وسائل تنظيم الإيرادات العامة في العراق وأثرها في ضبط المصروفات

م.م حسين عواد محيميد
الكلية التقنية الهندسية/ كركوك

Methods of Regulating Public Revenues in Iraq and Their Impact on Controlling Public Expenditures

Hussein A. Mhaimeed
Engineering Technical College/Kirkuk

المستخلص: من الاهمية بمكان تناول الوسائل التي تضمن تنظيم الإيرادات العامة خصوصاً وان تنظيمها اصبح من الضروريات لأجل مواجهة التزايد المستمر في النفقات العامة، لان نجاح النظام الاقتصادي يستند الى اجتماع عوامل عديدة اهمها توافر الايرادات العامة من اجل وضع السياسة المالية للدولة موضع التنفيذ، وهذا الامر لا يتم الا بوجود اسس دستورية وتشريعية سليمة تنظم تخصيصها وتوزيعها وانفاقها، ومن خلال الرجوع الى قواعد المالية العامة وبالاخص قاعدة الاقتصاد في التحصيل وقاعدة الملائمة يتبين لنا ان عملية التحصيل ينبغي ان تتم وفقاً لضروف المكلف والابتعاد عن تكاليف الجباية التقليدية واعتماد طرق التحصيل الحديثة كالتحصيل الالكتروني واتباع نظام حساب الخزينة الموحد الذي يعد حافزاً للادارة الفعالة وانموذجاً مفيد تستخدمة الحكومات لغرض السيطرة المركزية على ايراداتها.

الكلمات المفتاحية: الايرادات العامة، التحصيل الالكتروني، حساب الخزينة الموحد.

Abstract: is of paramount importance to address the means that ensure the regulation of public revenues, especially since such regulation has become a necessity to counter the continuous increase in public expenditures. The success of any economic system relies on the combination of several factors, most notably the availability of public

revenues to implement the state's fiscal policy. This can only be achieved through sound constitutional and legislative foundations that regulate their allocation, distribution, and spending. By referring to the principles of public finance—particularly the 'Principle of Economy in Collection' and the 'Principle of Convenience'—it becomes clear that the collection process should align with the taxpayer's circumstances, move away from traditional collection costs, and adopt modern methods such as electronic collection and the Treasury Single Account (TSA) system. This system serves as an incentive for effective management and a useful model for governments to maintain centralized control over their revenues".

Keywords: Public Revenues, Electronic Collection, Treasury Single Account (TSA)

المقدمة: الايرادات العامة للدولة تشكل أهمية بالغة في الدراسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية بل وحتى السياسية على حدٍ سواء، اذ تعد أداة من الأدوات المهمة التي تعزز استقرار الموازنة العامة، من حيث الدور الذي تلعبه في التوزيع الثروة توزيعاً عادلاً في المجتمع، بالإضافة الى اهدافها الاجتماعية وهي القضاء على الفقر والحد من الصراعات والاختلافات الداخلية، وكذلك تعد اداة رئيسة التي يمكن من خلالها تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، اذ بدأ اهتمام كافة الدول المتقدمة والنامية على حدٍ سواء بعملية استحصال الايرادات العامة وكيفية تنظيمها.

اهمية الدراسة: تكمن اهمية الدراسة في بيان دور تنظيم الايرادات العامة في العراق وضبطها، اذ تعد الشريان الذي تقوم عليه حياة الدول وبما لها من اهداف واهما رفد الخزينة العامة وامكانية تقليل الاعتماد على الايرادات النفطية، وبيان ماهي اهم الوسائل.

اشكالية الدراسة: تتمحور اشكالية في بيان انواع الايرادات العامة في العراق، بالاضافة الى بيان اهم الوسائل التي تنظيم الايرادات العامة وضبطها في ظل التطور التكنولوجي، ومدى مساهمة تلك الوسائل في زيادة الايرادات العامة وبيان السبل لكيفية مراقبتها.

هدف الدراسة: تهدف الدراسة الى بيان هيكل الايرادات العامة في العراق الذي تسيطر فيه الايرادات النفطية على المشهد المالي، وتحديد اهم الوسائل التي تساهم في رفع كفاءة جباية وتحصيل الايرادات العامة ودفع الحكومة في ترشيد الانفاق، وذلك باتباع وسائل تقنية وقانونية في حديثة ودفع الدولة نحو سياسة مالية مرنه قادرة هلى مواجهة تقلبات اسهار النفط العالمية.

منهجية الدراسة: تحقيقاً لاهداف الدراسة فقد اعتمدنا المنهج التحليلي من خلال استعراض النصوص القانونية المنظمة للايرادات العامة، وبالتالي تفسير مراميها لغرض الوقوف على مدى كفاءة التشريعات المنظمة للايرادات، وصولاً الى بيان اهم الوسائل التي تضمن كفاءة تنظيم الايرادات العامة في العراق.

هيكلية الدراسة: لغرض الاحاطة بجوانب الموضوع بطريقة تضمن الوصل الى بيان الوسائل التي تعزز من تنظيم الايرادات العامة ارتئينا تقسيم البحث الى مبحثين، المبحث الاول لبيان مفهوم الايرادات العامة، اما المبحث الثاني فسيكون لبيان اهم الوسائل الحديثة التي تنظم الايرادات العامة.

المبحث الاول

مفهوم الايرادات العامة

موضوع الايرادات العامة كان ولا زال من اهم المسائل التي تأخذ اهتمام علماء المالية العامة، والسبب في ذلك يعود نتيجة لتزايد اوجه الانفاق العام وتزايد الحاجة بالتالي الى الايرادات التي يمكن بواسطتها مواجهة الحاجه الى الانفاق، وكما الحال في النفقات العامة فأن الايرادات العامة كذلك في ظل تعدد موارد الدولة الحديثة، وما زالت قابلة للتزايد نتيجة التوسع في الانفاق العام، ولا شك أن تغطية هذه النفقات العامة يحتاج إلى حصول الدولة على إيرادات تكفي للقيام بوظائفها المختلفة، اذ ان الإيرادات العامة التي تحصل عليها الدولة مختلفة و من مصادر متعددة كالضرائب، الرسوم، إيرادات أملاك الدولة، القروض العامة، الإصدار النقدي الجديد، لكن يلاحظ أن هذه الإيرادات العامة لا تكون جميعها على نفس المستوى من الأهمية، فالضرائب تحتل دون أدنى شك المكانة الأولى في العصر الحديث كمورد من الموارد العامة للدولة، لذلك نجد نظرية الضريبة تشغل الجزء الأكبر من اهتمامات كتاب المالية العامة الذين يخصصون الجانب الأكبر من مؤلفاتهم لدراسة النظرية العامة للضريبة وتحليلها من النواحي الاقتصادية والمالية والتشريعية وعرض القواعد العامة التي تحكمها، الا اننا سوف نقتصر في بحثنا على الوسائل الكفيلة في تنظيم الايرادات العامة وذلك في مطلبين، المطلب الاول لتعريف الايرادات العامة، اما المطلب الثاني سيكون لبيان التنظيم القانوني للإيرادات العامة.

المطلب الاول

تعريف الايرادات العامة

تعد نظرية الإيرادات العامة من أهم النظريات التي شغلت بال العديد من المفكرين المالية العامة منذ أقدم العصور، بل لا نتجاوز الحقيقة إذا قلنا بأنها قد سبقت في الأهمية نظرية النفقات العامة، فلكي تستطيع الدولة أن تؤدى دورها الاقتصادي والاجتماعي، وتقوم بالإنفاق العام،

يتعين عليها أن تحدد مصادر الإيرادات العامة والتي تعد دخولا للدولة تمكنها من تغطية نفقاتها العامة في شتى الجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، واذا ما اختصرنا التطور التاريخي لنظرية الايرادات العامة فسنجد أن الدولة قديما كانت تحصل على إيراداتها في صورة عينية مستخدمة سلطاتها وسيادتها في اجبار الأفراد على الانتماء اليها والقيام بالأشغال العامة عن طريق السخرة، بل وتفرض أيضاً على المزارعين والحرفيين توريد نسبة معينة من إنتاجهم إليها، وإذا كان هذا هو الحال في عصر الرق والإقطاع، فإن الوضع قد اختلف في ظل الدولة الحديثة، فمع استخدام النقود، كأداة للمبادلة ومخزن للقيم بشكل واسع، أصبحت الدولة تحصل على إيراداتها في شكل نقدي[1].

فبالإضافة إلى إيرادات الدولة التي تعتمد على عنصر الإجبار، ظهرت إيرادات أخرى مصدرها النشاط الاقتصادي للدولة أي تلك الإيرادات الناتجة عن مشروعاتها الاقتصادية، فاتساع دور الدولة وتحولها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، أدى إلى تساع وازدياد حجم النفقات العامة ونوعها، ومن ثم وعلى نحو حتمي، يتسع نطاق الإيرادات العامة لتتمكن من تغطية النفقات العامة، والتي تعرف بـ كونها مجموع المبالغ النقدية او الاموال التي تحصل عليها الدولة وغيرها من الاشخاص العامة التابعة لها بغية تغطية النفقات العامة ووضع السياسة المالية للدولة موضع التنفيذ، اذ ان هذه الايرادات باتت متنوعة في مختلف الدول وحسب امكانياتها الاقتصادية فمن هذه الايرادات ما هو ممكن لجميع الدول كالضرائب والقروض والرسوم ومنها ما هو متوفر في بعضها دون الاخرى كالنفط والثروات المعدنية والسياحة وغيرها، وبهذا فأن الايرادات العامة تعرف بانها(مجموع المبالغ النقدية او الاموال التي تحصل عليها الدولة وغيرها من الاشخاص العامة التابعة لها بغية تغطية النفقات العامة ووضع السياسة المالية للدولة موضع التنفيذ)[2]، ويمكن تقسيم الايرادات العامة الى ايرادات السيادية والاقتصادية والائتمانية، كالاتي:

[1]). د. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديد، مصر، الاسكندرية، 2000، ص83.

[2]). د. رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ص39.

اولاً: الإيرادات السيادية: وهي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبراً من الأفراد مثل الضرائب والرسوم والإتاوة والغرامات المالية والتعويضات والقروض الإجبارية، حيث تُعد الضرائب من اهم الوسائل التى استخدمت لتقليل العجز في الموازنة العامة، وذلك في ضوء ما واجهته غالبية دول العالم من تقلبات سياسية كانت لها اثر كبير في الجوانب الاقتصادية، والتي ادت الي اختلالات عديدة وانعكس ذلك على النقص الحاد في الموارد المالية المتاحة لكل دولة، والتي لم تعد تكفي لتمويل النفقات العديدة، وقد كان للأنظمة دور فعال في تقليل عجز الموازنة[1].

ثانياً: الايرادات الاقتصادية: والتي يقصد بها تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من مشاريعها الاقتصادية، ويتحقق لهم منها نفع خاص معين ويقترن بنفع عام، والتي يمثل احدى الموارد التي تعتمد عيها الدولة في تمويل نفقاتها لا شباع الحاجات العامة[2]، وتتكون الايرادات الاقتصادية الدومين (ايرادات املاك الدولة) وهي الأموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة، أيا كان نوع الملكية عامة او خاصة، ولقد كان الدومين هو المصدر الأساسي لإيرادات الدولة قديما، إلا إنه تناقصت أهميته النسبية مع تطور نشاط الدولة حديثا[3]، ويُقسم إلي قسمين، هما: الدومين العام والدومين الخاص، يقصد بالدومين العام تلك الأموال التي تمتلكها الدولة أو إحدى هيئاتها العامة والمعدة للنفع العام ولا تقصد الدولة من خلال استغلالها تحقيق الربح كهدف مباشر والتي تخضع لا حكام القانون العام، اما الدومين الخاص فيقصد بها الاموال المعدة للاستغلال الاقتصادي وتأتي اهميتها نظراً لما تتمتع به من صفة الاستمرار والتجدد سنوياً،

[1]). د. عادل احمد حشيش ود. مصطفى رشدي شيحة، مقدمة في الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديد، مصر، الاسكندرية، 1998، ص186.

[2]). د. عادل احمد حشيش، اصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، مصر، 1983، ص133.

[3]). د. طاهر موسي عبد، زهير جواد الفتال، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة جامعة بغداد، ص117.

والذي تخضع لقواعد واحكام القانون الخاص[1]، ويمكن تقسيم الدومين الخاص وفقاً للأموال التي يتكون منها كالاتي:

1- الدومين العقاري: يعد أقدم أنواع الدومين الخاص ويشتمل على الأراضي الزراعية والغابات المملوكة للدولة وغيرها من الأشخاص العامة، المناجم والمحاجر، والبحيرات المستعملة كمصادر للأسماك، ومجاري المياه، والأبنية السكنية، وقد كان الدومين الزراعي من أقدم أنواع الدومين الخاص ولذا فهذا يشكل ما يعرف بالدومين التقليدي[2].

2- أملاك الدولة الصناعية والتجارية: ويقصد بها ما تمتلكه الدولة من مشروعات أو منشأة صناعية وتجارية، ويمثل الإيراد الذى ينتج عن استغلال هذه المشروعات إيرادات الدولة من الدومين الصناعي والتجاري، ويرجع ظهور الدومين الصناعي والتجاري إلى أواخر القرن التاسع عشر نتيجة لبعض العيوب التي ظهرت للنظام الرأسمالي، كما زادت أهميته منذ منتصف القرن العشرين مع الاتجاه نحو الاشتراكية وحركات التأميم وتختلف درجة تدخل الدولة للقيام بالمشروعات التجارية والصناعية حسب الفلسفة الاقتصادية والسياسية التي تعتنقها الدولة[3].

3- الدومين المالي: يقصد به الأسهم والسندات المملوكة للدولة والتي تحصل منها على إيراد مالي يتمثل في الأرباح والفوائد وتمثل إيراداً للخزانة العامة ويعتبر أحدث أنواع الدومين فلم يعد قاصراً على حق الدولة في إصدار النقود ولكنه اتسع ليشمل الأسهم بصورة خاصة التي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات الاقتصادية[4].

---

[1]). د. عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ط2، دار اثراء للنشر، عمان- الاردن، 2011، ص99.

[2]). د. يحيى قاسم عل سهل، السهل في المالية العامة، مركز الصادق للطبع والنشر، صنعاء، اليمن، 2006، ص59.

[3]). د. كمال الدين حسين محمد، المالية العامة، والتشريع الضريبي، بدون مكان نشر(كلية الحقوق جامعة الفيوم-مراجع قانونية)،2019، ص170.

[4]). د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2015، ص58.

ثالثاً: ايرادات الدولة الائتمانية: ان اختلاف مفاهيم وأسس المالية الحديثة عما كان سائداً في مرحلة الحياد، فمع تحول الدولة من حارسة الى دولة متدخلة وظهور جوانب جديدة للإنفاق العام اصبح من الصعب على الإيرادات التقليدية مواجهتها وكان لابد من اللجوء إلى نوعية من الإيرادات تقوم بتمويل الأعباء العامة للدولة، ولذا ظهرت إيرادات الدولة الائتمانية والتي تعتمد على خلق الوافرات النقدية بطريقة توفر الأموال اللازمة لسد احتياجات الدولة، وتنقسم الايرادات الدولة الائتمانية الى:

1- القروض العامة: وهي أموال تحصل عليها الدولة من الجمهور وهو الطرف الثاني الذي تتعاقد معه بموجب عقد اكتتاب يثبت فيه مديونية الدولة لهذا الجمهور بمقدار معين من المال تلتزم بسداده بتاريخ يحدده الاتفاق أو العقد مع فوائده، وهذا العقد أو الاتفاق يبرم بين الدولة ممثلة بالجهات الرسمية من وزارات وعادة تكون وزارة المالية هي التي تمثل الدولة في العقد الوطني أو الاتفاق الدولي الخارجي، أو أي جهة عامة اتحادية أو محلية بشرط أن يصدر هذا العقد أو الاتفاق بقانون يصدر عن السلطة التشريعية في الدولة، لتثبيت الالتزام القانوني وللقبول بالأعباء المترتبة على الدخول في هكذا اتفاق، والجمهور كل وصف قانوني أخر من أفراد وأشخاص معنوية خاصة وعامة داخلية وخارجية[1]، ولذا نجد ان القروض تظهر بصورتين قروض داخلية (القرض الوطني) وقروض دولية وتسمى في العراق (القروض السيادية).

2- الاصدار النقدي الجديد: وهو الصورة الثانية من الإيرادات الائتمانية التي تلجأ لها الدولة وهو احد محتويات معنى الدين العام، وتلجأ الدولة إلى هذه الطريقة عند وجود عجز مالي مؤثرات اقتصادية وسياسية قد تعجزه عن الحصول على موارده بالطرق المعتادة سواء انخفاض نسب الإيرادات الضريبية أو كثرة الاقتراض وعدم الرغبة بالاقتراض من المصادر المعتادة، ومن المعروف أن المعروض النقدي لا يقتصر

[1]). د. فوزي عطوي، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2003، ص132.

علي أوراق البنك والعملات المساعدة وإنما يشمل أيضا النقود المصرفية أي الودائع، وودائع التوفير وشهادات الاستثمار أو ما يطلق عليها شبه النقود[1].

رابعاً: الايرادات النفطية: يعد النفط من اهم الموارد التي تعتمد عليها الدولة العراقية الحديثة منذ اكتشاف النفط وبدء استثماره، اذ يعد المورد الأول الذي يمول الموازنة العامة الاتحادية في العراق، وهو مصدر القوة الاقتصادية الذي ساهم في تكوين الدولة العراقية في كافة المراحل الأساسية التي مرت فيها منذ عام 1921 وحتى الوقت الراهن رغم الاختلاف في السياسات المتبعة إلا أن دور الموارد النفطية بقيت في الصدارة، وهو العامل الأساسي لصياغة التنمية في العراق بغض النظر عن الدور الايجابي أو السلبي.

خامساً: الايرادات العامة الاخرى: فضلاً عن الإيرادات العامة الرئيسة التي ذكرناها، فان هناك إيرادات أخرى للدولة يدخل بعضها تحت ما يسمى الجزاءات المالية وتشمل الغرامة والمصادرة ، ويندرج بعضها تحت القيود الواردة على حق الملكية وتشمل نزع الملكية للمصلحة العامة، فيما يدخل البعض الآخر ضمن مفهوم الإعانات وخاصة الإعانات الدولية وبما أننا فصلنا أحكام الإعانات كصورة من صور النفقات العامة.

المطلب الثاني

التنظيم القانوني للايرادات العامة في العراق

حصلت الإيرادات العامة في العراق على الاهتمام القانوني من الدولة، إذ تم تنظيمها عن طريق تشريعات متعددة نظمت أصول تقديرها وتحصيلها وما يتبع ذلك من قواعد وإجراءات تعزز ذلك، وفي الوقت نفسه فأن هذا الاهتمام اتصف بعدم الشمولية والسبب في ذلك يرجع الى عدم وجود قانون عام للإيرادات العامة يتناولها بطريقة تشتمل على أسس وأصول فرضها وتحصيلها، في المقابل نجد ان قوانين الإيرادات العامة في العراق متعددة، فليس من قانون عام يحكمها رغم وجود قوانين صادرة تخص اكل قرض عقدته الحكومة العراقية، ونجد في نطاق

[1]). د. خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة، بدون مكان نشر، جامعة القاهرة، 2016، ص217.

الرسوم العامة ذات الشيء، اما في اطار الضرائب فأن الامر ذاته فقد تعددت وتنوعت القوانين بل انها الموضوع الأكثر اهتماماً من حيث التنظيم القانوني رغم الحاجة لوجود تدوين قانوني موحد لقوانين الضرائب في العراق، ويمكن أن نتناول التنظيم القانوني للإيرادات العامة في العراق حسب كل ايراد وكما يأتي:-

اولاً: التنظيم القانوني للإيرادات النفطية: بعد التحول الذي حصل في العراق عام 2003 واعادة الاستثمار الخاص للقطاع النفطي وتحول الاقتصاد العراقي من اقتصاد موجه إلى اقتصاد السوق الذي تحكمه قواعد المنافسة التجارية، وتحول شكل النظام السياسي الى نظام اتحادي، مما توجب تحديد الأسس القانونية التي تحكم الإيرادات النفطية في العراق والتي تواجه معوقات كبيرة في ظل عدم الاستقرار السياسي وكان دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد تناول النفط والغاز تاركاً الثروات الطبيعية الاخرى، حيث نظمها وفق مبدأ الملكية العامة لجميع افراد الشعب تاركة للدولة العراقية كيفية استغلال تلك الموارد[1]، اما فيما يخص تخطيط وتطوير الثروة النفطية وإدارته والتي اعتبرها دستور 2005 من الاختصاص المشترك بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات المنتجة لهذه الثروة حيث نص بان تكون السياسة الخاصة بتطوير الثروة النفطية والغازية، ووفقاً احدث تقنيات مبادئ السوق، وهذا النص لم يحدد المنهج الذي يجب اعتماده واي تقنيات ستعتمد من اجل التطوير وهذا مسلك محمود من قبل المشرع حتى لا يصبح ضمن نموذج أو قالب محدد وحصري[2]، اما قانون الادارة المالية الاتحادي فقد نص على ان تؤول الايرادات الناتجة عن بيع النفط الخام والغاز المصدر والمستخرج للحكومة الاتحادية[3]، كما نص ايضاً على ان يكون الصرف من واردات النفط فقط لتمويل الموازنة العامة[4]، بالإضافة الى ان الايرادات النفطية تشمل ايضاً الضرائب والرسوم التي يجري

[1]. المادة (111) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
[2]. المادة (112) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
[3]. المادة (36) من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019، المنشور في الوقائع العراقية، ع4550،5/ 8/ 2019.
[4]. المادة (37/ ثالثاً) من القانون ذاته.

تحصيلها من خلال العمليات المتعلقة بالصناعات النفطية، ودلك بفرض ضريبة بنسبة (35%) على الدخل المتحقق في العراق من العقود التي تخص شركات النفط الاجنبية[1].

ثانياً: التنظيم القانوني للإيرادات الضريبية: إن هيكل الضرائب في العراق ينقسم الى ضرائب مباشرة وغير مباشرة، فالأولى فرضت على الدخل ورأس المال، فمن الضرائب المفروض على الدخل هي ضريبة الدخل وضريبة العقار بالإضافة الى ضريبة الدخل على شركات النفط الاجنبية[2]، واما الضرائب التي تفرض على رأس المال تمثلت بضريبة العرصات وضريبة انتقال العقار ويكون محلهما واحد وان اختلف الواقعة المنشئة لهما[3]، اما عن النوع الثاني في الهيكل الضريبي فإن العديد من القوانين التي نظمت الضرائب غير المباشرة في العراق إلا إنها لم تتسم بالتطور والتنامي بشكل يتفق مع متغيرات الاقتصاد العراقي، وتقسيم الضرائب غير المباشرة في العراق الى عدت انواع كالضرائب على الاستهلاك مثل ضرائب الإنتاج وضريبة المبيعات التي فرضها المشرع العراقي على الخدمات التي تقدمها فنادق ومطاعم الدرجتين الممتازة والأولى في جميع أنحاء العراق بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (36) لسنة1997، اما الضريبة الكمركية والتي صدرت بها عدة قوانين نظمت فرض الضريبة فضلاً عن القوانين الخاصة بجداول التعريفة الكمركية والتي كانت تتسم بالتغير المستمر وتمثل انعكاساً واضحاً للسياسات المالية والاقتصادية[4]، والضرائب على التداول وأهمها الطابع والتي تخضع حالياً لأحكام قانون رسم الطابع رقم (71) لسنة 2012، أما ضرائب التسجيل لم يجري

[1]. ينظر قانون ضريبة الدخل على شركات النفط الاجنبية رقم (19) لسنة 2010، المنشور في الوقائع العراقية ، ع 4148، 2010/3/15.

[2]. تخضع ضريبة الدخل لأحكام قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل، الوقائع العراقية، عدد 12917، 27-12-1982، وتخضع ضريبة العقار لأحكام قانون ضريبة العقار رقم (162) لسنة 1959. اما الضريبة على دخل شركات النفط الاجنبية والتي جاءت بقانون مستقل عن قانون ضريبة الدخل وهو قانون رقم (19) لسنة 2010.

[3]. تعد ضريبة العرصات من الضرائب الحديثة نسبياً في العراق وهي من الضرائب المفروضة على رأس المال، عرفت لأول مره بصدور قانون رقم (15) لسنة 1940، وتخضع حالياً لأحكام قانون رقم (26) لسنة 1962. اما الضريبة على انتقال العقار تعد من الضرائب التي يكون وعائها رأس المال العقاري وتفرض على الدخل الاجمالي المتولد من العقار عند نقل ملكيته، وتخضع لأحكام قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (120) لسنة 2002.

[4]. قانون الكمارك رقم 23 لسنة 1984 منشور في الوقائع العراقية بالعدد 2985، 1984/3/19، مما تجدر الاشارة اليه هو ان قانون الكمارك يختص ببيان الأحكام العامة لفرض وتطبيق الضريبة الكمركية بالإضافة الى الرسوم والضرائب الأخرى كرسوم العتالة والخدمات وضرائب الإنتاج في بعض الاحيان، في حين يختص قانون التعريفة الكمركية ببيان أقسام السلع المختلفة وطبيعة الضريبة المفروض عليها وأسعارها، وهو قانون التعرفة الكمركية رقم 22 لسنة 2010، منشور في الوقائع العراقية بالعدد 4170، بتاريخ 2010/12/6.

تناولها ضمن قانون خاص بها وإنما ضمن قانون التسجيل العقاري رقم (43) لسنة 1971 النافذ[1].

ثالثاً: التنظيم القانوني للرسوم العامة: لا يوجد قانون يحكم الرسوم العامة في العراق ليضع القواعد والأصول التي يجب أن تراعى عند تنفيذ الرسوم عامة، ان تنظيم الرسوم العامة في العراق القانوني ينقسم الى طريقتين الأولى ما نظمته قوانين الرسوم العامة والتي امتازت بالتنوع والتفصيل وعدم اتخاذ نسق واحد فنجد على سبيل المثال رسوماً لخدمات تقدم من مرافق عامة تتخذ وصف الوظيفة التي يمارسها المرفق كما في قانون الرسوم العدلية، والثانية هي الأكثر غلبة والتي يمتاز بها الرسم العام من خلال النص عليه ضمن قوانين أخرى لا تختص بصورة كاملة في تنظيم الشؤون المالية وإنما يرد تنظيم الرسوم ضمن فصول داخل هذه القوانين، يجري بها تنظيم أحكام فرض الرسم المتعلق بالمرفق الذي صدر به القانون كما في قانون النقل العراقي وقانون الطيران المدني العراقي لعام 1974[2].

المبحث الثاني

وسائل تنظيم الايرادات الحديثة

التطور التكنولوجي هو من اهم الادوات الذي انتشرت عبر العالم خلال عقود قليلة، وأصبح من خلاله العالم قرية صغيرة[3]، ونظراً لأهمية الدور الذي تلعب الايرادات العامة في تغطية النفقات العامة للدولة، اذ ان تحصيلها ينبغي ان يتم وفق اجراءات مناسبة لأحوال المكلف والخزينة العامة مما يسهم في تعظيم الايرادات العامة التي تشهد زيادة مستمرة بسبب التطور وزيادة عدد السكان, بعد ما اصبحت الوسائل التقليدية في جباية الايرادات العامة لا يتناسب مع حجمها

[1]). تخضع ضريبة الطابع لأحكام قانون رسم الطابع رقم 71 لسنة 2012، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 14255 بتاريخ 2012/10/22، اما ضريبة التسجيل فقد نظم احكامها قانون التسجيل العقاري رقم (43) لسنة 1971، المنشور بالوقائع العراقية بالعدد 1995، بتاريخ 1971/5/10.

[2]). د. قبس حسن عواد البدارني، الوجيز في المالية العامة، ط1، زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2018، ص69.

[3]). د. عبد الستار حمد انجاد الضريبة على الشركات الالكترونية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج2، ع6، 2013، ص177.

المتزايد بالإضافة الى تخصيص الدولة مبالغ طائلة للموظفين المختصين بالجباية تصرف لهم كمرتبات واجور نقل ومستلزمات وغيرها. بالإضافة الى امكانية انتشار حالات الفساد المالي والاداري في ظل الوسائل التقليدية للجباية، وبها اخذت اغلب الدول تعتمد على بدائل حديثة لجباية الايرادات العامة, ومن ذلك وسائل التحصيل الالكتروني وحساب الخزينة الموحد، الامر. الذي يسهم في تفعيل وتسهيل دور الجهات الرقابية ومواجهة ظاهرة هدر المال العام[1]، ومن ثم ان استخدام هذه الوسائل يساعد المكلف على الوفاء بالتزاماته المالية دون من التهرب منها، ومن اجل بيان ماهي اهم الوسائل التي تسهم في تنظيم الايرادات العامة سنقسم المبحث الى مطلبين، يكون المطلب الاول لبيان تفعيل الجباية والتحصيل الالكتروني، اما المطلب الثاني سيكون لـ مأسسة حساب الخزينة الموحد.

المطلب الاول

تفعيل الجباية والتحصيل الالكتروني

التحصيل الالكتروني بشكله العام هو منظومة من البرامج والنظم الحديثة هدفها تسهيل اجراءات تحصيل وجباية الايرادات العامة بطريقة امنة[2]، وفي نطاق الإيرادات العامة فان الجباية والتحصيل الالكتروني يعرف بأنه وفاء المكلف بدفع ما بذمته من مستحقات مالية الى الجهات العامة او احد فروعها عن طريق وسائل الدفع الالكترونية المختلفة التي تمكن المكلف الوفاء بالتزاماته الضريبة[3]، والمقصود بالتحصيل والجباية الالكترونية هنا يشمل الايرادات العامة باختلاف انواعها والمتمثلة بالدين العام والايرادات الضريبية، الثمن العام والدومين العام والخاص والغرامات المالية وجميع ما يعتبر ايراداً عاماً للدولة، وبهذا فأن التحصيل الالكتروني يختلف عن التحصيل التقليدي بأن الاول يتم عن طريق استخدام احد الوسائل الحديثة

[1]). د. سعد العطية، اسس نجاح الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج 10، ع38، 2021، ص394.

[2]). د. علي غانم شاكر، دور نظام الدفع والتحصيل الالكتروني للضرائب في تطوير اجراءات التحاسب الضريبي، دراسة تحليلية في الهيئة العامة لضرائب، الديوانية، بحث في مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية، ع4، مج 7، 2017، ص 171.

[3]). د. محمد عباس بدوي ود. عبد الوهاب نصر، المحاسبة الحكومية والقومية بين النظرية والتطبيق، المكتب الجامعي الحديث، مصر، ص 283.

المستخدمة في التعاملات المالية وعبر شبكة المعلومات العالمية وبسرعة فائقة حيث تستطيع الادارية جباية ما بذمته المكلف من مستحقات مالية بوقت قصير جداً بغض النظر عن مكان المكلف دون تحمله عناء الحضور الى الجهة المختصة بتحصيل الايرادات المستحقة، اذ ان الجهة المعنية تستكمل اجراءات التقدير او التخمين في ضوء البيانات المقدمة لها بعد التأكد من صحتها, ومن ثم تثبيت المبلغ النهائي في حساب المكلف داخل النظام الالكتروني وبعدها تقوم الادارة بتحديد مدة زمنية لموعد التسديد واشعار المكلف بذلك, وبعدها يتم اطلاعه على المبلغ وتسديده عن طريق وسائل الدفع الالكترونية[1]، اذ ان الايرادات العامة تعد ذات اهمية اقتصادية خصوصاً بعد انتشار الفلسفة الاشتراكية التي اجازت للدولة التدخل في توجيه النشاط الاقتصادي للأفراد, و ممارسة التجارة والصناعة ومنافسة المشاريع الخاصة لغرض تغطية النفقات العامة عن طريق ما تحصل عليه من ايرادات بغية توجيه النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة وتنفيذ سياستها المالية[2]، ومن البديهي ان ممارسة هذه الامور يتطلب وجود اجراءات تحصيل تمكن الدولة من جباية الاموال المستحقة بذمة المكلفين, اذا اعتمدت غالبة الدول ومن ضمنها العراق طريقة التحصيل التقليدية، وبهذا شرعة قوانين خاصة لغرض تنظيم اجراءات تحصيل الاموال والديون المستحقة لها، والذي حدد نطاق تطبيقه على جميع ايرادات الدولة اذ يطبق في تحصيل المبالغ والفوائد والاضافات والغرامات ليشمل اغلب الايرادات التي من الممكن ان تحصل عليها الدولة[3]، واتساقاً مع الاتجاهات الحديثة التي احدثتها العولمة

---

[1]. د. شاكر جميل ساجت, الموازنة العامة دراسة في ظل السياسة المالية الحديثة, مكتبة القانون المقارن، بغداد، 2024، ص 109.

[2]. د. عبد العال الصكبان، علم المالية العامة, ط 3، دار الجمهورية, بغداد، 1966، ص 136

[3]. قانون تحصيل الديون الحكومية رقم 56 لسنة 1977. نص في مادة الاولى على ان (يطبق هذا القانون في تحصيل المبالغ والفوائد والاضافات والغرامات فيما يتعلق بالمبالغ التالية :

1- الضرائب والرسوم، 2- مبالغ التزام واردات الحكومة، 3- مبالغ السلف التي تمنحها الدوائر الرسمية وشبه الرسمية، 4- المبالغ المستحقة عن بيع وإيجار او تمليك اموال الحكومة او الانتفاع منها، 5- مبالغ الخدمات التي تؤديها الحكومة، 6- المبالغ التي تصرفها الحكومة لتسفير العراقيين الى بلادهم، 7- المبالغ المحكوم بها للدوائر الرسمية وشبه الرسمية والقطاع الاشتراكي وقرارات التضمين الصادرة من وزير المالية اومن الجهات التي تملك حق اصدارها، 8- اجر مثل الانتفاع من الشواطئ والجزر والاراضي والعقارات المملوكة للدولة المقدر من قبل اللجان المختصة والمقترن بموافقة وزير المالية او من يخوله، ا – بدلات المقاطعة والحكر والاجارتين والاجارة الطويلة والعقر.

ب – بدلات الحصص المشتركة مع الغير والحصص العقارية بنتيجة التخمينات المبلغة الى المدين بعد انتهاء المدة وعدم وقوع اعتراض من المكلف.

فأن اتباع الطرق التقليدية في تحصيل الايرادات العامة اثبتت عدم فاعليتها والسبب في ذلك هو تنوع مصادر الايرادات العامة وما يتطلب هذا النوع من ضرورة وجود اجراءات سريعة وملاءمة لجباية ايرادات الدولة, بالإضافة الى ان ظاهرة الفساد المالي والاداري اصبحت تتخذ من هذه الوسائل قاعدة اساسية للخروج على مبدأ المشروعية، وعودة على بدء فأن الرجوع الى قاعدة الاقتصاد في التحصيل التي تعد من اهم قواعد المالية العامة، نجد انها لا تتوافق مع ما هو موجود في الطريقة التقليدية بسبب ارتفاع تكاليفها[1].

وفي ذات السياق فأن التحول الرقمي المتسارع، يشكل ركيزة أساسية لتنظيم الايرادات العامة في العراق بالإضافة الى منح شرائح من المجتمع فرصة الاندماج في النظام المصرفي، الأمر الذي يعزز من الاستقرار المالي، بالإضافة الى ان التحصيل الالكتروني يسهم في مكافحة الفساد الاداري، وهو ما يضمن توجيه تنمية الموارد بدلًا من الهدر، ومن جانب اخر فأن دفع عجلة التجارة الإلكترونيَّة تطلب مواكبة التحول الرقمي مما يفتح أبواب امام المشاريع الصغيرة والمتوسطة للنمو، وتسهيل عمليات البيع والشراء عبر الإنترنت[2]، وبهذا فأن على السلطة المالية اختيار اجراءات التحصيل التي تكلفها مبالغ كبيرة وان تكون مناسبة لظروف المكلف ولا تدفعه للتهرب من دفع المبالغ المستحقة بذمته, وكلما كانت اجراءات التحصيل اقتصادية ولا يعتريها التعقيدات سيسهم في تنظيم وتعظيم ايرادات العامة والحفاظ على مصدرها[3]، وبالتالي فان اتباع الوسائل الحديثة في التحصيل سيحقق قاعدة الاقتصاد في التحصيل والتي تعد من اهم القواعد المالية التي ينبغي تطبيقها عند تحصيل الايرادات العامة والتي تعني (ان ما يصرف من نفقات يجب ان تكون ضئيلة ومتدنية الى اقصى حد ممكن مقارنةً بحصيلتها)، اي بمعنى ان النفقات المصروفة في سبيل تحصيل الايرادات العامة قليلة جداً مقارنةً بحصيلتها, فلا فائدة

10 - المبالغ المستحقة للدوائر الرسمية وشبه الرسمية والقطاع الاشتراكي والناجمة عن اخلال المتعاقدين معهم في عقودهم عند النص في العقد على استحصالها بموجب هذا القانون.
11 - المبالغ الاخرى التي ينص عليها اي قانون على انها واجبة التحصيل للحكومة بموجب هذا القانون)

[1]). د. سوزي عدلي ناشد، اساسيات المالية العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص130.

[2]). د. نغم حسين نعمة، عمليات الدفع الالكتروني في العراق، الواقع والتحديات، مجلة الريادة للمال والاعمال، مج 6، ع2، 2025، ص1.

[3]). د. شاكر جميل ساجت، مدى فاعلية التحصيل الالكتروني في تعظيم الايرادات العامة، مجلة الجامعة العراقية، مج71، ع2، 2025، ص378.

من ايرادات تكلف جبايته نسبة اعلى من حصيلتها , اذ في حالة تخصيص اموال للجباية كدين الضريبة مثلا بنسبة تفوق نسبة الضريبة المستحقة للخزينة العامة يكون عندها هذا الايراد عبء على المكلف فقط ولا يحقق اي منفعة لمصلحة الخزينة العامة[1]، بالإضافة الى اثر التحصيل الالكتروني في تحقيق قاعدة الملاءمة والتي تعد بمثابة دستور عام تخضع قواعد تخصيل الايرادات العامة, وان قاعدة الملاءمة بوصفها من اهم المبادئ التي ينبغي الاخذ بها ليس في الضرائب فحسب, بل يجب مراعاتها بالنسبة لتحصيل الايرادات العامة مهما كان نوعها او مصدرها, التي في حماية موارد الخزينة وتشجع المكلف على الوفاء بالتزاماته المالية في التوقيتات المحددة قانونا، وتعني ان تحصيل الضريبة يكون في الوقت والطريقة الاكثر مناسبة للمكلف والخزينة العامة حتى يتمكن المكلف من دفعها حسب ظروفه المالية, وبالتالي تتمكن الدولة من الحصول على مواردها في الوقت وغالباً سنة مالية وبالتالي تغطية نفقاتها العامة, وان قاعدة الملاءمة تشتمل على شقين, الشق الاول هو اختيار الادارة الموعد المناسب للجباية من المكلف, اي وقت لاحق على حصول على الدخل الخاضع لها[2]، اما الثاني، فيراد به ان يكون التحصيل بطريقة مناسبة ولا تشعر المكلف بصعوبة الاجراءات التي تتبعها الادارة عند الربط او التقدير او الجباية, اذ ان لإجراءات التعسفية قد تدفع المكلف الى التهرب من دفع الضريبة واللجوء الى اتباع طرق احتيالية للتخلص من عبئها.

المطلب الثاني

مأسسة حساب الخزينة الموحد (TSA)

الايرادات العامة للدولة اصبحت تشكل أداة بالغة الاهمية خصوصاً بعد تحول الدولة من حارسة الى دولة متدخلة، اذ تعد الايرادات العامة من الأدوات التي تعزز استقرار الموازنة العامة اضافة لدورها الاقتصادي والاجتماعي من حيث دورها في تحقيق التوزيع العادل للثروة على

[1]). د. اعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار العلم والثقافة، مصر, 2008، ص 128.
[2]). د. سوزي عدلي ناشد, الوجيز في المالية العامة، مصدر سابق، ص 129 .

أفراد المجتمع، ولما كان للإيرادات العامة هذه الاهمية فيتوجب على الدولة ان تنظم ذلك وفقاً لما يطلق عليه بالرقابة على المال العام، والتي من الأدوات الأساسية لجميع للمجتمعات الحديثة، ومن اجل تعزيز وتدعيم مبدأ الشفافية في تنظيم الايرادات العامة والحد من الاسراف والذي يعد من المبادئ الاساسية في جميع دول العالم، عن لا بل يعد ركن من اركان العمل الجدي في رفع كفاءة وفعالية تحصيل الايرادات العامة وتنظيمها في الخزانة العامة بشفافية[1]، وبهذا فمن الأدوات المهة في تحقيق الاصلاح المالي وتنظيم تحصيل الايرادات العامة هو الاعتماد على حساب الخزينة الموحد (TSA)، اذ ان اصلاح الإدارة المالية تعد ركيزة اساسية ضمن اطار هيكلة المالية العامّة في الدول المتقدمة والنامية، وحساب الخزينة الموحد هو احد اهم تلك الادوات، لاسيّما في الدول التي يتصف قطاعها المصرفية بعدم التكامل والتنظيم ، الأمر الذي يؤدي الى ضعف الإدارة وعدم السيطرة على الموارد النقدية الحكومية وبالتالي رفع كلفة الاقتراض، مما يقوض كلف الفرص البديلة للموارد النقدية الحكومية[2]، وهذا الخلل تعاني منه اغلب الدولة خاصتاً الدول العديد النامية والمتمثل في تأخر كلا من الإيرادات والنفقات عن الوصول في الوقت المحدد والسبب في ذلك هو عدم توحيد أنظمة معالجة المدفوعات والمقبوضات لديها وبالتالي الابقاء على الكثير من الايرادات معطلة في حسابات القطاعات الحكومية، يعرف حساب الخزينة الموحد بأنه هيكل موحد للحسابات المصرفية الحكومية التي يعطي رؤية شاملة وموحدة لموارد الحكومة النقدية، ويرتكز هذا النظام على مبدأ وحدة النقد و وحدة الخزينة، حيث تتدفق جميع الإيرادات والمدفوعات الحكومية عبر حساب واحد أو مجموعة من الحسابات المترابطة به[3]، ومن المرتكزات الاساسية لهذا حساب هو السيطرة على جميع الحسابات الحكومية من خلال السيطرة على جمع الإيرادات العامة في الدولة بشفافية وبالتالي سهولة رقابتها, من اجل ضمان توافر النقد وبالتالي تحقيق الاستخدام الامثل للأحوال غير

---

[1]. محمد جاسم محمد حسين، ود. عمرو هشام محمد، شفافية الايرادات العامة وانعكاساتها الاقتصادية على الموازنة العامة، بحث في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، ع84، س23، اذار، 2025، ص240

[2]. د. مهند عزيز محمد الشلال، تحليل جدى حساب الخزينة الموحد في العراق- دراسة تجريبية حول تأثيرات واليات تطبيق الحساب والبنيه الاساسية المتاحة له، بحث في مجلة جامعة الكوت، مج 16، ع51-2024، ص 505.

[3]. Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim, 2011, "Treasury Single Account An Essential Tool for Government Cash Management, IMF Technical Notes and Manuals 11/04. Washington, DC:
International Monetary Fund,p 2.

المستخدمة وتجنب الثغرات التي تسبلها طريقة الادارة التقليدية في تحصيل اموال الدولة، باقل تكاليف ممكنة وبالتالي الحصول على تنظيم فعال للدفع والتحصيل للأموال الحكومية، وذلك بعدة طرق منها[1]:

1. توحيد النظام المصرفي الحكومي: وهذا ما يمكن وزارة المالية او الجهات المختصة من مراقبة التدفقات النقدية الداخلة والخارجة.

2. الرقابة المركزية: عن طريق منع اي جهة حكومية تشغيل الحسابات خارج إشراف الخزينة او الجهات صاحبة الاختصاص.

3. الشمولية: بمعنى حساب الخزينة يجب أن يغطي كافة الموارد النقدية الحكومية، سواء كانت ضمن الميزانية أو خارجها مثل الصناديق الاحتياطية أو المخصصة.

وبناء على ما تقدم فأن خزينة الحساب الموحد نظام محاسبي عام يهدف إلى ربط جميع الإيرادات الحكومية في حساب واحد يتم الاحتفاظ به عادةً في البنك المركزي. ويعد هذا النظام سبيل لمواجهة الركود الاقتصادي وضمان المساءلة وتعزيز الشفافية ووضع حد لسوء استخدام الأموال العامة ويتم ذلك عبر الزام جميع الوزارات والإدارات بتحويل الإيرادات التي تم الحصول عليها او تمت جبايتها إلى هذا الحساب عن طريق اجراءات تحددها الجهات المختصة او عن طريق البنوك المخول لها بتحصيل تلك الاموال[2]، وفي العراق فأن الحاجة الى انشاء حساب خزينة موحد اصبح بغاية الضرورة، بل ان بالضرورة بناء ادارة معلوماتية مالية تتماشى مع هذا النظام، اذ ان البنيه الاساسية لهذا البرنامج تعتمد على توفر نظم وشبكات معلوماتية متكامل، و اذ منذ عام 2003 بدء العراق بالتوسع في مثل هكذا نظم وهذا واضح

(1. Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim,2010 ،Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues, IMF working paper, International Monetary Fund. P,5.
(2 . NWANKWO, S.N.P PhD،Transition to Treasury Single Account (TSA) Scheme in Nigeria; Issues, Challenges and Prospects, International Journal of Innovative Finance and Economics Research. 5 (2), April 2017,p 25.

في توجه مؤسسات الدولة الى نظام الاتمتة بشكل كبير[1]، وهذا ما تتجه اليه الحكومة العراقية والذي يعتبر توجه محمود لغرض الشروع بتطبيق حساب الخزينة الموحد والذي يمثل نقلة نوعية في ادارة المال العام ومنها رواتب موظفي الدولة، وذلك خلال بيان الوزارة بما يخص الاجتماع الحاصل بهذا الشأن[2]، فمن الجانب التنظيمي وفي ظل توافر البنيه المناسبة لا نشاء حساب مالي نرى بان توكل مهمة الحساب الى البنك المركزي كما في معظم الدول التي جعلت هذه المهمة من مسؤوليات البنك المركزي، بالإضافة الى الحفاظ على الموارد المالية الحكومية، اما من الجانب القانوني فأن الاساس في حرمة الاموال العامة كان قد بدأت لمساتها الاولى في دستور جمهورية العراق لسنة 2005[3]، رغم انها لم تكن بصيغة مباشرة وانما يمكن الاستدلال بها بشكل عام، واهمها ما جاء في نص المادة (106)، والتي بينت بان يتم انشاء جهة تكون مسؤوليتها مراقبة الواردات الاتحادية وبالرغم من اهمية هذه الهيئة وخطورة ما اوكل لها من مهام لم ينظم عملها قانون خاص لغاية الان[4]، اما فيما يخص قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019، الذي يعد الركيزة التشريعية الاساسية في تنظيم الادارة المالية، كان قد نص على تعريف حساب الخزينة الموحد وذلك عن طريق جعل أداراة هذا الحساب من قبل وزارة المالية لغرض توحيد الأرصدة النقدية لجميع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة[5]، واما فيما يخص الجانب الرقابي فبالإضافة الى الرقابة التشريعية المتعارف عليها فأن قانون ديوان الرقابة المالي الاتحادي رقم (31) لسنة2011، قد ورد في ثناياه بأن يكون من اختصاص الديوان

---

[1]. منى حميد سعدون وسلامة إبراهيم علي، تبني حساب الخزينة الموحد (TSA) لتحسين إدارة النقد، ورقة مراجعة، مجلة الريادة للمال والاعمال، مج 5، ع 4، 2024، ص44.

[2]. مقال منشور في وكالة الأنباء العراقية تطبيق حساب الخزينة الموحد، عبر الرابط الإلكتروني: https://ina.iq/ar/economie/186644--.html، تاريخ الزيارة 2026/1/22، الساعة 4:50 مساءاً.

[3]. المادة (27/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، (اولا: :- للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن).

[4]. المادة (106) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، (تؤسس بقانون، هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، وتتكون الهيئة من خبراء الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات وممثلين عنها، وتضطلع بالمسؤوليات الاتية: اولا:- التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية، بموجب استحقاق الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، ثانيا:- التحقق من الاستخدام الامثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.
ثالثا:- ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة في اقليم، وفقا للنسب المقررة).

[5]. المادة (1/رابع عشر) من قانون الدارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019، (رابع عشر: نظام حساب الخزينة العامة الموحد: نظام يدار من وزارة المالية الاتحادية لتوحيد الارصدة النقدية في جميع الحسابات المصرفية للوزارات والجهات غير المرتبطة لوزارة ، والادارات الممولة ذاتيا التي يحددها وزير المالية لأغراض ادارة النقد وتكون دائرة المحاسبة في وزارة الاتحادية هي الجهة المسؤولة عن ادارته واصدار كشوفات عنه).

مراقبة المال العام وتدقيقه ، اذ جعل من الحفاظ على المال العام من الهدر والتبذير او سوء التصرف لضمان كفاءة استخدامه من الاهداف التي يسعى الديوان لتحقيقها، كما وسع من اختصاصاته الرقابية لتشمل جميع مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام واي جهة لها حق التصرف بالأموال العامة سواء كانت جباية او انفاقاً او تخطيطاً او تمويلاً او صيرفة او تجارة او انتاج اعيان وانتاج السلع والخدمات[1]، وبهذا فأن القانون المذكر لا يقر انشاء الحساب وانما يحميه رقابياً.

الخاتمة

في ختام بحثنا الموسوم بـ (وسائل تنظيم الإيرادات العامة في العراق وأثرها في ضبط المصروفات) توصلنا اي بعض الاستنتاجات والتوصيات وكالتالي:

اولاً: الاستنتاجات

1- ان مصادر الايرادات العامة في العراق متعدد وفي حال تنظيمها يمكن ان ترفد الخزينة العامة بمبالغ طائلة الا اننا مازلنا نعتمد وبشكل كلي على الايرادات النفطية.

2- يعد حساب الخزينة الموحد احد البدائل المهمة التي نادى بها البنك والصندوق الدوليين لضمان تحسين نظم الإدارة لمالية، ولما له من دور في تحقيق الشفافية المالية والتخلص من مظاهر الفساد.

[1]). نص قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011، في المادة (3/ف1) على ان (يتولى الديوان الرقابة على 1- المال العام اينما وجد وتدقيقه ...)، ونص في المادة (4/ اولاً) ايضاً على ان (يسعى الديوان لتحقيق الاهداف الاتية:- اولا : الحفاظ على المال العام من الهدر او التبذير او سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه...)، ونصت المادة (8) من ذات القانون على ان تخضع لرقابة وتدقيق الديوان الجهات الأتية (اولا : مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام او اية جهة تتصرف في الاموال العامة جباية او انفاقا او تخطيطا او تمويلا او صيرفة او تجارة او انتاج اعيان او انتاج السلع والخدمات، ثانيا : اية جهة ينص قانونها او نظامها على خضوعها لرقابة وتدقيق الديوان).

3- اعتماد نظام التحصيل الالكتروني في جباية الايرادات يحقق ما تسعى اليه الدولة لتعظيم الايرادات العامة، بالإضافة الى تنظيمها, وتحقيق قاعدة الاقتصاد في التحصيل عن طريق التقليل من نفقات الجباية وبما يوفر للخزينة العامة مبالغ طائلة.

4- بلغ عدد الدول التي تستخدم حساب الخزينة الموحد اكثر من 130 دولة والعراق مازال يعد من الدول المتأخرة في استعمال هذا الحساب.

5- توفر الاساس القانوني لتنظيم الايرادات الا ان الكثير من النصوص او القوانين ما زالت مغفلة ولم تدخل حيز التنفيذ.

6- ان قانون الادارة المالية الاتحادي والذي يعتبر الركيزة الاساسية قد اغفل الكثير من المواضيع واهمها النص على التحصيل الالكتروني وبيان تفاصيل انشاء حساب الخزينة الموحد واكتفى بالنص على تنظيم الموازنة العامة وايرادات النفط والقروض العامة.

خلاصة القول، ان اتباع العراق لنظام اقتصاد السوق المفتوح ينبغي تبني استراتيجيات جديدة لتنظيم الايرادات العامة تبعاً للتغيرات الاقتصادية والتي من شأنها أن تؤدي الى تفعيل دور الضرائب في التمويل الخزينة العامة وهجر الطريقة التقليدة في تحصيل وجباية الايرادات العامة التي لم تعد تحدي نفعاً في ظل التطورات العالمية، بالاضافة الى ان الطريقة التقليدة لم تعد تتوالم مع قاعدة الاقتصاد في التحصيل لما لها من اثار ابرزها ارتفاع تكاليفها.

ثانياً: المقترحات

1- ضرورة هجر الاعتماد على الايرادات النفطية والتركيز على الايرادات الاخرى المتوافرة في العراق وايجاد سبل تنظيمها وعدم اهمالها بما لها من قدرة على خلق سيولة نقدية لغرض تغطية النفقات المتزايدة.

2- هجر الطريقة التقليدية في تحصيل الايرادات العامة والعمل وفق التقنيات الحديثة بما يضمن تحقيق قاعدة الاقتصاد في التحصيل لغرض الاستفادة من المبالغ التي كانت

تصرف في الجباية، والعمل على تحصيل الايرادات وفقاً لما تقتضي قاعدة الملائمة في تحصيل الايرادات العامة.

3- نقترح تعديل قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019، بإضافة بعض النصوص التي تلزم السلطات المختصة بأنشاء وادارة حساب الخزينة الموحد وعدم الاكتفاء بالتعريف فقط، وبتطبيق نظام التحصيل الالكتروني، وبعض التفاصيل الاخرى التي تضمن الحفاظ على اموال الدولمة لكون القانون المذكور يعد ركيزة اساسية في التشريعات المالية.

4- على الجهات الحكومية المختص بالشأن المالي الاسراع في تنظيم حساب الخزينة الموحد والاستفادة من تحارب الدول في هذا المجال بما يضمن الحفاظ على المال العام.

5- تطوير النظام الضريبي بطريقة فعال تواكب التطور الرقمي وتهيئة الكوادر العاملة في هذا المجال، من اجل الخد من التهرب الضريبي، كون الايرادات الضريبية لها اثار اقتصادية واجتماعية بالإضافة الى اهدافها المالية.

6- الاستفادة من قدرات حملة الشهادات التقنية المختصة في هذا مجال من جهة، وتطوير مهارات العاملين في عمليات تحصيل الايرادات العامة من جهة اخرى.

ختاماً، تعد رقمنه الادارة الضريبية من الامور التي لابد منها، اذ تعتبر اتجاه عالمي يهدف إلى تبسيط وتحديث العمليات التي تبنى عليها عمليات جباية وتحصيل الايرادات العامة، والتي تتضمن دمج التقنيات الحديثة في عملية التحصيل التي اصبحت حجر الزاوية في جهود العديد من الدول لتعزيز كفاءة تحصيل الايرادات وضبط المصروفات، بالاضافة الى ان قيام وزارة المالية والبنك المركزي بتطوير انظمتهما سيساعد في تفعيل التحصيل الالكتروني بشكل كامل وتبنيي تطبيق نظام حساب الخزينة الموحد الذي سيسهم في ادارة النقد وتعزيز السيطرة الفعلية على الارصدة الحكومية، وضمان عدم تشتتها في ظل الطريقة التقليدية التي اثبتت عجزها عن تنظيم الايرادات العامة وتوحيدها، وبالتالي فأن اصلاح وتنظيم وسائل تحصيل وادارة الايرادات

العامة ليس مجرد وسيلة لجمع المال، بل هي اداة لفرض الانضباط المالي بجانب المصروفات وتحقيق الاستقرار الاقتصادي بعيداً عن التقلبات العالمية للاسواق النفطية.

المصادر

اولاً: الكتب

1. د. اعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار العلم والثقافة، مصر, 2008.
2. د. خديجة الاعسر، اقتصاديات المالية العامة، بدون مكان نشر، جامعة القاهرة، 2016.
3. د. رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، المكتبة القانونية.
4. د. سوزي عدلي ناشد، اساسيات المالية العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
5. د. سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديد، 2000.
6. د. شاكر جميل ساجت, الموازنة العامة دراسة في ظل السياسة المالية الحديثة, مكتبة القانون المقارن، 2024.
7. د. طاهر موسي عبد، زهير جواد الفتال، اقتصاديات المالية العامة، مطبعة جامعة بغداد.
8. د. عادل احمد حشيش ود. مصطفى رشدي شيحة، مقدمة في الاقتصاد العام، دار الجامعة الجديد، 1998.
9. د. عادل احمد حشيش، اصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1983.
10. د. عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، ط2، دار اثراء للنشر، عمان- الاردن، 2011.
11. د. عبد الباسط علي جاسم الزبيدي، المالية العامة والموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها، المكتب الجامعي الحديث، 2015.
12. د. عبد العال الصكبان، علم المالية العامة, ط 3، دار الجمهورية, بغداد، 1966.
13. د. فوزي عطوي، المالية العامة النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.
14. د. قبس حسن عواد البدارني، الوجيز في المالية العامة، ط1، زين الحقوقية، بيروت، 2018.
15. د. كمال الدين حسين محمد، المالية العامة، والتشريع الضريبي، بدون مكان نشر(كلية الحقوق جامعة الفيوم- مراجع قانونية)،2019.
16. د. محمد عباس بدوي ود. عبد الوهاب نصر، المحاسبة الحكومية والقومية بين النظرية والتطبيق، المكتب الجامعي الحديث.
17. د. يحيى قاسم عل سهل، السهل في المالية العامة، مركز الصادق للطبع والنشر، صنعاء، اليمن، 2006.

ثانياً: البحوث

1. د. سعد العطية، اسس نجاح الرقابة على الانفاق العام في العقود الحكومية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج 10، ع38، 2021.

2. د. شاكر جميل ساجت، مدى فاعلية التحصيل الالكتروني في تعظيم الايرادات العامة، مجلة الجامعة العراقية، مج71، ع2، 2025.

3. د. عبد الستار حمد انجاد الضريبة على الشركات الالكترونية، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، مج2، ع6، 2013.

4. د. علي غانم شاكر، دور نظام الدفع والتحصيل الالكتروني للضرائب في تطوير اجراءات التحاسب الضريبي، دراسة تحليلية في الهيئة العامة لضرائب، الديوانية، بحث في مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية، ع4، مج 7، 2017.

5. محمد جاسم محمد حسين، ود. عمرو هشام محمد، شفافية الايرادات العامة وانعكاساتها الاقتصادية على الموازنة العامة، بحث في المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، ع84، س23، اذار، 2025.

6. منى حميد سعدون وسلامة إبراهيم علي، تبني حساب الخزينة الموحد (TSA) لتحسين إدارة النقد، ورقة مراجعة، مجلة الريادة للمال والاعمال، مج 5، ع 4، 2024.

7. د. مهند عزيز محمد الشلال، تحليل جدى حساب الخزينة الموحد في العراق- دراسة تجريبية حول تأثيرات واليات تطبيق الحساب والبنيه الاساسية المتاحة له، بحث في مجلة جامعة الكوت، مج 16، ع51-2024.

8. د. نغم حسين نعمة، عمليات الدفع الالكتروني في العراق، الواقع والتحديات، مجلة الريادة للمال والاعمال، مج 6، ع2، 2025.

ثالثاً: الدساتير

دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

رابعاً: القوانين

1. ضريبة العقار لأحكام قانون ضريبة العقار رقم (162) لسنة 1959

2. ضريبة العرصات رقم (26) لسنة 1962.

3. قانون التسجيل العقاري رقم (43) لسنة 1971.

4. قانون تحصيل الديون الحكومية رقم 56 لسنة 1977.

5. قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل،

6. قانون الكمارك رقم 23 لسنة 1984

7. الضريبة على انتقال العقار رقم (120) لسنة 2002.

8. قانون ضريبة الدخل على شركات النفط الاجنبية رقم (19) لسنة 2010.

9. قانون التعرفة الكمركية رقم 22 لسنة 2010

10. قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة 2011.

11. قانون رسم الطابع رقم 71 لسنة 2012.

12. قانون الادارة المالية الاتحادي رقم (6) لسنة 2019.

خامساً: المصادر باللغة الانكليزية

1. NWANKWO, S.N.P PhD، Transition to Treasury Single Account (TSA) Scheme in Nigeria; Issues, Challenges and Prospects, International Journal of Innovative Finance and Economics Research. 5 (2), April 2017.

2. Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim, 2011, "Treasury Single Account an Essential Tool for Government Cash Management, IMF Technical Notes and Manuals 11/04. Washington, DC: International Monetary Fund .

3. Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim,2010، Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues, IMF working paper, International Monetary Fund.

سادساً: المواقع الالكترونية

مقال منشور في وكالة الأنباء العراقية تطبيق حساب الخزينة الموحد، عبر الرابط الإلكتروني: https://ina.iq/ar/economie/186644--.html