موازنة واحدة دون إجراء أي استئصال أو مقاصة ما بين الإيرادات والنفقات، أي دون طرح الاتفاق العام من الإيراد العام كما كان معمولاً به في السابق، حيث كان مفهوم «الموازنة الصافية» هو السائد آنذاك والذي يعرف بإسم طريقة المقاصة أو الحسم، أي إجراء مقاصة بين إيرادات ونفقات كل وزارة أو مصلحة عامة، بحيث لا يظهر في الموازنة سوى الرصيد الصافي، الذي يكون إما في حالة عجز أو فائض .

إن الأخذ بقاعدة شمولية الموازنة يؤدي إلى فوائد منها :

١ - مراقبة إجمالي الإيرادات والنفقات العامة بشكل سهل وبسيط بالنسبة للسلطة التشريعية، ويجعل هذه الأخيرة على دراية وعلم بطبيعة وحجم النفقات والإيرادات لكل مرفق من مرافق الدولة، وهذا مما يسهل على السلطة التشريعية الرقابة الفعالة وعدم السماح للحكومة بإخفاء أي نوع من الإيراد والإنفاق بل يظهر الموازنة بحجمها الحقيقي .

٢ - إن الأخذ بقاعدة شمولية الموازنة يؤدي إلى منع المغالاة والإنفاق وترشيده الاتفاق الحكومي وعدم الإسراف والتبذير في النفقات العامة، وبالنتيجة يؤدي إلى حسن إدارة الأموال العامة. حيث أن إدراج جميع النفقات والإيرادات يعتبر بمثابة رقابة داخلية على الوزارات والمرافق العامة، بحيث لا تجد مرافق الدولة وسيلة لإخفاء

(١) د. أعاد علي حمود : «المالية العامة»، المصدر السابق، ص ١٣٢ .

الإيراد والإنفاق، وهو ما يمكنها عمله فيما لو اعتمدت أسلوب المقاصة أو الحسم^(١).

إن الأخذ بقاعدة شمولية أو عمومية الموازنة يحمل معه أمرين، على ما يبدو، وهما مبدأ عدم تخصيص الإيرادات، ومبدأ تخصيص الإعتمادات .

أ - مبدأ عدم تخصيص الإيرادات : يقصد بهذه القاعدة عدم تخصيص إيراد معين لتغطية نفقة معينة بالذات، فمثلاً ما يتأتى من حصيلة إيراد ضريبة معينة لا يجوز أن يصرف لسد نفقة إدارية أو إجتماعية، ولهذا فإن الهدف من هذه القاعدة هو تحصيل الإيرادات كافة لسد وتغطية النفقات جميعاً .

ب - تخصيص الاعتمادات : يقصد بقاعدة تخصيص الاعتماد، تخصيص مبالغ محددة لكل وجه من وجوه الإنفاق العام، أي بمعنى آخر أن النفقات العامة تفصل في توزيعها وتخصص في الموازنة العامة، ولا تدرج بشكل إجمالي، وبذلك فإن الحكومة تكون ملزمة في الاعتمادات والسير ضمن تفصيل وتوزيع النفقات عند انفاقها وحسب حدود وإجازة السلطة التشريعية .

ثالثاً - مبدأ أو قاعدة سنوية الموازنة :

تأخذ الكثير من الدول بقاعدة سنوية الموازنة، والتي يقصد بها أن سريان العمل بالموازنة العامة يجب أن يكون لمدة سنة قادمة، لأسباب واعتبارات مالية واقتصادية وتقنية وسياسية :

١ - فمن الناحية المالية :

إن الموازنة العامة تتعلق بإيرادات ونفقات تقديرية عن سنة مالية قادمة، فلو اختيرت الفترة لأكثر من سنة فقد لا تكون التخمينات دقيقة، ويصعب التكهّن بها لتباعد الفترة بين التقدير والتنفيذ الفعلي. كذلك يصعب وضعها وتقديرها لفترة أقل

(١) L. Philip, op. cit. p. 283 - 288 ets.

من سنة حيث تؤدي إلى إرباك واضطرابات في برنامج الدولة المالي ونشاطها، كما يؤدي إلى إرهاب السلطتين التنفيذية والتشريعية لقصر المدة الزمنية في إعداد وتحضير ومناقشة ومصادقة الموازنة، وفضلاً عن ذلك إلى عدم استقرار في سير المرافق العامة وإرباك العجلة الإدارية للدولة^(١).

٢ - ومن الناحية الاقتصادية :

إن المفهوم الحديث للموازنة العامة أصبح يرتبط بالدورة الاقتصادية للبلد، وبالتالي يجب مراعاة الوضع الإقتصادي بشكل عام عند إعداد وتحضير موازنة الدولة .

فإذا ما وضعت الموازنة العامة لمدة أقل أو أكثر من سنة فقد لا تكون فعالة في التأثير على الدورة الاقتصادية، حيث أن بعض الأزمات الاقتصادية لا يمكن معرفتها أو ظهورها بشكل واضح إلا بعد مرور فترة أطول من سنة مما يصعب على الموازنة أن تتكيف مع الدورة الاقتصادية بشكل دقيق وصحيح .

إضافة إلى أن التنبؤات والتقديرات لنفقات وإيرادات الموازنة قد تكون بعيدة عن الواقع وهذا ما يجعلها في تبعية للتأثيرات الاقتصادية التي غالباً ما تطور فترتها فيؤدي ذلك إلى إرباك عمل الموازنة ودورها الفعال في إيجاد بعض الحلول المستعجلة لمعالجة الأزمات الاقتصادية الآنية والتخفيف منها .

وعليه فإن سنوية الموازنة تكون أفضل وأكثر استعداد لمعالجة هذه الأزمات خلال السنة الواحدة منه إذا ما كانت أقل أو أكثر من سنة .

٣ - ومن الناحية التقنية :

إن الأخذ بقاعدة سنوية الموازنة (من أعداد، وتحضير، ومناقشة، ومصادقة ...) تتطلب وقتاً وجهداً كبيرين يصعب القيام بهما في فترات زمنية قصيرة أقل من سنة .

وإذا كانت الفترة أكثر من سنة فإننا نكون أمام مشاكل فنية تتعلق بصعوبة

(١) M. Duverger, op. cit, p. 179 ets.

التقدير والتخمين والتحضير للإيرادات والنفقات عن سنوات قادمة، كما أن التحضير لمدة أكثر من سنة يولد ارباك في العمل لكثير من المرافق والمصالح العمومية ويجعلها بعيدة عن الواقع في توقعاتها، كما أن واضعي الموازنة من خبراء وفنيين يكون عملهم صعب في حين يكون عملهم أدق وأسهل لو كان تقدير الموازنة وتحضيرها لمدة سنة واحدة .

ونضيف إلى ذلك أن جباية بعض الإيرادات العامة الناجمة عن الضرائب المباشرة (كالضريبة على الدخل وغيرها) تفرض وتجبى إيراداتها في سنة، وبمعنى آخر أن بعض الإيرادات ترتبط بمواسم ودورات تكتمل في فترة السنة ويصعب التنبؤ بها وتقديرها عندما تكون لفترة تزيد عن السنة .

٤ - من الناحية السياسية :

الأصل أن قاعدة سنوية الموازنة تهدف إلى فعالية وضمان رقابة السلطة التشريعية على مالية الدولة ومركزها ومراقبتها سنوياً، وذلك لأهمية محتويات الميزانية، ولكي تستطيع السلطة التشريعية إلى بسط رقابتها بطريقة منظمة من جهة، ولأجل أن لا تبالغ السلطة التنفيذية من جهة أخرى في تقديراتها إذا ما زادت الفترة على السنة حيث تضعف الرقابة البرلمانية .

وجهت إلى مبدأ سنوية الميزانية عدة إنتقادات، منها ما هو تقني، في أن هنالك بعض القرارات المالية التي تخص جانب الإنفاق لا يمكن تنفيذها لفترة سنة وإنما يحتاج تنفيذها لفترة أطول من سنة (كقرارات الإنشاء والتعمير، والتعليم ...) والتي تحتاج لسنوات متعددة .

ومن هذه الانتقادات ما هو اقتصادي، حيث يرى بعض الكتاب أن بعض النشاطات الإقتصادية لا يمكن أن تعطي دورها الفاعل خلال السنة، إذا ما أردنا استخدام الموازنة العامة كوسيلة للتأثير على الاقتصاد، لكون أن مفردات الموازنة وتأثيرها وتأثيرها يحتاج لفترة أطول من سنة حتى يمكن معرفة هذه الآثار في الاقتصاد .

ومنها ما هو سياسي، إذ أن انتخاب البرلمان عادة ما يتم لفترة زمنية تتراوح ما بين (٤ - ٥) سنوات، في حين أن عمل الحكومة للموازنة يكون لفترة سنة واحدة. ويرى هؤلاء أن من الأفضل منطقياً تطابق فترة الموازنة مع فترة الانتخاب وجعل الموازنة سارية مع فترة ولاية البرلمان^(١).

وبالرغم من هذه الانتقادات يبقى مبدأ سنوية الموازنة قائماً على الأقل ظاهرياً، ونفضل تطبيقه بشكل مرن .

طرأت بعض الاستثناءات على قاعدة سنوية الموازنة وذلك بوضع ميزانيات لمدة أقل أو أكثر من سنة، كحالة وجود ظرف استثنائي (حرب أو زلزال أو فيضان ...) أو لتغطية نفقات غير عادية طارئة فتلجأ الدولة إلى إصدار موازنة لمدة أقل من سنة .

فمثلاً تلجأ الدولة إلى موازنات أقل من سنة عندما تحدث مشاكل سياسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تؤدي إلى تأخير المصادقة على الميزانية أو قد تتأخر الحكومة من تقديم مشروع الموازنة لأسباب تقنية ومالية وغيرها، ففي جميع هذه الحالات يصار إلى إصدار موازنات شهرية مؤقتة ريثما تتم الموافقة على الموازنة العامة الجديدة .

ومن حالات وضع الموازنات لمدة أكثر من سنة والتي تحدث عندما توجد بعض النفقات والإيرادات المتكررة والثابتة، والتي لا تحتاج إلى إذن أو ترخيص سنوي من السلطة التشريعية (كحالة الاعتمادات الثابتة)، أو قد توضع الموازنة لمدة أكثر من سنة كموازنة المنهاج الاستثماري (الخطة الاقتصادية القومية) والتي يستغرق تنفيذها عدة سنوات وتسمى بالخطط الاقتصادية الثلاثية أو الخمسية .

رابعاً - قاعدة توازن الموازنة :

يتصرف مبدأ توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي إلى توازن حسابي بين النفقات

(1) Fr. Herry, "Quelque Consideration Sules Budget"

L. Philip, "Quelque", op. cet, p. 290. "Revue Socialism", Marsil, 1959, p. 203.

والإيرادات العامة واستمرارية هذا التوازن بشكل دوري ومنتظم. واعتبرت هذه القاعدة جزءاً من القانون المالي. حيث لابد من التوازن الحسابي بين كم النفقات وكم الإيرادات، مما يعني استخدام الإيرادات لتغطية النفقات العامة .

ولذلك لا يمكن للدولة أن تلجأ إلى الإيرادات غير العادية (القروض والإصدار) لتغطية نفقاتها العامة وإنما عليها الاعتماد على الإيرادات العادية فقط في تمويل النفقات العامة. وبالتالي لا يجوز أن تزيد نفقاتها على إيراداتها. لذلك على الدولة أن تستخدم ما لديها من إيرادات ضريبية فقط ولا ينصح باللجوء إلى الإيرادات غير العادية. مما يتوجب على الدولة حسب المفهوم التقليدي أن تقوم بتقدير دقيق لنفقاتها وإيراداتها، واحترام مبدأ توازن الموازنة حسابياً ورقمياً قدر الإمكان. ظل هذا المفهوم معمول به، ولكن بشكل مرن يتماشى ومفهوم المالية الحديث .

يتوضح لنا أن توازن الموازنة يبقى مؤشراً وهدفاً ضمنياً للعديد من الموازنات، فغالباً ما تسعى إليه موازنة الدولة، ولكن ليس على حساب مفهوم التوازن الاقتصادي، فلا خير في مثل هذه الحالة أن يتحقق توازن مالي وإلى جانبه توازن إقتصادي، الأمر الذي يتطلب من واضعي الموازنة مراعاة أهداف الاقتصاد والمجتمع بالإضافة إلى مراعاة الهدف المالي للموازنة .

وعليه لابد من تبويب الموازنة ووضع خطوطها الأساسية بما يتماشى والنشاط الاقتصادي المطلوب في الاقتصاد القومي بطريقة تهدف إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وتقليل الظواهر المادية والإقتصادية السلبية التي يعاني منها الاقتصاد. كمنع التضخم والركود قدر الامكان بقصد اعطاء الموازنة دور فعال من خلال مفرداتها النفقات والإيرادات وصولاً للتأثير بالوضع الاقتصادي القائم ومعالجة الظواهر الاقتصادية السيئة .

أن تحقيق ذلك التوازن يمكن أن يعطي ثماره إذا ما راعى واضعوا الموازنة بعض الأهداف الاقتصادية الضرورية عن طريق تشجيعهم للإنفاق الخاص، وزيادة النفقات العامة، وتخفيض الضرائب على الأفراد. كل هذه الإجراءات التي يعمل بها هي محاربة

الكساد الذي يعتبر أحد المظاهر الإقتصادية السيئة. وذات الشيء إذا ما أرادوا محاربة التضخم وغيرها من الظواهر الإقتصادية، بحيث تستخدم الوسائل المالية (النفقات والإيرادات) لتحقيق الاستقرار الإقتصادي ومعالجة الإزمات الإقتصادية .

وبهذا الأمر نستطيع أن نقول أن قاعدة توازن الموازنة يجب أن تعمل في إطار التوازن الإقتصادي مع عدم نسيان دور هذه القاعدة وفي جعل الموازنة أيضاً هي موازنة توازن إقتصادي ومالي في آن واحد .

المطلب الرابع

الموازنة العامة في الأردن

أخذ الأردن بالموازنة العامة ونص عليها الدستور الأردني في عدة مواد. كذلك أكد على دور الموازنة وأهميتها من خلال عدة قوانين وأنظمة مالية، بما فيها النظام المالي للدولة الصادر عام ١٩٥١، والقانون الصادر سنة ١٩٦٢، والنظام المالي الصادر عام ١٩٧٨ .

لذلك فإن الموازنة العامة في الأردن أخذت بالقواعد أو المبادئ التي تنظم الموازنة بشكل واسع، ويمكن أن نرى تطبيقاتها من خلال الإطلاع على موازنات الدولة السنوية حيث نرى تجسيد للقواعد الأربعة التي شرحناها .

كذلك أن الموازنة العامة في الأردن تمر بعدة مراحل من إعداد وتحضير ومناقشة وإقرار من قبل السلطة التشريعية (مجلس الأمة والملك)، وعلى ضوء ذلك سنلخص تالياً دور الموازنة العامة .

أولاً - مرحلة الإعداد والتحضير :

يبدأ رئيس الوزراء بإصدار بلاغ أو خطاب موجه إلى كافة الوزارات والمصالح الحكومية التي لها علاقة بالموازنة العامة بأن تقوم بإعداد وتحضير مشروع الموازنة

العامة، وغالباً ما تقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد مشروع الموازنة ومخاطبة الوحدات الإدارية الحكومية في جميع أنحاء المملكة .

تقوم وزارات الدولة والمرافق العامة بناءً على خطاب رئيس الوزراء أو وزاراتهم، بتقديم مقترحاتهم وتوقعاتهم وتنبيئاتهم للسنة المالية القادمة، وترسل هذه التقديرات إلى دائرة الموازنة العامة، والتي تقوم بدراسة وتحليل هذه التخمينات المقدمة من كافة المصالح الحكومية ودوائر الدولة، ومناقشتها مع مسؤولي الوزارات ودوائر الدولة المسؤولين عن دوائرها فيما أدرجوه من تقديرات وتوقعات لدوائرها .

وتقوم دائرة الموازنة العامة بإعداد مشروع إجمالي النفقات والإيرادات وتقديمه إلى المجلس الاستشاري للموازنة (١) الذي يدرس مشروع الموازنة وفيما إذا جاء متمشياً مع السياسة العامة ومراعياً للظروف والأوضاع الاقتصادية والمالية والنقدية، تمهيداً لرفع مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره بمناقشة المشروع وإدخال ما يراه ضرورياً من تعديلات ضرورية ولازمة، والاستماع إلى آراء وزير المالية ورئيس ديوان المحاسبة والخروج بمشروع جاهز لرفعه إلى مجلس النواب .

ثانياً - مرحلة إقرار واعتماد الموازنة العامة :

يقدم مشروع الموازنة إلى مجلس النواب بعد مناقشته وإقراره في مجلس الوزراء في موعد أقصاه ١١/٣٠ من كل عام .

ويبدأ وزير المالية بطرح مشروع الموازنة على مجلس النواب بخطاب يوضح فيه الأبعاد والخطوط الأساسية لمشروع الموازنة للسنة المالية القادمة، حيث يتضمن الخطاب تحليلاً للأبعاد والظروف الاقتصادية والمالية للبلد. ويستعرض الوزير أيضاً إجمالي النفقات والإيرادات والمشاكل المالية والاقتصادية لموازنة العام القادم .

ويحال مشروع الموازنة إلى اللجنة المالية المختصة في مجلس النواب، التي تقوم

(١) يتكون المجلس الاستشاري من : وزير المالية، والصناعة، والتخطيط، ومحافظ البنك المركزي، ورئيس ديوان المحاسبة .

بدراسة وتحليل مشروع الموازنة، وغالباً ما يحضر المناقشة وزير المالية ومدير عام دائرة الموازنة وذلك للاستفسار عن بعض المعلومات، وقد يتطلب أمر المناقشة استدعاء المسؤول المالي أو الإداري لأي دائرة حكومية إذا ما دعت الحاجة إلى الاستفسار منه وأخذ المعلومات .

واللجنة المالية الحق في إجراء التعديلات الضرورية واللازمة، كما تقوم اللجنة المالية المختصة في مجلس النواب بمناقشة بنود الموازنة بنأاً ببدأ، وأبداء الملاحظات والتوصيات لرفعها إلى مجلس النواب عند مرحلة مناقشة الموازنة أمام أعضاء السلطة التنفيذية .

ويحق لمجلس النواب إجراء التعديلات على مشروع الموازنة، فله الحق بأن يقلل أو يحذف أو يعدل في فصول مشروع الموازنة الخاصة في مجال النفقات العامة، أما في مجال الضرائب فيصعب إجراء أي تعديل أو حذف لأن الضريبة تنظمها قوانين ذات اختصاص .

أما بخصوص الإيرادات الأخرى فمن حق مجلس النواب أن يقدم التعديل وأن يطلب الزيادة وخاصة الإيرادات غير المربوطة بعقود. ويكون مشروع الموازنة مرفق مع مشروع قانون الموازنة في جميع المراحل، ثم يقوم رئيس مجلس النواب بإحالة مشروع الموازنة مع القانون إلى مجلس الأعيان لمناقشتها ويمران بنفس المراحل التي تمت لدى مجلس النواب .

وبعد الإنتهاء من المناقشة وإبداء الملاحظات يعاد المشروع إلى مجلس النواب لإقرار المشروع والقانون وإعادتهما إلى الحكومة لترفعها إلى جلالة الملك للمصادقة عليهما .

ويصبح قانوناً بعد المصادقة وصدور الإرادة الملكية السامية فيهما (مشروع الموازنة وقانون الموازنة) وبعد تصديق جلالة الملك عليهما يسميا معاً (بقانون الموازنة العامة للدولة) .

الباب الثاني
النظرية العامة للضريبة
والتشريع الأردني

تمهيد

إن الإلمام بالضريبة العامة لا يقف عن الحد الإقتصادي أو المالي بل يجب أن يكون الإلمام متكاملاً وشاملاً للضريبة، كعلم، وفن واقتصاد، وقانون، مما يعني دراسة أصولها، وقواعدها، وآثارها، وأهدافها، وهذا ما أردنا عمله في هذا الباب. ولا نريد أن نقف عند الجانب العلمي، أو الفني، أو الاقتصادي، بل أضفنا الجانب القانوني والتشريعي حتى يمكن الإلمام الشامل بالضريبة .

فليس هناك استقلال بين علم ونظرية الضريبة وبين القانون الضريبي، بل أن التشريع الضريبي هو الجزء العملي والمترجم والمكمل لعلم الضريبة .

لذلك سنبحث في هذا الباب ثلاثة فصول، الأول ندرس فيه مفهوم الضريبة وأنواعها، والفصل الثاني القانون الضريبي، أما الفصل الأخير فسنبحث التشريع الضريبي الأردني كنموذج تطبيقي لنظرية الضريبة بكل فروعها وأنواعها .

الفصل الأول

النظرية العامة للضريبة

الفصل الأول

النظرية العامة للضريبة

تمهيد

طرح الفقه المالي والضريبي عدة تعاريف لتحديد ماهية الضريبة، ومن أكثر التعاريف القديمة شهرة ما جاء به الفقيه جينز فعرفها «بأنها استقطاع أو فريضة مالية يدفعها الفرد جبراً، وبشكل نهائي، وبدون مقابل، لتغطية الأعباء العامة للمجتمع»^(١). وقد أخذ الكثير من الكتاب بهذا التعريف، ولكن بسبب التغير والتطور الذي حل بمفهوم الضريبة وأهدافها، وأنواعها، فقد جاء الأستاذ (ميل Mell) بتعريف جديد للضريبة على أنها «فريضة إجبارية تستقطع من الشخص الطبيعي (الآدمي) أو المعنوي، وعند اللزوم من أشخاص القانون العام، وذلك حسب قدرتهم الضريبية وعن طريق السيادة، وبدون أي مقابل محدد، وتهدف إلى تغطية الأعباء العامة للدولة وهيئاتها الإقليمية»^(٢).

وفي تعريف آخر أكثر حداثة للأستاذ (كادمن) Caudement إذ عرفها «بأنها استقطاع سيادي عن طريق السلطات العامة لتحقيق أهداف عامة وتوزيع عبئها حسب الطاقة الضريبية للمواطن»^(٣).

وأضاف الأستاذ الفقيه (ديفرجييه) بعض التعديلات على أثر تطور تقنية الضريبة واتساع أنواعها وعناصرها والتي ليست بعيدة عما جاء به الأستاذ (أردان) Ardant بعض العناصر أو النقاط للضريبة من خلال ما يلي :

(1) Jeze Gasten "Cours de Finance Publiguse", 1963.

(2) Mell, "Science et Technique Fiscales", Tomw 1 Themis, 1959, p. 49.

(3) G. Duverger, "Finance Publiguse", P.U.F, 1971, p. 107.

- ١ - أنها فريضة مالية تستقطعها الدولة نقداً .
 - ٢ - فريضة بدون مقابل خاص يستفيد منه الممول أو المكلف بدفعها .
 - ٣ - تدفع بشكل نهائي ولا يحق استرجاع قيمتها .
 - ٤ - تدفع جبراً، حيث يتجسد فيها عنصر الإكراه بموجب قانون جباية الضريبة .
 - ٥ - أنها تحمل أهداف مالية وأغراض اقتصادية واجتماعية .
- فأصبحت الضريبة أداة لإدارة وتوجيه الإقتصاد، سواء في زيادة الإنتاج ونموه، أو في تحقيق التوازن الإقتصادي، وللحد من التقلبات والتفاوت في الأسعار والأجور، ولتمويل القوة الشرائية بين الدخل والثروات ... إلخ. إن تحقيق هذه الأهداف يتم عن طريق الضرائب بكل أنواعها، من ضرائب مباشرة وغير مباشرة .
- ولهذا سنبحث في هذا الفصل بحثين، في الأول التعريف بالضريبة والتنظيم الفني لها. ونخصص المبحث الثاني لندرس فيه كيفية تطبيق الضريبة .

المبحث الأول

التعريف بالضريبة وتنظيمها الفني

قبل الدخول في تعريف الضريبة وأركانها وتنظيمها الفني، لابد من تحديد الإيرادات السيادية والتي تشكل الضريبة أحد أهم هذه الإيرادات، التي تحصل عليها الدولة والهيئات العامة بما تتمتع به من سلطة أمرّة وقدرة على إكراه الأفراد في دفع مبلغ الضريبة وذلك بهدف تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والمالية .

تحتل دراسة الضرائب مكانة خاصة في علم المالية العامة لدورها الرئيسي في تحقيق أغراض السياسة المالية ولكونها أهم صورة من صور الإيرادات العامة .

إن الاهتمام بالضرائب يزداد بصورة ملحوظة سواء من جانب الفكر المالي، أو بسبب ما تركه الضرائب من بصمات على جوانب الحياة المختلفة في الدولة، حيث أنها تعكس الوضع الإقتصادي والاجتماعي والسياسي للدولة والمجتمع .

إن دراسة الضرائب تتطلب تناول عدة جوانب لموضوعات متشعبة تتنوع بتنوع الضرائب وتقسيماتها وتنظيماتها وقواعدها وأسعارها وأوعيتها ... لذلك سنبدأ الدراسة بمطلب أول نتناول فيه التعريف بالضرائب وبيان أساس فرضها وقواعدها، ثم نتبع ذلك بمطلب ثان لمعرفة أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وفي المطلب الثالث التنظيم الفني للضريبة .

المطلب الأول

التعريف بالضريبة والقواعد التي تحكم جبايتها

سنتناول في هذا المبحث دراسة خصائص الضريبة في الفرع الأول، ومن ثم دراسة القواعد الفنية الخاصة بها التي تحكم التنظيم الضريبي في الفرع الثاني .

■ الفرع الأول : التعريف بالضريبة

تعرف الضريبة على أنها : « فريضة نقدية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى

هيئاتها القومية والمحلية بصفة نهائية، مساهمة منه في تحمل الأعباء والتكاليف العامة دون الحصول على مقابل أو منفعة خاصة»^(١) .

يتضح من هذا التعريف أن الضريبة تتميز بالخصائص التالية^(٢) :

- ١ - أنها مبلغ من النقود يدفعها الفرد نقداً أو الشخص المعنوي (كالشركات) .
- ٢ - تدفع جبراً، أي أن الفرد يدفعها وفق نظام قانوني يحدد حجم المبلغ الضريبي وكيفية دفعه الذي يتم بقانون وأن إلغائها يتم بقانون. فهي ضريبة تفرض وتجبى بقانون .
- ٣ - تدفع بصفة نهائية، فدافع الضريبة لا يأمل أو ينتظر استردادها (رد قيمتها) حتى لو أثبت عدم انتفاعه بخدماتها .
- ٤ - تدفع بدون مقابل، أو منفعة خاصة، فالمكلف يقوم بأدائها على أساس مساهمته في المجتمع، وباعتباره عضواً في الجماعة وليس باعتباره ممولاً للضرائب، وعلى هذا فإنه يبدو منطقياً أن يساهم في تغطية أعباء الدولة التي تحمي الجماعة وتشرف عليهم .
- ٥ - يمكن إضافة خاصية أخرى^(٣)، وهي أن الضريبة تهدف إلى تحقيق أغراض اجتماعية واقتصادية ومالية تسعى الدولة إليها لمقتضيات السياسة العامة لها. فحاجة الدولة إلى المال ضرورة لتغطية النفقات العامة، كما أن الضريبة تهدف إلى تحقيق غرض اجتماعي واقتصادي، وجميع هذه الأهداف تسعى لتحقيق النفع العام .

(١) من التعاريف التي طرحها الفقهاء، كالاستاذ (جينز)، على أنها «استقطاع أو فريضة مالية يدفعها الأفراد جبراً، وبشكل نهائي، وبدون مقابل، لتغطية الأعباء المالية» .

Jeze Gasten, "Course de Finance Publiguse", 1963.

وعرفها الأستاذ (ميل) بأنها : «استقطاع سيادي عن طريق السلطات العامة لتحقيق أهداف تغطية الأعباء المالية للدولة والهيئات الإقليمية» .

وطرح الأستاذ (كادمن) تعريفاً آخر، انظر للتفصيل :

Mell, "Science et Technique Fiscales", Tomw Themis, 1959, p. 49.

(2) G. Ardant. "Theorie Sociofogioue Du L'import". op. cit, p. 166.

(3) P. M. Caudement. "Precis de Finance Publiguse" ed mont Chrestin Tome 2, p. 82.

1975.

■ الفرع الثاني : القواعد التي تحكم جبايتها

تعني دراسة التنظيم الفني للضرائب التعريف بمختلف القواعد الفنية التي تحكم جباية الضريبة، والتي تعمل في تحديد وتقدير العناصر الخاضعة لها وتقدير السعر الواجب السريان، والوسائل لتحقيق إيراد الضريبة .

إن التنظيم الضريبي يتضمن قواعد مشتركة وأساسية صاغها (آدم سميث) وعرضها في كتابه (ثروة الأمم) في الفصل الثاني حيث يكون أول من عرضها^(١) .

يقصد من وضع هذه القواعد هو ضمان تحقيق التوازن بين مصالح الأفراد (المولين) ومصالح الخزينة العامة (الدولة) والتوفيق بين المصلحتين .

ونود الإشارة إلى أننا قد نوهنا في الصفحات السابقة عند الحديث عن النظام المالي الإسلامي الذي عمل بها وأخذ بإبعاها قبل أن يوضحها ويصنفها الاقتصادي «آدم سميث» .

وتتلخص القواعد الأربعة التي تناولها سميث في مؤلفه كما يأتي :

١ - قاعدة العدالة (المساواة) :

تعني هذه القاعدة مساهمة أفراد المجتمع جميعاً في أداء الضريبة بما يتناسب وقدرتهم المالية، فجميع الخاضعين للضريبة كأفراد أن يتحملوا عبئها ويخضعوا لها دون محاباة أو تفضيل ومؤدى ذلك :

أولاً : وجوب خضوع الجميع من أفراد وأموال للضريبة (عمومية الضريبة) دون تمييز بين نوع الإيرادات ومصدرها، ولا حتى في المبلغ الضريبي والوقت والنسب المئوية .

ثانياً : أن يراعى في فرضها المقدرة المالية لكل مكلف، لتحقيق المساواة في تحمل الأعباء العامة، حيث تقرض على الجميع بنفس المقدار وبما يتناسب مع حجم الدخل الذي يحصل عليه الفرد .

(١) للتفصيل أكثر : انظر الدكتور أعاد علي حمود : «المالية العامة - النظرية العامة للضريبة»، الكتاب الثاني ١٩٨٩، جامعة بغداد .

وانظر أيضاً د. رفعت المحجوب، «المالية العامة»، دار النهضة العربية ١٩٧٩، ص ٢١

إن تحقيق قاعدة العدالة يستند إلى اعتبارات متعددة تهدف إلى المساواة بين الأفراد دون تمييز بالصفة الشخصية، وإنما يؤخذ بنظر الاعتبار وضع المكلف الإجتماعي، فيما إذا كان متزوج أو أعزب، فالأول يعامل معاملة ضريبة أخف من الثاني، أي ينظر إلى شخصية الممول ومركزه الإجتماعي، كما تؤخذ اعتبارات أخرى، كالاقتصادية والسياسية والاقتصادية والقانونية لتحقيق التوازن بين مصالح الأفراد (المولين) ومصالح الخزينة العامة .

٢ - قاعدة اليقين :

وتعني هذه القاعدة أن تكون الضريبة محددة ومعلومة وواضحة بدون غموض أو تحكم بالنسبة للمول، وأن يكون سعرها ووعاؤها وميعاد دفعها وأسلوب تحصيلها وكل ما يتعلق بأحكامها وإجراءاتها معلوماً بصورة مسبقة لدى المكلفين بأدائها، بما فيها المسائل الخاصة بالتنظيم الفني للضريبة .

٣ - قاعدة الملاءمة في الدفع :

تقضي هذه القاعدة أن يكون ميعاد دفع الضريبة مناسباً وملائماً للقدرة المالية للمكلف، والتخفيف قدر المستطاع من وقع ثقلها ودفعها، وهذا يعني أن جباية الضريبة وتحصيلها يكون في وقت لاحق على حصول الدخل، وبدون تعسف أو تحكم، والتخفيف قدر الإمكان من وطأتها .

٤ - قاعدة الاقتصاد بالتحصيل :

إن قاعدة الاقتصاد بالتحصيل يراد بها أن ما يصرف من نفقات يجب أن تكون ضئيلة ومتدنية إلى أقصى حد ممكن مقارنة بحصيلتها، فلا خير في ضريبة تكلف جبايتها نسبة عالية أو جزء كبير من حصيلتها، أو يكون الفارق بين ما يدخل الضريبة العامة من حصيللة ضريبة وبين ما يدفعه المكلفون ضئيلاً جداً .

المطلب الثاني

وعاء الضريبة

يقصد بوعاء الضريبة المادة الخاضعة لها، والتي كانت تفرض على الأشخاص وتسمى (بالضرائب على الأشخاص) أو الجزية، أو على الرؤوس وتفرض بسعر موحد وإن كان هذا النوع من الضرائب قد تلاشى وضمحل وحل محلها ضريبة تفرض بأسعار مختلفة تتدرج تبعاً للمركز المالي والاجتماعي للمكلف، وتسمى بالضرائب على الأموال، وهي التي يكون محلها مالا من ثروة أو دخل .

وبذلك تكون المادة الخاضعة للضريبة ليست أشخاصاً وإنما أموال المكلف، فيتم اقتطاع الضريبة إما بشكل مباشر ويطلق عليها «الضرائب المباشرة»، أو يتم اقتطاع الضريبة بشكل غير مباشر وتفرض على وقائع وتصرفات الأفراد لأموالهم، ويطلق عليها الشرائح تسمية «الضرائب غير المباشرة» .

■ الفرع الأول : الضرائب المباشرة

تنقسم الضرائب المباشرة بحسب طبيعة المادة الخاضعة لها إلى نوعين أساسيين هما، الضرائب على الدخل، والضرائب على رأس المال .

أولاً - الضرائب على الدخل :

وهي تلك الضرائب التي تتخذ من الدخل وعاءً لها، وبذلك يصبح من الضروري تعريف الدخل وتحديد عناصره لكي نفهم ضريبة الدخل. فما هو تعريف الدخل ؟

أ - مفهوم الضريبة على الدخل :

يصعب إعطاء تعريف شامل وعام لمعنى الدخل، لأن التشريعات الضريبية للدول لا تتضمن نفس التعريف، وإنما تكتفي هذه التشريعات بوضع قواعد عامة لتحديد مفهوم الدخل الخاضع للضريبة. لذلك يوجد نظرياً مفهومين للدخل أولهما المفهوم التقليدي، وثانيهما المفهوم الواسع .

١ - المفهوم التقليدي للدخل (نظرية المصدر) :

يعرف الدخل بموجب هذا المفهوم على أنه «كل مال نقدي أو قابل للتقدير بالنقود يحصل عليه الفرد بصفة دورية ومنتظمة من مصدر مستمر أو قابل للاستمرار». وبهذا فإن الدخل ثلاثة أركان أو مميزات وهي^(١) :

أ - **الصفة النقدية** : ومعناه أن يكون الدخل قابل للتقدير (كنصيب المزارع من المحصول، أو المزايا العينية التي يقدمها رب العمل كالسكن ...) فهذه المنافع تعتبر دخلاً يمكن تقديرها بالنقود، أما المنافع التي يتعذر تقييمها نقداً فإنها لا تعتبر دخلاً من الوجهة الضريبية .

ب - **الإنظام والدورية** : أي أن يتجدد المال (الدخل) بصورة منتظمة وبصفة دورية ومتكررة، خلال فترات زمنية متقاربة ومنتظمة وليس بصفة عرضية، كالرواتب، وبدلات إيجار العقارات، وفوائد الأسهم والسندات والودائع ... إلخ .

إن دورية الدخل لا تعني حصول الشخص على نفس المقدار من المال، فقد يزيد أو ينقص هذا المقدار، ولكن يتجدد بصورة دورية ومستمرة .

ج - **ثبات المصدر وإستمراره** : لا بد وأن يكون مصدر الدخل (العمل، ورأس المال) قابل للبقاء والثبات النسبي وليس الثبات المطلق، فمثلاً الدخل المتأتى من رأس المال، يستلزم دوام رأس المال الذي يدر مصدر الدخل، وكذلك الدخل المتأتى من عمل الإنسان، سواء كان يدوياً أو فكرياً يستلزم دوام واستقرار العمل لفترة زمنية محدودة ترتبط بحياة الفرد ومدى قابليته على العمل. وأن هذا الثبات في العمل ليس ثبات مطلق وإنما نسبي يستمر لفترة تتعلق بقدرة الفرد على العمل لإنتاج الدخل .

وقد يكون مصدر الدخل خليطاً من رأس المال (المصدر الأول) ومن العمل (المصدر الثاني)، ويستلزم في كلا الحالتين نوع من الثبات والاستقرار النسبي .

ومن الأمثلة على مصدر الدخل الخليط، وجود شخص يملك باص يدر عليه دخلاً

(١) للتفصيل أكثر انظر الدكتور زين العابدين ناصر، «علم المالية العامة» دار النهضة العربية ١٩٧٤، ص ٢٠٨ - ٢٠٩ .

شهرياً أو سنوياً، فيكون مصدر الدخل هنا هو رأس المال المنقول (الباص)، وفي ذات الوقت إن هذا الشخص يعمل كتاجر أو محامي، ويحصل على دخل شهري أو سنوي، وأن مصدر الدخل هو العمل. ففي هذا المثال أصبح لدينا مصدرين للدخل الأول متأتى من رأس مال منقول (باص) والثاني متأتى من عمل (ممارسة التجارة أو المحاماة)، وبذلك فإن دخله من الاثنين يكون متأتى من مصدر خليط وهو العمل ورأس المال .

وبذلك حسب نظرية المصدر فإن الدخل الضريبي هو الدخل الصافي الذي يحصل عليه الفرد بصورة دورية ومنتظمة من أموال وخدمات يمكن تقييمها بالنقود .

٢ - المفهوم الواسع للدخل (نظرية الإثراء) :

تخضع بموجب المفهوم الواسع للدخل كل زيادة في القيمة الإيجابية (قيمة رأس المال) لزمة المكلف الضريبي طبيعياً أم معنوياً لفترة زمنية معينة. وبذلك فإن ما يحصل عليه الشخص من منافع وخدمات وأموال وكل ما يطرأ على المقدرة المالية للمكلف يعتبر دخلاً سواء حصل عليه بشكل منتظم أو عرضي .

وعلى ضوء ذلك فإن الأرباح التي يحققها المكلف بصورة استثنائية نتيجة قيامه بعمل عرضي، أو فوزه بجائزة اليانصيب، يجب أن تخضع للضريبة مثلها في ذلك مثل الإيرادات المنتظمة والدورية التي يحصل عليها المكلف من مصدر قابل للبقاء أو فيه نوع من الثبات النسبي^(١) .

يظهر أن المفهوم الواسع للدخل قد وسع من دائرة الدخل الخاضع للضريبة، وذلك بإدخال الأرباح والإيرادات الاستثنائية، بالإضافة إلى الأرباح أو الدخول التي يحصل عليها بشكل منتظم ودوري .

ويرى الكثير من الكتاب أن المفهوم الواسع أكثر ملائمة ومراعاة لمقتضيات العدالة الضريبية، كما أن غالبية التشريعات الضريبية قد أخذت بالمفهومين معاً، وذلك بالمفهوم

(١) للتفصيل أكثر انظر الدكتور أعاد علي حمود : «المالية العامة»، الكتاب الثاني، المصدر السابق، ص ١٨ - ٢٠ .

الضيق والنص عليه في تشريعاتها الضريبية، وبالمفهوم الواسع عن طريق إضافة نصوص حديثة في قوانينها الضريبية كما فعل المشرع الضريبي العراقي والأردني، وذلك بقصد إخضاع أنواع الدخول العرضية حتى لا تغفل من الخضوع لضريبة الدخل بسبب انتفاء دوريتها .

ب - أنواع الضرائب على الدخل :

تختلف الضرائب على الدخل باختلاف الأساليب المتبعة لتحديد وعاء كل منها .

١ - الضريبة العامة على الدخل :

يقصد بها خضوع مجموع دخول المكلف لضريبة واحدة مهما اختلفت أو تعددت مصادر الدخل. وتوضيح ذلك لو فرضنا أن شخص ما يحصل على دخول من عدة مصادر (كالعمل، ورأس المال المنقول، ورأس المال الثابت) فهذه الدخول جميعها تخضع لضريبة واحدة مهما تعددت المصادر وتسمى بالضريبة العامة على الدخل .

إن الضريبة العامة على الدخل تأخذ بمبدأ شخصية الضريبة، حيث ينظر في فرضها إلى المكلف الممول الخاضع للضريبة، وليس إلى تنوع مصادر الدخل. ويترتب على ذلك أن الأخذ بالضريبة العامة يتيح للإدارة الضريبية الحصول على صورة واضحة وشاملة عن المركز المالي الحقيقي للمكلف .

٢ - الضرائب على فروع الدخل :

تفرض الضريبة على فروع الدخل على شكل ضريبة منفردة على كل فرع من فروع الدخل وذلك بعد تقسيمه بحسب مصادره، بمعنى آخر أن تفرض ضريبة على الدخل المتأتى من العمل بشكل منفصل عن الدخل المتأتى من رأس المال، وبذلك تكون أمام عدد من الضرائب تفرض على دخول شخص واحد، وأن كل ضريبة تنظمها قواعد مختلفة تبعاً لمصدر الدخل الذي يحصل عليه الفرد، وبهذا يتوزع العبء الضريبي على أساس تعدد وتنوع مصادر الدخل .

أن الأخذ بهذا النوع من الضرائب المتعددة بحسب مصادر الدخل، يجعل من الممكن

التمييز بين الدخل المختلفة ومعاملة كل منها معاملة ضريبية مناسبة استناداً لطبيعة مصدر الدخل .

من مزايا الضرائب على فروع الدخل أنها تحقق التمييز بين مصادر الدخل من حيث السعر الضريبي، ومن حيث طريقة تقدير الدخل، وأسلوب التحصيل، كحالة جباية بعض الضرائب من المنبع كالرواتب، في حين أن البعض الآخر يتم تحصيلها مباشرة من المكلف كالضريبة على الأرباح التجارية .

وأخيراً فإن الأخذ بأسلوب الضرائب على فروع الدخل يسمح للسلطات الضريبية بزيادة أسعار بعض الضرائب دون غيرها بصورة مرنة وبحسب مقتضيات الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمكلف .

ومهما يكن من أمر المفاضلة بين النظامين المذكورين، فإن نظام الضريبة العامة على الدخل قد يكون أفضل من الوجهة العلمية لمراعاة المقدرة التكلفية للفرد، إلا أن تطبيقه يحتاج إلى جهاز ضريبي متقدم فنياً. وإن كان نظام الضرائب على فروع الدخل أكثر يسراً ومرونة في التطبيق، إلا أنه لا يخلو من العيوب، وخاصة ما يتعلق بتحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة عن طريق فرض ضريبة عامة واحدة مبسطة على مجموع الدخل .

ثانياً - الضرائب على رأس المال :

هي تلك الضرائب التي تتخذ من رأس المال وعاء لها. ويقصد برأس المال مجموع الأموال (العقارية والمنقولة) التي يمكن تقديرها بالنقود، والتي يملكها الشخص في لحظة معينة، سواء كانت منتجة لدخل نقدي أو عيني أو لخدمات أم عاطلة عن إنتاج أي دخل^(١).

تنقسم الضرائب على رأس المال إلى نوعين هما : الضريبة السنوية على رأس المال وتسمى أيضاً بالضريبة العادية أو الدورية على رأس المال، والأخرى تسمى الضرائب العرضية على رأس المال والتي تفرض بصفة استثنائية على رأس المال، وتأخذ أحد

(١) G. Ardant. "Theorie Sociofogioue Du L'import". op. cit, p. 417.

الأشكال الثلاثة التالية : «الضريبة الاستثنائية، والضريبة على زيادة القيمة، والضريبة على التركات» .

١ - الضريبة السنوية (العادية) على رأس المال :

تفرض الضريبة السنوية بسعر منخفض على القيمة السنوية لمجموع رأس المال الفردي و ثروته .

يتمثل فرض الضريبة السنوية في صورتين، أولهما في فرض ضريبة وحيدة على رأس المال تغني كلية عن فرض الضرائب على الدخل. وثانيهما في فرض ضريبة تكميلية على رأس المال إلى جانب الضرائب على الدخل. وذلك بأن تفرض بسعر منخفض لتكون جزءاً مكماً للضرائب الدخل. وبهذا تكون أمام ضريبتين، ولكن في واقع الأمر أن الضريبة تقع حقيقة على الدخل، ولو أنها فرضت على ذات رأس المال .

مثال على ذلك، لنفرض أن شخصاً يمتلك (٢٠,٠٠٠) دينار وتدر عليه دخلاً سنوياً مقداره (١٠٠٠) دينار، فالأمر متشابه من حيث حصلة الضريبة فيما لو فرضنا سعر ١٪ على رأس المال، أو لو فرضنا ٢٪ على الدخل المتولد من رأس المال والذي هو (١٠٠٠) دينار وبسعر ٢٠٪ فالنتيجة واحدة في كلا الحالتين لأن الحصلة ستكون (٢٠٠) دينار .

ويبدو أن المشرع قصد بفرض هذه الضريبة إلى تحصيل الضريبة من دخل رأس المال الخاضع للضريبة .

إن لهذه الضريبة عيوب ومزايا لا يسمح المجال لبحثها ولكن تطبيقات هذه الضريبة محدودة للغاية. فالنوع الأول الضريبة الوحيدة التي لم تطبق في التشريعات الضريبية، والنوع الثاني الضريبة التكميلية (١) وأخذت بها بعض التشريعات الضريبية لمواجهة الظروف الاستثنائية الناجمة عن نشوب الحرب العالمية الثانية .

ب - الضرائب العرضية على رأس المال :

وهي الضرائب التي تفرض مرة واحدة على رأس المال العرضي، الذي يكون وعاءاً

(1) G. Tixier, G. Gest. "Droit Fiscal", L.G.D.J., 1976, p. 122.

لها. فهي ضرائب تفرض بسعر مرتفع نتيجة ظرف أو واقعة معينة استثنائية بحيث يكون المال وعاءها ومصدر دفعها (١)، تحقيقاً لاعتبارات مالية. وتنقسم هذه الضريبة إلى أنواع ثلاثة هي :

١ - الضريبة الاستثنائية على رأس المال :

تفرض هذه الضريبة على رؤوس الأموال والثروات التي تكونت خلال الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة كالحرب أو تعمير ما دمرته الحرب، أو نتيجة لوضع مالي سيء أو لعلاج خراب اقتصادي، أو للحد من التفاوت في الدخول والثروات .

بالرغم من المزايا المالية والإجتماعية للضريبة الاستثنائية في تقليل الفوارق بين ثروات الأفراد وتحصيل الذين أثروا من الاغنياء الأعباء المالية للدولة. فإن لهذه الضريبة عيوب اقتصادية حيث تؤدي إلى إقتطاع جزء من رؤوس الأموال المنتجة لدى الأفراد، وبالتالي يؤدي ذلك إلى هبوط مستوى الإنتاج وتهريب رؤوس الأموال المنتجة لدى الأفراد، ومن ثم إلى هبوط مستوى الإنتاج وهروب رؤوس الأموال للخارج .

بالإضافة لهذه العيوب فإن لها عيوب إجتماعية أيضاً، فإنها تعمل على تثبيط هم الأفراد في ادخار الأموال، ودفعهم نحو الإسراف في الإنفاق، ولها أيضاً عيوب مالية تؤدي إلى قلة حصيلة الضرائب على الدخل .

٢ - الضريبة على زيادة القيمة :

تتخذ هذه الضريبة من الثروة (الثابتة والمنقولة) وعاءاً لها، فتفرض هذه الضريبة على الزيادة التي تطرأ على القيمة العقارية أكثر من المنقولة لصعوبة إخضاع الأموال المنقولة للضريبة بشكل دقيق فضلاً عن ضآلة أهميتها الإيرادية .

إن الزيادة التي تطرأ على القيمة العقارية لا تعود إلى مجهود مالكي العقارات وإنما يسبب الظروف الإقتصادية التي يمر بها البلد نتيجة النمو المطرد في حجم السكان والحاجات المستمرة لاستغلال أراضي جديدة مما نتج عنه ارتفاع أسعار العقارات عموماً .

(1) M. Duverger. op. cit, p. 80.

٣ - الضريبة على التركات^(١) :

تفرض هذه الضريبة على واقعة انتقال الثروة العقارية والمنقولة من ذمة المتوفي إلى ذمة الورثة .

إن الضريبة على التركات كانت ولا تزال محل نقاش نظري لبحث أساس فرضها. فبعض الكتاب يرى أن حق الأثر إمتياز يمنحه القانون للفرد ومن ثم يحق للدولة أن تقيد هذا الحق وأن تعتبر نفسها شريكة في كل تركة. بينما كتّاب آخرون يؤكدون على أن الدولة تحصل على هذه الضريبة لتعويض ما ضاع من حصيله إيرادية للخزينة العامة بسبب تهرب المورث. في حين يذهب فريق ثالث بأن الدولة تفرضها مقابل الخدمات التي تؤديها لكل من المورث والورثة الذين تحمي الدولة حقوقهم عند تسليم أموال التركة، فهي أشبه بالرسم الذي يكون مقابل خدمة خاصة تقدمها الدولة للورثة. والقسم الآخر من الكتّاب يذهب إلى أنها حق إرثي وحق طبيعي ولا يؤيد فرض ضريبة عليه .

وتفرض ضريبة التركات إما على مجموع التركة قبل توزيعها على الورثة ودون الأخذ بعين الاعتبار عدد الورثة وظروفهم وتسمى بالضريبة العامة على التركة. أو أنها تفرض على نصيب كل وارث مع مراعاة ظروفه الإجتماعية والاقتصادية، وتسمى برسوم الأيلولة على نصيب كل وارث. وتفرض إلى جانبها ضريبة عامة على صافي قيمة التركة .

ومن الأنظمة الضريبية التي تأخذ بالضريبة على التركات النظام الضريبي العراقي والمصري .

■ الفرع الثاني : الضرائب غير المباشرة

هي تلك الضرائب التي تفرض على واقعة انفاق الدخل واستخدامه والتصرف بالثروة وتداولها، فلذلك هي إما أن تأخذ شكل الضرائب على الاستهلاك أو تأخذ شكل الضرائب على التداول .

(١) G. Tixier. G. Gest. op. cit, p. 80.

وانظر أيضاً رأي د. عبد العال الصبكان، المرجع السابق، ص ١٢١ .

أولاً - الضرائب على الاستهلاك^(١) :

تفرض هذه الضريبة أولاً إما على استهلاك نوع معين من البضائع المحددة وتسمى «بالضرائب الخاصة على استهلاك بعض البضائع» كالضرائب الجمركية التي تفرض عند واقعة اجتياز البضائع للحدود خروجاً ودخولاً، وغالباً ما تتركز على البضائع الداخلة (المستوردة) وذلك بأسعار متفاوتة تختلف باختلاف النظام الضريبي .

إن هذه الضريبة تفرض أما بنسبة مئوية معينة على قيمة البضاعة التي تستورد فتسمى بالضريبة الجمركية القيمة. وقد تفرض بمقدار معين ومحدد على كل وحدة من البضاعة تبعاً لنوع البضاعة أو حجمها دون النظر إلى قيمة البضاعة .

أما النوع الثاني فهي الضريبة على الاستهلاك وتسمى «بالضرائب العامة على استهلاك بعض البضائع» كالضريبة العامة على الإنفاق، وهي ضريبة تسري على كل أنواع الإنفاق التي يقوم بها الفرد، وهو بصدد استخدام دخله بهدف الاستهلاك، وتأخذ هذه الضريبة عدة صور منها :

١ - الضريبة على رقم الأعمال :

وهي الضريبة التي تصيب البضاعة عند انتقالها، ما بين المنتج والوسيط والمستهلك، أو بمعنى آخر عندما تمر البضاعة بعدة مراحل إنتاجية وتجارية ابتداء من المنتج وصولاً إلى المستهلك^(٢). ويتم فرضها وفق نسب مئوية معتدلة وقليلة حيث تفرض في كل مرحلة من مراحل انتقال البضاعة، مثال ذلك : كان تفرض أولاً ضريبة على تحويل بضاعة القطن من حالة الغزل إلى حالة النسيج، وثانياً وبعدها تفرض على صباغته وهكذا على كل مرحلة من مراحل الإنتاج والتوزيع كلما انتقلت من شخص إلى آخر .

(1) G. Tixier, G. Gest. op. cit, p. 118 - 121.

M. Brochiers, "Les Problemes Import Indirect", R.S.F., 1965, No. 3, p. 309.

(2) G. Tixier, G. Gest. op. cit, p. 115.

وانظر أيضاً عدة مصادر مشار إليها في مؤلفنا، الكتاب الثاني «النظرية العامة للضريبة»، ص ٢٧ .

٢ - الضريبة على القيمة المضافة للبضاعة :

تفرض الضريبة على القيمة المضافة على البضاعة وذلك بوضع سعر ضريبي ثابت يتحمل كل شخص ابتداءً من المنتج ووصولاً إلى المستهلك جزء معين من هذا السعر الإجمالي خلال مرور البضاعة بجميع الأشخاص أصحاب العلاقة من إنتاجها حتى بيعها إلى المستهلك^(١).

ولتوضيح ذلك، لو فرضنا أن قيمة البضاعة عند إنتاجها مئة دينار، ثم قام منتج المرحلة الثانية بالعملية الإنتاجية، مما ترتب إرتفاع قيمة البضاعة إلى مئة وخمسين دينار، أي بزيادة مقدارها خمسون ديناراً عن السعر الأصلي وهو مئة دينار، وأضاف التاجر الآخر عليها مبلغ خمسون ديناراً، وأصبح سعرها مئتي دينار، وأخيراً بيعت البضاعة بمبلغ ثلاثمائة دينار، فإن الجميع يتحملون ويشاركون في الأعباء الضريبية ولكن بنسبة مئوية لا تتجاوز ١٠٪ على القيمة المضافة إلى البضاعة ابتداءً من مرحلة إنتاجها حتى مرحلة استهلاكها، فتكون القيمة الضريبية على التوالي عشرة دنانير على المرحلة الأولى وخمسة دنانير على المرحلة الثانية، وخمسة دنانير على المرحلة الثالثة وثلاثون ديناراً على المرحلة الأخيرة^(٢).

ففي جميع المراحل قد شارك الجميع بتحمل جزء يتناسب مع القيمة التي أضيفت إلى قيمة البضاعة، أو على الفرق الذي حصل ما بين مرحلة معينة والمرحلة اللاحقة، فتكون النتيجة أن الجميع، قد ساهم في دفع نسبة معينة من الضريبة وتحمل ما يعادل ١٠٪ من قيمة البضاعة بما يتناسب والقيمة التي أضيفت إلى البضاعة عند مرحلة انتقالها بحيث يخضم من كل شخص مقدار الضريبة التي دفعها الشخص السابق أثناء المشاركة في عملية انتقال البضاعة .

وتأخذ دول السوق الأوروبية المشتركة بهذا النوع من الضرائب بالرغم من تعقيدها، لأنها تحتاج إلى جهاز إداري ضريبي جيد وعلى مستوى عال من الكفاءة الفنية والإدارية .

(1) G. Tixier, G. Gest. op. cit, p. 118 - 121.

R. Marjolin, "Unimport Sur La Depence", R-S-F, No. 1, 1957, p. 25.

(٢) للتفصيل أكثر انظر : الأمثلة المنقولة من كتاب الأستاذ (تاكسييه) Tixer، المشار إليها في مؤلفنا .
«النظرية العامة للضريبة»، الكتاب الثاني، ص ٢٨ .

٣ - الضرائب على الإنتاج والاستهلاك :

إن الضرائب على الانتاج والإستهلاك قد تفرض على إنتاج البضاعة أو تداولها أو على واقعة شرائها. ففي الحالة الأولى تسمى بالضريبة على الإنتاج، عند فرضها على نوع معين من إنتاج البضائع. أو قد تفرض الضريبة عند شراء أو استهلاك بعض البضائع فتسمى بالضريبة على الاستهلاك أو المشتريات .

ثانياً - الضرائب على التداول :

تفرض هذه الضريبة على واقعة انتقال حقوق الثروات وتداولها وغيرها من التصرفات القانونية التي تكون الأموال محلاً لها، كقيام الفرد بشراء عقارات أو بيع بعض التصرفات بأمواله المنقولة. فجميع التصرفات القانونية للأفراد، من بيع وإيجار وهبات ووصايا والتي تؤدي إلى انتقال الأموال والثروة من شخص الى آخر تخضع لضريبة تسمى بالضريبة على التداول .

ومن الأمثلة على هذه الضرائب، رسوم التسجيل العقاري، والرسوم القضائية، ورسوم نقل ملكية السيارات ... الخ .

اختلفت وجهات النظر في تكييف هذه الضرائب، فبعضهم وصفها بالرسوم، والبعض الآخر أدخلها في عداد الضرائب بالمعنى الفني للضريبة .

ومهما يكن أمر تكيفها فإن النظام الضريبي للبلد هو الذي يحدد وصفها، فيما إذا كانت تدخل ضمن دائرة الرسوم، أو أنها تدخل ضمن دائرة الضرائب. وعلى المشرع أن يتجنب المبالغة في فرضها لسهولة نقل عبئها على المكلف حيث لا ينظر في فرضها إلى المقدرة المالية للمكلف كما شرحناها سابقاً .

المطلب الثالث

التنظيم الفني للضريبة

تخضع الضريبة من الناحية الفنية إلى عدة مراحل، وهي مرحلة تثبيت وتحديد الوعاء (المال) الخاضع للضريبة، ومرحلة تحديد سعر الضريبة وأشكالها، ومرحلة تقدير وتسوية الضريبة ومرحلة تحصيلها ... وبذلك نكون أمام عدة مراحل سنشير إليها بالإيجاز الشديد، وفي الوقت الذي نحاول إعطاء جهد أوسع لبعض المراحل دون الأخرى. فمثلاً : مرحلة تثبيت الوعاء وتحديد سبب وأن شرحناه عند كلامنا عن فرض الضرائب على الأموال، ولا داعي لشرحها وإنما سنقتصر على شرح المراحل الأخرى .

■ الفرع الأول : تحديد سعر الضريبة

يقصد بسعر الضريبة المبلغ الذي يدفعه المكلف إما بنسبة معينة من قيمة المادة الخاضعة للضريبة أو بسعر ثابت لا يتغير مهما تغير الوعاء الضريبي فتسمى بالضريبة النسبية (القياسية)، أو أنها تفرض بسعر يتغير ويختلف بحسب المادة الخاضعة للضريبة وظروف المكلف، وتسمى بالضريبة التصاعدية، فتفرض الأسعار بأسلوب فني تصاعدي يتغير حجم الوعاء الضريبي. وتختلف الأشكال الفنية للتصاعد. وأهم أنواعها^(١) .

أولاً - التصاعد الإجمالي بالطبقات :

طبقاً للتصاعد الإجمالي يقسم المشرع الضريبي وعاء الضريبة إلى عدة طبقات بعضها فوق البعض الآخر، وتخضع كل طبقة منها لسعر واحد، ويرتفع هذا السعر مع ارتفاع حجم الدخل ومع الطبقة التي تعلوها .

بمعنى آخر أن المشرع يقسم الممولين إلى عدة فئات تبعاً لمستوى دخولهم على أن

(١) توجد أساليب متعددة للتصاعد الضريبي كالترتيب التنازلي أو العكسي أو التناقض ... للتفصيل

أكثر انظر : د. عبد العال الصبيكان، المصدر السابق، ص ١٨٣ .

وانظر كذلك مؤلفنا : الكتاب الثاني، «النظرية العامة للضريبة»، المصدر السابق، ص ٤١ .

يؤخذ دخل كل طبقة على أنه وحدة متكاملة ويعامل معاملة واحدة ابتداءً من الصفر ومنتهياً بحد أقصى لا يمكن تجاوزه .

مثال : لو قمنا بتقسيم الممولين إلى عدة فئات (طبقات) فئة لا يزيد دخلها عن (١٠٠٠) دينار وتخضع لسعر (٥٪)، وفئة أخرى دخلها ما بين دينار واحد و(٢٠٠٠) دينار فتخضع لسعر (١٠٪)، وفئة ثالثة دخلها ما بين دينار واحد و(٣٠٠٠) دينار تخضع لسعر (١٥٪)، وهكذا حتى الحد الأعلى الذي لا يجوز تجاوزه

ثانياً - التصاعد بالشرائح :

بموجب هذا الأسلوب يقسم المشرع الضريبي الوعاء أو الدخل إلى شرائح، ويحدد أو يفرض على كل شريحة سعراً خاصاً بها، ولا يخضع كل الدخل إلى معاملة واحدة بل يقسم إلى شرائح، فنكون أمام عدة أسعار تطبق على وعاء واحد مقسم إلى عدة شرائح متساوية وغير متساوية تخضع كل منها لسعر مختلف، فلو فرضنا أن دخل الفرد هو خمسة آلاف دينار فيقسم على الأشكال التالية :

١ - الألف دينار الأولى	٣ ٪
٢ - الألف دينار الثانية	٥ ٪
٣ - الألف دينار الثالثة	٧ ٪
٤ - الألف دينار الرابعة	١٠ ٪

وهكذا حتى خضوع المبلغ بأكمله .

يتضح مما سبق أن الأخذ بالتصاعد وفقاً للطبقات يتم على أساس تقسيم المكلفين إلى عدة طبقات، وتعامل كل طبقة معاملة واحدة مستقلة عن الأخرى، في حين أن التصاعد بالشرائح يتم على أساس أن الضريبة تفرض على الدخل في مجموعة ولا يعامل معاملة واحدة بل يقسم إلى شرائح تعامل كل شريحة معاملة خاصة بعد تقسيم الدخل .

■ الفرع الثاني : تقدير وتحصيل الضريبة

يستلزم أولاً فرض الضريبة وتقديرها، وثانياً ربطها بالمكلف من خلال الإقرارالضريبي، وثالثاً يتم تحصيلها في وقت لاحق عندما تصبح واجبة الأداء وهذا ما سنشرحه .

أولاً - تقدير الضريبة :

إن عملية تقدير الضريبة وتحديد المبلغ الخاضع للضريبة، يخضع لعدة طرق يجب اتباع إحداها في تقدير الوعاء الخاضع للضريبة، فيتم تقدير وعاء الضريبة أما بواسطة الإدارة الضريبية أو عن طريق إقرار المكلف أو عن طريق الغير⁽¹⁾ .

(أ) التقدير بواسطة الإدارة الضريبية :

ويسمى أيضاً بالتقدير الإداري، فتلجأ السلطة المالية إلى التقدير على ضوء ما لديها من معلومات من دخل المكلف، سواء من بعض المظاهر الخارجية التي يمكن الاعتماد عليها لقرينة ظاهرة في قياس حجم دخل المكلف. أو قد تقوم الإدارة بالتقدير الجزائي وذلك على أساس تقريبي لتحديد الدخل الخاضع استناداً إلى قرائن يفرضها المشرع تتعلق مثلاً بالقيمة الايجارية للأرض أو ببعض الأرباح أو غير ذلك من القرائن التي ينص عليها المشرع الضريبي .

وقد تقوم الإدارة بتقدير المال الخاضع للضريبة من خلال الموظف الضريبي الذي يستعين بكافة الوسائل والقرائن، بهدف الوصول إلى المقدار الحقيقي للدخل، كالتحري وجمع المعلومات والزيارة الميدانية، وغيرها من الطرق التي تساعد الموظف الضريبي في تقدير الدخل الخاضع للضريبة .

(ب) ثانياً - إقرار المكلف (الممول) :

الزم المشرع كل مكلف بتقديم إقرار، يوضح فيه مقدار دخله ومصدره، وذلك من خلال إملاء استمارة معينة، يبين فيها دخله السنوي السابق، مع بيان كافة أرباحه

(1) M. Duverger, "Finances ...", op. cit.

وبيان مركزه الاجتماعي، وإملاء كافة الحقول الأخرى المثبتة في الاستمارة الضريبية وعلى أقر إملاء الاستمارة التي يقدمها المكلف للإدارة الضريبية يقوم الموظف الضريبي بمراقبة الإقرار ودراسته للإطلاع على صحة ودقة المعلومات، ويحق للموظف مناقشة المكلف عن صحة المعلومات الواردة في الإقرار الضريبي، وقد يقتنع بصحتها أو يرفضها وللمكلف حق الاعتراض .

(ج) التبليغ من الغير :

غالباً ما يلزم المشرع رب العمل بأن يقدم إقرار عن أجور ومرتبات عماله ومستخدميه، وذلك بإجبار رب العمل بتقديم إقرار عن مستخدميه ويعول على هذا الإقرار كأساس في فرض الضريبة عليهم. كأن يقوم المحاسب في شركة أهلية بتقديم إقرار عن رواتب وأجور موظفي الشركة، أو يقدم إقرار عن الأرباح التي وزعت على المساهمين أو على أعضاء مجلس إدارة الشركة، أو كحالة أن يقدم المدين إقرار بمقدار الفائدة التي دفعت لدائته^(١) .

ويحق للسلطة المالية أن تتحرى وتتحقق عن كافة المعلومات المثبتة في الإقرار مع تحمل الشخص المسؤول عن تقديم الإقرار مسؤولية صحة المعلومات .

ثانياً - تحصيل الضريبة

يتم تحصيل الضريبة في الميعاد الذي يحدده قانون الضريبة، وذلك إما أن يدفع المكلف الضريبة مباشرة، أو يتم تحصيلها عن طريق حجزها في المنبع كما هو في رواتب الموظفين أو العاملين في الشركات الأهلية وغيرها من المؤسسات .

إن عملية تحصيل الضريبة يقوم بها المضمن الضريبي، حيث يطبق النسب الضريبية المطلوبة على دخل المكلف بعد الإطلاع على ما جاء في إقرار الممول من معلومات وبيانات متعلقة بدخله، وعلى ضوء ذلك يتحدد مبلغ أو دين الضريبة في ذمة المكلف، وعلى الأخير أن يلتزم بأداء ما عليه من مبلغ ضريبي. ويحق للمكلف الاعتراض

(١) انظر د. أعاد علي حمود : «المالية العامة - النظرية العامة للضريبة»، المصدر السابق، ص ٣٧ .

والطعن في القرار الضريبي من خلال تقديم عريضة (استدعاء) إلى السلطة المالية التي أبلغته بالتقدير وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه مبيناً أسباب اعتراضه والتعديل الذي يطلبه

وفي حالة الرفض يحق للمول اللجوء إلى طرق الطعن القضائي وذلك عن طريق الاستئناف أمام محكمة مختصة، وتسمى (محكمة استئناف قضايا الدخل)، وهي محكمة خاصة تتكون من قاضي من الصنف الثاني رئيساً، وعضوية قاضيين لا تقل درجة كل منهما عن الدرجة الرابعة من المادة (٢٤/١). وللمحكمة إصدار القرار بصورة مستعجلة وبشكل غير علني وذلك أما أن تقر التقدير السابق أو تحفظه أو تزيده أو تلغيه أو أن تعيد القضية إلى المستأنف عليه لإعادة التقدير من جديد مادة (٢٤/هـ) .

كما يحق التمييز في قرارات محكمة استئناف ضريبة الدخل وذلك في القرارات الضريبية التي يزيد مبلغها الضريبي على الألف دينار، ويتم تمييز القرار خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره من محكمة الاستئناف (١)، ويكون قرار التمييز إما بقبول أو بتأييد القرار المميز أو بنقض القرار وإعادة القضية إلى محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل وذلك وفق الصلاحيات المعطاة لها بموجب القوانين المعمول بها .

(١) للتفصيل أكثر انظر الفصل الثالث من هذا المؤلف الذي فيه توضيح عن حالات تحصيل الضريبة وضمائنها في التشريع الضريبي الأردني .

المبحث الثاني

تطبيق الضريبة

بعد تحديد دين الضريبة تتحقق واقعة التزام المكلف بأدائها أو بنقل عبئها للغير أو التهرب منها .

المطلب الأول

تحقق الواقعة المشئة للضريبة

تتضي القواعد العامة للضريبة أن يدفع المكلف ما عليه من مبلغ ضريبي وفي حالة تعرضه لاداء أكثر من ضريبة (الازدواج الضريبي) فيجب منع هذا الازدواج تمشياً مع قواعد العدالة الضريبية، وأن شروط الازدواج الضريبي هي :

- ١ - وحدة الشخص المكلف بدفع الضريبة .
- ٢ - وحدة المال الخاضع للضريبة، أي أن تكون المادة الخاضعة للضريبة واحدة .
- ٣ - وحدة الضريبة، أي أن تفرض الضريبة بنوع واحد أو متشابه على الأقل .
- ٤ - وحدة المدة، أي أن تفرض الضريبة خلال نفس السنة المالية .

العبء الضريبي وأثره :

يحاول بعض المكلفين بنقل عبء الضريبة جزئياً أو كلياً. فالتاجر الذي يستورد البضاعة ويدفع عنها ضريبة جمركية يحاول نقل عبئها جزئياً أو كلياً إلى المستهلك. وكذلك المؤجر (صاحب العقار) يحاول نقل عبئها جزئياً أو كلياً إلى المستأجر ... وعليه يجب على المشرع أن يحدد أثر وعبء الضريبة قبل فرضها، والعمل على تقيد التاجر والمؤجر قدر الإمكان، والتضييق عليهم في نقل عبء الضريبة، من خلال تحديد سعر ثابت للبضاعة التي يشتريها المستهلك، ومن خلال تحديد بدل الإيجار والذي يدفعه المستأجر، وإن كانت هذه الإجراءات لا توقف عملية نقل العبء الضريبي إلا أنها تساعد في وضع صعوبات وعراقيل إدارية أمام المكلف الحقيقي بدفع الضريبة .

إن نقل عبء الضريبة يتوقف أيضاً على عوامل أخرى كالمال الخاضع للضريبة وما يحيط به من عرض وطلب، ويتوقف كذلك على سعر الضريبة وعلى عمومية الضريبة كما يتوقف نقل العبء الضريبي على مدى العلم بمقدارها ... ومهما كان من أمر فإن نقل عبء الضرائب غير المباشرة أوسع وأسهل من نقل عبء الضرائب المباشرة، كذلك يصعب نقل عبء الضريبة عندما تكون الضريبة من الضرائب العامة على جميع الأموال

المطلب الثاني

التهرب من الضريبة

يقصد بالتهرب استخدام الطرق الاحتيالية الفنية، والقانونية، والإدارية، بقصد التخلص من دفع الضريبة. فيحاول بعض المكلفين التهرب من الضريبة كلياً أو جزئياً وبشتى الطرق والأساليب، كأن يعتمد إعطاء معلومات غير صحيحة عن الدخل، أو يمتنع عن تقديم تقرير، أو يبالي في تقدير التكاليف الواجبة الخصم، أو كالامتناع عن الدفع وإخفاء أمواله حتى لا تتمكن الإدارة من تحصيل دين الضريبة، أو قد يعتمد بعض المكلفين إلى استغلال نقص أو غموض أو ثغرة في صياغة نص ضريبي، أو يستفيد من تفسير نص لصالحه وفقاً لمبدأ التفسير الضيقة للنصوص الضريبية .

ففي جميع هذه الحالات فإن التهرب الضريبي يحمل في طياته طابع الاحتيال والغش والتخلص من العبء الضريبي .

ومن المؤكد أن للتهرب الضريبي نتائج خطيرة، لذلك يستخدم المشرع الضريبي بعض الوسائل للتقليل من حالات الامتناع عن دفع مبلغ الضريبة، كتوضيح النصوص الغامضة، وذلك بإصدار التعليمات والمنشورات بهدف سد الثغرات، أو شرح النصوص في القانون الضريبي بشكل واضح، أو قد يلجأ المشرع على النص على بعض العقوبات والغرامات المالية الجزائية .

ففي قانون ضريبة الدخل الأردني نص المشرع على بعض العقوبات والغرامات في المواد (٤٢ - ٤٤ - ٤٥ - ٤٦) ما بين عقوبة الحبس والغرامة المالية لكل من ارتكب

مخالفة في إدراج معلومات كاذبة أو زور أو أعطى بيانات غير صحيحة أو تخلف عن الحضور أو غير ذلك من المخالفات .

المطلب الثالث

التمييز العلمي والقانوني - الإداري للضرائب

بالرغم من شيوع تصنيف الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة، واعتماد كُتاب المالية العامة على هذا التصنيف، إلا أن هنالك معايير طرحها الفقه المالي للتمييز بين الضرائب، فبعضهم اعتمد على المعيار العلمي - الفني، والقسم الآخر اعتمدوا على المعيار القانوني، وآخرون على المعيار الإداري .

■ الفرع الأول : المعيار الفني - العلمي

يقوم المعيار الفني - العلمي على أساس التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة من خلال المادة الخاضعة للضريبة، بمعنى آخر يستند على التمييز بين وجود الدخل ورأس المال واستخدامها .

فالضريبة المباشرة هي التي تقع بمناسبة وجود الدخل ورأس المال، وبالتالي فإنها تفرض على عناصر ثابتة أو مراكز مستمرة لمدة طويلة لدى المكلّف. في حين أن الضريبة غير المباشرة هي التي تفرض على واقعة استخدام الدخل أو رأس المال وانتقالها من شخص إلى آخر كالضريبة على التداول والاستهلاك .

وبذلك فإن هذا المعيار يتميز بمنطق سليم لأنه يستند في التفرقة على أساس طبيعة وعاء كل منها .

ويؤخذ عليه أن الأساس الذي يستند عليه لا علاقة له بجوهر الضريبة وإنما يستند كما لاحظنا على وجود الدخل ورأس المال واستخدامها. كما يؤخذ عليه أنه يعتبر ضريبة التركات ضريبة غير مباشرة لمجرد أنها تفرض على واقعة عرضية هي الوفاة، وانتقال الثروة من المورث إلى الورثة. وفي الوقت الذي يمكن اعتبارها من

الضرائب المباشرة لأنها تتمتع بنفس صفات ضريبتى الدخل ورأس المال من حيث ضخامة سعرها الضريبي، وكبر حصيلاتها الضريبية، فضلاً عن أنها لا تشترك مع صفات ضرائب الانفاق التي وعائها هو الانفاق الاستهلاكي .

■ الفرع الثاني : معيار الضريبة وعبئها (راجعية الضريبة) :

يستند أصحاب هذا المعيار للتفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، على أساس قدرة المكلف الأصلي في نقل عبء الضريبة للغير. فالضريبة المباشرة هي التي يتحمل عبئها المكلف الأصلي، ولا يستطيع نقل عبئها إلى مكلف آخر. في حين أن الضريبة غير المباشرة هي التي يستطيع المكلف بدفعها قانوناً، ومن ثم نقل عبئها أو أثرها إلى الغير.

إن هذا المعيار يعتمد على ظاهرة انتقال العبء الضريبي، والتي يصعب فيها تحديد العبء بشكل دقيق ومحدد. لأن نقل العبء يتوقف على عدة ظروف منها الطرف الاقتصادي كالعرض والطلب على البضائع المفروضة عليها الضريبة. فقد توصف ضريبة ما في ظرف اقتصادي على أنها ضريبة مباشرة ولا يمكن نقلها، ولكن ذات الضريبة وفي ظرف اقتصادي آخر، يمكن نقل عبئها أو جز منها للغير، مما يجعل الضريبة ووصفها في وضع غير مستقر، فتصبح بعض الضرائب تارة مباشرة وتارة أخرى غير مباشرة .

مما يجعل من الطرف الاقتصادي يتغير وصف الضريبة، مما يجعلها في وضع التبعية للوضع الاقتصادي. وهذا ما يثير السؤال التالي : هل يقال أن الضريبة مباشرة أم أنها غير مباشرة ؟ حيث أن الضريبة المباشرة تصبح ضريبة غير مباشرة عند تبدل الوضع الإقتصادي، فضلاً عن أن بعض الضرائب غير المباشرة قد تعتبر من الناحية العلمية ضرائب مباشرة إذا لم يستطع المكلف من نقل عبئها .

فمثلاً الضريبة الجمركية التي تعتبر بموجب المعيار العلمي ضرائب غير مباشرة، تصبح ضريبة مباشرة وفق هذا المعيار إذا لم يستطيع المستورد أو التاجر من نقل عبئها إلى الغير (المستهلك) أو إذا نجح في نقل عبئها فتصبح ضريبة غير مباشرة. ونكون أمام حيرة إذا استطاع نقل جزء من العبء ولم ينجح في نقل الجزء الآخر، فهل

يقال عنها أن نصفها مباشر والنصف الآخر غير مباشر ؟

ويقال الشيء ذاته بالنسبة للضريبة على الملكية العقارية (بدل الإيجار)، فعندما تفرض ضريبة على مالك العقار يتحملها (المؤجر) فنكون أمام ضريبة غير مباشرة .
وهكذا فإن هذا المعيار تعوزه الدقة والاستقرار للتمييز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة .

■ الفرع الثالث : المعيار القانوني - الإداري

يتلخص هذا المعيار في التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة على أساس تحصيل الضريبة (الجهة التي تجبي الضريبة)، وعلى بعض الإجراءات الإدارية والقانونية في تحديد الوعاء الضريبي .

فبموجب هذا المعيار تعتبر الضرائب مباشرة إذا كانت جبايتها تتم وفق جداول واستثمارات إسمية، يوضح فيها اسم المكلف ومقدار الدخل وما يجب إدراجه من معلومات، بمعنى آخر لا تجبى بمقتضى جداول إسمية، وإنما تفرض كلما حدثت الوقائع التي تؤدي قانوناً لفرضها، بحيث لا تستطيع الإدارة الضريبية التعرف على المكلف بها مقدماً، والتي لا تستطيع الإدارة تحصيل المبلغ الضريبي وفق جداول إسمية .

إن هذا المعيار يعتمد على أسلوب الجباية وملا استثمارات الضريبة، وبالتالي لا يمكن الاعتماد عليه أو قبوله، طالما يتغير أسلوب الجباية ويرتبط بالجهة الإدارية مما سيؤثر على نوع الضريبة وعلى تغيير تكييفها. كما أن أن الاعتماد على هذا المعيار قد يؤدي الى نتائج غير صحيحة من الناحية العملية. فمثلاً الضريبة التي تفرض على الأرباح والأسهم والسندات فهي ضريبة مباشرة لكونها تقع على الدخل وبشكل مباشر في الوقت الذي أن الأخذ بهذا المعيار يجعل منه ضريبة غير مباشرة .

ولهذا فتعتبر جباية ضريبة الدخل بما فيها الدخل العقاري والتركات من الضرائب المباشرة، لأنها تتم وفق جداول واتصال مباشر مع الإدارة في حين إذا كان دفع

الضريبة لا يتم وفق هذه الجداول وإنما تفرض بمناسبة وقائع لا تستوجب اتصال مباشر فإنها تعتبر من الضرائب غير المباشرة .

إن معيار الاتصال المباشر بين المكلف والإدارة قد يصلح تطبيقه في حالات معينة، وقد لا يصلح تطبيقه في جميع الحالات، فهناك ضرائب مباشرة لا تنظم وفق إقرارات، ولا تجبى عن طريق الاتصال المباشر كالضريبة على أرباح الأسهم والسندات، في حين أن هناك ضرائب غير مباشرة كالضريبة الجمركية والتي تفرض وتتحدد بناءً على استمارات تملأ من قبل المكلف، أي أنها تجبى عن طريق الاتصال المباشر .

ففي الأردن تستخدم الإدارة الضريبة دفاتر وجدول وإقرارات لجباية الضرائب، حيث تطلب من المكلف الضريبي إملاء استمارة وإدراج إسمه ودخله ووثوته ... وغيرها من الإجراءات الإدارية لتحديد الوعاء الضريبي، وعلى ضوء ذلك يتحدد مقدار الضريبة وأدائها من خلال الإتصال المباشر بين المكلف والإدارة الضريبية .

ويبدو أن المعيار القانوني - الإداري الذي اعتمد عليه النظام الضريبي الأردني لا يميز بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة بشكل دقيق وحقيقي، ولا يعتمد على جوهر وطبيعة الضريبة، إنما استند على التقسيم الإداري وعلى بعض الإجراءات الإدارية، وجعل من الجهة التي تجبى الضريبة أساساً للتمييز حيث جعل دائرة الضريبة العامة المسؤولة عن ضريبة الدخل وضريبة بدل الإيجار في الوقت الذي جعل دائرة الجمارك وغيرها مسؤولون عن ضريبة الجمارك والضرائب الأخرى .



الفصل الثاني

القانون الضريبي

الفصل الثاني

القانون الضريبي

تمهيد

تتكون دراسة القانون الضريبي (Droit Fiscal) من أصول ومبادئ علمية وفنية في صياغة الأصول، وجعلها متماشية لسياسة الدولة الضريبية .
وسنبحث القانون الضريبي في بحثين، الأول في استقلالية القانون الضريبي، وفي المبحث الثاني المكلف والإدارة الضريبية .

المبحث الأول

إستقلالية القانون الضريبية

ولد القانون الضريبي بشكل متلازم والنظام البرلماني، ليؤثر أحدهما في الآخر، فإن فرض الضريبة وحبايتها غالباً ما ينص عليه الدستور، حيث لا يجوز أن تفرض الضريبة أو تلغى إلا بقانون وعن طريق البرلمان. وهذا يعني بأنه لا يحق فرض الضريبة بدون موافقة ورضا ممثلي المكلفين وهم رجال البرلمان .

إن سلطة البرلمان مطلقة وغير مقيدة في تقرير الضريبة، وهي قاعدة أساسية في كل نظام ديمقراطي (١)، وإن كانت بعض الدول تفرض الضريبة دون أن يكون لها نظام برلماني، ففي مثل هذه الحالة يحتاج فرضها إلى تشريع بصرف النظر عن الهيئة الحاكمة سواء كانت الهيئة الحاكمة مجلساً نيابياً أو فرداً ... ففي جميع الأحوال لابد

(١) د. أعاد علي حمود : «المالية والتشريع المالي»، الكتاب الثاني، جامعة بغداد ١٩٧٨، ص ٤٨ وما بعدها .

من قانون لفرض الضريبة، يسمى بالقانون الضريبي والذي «يضم مجموعة قواعد تنظم علاقة الدولة بالفرد في ميدان الضريبة»^(١).

هذا القانون الذي يأخذ عدة أشكال أما على شكل قانون ضريبة الدخل أو على شكل قانون الضريبة الجمركية ... وجميعها تصدر عن السلطة التشريعية التي لها الكلمة الأولى والأخيرة في إنشاء وإلغاء وتعديل الضريبة، وفي حالة صدوره من غير السلطة التشريعية، كصدوره من السلطة التنفيذية، فيعد هذا القانون غير دستوري .

فالتشريع هو المصدر الوحيد للقانون الضريبي، ولا يجوز فيه التفويض، كما لا يجوز فيه للقاضي أن يلغي أو يعدل أو ينشأ الضريبة حتى بالقياس كما يحدث في حالة القانون الإداري. فالقانون الضريبي كما قال عنه الفيه (جيني) أنه قانون أشبه بقانون العقوبات، لا يحتمل التفسير أو القياس، إلا في حالات تسمى بحالات التفسير الضيق، عندما يمكن أن تتحمل عبارات النص ذلك وتتحقق للمفسر ما قصده المشرع، كحالة الاعتماد على المعنى الفني للعبارات دون مدلولها القانوني المؤلف^(٢).

للـقانون الضريبي استقلالية من حيث تنظيم المراكز القانونية، المتمثلة بالمكلف الضريبي وبخزينة الدولة (السلطة المالية)، وضرورة التوازن بين مصالح الطرفين، فإذا كانت الضريبة واجبة على المكلف دفعها إلى الدولة، ولا يجب أن يضر بحق الملكية ولا بحق الدولة .

تتجلى خصوصية القانون الضريبي واستقلاله في كونه قانون استثنائي، يستمد وجوده ليس من حق الدولة في أموال الأفراد ومن سلطة المشرع في فرض المبالغ الضريبية على الأفراد. وإنما أيضاً لحماية صالح الأفراد وأموالهم عند قيام الدولة باستقطاع جزء من أموالهم مقابل ماتقدمه لهم من منافع اجتماعية ومالية وسياسية.

يرتبط نطاق سريان القانون الضريبي أصلاً بمبدأ أقلية القوانين، ولذلك فإن سيادة القانون الضريبي لا تتعدى حدود إقليم الدولة، حيث يتولد الدخل وينتج رأس المال، وتقدم الخدمات وتسمى هذه الحالة بمبدأ «إقليمية الضريبة». ولا يمنع الأخذ

(١) المرجع السابق، ص ٥٣ وما بعدها .

(٢) د. أعاد علي حمود - المرجع السابق - ص ٥٥ .

بهذا المبدأ من الاستعانة بمبادئ أخرى كمبدأ «الإقامة الجنسية» للاستفادة منهما في تحديد سريان القانون الضريبي. كما أن القانون الضريبي يأخذ أيضاً بمبدأ عدم رجعية القانون الضريبي الذي يحتل مكاناً بارزاً في شؤون الضرائب .

المبحث الثاني

المكلف والإدارة الضريبية^(١)

ينظم القانون الضريبي في كثير من مواده العلاقات بين المصالح المختلفة والمتمتلة في المكلفة من جهة والإدارة الضريبية من جهة أخرى. فالقانون الضريبي يفرض على المكلف تقديم إقرار ضريبي عن مدخولاته، ويحمل مسؤولية ما جاء في الكشف الضريبي من معلومات، ويحدد أيضاً هذا الإقرار التزامات المكلف أمام الضريبة، فيما يتعلق بالفترة القانونية في إعطاء المعلومات الصحيحة دون تلاعب أو إخفاء. ويلتزم المكلف بضرورة تسهيل مهمة تنفيذ القانون الضريبي، كما يجب على الممول أن يدفع الضريبة في وقتها المحدد، وعلى المكلف بالإضافة الى ذلك أن يكون حسن النية وصادق في علاقته مع الإدارة الضريبية ... إلخ من الالتزامات التي ينص عليها القانون الضريبي المفترض .

وبالمقابل إن للمكلف حقوق متعددة ومن أهمها، حق طلب الحماية من تعسف الإدارة الضريبية من تطبيق القانون الضريبي، وحق إطلاع المكلف على كيفية تقدير الوعاء وفرض السعر الضريبي، وحق أخذ المعلومات عن كيفية تقدير الضريبة وتحديد وعائها والاطلاع على الاجراءات الضريبية، كما له حق التماساؤل والتضامن مع السلطة الضريبية وطلب التحكيم، وحقه في تقديم الاعتراض على الإجراءات الضريبية وعلى التقدير كما له حق الاستئناف والتمييز. ومن حقه أيضاً قبول الضريبة وطلب الاعفاء أو التزويل وغير ذلك من الحقوق التي ينص عليها القانون الضريبي الأردني .

أما بالنسبة للإدارة فإن القانون الضريبي قد حدد ونظم علاقتها مع المكلف سواء

(١) راجع مؤلفنا في «المالية والتشريع المالي»، الجزء الثاني، ص ٦١ وما بعدها .

في الضريبة العامة للدخل والمتمثلة بمديرية ضريبة الدخل، أو في الضريبة الجمركية والتي تكون مسؤولة عن جبايتها مديرية الجمارك العامة. ولهذا فإن الإدارة الضريبية تتجسد من خلال الهيكل الإداري المسؤول عن جباية كل ضريبة على حده .

فيقوم الموظف الضريبي المقدر (المخمن) بإصدار القرار الإداري الضريبي الذي يتحدد فيه اسم المكلف والوعاء الخاضع للضريبة والمبلغ الضريبي والسعر الواجب التطبيق ... كل هذه تصدر من خلال قرار إداري ضريبي، يستند على القانون الضريبي لهذا البلد .

إن القرار الإداري الضريبي الذي يصدر من المقدر أو المخمن هو عمل إداري شرطي، وليس اتفاق بين أرادتى المكلف والإدارة. فالقرار الضريبي عمل إداري تتجلى فيه إرادة المشرع الضريبي، لذلك فهو أمر يتعلق بالنظام العام يعبر عن إرادة المشرع ويحدد دين الضريبة، الذي أنشئ بالقانون الضريبي ومن ثم جاء تقديم الإقرار الضريبي من قبل المكلف أو من قبل الإدارة تنفيذاً للقاعدة الضريبية وعليه فإن صدور قرار الضريبة من قبل المخمن هو تثبيت دين الضريبة وحق الدولة على المكلف .

وعلى ضوء ذلك فإن قرار الضريبة هو تنفيذ لإرادة المشرع، ويجب أن يكون هذا القرار ضمن مبدأ المشروعية ولا يخرج عنه. وعلى المكلف أن يلتزم بمبلغ (دين) الضريبة لأن هذا الحق من حق الدولة وعلى المكلف أن يدفعه .

الفصل الثالث

التشريع الضريبي الأردني

الفصل الثالث

التشريع الضريبي الأردني

تمهيد

يعتمد النظام الضريبي الأردني على بعض الضرائب المباشرة والمتمثلة بالضريبة على الدخل، وبالضرائب غير المباشرة وأهمها الضريبة الجمركية والضريبة العامة على المبيعات .

ولذلك سندرس على امتداد الصفحات القادمة التشريع الضريبي الأردني في ثلاثة محاور. الأول، نتكلم فيه عن ضريبة الدخل، أما البحث الثاني فسندرس فيه الضريبة الجمركية وفق آخر التعديلات التي جاء بها القانون الضريبي رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ م، ونخصص البحث الثالث للبحث في موضوع الضريبة العامة على المبيعات .

المبحث الأول

الضريبة على الدخل

نظم القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ كل ما يتعلق بمكونات هذه الضريبة وسريانها. وقيل المشرع الضريبي الأردني أسوة بزملائه من المشرعين الضريبيين للأقطار العربية ومنهم المشرع الضريبي العراقي، بعدم إعطاء تعريف محدد للدخل الخاضع للضريبة، وإنما اكتفى بتعداد مصادر الدخل الخاضعة للضريبة والأشخاص الخاضعون لها ومن ثم حدد الدخول المعفاة. مما دفعنا ذلك إلى تبني أسلوب المشرع الضريبي في شرع قانون ضريبة الدخل في عدة مطالب كما يلي :

المطلب الأول

نطاق سريان الضريبة

عالجت المادة الثالثة بفقراتها العشرة كيفية سريان الضريبة على الدخول الخاضعة للضريبة، وإن معرفة هذه الدخول يسهل علينا معرفة الدخل الذي يخضع فعلاً للضريبة والدخل الذي لا يخضع .

نصت الفقرة (١) من المادة الثالثة على أن يخضع للضريبة الدخل المتأتى في المملكة لأي شخص أو يجنيه منها من :

١ - الأرباح أو مكاسب أي عمل أو أي حرفة أو تجارة أو مهنة أو صنعة مهما كانت المدة التي جرت فيها ممارسة ذلك العمل أو تلك الحرفة أو التجارة أو المهنة أو الصنعة ومن أي معاملة أو صفقة منفصلة تعتبر بمثابة عمل أو تجارة .

إن أول ما يمكن ملاحظته من هذا البند أن المشرع الضريبي لم يحدد نوع أو طبيعة الأعمال أو الحرف أو المهن أو الصناعات التي تخضع دخولها للضريبة. مما يعني لا بد من الرجوع إلى القوانين المعنية المختصة في تحديد هذه الأعمال أو الحرف ... كالقانون التجاري وغيره لاستخلاص نوع وطبيعة الأعمال التي تدخل ضمن دائرة الدخل الخاضعة للضريبة .

ولذلك فمن الأمثلة على العمل التجاري (١)، هو العمل الذي يستهدف تحقيق الربح من خلال تداول واستخدام الثروة ورأس المال بشرط أن يتم العمل بشكل مشروع وغير مخالف للقانون، ومن الأمثلة على المهن، المهندس، المحامي، الطبيب ... الخ .

ومن الأمثلة على الصنائع، كالأعمال التي يقوم بها النجار أو الحداد والتي تعتمد على تحويل الشيء أو المادة من حالة إلى حالة أخرى. كتحويل الخشب إلى أبواب والحديد إلى الآلات ... وهكذا .

والملاحظة الثانية على نص البند الأول هي أن المشرع لم يحدد فترة زمنية أو لم يشترط صفة الانتظام والدورية في خضوع هذه الأرباح والمكاسب للضريبة، مما يعني خضوع هذه الأرباح وإن قام بها الشخص لمرة واحدة .

وبهذا فإن المشرع الضريبي قد وسع من مفهوم الدخل ومن دائرة الأعمال الخاضعة للضريبة، وقد هدف من ذلك تقليص التهرب الضريبي، ولكن هذا الهدف كان على حساب الدخل المتحققة من أعمال ليس فيها عنصر الانتظام والتكرار والتي فيها احتراف، فيكون المشرع قد أخذ بنظرية زيادة الذمة المالية التي تقوم على توسيع نطاق الدخل الخاضعة للضريبة .

٢ - أخضع البند الثاني للضريبة «الرواتب والأجور والعلاوات والمكافآت من أي وظيفة بما في ذلك القيمة السنوية المقدرة للسكن أو المأجمة أو المأكل أو الإقامة أو أي علاوة أخرى باستثناء بدل التمثيل وعلاوة الضيافة أو جزء منها باستثناء علاوة الإعاشة والسفر، ويشترط في ذلك أن تنفق هذه العلاوات في سبيل الوظيفة على أن تنظم أحكام هذه الفقرة بتعليمات يصدرها المدير .

بموجب هذا النص فقد أخضع المشرع للضريبة جميع الرواتب والأجور والعلاوات والمكافآت ... وهي الرواتب التي يتقاضاها الموظف الحكومي أو المستخدم بعقد لدى الدولة أو لدى أي شخص أو شركة (القطاع الخاص) .

(١) من شروط العمل التجاري : أن يكون هنالك شراء من المنقولات وبهدف تحقيق الربح، وأن تكون فيه نوع من التكرار والانتظام كشراء المنقولات وبيعها واستئجارها وتأجيرها وكأعمال الصرافة والمصارف، والأعمال العقارية، وتوريد المواد ... الخ .

كما أخضع للضريبة بدل الإيجار للسكن أو القيمة المقدرة للمنامة أو المأكل أو الإقامة ... (١) وجميعها تنظم بها تعليمات يصدرها مدير عام الضريبة. وكان من الأنسب، لو أن المشرع أناط صلاحية تنظيم ذلك بالوزير، لما للضريبة من أهمية ولكونه الشخص المسؤول عن تنفيذ أحكام قانون ضريبة الدخل استناداً لنص المادة (٥٤) من قانون ضريبة الدخل رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٥ م .

يلاحظ أيضاً على هذا النص أن المشرع استثنى من الخضوع للضريبة بدل التمثيل وعلاوة الضيافة وعلاوة الإعاشة والسفر ... (٢) وذلك فيما يخص موظف القطاع العام، أما موظف القطاع الخاص اشترط في الاعفاء شروط موضحة في التعليمات .

٣ - أخضع المشرع في البند الثالث للضريبة «الفوائد والخصميات بما في ذلك الفوائد والخصميات وفروقات العملة والعمولات التي تتقاضاها البنوك المرخصة والشركات المالية، والصرافون المرخصون وشركات التأمين والوساطة في الأسواق الأردنية لتداول الأوراق المالية على خدماتها وتسهيلات الإئتمانية لعملائها» .

بموجب هذا البند أخضع المشرع للضريبة الفوائد، والمتمثلة بالمقابل الذي يأخذه الشخص من شخص آخر نظير استعمال نقوده لفترة زمنية معينة يتفق عليها، كفوائد البيع لأجل، والفوائد التي تستحقها البنوك من القروض والتسهيلات المقدمة للعملاء، وكالفوائد التي يجنيها المكلف نتيجة حكم صادر من محكمة أو تحكيم ... الخ .

وكذلك أخضع المشرع للضريبة الخصميات، وهي مبالغ تخصم نتيجة بيع الشيك، أو الكمبيالة بتاريخ سابق لاستحقاقاتها، فهذه المبالغ التي يحصل عليها القائم بعملية

(١) إن المقصود بالقيمة السنوية المقدرة، هي بدل الإيجار الذي يدفعه الموظف أو المستخدم المستفيد أما القيمة المقدرة للمأكل أو الإقامة فالمقصود بها المأكل للوقت والمنامة والإقامة المؤقتة التي يثبتها الموظف أو المستخدم في كشوف الرواتب التي يقدمها لدائرة الضريبة، وعلاوة الضيافة والتي يقصد بها المبالغ التي تنفع للموظف أو المستخدم في تغطية نفقات السفر المتعلقة بالعمل .

(٢) يقصد بعبارة بدل التمثيل : هي مخصصات تدفع للمسؤولين الإداريين من أجل انفاقها على متطلبات الوظيفة. أما عبارة علاوة الوظيفة فيقصد بها المبالغ التي تدفع بهدف تكريم الزبائن من أجل مصلحة العمل ... فجميع هذه العلاوات لا تدفع عنها ضريبة ... للتفصيل أكثر انظر تعليمات وزارة المالية، رقم (١) لسنة ١٩٨٥ م .

الخصم من قيمة الصفقة تخضع للضريبة، وكذلك تخضع للضريبة فروقات العملة المتحققة للبنوك المرخصة والشركات المالية والصرافون المرخصون وشركات التأمين والوساطة ... الخ .

٤ - أخضع البند الرابع للضريبة «المكاسب الناجمة عن أي عقد في المملكة كإرباح المقاولات والتعهدات والعطاءات وعمولات الوكالات واتفاقيات التمثيل والوساطة التجارية وما مائل ذلك سواء كان مصدرها من داخل المملكة أو من خارجها» .

بموجب هذا النص تخضع للضريبة ما يحققه الشخص أو الشركة من أرباح متأتية من أي عقد مقاولاة أو من أي تعهد أو عطاء بما فيها الأرباح المتحققة من الوكالات والتمثيل التجاري للشركات والأشخاص والوساطة التجارية (الدلالية) دون المالية، حيث أن هذه الأخيرة سبق وأن أُخضعت في البند أعلاه، ثم يضيف المشرع على إخضاع عبارة وما مائلها من أرباح ومكاسب شبيهة بما سبقها من حالات، وبهذا يكون المشرع قد أغلق باب التهرب الضريبي بإضافة عبارة وما شابهها من أرباح .

٥ - أخضع المشرع في البند الخامس للضريبة «المكاسب الناجمة من أي التزام أو مسافهة، وكذلك الدخل من أجور وأتعاب تقديم الاستشارات والخبرة والاشتراك في التحكيم وما مائل ذلك من أعمال» .

يلاحظ أن المشرع قد أخضع للضريبة المكاسب المتأتية من أي التزام كان يلتزم الشخص أو الشركة بدفع مبلغ معين، أو بنقل حق عيني، أو أن يقوم بعمل يتولد عنه دخل فإن الربح المتولد يخضع للضريبة .

إن الربح المتولد عن الالتزام يقصد به على الأكثر المبلغ الذي يتحقق نتيجة عدم الوفاء بالالتزام أو الإخلال به. كإخلال أحد طرفي العقد (البائع أو المشتري) بالتزاماته مما يترتب على ذلك أن يقوم أحدهما بدفع تعويض كشرط جزائي لعدم الالتزام .

ويا حبذا لو أضاف المشرع إلى نص المادة الربح المتولد من عدم الوفاء بالالتزام عبارة على أن لا يكون مقابل خسارة لحقت المكلف سواء كانت خسارة مادية أو

معنوية، حيث أنه في حالة وجود هذه الخسارة لا يعقل أن يخضع الدخل المتولد من عدم الالتزام والذي فيه خسارة إلى ضريبة الدخل .

أما (المسافهة) فيقصد بها : المبلغ المترتب في ذمة المكلف خلال السنة، وسواء كان هذا المبلغ ناشئاً من عقد أو عن قانون، فهو يخضع لضريبة الدخل .

ونص في الشطر الثاني من البند الخامس على خضوع الدخل المتولد من أجور وأتعاب الاستشارات القانونية والتجارية لضريبة الدخل ... كذلك أخضع المشرع أيضاً الدخل المتأتى من التحكيم بكل أنواعه المحلي والدولي وبكل فروعه التجاري والمالي والقانوني ...

وقد ختم المشرع نص البند، بإضافة عبارة شاملة وواسعة، وهي بخضوع ما ماثل ذلك من أعمال، وهذا يعني شمول كل ما لا ينص عليه في التحديد ومما يعكس توسع الدخول الخاضعة للضريبة تحسباً من أي تهرب ضريبي محتمل .

٦ - أخضع المشرع للضريبة جميع «بدلات إجارة العقارات وغيرها من الأموال غير المنقولة والعوائد والأقساط وسائر الأرباح الناشئة عنها خلاف العقارات والأموال غير المنقولة» .

استناداً إلى ما جاء في هذا النص الذي شمل أرباح الأموال غير المنقولة (العقارات) السكنية وغير السكنية من تجارية وصناعية ... وأضاف أن جميع العوائد المتأتية من هذه العقارات تخضع للضريبة، وعلى الأكثر يقصد بها ما يستغله المالك من عوائد مالية متأتية من هذه العقارات كحالة «المساطحة»^(١) أو التحسينات التي يضيفها على العقار وأخضع أيضاً الأقساط السنوية المترتبة على الأموال غير المنقولة .

كما أخضع المشرع أيضاً الدخول والمكاسب المتأتية من أي ملك خلاف العقارات والتي يقصد بها على الأرجح ما يحدثه صاحب العقار من مراكز تدفئة أو مصاعد أو حراسات ... الخ والتي تزيد من القيمة الإيجارية للعقار وبذلك فإن الأرباح التي تتولد

(١) يقصد بالمساطحة : هي حق عيني يخول صاحبه أن يقيم أو ينشأ بناء أو منشآت على أراضٍ الغير بموجب اتفاق بين صاحب الأرض والمساح الذي ينشأ الأبنية، وأن لا تزيد مدة المساطحية عن خمسين عاماً

من هذه الأعمال والتي تزيد في القيمة الإيجارية للعقار، فإنها جميعاً تخضع للضريبة .

٧ - أخضع المشرع للضريبة في البند السابع « بدل الخلو وبدل المفتاحية » للضريبة .

ويقصد بعبارة « بدل المفتاحية » هو ما يتقاضاه المؤجر من المستأجر عندما يسلمه المأجور (العقار) عند الإيجارة. كأن يقوم المالك بتسليم مفتاح المأجور للمستأجر الأول مقابل مبلغ يتفق عليه بين الاثنين بالإضافة إلى بدل الإيجار .

أما عبارة بدل «الخلو» هو ما يتقاضاه المستأجر القديم من المستأجر الجديد عند إخلاء المأجور، ومعنى ذلك أن العلاقة تكون بين مستأجر ومستأجر آخر ولا علاقة للمالك بهذا البديل كما أن ليس لبديل الخلو علاقة بقيمة أو بدل الإيجار .

وعليه ففي كلا الحالتين يخضع بدل الخلو وبدل المفتاحية للضريبة على الدخل، ويمكن لدافعه أن يستنزله من الضريبة واحتسابه من ضمن المصاريف والنفقات على أن يتم تنزيلها خلال مدة خمس سنوات بالتساوي .

وبالمقابل سمح المشرع للمستفيد من هذا المبلغ سواء كان مالكاً أو مستأجراً أن يقوم بدفع الضريبة عن المبلغ وتقسيمة على خمس سنوات قادمة، مما يعني أن للمستفيد الحق بتوزيع مبلغ الضريبة واستنزاله من الدخل الخاضع للضريبة على مدى خمس سنوات وبالتساوي .

٨ - أخضع المشرع للضريبة بموجب البند الثامن كل «المبالغ المقبوضة مقابل بيع أو تأجير أو منح حق الامتياز لاستعمال أو استغلال أي علامة تجارية أو تصميم أو براءة اختراع أو حقوق التأليف والطبع أو أي عوض آخر عنها ويوزع الدخل الخاضع للضريبة بمقتضى هذا البند على ثلاث سنوات»

بمقتضى هذا النص أخضع المشرع للضريبة، المبالغ المتأتية من بيع أو تأجير أو منح حق الامتياز لاستعمال أو إستغلال أي علامة تجارية أو براءة اختراع أو أي حقوق في التأليف للكتب وغيرها أو الطبع. وسمح المشرع بأن يكون دفع الضريبة على هذه الدخول موزعاً على مدى ثلاث سنوات تسهياً للمستفيد من هذه المبالغ .

أن ما يلاحظ على هذا البند أنه لم يتطرق إلى الشهر، وسكت المشرع في جميع نصوصه عن معالجتها .

كما يلاحظ أن المشرع قد اخضع هذه الدخول للضريبة في الوقت الذي أنها تؤثر على عملية تطوير الثقافة وانتقال التكنولوجيا. فإما حبذا لو لم يخضعها المشرع للضريبة أسوة بما فعله في عدم خضوع الأرباح الرأسمالية للضريبة، وذلك بهدف تجديد رأس المال وصيانتها وهذا ما نأمل من المشرع الضريبي الأردني .

٩ - بموجب البند التاسع تخضع الضريبة «الدخول المتأتية من أعمال التأمين بمختلف أنواعه وأعمال النقل البري والبحري والجوي للمقيمين وغير المقيمين» .

أن ما جاء في البند من إخضاع الدخول المتأتية من أعمال التأمين بمختلف أنواعه، حيث تخضع للضريبة دخول شركات التأمين للمقيمين وغير المقيمين .

١٠ - خضع البند العاشر من الفقرة العاشرة من المادة الثالثة لتعديل بموجب القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ م على الشكل التالي :

أ - «بيع الأصول المشمولة بأحكام الاستهلاك عليها في هذا القانون أو نقل ملكيتها بغير طريق الإرث، ويحدد الدخل الخاضع للضريبة من هذا المصدر بما يساوي الاستهلاك الذي تم تنزيهه لغايات هذا القانون أو الربح المتحقق من عملية البيع أو نقل الملكية أيهما أقل» .

يقصد بعبارة الأصول المشمولة بأحكام الاستهلاك والآلات والمكائن وغيرها، فقد اخضع المشرع للضريبة الدخول المتأتية من بيع هذه الأصول كما اخضع أيضاً نقل ملكيتها إلى الأصول أو الفروع أو الزوجة، واستثنى نقل الملكية عن طريق الإرث. وبهذا فإن الدخول المتحققة من هذه الأصول تخضع للضريبة على أساس سعر كلفة الأصول بعد تنزيل قيمة الاستهلاك (الاندثار) حتى تاريخ التنازل أو يخضع الربح المتحقق من عملية البيع أو نقل الملكية وخير المشرع أيهما أقل أي أنه اخضع المبلغ الأقل سعراً .

١١ - جاء في البند الحادي عشر ليشمل جميع الدخول التي لم ينص عليها المشرع الضريبي في البنود السابقة. وورد النص على الشكل التالي «تخضع للضريبة أرباح ومكاسب أي مصدر آخر غير مشمول في البنود ١ - ١٠ من هذه الفقرة ... والتي لم يمنح إعفاء بشأنها بمقتضى هذا القانون أو أي قانون آخر» .

من النظر الى هذه البنود يمكن أن نلاحظ عدة ملاحظات وأهمها، أن المشرع الأردني قد عامل الدخل المتأتي من العمل، والدخل المتأتي من الثروة غير المنقولة والثروة المنقولة، معاملة ضريبة واحدة ومتساوية. وهذا في اعتقادنا يحتاج إلى إعادة نظر، حيث من الصعب قبول المساواة عندما تكون مصادر الدخل مختلفة. فالدخل المتأتي من العمل يرتبط بجهد الإنسان وعمره، بينما الدخل المتأتي من الثروة غير المنقولة يكون أقل عناءً وأقل جهداً للإنسان، ولهذا لابد من التفرقة في المعاملة الضريبية بين الإثنين .

كما يلاحظ أن المشرع الضريبي لم يتطرق الى بعض الأرباح وخاصة الأرباح الرأسمالية والناجمة عن شراء وبيع الأراضي والعقارات والأسهم والسندات، وهذا يعني أن المشرع قد أعطى لهذا القطاع أفضلية على القطاعات الأخرى التي لا تقل أهميتها الإقتصادية والمالية عن هذا القطاع، مما أدى إلى تفضيل الاستثمار في هذا القطاع وتحقيق أرباح تفوق الأرباح التي يحققها المستثمر في القطاعات الأخرى .

وكذلك الحال لأرباح الشركات العقارية فقد أعفاها المشرع من الضريبة في الوقت الذي اخضع للضريبة أرباح الشركات من عمولات وكمسيون شراء وبيع الأراضي والأموال غير المنقولة. مثال فقد اخضع المشرع للضريبة داخل الشركة التي تقوم ببناء الشقق وإعفى دخل الشركة التي تقوم ببيع الشقق، في حين أن المشرع اعفى شركة محدودة تقوم ببناء الشقق ومن ثم بيعها .

كما يلاحظ أن المشرع الضريبي لم يعالج الأرباح الناجمة من نقل ملكية العقار أو حق التصرف فيه بغض النظر عن الواقعة أو الوسيلة القانونية لنقل الملكية، أي بمعنى آخر أنه لم يتطرق للأرباح المتأتية من حالات المقايضة والمصالحة والمساطحة وإزالة

الشيوع والاستهلاك الخ .

ومن الملاحظات الأخرى، أن المشرع الضريبي قد توسع كثيراً للأخط بنظرية «زيادة الذمة المالية» وقلص الاعتماد قدر الإمكان بنظرية «المنبع أو المصدر» والتي فيها عنصر التكرار والإحتراف، وبهذا فإنه يكون قد عامل الدخول والأرباح المتأتية بشكل دوري ومتكرر نفس المعاملة الضريبية للأرباح والدخول العرضية .

كما نصت الفقرة (ب) من المادة الثالثة والتي خضعت للتعديل الأخير بموجب القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥م والتي جاء فيها :

١ - جاء في البند الأول ما نصه : «يخضع للضريبة الدخول بما فيها الفوائد والعمولات وعوائد الاستثمارات المالية وأرباح المتاجرة بالعملات والمعادن الثمينة والأوراق المالية المتحققة خارج المملكة لأي شخص أردني مقيم وتكون ناشئة عن أمواله وودائعها في المملكة ولا يخضع لهذا البند فروع الشركات الأردنية العاملة خارج المملكة طالما تعلقت تلك الدخول بالمكلف الأردني أو المقيم» .

كما لا يخضع للضريبة بموجب هذا البند دخل المستثمر غير الأردني المتحقق له خارج المملكة من استثمار رأسماله الأجنبي والعوائد والأرباح وحصيلة تصفية استثماره أو بيع مشروعه أو حصته أو أسهمه بعد إخراجها من المملكة وفق أحكام قانون تشجيع الاستثمار أو أي تشريع نافذ في المملكة» .

بموجب هذا النص الذي جاء به القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥م فقد خضع للضريبة جميع الدخول المتحققة خارج المملكة لأي شخص أردني أو مقيم. مما يعني أن ما يحصل عليه الأردني أو المقيم من دخول خارج المملكة تخضع للضريبة، وهذا الاختصاص للضريبة يخالف مبدأ إقليمية الضريبة وينتج عنه ازدواج ضريبي، لأن القانون الضريبي الأردني يتحدد ضمن إقليم المملكة، ناهيك أن مثل هذا الاقتطاع يصعب تطبيقه على المكلف .

ثم يضيف النص على عدم خضوع فروع الشركات الأردنية العاملة خارج المملكة للضريبة، في الوقت الذي اخضعت للضريبة هذه الفروع ما يعادل ٢٠٪ من الدخل الصافي بعد تنزيل ضريبة الدخل الأجنبية^(١).

إذا كان المشرع الضريبي قد أحسن عملاً في إخضاع الدخل المتحققة خارج المملكة للضريبة لاعتبارات إقتصادية واستثمارية ولتقليص التهرب الضريبي، وأبدع المشرع أيضاً في إعفاء فروع الشركات العاملة خارج المملكة، إلا أنه عاد في البند الثاني فأخضع ما يعادل ٢٠٪ من دخل فروع الشركات العاملة خارج المملكة للضريبة، وأنه بذلك تجاوز مبدأ إقليمية الضريبة باخضاعه للضريبة الدخل المتحققة خارج المملكة للأردني وللمقيم في الأردن، كما موضح في الفقرة التالية :

٢ - يخضع للضريبة ٢٠٪ من مجموع الدخل الصافي بعد تنزيل ضريبة الدخل الأجنبية الذي تحققه فروع الشركات الأردنية العاملة خارج المملكة والمعلن في حساباتها الختامية المصادق عليها من مدقق الحسابات الخارجية .

وفي كل الأحوال يعتبر المبلغ الصافي الناتج عن تلك النسبة دخلاً خاضعاً للضريبة للشركة وتفرض الضريبة عليها بالنسبة المقررة للشركات المنصوص عليها في البند (٢) من الفقرة (ب) من المادة (١٧) من هذا القانون ولا يجوز السماح بتنزيل أي مبلغ أو جزء من ذلك المبلغ لأي سبب من الأسباب»

إن هذا النص فيه نوع من التساؤل نضعه أمام المشرع الضريبي، ولا نعرف ما هي الحكمة من خضوع ٢٠٪ من مجموع الدخل الصافي بعد تنزيل ضريبة الدخل الأجنبية الذي تحققه فروع الشركات الأردنية العاملة خارج المملكة؟! وفي الوقت نفسه ورد في البند (١) من الفقرة (ب) من المادة الثانية من قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥م، أي البند أعلاه، إعفاء دخل الشركات الأردنية العاملة خارج المملكة طالما تعلقت تلك الدخل بالمكلف الأردني أو المقيم. وما نعتقده أن في ذلك عدم وضوح وتناقض، فضلاً عما يؤثر على نشاطات فروع الشركات الأردنية العاملة خارج المملكة، بل العكس لابد من تشجيعها وحثها على ذلك .

(١) أنظر البند الثاني من الفقرة (ب) من المادة الثانية للقانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ .

٣ - ينص البند الثالث على أنه : «إذا كان المكلف شركة لايجوز فرض ضريبة على الدخول المنصوص عليها في البند (١) من هذه الفقرة مرة ثانية بموجب البند (٢)» .

إن ما جاء في هذا البند ليؤكد عدم خضوع الشركة للضريبة بل خضوع المكلف (الشخص) الطبيعي الأردني أو المقيم للضريبة، وبذلك يكون المشرع أكد على استثناء الشركة من الخضوع للضريبة التي وردت في البند (١) من الفقرة (ب) في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ م .

ولا نعرف لماذا لم ينص المشرع على عدم خضوع دخل الشركة وأرباحها للضريبة تلك المتحققة من المتاجرة بالعملات والأوراق المالية ... ؟!

٤ - «لا تسري أحكام المادة (٧) من هذا القانون على الدخل الخاضع للضريبة بموجب هذه الفقرة» .

وكما سنلاحظ لاحقاً أن المادة السابعة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ م قد عاجلت بعض الإعفاءات (السماحات) مما يعني عدم سريان هذه الإعفاءات على ما جاء في الفقرة محل الدراسة وهي الفقرة (ب) .

٥ - «إذا لحقت خسارة في أي سنة وبأي شخص ممن تنطبق عليهم أحكام البندين (١ و ٢) من هذه الفقرة فيجري تنزيلها من الدخول المنصوص عليها في كل منهما كل بند على حده وبشكل مستقل وفي حدود هذه الدخول ويدور الرصيد أن وجد إلى السنة التالية مباشرة فألى التي تليها وهكذا لغاية ست سنوات بعد السنة التي وقعت فيها ويجري تنزيله من الدخل الخاضع للضريبة فيها من تلك الدخول شريطة احتفاظ المكلف بحسابات أصولية وصحيحة» .

إن هذا البند يعالج حالة الخسارة في الأرباح، واستنزائها من الدخل الخاضع للضريبة في البندين الأول والثاني من هذه الفقرة، على أن يدور الرصيد إن وجد، إلى السنة التالية مباشرة، وإلى السنة التي تليها، وهكذا يتم تنزيل الخسارة لغاية ست سنوات متتالية .

٦ - تنطبق أحكام الفقرة (ب) من المادة الثالثة على أي شخص أردني ولو كان يحمل إلى جانب جنسيته الأردنية جنسية أخرى .

عالج المشرع الضريبي في الفقرة (د) من قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ م حالات شركة التضامن وحصة الشركاء المتضامنين في شركة التوصية بالاسهم والبسيطة حيث أضاف حصة كل منهم من الدخل الذي يحصل عليه من هذه الشركات إلى دخله من المصادر الأخرى، وذلك كما جاء النص «يوزع دخل شركة التضامن الأردنية وحصة الشركاء المتضامنين في شركة التوصية البسيطة الأردنية بين هؤلاء الشركاء وتضاف حصة كل منهم من هذا الدخل الى دخله من المصادر الأخرى» .

أضاف المشرع في الفقرة (هـ) في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ م والتي لم تكن منصوص عليها سابقاً في القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ م «على الرغم مما ورد في أي قانون آخر لمجلس الوزراء بتنسيب من الوزير أن يخضع للضريبة أرباح أي نشاط استثماري لأي مؤسسة عامة أو فائض إيراداتها السنوي بما في ذلك المؤسسات الرسمية العامة» .

إن هذه الفقرة الجديدة التي جاء بها قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ قد فوضت مجلس الوزراء بناء على تنسيب من وزير المالية، اخضاع ارباح النشاط الاستثماري للمؤسسات العامة، دون تحديد نوع وطبيعة هذه المؤسسات الرسمية العامة أن لا تخضع للضريبة، وبذلك إن هذه الفقرة تعكس اتجاه جديد للنظام الضريبي الأردني والذي لم يكن معروفاً أو متعاملاً فيه في القوانين الضريبية السابقة .

إن ما جاء في هذه الفقرة يضمننا أمام تساؤلين، الأول : جرت العادة أن النشاطات الاستثمارية تعفى من الضريبة ؟ والثاني : تؤكد القاعدة العامة أن الأرباح ودخول المؤسسات الرسمية العامة لا تخضع للضريبة لاعتبارات تتعلق بطبيعة نشاطها ذات الصبغة العامة، وعلى ضوء ذلك فإن إيراداتها تعتبر جزء من الإيرادات العامة للدولة ؟ فما هي الحكمة من خضوع أرباح هذه المؤسسات للضريبة ؟ وإذا كان الجواب أن لهذه المؤسسات ميزانيات مستقلة عن الميزانية العامة للدولة، فإن استقلاليتها متأتية من طبيعة نشاطاتها وأهدافها، إلا أنها تعتبر مع ذلك استثناء من الميزانية العامة

للدولة من جهة، كما أن إيراداتها هي إيرادات عامة وليست خاصة، والمعروف أن الضريبة تفرض على الإيرادات والأرباح الخاصة وليست على أرباح وإيرادات ذات طبيعة عامة .

أما إذا كان الجواب بأن هذه المؤسسات الرسمية العامة تمارس نشاط استثماري، فمن باب أولى أن يشجع الاستثمار لاعتبارات اقتصادية، وأن لا تخضع أرباحها للضريبة .

المطلب الثاني

الأشخاص الخاضعون للضريبة (سريان الضريبة)

تسري ضريبة الدخل أولاً على الشخص الأردني، وغير الأردني المقيم في الأردن وفقاً لمعيار الإقامة أولاً، وتسري الضريبة ثانياً على الربح الناجم في الأردن من المتاجرة مع الأردن بموجب معيار الإقليمية، وبذلك فإن المشرع الضريبي الأردني قد أخذ بهذين المعيارين في فرض الضريبة واستعان بمعيار الجنسية في تحديد معيار الإقامة الذي يعتبر هو المعيار المعول عليه في سريان ضريبة الدخل الأردنية. وهذا ما سنوضحه في النقطتين التاليتين، الأولى سندرس فيها معيار الإقامة والثانية سندرس فيها معيار إقليمية الضريبة .

أولاً - معيار الإقامة :

عرفت المادة الثانية عبارة «المقيم» في أربع فقرات :

حيث نصت الفقرة (أ) على أن «المقيم الطبيعي الأردني الذي يقيم عادة في المملكة ولا يقل مجموع إقامته فيها عن مائة وعشرين يوماً متصلة أو متقطعة في السنة» .

وبموجب هذه الفقرة إن الشخص الطبيعي الأردني الذي سكن الأردن مدة لا تقل عن مائة وعشرين يوماً خلال السنة التي نجم فيها الدخل، وسواء كانت هذه المدة متصلة أم متقطعة، دون أن يتخذ من الأردن موطناً دائماً له، مما يعني أن المشرع

الأردني اعتمد على معيار الجنسية، وعلى الفترة الزمنية للشخص الأردني في تحديد معيار الإقامة ولم يستعان بمعيار الموطن .

ونصت الفقرة (ب) من المادة الثانية على أنه يعتبر مقيم أيضاً «الشخص الطبيعي الأردني إذا كان خلال أية مدة من السنة موظفاً أو مستخدماً لدى حكومة المملكة أو أية سلطة محلية فيها» .

وبموجب هذه الفقرة يعتبر الشخص الأردني مقيماً خلال أية مدة من السنة موظفاً أو مستخدماً لدى الحكومة أو سلطة محلية .

أما الفقرة (جـ) فقد نصت على أن المقيم هو «الشخص الطبيعي غير الأردني الذي يقيم في المملكة مدة متصلة أو مدة متقطعة لا تقل في مجموعها عن ١٨٣ يوماً خلال السنة» .

عالجت هذه الفقرة حالة غير الأردني من العرب أو الأجانب المقيمين في الأردن، واشترط أن تكون مدة إقامتهم لا تقل في مجموعها عن (١٨٣) يوماً خلال السنة التي نجم فيها الدخل، وسواء كانت هذه المدة متصلة أم متقطعة، فيلاحظ أن المشرع إشتراط لغير الأردني لكي يعتبر مقيماً مدة لا تقل عن (١٨٣) يوماً بينما الأردني فترة لا تقل عن مائة وعشرين يوماً. وهذا يعني أن غير الأردني يجب أن يمكث فترة (١٨٣) يوماً لكي يعتبر مقيماً ويتمتع بالسماحات والأعفاءات التي يستحقها، ويعني أيضاً أن غير الأردني إذا مكث فترة أقل من (١٨٣) يوماً فإنه يخضع للضريبة ولكن لا يتمتع ولا يمنح السماحات والاعفاءات .

إن المشرع الضريبي الأردني قد ذهب عكس زميله المشرع العراقي الذي حابى المقيم غير العراقي من العرب حيث منحه السماحات والاعفاءات القانونية أسوة بالعراقيين المقيمين^(١) .

والفقرة الأخيرة (د) قد اهتمت بخالة الشخص المعنوي (الشركات) حيث نصت على اعتبار المقيم هو «الشخص المعنوي إذا كان مسجلاً في المملكة وكان له مركزاً أو

(١) انظر مؤلفنا في ذلك : «المالية العامة والتشريع المالي»، للدكتور أعاد علي حمود، الكتاب الثاني، بيت الحكمة، جامعة بغداد، كلية القانون العام ١٩٨٧، ص ٧٨ .

فرع يمارس الإدارة والرقابة على عمله فيها» .

استعان المشرع الأردني في تحديد الشخص المعنوي المقيم على أساس معيار الموطن في تحدي معيار الإقامة، لأنه اشترط أن يكون الشخص المعنوي له مركز أو فرع في المملكة وكذلك أن يمارس هذا الشخص الإدارة والرقابة على عمله فيها. وهذا يعني لكي يعتبر هذا الشخص المعنوي مقيماً يشترط فيه :

١ - أن يكون مسجلاً في المملكة .

٢ - له مركز أو فرع في المملكة .

٣ - أن يمارس الإدارة والرقابة على عمله فيها. كأن يكون له مكتب دائم في الأردن .

وهذا دليل على أن المشرع استعان بمعيار الموطن في تحديد معيار إقامة الشخص المعنوي. ولم يحدد المشرع الأردني للشخص المعنوي أي فترة زمنية، كما فعل بالنسبة للشخص الطبيعي .

نستخلص من الفقرات الأربع في تحديد مفهوم المقيم أن المشرع اشترط المدة الزمنية في جانب واستعان بمعيار الإقامة والجنسية في جانب آخر .

وبذلك فإن المقيم، هو الذي يستفيد من السمات والإعفاءات، بينما غير المقيم هو الذي لا يستفيد من أي سماح ولا إعفاء عندما يخضع للضريبة فالمقيم هو الذي يخضع للضريبة ولكنه يتمتع بسمات وإعفاءات عائلية وشخصية، بينما غير المقيم هو أيضاً يخضع للضريبة ولكنه لا يستفيد من السمات والإعفاءات العائلية .

مع ملاحظة أن المشرع الضريبي الأردني لم يفرق بين المقيم وغير المقيم من حيث خضوعهم لنفس السعر الضريبي، في حين أن المشرع العراقي أخضع المقيم لسعر ضريبي أخف من غير المقيم .

ثانياً - إقليمية الضريبة :

أخضع المشرع الضريبي الأردني للضريبة الدخول الناشئة في المملكة لأي شخص يجنيه من المملكة أو من خارجها. فبموجب البنود التي جاءت في الفقرة (أ) والفقرات (ب، ج، د) تخضع للضريبة الأرباح الناجمة في المملكة سواء كانت متولدة من عمل

تجاري أو غير ذلك أو كان الربح ناجماً عن المتاجرة في المملكة أو حدثت خارج المملكة وكان لهذه التجارة صلة بالداخل (المتاجرة مع المملكة) فتخضع للضريبة الأرباح المتولدة في المملكة والأرباح المتولدة من فروع الشركات الأردنية العاملة خارج المملكة^(١).

المطلب الثالث

الدخول المعفاة من الضريبة

استبعد المشرع الضريبي بعض الدخول من ضريبة الدخل لأسباب اجتماعية واقتصادية وسياسية ودولية وذلك بموجب المادة السابعة من قانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ م المعدل .

أولاً - الإعفاءات الإجتماعية :

نص المشرع الأردني في المادة السابعة على عدة إعفاءات لعدة أنواع من الدخول .

(١) الإعفاء بقصد منع الازدواج الضريبي :

كإعفاء نسبة ٣٠٪ من بدلات الإيجار المتأتية من تأجير العقارات في محافظة العاصمة و ٥٠٪ من هذه البدلات في باقي مناطق المملكة (٢)، وكذلك إعفاء الرواتب والأجور التي تدفعها الشركة الأجنبية المسجلة في المملكة بموجب قانون تسجيل الشركات الأجنبية لموظفيها ومستخدميها غير الأردنيين العاملين في مقرها في المملكة^(٣)

وأعفى المشرع من الضريبة على الدخل كل الأرباح الرأسمالية وتعتبر الأرباح الناجمة عن شراء الأراضي والعقارات والأسهم والسندات وبيعها من هذه الأرباح الرأسمالية^(٤) .

(١) انظر ما جاء في الفقرة (١) من المادة الثالثة من قانون رقم (٥٧) لسنة ١٩٨٥ . وانظر كذلك ما

جاء في البند الثاني من الفقرة (ب) من المادة الثانية، من القانون السابق .

(٢) انظر البند (١٣) من الفقرة (١) من المادة السابعة من القانون السابق .

(٣) انظر البند (١٤) من الفقرة (١) من المادة السابعة من القانون السابق .

(٤) انظر البند (١١) من الفقرة (١) من المادة السابعة من القانون السابق .

ومنعتاً للإزدواج فقد نص المشرع على إعفاء الأرباح الرأسمالية، وأن كان النص غير واضح، وهل قصد المشرع الأرباح المتأتية من نقل ملكية العقار، بما فيها الأرباح المتولدة من بيع وشراء الأسهم والسندات ؟ وإن صح ذلك فهذا يفسر لنا أن المشرع فعلاً قد حصن إعفاء هذه الدخول لأنه لم ينص عليها ضمن الدخول الخاضعة للضريبة التي عالجتها المادة الثالثة .

ونستخلص من ذلك أن المشرع الضريبي قد قصد إعفاء هذه الأرباح من ضريبة الدخل بسبب منع الازدواج الضريبي، حيث أن هذه الأرباح تخضع لنسبة معينة من الرسم، وإذا كانت غير ذلك فهذا النص يحتاج إلى توضيح من المشرع الضريبي .

(ب) الاعفاء بقصد معيشي وعائلي :

كإعفاء المكافآت والتعويضات مقابل الإصابة بسبب العمل أو اعتزال الخدمة أو الوفاء والمصاب بعجز كلي من حرفة أو وظيفة والراتب التقاعدي (١) والقيمة الإيجارية للأبنية التي يشغلها مالكوها وأولاده أو شقيقه أو أي من أصوله أو فروعهم بموجب البند (١٢) من المادة السابعة .

(ج) الاعفاء بقصد إجتماعي :

كإعفاء بعض الدخول العائدة للسلطات المحلية (٢) ودخل النقابات من عمل لا يستهدف الربح، ودخل الجمعيات التعاونية من عمل لا يستهدف الربح ودخل أية مؤسسة دينية أو خيرية أو ثقافية أو تربوية أو رياضية أو صحية ذات صبغة عامة ولا تستهدف الربح ودخل الأوقاف الخيرية ودخل استثمارات مؤسسة الإيتام (٣) .

ثانياً - الاعفاءات الاقتصادية :

تقرر المادة السابعة عدة إعفاءات اقتصادية، ومن أهمها إعفاء الدخول المتأتية من الزراعة والماشية والدواجن والأسماك والنحل بما في ذلك الدخل الناجم عن تحويل

(١) انظر البند (٦، ٧، ٨) من الفقرة (أ) من المادة السابقة من قانون رقم (٥٧) لسنة ١٩٨٥ .

(٢) انظر البند (٢) من الفقرة (أ) من المادة السابعة من القانون السابق .

(٣) انظر البنود (٣، ٤، ٥) من الفقرة (أ) من المادة السابعة من القانون السابق .

منتوجاتها إلى بضائع أخرى بطريقة العمل اليدوي البسيط (١) وكذلك أرباح شركات إعادة التأمين الناجمة عن عقود التأمين .

ومن الاعفاءات الاقتصادية الأخرى التي جاءت بها المادة السابعة، نصت الفقرة (ب) من هذه المادة في البند الثاني، على إعفاء دخل أي صندوق تقاعد أو صندوق ادخار. كما وأكد البند الخامس أيضاً على إعفاء أرباح الأسهم التي توزعها الشركات القابضة وصناديق الاستثمار المشترك وحسابات الاستثمار المشترك وفق أحكام قانون الشركات النافذ المفعول (٢) .

أما البند السادس من الفقرة (ب) فقد عدل في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ م وأصبح على الشكل التالي «باعفاء فوائد اذونات الخزينة المعفاة بموجب قانون الدين العام وسندات التنمية وإسناد قرض الخزينة وسندات المؤسسات العامة وإسناد قرض الشركة المساهمة العامة» .

وكذلك ألغي البند السابع من الفقرة (ب) في القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ م واستعاض عنه بالنص التالي «باعفاء أرباح سندات المقارضة الموزعة» .

ومن الاعفاءات الاقتصادية الأخرى التي نص عليها البند الثامن من الفقرة (ب) وهي : اعفاء الفوائد للمودعين من أشخاص وشركات لدى البنوك ومؤسسات الإقراض والشركات المالية المرخصة ... كما تعفى الفوائد على الودائع لدى البنوك والشركات المالية المرخصة والمسموح لها بقبول الودائع ... بإستثناء الفوائد المستحقة للبنوك والشركات المالية المرخصة حيث تكون أرباحها من الفوائد خاضعة للضريبة بالرغم مما ورد في قانون تشجيع الاستثمار رقم ١٦ لسنة ١٩٩٥، أو أي قانون آخر، كقانون مؤسسة المدن الصناعية رقم ٥٩ لسنة ١٩٨٥ وقانون مؤسسة المناطق الحرة رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٤ .

وأعفى المشرع من الضريبة، الفوائد والعمولات المتحققة خارج المملكة عن ودائع غير

(١) انظر البند (٩) من الفقرة (١) من المادة السابقة من قانون رقم (٥٧) لسنة ١٩٨٥ .
(٢) انظر البند (٥) من الفقرة (ب) من المادة السابقة من قانون رقم (٥٧) لسنة ١٩٨٥، التي وضحت حالات الإعفاء .

المقيمين ... واشترط المشرع أن يكون إيداع هذه الأموال قد تم وفقاً لـانظمة البنك المركزي^(١) .

ثالثاً - الإعفاءات السياسية والدولية :

أورد المشرع الضريبي الأردني عدة اعفاءات ذات أهداف سياسية ودولية وردت في البندين (١٤، ١٥) من الفقرة (أ)، حيث نصت على إعفاء رواتب وأجور الموظفين والمستخدمين غير الأردنيين العاملين في الشركة الأجنبية المسجلة، وكذلك على إعفاء المخصصات والعلاوات لأعضاء السلك السياسي والقنصلي الأردني العاملين خارج المملكة .

كما نصت الفقرة (ب) من المادة السابعة في بندها الثالث على إعفاء رواتب ومخصصات أعضاء السلك السياسي والقنصلي غير الأردنيين للبلدان الأخرى شريطة المعاملة بالمثل .

ومن الاعفاءات الدولية ما جاء في البند (١١) من الفقرة (جـ) من المادة السابعة من قانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥م على الاعفاء من الضريبة للدخل الناجم عن امتياز تحميه الحكومة أو اتفاق عقده بموجب الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة مع الدول أو الشركات الأجنبية .

أما ما جاء في البند (١٤) من الفقرة (جـ) المادة السابعة من قانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥م على إعفاء الدخل الناجم عن براءة اختراع أو حق تأليف أو جائزة تقديرية شريطة أن يقرر مجلس الوزراء إعفاءه. أن هذا النص يتعارض والنص الذي جاء في البند الثامن من الفقرة (أ) المادة الثالثة التي نصت على إخضاع «المبالغ المقبوضة مقابل بيع أو تأجير أو منح الامتياز لاستعمال أو استغلال أي علامة تجارية أو تصميم أو براءة اختراع أو حقوق التأليف والطبع أو أي عوض آخر ...» .

فيلاحظ أن المشرع قد أخضع الدخل الناجم عن براءة الاختراع أو حق التأليف ثم

(١) انظر البند (١٠) من الفقرة (أ) من المادة السابقة من قانون رقم (٥٧) لسنة ١٩٨٥، المعدل بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ .

عاد واعفاه شريطة أن يقرر مجلس الوزراء هذا الاعفاء. فها حيزا لو أزال المشرع هذا الغموض، هذا من جهة .

ومن جهة أخرى فإن تفويض مجلس الوزراء بالاعفاء من الأمور التي لا يقرها الدستور الأردني، لأن المادة (١١١) من الدستور تنص على أن «لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون ...»، وبهذا لا يحق لمجلس الوزراء أن يمارس هذا الاعفاء إلا إذا قصد المشرع من ذلك أمراً آخر. وهذا أيضاً يحتاج إلى توضيح .

المطلب الرابع

تحديد وتقدير الدخل الخاضع للضريبة

تتطلب عملية تحديد الدخل الخاضع للضريبة وتقديره حصر الدخل الإجمالي بكل دقة للوصول إلى الدخل الصافي الذي يحصل عليه المكلف خلال السنة المالية ومدتها إثنا عشر شهراً، ولذلك سنشرحها في الفقرتين التاليتين .

أولاً - تحديد الدخل الخاضع للضريبة :

تتم عملية تحديد الدخل الخاضع للضريبة باستنزال بعض التكاليف أولاً والتي تسمى حسب المشرع الأردني «تنزيلات نفقات العمل»، وثانياً استخراج بعض السماحات والتي يسميها المشرع الأردني «اعفاءات» وصولاً لاستخراج الدخل الصافي الذي يخضع لضريبة الدخل. وعليه فإن الدخل الخاضع للضريبة هو الدخل الصافي بعد استنزال التكاليف اللازمة لانتاجه واستخراج السماحات أو ما يسمى بالاعفاءات.

(١) تكاليف الدخل الواجبة الخصم (تنزيلات نفقات العمل) :

استعمل المشرع الأردني مصطلح التنزيل في المادة التاسعة للتعبير عن التكاليف الواجب استنزالها أو خصمها من الدخل الإجمالي بقصد الوصول إلى الدخل الصافي ويخضع هذا الأخير فقط للضريبة .

إن التنزيلات أو التكاليف هي في حقيقة الأمر عبارة عن مصاريف ونفقات أنفقتها

المكلف للحصول على الدخل الإجمالي خلال السنة المالية المنصرمة، وهذه المصاريف والتنفقات غالباً ما تكون مرتبطة بنشاط المكلف لإنتاج دخله الإجمالي، الذي حصل عليه خلال السنة، وقد حددها المشرع في أربع عشرة فقرة ويشترط أن تكون هذه المصاريف والتنفقات موثقة ومؤيدة حتى يمكن استنزائها، وهي :

١ - أرباح المراجعة أو الفوائد المدنية، باستثناء أرباح سندات المقارضة الموزعة والفوائد التي تتحقق للمودعين لدى البنوك (١) والتي أعفاها المشرع من المادة السابعة، ولذلك فإن أرباح المراجعة أو الفوائد المدنية هي التي تستنزل وتعتبر من التكاليف الواجب خصمها لأنها تعتبر كمصاريف أنفقت في سبيل إنتاج الدخل الإجمالي خلال السنة فلا بد من استخراجها .

٢ - بدلات الإيجار المدفوعة، كأجرة المحل الذي أشغل للحصول على الدخل وإذا كان المحل ملكاً صرفاً للمكلف فيؤخذ إيجاره المقدر .

٣ - الرواتب والأجور المدفوعة، والتي يدفعها المكلف للمستخدمين عنده .

٤ - الضرائب والرسوم المدفوعة عدا ضريبة الدخل، كرسوم الاشتراك في النقابات ورسم الطابع والرسوم والضرائب التي لها علاقة بنشاطه أو بدخله .

٥ - المبالغ التي يدفعها المستخدم عن العاملين لديه، للمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ومساهمته في أي صندوق تقاعد أو ادخار أو أي صندوق آخر يؤسسه المستخدم بموافقة الوزير لمصلحة العاملين عنده .

٦ - مكافآت نهاية الخدمة المدفوعة .

٧ - الديون الهالكة، الناجمة عن أي عمل أو تجارة أو حرفة أو صنعة ولو كانت تلك

(١) إن المشرع قد استبعد الأرباح والفوائد للشركات المساهمة العامة وذات المسؤولية والشركات الأجنبية والتي هي فوائد المودعين من هذه الشركات لدى البنوك ... وكذلك استبعد أرباح الودائع من الشركات أعلاه والتي هي مشاركة في استثمار البنوك ولا تتعاضى بالفائدة (المؤسسات المالية غير التربوية) حيث يتم استنزائها .

أما الفوائد المدنية، فهي الفوائد والعمولات وجميع النفقات التي يحملها البنك أو الشركة المالية على المكلف وغيرها من الفوائد المدنية كالفوائد المدفوعة نتيجة حكم محكمة أو متاتية من قرض من غير البنوك أو الشركات المالية .

الديون مستحقة الدفع قبل بدء السنة، وكل مبلغ يسترد في أي سنة من المبالغ التي سمح بتنزيلها في السابق باعتبارها ديون هالكة يعتبر دخلاً خلال تلك السنة. وأن الديون التي تعتبر هالكة هو الدين المتعلق بمصدر الدخل ولا يمكن تحصيله، كإفلاس المدين أو عساره أو إجرائه الصلح مع دائنيه أو وفاته دون ترك ما يكفي لسداد ديونه كلياً أو جزئياً، أو كحالة اختفائه وانقطاع أخباره، أو حالة سقوط الدين بمضي المدة القانونية ... الخ .

واشترط المُشرع في التعديل الجديد الذي جاء في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ م بخصوص استهلاك الديون الهالكة أن يتم تنزيلها أو استهلاكها بما لا يتجاوز مائة ألف دينار أو بنسبة ٢٥٪ من الدخل الصافي أيهما أكثر ... أما الديون التي صدرت بها أحكام قضائية وتعذر تنفيذها من دوائر الدولة فيجري تنزيلها بالكامل .

٨ - المبالغ التي انفقت على ترميم العقارات وإصلاح الآلات والمكائن أو على تجديد أو تصليح أو تغيير أو أي قطع غيار أو أدوات أو مواد استعملت في إنتاج الدخل، إن هذا النص قد شمل نوعين من التتريلات الأولى هي الأموال المنقولة كالمكائن والمعدات لقاء اندثارها واستهلاكها خلال السنة والثانية هي النفقات على ترميم العقارات، وهذا في الحقيقة ما يسمح للتهرب الضريبي، لأن مجالها واسع للتهرب ومن ثم صعوبة التأكد من صحة ما يقدمه المكلف من معلومات صرنها وإنفاقها .

٩ - المبلغ المنفق على استبدال الماكينات والآلات المستخدمة في العمل والتي بطل استعمالها، وتحسب هذه المبالغ على أساس تكلفة الماكينات والآلات المستبدلة مطروحاً منها الثمن المتحصل من بيعها وما سبق تنزيهه عن استهلاكها .

١٠ - نص البند ثالثاً من المادة الخامسة للقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ م على تعديل ما جاء في البند (ي) من المادة التاسعة من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ م والاستعاضة عنه بالنص التالي : «استهلاك وتلف الابنية والماكينات والآلات والأثاث والمفروشات التي يملكها المكلف ويستعملها في سبيل إنتاج الدخل ويحدد

ذلك على أساس نسبة مئوية من تكلفتها الأصلية بموجب تعليمات يصدرها الوزير ... وعلى أن يراعى عند إجراء تنزيلها الأحكام التالية :

- أن لا تستهلك قيمة الأرض .
- أن تقدم المعلومات ... وفق تعليمات الوزير .
- أن لا يزيد مجموع التنزيل على الكلفة الأصلية .
- إذا كان إجمالي الدخل أقل من قيمة الاستهلاك في أي سنة يدور رصيدها إلى السنة أو السنوات التالية .

١١ - مصاريف التأسيس وما قبل التشغيل، من مصاريف أنفقت على أن لا تتجاوز خمس سنوات من بداية تحقيق الأرباح .

١٢ - نفقات المركز أو المكتب الرئيسي الموجود خارج المملكة، على أن لا يتجاوز التنزيل أكثر من ٥٪ من الدخل الخاضع للضريبة الذي حققه الفرع في المملكة .

١٣ - نفقات الضيافة والسفر، التي صرفها المكلف وفق تعليمات يصدرها مدير عام الضريبة ويوافق عليها الوزير .

١٤ - أضاف المشرع في البند الثالث من المادة رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ بعض التنزيلات الجديدة التي لم يعرفها قانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ وهذه التعديلات هي :

أ - نفقات التدريب والتسويق والأبحاث والتطوير وفق تعليمات يصدرها الوزير بتنسيب من المدير ^(١) .

ب - نفقات السنوات السابقة التي لم تكن محددة ونهائية ^(٢) .

ج - نفقات السنوات الأربع السابقة التي لم تنزل بسبب السهو أو الخطأ ^(٣) .

(١) إن الإضافة الجديدة التي جاء بها قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ م سبق وأن عالجتها الفقرة (ك)

في القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ م ويدخل مجاء في الفقرة الجديدة ضمن دائرة الفقرة السابقة.

(٢) إن ما جاء في الفقرة (ع) من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ م في معالجة النفقات السابقة والتي

لم تكن محددة ونهائية فما المقصود بالسنة السابقة ؟ ولماذا لم تكن محددة ونهائية ؟ إن هذا

يسمح للمكلف ويعطيه مجالاً واسعاً للتهرب، فكان الأولى أن يترك محاسبة المكلف ضريبياً عن

هذه السنة ويؤجل إلى السنة القادمة كلياُ بدل محاسبته من جديد واستنزال نفقات لم تكن

محددة ونهائية والآخرى استنزالها وتحديدها دون ترك زمام الأمر بيد المكلف .

(٣) إن ما جاء في هذه الفقرة يثير نوع من الاستغراب وهي معالجة السهو أو الخطأ لسنوات أربع

سابقة، وهذه فترة زمنية كبيرة، ثم تتسائل عن الخطأ أو السهو الوارد، هل هو من قبل الموظف

الضريبي ؟ أم المكلف الضريبي ؟

ومن تنزيلات نفقات العمل الأخرى ما نصت عليه المادة العاشرة بالفقرات التالية :

أ - إذا لحقت بالمكلف خسارة خلال السنة نفسها في أحد مصادر دخله الخاضع للضريبة فيجب استنزائها من مجموع دخله من المصادر الأخرى .
ب - إذا بلغت الخسارة مقدار لا يمكن استنزائها كاملة فيدور رصيدها إلى السنة التالية مباشرة وإلى التي تليها وهكذا لمدة ست سنوات بعد السنة التي وقعت فيها الخسارة .

ج - لا يجوز تنزيل الخسارة إلا إذا أبرز المكلف حسابات صحيحة وأصولية .

وقد عالجت المادة (١١) حالات عدم جواز إجراء التنزيل كما يلي :

أ - النفقات المنزلية أو الشخصية أو الخاصة .

ب - كلفة أي عفران أو تحسيناته التي تزيد في قيمة رأس المال .

ج - المبالغ المخسوبة من رأس المال .

د - أي خسارة أو نفقة يمكن استردادها بموجب بوليصة تأمين أو عقد فيه تعويض .

هـ - الخسارة الرأسمالية .

و - المبالغ المخصصة للاحتياطي الاجباري (القانوني) أو الاختياري (النظامي) .

ز - المبالغ المدفوعة كضريبة دخل أو ضريبة خدمات إجتماعية .

ح - أي مصروفات من رأس المال وتسمى (مصروفات رأسمالية) .

ط - أي رواتب أو أجور أو أي مبلغ آخر خاضع للضريبة بمقتضى هذا القانون .

ونصت المادة (١٢) في الفقرتين التاليتين على ما يلي :

١ - يسمح بتنزيل أي مبلغ دفع خلال السنة كتبرع لحكومة المملكة أو قواتها المسلحة أو مؤسساتها العامة أو سلطة محلية ولا يخضع ويستنزى من الضريبة في السنة التي تم فيها دفع المبلغ المتبرع .

٢ - تنزل جميع التبرعات والاشتراكات المدفوعة في المملكة لمقاصد خيرية أو إنسانية أو علمية أو ثقافية أو رياضية إذا أقر مجلس الوزراء هذه الصفقة، وعلى شرط أن لا يتجاوز مبلغ التنزيل ربع الدخل الخاضع للضريبة .

(ب) الاعفاءات الشخصية والعائلية (التنزيلات) ^(١) :

راعى المشرع الأردنى بعض الاعتبارات الشخصية والعائلية للمكلف من حيث قدرته المالية وظروفه الإقتصادية والإجتماعية تمشياً مع متطلبات العدالة الضريبية في تخفيف العبء الضريبي عن كاهل بعض الضرائح الإجتماعية. لذلك نص التشريع الضريبي الأردنى على إعفاء حد معين ضروري ولازم للمعيشة لا يخضع للضريبة، كذلك وضع المشرع سعر ضريبي يتناسب ومقدرة المكلف المالية والإجتماعية وفيما إذا كان متزوج أم أعزب ... إلخ .

فقد عالج المشرع الضريبي السماحات والإعفاءات في المادة الثالثة عشرة وذلك في عدة فقرات وفقاً للقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ م وفي المواد (١٤، ١٥، ١٦)، ولكي نتوصل الى الدخل الصافي الخاضع للضريبة فقد أعطى المشرع الضريبي عدة إعفاءات للشخص الطبيعي المقيم وليس للشخص المعنوي .

١ - نصت الفقرة (أ) على منح الفرد المقيم سماحاً قدره (١٠٠٠) دينار عن كل سنة تقديرية ينزل من دخل المكلف إذا كان أعزباً .

ويمنح الشخص المتزوج سماحاً (إعفاءً) مقداره (٥٠٠) دينار عن زوجته وكل ولد من أولاده يتولى إعالتة وعن كل من والديه إذا تولى إعالتها .

ويشمل هذا السماح مبلغ (٢٠٠) عن كل شخص تكون إعالتة من مسؤولية المكلف شرعاً وبحد أقصاه (١٠٠٠) دينار. ويشترط في ذلك أن لا يمنح الاعفاء عن الشخص المعال الواحد لأكثر من مكلف معيل واحد. وهذا يعني أن المكلف يستفيد من السماح بما لا يزيد عن مبلغ (١٠٠٠) دينار إذا كان لديه أكثر من شخص مسؤولاً عن إعالتة، ويشترط أن يمنح الاعفاء عن المعال الواحد لمكلف معيل واحد .

كما أضاف القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ شرطاً لم يكن موجوداً السابق وهو أن

(١) أطلق المشرع الأردنى على استئصال بعض المبالغ من قيمة الدخل عبارة الإعفاءات، وبما جدياً لو استبدلها بعبارة التنزيلات لأن عبارة الإعفاء يقصد به إعفاء كلي أو جزئي بينما التنزيل هو السماح باستئصال مبلغ من أصل الدخل الإجمالي، أي أن المشرع يسامح المكلف ببعض المبالغ لأهداف عائلية وشخصية .

يُمنح الاعفاء للزوجة والأولاد والأبوين والمعالين لغير الأردني بشرط أن يكون مقيمين في الأردن .

٢ - نصت الفقرة (ب) على أن يمنح الشخص الطبيعي الأردني غير المقيم إعفاءً خاصاً للزوجة والأولاد المقيمين في المملكة .

٣ - نصت الفقرة (ج) على أن يتمتع الشخص الطبيعي الأردني بإعفاء قدره (١٥٠٠) دينار إذا كان مكلفاً وطالباً غير مبعوث في جامعة أو كلية مجتمع أو معهد فوق مستوى شهادة الدراسة الثانوية العامة .

٤ - أكدت الفقرة (د) على أن يمنح الشخص الطبيعي الأردني إعفاء قدره (١٥٠٠) دينار لقاء الاتفاق على دراسة كل ولد من أولاده أو حفيده أو أخيه أو أخته ممن يتولى إعالتهم على شرط أن يكون كل منهم غير موفد في بعثة ولا يستطيع الاتفاق على دراسته في الجامعة أو في كلية مجتمع أو معهد فوق مستوى الدراسة الثانوية العامة .

ونص المشرع على عدة إعفاءات (سماعات) أخرى كما يلي :

فقد ورد في المادة (١٤) عدة فقرات تؤكد على إعفاءات جزئية منها :

١ - نصت الفقرة (أ) في البند الأول والثاني على إعفاء ٥٠٪ من الرواتب والأجور والعلاوات والمكافآت والمخصصات التي تدفعها الحكومة والمؤسسات العامة والسلطات المحلية للعاملين لديها .

أما البند الثاني فقد نص على إعفاء ٥٠٪ من الرواتب والأجور والعلاوات والمكافآت والمخصصات التي يتقاضاها العاملون في غير دوائر الدولة ومؤسساتها ولغاية (١٢,٠٠٠) دينار وما زاد على هذا المبلغ يعفى بتسبة ٢٥٪ .

٢ - نصت المادة (ب) على إعفاء بدل الإيجار وبما لا يزيد مجموع المبلغ المعفى على (٢٠٠٠) دينار في السنة^(١) .

(١) الفقرة (ب) من المادة (١٤) من قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ للعدل للقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ .

٣ - تعفى من الضريبة الفائدة على القرض أو الربح الذي دفعه الشخص المقيم أو زوجه لأي بنك أو شركة لا يتعامل أي منهما بالفائدة مقابل إنشاء أو شراء سكن له في المملكة ويسكن في المسكن هو أو عائلته أو أصوله أو قروعه وأن لا يتجاوز مبلغ الفائدة أو الربح ألفي دينار^(١).

٤ - كما اعفى المشرع من الضريبة المبلغ الذي يدفعه المقيم أو لمن يعيله شرعاً أجراً لعملية جراحية له في المملكة^(٢).

٥ - يعفى من الضريبة المبلغ الذي يدفعه المقيم أو لمن يعيله شرعاً على أن لا يزيد مجموع المبلغ المعفى عن (٥٠٠٠) دينار داخل المملكة و (١٠٠٠٠) دينار خارجها^(٣).

٦ - يعفى من الضريبة المبلغ الذي يدفعه المقيم أو لمن يعيله شرعاً على أن لا يزيد مجموع المبلغ عن (٥٠٠٠) دينار لعملية جراحية طارئة يتعذر إجراؤها في المملكة^(٤).

كما نصت المادة (١٥) من قانون ضريبة الدخل رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ على تنزيل بما يعادل ١٠٪ من المجموع الكلي لأقساط التأمين على الحياة المستحقة للشركة.

ومن الملاحظات على الإعفاءات العائلية نستخلصها من النقاط التالية :

لم يعالج المشرع الضريبي حالات ما إذا حصل أو تم الزواج في خلال أشهر السنة، فمثلاً ما حكم الزواج إذا حصل في الشهر الثالث أو الرابع ... من السنة ؟ إن الإجابة على هذا السؤال تترك لإجتهادات المخمن الضريبي، وعلى الأرجح أن السماح يحتسب بعدد الأشهر الكاملة المتبقية من سنة تحقق أو نجوم الدخل التي تم فيها الزواج وتهمل كسور الشهر السماح (الإعفاء).

(١) الفقرة (ج) من المادة (١٤) من القانون السابق.

(٢) الفقرة (د) من المادة (١٤) من قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ المعدل للقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥

(٣) الفقرة (هـ) من المادة (١٤) من القانون السابق.

(٤) الفقرة (و) من المادة (١٤) من القانون السابق.

وكذلك يقاس الشيء ذاته، في حالة ولادة طفل أثناء السنة المالية فيحتسب بعدد الأشهر المتبقية من السنة، ويقال ذات الشيء عند زواج البنت أو الإبن أو الطالب الذي يكمل دراسته ... إلخ، فيفقد الأب السماح عنهم بمجرد تغيير حالتهم ومركزهم القانوني والشرعي وكذلك في حالة طلاق الزوجة .

ومن الملاحظات الأخرى يا حبذا لو أن المشرع الضريبي أضاف سماحاً إضافياً للمكلف إذا تجاوز سن الثالثة والستين من عمره إضافة الى السماح الذي يأخذه عن نفسه إن كان أعزباً أو متزوجاً .

ثانياً - تقدير الدخل الخاضع للضريبة :

يتم تقدير الدخل الخاضع للضريبة على أساس الفصل بين دخل الزوجين أو جواز دمج دخليهما إن كان لهما منفعة في ذلك استناداً لأحكام المادة الرابعة بفقراتها .

فقد عالجت الفقرتين (أ، ب) من المادة الرابعة مبدأ الفصل بين دخل الزوجين كقاعدة عامة، وأجاز دمج دخليهما كاستثناء عام. وهذا يعني أن الزوجة تعتبر مكلفة بذاتها، وتستحق السماح القانوني (الإعفاء) في حالة خضوعها للضريبة. وتعامل معاملة ضريبية منفصلة عن زوجها، وفي هذه الحالة يمنح الزوج السماح القانوني لذاته ولأولاده الذين لم يتموا سن الثامنة عشرة من العمر، وفي حالة وفاة الوالد (الزوج) يدمج دخل الأولاد بدخل والدتهم وتقدر الضريبة بإسم الأم .

أما حالة الاستثناء الذي عالجته الفقرة (د) من المادة الرابعة فهي حالة دمج مدخولات الزوجين معاً واعتبارهما مكلفاً واحداً، ويجري التقدير بإسم الزوج ويكون مسؤولاً مع زوجته في دفع الضريبة .

إن اللجوء إلى دمج مدخولات الزوجين يكون لها فائدة إذا ما كان دخل الزوج دون السماح القانوني أو لم يكن له دخل خاضع للضريبة أو كانت مدخولات الزوجة دون السماح القانوني المقرر لها باعتبارها مكلفة بذاتها، أي أقل من (١٠٠٠) دينار، وإلا فما الحكمة من دمج مدخولاتهما إذا لم يستفيدوا من الدمج ؟

المطلب الخامس

فرض الضريبة وتحصيلها

إن فرض الضريبة تم بعد استخراج الدخل الخاضع للضريبة والذي يسمى بالدخل الصافي، حيث يخضع هذا الدخل للسعر الضريبي الذي يحدده المشرع، ومن ثم يحدد على ضوء ذلك المبلغ الضريبي الواجب الدفع من قبل المكلف، وأن عملية تحصيل الضريبة وجبايتها تتم من قبل السلطة المالية. وهذا ما سنشرحه في الفقرتين التاليتين :

أولاً - السعر الضريبي :

أخذ المشرع الأردني كقاعدة عامة بالتصاعد في السعر الضريبي وفقاً للتصاعد بالطبقات، وفرق بين دخل الشخص الطبيعي والشخص المعنوي من حيث السعر الضريبي، فقد أخضع الشخص الطبيعي لتصاعد يختلف من طبقة أو فئة إلى أخرى بينما في الشركات فقد عاملها معاملة ضريبية وفق نسبة مئوية ثابتة، أي أنه أخذ بالضريبة النسبية .

وبهذا فإن المشرع الأردني قد أخذ بالضريبة التصاعدية بالنسبة لدخل الشخص الطبيعي وأخذ بالضريبة النسبية بالنسبة لدخل الشخص المعنوي (الشركات) كما سنوضحه في الجدول القادم .

تستوفي الضريبة عن الدخل الخاضع للضريبة لأي شخص عدا الشركات حسب الفئات التالية :

● الفقرة (أ) :

- عن كل دينار من الـ ٢٠٠٠ دينار الأولى ٥٪
- عن كل دينار من الـ ٢٠٠٠ دينار التالية ١٠٪
- عن كل دينار من الـ ٤٠٠٠ دينار التالية ١٥٪
- عن كل دينار من الـ ٤٠٠٠ دينار التالية ٢٠٪
- عن كل دينار من الـ ٤٠٠٠ دينار التالية ٢٥٪
- عن كل دينار مما تلاها ٣٠٪

● الفقرة (ب) :

تستوفي الضريبة من الدخل الخاضع للضريبة للشركات على النحو التالي :

١ - بنسبة (١٥٪) من ذلك الدخل الخاضع المتأتى من مشروع في أحد القطاعات

التالية :

أ - التعدين .

ب - الصناعة .

ج - الفنادق .

د - المستشفيات .

هـ - النقل شريطة أن لا يقل رأس مال الشركة عن مليون دينار .

و - المقاولات الانشائية شريطة أن لا يقل رأس المال عن مليون دينار .

ز - أي قطاع أو نشاط آخر يقرره مجلس الوزراء بالتنسيق من وزير الصناعة والتجارة .

٢ - بنسبة ٣٥٪ من ذلك الدخل للبنوك والشركات المالية وشركات التأمين وشركات الصرافة وشركات الوساطة .

٣ - بنسبة ٢٥٪ من الدخل الخاضع للضريبة للشركات الأخرى^(١) .

٤ - عالجت الفقرة (هـ) عبارة الشركة بشكل واضح والمقصود بها وهي : الشركة المساهمة العامة بما فيها الجمعية التعاونية التي تستهدف الربح فتعتبر شركة مساهمة عامة، وكذلك تدخل تحت مفهوم عبارة (الشركة) كل من الشركة ذات المسؤولية المحدودة، وشركة التوصية بالأسهم باستثناء حصص الشركاء المتضامنين والشركة الأجنبية سواء كانت مقيمة أم غير مقيمة^(٢) .

ثانياً - تحصيل الضريبة وجبايتها :

يقصد بتحصيل الضريبة جبايتها من المكلف أما بواسطة السلطة المالية أو عن

(١) أما الفقرات (ج، د) فقد عالجت حالات تنظيمية إدارية .

(٢) جاء القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٥ بإضافات جديدة تخص أرباح الأسهم وتوزيعها .

طريق رب العمل الذي يلتزم بتحصيلها وتسديدها للسلطة المالية، أو عن طريق الشركة أو مديرها أو أحد مأموريها باستقطاع الضريبة وتسليمها إلى السلطة المالية شهرياً^(١).

وعلى الشخص الخاضع للضريبة أن يدفعها بعد أن يوافق على التقدير الذاتي، وعندما يدفعها في التاريخ المحدد، فإن المكلف يستفيد من تنزيل بنسبة ٦٪ من الضريبة إذا تم الدفع خلال السنة المشمولة بالكشف أو في الشهر الأول التالي لانتهائها^(٢). ويستفيد من تنزيل بمقدار ٤٪ من الضريبة إذا كان الدفع خلال الشهر الثاني لانتهاء السنة نفسها، ونسبة ٢٪ إذا كان الدفع خلال الشهر الثالث. ولذلك يجب على كل مكلف أن يدفع الضريبة المستحقة عليه في المواعيد المحددة، وإذا لم يحدد موعد معين لدفعها فتدفع خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ إشعار التقدير، وفي موعد أقصاه اليوم الأخير من الشهر الرابع للسنة اللاحقة.

أما إذا لم تدفع الضريبة في الأوقات المحددة فيضاف إلى مقدار الضريبة مبلغ يعادل ١,٥٪ من مقدار الضريبة عن كل شهر تأخير، وعلى المقدّر أن يبلغ المكلف بمذكرة يكلفه فيها بدفع الضريبة فإذا امتنع المكلف فيجوز للمقدّر (المخمن) أن يطبق أحكام قانون تحصيل الأموال الأميرية المعمول به.

أما في حالة عدم تقديم كشف من قبل المكلف، فيقوم المخمن (المقدّر) بإجراء التقدير في ضوء المعلومات المتوفرة لديه، ويجوز للمكلف الذي قدرت عليه الضريبة أن يعترض على هذا التقدير خطأً خلال ٣٠ يوماً من تاريخ تبليغه، وعلى المعارض أن يدفع على الحساب مبلغاً يعادل الضريبة، ويدعى المعارض إلى جلسة الاعتراض وتقديم البيئة وبالمقابل يحق للمقدّر حق طلب المعلومات والتفاصيل الضرورية من سجلات ومستندات، فإذا لم يوافق المقدّر على ما أورده المعارض فيجوز له إصدار قرار مسبب أما أن يقر التقرير المعارض عليه أو يلغيه أو يزيده أو يخفضه ويكون قراره قابل للاستئناف^(٣).

(١) انظر الفقرات (أ، ب) من المادة (١٨) من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥، وكذلك المادة (١٩).

(٢) انظر الفقرة (ب) من المادة (٢٨) من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥.

(٣) انظر المادتين (٣٠ و ٣١) من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥.

وتختص محكمة إستئناف قضايا ضريبة الدخل بالنظر في الاستئنافات المقدمة للطعن في قرارات التقدير، وإعادة النظر في التقدير التي يجوز استئنافها، وأن محكمة الاستئناف هي محكمة خاصة مركزها عمان تكون ضمن ملاك وزارة العدل وتعقد برئاسة قاض لا تقل درجته عن الثانية وعضوية قاضيين لا تقل درجة كل منهما عن الرابعة، ويطبق أثناء الجلسات أحكام قانون أصول المحاكمات الحكومية^(١).

وتعطى لقضايا ضريبة الدخل المستأنفة صفة الاستعجال وتجرى المحاكمة بصورة غير علنية، وللمحكمة أن تقرر التقدير أو تخفضه أو تزيده أو تلغيه أو أن تعيد القضية إلى المستأنف وفق التعليمات، وفي جميع الأحوال سواء رد الاستئناف أو رد ي جزء منه أن تحكم بإضافة ١٠٪ من المبلغ الضريبي وأن حكم المحكمة يكون نهائياً وغير قابل للتمييز إذا كان المبلغ الضريبي لا يتجاوز ألف دينار^(٢).

فقد فصلت المادة (٤٢) بفقراتها من (أ - و) حالات التهرب المقصود بالمشاركة أو المساعدة أو التحريض، وعاقبت عليها بالحبس لمدة تتراوح بين أسبوع وسنة أو بغرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تزيد على خمسمائة دينار، على كل من قدم كشفاً غير صحيح أو أدرج بيانات كاذبة أو زور أية دفاتر أو حسابات أو قيود صورية، أو أعطى خطأً أي جواب كاذب على أي سؤال، أو معلومات أو بيانات يتطلبها القانون وذلك بقصد التملص من دفع الضريبة كلياً أو جزئياً.

وينص قانون ضريبة الدخل رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ في المادة (٤٠) على امكانية التقدير لأي شخص على وشك مغادرة المملكة نهائياً بجواز دفعها قبل نهاية السنة المالية، ويجوز لمدير عام ضريبة الدخل عدم السماح له بمغادرة المملكة إلى أن تسوى قضيته أو يقدم كفالة لضمان دفع الضريبة.

أما بخصوص الرديات، كحالة أن يدفع شخص مبلغ يزيد عن المقدار الصحيح المستحق عليه عن أية سنة فيحق للشخص باسترداد المبلغ الزائد.

(١) انظر المادة (٣٤) من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥.

(٢) انظر الفقرات (هـ، ز) من المادة (٣٤) من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥.

الجرائم والعقوبات :

فرض المشرع الأردني بعض العقوبات لمعاقبة الشخص المخالف لأحكام قانون ضريبة الدخل وذلك في المواد (٤٢ - ٤٧) من قانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ .

فنصت المادة (٤٣) على فرض غرامة لا تقل عن خمسة دنانير ولا تزيد على خمسين ديناراً على كل من :

- ١ - تخلف عن العمل بمقتضيات أي شعار أو طلب صدر إليه .
- ٢ - تخلف عن الحضور تلبية لإشعار صدر إليه .
- ٣ - امتنع بعد حضوره عن الرد عن أي سؤال وجه إليه بصورة مشروعة .
- ٤ - تخلف عن تقديم الكشف .

وتنص المادة (٤٤) على غرامة لا تقل عن خمس وعشرين ديناراً أو الحبس لمدة لا تزيد عن شهر واحد كل من ارتكب جرمًا خلافاً لأحكام هذا القانون أو خالف أو تخلف عن مراعاة أي حكم من أحكام القانون والتعليمات الصادرة بموجبه .

وتؤكد المادة (٤٦) على أن اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالغرامة أو الحبس بمقتضى هذا القانون لا تعفي أي شخص من مسؤولية دفع الضريبة .

المطلب السادس

طرق تقدير الدخل والطعن في التقدير

يتم تقدير الدخل الخاضع للضريبة أما على أساس إقرار المكلف، أو عن طريق الإدارة إذا امتنع المكلف عن تقديم الإقرار ويسمى بالتقدير الإداري، أو يتم تحت اسم التقدير الاحتياطي والذي يشمل المكلفين بمسك السجلات، وهذا ما سنشرحه تباعاً .

(١) التقدير بالاتفاق (الإقرار) :

ألزم المشرع الأردني كل مكلف مسجل لدى دائرة الضريبة بتقديم تقريره قبل اليوم الأول من حزيران من السنة التقديرية أن لم يطلب منه تقديمه بأخطار خطي أو

بإحدى طرق النشر، مبيناً فيه مقدار الدخل الناجم عن السنة المالية المنصرمة مع بيان كافة أرباحه بما فيها دخل أولاده ومصاريفه الأخرى، وعليه أن يقوم بملاً كافة الحقوق التي تخص نشاطاته وحساباته وممتلكاته^(١) .

وللسلطة المالية قبول هذه المعلومات أو رفضها. وعلى ضوء ذلك يقوم المخمن بتقدير الدخل الصافي للمكلف مستنداً في ذلك على المعلومات التي أدرجها المكلف في استمارة الكشف. أن هذا التقدير الذي يتم بالاتفاق بين المكلف الضريبي والمقدر (المخمن) يشترط فيه لكي يصبح نهائياً موافقة المكلف والتوقيع على التقدير^(٢) .

وفي حالة عدم قناعة المخمن بما أدرجه المكلف من معلومات، فيجوز للمقدر (المخمن) مناقشة الإقرار مع المكلف للتأكد من صحة المعلومات المدرجة في استمارة الكشف، فإن رفضها المقدر فله الحق بتقدير الدخل إدارياً وللمكلف حق الاعتراض على تقدير المقدر خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه إشعار التقدير^(٣) .

(ب) التقدير الإداري :

تلجأ السلطة المالية إلى التقدير الإداري على ضوء ما لديها من معلومات في عدة حالات أهمها :

١ - عندما ينشب خلاف بين السلطة المالية والمكلف حول التقدير والمعلومات، مما يؤدي إلى عدم اتفاق الطرفين على نتيجة التقدير من أرباح وتنزيلات كحالة أن يرفض المكلف تعديل كشفه^(٤) .

٢ - عندما لم يقدم المكلف الكشف الضريبي المطلوب تقديمه في الموعد المحدد، وعندما يستدعي المكلف لتقديم التقرير ولم يحضر^(٥) .

٣ - عندما يقدم المكلف معلومات ناقصة وغير صحيحة مما يدفع المقدر إلى معالجة

(١) انظر الفقرة (أ) من المادة (٢٦) من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥ .

(٢) انظر الفقرة (أ) من المادة (٢٩) من القانون السابق .

(٣) انظر الفقرة (أ) من المادة (٣١) من القانون السابق .

(٤) انظر الفقرة (٢) من المادة (٢٩) من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٥

(٥) انظر المادة (٣٠) من القانون السابق .

ذلك وطلب المعلومات والتفاصيل الضرورية اللازمة^(١) .

٤ - يجوز للمدير أن يؤلف لجنة أو أكثر من المقيدين للنظر في قضايا المكلفين والفصل فيها في أية مرحلة من مراحل التقدير، وتخضع قرارات اللجنة للتدقيق من قبل المدير مباشرة أو من قبل من يعينه^(٢) .

إن التقدير الإداري يتمثل أيضاً من خلال فحص وتدقيق حسابات ومستندات الأشخاص الخاضعين للضريبة من أفراد وشركات تجارية ومالية، وتعتبر هذه المستندات والمعلومات سرية ومكتومة^(٣) ..

(١) انظر الفقرة (و) من المادة (٣١) من القانون السابق .

(٢) انظر الفقرة (ب) من المادة (٤٨) من القانون السابق .

(٣) انظر الفقرة (أ) من المادة (٤٩) من القانون السابق .

المبحث الثاني

الضريبة الجمركية

ينظم قانون الجمارك رقم ١٦ لسنة ١٩٨٣م، كل ما يتعلق بالضرائب الداخلة والخارجة من وإلى المملكة والتي تخضع لقواعد ينص عليها قانون الجمارك .

المطلب الأول

نطاق سريان الضريبة

يتضمن قانون الجمارك ثلاث أنواع من الرسوم (الضرائب) ^(١) وهي الرسوم النسبية التي تفرض بنسبة مئوية من قيمة البضاعة ^(٢) والرسوم النوعية والتي تفرض بشكل مبلغ مقطوع عن كل وحدة من البضاعة ^(٣)، ويجوز أن تفرض رسوم التعرفة الجمركية نسبيه ونوعيه معاً وتسمى بالرسوم المختلطة، حيث تخضع بعض البضائع كنسبة مئوية من قيمة البضائع أو لمبلغ محدد للكيلو الواحد (الوزن) وجميع هذه الرسوم تصدر بما يسمى بالتعريفه الجمركية والتي هي عبارة عن جداول تتضمن تسميات البضائع ومعدلات الرسوم الجمركية التي تخضع لها .

فالأصل أن جميع البضائع الداخلة إلى المملكة أو الخارجة منها تخضع للرسوم الجمركية، أي كل بضاعة تجتاز الخط الجمركي في الإدخال أو في الإخراج لأحكام هذا القانون ^(٤) .

(١) إن المبالغ التي تفرض على البضائع المستوردة أو المصدرة تسمى في بعض التشريعات بالضرائب الجمركية كما هو في الأردن والعراق وغيرها، في الوقت نفسه هناك فروق جوهرية بين مصطلح الرسم ومصطلح الضريبة. للتفصيل أكثر راجع مؤلفنا : «موجز التشريع المالي والضريبي» الكتاب الأول، ١٩٨٦ .

(٢) على سبيل المثال كأن تفرض نسبة ٢٠٪ من قيمة استيراد الإطارات والأنابيب أو نسبة ٣٠٪ من قيمة البضاعة المستوردة .

(٣) ويقصد بها أن يفرض مبلغ مقطوع، كأن يفرض دينار على استيراد كيلو من السكر، أو ٥ دنانير على كل متر من القماش ...

(٤) انظر المادة الرابعة من قانون الجمارك رقم ١٦ لسنة ١٩٨٣ .

المطلب الثاني

البضائع المعفاة من الرسم (الضريبة) الجمركية

منح المشرع الأردني عدة إعفاءات من الرسوم الجمركية ويمكن حصرها بما يلي^(١)

- ١ - ما يرد باسم جلالة الملك المعظم .
- ٢ - الهبات والتبرعات الواردة للوزارات والدوائر والمؤسسات العامة الحكومية والجامعات والبلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة .
- ٣ - مستوردات الدوائر الحكومية والمؤسسات العامة والجامعات ... إذا لم يكن لها مثيلات من الصناعات الأردنية المعتمدة التي يحددها مجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزير ووزير الصناعة والتجارة .
- ٤ - ما يقرر مجلس الوزراء إعفاءه بناء على تنسيب من الوزير .
- ٥ - تعفى من الرسوم الجمركية البضائع التالية بشرط المعاملة بالمثل وأهمها^(٢) :
 - أ - البضائع المخصصة للاستعمال الشخصي إلى رؤساء وأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي من غير الأردنيين .
 - ب - ما تستورده السفارات والمفوضيات والقنصليات غير الفخرية للاستعمال الرسمي، باستثناء المواد الغذائية والمشروبات الروحية والتبغ .
 - ج - ما يستورد من أمتعة شخصية وأثاث وأدوات منزلية للموظفين غير الأردنيين العاملين في البعثات الدبلوماسية أو القنصلية .
 - ٦ - يعفى من الرسوم الجمركية ما يستورد للقوات المسلحة وقوات الأمن الداخلي ولؤمؤسساتها وفقاً للأصناف والكميات التي يقررها مجلس الوزراء إذا لم يتمكن لها مثيل من الصناعات الأردنية المعتمدة .
 - ٧ - تعفى من الرسوم الأدوات المنزلية المستعملة التي يجلبها الأردنيون المقيمون في

(١) انظر المادة (١٥٩) بفقراتها (أ - هـ) من قانون الجمارك رقم ١٦ لسنة ١٩٨٣ .

(٢) انظر المادة (١٦٠) بفقراتها (أ - د) من قانون الجمارك رقم ١٦ لسنة ١٩٨٣ .

الخارج والأجانب القادمون للإقامة في الأردن، وأن تكون مستهلكة بنسبة ٣٠٪ وأن تكون معدة لاستعماله الخاص^(١).

٨ - إعفاء البضائع المعادة من الرسوم الجمركية .

٩ - تعفى من الرسوم الجمركية العينات التي ليس لها قيمة تجارية والعينات التي لا تزيد قيمتها عن خمسة دنانير، والمؤن ومواد الوقود وقطع التبديل والمهمات اللازمة للسفن والطائرات ... والتقاويم المعدة للدعاية والأشياء الشخصية كالأوسمة والجوائز الرياضية والعلمية ... ووسائل تأهيل وتنقل المشلولين والمقعدين وغيرهم من المعوقين، والهبات والتبرعات للجوامع والمساجد والكنائس والأديرة ... وما تستورده المؤسسة الاستهلاكية المدنية ... إذا لم يكن لها مثيل من الصناعات الأردنية المعتمدة .

المطلب الثالث

تحصيل الضريبة وضماناتها

على السلطة المالية أن تبلغ المكلف بدفع الضريبة معينة مقدارها ولا تسلم البضاعة ما لم يسدد المكلف أو يدفع الضريبة، ويلتزم أصحاب البضائع والملتزمون وناقلوها البضائع ووكلاء الإخراج ... مسؤولية أداء الرسوم الجمركية .

ويحق للمكلف الاعتراض على قرارات تحصيل الرسوم لدى المحكمة المختصة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ، كما يجوز له التظلم من قرارات التغريم أمام وزير المالية ولهذا الأخير تثبيت قرار التغريم أو تعديله أو إلغائه .

تتكون المحكمة الجمركية البدائية من قاضيين أحدهما رئيساً، يعينهما المجلس القضائي وعضوية اثنين من الأعضاء، الأول يعينه مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير، والثاني عضو احتياط في حالة تغيب الأول وهو موظف من موظفي الدائرة ويحمل شهادة حقوق .

(١) انظر المواد (١٦٥ - ١٦٨) من قانون الجمارك رقم ١٦ لسنة ١٩٨٣، وكذلك المادة (٢٣٧) والمادة (٢٣٩) .

وأهم اختصاصات المحكمة النظر في جميع جرائم التهريب والمخالفات التي ترتكب ضد أحكام هذا القانون، والنظر في جميع الخلافات الناجمة عن تطبيق الاتفاقيات التجارية الدولية، والنظر في الاعتراضات على قرارات التحصيل ...

ويجوز استئناف أحكام محكمة الجمارك البدائية إلى محكمة جمارك استئنافية خاصة بعد إيداع تأمين نقدي أو كفالة مصرفية تعادل ٥٠٪ من المبلغ المحكوم به .

ويمكن تمييز الأحكام الصادرة من محكمة الاستئناف في الدعاوي إذا كان المبلغ المحكوم به لا يقل عن ألفي دينار، وأن مدة التمييز ثلاثون يوماً من تاريخ تفهيم الحكم أو تبليغه إذا كان غيابياً، وتقدم لائحة التمييز إلى محكمة التمييز أو إلى محكمة الاستئناف لترفع من الدعوى إلى محكمة التمييز .

أما بخصوص ضمانات تحصيل الضريبة فقد عالجهما الفصل الثامن بعدة مواد، ومن أهمها : تنفيذ قرارات التحصيل والتغريم بجميع وسائل التنفيذ على أموال المكلفين المنقولة وغير المنقولة وفقاً لقانون تحصيل الأموال الأميرية، وللوزير إلغاء الحجز على ما يكفي من تلك الأموال. وإذا لم يؤد المحكوم عليه الجزاء النقدي المحكوم به عليه يحبس في مقابل كل (٥٠٠) فلس يوماً واحداً على أن لا تتجاوز مدة الحبس سنة واحدة، وأن الحبس لا يؤثر في حق الدائرة بالرسوم والغرامات المترتبة على المخالفين ... وتحصل بالطريقة التي تحصل بها الأموال الأميرية^(١) .

(١) انظر المواد من (٢٥١ - ٢٦٢) من قانون الجمارك رقم ١٦ لسنة ١٩٨٣ .

المبحث الثالث

الضريبة العامة على المبيعات

وضريبة المبيعات الإضافية

صدر قانون الضريبة العامة على المبيعات رقم ٦ لسنة ١٩٩٤ ليحل محل قانون ضريبة الاستهلاك رقم ٣٤ لسنة ١٩٨٨ الملغى. ثم صدر تعديل على القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٤ المعدل بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٥، وذلك بإجراء بعض التعديلات، والتي سنتطرق إليها من خلال شرحنا للقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٤ .

إن قانون الضريبة العامة على المبيعات يهتم بالسلع (البضائع) والخدمات المصنعة محلياً والمستوردة من الخارج. لذلك فإن هذا القانون له خصوصيته التي تختلف عن ما تضمنه قانون الجمارك من حيث الوعاء، ومن حيث السلع (البضائع) والخدمات، وأخيراً من حيث تحصيل الضريبة وأسعارها. وهذا ما سنوضحه على مدى الصفحات القادمة، وهي المحاولة الأولى لدراسة هذه الضريبة على صعيد الأردن .

المطلب الأول

وعاء ضريبة المبيعات

تفرض ضريبة المبيعات على البضائع أو السلع المصنعة والمنتجة محلياً وعلى السلع المستوردة من خارج المملكة، وكذلك تفرض هذه الضريبة على تقديم الخدمات التي يقوم بها الشخص لقاء بدل هذا العمل سواء كانت محلية أو مستوردة .

وبهذا فإن الضريبة العامة على المبيعات تشمل كل بضاعة أو سلعة منتجة محلياً أو مستوردة وكذلك الخدمات المحلية والمستوردة .

وعلى ضوء ذلك فإن هذه الضريبة تفرض على كل منتج أو صانع بلغت أو تجاوزت مبيعاته من السلع الصناعية أو خدماته خلال السنة السابقة حد التسجيل الذي يعادل مائة ألف دينار فعلى هذا المنتج أو الصانع أو المستورد أو مؤد الخدمة أن

يتقدم بطلب إلى الدائرة المعنية لتسجيل اسمه وبياناته على النموذج المعد لهذا الغرض^(١).

وإذا لم تبلغ مبيعاته (مائة ألف دينار) يجوز له أن يتقدم إلى الدائرة لتسجيل اسمه وبياناته وإن كان معفي من الضريبة لأن مبيعاته لم تبلغ حد التسجيل^(٢).

وقد أثار التعديل الجديد رقم ١٥ لسنة ١٩٩٥ نوع من الإرباك وعدم الوضوح مع القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٤م بخصوص تعريف المكلف في المادة الثانية الذي تعرفه على أنه «كل صانع أو تاجر أو مؤد لخدمة بلغت مبيعاته حد التسجيل المعين وفق أحكام هذا القانون وكذلك كل مستورد لسلعة أو خدمة خاضعة للضريبة مهما كان حجم مستورداته».

فيؤكد هذا التعريف في الشرط الأول منه على أن الخضوع للضريبة يتم إذا وصلت حد التسجيل، ويأتي الشرط الثاني غير محدد حد معين للخضوع للضريبة.

تتحقق ضريبة المبيعات بواقعة بيع السلعة^(٣) (البضاعة) أو أداء الخدمة أو إنتقال ملكيتها من البائع أو المستورد إلى المشتري، وتستحق الضريبة على السلع المستوردة في مرحلة التخليص عليها حسب نسبة الضريبة أو فئتها في تاريخ تسجيل البيان الجمركي وتحصل قبل الاخراج عن البضاعة وفقاً للإجراءات الجمركية، وتتحقق واقعة البيع أو أداء الخدمة بالحالات التالية :

١ - إصدار فاتورة ضريبة .

٢ - تسليم السلعة أو تأدية الخدمة .

٣ - أداء ثمن السلعة أو الخدمة بأي طريق كانت^(٤).

(١) انظر المادة (١٣) من قانون الجمارك رقم ٦ لسنة ١٩٩٤، والمادة رقم (٣) من قانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٥ .

(٢) انظر ما جاء في تعريف المكلف في المادة الثانية من قانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٥ .

(٣) يعتبر بيعاً لغايات هذا القانون انتقال ملكية السلعة وأداء الخدمة من البائع، ولو كان مستورداً إلى المشتري، ويعد بيعاً بحكم القانون استعمال السلعة والاستفادة من الخدمة من قبل المكلف لأغراضه الخاصة ... انظر الفقرة (ب) من المادة التاسعة من قانون المبيعات رقم ٦ لسنة ٩٤ .

(٤) انظر الفقرة (ج) من المادة التاسعة من قانون المبيعات رقم ٦ لسنة ٩٤ .

ويدخل تحت دائرة الوعاء الضريبي أيضاً كل ما يستورد من سلع أو خدمات من المناطق الحرة إلى السوق المحلي بما فيها الخدمات والسلع المصنعة في مشاريع المناطق الحرة^(١) .

عموماً تفرض الضريبة العامة على المبيعات بنسبة ١٠٪ من قيمة السلع المحلية والمستوردة ومن قيمة الخدمات الخاضعة للضريبة^(٢) .

وكذلك حدد المشرع الضريبي عدة جداول مرفقة بالقانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٤م وبالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٥م بشكل تفصيلي للسلع الخاضعة للضريبة في الجداول رقم (٢، ٣، ٤، ٥)، وتخضع السلعة أو الخدمة للضريبة أما بشكل ضريبة نسبية من قيمة الخدمة وتسمى «بالضريبة النسبية» كما وضحاها الجدول رقم (٢) المرفق، وأما أنها تفرض بشكل مبلغ مقطوع حسب نوع أو حجم أو وزن أو وحدة البضاعة كما موضح في الجدول رقم (٣، ٤) وتسمى «بالضريبة النوعية». أما الجدول الرابع فقد نظم ضريبة الخدمات وحددها على سبيل الحصر .

وجاء في القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٥م بإضافة جدول خامس جديد يهتم بالسلع الخاضعة لضريبة مبيعات إضافية .

وعند تصدير البضاعة أو السلعة أو الخدمة إلى خارج المملكة يكون فرض الضريبة بنسبة (صفر) استناداً لأحكام البند الثاني من الفقرة (أ) من المادة السادسة .

المطلب الثاني

السلع والخدمات المعفاة وأهمها

جاء القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٤م والقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٩٥م بعدة إعفاءات للسلع والخدمات وأهمها :

١ - ما ورد في البند الأول من الفقرة (ب) من المادة السادسة من القانون رقم ٦

(١) انظر الفقرة (ب) من المادة العاشرة من قانون المبيعات رقم ٦ لسنة ٩٤ .

(٢) انظر البند أولاً من الفقرة (أ) من المادة الخامسة من قانون المبيعات رقم ١٥ لسنة ١٩٩٥ المعدلة

للمادة (١١) من قانون المبيعات رقم ٦ لسنة ٩٤ .

لسنة ١٩٩٤، حيث أوردتها المشرع على سبيل الحصر وفق الجدول رقم (١) .

٢ - ما نصت عليه المادة العاشرة في فقراتها من إعفاء السلع والخدمات التي يتم تصديرها للخارج من المناطق الحرة، والسلع العابرة بالملكة .

٣ - ما نصت عليه المادة (١٤) من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٤ بإعفاء مبيعات الشخص الذي لم تبلغ مبيعاته أو نظير خدماته حد التسجيل والذي هو (مائة ألف دينار) .

٤ - أورد الباب السابع من قانون المبيعات رقم ٦ لسنة ١٩٩٤ عدة إعفاءات أهمها :
«يعفى من الضريبة :

أ - جلالة الملك المعظم .

ب - ما يشتري من السوق المحلية أو يستورد للقوات المسلحة والأمن العام والدفاع المدني والمخابرات العامة والضابطة الجمركية من أسلحة وذخائر ووسائل نقل ... أو أي مواد أخرى يقرر مجلس الوزراء الموافقة على استيرادها ... إلخ .

ج - ما يعفى من الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب الأخرى بموجب قانون الاستثمار .

د - أي سلعة أو شخص يقرر مجلس الوزراء إعفاءه كلياً أو جزئياً .

هـ - ما يستورد أو يشتري محلياً للمساجد والكنائس ومراكز الأيتام والمسنين والمعاقين لاستعمالتهما الخاصة .

ونصت المادة (٢٢) من قانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٤م على إعفاء ما يستورد للسفارات والمفوضيات والقنصليات للاستعمال الرسمي والشخصي للأجانب العاملين لدى المملكة. كما يعفى ما يستورد للمنظمات الدولية والإقليمية العاملة في المملكة وموظفيها وبالاتفاق مع وزير الخارجية^(١) .

(١) انظر المادة (٢٢) من قانون المبيعات رقم ٦ لسنة ١٩٩٤، بفقراتها المختلفة .

ونظمت المادة (٢٣) بعض الإعفاءات وبالشروط التي تحددها التعليمات التنفيذية وأهمها :

- ١ - العينات التي تستهلك لأغراض التحليل المخبري .
- ب - الأشياء الشخصية المجردة من أية صفة تجارية كالجوائز والنياشين والمداليات .
- ج - بدل التألف أو الناقص عن ارساليات سبق توريدها، أو رفض قبولها وحصلت الضريبة عليها كاملة .
- د - الأمتعة الشخصية الخاصة بالمسافرين القادمين من الخارج، بما فيها الأثاث المستعمل وفقاً لقانون الجمارك .
- هـ - الأشياء التي دفعت عليها الضريبة وصدرت للخارج ثم أعيد استيرادها خلال المدة المحددة في قانون الجمارك .

المطلب الثالث

تحصيل الضريبة وضماناتها

على المسجل الخاضع لضريبة المبيعات أداء أو دفع حصيلته الضريبة دورياً للدائرة وفق الاقرار المعد لهذا القانون وحسب مقتضى الحال إذا كانت السلعة (البضاعة) مصنعة محلياً، أما السلع المستوردة فتؤدي الضريبة عنها عند مرحلة الإفراج (التخليص) الجمركي، ولا يجوز الإفراج عن السلع المستوردة ما لم تسدد الضريبة المستحقة عنها .

ويبلغ المكلف أو أحد شركائه أو لمن يقوم مقامه في إدارة العمل، على ضرورة تسديد الضريبة المتوجبة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ. وإذا لم يدفع خلال هذه المدة فللمدير أن يصدر قراراً بتحصيلها بعد تبليغ المكلف بها وإذا تعذر تبليغه فينشر قرار التحصيل في صحيفة يومية، ويجب أن تدفع خلال سبعة أيام من تاريخ التبليغ أو نشر قرر التحصيل، وإلا تطبق بحق المكلف أحكام قانون تحصيل الأموال الأميرية. بالإضافة إلى ما جاء أعلاه فهناك ضمانات أخرى لتحصيل الضريبة فقد وضع

المشرع الأردني عدة مواد تعالج أمر عدم دفع الضريبة أو التهرب منها وذلك في المواد من (٣٢ - ٤١) من قانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٤ م .

فقد نصت المادة ٣٢ على فرض غرامة لا تقل عن مائة دينار ولا تتجاوز خمسمائة دينار في حالة ارتكاب المخالف أياً من الجنح التالية :

١ - التأخير عن تقديم الإقرار ودفع الضريبة خلال المدة المحدودة .

ب - تقديم بيانات غير صحيحة عن المبيعات من السلع والخدمات الخاضعة للضريبة إذا ظهرت فيها زيادة لا تتجاوز ١٠٪ عما ورد بإقراره .

ج - إذا لم يحرر المكلف فاتورة ضريبة ولم يمسك سجلات ودفاتر محاسبية منتظمة.

د - ظهور نقص أو زيادة في السلع المودعة في المناطق الحرة تزيد عن ٥٪ ولا تتجاوز ١٠٪ .

هـ - عدم إعلام الدائرة بالتغييرات التي حدثت على البيانات الواردة بطلب التسجيل .

و - إعاقة موظفي الدائرة من القيام بواجباتهم .

ز - التشغيل النهائي للمصانع ومعامل إنتاج السلع الخاضعة للضريبة دون إعلام الدائرة ... الخ .

وكذلك عالجت المادة (٣٤) من قانون المبيعات حالات التهرب من الضريبة بعدة

فقرات أهمها :

١ - بيع السلعة أو تقديم الخدمة دون الإقرار عنها وأداء الضريبة المستحقة عليها .

٢ - تقديم مستندات ووثائق مزورة للتهرب من الضريبة .

٣ - عدم إقرار المكلف عن السلع والخدمات التي استعملها في أغراض غير شخصية بقيمة تزيد عن مائة دينار .

٤ - انقضاء فترة أكثر من ثلاثين يوم على انتهاء المواعيد المحددة لتقديم الإقرار .

٥ - وضع أو استعمال علامات أو أختام مزورة للتهرب من الضريبة .

٦ - التصرف في أي من السلع المعفاة من الضريبة واستعمالها لأغراض غير الذي أعتيت من أجله ... إلخ .

إن جميع هذه الحالات وغيرها يعاقب عليها المخالف بغرامة جزائية لا تقل عن (٢٠٠) دينار ولا تزيد عن ألف دينار .

ومن الضمانات الأخرى التي جاء بها قانون المبيعات رقم ٦ لسنة ١٩٩٤ ما جاء من باب التنفيذ والتي ينظم فيها حالات تحصيل الغرامات المحكوم بها من قبل المحاكم أو التي تصدر بها قرارات من المدير العام .

نصت الفقرة (١) من المادة (٤٠) على ضرورة دفع الغرامات خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ، حيث يصدر المدير العام قرارات تحصيل بالغرامات وتبلغ لذوي العلاقة، وكذلك قرارات الغرامات الأخرى والتي يتم تحصيلها من قبل المحاكم .

كما أعطى المشرع للدائرة حق بيع السلع المتروكة بعد مرور فترة ستة أشهر من تركها، وحق بيع السلع المتنازع عليها والقابلة للتلف وقيد قيمتها أمانة لحين البت بموضوع النزاع^(١) .

(١) لجميع ما سبق انظر المواد من (٢٢ - ٤٠) من قانون المبيعات رقم ٦ لسنة ١٩٩٤، بفقراتها المختلفة .



الملاحق

ملحق بقانون الضريبة العامة على المبيعات

رقم (٦) لسنة ١٩٩٤

بالسلع المعفاة من الضريبة

- ١ - اللحوم وأحشاء وأطراف صالحة للأكل طازجة أو مبردة أو مجمدة أو معلّحة أو محفوظة في ماء معلّح، محضرات لحوم ومحضرات أسماك أو رخويات أو لافقرات مائية آخر .
- ٢ - أسماك وقشريات ورخويات وغيرها من اللافقرات المائية الطازجة المبردة، المجمدة أو المجففة أو المملّحة أو المحفوظة بالماء والملح أو المدخنة .
- ٣ - البان ومنتجات صناعة الألبان .
- ٤ - عسل طبيعي .
- ٥ - المحضرات الغذائية المعدة إعداداً خاصاً لتغذية الأطفال والمعوقين .
- ٦ - التمر .
- ٧ - الشاي بكافة أنواعه .
- ٨ - البن .
- ٩ - الحبوب المقشرة أو المشغولة بطريقة أخرى .
- ١٠ - دقيق الحبوب .
- ١١ - جرش وسميد الحبوب .
- ١٢ - البرغل .
- ١٣ - السمن النباتي والحيواني .
- ١٤ - الزيوت النباتية بما فيها زيت الزيتون .
- ١٥ - السكر .
- ١٦ - رب البندورة .
- ١٧ - الحلاوة .
- ١٨ - الطحينة .
- ١٩ - المعكرونة - الشعيرية .
- ٢٠ - خبز وقطائر وكعك وغيرها من منتجات المخازن العادية .

٢١ - ملح الطعام .

٢٢ - قش وعلف وبقايا نفايات صناعة الأغذية، وأغذية محضرة للحيوانات .

٢٣ - الحبوب والثمار والنوى والمعدة للبزار وإن كانت محفوظة أو معلبة .

٢٤ - الفوسفات .

٢٥ - حجر رملي خام، حصى وحصاه أحجار مجروشة أو مكسرة للخرسانة، ورصف الطرق،

أحجار ومواد كلسية مستعملة في صنع الكلي والأسمنت .

٢٦ - الخلطات الأسفلتية والخلطات الإسمنتية .

٢٧ - منتجات من الطوب والبلاط الاسمنتي والطوب الحراري (المحلي الصنع) .

٢٨ - زيوت نפט خام ومشتقاته وغازات نفطية وهلام نفطي وكوك نفطي واسفلت وقار طبيعيان

(بإستثناء زيوت التشحيم ومواد التشحيم المكونة من زيوت تشحيم ومواد مضافة) .

٢٩ - الذهب بجميع أشكاله والحلي والمجوهرات من ذهب ومعادن أخرى وأجزاءها والأحجار

الكريمة .

٣٠ - منتجات الصيدلة :

أدوات وأجهزة ومعدات للطب والجراحة أو طب الأسنان أو الطب البيطري بما فيها أجهزة

التشخيص والعدسات الطبية وأجهزة التصوير بالأشعة وجميع الأجهزة الطبية الأخرى .

٣١ - الاسمدة بجميع أشكالها .

٣٢ - البوتاس .

٣٣ - مبيدات الحشرات والفطريات والأعشاب الضارة وسموم القوارض ومطهرات وموققات

الإنبات ومنظمات نمو النبات ومنتجات مماثلة أخرى .

٣٤ - أغذية من بلاستيك للزراعة .

٣٥ - عبوات تعبئة المنتجات الزراعية .

٣٦ - الدفاتر المدرسية ودفاتر المحاضرات الجامعية، الحقائق المدرسية، أقلام حبر جاف، أقلام

رصاص، أقلام تاوين والمحايات والبرايات والعلب الهندسية والمساطر .

٣٧ - صواني التشثيل اللازمة للزراعة .

٣٨ - ورق وورق مقوى من النوع المستعمل للكتابة أو الطباعة .

٣٩ - كتب ومطبوعات وصحف ومجلات ونشرات دورية مطبوعة أو مصورة أو مشتملة على

إعلانات .

- ٤٠ - الالبسة والاحذية المنتجة محلياً - الالبسة المستعملة والأحذية المستعملة .
- ٤١ - الألياف من حرير صخري مشغولة مخاليط أساسها من حرير صخري أو بقاعدة من حرير صخري وكربونات مغنيسيوم مصنوعات من تلك المخاريط أو ميداسبتوس .
- ألياف من زجاج ومصنوعاتها (المنتجة محلياً) بما في ذلك الصوف الصخري المصنع محلياً .
- ٤٢ - بيوت البلاستيك الزراعي المنتجة محلياً .
- ٤٣ - مدائن تعمل بالكاز أو الغاز المنتجة محلياً .
- ٤٤ - جرارات زراعية .
- آلات البذر والغرس والشتل .
 - محاريث .
 - مجارف ورفوش ومحاضر ومقصات تقليم ومجزات أعشاب وعدد وأدوات زراعية يدوية أخرى .
 - آلات وأجهزة وأدوات لجني وحصد أو درس المحاصيل الزراعية بما فيها مكاسب قش وعلف ومقصات عشب أو حشائش وآلات لتنظيف أو تصنيف أو فرز البيض والفواكه أو غيرها من المحاصيل الزراعية .
 - آلات تستعمل في الزراعة أو البستنة أو التحريج أو تربية الطيور أو النحل .
 - أجهزة تفريخ وحضانة الطيور والدواجن .
 - آلات حلب .
- ٤٥ - آلات وأجهزة تستعمل لتربية النحل .
- ٤٦ - مضخات المياه والمضخات الفاطسة ومضخات آبار المياه .
- ٤٧ - بولدوزرات وجرافات وآلات تسوية وكشط أخرى (سكريبير) وآلات الحفر والتكثيل وآلات غرس أو نزع الأوتاد وجرافات اللجج .
- ٤٨ - سيارات الإسعاف وسيارات نقل الموتى المصممة خصيصاً لهذه الغاية .
- سيارات أطباء الحريق .
 - سيارات معدة إعداداً خاصاً لتقاد باليدين دون الرجلين لاستعمال المقعدين .
- ٤٩ - الأثاث المنتج محلياً .
- ٥٠ - ما يعفى بقانون تشجيع الاستثمار .

- ٥١ - أجهزة إطفاء الحرائق، وأجهزة الإنذار، وأجهزة تنقية الهواء والمسائل للمحافظة على البيئة .
- ٥٢ - خلاطات الباطون وخلاطات الخلطة الاسفلتية وكاشطات الاسفلت والكسارات والكرابيل والاقمشة الناقلة .
- ٥٣ - حفاظات الاطفال المصنعة محلياً .
- ٥٤ - مصنوعات الشبس المصنعة محلياً (البطاطا المقلية) .
- ٥٥ - حرامات وبطانيات وفرشات الصوف واللحف والبشاكير (المنتجة محلياً) .

ملحق بقانون الضريبة العامة على المبيعات

رقم (٦) لسنة ١٩٩٤

بالخدمات الخاضعة للضريبة

- ١ - خدمات النقل السياحي والمكاتب السياحية وتأجير السيارات السياحية .
- ٢ - خدمات البريد السريع .
- ٣ - خدمات الأمن والحماية والحراسة .
- ٤ - خدمات التنظيف .
- ٥ - خدمات مواقف السيارات بالأجرة .
- ٦ - خدمات محلات الألعاب السياحية والترفيهية .
- ٧ - خدمات مكاتب استخدام الأيدي العاملة .
- ٨ - خدمات صالات الحفلات والأعراس .
- ٩ - خدمات محلات تأجير أجهزة وأشرطة الفيديو .
- ١٠ - خدمات محلات التصوير بجميع أنواعه عدا التصوير الطبي بما في ذلك الأشعة .

**جاء القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٥ بعدة تعديلات
لجداول الملحقه في القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٤**

المادة ١٥ - تعدل الجداول بالقانون الاصلي على الوجه التالي :

أولاً - الجدول رقم (١) الملحق بالقانون الاصلي بالسلع المعفاة من الضريبة .

١ - إلغاء الفقرة (٤٧) منه والاستعاضة عنها بالنص التالي :

بولدوزرات وجرافات تسوية الطرق (انجدوزرات) وآلات تسوية وكشط (سكريب) مجارب آلية وآلات استخراج ومحملات مجارف وآلات دك ومداخل نائية الحركة، آلات وأجهزة متحركة أخرى، للتسوية والتمهيد والكشط والحفر والتكتيل والتنقيب واستخراج التربة، للتربة أو المعادن أو الخدمات، آلات إرساء أو نزع الأوتاد، جرافات التلج (أصناف البندين (٢٩/٤٨)، ٣٠/٨٤) من جداول التعرف الجمركية .

ب - تعدل الفقرة (٥٤) من الجدول بشطب عبارة البطاطا المقلية .

ج - إضافة السلع التالية إلى الجدول .

٥٦ - مدخلات إنتاج صناعة الأدوية .

٥٧ - الكواشف المخبرية .

٥٨ - النقود الورقية والمعدنية .

٥٩ - مدخلات إنتاج صناعة الأسمدة والمبيدات الحشرية .

٦٠ - مدخلات إنتاج صناعة الأعلاف .

٦١ - الآلات والمعدات الصناعية المعفاة بموجب جداول التعرف الجمركية .

٦٢ - المطاط المستورد لغايات تصنيع وتلبيس الإطارات من قبل المصانع المسجلة بمقتضى

أحكام هذا القانون .

٦٣ - المولاس (العسل الاسود) لصناعة الخميرة .

٦٤ - الخميرة ومحسنات الخبز المنتجة محلياً .

٦٥ - الجير الحي، والجير المطفى، الطوب الرمي الجيري المنتجة محلياً .

٦٦ - مدائف البوارى وتوابعها المنتجة محلياً .

٦٧ - بقول قرنية يابسة التي جرى ليها أي عملية من عمليات التصنيع وتشمل : (بازيلاء،

حمص، لوبياء، فاصولياء، عدس، فول) المنتجة محلياً .

٦٨ - أطباق البيض المنتجة محلياً .

٦٩ - السخانات الشمسية المنتجة محلياً .

٧٠ - المواد العازلة للبناء الموفرة للطاقة المنتجة محلياً .

٧١ - الأقمشة المصنعة محلياً .

٧٢ - منتجات المطاحن المحلية من البهارات والتوابل والزعر وغيرها من الأعشاب

٧٣ - فاردات الأسفلت من كافة الأنواع .

٧٤ - سيارة مزودة بمعدات، ومعدات تسخين لنشر القطران على الطرق .

٧٥ - الحلويات الشرقية عدا الجاتوهات، وتشمل (كنافة، مبرومة، بقلابة، وربات، برمة وما يماثلها) .

٧٦ - الحصر البلاستيكية .

٧٧ - اللش ولوازم شبكة الري من البلاستيك المصنعة محلياً .

٧٨ - مدخلات انتاج صناعة الالبان بما في ذلك العبوات البلاستيكية .

ثانياً : الجدول رقم (٢) الملحق بالقانون الأصلي الخاص بالسلع الخاضعة للضريبة بنسبة (٢٠٪)

تعديل الفقرة ٢٦ منه بإضافة عبارة المصنعة إلى آخرها بحيث تصبح على النحو التالي :

٢٦ - الكافيار وإبداله، والجمبري والقريدس المصنع .

ثالثاً : الجدول رقم (٣) الملحق بالقانون الأصلي الخاص بالسلع الخاضعة لضريبة نوعية، تعديل

الفقرة (١٧) منه وكما يلي :

١ - إلغاء البند (٩) من الفقرة (١) السجائر المطروحة للأسواق المحلية والاستعاضة عنها بما

يلي :

٩ - غيرها :

١ - الأصناف المحلية التي تنتج لاحقاً المماثلة في سعر البيع للأصناف الواردة بالفقرات من

١ - ٨ تستوفي عنها نفس الضريبة المقررة لهذه الأصناف .

ب - غيرها العلبة الواحدة ٣٨٥ فلس .

ب - إلغاء البند (٩) من الفقرة (ب) السجائر المسلمة للقوات المسلحة والاستعاضة عنه بما يلي :

٩ - غيرها :

١ - الأصناف المحلية التي تنتج لاحقاً المماثلة في سعر البيع للأصناف الواردة بالفقرات من ١ - ٨ تستوفي عنها نفس الضريبة لهذه الأصناف .

ب - غيرها العلبة الواحدة ٣٤٢ فلس .

ج - شطب البند (ج) من القانون الأصلي ويعاد ترقيم الفقرة (د) لتصبح (ج) على النحو التالي :

ج - السجائر المستوردة العلبة الواحدة كل ٢٠ سيجارة ٣٨٥ فلس .

رابعاً : يلغى الجدول رقم (٤) الملحق بالقانون الأصلي ويستعاض عنه بالجدول التالي :

جدول رقم (٤) ملحق بقانون الضريبة العامة على المبيعات رقم (٦) لسنة ١٩٩٤م بالخدمات الخاضعة للضريبة على المبيعات .

١ - خدمات الفنادق والمطاعم .

٢ - خدمات تقديم الأطعمة والمشروبات .

٣ - خدمات المكاتب العقارية .

٤ - خدمات تأجير السيارات السياحية .

٥ - خدمات الحاسبة الإلكترونية وما يتصل بها :

١ - خدمات استشارية تتعلق بتركيب معدات الحاسبة الالكترونية .

ب - خدمات تنفيذ البرامج .

ج - خدمات تجهيز البيانات .

د - خدمات قواعد البيانات .

هـ - خدمات إصلاح وصيانة أدوات ومعدات المكاتب بما في ذلك الحاسوب .

٦ - خدمات النقل السياحي .

٧ - خدمات البريد السريع .

٨ - الخدمات المحاسبية ومراجعة الحسابات ومسك الدفاتر باستثناء الإقرارات الضريبية .

٩ - خدمات الاستشارات الفنية والإدارية والاقتصادية .

١٠ - الخدمات الهندسية والمعمارية والديكور والخدمات التقنية الأخرى .

١١ - الخدمات التجارية غير المصنفة في مواضع أخرى :

أ - خدمات الدعاية والإعلان .

ب - خدمات مكاتب استخدام الأيدي العاملة .

ج - خدمات الأمن والحماية والحراسة .

د - خدمات التنظيف والغسيل والصباغة وتنظيف المباني .

هـ - خدمات التصوير بجميع أنواعه عدا التصوير الطبي بما في ذلك الأشعة .

و - خدمات التغليف .

١٢ - خدمات مواقف السيارات بالأجرة .

١٣ - الخدمات الترفيهية، السينمائية وتأجير أجهزة وأشرطة الفيديو، والمسارح والمجموعات الغنائية، والسيرك والملاهي، قاعات الرقص، وخدمات الألعاب السياحية .

١٤ - خدمات صالونات التجميل .

١٥ - خدمات صالات الحفلات والأعراس .

١٦ - الخدمات القانونية .

١٧ - خدمات تأجير المعارض .

خامساً : إضافة جدول رقم (٥) الخاص بالسلع الخاضعة لضريبة مبيعات إضافية وكما يلي :

جدول رقم (٥) ملحق بقانون الضريبة العامة على المبيعات رقم (٦) لسنة ١٩٩٤ م بالسلع الخاضعة لضريبة مبيعات إضافية :

أ - جدول بالسلع المستوردة الخاضعة لضريبة المبيعات الإضافية :

١ - المياه الطبيعية والمعدنية والغازية بما في ذلك مياه الصودا .

٢ - المشروبات الغازية .

٣ - البيرة بما في ذلك البيرة بدون كحول .

٤ - النبيذ .

٥ - الخمر .

٦ - التبغ ومصنوعاته .

ب - جدول بالسلع المحلية والمستوردة الخاضعة لضريبة مبيعات إضافية :

١ - سيارات سياحية وغيرها من العربات السياره المصممة أساساً لنقل الأشخاص (عدا

الداخلة منها في البند (٨٧/٠٢) من جداول التعرفة الجمركية بما في ذلك سيارات

الستايشن (بويك) وسيارات السباق .

٢ - الأجهزة الحرارية الكهربائية .

٣ - أجهزة الهاتف، والمسجلات والفيديوات وإن كانت مدمجة مع أو مدمج معها أجهزة

أخرى .

٤ - كاميرات الفيديو (أجهزة تسجيل الصورة والصوت، أو الصورة) .



The General Finance And Tax Legislation

rof.
Al-Qaisi

Bibliotheca Alexandrina



1241783

ISBN 9957-16-377-8



9 789957 116377

الثقافة للتصميم والإخراج



دار الثقافة
للشؤون والتوزيع



أسسها خالد محمود جابر حنيف عام 1984 عمان - الأردن
Est. Khaled M. Jaber Haif 1984 Amman - Jordan
www.daralthaqafa.com