الإطار القانوني للأمانات الضريبية

"The Legal Framework of Tax Deposits"

م.م. رنا عمار سعيد

جامعة الامام جعفر الصادق ع

rana@ijsu.edu.iq

تاريخ استلام البحث: ٢٠٢٥/١/٢ تاريخ قبول النشر: ٢٠٢٥/٤/٦

الملخص:

تُعد الأمانات الضريبية من الأدوات القانونية والمالية الأساسية التي تعتمدها الدول لضمان تحصيل الضرائب والحد من التهرب الضريبي إذ تمثل مبالغ مالية تُستقطع مؤقتاً من المكلفين أو تُحصّل منهم وتُودع في حسابات حكومية خاصة كضمانة لتنفيذ الالتزامات الضريبية المستحقة عليهم حتى يتم تسويتها أو استردادها وفقاً للتشريعات النافذة ويستند هذا النظام في العراق إلى أسس دستورية وتشريعية واضحة أبرزها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، وقوانين ضريبة الدخل، والكمارك، والإدارة المالية، إلى جانب تعليمات الهيئة العامة للضرائب، معزَّزاً بجوانب الرقابة من قبل ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة وقد تبين أن غياب نصوص قانونية تنظم آليات استقطاع ورد الأمانات الضريبية بدقة، وضعف البنى التحتية التقنية يؤديان إلى تزايد مخاطر التلاعب والفساد والبيروقراطية مما يؤثر سلباً على حقوق المكلفين ويُضعف الثقة بالنظام الضريبي كما أن غياب السقوف الزمنية الواضحة لرد الأمانات يسهم في تعطيل استحقاق المكلفين المالي ويحول الأمانات إلى مورد مؤقت غير مشروع للدولة.

الكلمات المفتاحية: الضريبة، الامانة، القانون.

Abstract:

Tax deposits are considered one of the fundamental legal and financial instruments adopted by states to ensure tax collection and reduce tax evasion. They represent financial amounts temporarily withheld or collected from taxpayers and deposited into special government accounts as a guarantee for fulfilling their tax obligations until they are settled or refunded in accordance with the applicable legislation. In Iraq, this system is based on clear constitutional and legislative foundations, most notably the 2005 Iraqi Constitution, the Income Tax Law, the Customs Law, and the Financial Management Law, in addition to the instructions of the General Commission for Taxes, all reinforced by oversight from the Federal Board of Supreme Audit and the Integrity Commission. It has been found that the absence of precise legal provisions regulating the mechanisms for withholding and refunding tax deposits, along with weak technical infrastructure, increases the risks of manipulation, corruption, and bureaucracy, which negatively affects taxpayers' rights and weakens

confidence in the tax system. Moreover, the lack of clear timeframes for refunding tax deposits contributes to delaying taxpayers' financial entitlements and turns these deposits into an illegitimate temporary resource for the state.

Keywords: tax, trust, law.

اولاً: مقدمة: تلعب الأمانات الضريبية دورًا حيويًا في الأنظمة المالية للدول حيث تُعد أداة قانونية لضمان تحصيل الضرائب المستحقة وحفظ حقوق الدولة والأفراد تعتمد هذه الأمانات على التشريعات المالية والضريبية التي تصدرها الدولة لضمان الامتثال الكامل من قبل المكلفين وتجنب أي تهرب ضريبي قد يؤثر على إيرادات الدولة حيث تهدف الأمانات الضريبية إلى تعزيز الثقة بين الدولة والمواطن حيث يتم تخصيص هذه الأموال بطريقة شفافة ومحددة لحين البت في القضايا المالية أو الإدارية المتعلقة بها حيث تعتمد العديد من الدول على أنظمة محاسبية دقيقة لتسجيل وإدارة الأمانات الضريبية في الولايات المتحدة، يتم تنظيم هذه الأمانات من خلال قانون الإيرادات الداخلية حيث يتم تصنيف الأمانات الضريبية ضمن الحسابات المالية المؤقتة التي يجب تسويتها خلال عام مالي واحد أما في المملكة المتحدة يتم إدراج الأمانات الضريبية ضمن لوائح HMRC ويتم مراقبتها من خلال هيئة التدقيق المالي الوطنية لضمان عدم استخدامها لتمويل النفقات الحكومية يمكن للعراق الاستفادة من هذه التجارب لإصلاح إدارة الأمانات الضريبية بطريقة أكثر شفافية وفعالية.

كما تساهم في توفير حماية قانونية لكل من الدولة والمكلفين من التعرض لأي تجاوزات قانونية أو مالية.

ثانياً: أهمية البحث: تكمن أهمية هذا البحث في توضيح المفهوم القانوني للأمانات الضريبية ودورها في تحقيق العدالة الضريبية وحماية حقوق الأطراف المعنية كما يسعى البحث إلى تسليط الضوء على كيفية تنظيم هذه الأمانات وفقاً للقوانين والتشريعات الوطنية وتأثيرها على النظام الضريبي العام بالإضافة إلى ذلك يسهم البحث في تقديم توصيات لتحسين كفاءة إدارة الأمانات الضريبية بما يعزز من الثقة في النظام المالي ويحقق المزيد من الشفافية والمساءلة.

ثالثاً: الهدف من البحث: يهدف هذا البحث إلى تحليل الأساس القانوني للأمانات الضريبية واللوائح التي تحكم إنشاء وإدارة الأمانات الضريبية وتحديد دور الأمانات الضريبية في حماية حقوق الدولة والمكلفين فهم كيفية توازن الأمانات الضريبية بين مصالح الأطراف المختلفة وبهذا المنظور يمكن أن يساهم البحث في تطوير الفهم القانوني للأمانات الضريبية مما يعزز من القدرة على مواجهة التحديات التي تواجه الأنظمة الضريبية في العصر الحديث.

يمكننا ان نطرح اشكالية البحث بصورة اسئلة تتمثل بما يلي:

١. ما الأساس القانوني الذي تعتمد عليه الدولة في فرض الأمانات الضريبية؟
٢. ما هي اجراءات استقطاع الامانات الضريبية؟
٣. ماهي اليات رد الامانات الضريبية
٤. كيف يمكن للسلطات التشريعية والتنفيذية ضمان كفاءة وفعالية الرقابة على الامانات الضريبية؟

خامساً: منهجية البحث: سيعتمد هذا البحث على المنهج التحليلي القانوني الذي يُستخدم لتحليل التشريعات والقوانين المنظمة للأمانات الضريبية من أجل استيضاح مدى فعاليتها وكفاءتها في تحقيق الشفافية الضريبية وضمان الامتثال للقواعد المالية. كما سيتم توظيف المنهج الوصفي لدراسة الواقع العملي لتطبيق التشريعات الضريبية من خلال مراجعة تقارير ديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة والجهات الضريبية المختصة بهدف تقييم كيفية التعامل مع الأمانات الضريبية في ظل القوانين النافذة. بالإضافة إلى ذلك سيتم إجراء مقارنة معيارية بين القواعد التنظيمية الوطنية وبعض المعايير الدولية لتحديد أوجه القصور والإصلاحات المطلوبة.

خطة البحث: سنقسم بحثنا هذا الى مبحثين نتناول في المبحث الاول ماهية الامانات الضريبية ومن ثم نبين اجراءات استقطاع ورد الامانات الضريبية والرقابة عليها في المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية الامانات الضريبية

سنقسم مبحثنا هذا الى مطلبين نتكلم في المطلب الاول عن مفهوم الامانات الضريبية ونتناول في المطلب الثاني الاساس القانوني للأمانات الضريبية.

المطلب الأول: مفهوم الامانات الضريبية

تعتبر الامانات الضريبية ضمان للخزينة العامة وبنفس الوقت هي دين للمكلف بذمة الدولة تلتزم بإرجاعه بعد ايفاء المكلف بالتزاماته الضريبية [١] وفي هذا المطلب سنتناول تعريف الامانات الضريبية وعناصرها في الفرع الاول وسنتكلم عن طبيعة الامانات الضريبية وخصائصها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف الامانات الضريبية وعناصرها

قبل التطرق إلى تعريف الأمانات الضريبية، تجدر الإشارة إلى أن هذا النظام أو ما يماثله من أنظمة قانونية ومالية مشابهة يُعد من المبادئ الراسخة والمعمول بها في العديد من التشريعات الضريبية حول العالم وإن اختلفت التسميات والتفاصيل الفنية والقانونية باختلاف الدول ويقوم جوهر هذه الأنظمة على تحصيل جزء من الضريبة المستحقة مقدمًا أو حجزها لدى جهة معينة لضمان سداد الالتزامات الضريبية والحد من مخاطر التهرب الضريبي.

فعلى سبيل المثال تعتمد المملكة العربية السعودية نظام الضمانات الضريبية في العقود الحكومية حيث تُلزم الجهات المتعاقدة بتقديم ضمان مالي يُحتجز لضمان سداد الالتزامات الضريبية [٢]. وفي مصر يتم تطبيق نظام الخصم والتحصيل تحت حساب الضريبة وفقًا للمادة (٥٩) من قانون الضريبة على الدخل رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، الذي يُلزم جهات معينة بخصم نسبة من مستحقات المتعاملين معها وتوريدها مباشرة لمصلحة الضرائب كدفعة مقدمة على حساب الضريبة المستحقة لاحقًا (مصلحة الضرائب المصرية دليل الخصم والتحصيل تحت حساب الضريبة) [٣].

وفي الأردن يُطبق نظام الحجز الضريبي المسبق كإجراء احترازي لضمان تحصيل الضرائب وذلك بموجب قانون ضريبة الدخل الأردني رقم ٣٤ لسنة ٢٠١٤. [٤]

أما الإمارات العربية المتحدة فتنص القواعد التنفيذية لضريبة القيمة المضافة على جواز طلب تقديم ضمانات مالية من الشركات الجديدة عند التسجيل لضمان الالتزام الضريبي المستقبلي.[٥]

وفي الولايات المتحدة الأمريكية يعد نظام الضريبة المقتطعة من المنبع (Withholding Tax) أحد أهم الأدوات الضريبية حيث تُلزم جهات مثل أصحاب العمل والمؤسسات المالية باقتطاع جزء من دخل الأفراد والشركات وتوريده إلى مصلحة الضرائب الأمريكية (IRS) كدفعة مقدمة تُسوى لاحقًا. [٦]

كما تطبق فرنسا نظام الدفعات الضريبية المقدمة ويقابله في ألمانيا نظام أقساط الضرائب المقدمة وفقًا لقانون الضرائب الألماني (Abgabenordnung -AO) الذي يحدد آلية دفع الضرائب على أقساط خلال السنة المالية [٧].

وعليه تُظهر هذه الأمثلة أن جميع هذه الأنظمة باختلاف مسمياتها وآليات تنفيذها تهدف إلى تحقيق نفس الغاية المتمثلة في ضمان تحصيل الضرائب مقدمًا وتقليل مخاطر التهرب الضريبي سواء كان ذلك من خلال الحجز المسبق أو تقديم الضمانات المالية أو الخصم تحت الحساب مما يعزز مكانة نظام الأمانات الضريبية كآلية تنظيمية واحترازية معتمدة دوليًا.

تعرف في المجال القانوني هي على أنها مبالغ مستحقة للغير تحتفظ بها الجهة الحكومية بصفة أمانة، مما يجعلها ديونًا على الحكومة حتى يتم صرفها أو تسويتها وتُسجل هذه المبالغ محاسبيًا وفق القواعد التالية: تُقيّد في الجانب الدائن عند إيداعها، لكونها تمثل التزامًا ماليًا على الحكومة، تصبح مدينة عند التصرف بها سواء بصرفها للمستحقين أو نقلها إلى حساب آخر مما ينهي التزام الحكومة بها (٨). وردت الأمانات في قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل (النافذ)، في مواضع عدة وهي المادة (٢٤) (ثالثاً) التي نصت على تعاد إلى الخزينة صافي الراتب التي لم يتقدم مستحقوها لتسلمها وتسجل أمانة بأسمائهم في حساب خاص يفتح ضمن حسابات الأمانات وتسدد الديون المستقطعة في هذه الرواتب التي مستحقيها حسب الأصول ويعد توقيع صاحب الاستحقاق على مستند الصرف المسحوب على المبلغ الموقوف في حساب الامانات اعترافاً بتسلم الراتب" كما جاءت في الفقرة (رابعاً (ج) من المادة ذاتها التي تنص على الآتي: "إذا كان المبلغ المقرر صرفة مخصصة لسنة واحدة ولا يتكرر فلوزير المالية أن يوعز بنقله إلى حسابات الأمانات ليتم صرفه عند مراجعة ذوي العلاقة، و (٣٤) رابعاً التي نصت على (تعد البيانات المالية الاتحادية طبقاً لمحتوى وتصنيفات معايير المحاسبة المحلية والدولة متضمنة ما يأتي:... س. كشوفات بمفردات السلف والأمانات) [٩].وبهذا يتضح أن المشرع لم يعرف الامانات الضريبية وحسناً فعل لان المشرع لا يبحث في معاني المصطلحات كذلك الحال في القضاء العراقي لم يتطرق الى تعريف الامانات الضريبية.

تعريفها فقهيا: تُعد الأمانات الضريبية بمثابة ودائع مالية تُحصّل أو تستقطع من المكلفين سواء كانوا أفرادًا أو مؤسسات وتُودع في حساب خاص لدى وزارة المالية يسمّى "حساب الأمانات الضريبية" حتى تتم تسويتها مع الالتزامات الضريبية الفعلية للمكلفين وتُعد هذه الأمانات دينا مؤقتًا في ذمة الدولة ولا

تعتبر إيرادًا حقيقيًا إلا بعد تحقق الاستحقاق وإلا وجب ردها للمكلف مما يضفي عليها صفة الدَّين المضمون شرعًا وقانونًا[١٠].

وتعد الأمانات الضريبية آلية تنظيمية لضمان تحصيل الضرائب المستحقة وتقليل مخاطر التهرب الضريبي كما تشكّل حماية للمال العام وضمانة لحقوق المكلفين فهي تقييد مؤقت للمال يرفع بتحقق الاستحقاق أو انتفائه[١١].

وتلزم العديد من الأنظمة المالية حول العالم ضمن تعليمات تنفيذ الموازنات العامة بفتح حسابات مصرفية مستقلة للأمانات الضريبية وذلك بهدف فصل هذه الأرصدة عن الإيرادات العامة للدولة إلى حين تسويتها قانونيًا[١٢] على سبيل المثال تطبّق هذه الممارسة في المملكة المتحدة عبر تعليمات وزارة الخزانة البريطانية (HM Treasury) كما هو الحال في الولايات المتحدة ضمن أنظمة وزارة الخزانة الأمريكية حيث تخضع الأمانات الضريبية لرقابة محاسبية صارمة[١٣].

أما في العراق فإن تعليمات تنفيذ الموازنة العامة تنص صراحة على فتح حسابات خاصة للأمانات ضمن وحدات الإنفاق، وتمنع الجهات من إدراجها ضمن الإيرادات إلا بعد تسوية قانونية نهائية وذلك استنادًا إلى قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل لاسيما المادة (٢٤) ثالثًا ورابعًا[١٤].

وعليه يمكن تعريف الأمانات الضريبية بأنها مبالغ مالية تستقطع أو تحصّل من المكلفين نيابة عن السلطات الضريبية وتودع في حساب خاص حتى تتم تسويتها ويحق للمكلف استردادها خلال المدة القانونية وفي حال عدم المطالبة بها تُحوّل إلى خزينة الدولة كإيراد عام[١٥].

ان عناصر الامانات الضريبية في ضوء ما تم استعراضه من تعريف للأمانات الضريبية يمكن التوصل إلى عناصره من خلال الآتي[١٦]:

العنصر الأول: أن الأمانة الضريبية هي مبلغ نقدي.

العنصر الثاني: يلتزم بدفعها المكلف الى الخزينة او الجهات الحكومية المختصة (الادارة الضريبية) للتأكد من جديته في تنفيذ التزاماته.

العنصر الثالث: ان هذه المبالغ تكون على سبيل الأمانة أما عن حساب أمانات الضرائب فهو يتضمن المبالغ التي تستلمها الهيئة العامة للضرائب مقدماً من الاشخاص المكلفين بدفع مبلغ الضريبة على حساب الضريبة المتوقع تحقيقها لضمان تحصيل إيرادات الضرائب وتستلم أمانات الضرائب في حالات معينة.

١. طلب المكلف الحصول على براءة ذمة من الضريبة قبل الاتفاق النهائي على مبلغ الضريبة المفروضة عليه.

٢. عندما تقرر السلطة المالية استيفاء مبلغ الضريبة قبل تحققها أي قبل بداية السنة التقديرية بصورة احتياطية في حال حصول خلاف بين المكلف والسلطة المالية حول مقدار الضريبة المفروضة عليه.

الفرع الثاني: طبيعة الامانات الضريبية وخصائصها

اولاً: طبيعة الامانات الضريبية تعتبر الأمانات الضريبية إلزام قانوني تبعا للالتزام القانوني الاصلي في عملية فرض الضريبة، فعلاقة المكلف مع الادارة الضريبة هي علاقة قانونية تحكمها النصوص القانونية التي بموجبها تم تنظيم التزامات وحقوق كلا من المكلف والسلطة الضريبية، وهي ديون واجبة التحصيل وفقا لقانون تحصيل الديون الحكومية، وهي من لحظة استقطاعها وإلى حين تسوية حساب الضريبة الذي استقطعت لضمان الوفاء به دينا عاما لا يملك المكلف بالضريبة حق المطالبة به او تحويله إلى الغير بموجب حوالة حق المدنية او مناقلة تجارية.

ولا تسترد الأمانات الضريبية كلها بل الزائد منها على فرض وجود زائد بعد تسوية حساب الضريبة بنهاية السنة التي أخذت عنها ويلزم لاسترداد الزائد منها تقديم طلب من قبل المكلف إلي الهيئة العامة للضرائب خلال مدة ٥ سنوات اعتبارا من ختام السنة المالية التي دفعت فيها وتشير المادة ٤ من القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٠م على" تستقطع وزارة النفط ٣٥ % من العائدات المستحقة لشركات النفط الأجنبية وتحويلها إلي الهيئة العامة للضرائب خلال ٣٠ يوم من تاريخ دفع هذه المبالغ على أن توثق جميع هذه العمليات بشكل رسمي وتفيد هذه المبالغ امانات يتم تسويتها عند اجراء التحاسب الضريبي وفقاً للقانون [١٧].

ثانياً: خصائص الأمانات الضريبية تتميز الأمانات الضريبية بمجموعة من الخصائص تجعلها وسيلة فعالة لضمان حقوق الدولة الضريبية وتنظيم استحصال الضرائب، مما يسهم في استقرار المالية العامة، واهمها:

١. **الطابع الإلزامي:** الأمانات الضريبية تعتبر التزاماً قانونياً على المكلفين بدفع الضرائب، وبذكر عبارة (للسلطة المالية.... الخ) (١٨) مما يجعلها وسيلة ملزمة للامتثال الضريبي للمكلف

٢. **الاحتجاز الموقت:** تُعد الامانات الضريبية اموالا محتجزة موقتا، حيث تبقى في عهدة الجهة المسؤولة (الخزينة العامة) لحين استيفاء كافة الالتزامات الضريبية، ليكون بعدها اما استرداد الامانات الضريبية إذا تم دفع الضرائب بالكامل، او استخدامها لتغطية الضريبة المستحقة ومن ثم ارجاع الباقي منها.

٣. **الضمان المالي:** تعمل الأمانات كضمان لسداد الضرائب المستحقة، مما يخفف من خطر التهرب الضريبي ويعزز المسؤولية المالية (١٩). فلها دور كبير في حماية المال العام كضمان في سدادة للضريبة المستهدفة

٤. **سهولة التحصيل الضريبي:** يُسهل نظام الامانات الضريبية عملية التحصيل الضريبي من خلال استقطاعها مباشرة من مبلغ الامانة المودع لدى الدولة، مما يجعل تحصيل الضرائب أسرع وأكثر كفاءة للجهات الحكومية.

٥. **مرونة الاسترداد:** لا يمكن استرداد الأمانات بالكامل إلا بعد تسوية الضريبة، مما يمنع المكلفين من استرداد المبالغ قبل الوفاء بالالتزامات الضريبية.

المطلب الثاني: الاساس القانوني للأمانات الضريبية

سنقسم مطلبنا هذا الى فرعين نبين في الاول الأساس القانوني للأمانات الضريبية في العراق ونتكلم في الفرع الثاني عن الاساس الدولي للأمانات الضريبية.

الفرع الأول: الأساس القانوني الوطني للأمانات الضريبية

ان الأمانات الضريبية في العراق تستند إلى إطار قانوني محكم ينظمه الدستور العراقي والقوانين الخاصة بالضرائب مثل قانون ضريبة الدخل بالإضافة إلى تعليمات الهيئة العامة للضرائب تهدف هذه الأمانات إلى تأمين الحقوق المالية للدولة وضمان دفع المكلفين لالتزاماتهم الضريبية بشكل منظم حيث تعد الأمانات الضريبية أداة فعالة في تأمين حقوق الخزينة العامة في العراق ولكن لضمان تطبيق أكثر فاعلية وشفافية من الضروري اتخاذ إجراءات تحسين وتطوير سواء على المستوى التشريعي أو الإداري مع التركيز على تعزيز نظم الرقابة والتوعية للمكلفين

اولاً: الأساس الدستوري: يعتبر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ هو المصدر الأول والرئيسي لكافة التشريعات في العراق ينص الدستور على ضرورة تنظيم الضرائب بشكل قانوني حيث تنص المادة (٢٧) على ان " للاموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن" وايضاً نصت المادة (٢٨) على أن "لا تفرض الضرائب أو الرسوم ولا تعدل ولا تعفى منها إلا بقانون" [٢٠].

وبناءً على هذه المادة فإن الأساس الدستوري للأمانات الضريبية يعتمد على مبدأ إدارة الأموال العامة بما في ذلك الضرائب والأمانات يجب أن تكون محكومة بقوانين تشريعية واضحة وشفافة.

ثانياً: الأساس التشريعي: يشمل كل مما يأتي:

١. قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢: من المعلوم ان هذا القانون هو الإطار الرئيسي الذي ينظم الضرائب في العراق على الرغم من أنه لا يشير مباشرة إلى "الأمانات الضريبية" فإنه يحدد إجراءات الدفع والتحصيل والرد والتي قد تشمل إيداع مبالغ مؤقتة كأمانات حتى يتم تحديد الالتزامات الضريبية النهائية القانون يتضمن نصوصاً حول كيفية حساب الضريبة وآليات دفعها وإجراءات تحصيلها مما يشكل الأساس التشريعي الذي ينظم آلية دفع الأمانات الضريبية كما حدد قانون ضريبة الدخل نسب الضمانات الضريبية في المادة (٢٧) حيث تنص على فرض غرامة قدرها ٥% من قيمة الضريبة إذا تأخر المكلف عن دفعها في الوقت المحدد. كما نصت المادة (٢٨) على "إذا تجاوز التأخير ٩٠ يومًا من تاريخ الاستحقاق تُفرض غرامة إضافية تصل إلى ١٠% من قيمة الضريبة المتأخرة" و المادة (٣١) تحدد إجراءات التقاضي والتحصيل في حال عدم دفع الضريبة في موعدها. [٢١]

٢. قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤: اذ نصت المادة (٨) من قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ على "تخضع البضائع التي تدخل اراضي الجمهورية العراقية او تخرج منها بأية صوره كانت للرسوم الكمركية المقررة في قانون التعريفة والرسوم والضرائب الاخرى المقررة بموجب القوانين النافذة الا ما استثنى بموجب قانون او اتفاقية" ان قانون الكمارك في العراق ينظم عملية استيراد وتصدير السلع بين

العراق والدول الأخرى ويحدد الرسوم الكمركية التي يتم فرضها على هذه السلع الهدف الرئيسي للقانون هو حماية الاقتصاد المحلي من خلال فرض الرسوم على المنتجات الأجنبية وتوفير إيرادات مالية للدولة اي عندما تدخل السلع إلى العراق عبر المنافذ الكمركية قد يُطلب من المستوردين دفع رسوم ضريبية مقدمة تُسجل كأمانات ضريبية وهذه الأمانات تُعتمد لاحقًا عند تسوية الضرائب المستحقة ويساهم قانون الكمارك من خلال تطبيق الرسوم الكمركية والأمانات الضريبية في ضمان دفع الضرائب المستحقة على السلع المستوردة مما يقلل من محاولات التهرب الضريبي حدد القانون نسب الضمانات الضريبية حيث نصت المادة (١٣) "يمكن فرض رسوم إضافية على البضائع المستوردة في حالة وجود دعم أو إعانات في بلد المنشأ تصل إلى٣٥% كرسوم تعويضية" والمادة (١٤)" في حال التأخير في دفع الرسوم الكمركية تُفرض غرامات إضافية بناءً على طبيعة البضاعة ومدة التأخير".[٢٢]

ومن امثلة الأمانات الضريبية في العراق:

١. **الأمانات الكمركية:** عند استيراد البضائع إلى العراق تفرض رسوم كمركية مؤقتة تعد بمثابة أمانة لحين استكمال عملية التخليص الكمركي وتسوية الضرائب والرسوم الكمركية النهائية هذه الأمانات تهدف إلى ضمان الامتثال للضرائب الكمركية.

٢. **الدفعات المقدمة على الضرائب:** في العراق قد تطلب مصلحة الضرائب دفعات مقدمة من الشركات كجزء من التزاماتها الضريبية خاصةً إذا كانت هناك عقود كبيرة أو معاملات تجارية كبيرة يتم تسوية هذه المبالغ لاحقاً عند حساب الضرائب النهائية.

٣. **ضريبة المبيعات والضرائب غير المباشرة:** الأمانات الضريبية قد تشمل ضرائب مبيعات أو ضرائب غير مباشرة يتم تحصيلها من الشركات وتحويلها إلى الحكومة كجزء من الإيرادات الضريبية.

٤. **التسويات الضريبية:** بعد جمع الأمانات الضريبية تقوم السلطات الضريبية بمراجعة الالتزامات النهائية إذا كانت الأمانة المحتجزة أكبر من الضرائب المستحقة يتم رد الفائض إلى دافع الضرائب أما إذا كانت الأمانة أقل من المطلوب يُطلب من دافع الضرائب سداد الفرق.

الفرع الثاني: الاساس القانوني الدولي للأمانات الضريبية

الأساس القانوني الدولي للأمانات الضريبية يعتمد على مجموعة من المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تهدف إلى تعزيز الشفافية الضريبية ومكافحة التهرب الضريبي مع ضمان حماية الإيرادات العامة للدول هذه الأطر القانونية تشجع التعاون بين الدول تبادل المعلومات وضمانات الامتثال للقوانين الضريبية فيما يلي أهم المبادئ والمعايير القانونية التي تشكل الأساس الدولي للأمانات الضريبية.

١. **اتفاقية تبادل المعلومات لأغراض ضريبية (EOIR):** تعد هذه الاتفاقية التي طورتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) أحد الركائز الأساسية في القانون الدولي لحماية الأمانات الضريبية تلزم هذه الاتفاقية الدول بتبادل المعلومات المالية والضريبية بناءً على طلب السلطات الضريبية في الدول الأخرى مما يساعد في مكافحة التهرب الضريبي وحماية الأمانات الضريبية من إساءة الاستخدام و من

ابرز هذه المواد المادة (١) تلزم الدول بتبادل المعلومات المتعلقة بالضرائب بناءً على طلب محدد من دولة أخرى بشرط أن تكون هذه المعلومات مطلوبة لأغراض إنفاذ القوانين الضريبية، والمادة(٢) تضمن سرية المعلومات المتبادلة وعدم استخدامها إلا للأغراض التي قدمت من أجلها، المادة(٣) لا يمكن لدولة رفض تقديم المعلومات إلا في حالات استثنائية مثل كون الطلب لا يتماشى مع القوانين المحلية أو يخل بالسرية التجارية (٢٣).

٢. **معيار الإبلاغ المشترك (CRS):** أطلقت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) أيضًا معيار الإبلاغ المشترك (CRS)، والذي يلزم المؤسسات المالية بتقديم تقارير سنوية حول الحسابات المالية للأفراد والشركات إلى السلطات الضريبية. ثم يتم تبادل هذه المعلومات بين الدول بشكل تلقائي، مما يعزز الشفافية في الأنظمة الضريبية ويمنع التلاعب بالأمانات الضريبية. (٢٤)

٣. **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC):** رغم أن الاتفاقية تركز أساسًا على مكافحة الفساد إلا أنها تساهم بشكل كبير في حماية الأمانات الضريبية من خلال تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة المالية وتُلزم الاتفاقية الدول الموقعة بما في ذلك العراق بعد انضمامه إليها بتبني سياسات صارمة لمكافحة غسل الأموال وهو ما يرتبط بشكل وثيق بحماية الأمانات الضريبية فكثيرًا ما تُستخدم الأمانات الضريبية كوسيلة لتبييض الأموال غير المشروعة مصادقة العراق على الاتفاقية تؤكد التزامه بتعزيز الشفافية المالية ومحاربة التدفقات غير المشروعة للأموال.(٢٥)

٤. **مجموعة العمل المالي (FATF):** تقدم مجموعة العمل المالي (FATF) إطارًا قانونيًا دوليًا لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب بما في ذلك التهرب الضريبي FATF وضعت معايير لتتبع التدفقات المالية العالمية والتعاون بين الدول من أجل محاربة الجرائم المالية ما يساهم في حماية الأمانات الضريبية من إساءة الاستخدام(٢٦).

اتفاقيات الازدواج الضريبي:العديد من الدول توقّع اتفاقيات لتجنب الازدواج الضريبي (Double Taxation Agreements -DTAs) التي تنظم كيفية توزيع الضرائب بين الدول على الأرباح والدخل المتحصل عليه في أكثر من دولة تساهم هذه الاتفاقيات في منع التهرب الضريبي الذي قد يستغل الأمانات الضريبية للتهرب من الالتزامات المالية عبر الحدود [٢٧].

المبحث الثاني: اجراءات استقطاع ورد الامانات الضريبية والرقابة عليها

سنقسم مبحثنا هذا الى مطلبين نتكلم في المطلب الاول عن اجراءات استقطاع الامانات الضريبية وردها ونتناول في المطلب الثاني الرقابة التشريعية والتنفيذية على الامانات الضريبية.

المطلب الأول: اجراءات استقطاع الامانات الضريبية وردها

إجراءات استقطاع الأمانات الضريبية في العراق تتم وفق خطوات قانونية وإدارية تهدف إلى ضمان التزام الشركات بدفع مستحقاتها الضريبية والحد من التهرب الضريبي.

الفرع الأول: اجراءات استقطاع الامانات الضريبية

اولاً: متطلبات الاستقطاع: تعتمد عملية استقطاع الأمانات الضريبية على مجموعة من المتطلبات التي يجب على الشركات الالتزام بها قبل البدء في المشاريع أو الحصول على عقود حكومية. وتشمل هذه المتطلبات [٢٨]

١. تقديم ضمانات مالية تطالب الجهات الحكومية الشركات بتقديم ضمانات مالية، قد تكون على شكل وديعة نقدية أو كفالة بنكية معترف بها ويعد هذا الضمان إلزاميا لحماية حقوق الدولة وتجنب أي تعثر محتمل في سداد الضرائب.

٢. **الإفصاح عن الإيرادات:** يتعين على الشركات تقديم تقارير دورية عن إيراداتها إلى هيئة الضرائب لضمان حساب قيمة الأمانات الضريبية بشكل دقيق.

٣. **براءة الذمة:** يتوجب على الشركات الحصول على براءة ذمة ضريبية والتي تمكنها من الدخول في مناقصات وعقود مع الجهات الحكومية التسجيل يعد مطلبا أساسيًا لضمان التزام الشركة بالقوانين الضريبية

ثانيا: اجراءات الاستقطاع. يتم تنفيذ استقطاع الأمانات الضريبية من خلال خطوات إدارية منظمة تبدأ منذ مرحلة قبل تسجيل المشروع أو الشركة وتستمر خلال فترة نشاطها وهذه الخطوات تشمل. [٢٩]

١. تحديد الضمان المالي تطالب الجهات الحكومية الشركات بتقديم ضمان مالي والذي يمكن أن يكون إما وديعة نقدية أو كفالة بنكية معترف بها. يمثل هذا الضمان التزاما بتسديد الضرائب المستحقة ويعد شرطاً أساسيًا للمشاركة في العقود والمشاريع

٢. الإفصاح الدوري عن الإيرادات يلزم القانون الشركات بتقديم تقارير مالية دورية توضح الإيرادات حتى تتمكن هيئة الضرائب من تقدير قيمة الأمانات الضريبية المستحقة. تتيح هذه الإفصاحات مراجعة الإيرادات بشكل دقيق

٣. التسجيل الضريبي يجب على الشركات التسجيل لدى هيئة الضرائب العراقية والحصول على شهادة التسجيل الضريبي هذه الشهادة ضرورية للدخول في أي عقد مع الجهات الحكومية، إذ تضمن أن الشركة مسجلة وتلتزم بالقوانين الضريبية

٤. احتساب نسبة الأمانات الضريبية بناء على نوع النشاط وحجم الإيرادات تقوم الهيئة الضريبية بحساب نسبة الأمانات المطلوبة وتختلف هذه النسبة وفقًا لنوع المشروع ونطاقه خاصة إذا كان المشروع يتعلق بعقد حكومي أو مشروع ضخم

٥. **تقديم الضمانات وتوثيقها:** يتم تقديم الكفالات البنكية أو الودائع النقدية كجزء من ضمانات الشركات وتوثق هذه العمليات ضمن السجلات الرسمية للهيئات الحكومية المختصة لضمان المتابعة والمراجعة

٦. المراجعة الدورية تقوم الجهات الحكومية بمراجعة دورية للضمانات المقدمة لضمان أنها تتناسب مع قيمة المشروع وطبيعة الالتزامات الضريبية كما قد يتم تعديل قيمة الأمانات حسب التغيرات في الإيرادات.

الفرع الثاني: الية استرداد الامانات الضريبية

يُعتبر نظام الأمانات الضريبية في العراق أحد الأدوات المالية الحيوية التي تُلزم الشركات بإيداع مبالغ نقدية تُعدّ بمثابة ضمان لسداد الضرائب المستحقة للدولة ينبع هذا النظام من الحاجة الملحّة للحفاظ على حقوق الدولة وتعزيز الثقة المتبادلة بين الدولة والقطاع الخاص، حيث يُطلب من الشركات تقديم هذه الضمانات عند توقيعها لعقود مع الدولة أو عند تنفيذها لمشاريع كبرى تتطلب وجود ضمانات مالية لتغطية أي تقصير محتمل في الوفاء بالالتزامات الضريبية أو المالية الأخرى وبمجرد أن تفي الشركة بكافة التزاماتها الضريبية تبدأ عملية استرداد هذه الأمانات مما يُظهر توازنًا دقيقًا بين حماية مصالح الدولة وضمان حقوق الشركات ولتحقيق هذا الهدف وضع المشرع العراقي مجموعة من القوانين التي تُنظم عملية إدارة واسترداد الأمانات من أبرزها قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢، الذي لا يقتصر دوره على تحديد إطار ضريبة الدخل فحسب بل يتضمن أيضًا أحكامًا تفصيلية تنظم كيفية إدارة الأمانات وتضع ضوابط صارمة لاستردادها إذ يُلزم القانون الشركات بإثبات سداد الضرائب المستحقة قبل أن تتمكن من المطالبة بالأمانات كما يُضيف قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ بعدًا إضافيًا للتنظيم المالي حيث يرسخ مبادئ الشفافية والمساءلة في عملية استرداد الأمانات بما يضمن تنفيذ الإجراءات بشكل يحقق حقوق الشركات دون الإخلال بحقوق الدولة بهذه الطريقة تُعدّ آليات استيراد واسترداد الأمانات الضريبية في العراق جزءًا أساسيًا من النظام المالي العام يعزز الثقة ويحقق التوازن بين حماية المال العام وتحفيز النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص. (٣٠)

عملية استرداد الأمانات تتطلب من الشركة استيفاء شروط معينة وهي:

١. يُشرع الاسترداد بتقديم الشركة لطلب رسمي مُوجه إلى هيئة الضرائب، يتضمن كافة التفاصيل الأساسية مثل تاريخ الإيداع وقيمته بالإضافة إلى المستندات الداعمة التي تُثبت سداد الضرائب المستحقة.

٢. يُعِدّ مدقق الحسابات تقريرًا مفصلاً يُظهر أن الشركة قد أنجزت كافة التزاماتها الضريبية دون وجود أي متأخرات وهو شرط أساسي لاستكمال إجراءات الاسترداد

٣. تقوم هيئة الضرائب بعد ذلك بفحص دقيق للملف المالي للشركة حيث تتم مراجعة تقارير الإيرادات والإيصالات المتعلقة بسداد الضرائب وفي حال ثبوت نقص في الوثائق أو عدم استيفاء بعض الشروط، يتم التواصل مع الشركة لطلب المستندات الإضافية اللازمة وذلك كجزء من آلية الرقابة التي تهدف إلى منع أي محاولة للتهرب الضريبي وضمان سلامة الإجراءات. (٣١)

٤. بعد استكمال التدقيق والتأكد من صحة كافة البيانات تصدر الهيئة قرارًا بالموافقة على استرداد الأمانات وتقوم بإرجاع المبلغ المستحق إلى الشركة سواء عبر تحويل مصرفي للحساب المحدد في الطلب أو عن طريق تحرير الكفالة البنكية التي قُدمت عند بدء المشروع ومن الجدير بالذكر أن هذه المرحلة قد تستغرق بعض الوقت نظراً للحاجة إلى مراجعات متعددة الأطراف لضمان الامتثال الكامل للإجراءات القانونية.

تواجه الشركات في العراق بعض التحديات عند محاولتها استرداد الأمانات الضريبية حيث يمكن أن تكون البيروقراطية عائقًا رئيسيًا فبسبب كثرة الخطوات والمراجعات قد يستغرق الرد وقتًا أطول مما هو متوقع مما يؤثر على السيولة النقدية للشركات وخاصة الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تعتمد على هذه السيولة لتغطية نفقاتها التشغيلية. هذه الإجراءات قد تتعقد بسبب عدم وضوح بعض القوانين أو تكرار تعديلاتها مما يجعل الشركات في حاجة إلى استشارة قانونية دائمة لضمان توافقها مع المتطلبات القانونية ومن اجل تقليل هذه التعقيدات وتحفيز الاستثمارات قامت الحكومة العراقية بتبني عدة إصلاحات قانونية تسعى لتبسيط إجراءات استرداد الأمانات أحد التعديلات التي أحدثت فرقًا هو السماح بتقسيم الأمانات إلى دفعات، مما يتيح للشركات استرداد جزء من أموالها على مراحل بدلا من الانتظار حتى يتم استرداد المبلغ كاملا دفعة واحدة. هذا التعديل يخفف من الأعباء المالية على الشركات، خاصةً تلك التي تنفذ مشاريع طويلة الأجل علاوة على ذلك بدأت هيئة الضرائب العراقية بتطبيق آليات رقمية للتقديم الإلكتروني للطلبات مما يقلل من الوقت اللازم للتقديم ويقلل من الإجراءات الورقية وهو ما يوفر وقتًا وجهدًا كبيرين لكل من الشركات والهيئة [٣٢]. بالتوازي مع هذه الإصلاحات وضعت الحكومة آليات للمحاسبة الصارمة للجهات المخالفة في حال لم تستوف الشركة شروط استرداد الأمانات مثل عدم دفع الضرائب المتوجبة أو تقديم مستندات غير مكتملة قد تتعرض لغرامات مالية أو قد يتم رفض طلب الاسترداد حتى استيفاء كافة الشروط. هذه المحاسبة تضمن الالتزام الكامل بالقوانين وتحافظ على حقوق الدولة المالية. [٣٣]

المدد القانونية للاسترداد: تختلف المدد الزمنية اللازمة لاستكمال عملية الاسترداد بناءً على نوع الضريبة والإجراءات الداخلية للهيئة العامة للضرائب عموما، تسعى الهيئة إلى معالجة طلبات الاسترداد خلال فترة زمنية معقولة مع مراعاة الدقة في التدقيق والامتثال للإجراءات القانونية لضمان تنفيذ هذه الآلية وضعت الحكومة العراقية مجموعة من القوانين التي تحكم عملية استرداد الأمانات ومن بينها قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ هذا القانون ليس مجرد إطار عام لضريبة الدخل بل يحدد كيفية إدارة الأمانات ويضع ضوابط لعملية الاسترداد حيث يوجب على الشركات إثبات دفع الضرائب المتوجبة قبل أن تطالب بالأمانات كما يتضمن قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ مجموعة من الأحكام التي تنظم المالية العامة وتضمن أن استرداد الأمانات الضريبية يتم بطرق شفافة تضمن حقوق الشركات وفي نفس الوقت تحافظ على حقوق الدولة [٣٤].

بالرغم من أن قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ يضع أطرًا تنظيمية للأمانات الضريبية إلا أنه لا يحدد بشكل واضح سقفًا زمنيًا يلزم الجهات المعنية برد الأمانات للمكلفين خلال فترة محددة هذا الغموض القانوني يسمح ببقاء الأمانات الضريبية غير المستردة لفترات طويلة مما قد يؤدي إلى استغلالها بشكل غير مشروع أو توجيهها لأغراض غير مخصصة لها من هنا يبرز التساؤل حول الحاجة إلى تعديل القوانين لتشمل إجراءات أكثر صرامة بشأن إدارة الأمانات الضريبية وتحديد آليات واضحة لاستردادها.

المطلب الثاني: الرقابة على الامانات الضريبية

سنقسم مطلبنا هذا الى فرعين نتكلم في الاول عن هيئة النزاهة ونتكلم في الثاني عن ديوان الرقابة المالية.

الفرع الأول: هيئة النزاهة

تُعد هيئة النزاهة العامة من أبرز المؤسسات الرقابية في العراق حيث تضطلع بدور محوري في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العامة بما في ذلك الرقابة على الأمانات الضريبية، وتتمثل مسؤولية الهيئة في التأكد من التزام الجهات الحكومية لا سيما وزارة المالية والهيئات الضريبية بالقوانين واللوائح المالية التي تحكم إدارة الأمانات الضريبية التي تُعد أموالًا مستحقة للمكلفين تحتفظ بها الحكومة إلى حين تسويتها أو ردّها وفق الأصول القانونية ومن خلال التحقيقات الرقابية والتدقيق المالي تعمل الهيئة على رصد أي ممارسات غير قانونية تتعلق بهذه الأمانات مثل التأخير غير المبرر في صرفها أو التلاعب بسجلاتها المحاسبية أو استغلالها في غير الأغراض المخصصة لها كما تُنسق الهيئة مع ديوان الرقابة المالية لمتابعة التقارير الدورية بشأن هذه الأموال والتحقق من عدم وجود أي تجاوزات إدارية أو مالية قد تضر بحقوق المكلفين، حيث تعمل الهيئة على كشف حالات الاختلاس والتلاعب في الأمانات الضريبية والودائع الكمركية كما حدث في محافظة البصرة للعامين ٢٠١٥ و٢٠١٦، حيث قُدِّرت قيمة الهدر في المال العام بمبالغ كبيرة [٣٥]، بالإضافة إلى ذلك أصدرت الهيئة أوامر استقدام بحق ١٢ من مسؤولي هيئة الضرائب لتسهيلهم الاستيلاء على مبالغ الأمانات الضريبية،[٣٦] وفي إطار جهودها لاسترداد الأموال نظّمت الهيئة مؤتمرًا بشأن استرداد متهم في قضية الأمانات الضريبية وضبط مبالغ مالية كبيرة [٣٧].

وتلعب الهيئة دورًا فعالًا في معالجة شكاوى المواطنين والمكلفين الضريبيين حيث تستقبل البلاغات المتعلقة بتأخر استرداد الضرائب الزائدة أو المشكلات الناشئة عن سوء إدارة الأمانات الضريبية وتقوم بفتح تحقيقات رسمية لمحاسبة الجهات أو الأفراد المتورطين في أي فساد مالي أو تلاعب بهذه الأموال وبالتوازي مع ذلك تعمل الهيئة على تعزيز بيئة النزاهة في المؤسسات المالية والضريبية من خلال وضع إجراءات رقابية مشددة تمنع أي محاولة لاستغلال أو إساءة استخدام الأمانات الضريبية مع فرض عقوبات رادعة بحق المخالفين وفقًا لقانون النزاهة ومكافحة الفساد.

ولتطوير أدوات الرقابة تسعى الهيئة إلى تعزيز استخدام التكنولوجيا الحديثة في متابعة الأمانات الضريبية حيث تدعو إلى تبني أنظمة إلكترونية متكاملة تتيح تتبع عمليات تحصيل وصرف الأمانات بشكل أكثر دقة وشفافية وتُسهم في تقليل الأخطاء المحاسبية وتحسين كفاءة العمل الإداري كما تعمل الهيئة على إصدار تقارير دورية توضح حجم الأمانات الضريبية غير المسوّاة والإجراءات المتخذة بشأنها ومواطن الخلل التي يجب معالجتها لضمان رقابة أكثر فاعلية بالإضافة إلى ذلك تشارك الهيئة في وضع سياسات إصلاحية تهدف إلى تسريع إجراءات تسوية الأمانات الضريبية وتقليص البيروقراطية المرتبطة باسترداد الأموال مما يُسهم في بناء ثقة المواطنين في النظام الضريبي.

ورغم هذه الجهود لا تزال هناك تحديات تواجه هيئة النزاهة العامة في رقابة الأمانات الضريبية من أبرزها ضعف التنسيق بين الجهات الحكومية المعنية وعدم وجود تشريعات تفصيلية تلزم المؤسسات المالية والضريبية بتسوية الأمانات ضمن مدد زمنية محددة فضلًا عن نقص الوعي العام بحقوق المكلفين الضريبية وآليات المطالبة باسترداد أموالهم.

الفرع الثاني: ديوان الرقابة المالية

يُعد ديوان الرقابة المالية أحد أهم الأجهزة الرقابية في العراق حيث يختص بالإشراف على الأداء المالي للدولة وضمان الامتثال للمعايير المحاسبية والقانونية ومن بين مسؤولياته الحيوية الرقابة على الأمانات الضريبية[٣٨]، التي تُشكل التزامات مالية تحتفظ بها الجهات الضريبية والحكومية لحساب المكلفين إلى أن تتم تسويتها وفقًا للقوانين النافذة ويلعب الديوان دورًا محوريًا في التحقق من سلامة إدارة الأمانات الضريبية، من خلال التدقيق الدوري لسجلات الضرائب المستقطعة وضمان تسجيلها بشكل صحيح في الحسابات الحكومية فضلًا عن مراجعة إجراءات وزارة المالية والهيئات الضريبية لضمان عدم التصرف بهذه الأموال لغير الغرض المخصص لها أو الاحتفاظ بها دون سند قانوني.

كما يتولى الديوان مراجعة تقارير وزارة المالية حول البيانات المالية والتأكد من أن الأمانات الضريبية تُدار وفقًا لمعايير المحاسبة المحلية والدولية وذلك لمنع أي انحرافات أو تجاوزات قد تؤثر على حقوق المكلفين ومن مهامه كذلك متابعة استرداد المكلفين لمستحقاتهم الضريبية، والتأكد من عدم وجود تأخير غير مبرر في إعادة الضرائب المدفوعة بالزيادة أو تسوية المبالغ المحتجزة بموجب قرارات إدارية أو قضائية ويمارس الديوان صلاحياته عبر عمليات التدقيق المالي التي تشمل تحليل العمليات الضريبية ومراجعة السجلات الضريبية والكشف عن أي تجاوزات قد تحدث في عملية إدارة هذه الأمانات سواء من حيث التأخر في التسوية أو سوء الإدارة المالية[٣٩].

ومع ذلك، يواجه ديوان الرقابة المالية تحديات جوهرية تؤثر على قدرته في تحقيق رقابة فاعلة على الأمانات الضريبية أبرزها غياب تعليمات تنفيذية واضحة تحدد بشكل تفصيلي إجراءات إدارة وتسوية الأمانات الضريبية مما يؤدي إلى اختلاف أساليب التطبيق بين الجهات الضريبية المختلفة إضافة إلى ذلك فإن التأخير في تسوية الأمانات الضريبية يُعتبر مشكلة مستمرة حيث تحتفظ بعض الجهات الحكومية بهذه الأموال لفترات طويلة دون معالجة طلبات استردادها مما يتسبب في أضرار مالية للمكلفين كما أن اعتماد أنظمة محاسبية تقليدية يُشكل عقبة أمام عمليات التدقيق والمتابعة، حيث تفتقر بعض الدوائر الضريبية إلى أنظمة إلكترونية متقدمة تتيح تتبع العمليات المالية بدقة علاوة على ذلك فإن ضعف وعي المكلفين بحقوقهم المالية يؤدي إلى بقاء العديد من الأمانات غير المطالب بها مما يجعل بعض الأموال عالقة في حسابات الحكومة لفترات طويلة دون مطالبة أصحابها بها.

ولتحقيق رقابة أكثر فاعلية على الأمانات الضريبية ينبغي تعزيز دور ديوان الرقابة المالية من خلال إصدار تعليمات تنفيذية واضحة تحدد بوضوح آليات تسجيل الأمانات الضريبية ومعالجتها إضافة

إلى تبني أنظمة محاسبية إلكترونية متطورة تتيح تتبع جميع العمليات المالية المرتبطة بالأمانات بشكل آني كما أن نشر تقارير دورية حول وضع الأمانات الضريبية وفرض سقف زمني لمعالجة طلبات الاسترداد سيساعد على تحسين إدارة هذه الأموال وضمان حقوق المكلفين علاوة على ذلك، فإن إطلاق بوابة إلكترونية تفاعلية تتيح للمكلفين متابعة مستحقاتهم المالية ومعرفة وضع الأمانات الخاصة بهم سيعزز من الشفافية ويساهم في تقليل المشكلات المتعلقة بالاسترداد إن تعزيز هذه الإصلاحات سيضمن إدارة أكثر كفاءة للأمانات الضريبية في العراق ويعزز ثقة المواطنين بالنظام الضريبي كما سيساعد في تقليل التجاوزات المالية وضمان استخدام الموارد العامة وفق القواعد المالية العادلة والشفافة.

حيث في تشرين الأول ٢٠٢٢ أصدر ديوان الرقابة المالية بيانًا يوضح فيه تفاصيل سحب مبالغ كبيرة من حسابات الأمانات الضريبية خلال الفترة من أيلول ٢٠٢١ حتى آب ٢٠٢٢ وأشار البيان إلى أن اللجنة المالية في مجلس النواب حمّلت هيئة الضرائب مسؤولية تدقيق هذه الإجراءات والتأكد من قانونيتها. [٤٠]

الخاتمة:

بعد ان تناولنا موضوع البحث بشيء من التفصيل لابد لنا من التوصل الى استنتاجات ومقترحات كما يلي:

الاستنتاجات:

١. تلعب الأمانات الضريبية دورًا حيويًا كضمان من ضمانات حقوق الخزينة العامة إذ تضمن هذه الأمانات تحصيل الضرائب بطريقة منظمة وشفافة مما يساعد في تمويل الخدمات العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية تمثل هذه الأداة جزءًا أساسيًا من النظام المالي للدولة حيث يتم التعامل معها بجدية من خلال الأطر القانونية المنظمة لها.

٢. ان التلاعب الضريبي باستخدام الأمانات الضريبية يمكن أن يؤدي إلى فقدان الدولة لإيرادات كبيرة ويعرض الاقتصاد الوطني لمخاطر شديدة.

٣. ان الإطار الدستوري والتشريعي في العراق يوفر الأساس القانوني لتنظيم الأمانات الضريبية ومع ذلك يحتاج هذا الإطار إلى تحسينات تشريعية وإدارية لتعزيز الرقابة وضمان الامتثال للقوانين الضريبية.

٤. ان الأنظمة الإلكترونية المتقدمة تسهم في تعزيز الشفافية والرقابة على الأمانات الضريبية وتساعد في تتبع المعاملات المالية بشكل أكثر دقة مما يقلل من فرص التلاعب.

المقترحات:

١. إجراء تعديلات على التشريعات الضريبية النافذة في العراق ولا سيما على قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، تحديدًا المادة (٢٤)، وذلك لضمان مواكبة تلك التشريعات للمعايير الدولية وتعزيز الشفافية والكفاءة في إدارة الأمانات الضريبية وينبغي أن تتضمن التعديلات إدراج نصوص قانونية واضحة تلزم الجهات الضريبية ببيان الإجراءات الخاصة بتحصيل الأمانات وتسويتها وتحديد سقف زمني لاستردادها أو تحويلها إلى الإيرادات العامة عند انتفاء الحق بها بما يعزز من الحوكمة المالية ويحمي حقوق المكلفين.

٢. توسيع استخدام التكنولوجيا المتقدمة مثل الأنظمة الإلكترونية في تحصيل ومراقبة الأمانات الضريبية مما سيساهم في الكشف المبكر عن محاولات التهرب أو التلاعب الضريبي.

٣. تطبيق عقوبات رادعة وصارمة على الأفراد والشركات المتورطة في التلاعب الضريبي تشمل الغرامات المالية والسجن في الحالات الخطيرة مما يزيد من الامتثال الضريبي ويحد من التلاعب.

٤. تعزيز نظام التدقيق الدوري على الأمانات الضريبية لضمان الامتثال الكامل من قبل الأفراد والشركات مع استخدام الأدوات الرقمية وتحليل البيانات لتحسين كفاءة عمليات التدقيق والكشف المبكر عن التلاعب.

٥. تعزيز التعاون بين هيئة النزاهة العامة وديوان الرقابة المالية والسلطات الضريبية لضمان رقابة أكثر إحكامًا إلى جانب تطوير أنظمة إلكترونية تتيح للمواطنين الاطلاع على وضع الأمانات الخاصة بهم بشكل شفاف مما يعزز كفاءة إدارة الأموال العامة ويحدّ من التجاوزات المالية.

الهوامش:

(١) امل جبر ناصر، دور الضريبة في رسم سياسة الانفاق العام في العراق، اطروحة دكتوراه، جامعة كربلاء، ٢٠٢١، ص٨.

(٢) وزارة المالية السعودية، دليل الضمانات المالية في العقود الحكومية، ٢٠٢٠، على الرابط:
https://www.bog.gov.sa

(٣) ينظر: مصلحة الضرائب المصرية، *دليل الخصم والتحصيل تحت حساب الضريبة*، ٢٠٢١، على الرابط:
https://www.eta.gov.eg/ar/content/nmadhj-aqrarat-alkhsm-walthsyl

(٤) ينظر: قانون ضريبة الدخل الأردني رقم ٣٤ لسنة ٢٠١٤.

(٥) ينظر: الهيئة الاتحادية للضرائب (الإمارات)، *الدليل الإرشادي لضريبة القيمة المضافة*، ٢٠٢٢.

(6) Internal Revenue Service (IRS), *Publication 505 - Tax Withholding and Estimated Tax*, 2023.

(7) OECD, *Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*.

(٨) الأمانات، مقال من دون كاتب منشور على الموقع الالكتروني لجامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية، على الرابط: https://www.kau.edu.sa/ تاريخ اخر زيارة ١٦/٢/٢٠٢٥.

(٩) ينظر: قانون الادارة المالية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل النافذ.

(١٠) عبد القادر العلي، المالية العامة وتطبيقاتها في الدول العربية، دار الكتاب الجامعي، الإمارات، ٢٠١٢، ص ٢١٥.

(١١) صالح عبد الكريم، محاسبة الضرائب: مدخل نظري وتطبيقي، دار الفكر الجامعي، مصر، ٢٠١٨، ص ١٤٣.

(١٢) خالد الكبيسي، شرح قانون الضرائب المباشرة والرسوم، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٦، ص ٢٧٦–٢٧٨.

(١٣) محمد عارف جاسم، الأمانات في النظم المحاسبية الحكومية دراسة مقارنة، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة البصرة، العدد ٢٢، السنة ٢٠١٩، ص ١٠٤

(١٤) قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ (المعدل)، الوقائع العراقية، العدد ٤٥٢٩، المادة (٢٤) فقرات (ثالثًا) و(رابعًا).

(١٥) طارق عبد الزهرة الشمري، الرقابة على الأموال العامة في العراق، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، جامعة بابل، العدد ٢، ٢٠٢٠، ص ٨٨

(١٦) ينظر الى الدليل المالي والمحاسبي لسنة ٢٠١٣ المنشور على موقع وزارة المالية العراقية في الرابط وزارة المالية، جمهورية العراق. تاريخ اخر زيارة ١/٢/٢٠٢٥.

(١٧) قانون فرض ضريبة دخل على الشركات النفط الاجنبية المتعاقدة للعمل في العراق رقم ١٩ لسنة ٢٠١٠.

(١٨) قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ م المعدل في المادة ٣ / رابعا.

(١٩) قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ م المعدل في المادة ٣/ رابعا

(٢٠) ينظر: دستور ٢٠٠٥، المادة ٢٧- ٢٨/ اولاً.

(٢١) ينظر: قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ مادة (٢٧-٢٨-٣١).

(٢٢) ينظر: قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤ مادة (٨-١٣-١٤)

(23) Exchange of Information on Reques .OECD (2021), (https://www.oecd.org/tax/transparency/exchange-of-information-on-request/).

(24) Common Reporting Standard (CRS) OECD (2014): (https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/).

(25) United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) United Nations (2004), (https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html).

(26) Financial Action Task Force (FATF), *FATF Recommendations https://www.fatf-gafi.org/recommendations.html).

(27) Model Tax Convention on Income and on Capital OECD (2021), (https://www.oecd.org/ctp/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-20745419.htm).

(٢٨) عادل فليح العلي طلال محمد كداوي اقتصاديات المالية العامة – الايرادات والموازنة العامة جامعة الموصل ١٩٩٠ ص٥٧.

(٢٩) اسماعيل خليل اسماعيل المحاسبة الضريبية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد ٢٠٠٢.

(٣٠) البنك المركزي، التقارير السنوية (٢٠٠٣-٢٠١٦)

(٣١) بتول مطر ورائد خضر عبد العزاوي (٢٠١٩)، الاصلاح الضريبي ودوره في زيادة الايرادات الضريبية في العراق رؤية مستقبلية)، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والادارية والمالية، المجلد ١١، العدد ١. ص ١٤

(٣٢) احمد كاظم سدنو، (٢٠١٧)، القانون الضريبي وأثره في الحد من ظاهرة التهرب الضريبي، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد ١٩، العدد ٢ ص٦٣.

(٣٣) الحسون معين عباس (٢٠١٣)، أثر الوعي الضريبي في تحقيق التنمية الإقتصادية، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، العدد ٢ ص٨٥.

(٣٤) البنك المركزي التقارير السنوية (٢٠٠٣ – ٢٠١٦)

(٣٥) ينظر: التقرير المنشور على صفحة هيئة النزاهة الاتحادية عبر الرابط:

https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=8026.٢٠٢٥/٣/١ اخر زيارة

(٣٦) ينظر: الاستقدام المنشور على الموقع الالكتروني عبر الرابط:

https://arabic.rt.com/middle_east/1436432-/ اخر زيارة ٢٠٢٥/٣/١.

(٣٧) ينظر: مؤتمر لهيئة النزاهة بشأن استرداد متهم بقضية الأمانات الضريبية وضبط مبالغ مالية كبيرة على الرابط:

https://www.facebook.com/RudawArabi/videos/ اخر زيارة ٢٠٢٥/٣/١.

(٣٨) ينظر، المادة الثالثة من قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل

(٣٩) عمر حامد العجراوي، دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١١، ص٨٣.

(٤٠) ينظر بيان ديوان الرقابة المالية بشأن الامانات الضريبية https://ina.iq/168301--.html اخر زيارة ٢٠٢٥/٣/١.

المصادر:

اولاً: الكتب

١) صالح عبد الكريم، محاسبة الضرائب مدخل نظري وتطبيقي، دار الفكر الجامعي، مصر، ٢٠١٨.

٢) خالد الكبيسي، شرح قانون الضرائب المباشرة والرسوم، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٦.

٣) عبد القادر العلي، المالية العامة وتطبيقاتها في الدول العربية، دار الكتاب الجامعي، الإمارات، ٢٠١٢.

ثانياً: البحوث والمجلات

١) حازم صباح احمد وسجى عادل إبراهيم، النظام البرلماني دراسة في (الماهية، الخصائص، المعوقات)، بحث منشور في مجلة كلية دجلة الجامعة، المجلد ٦ العدد ١، كانون الثاني ٢٠٢٣

٢) امل جبر ناصر، دور الضريبة في رسم سياسة الانفاق العام في العراق، اطروحة دكتوراه، جامعة كربلاء، ٢٠٢١.

٣) طارق عبد الزهرة الشمري، الرقابة على الأموال العامة في العراق، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، جامعة بابل، العدد ٢، ٢٠٢٠.

٤) بتول مطر ورائد خضر عبد العزاوي (٢٠١٩)، الاصلاح الضريبي ودوره في زيادة الايرادات الضريبية في العراق رؤية مستقبلية)، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والادارية والمالية، المجلد ١١، العدد ١.

٥) محمد عارف جاسم، الأمانات في النظم المحاسبية الحكومية دراسة مقارنة، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة البصرة، العدد ٢٢، السنة ٢٠١٩.

٦) احمد كاظم سدنو، (٢٠١٧)، القانون الضريبي وأثره في الحد من ظاهرة التهرب الضريبي، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد ١٩، العدد ٢.

٧) الحسون معين عباس (٢٠١٣)، أثر الوعي الضريبي في تحقيق التنمية الإقتصادية، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، العدد ٢.

٨) عمر حامد العجراوي، دور ديوان الرقابة المالية على تنفيذ النفقات العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١١.
٩) اسماعيل خليل اسماعيل المحاسبة الضريبية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد ٢٠٠٢
١٠) عادل فليح العلي طلال محمد كداوي اقتصاديات المالية العامة –الايرادات والموازنة العامة جامعة الموصل ١٩٩٠.

ثالثاً: القوانين

١) الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
٢) قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٦ لسنة ٢٠١٩.
٣) قانون ضريبة الدخل الأردني رقم ٣٤ لسنة ٢٠١٤.
٤) قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ المعدل.
٥) قانون فرض ضريبة دخل على الشركات النفط الاجنبية المتعاقدة للعمل في العراق رقم ١٩ لسنة ٢٠١٠.
٦) قانون الكمارك رقم ٢٣ لسنة ١٩٨٤.
٧) قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ (المعدل).
٨) قانون وزارة المالية رقم ٩٢ لسنة ١٩٨١ النافذ.

رابعاً: المصادر الالكترونية

١. الأمانات مقال من دون كاتب منشور على الموقع الالكتروني لجامعة الملك عبد العزيز، المملكة العربية السعودية، على الرابط: https://www.kau.edu.sa/
٢. الدليل المالي والمحاسبي لسنة ٢٠١٣ المنشور على موقع وزارة المالية العراقية في الرابط: وزارة المالية، جمهورية العراق
١) البنك المركزي، التقارير السنوية (٢٠٠٣-٢٠١٦)
٢) بيان ديوان الرقابة المالية بشأن الامانات الضريبية https://ina.iq/168301--.html
٣) التقرير المنشور على صفحة هيئة النزاهة الاتحادية عبر الرابط:
https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=8026
٤) الاستقدام المنشور على الموقع الالكتروني عبر الرابط:
https://arabic.rt.com/middle_east/1436432
٥) مؤتمر لهيئة النزاهة بشأن استرداد متهم بقضية الأمانات الضريبية وضبط مبالغ مالية كبيرة على الرابط: https://www.facebook.com/RudawArabi/videos/
٦) وزارة المالية السعودية، دليل الضمانات المالية في العقود الحكومية، ٢٠٢٠، على الرابط:
https://www.bog.gov.sa
٧) مصلحة الضرائب المصرية، دليل الخصم والتحصيل تحت حساب الضريبة، ٢٠٢١، على الرابط:
https://www.eta.gov.eg/ar/content/nmadhj-aqrarat-alkhsm-walthsyl
٨) الهيئة الاتحادية للضرائب (الإمارات)، الدليل الإرشادي لضريبة القيمة المضافة، ٢٠٢٢.

خامساً: المصادر الاجنبية

1) World Bank, "Tax Revenue Mobilization: Lessons from International Experience", Washington, 2020.
2) Model Tax Convention on Income and on Capital OECD (2021): (https://www.oecd.org/ctp/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-20745419.htm).
3) Financial Action Task Force (FATF), FATF Recommendations https://www.fatf-gafi.org/recommendations.html).
4) United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) United Nations (2004), https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html).
5) Common Reporting Standard (CRS) OECD (2014): https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/common-reporting-standard/).
6) Exchange of Information on Reques. OECD (2021): (https://www.oecd.org/tax/transparency/exchange-of-information-on-request/).
7) Internal Revenue Service (IRS), Publication 505 - Tax Withholding and Estimated Tax, 2023.
8) OECD, Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies.