



فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة

الكويت

دراسة مقارنة

إعداد

الدكتور / خالد حمد مدغم الداھوم

وزمارة الداخلية - دولة الكويت

وعضوية التدريس المنتدب لأكاديمية سعد العبد الله للعلوم الأمنية

بريد الكتروني : bo_gadeer@hotmail.com

الملخص

تمثل التحديات الاقتصادية في أي دولة مجموعة من الصعوبات والمشكلات التي تعيق حركة النشاط الاقتصادي وتحد من استدامة التنمية وقد تحدث تلك التحديات بعض الأزمات المالية والاقتصادية التي تواجه تحقيق خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة مما يدفع الدولة لفرض ضرائب جديدة. فالأزمة المالية لكوفيد - ١٩ نتيجة للنفقات العامة غير المتوقعة لمواجهة الوباء وإن كانت تمثل أحد صور التحديات الاقتصادية، فهي لا تستدعي استحداث ضرائب جديدة. انتهت الدراسة إلى أن مشروع قانون الميزانية الكويتية السنوي ليس المجال المفضل للحكومة كي تنشأ ضريبة جديدة. وأن دولة الكويت تتمتع بنظام ضريبي فريد فالضرائب المباشرة لا تفرض على دخل الأفراد أو مرتباتهم الشهرية أو إيرادات أصحاب المهن الحرة. كما لا تفرض الضرائب المباشرة على رأس المال على ودائع الأفراد أو مدخراتهم لدى البنوك. ومن ناحية الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك فهي لا تمس الأفراد إلا فيما يتعلق بدخول السلع إلى الكويت (الضريبة الجمركية). أوصت الدراسة بعدم استحداث ضرائب في الكويت على دخل الأفراد ورؤوس أموالهم عن طريق الضرائب المباشرة.

مع الإسراع في تطبيق الضريبة الانتقائية على بعض السلع كالتبغ.

الكلمات المفتاحية: الضرائب- التحديات الاقتصادية- الموازنة العامة

Abstract

Economic challenges are a set of difficulties that hinder the movement of economic activity and the sustainability of development. It causes some financial and economic crises prompting the state to impose new taxes. The financial crisis of COVID-19 as a result of unforeseen public expenditures to confront the pandemic does not necessitate the introduction of new taxes. The study concluded that Kuwait's public budget is not the government's preferred area for introducing a new tax. The State of Kuwait has a unique tax system, direct taxes are not levied on individuals' monthly salaries. Direct taxes on the money are not levied on individuals' deposits with banks. Indirect taxes on consumption do not affect individuals except in relation to the entry of goods into Kuwait (customs tax). The study recommended not introducing taxes in Kuwait on the income and capital of individuals through direct taxes, while accelerating the application of excise tax on some goods such as tobacco.

Keywords: Taxes - Economic Challenges - General Budget

المقدمة

تحظى الموازنة (الميزانية) العامة بأهمية بالغة في حياة الشعوب والدول، مما يقتضي حسن إدارتها، والمحافظة عليها وحمايتها، حتى يتسنى للدولة، وأشخاصها الاعتبارية العامة، أداء التزاماتها نحو مواطنيها، والصرف على أوجه الإنفاق المتعددة، وإبرام عقود لها أهميتها لمساسها بمصالح المواطنين.

ولما كانت الموازنة (الميزانية) العامة هي بيان مالي تقديري أي ما يجوز للحكومة إنفاقه وما تستطيع أن تجببه خلال فترة معينة من الزمن، وبعبارة أخرى توقع للنفقات العامة والإيرادات العامة عن مدة مستقبلية، غالباً ما تكون سنة، فإن انتشار فيروس كوفيد -١٩ واعترف منظمة الصحة العالمية بأنه وباء او جائحة عالمية رتب قرينة مادية بحتة فرضت على الدولة تكثيف الجهود للإنفاق العام في المجال الصحي لتفادي انتشار الوباء والمحافظة على صحة المواطنين والنظام العام الصحي في الدولة.

يعني شمول الموازنة حسم إجمالي الإيرادات والنفقات، وقد اعترف المجلس الدستوري الفرنسي بهذا المبدأ وقرر بأنه يضمن وظيفة فنية تتمثل في وضوح

الحسابات الحكومية، ووظيفة سياسية تتمثل في إتاحة الرقابة البرلمانية الفعلية على الموازنة^(١).

كما يقضي مبدأ الشمول بأن يثبت في الموازنة (الميزانية) جميع النفقات والإيرادات غير الصافية، بدون إغفال أي جزء منها أو إجراء المقاصة بين عنصري النفقات والإيرادات، وبذلك يرمي إلى تأمين دور البرلمان في الرقابة على مالية الدول، وفي حقه بالإجازة والاعتماد^(٢)، لان مبدأ شمول الموازنة (الميزانية) يحظر إخفاء أي من عناصرها: الإيرادات العامة والنفقات العامة.

التحديات الاقتصادية التي تستدعي فرض ضرائب ورسوم جديدة: تتعدد التحديات الاقتصادية وتختلف من دولة إلى أخرى ومن إقليم إلى إقليم آخر، وهي في المجمل مجموعة من الصعوبات، أو المشكلات، أو المعوقات، أو الأزمات المالية والاقتصادية التي تواجه تحقيق خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

١) CC, Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982

- Avril, Pierre, et Gicquel, Jean, Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, 2014, p. 139.

٢) د. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، منشورات لجنة التأليف والتعريب والنشر، جامعة الكويت، ٢٠٠٧، ص ١٦٣ .

١٢- فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت

مثال: كما لو وضعت دولة الكويت في خطة قصيرة الأجل خلال خمس سنوات ٢٠١٧/٢٠٢٢ إنشاء جامعتين حكوميتين جديدتين إلا ان ظروف الأزمة المالية نتيجة كوفيد- ١٩ حالت دون تنفيذ الخطة لانشغال الدولة بالإنفاق على مكافحة الوباء فإن القضاء على هذا الوباء او الحد من انتشاره يعد إحدى صور التحديات الاقتصادية.

مثال آخر: وضعت الحكومة الماليزية خطة لتنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة منذ عام ٢٠١١ لقياس نتائجها بعد عشرة سنوات إلا أن الأزمة المالية نتيجة كوفيد- ١٩ أصبحت تحدي اقتصادي وعقبة في طريق تنمية تلك الشركات.

) Khalique, Muhammad and Isa, Abu Hassan Bin Md. and Nassir Shaari, Jamal Abdul and Ageel, Adel, Challenges Faced by the Small and Medium Enterprises (SMEs) in Malaysia: An Intellectual Capital Perspective (March 14, 2011). International Journal of Current Research, Vol. 3, No. 6, p. 398, June 2011, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1891867>

وتكون التحديات الاقتصادية محلية، كما في المثالين السابقين، كما قد تكون دولية كما في "الأزمة المالية العالمية في عامي ٢٠٠٨-٢٠٠٩ وما ترتب عليها من انهيار اقتصادي وارتفاع معدلات البطالة في بعض الدول"^(١).
ولكن هل يتصور فرض ضرائب او رسوم جديدة أو زيادة سعر ضريبة قائمة فعلاً لمواجهة أية تحديات اقتصادية؟

الواقع أن هذا التصور يخضع لتقدير الحكومة للإيرادات العامة في مشروع قانون الميزانية العامة من جهة وللإطار الدستوري والقانوني لفرض الضريبة او الزيادة في سعر ضريبة قائمة، وهو ما نتصدى لتفصيله خلال هذه الدراسة

إشكالية البحث:

على الرغم من إقرار البرلمان لموازنة الدولة لتحقيق أهداف مبدأ الشمول وإتاحة الظروف المهيأة لفاعليته يقتضي الأمر من الحكومة مراعاة قاعدتين فرعيتين في إعداد وتحضير موازنة الدولة: قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، وقاعدة تخصيص النفقات، فقد تفاجأت اغلب الحكومات في النظم المقارنة بمدى ضخامة الإنفاق على

^(١) Verick, Sher and Islam, Iyanatul, The Great Recession of 2008-2009: Causes, Consequences and Policy Responses. IZA Discussion Paper No. 4934, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1631069>

١٢- فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت

المجال الصحي لتفادي تداعيات الوباء مما اضطر بعضها إلى اللجوء لفكرة استحداث ضرائب وفرض رسوم جديدة لزيادة الإيرادات العامة وتفادي آثار الفيروس الأمر الذي يثير تساؤلين محوريين:

الأول: مدى دستورية استحداث ضرائب ورسوم جديدة للحد من تداعيات

كوفيد- ١٩؟

الثاني: مدى قانونية توزيع حصيلة تلك الضرائب والرسوم المستحدثة على الإنفاق العام الصحي لتفادي تداعيات انتشار الوباء في ضوء المبادئ الدستورية للموازنة العامة وأهمها: - قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، وقاعدة تخصيص النفقات. إن الإنفاق العام على النظام الصحي في مختلف الدولة لتفادي تداعيات كوفيد - ١٩ يقتضى تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطية ذلك الإنفاق، حتى في ضوء تعدد أنواع الإيرادات العامة، وتنوع أساليبها، واختلاف طبيعتها تبعاً لأنواع الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة والهدف منها، فهل يجب فرض ضرائب ورسوم جديد لتغطية ذلك الإنفاق؟ هذا ما تحاول الدراسة الإجابة عليه.

الهدف من البحث:

يتوقع الباحث أن تتوصل الدراسة إلى نتائج تتعلق بعدم دستورية استحداث ضريبة جديدة من جانب الحكومات للحد من انتشار الفيروس تأسيسا على أن فرض الضرائب ليس عمل حكومي وإنما يجب موافقة ممثلي الشعب عليها أي فرضها بقانون.

وتحاول الدراسة الوقوف على آلية استحداث الضرائب والرسوم فهل تدرج ضمن مشرع قانون موازنة الدولة ليوافق عليها البرلمان؟ وهل كل النظم المقارنة تقبل هذا التوجه فقد يكون مقبولا في البرلمان الفرنسي تطبيقا لأحكام المادة ٣٤ من دستور ١٩٥٨ بتعديلات ٢٠٠٨ أن تكون " الأحكام الضريبية هي من الاختصاص المشترك للقوانين المالية وغير المالية، فيجوز لقانون الموازنة (الميزانية) السنوي أن يتضمن أحكام تتعلق بإنشاء ضرائب جديدة كما يجوز له أيضا تعديل الضرائب القائمة، لكنها غير مقبولة في النظام الدستوري والقانون المالي الكويتي التي تؤكد على عدم اشتغال قانون الميزانية العامة الكويتية على أحكام مالية تتعلق بضرائب جديدة.

١٢ - فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت

خطة البحث:

لما كانت الضرائب والرسوم هي إحدى مصادر زيادة الإيرادات العامة، وقد اقتضت مواجهة تداعيات انتشار وباء كوفيد - ١٩ زيادة غير متوقعة في النفقات العامة، فإن فرض الضرائب والرسوم لمواجهة إحدى صور التحديات الاقتصادية التي واجهت الدول منذ بداية عام ٢٠٢٠، ينبغي أن يكون في إطاره الدستوري والقانوني على نحو ما نشرحه في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: واقع الضرائب والرسوم في دولة الكويت

المبحث الثاني: القيود الدستورية والقانونية لفرض ضرائب ورسوم جديدة لمواجهة

الأزمة المالية نتيجة كوفيد - ١٩

المبحث الأول

واقع الضرائب والرسوم في دولة الكويت

نناقش في هذا المبحث نقطتين تتعلق الأولى بواقع الضرائب والرسوم في دولة الكويت وفي النقطة الثانية نناقش عما إذا كانت الحكومة الكويتية قد أخفقت عند تقدير الإيرادات العامة لمواجهة تداعيات الأزمة المالية نتيجة كوفيد- ١٩ كأحد صور التحديات الاقتصادية غير المتوقعة:

المطلب الأول: واقع الضرائب والرسوم في دولة الكويت

المطلب الثاني: تقدير الإيرادات العامة لمواجهة التحديات الاقتصادية

المطلب الأول

واقع الضرائب والرسوم في دولة الكويت

الأصل في الضريبة العامة أنها فريضة مالية تقتضيها الدولة جبراً بما لها من ولاية على إقليمها لتنمية مواردها، باعتبار أن حصيلتها تعد إيراداً عاماً يؤول إلى الخزانة العامة ليندمج مع غيره من الإيرادات العامة.

١٢ - فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت

وعلى الرغم من أن الضرائب والرسوم هي إيرادات سيادية تقليدية تتمثل في استقطاعات مالية جبرية إلا أن ثمة اختلاف بين الرسم والضريبة.

أولاً: - الرسوم

الرسم مبلغ من النقود تستقل الدولة بتحديد القيمة الواجب دفعها على بعض أوجه النشاط العام، جبراً من بعض الأشخاص في المجتمع مقابل حصولهم على نفع خاص.

على سبيل المثال رسوم تسجيل شهادات المواليد والوفيات ورسوم وقوف المركبات للانتظار المؤقت في المواقف العامة.

وتعتبر الرسوم من الإيرادات العامة التي تدخل خزانة الدولة بصفة تكاد تكون دورية ومنظمة، والتي تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالي وتحقيق المنافع العامة والواقع يشير إلى أنه ليس من السهل تحديد قاعدة عامة تلتزمها الدولة وهي بصدد تقدير الرسم، بل هناك أكثر من قاعدة تدخل في الاعتبار عند إجراء هذا التقدير.

مثال تقدير الرسوم استنادا إلى زمن استغلال النشاط كما في رسوم مواقف انتظار السيارات ورسوم تجديد اشتراكات الهاتف السنوية، وقد تقدر الرسوم استنادا إلى أهمية المنفعة كما في شهادات المواليد.

ثانيا: - الضرائب

الضريبة بمفهومها المالي هي مبلغ من النقود تفرضه الدولة جبرا^(١) على أفراد المجتمع بصفة نهائية وبدون مقابل، بغرض تحقيق النفع العام، بحيث تلزم الدولة الأشخاص بدفع الضريبة في صورة مبلغ مالي، سواء تحصلت الدولة على هذا المبلغ عينا أو نقدا حسب مقتضيات الأحوال، وإن كانت الصفة النقدية هي الغالبة والأكثر شيوعا.

ويجب ملاحظة أن:

أ- الاختلاف الجوهرى بين الرسم والضريبة في أن الأول يكون مقابل حصولهم على نفع خاص أما الضريبة فتكون بدون مقابل، بغرض تحقيق النفع العام.
ب- أن الضريبة مبلغ من النقود، ذات طابع جبري، تدفع بدون مقابل، بغرض تحقيق منفعة عامة.

(١) د. محمد سعيد فرهود علم المالية العامة، الرياض، معهد الإدارة العامة، دون تاريخ نشر، ص ١٥١.

رابعاً - الضرائب المباشرة وغير المباشرة في الكويت

يقسم فقه الاقتصاد والمالية العامة الضرائب حسب من عدة زوايا لعل أهمها ما يتعلق بالدخل ورأس المال، فتقسم الضرائب من هذه الزاوية إلى ضراب مباشرة وأخرى غير مباشرة:

١- الضرائب المباشرة:

هي الضرائب التي تفرض مباشرة على وجود الثروة أي: الدخل أو رأس المال وهي تحت يد الممول، فتفرض ضريبة الدخل بمناسبة تحقق هذا الدخل.

أ - الضرائب المباشرة على الدخل: ومن أمثلتها:

- الضريبة على مصنع الذي ينتج سلعة معينة تدر دخل (وعاء الضريبة) على صاحب المصنع (الممول للضريبة).
- الضريبة على دخول العمل كالمرتبات والأجور وما في حكمها مثل الضريبة على إيرادات المهن الحرة أو غير التجارية كمكاتب المحامين والعيادات الطبية والصيديليات والمكاتب الهندسية.
- الضريبة على إيرادات العقارات.
- الضريبة على أرباح الودائع والأسهم والسندات.

- في الكويت: ضريبة دعم العمالة الوطنية (المقررة بالقانون رقم 19 لسنة

2000) على الدخل الصافي الذي تلتزم به الشركات المدرجة في هيئة أسواق المال.

ب- الضرائب المباشرة على رأس المال

تفرض الضرائب المباشرة على رأس المال بمناسبة وجود رأس المال، ومن

أمثلتها في الكويت:

- الضريبة على رأس المال بمقتضى القانون رقم 50 لسنة 1994 بشأن

استغلال القسائم والبيوت المخصصة لأغراض السكن الخاص (١).

(١) القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٩٤ بشأن استغلال القسائم والبيوت المخصصة لأغراض السكن الخاص وكان العنوان السابق للقانون هو (تنظيم استغلال الأراضي الفضاء) وتنص المادة الأولى منه والمعدلة بموجب القانون رقم ٨ لسنة ٢٠٠٨ على أنه: ("إذا زادت مساحة قسائم السكن الخاص غير المبينة المملوكة لأحد الأشخاص الطبيعيين في أي موقع وفي أي مشروع يتضمن قسائم مخصصة لأغراض السكن الخاص سواء كانت هذه القسائم في موقع واحد أو في مواقع متعددة وفي مشروع واحد أو في مشاريع متعددة، على خمسة آلاف متر مربع في مجموعها، فرض على كل متر مربع يجاوز هذه المساحة رسم سنوي مقداره عشرة دنانير كويتية". ولا تعتبر القسيمة مبينة وفقا لأحكام هذه المادة إلا إذا بلغت مساحة البناء مائتي متر مربع (٢٠٠ م٢) أو عشرين في المائة (٢٠%) من مساحة القسيمة أيهما أكبر. ولا تسري أحكام الفقرتين السابقتين على المساكن الخاصة التي تقام على أراض تزيد مساحتها على ما هو منصوص عليه فيها مهما بلغت ما دام لم يصدر من بلدية الكويت قرار بتنظيمها وفرزها إلى قسائم متعددة أو ما دام قد صدر قرار من البلدية بدمجها).

١٢ - فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت

- ضريبة الدخل المفروضة على صافي الأرباح السنوية على الشركات غير الكويتية العاملة في مجال النفط لمرسوم ضريبة الدخل الكويتية رقم (٣) لعام ١٩٥٥ والتعديلات والتفسيرات الملحقة به.^(١)

٢-الضرائب غير المباشرة:

الضرائب غير المباشرة هي تلك التي تفرض على التصرفات القانونية (التداول المادي والقانوني)، والضرائب على الاستهلاك (شراء السلع والخدمات)

١ - الضرائب غير المباشرة على التصرفات القانونية

تفرض الضرائب على التصرفات القانونية مثل :
- تداول الأوراق المالية وانتقالها في التعامل (تداول مادي).

(١) وتفرض ضريبة الدخل الكويتية على كل شركة تقوم باستخراج مواد معدنية أو أية مواد طبيعية من الكويت وذلك بموجب ترخيص أو عقد أو امتياز ممنوح لها من دولة الكويت، وكذلك تكرير المواد المعدنية، أو الطبيعية المستخرجة، أو تصنيعها أو معالجتها بأية صورة أخرى أو نقلها أو تخزينها أو بيعها، وتحسب هذه الضريبة على دخل كل شركة عن سنة ضريبية، فالدخل الذي لا يزيد عن ٥٠٠,٠٠٠ دينار كويتي تقرر له ضريبة نسبتها ٢٠%، والدخل الذي يزيد عن ٥٠٠,٠٠٠ دينار كويتي تقرر له ضريبة نسبتها ٥٧%.

-في الكويت: انتقال الملكية وخاصة ملكية العقارات من شخص إلى آخر (مثل

الضريبة المقررة بموجب المادة ٥٧ من القانون الكويتي رقم ٥ لسنة ١٩٥٩ بشأن

التسجيل العقاري).

-الضرائب التي تفرض على تحرير المستندات والمحركات كالعقود والكمبيالات.

ب - الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك

من أمثلة الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك:

-في الكويت: الضريبة الجمركية على استهلاك السلع من خارج الدولة.

(تطبيقا للمرسوم بقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٣ بشأن الاتفاقية الاقتصادية الموحدة بين

دول مجلس التعاون)

-في دول مجلس التعاون عدا الكويت وقطر: ضريبة القيمة المضافة التي

تفرض على مجمل الإنفاق (تطبيقا للاتفاقية الخليجية الموحدة بشأن ضريبة القيمة

المضافة).

١٢- فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت

- دول مجلس التعاون (عدا الكويت وقطر): الضريبة الانتقائية على بعض السلع الضارة تطبيقاً للاتفاقية الخليجية الموحدة بشأن الضريبة على استهلاك التبغ والمياه الغازية).

خلاصة ما سبق:

أن الضرائب المباشرة على الدخل في الكويت لا تفرض على دخل الأفراد أو على مرتباتهم الشهرية أو إيرادات أصحاب المهن الحرة أو دخل المكاتب التجارية، كما لا يتم فرض الضرائب المباشرة على راس المال في الكويت على ودائع الأفراد أو مدخراتهم لدى البنوك.

كما ان الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك لا تمس الأفراد إلا فيما يتعلق بدخول السلع إلى الكويت تطبيقاً لنظام الجمارك الخليجي الموحد (الاتفاقية)، بل ان الكويت قد أرجأت ما يتعلق بتطبيق ضريبة القيمة المضافة والضريبة الانتقائية على بعض السلع الضارة بالنسبة للأفراد. بينما الضرائب غير المباشرة على التصرفات القانونية تتمثل في ضريبة واحدة المتعلقة بالتسجيل العقاري.

وهنا يثار التساؤل عما إذا كان من المتصور فرض الضرائب في الكويت على دخل الأفراد ورؤوس أموالهم عن طريق الضرائب المباشرة والإسراع في تطبيق

ضريبة القيمة المضافة الضريبة الانتقائية على بعض السلع الضارة من أجل

مواجهة التحديات الاقتصادية المتعلقة بأزمة كوفيد - ١٩ الاقتصادية؟

إن هذا التصور للتغيير في النظام الضريبي الكويتي لمواجهة ازمه اقتصادية

يخضع لأرقام الإيرادات العامة التي تقدرها الحكومة على اعتبار أن الضرائب هي

جزء من الإيرادات العامة غير النفطية التي لا يستهان به، وهذا ما يتبين من خلال

المطلب التالي:

المطلب الثاني

تقدير الإيرادات العامة لمواجهة التحديات الاقتصادية

لما كانت السلطة التنفيذية بما لديها من خبرات في مجالات متعددة، وقدرات مالية وفنية ضخمة، بما يؤهلها من حسن إدارة المال العام، والمحافظة عليه، وتطبيق القوانين التي تكفل حمايته، فقد أوكلت لها الدساتير في اغلب النظم المقارنة مهمة إعداد وتقدير الإيرادات العامة في الموازنة (الميزانية) العامة للدولة.

على سبيل المثال نص الدستور الكويتي في المادة (139) منه على أن:

"السنة المالية تعين بقانون"^١.

والنص في المادة (140) منه على أن "تعد الدولة مشروع الميزانية السنوية

الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها وتقدمه إلى مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية

بشهرين على الأقل لفحصها"

١ (حدد المرسوم الكويتي بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٨٧ والخاص بتنظيم الميزانية العامة وميزانيات الجهات الملحقة والمستقلة والحسابات الختامية، حدد السنة المالية من (أول إبريل - نهاية مارس من السنة التالية).

ومن ثم يقع على عاتق الحكومة التخطيط والإعداد والتنبؤ بكافة الإيرادات والنفقات العامة للدولة خلال سنة مالية قادمة من خلال مشروع بقانون تقدمه للسلطة التشريعية وهو ما يطلق عليه (قانون الموازنة(الميزانية) العامة).

ولكي يضمن قانون الموازنة(الميزانية) العامة سير المرافق العامة على الدوام وبانتظام، والنهوض بكافة مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي، فيجب ان تكون تقديرات أرقام الإيرادات العامة التي ستحصل عليها الحكومة من مصادرها المختلفة أقرب إلى حد بعيد من الواقع حتى لا تصطدم أثناء تنفيذ مشروع الموازنة(الميزانية) أن ثمة قصور في هذه التقديرات ترتب عليها عجز كبير عند تنفيذ النفقات العامة.

فهل راعت الحكومة الكويتية عند تقدير الإيرادات العامة أن ثمة ازمه اقتصادية متوقعة تتطلب زيادة مصادر الإيرادات غير النفطية والحد من النفقات العامة؟

هذا ما نحاول الإجابة عليه في نقطتين:

أولاً: طرق تقدير الحكومة للإيرادات العامة:

هناك ثلاثة أسس يمكن للسلطة التنفيذية تقدير إيراداتها في مشروع

الموازنة(الميزانية) قبل تقديمه للبرلمان^(١):

(١) راجع:

١٢- فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت

١- طريقة التقدير المباشر:

أن يستعين المسؤولون، عن إعداد الموازنة (الميزانية)، بجميع البيانات والمعلومات، التي يستطيعون الحصول عليها، لتحديد الإيرادات المتوقعة، خلال السنة المقبلة.

فإلى جانب الإيرادات التي تم تحصيلها في السنوات الأخيرة، يؤخذ في الحساب لتغيرات المتوقعة في الضرائب، والرسوم المختلفة، وكذلك ما ينتظر أن يكون عليه النشاط الاقتصادي، والدخل القومي... إلخ.

٢- طريقة حسابات السنة قبل الأخيرة:

أن تُقدّر الإيرادات العامة للسنة المقبلة، على أساس الإيرادات التي تحققت فعلاً في السنة قبل الأخيرة، باعتبار أنها آخر سنة عرفت نتائجها، مع عدم إدخال أي تعديلات على أرقام هذه الإيرادات، إلا إذا كان هناك سبب مؤكد يدعو إلى ذلك، مثل: فرض ضريبة جديدة، أو زيادة سعر ضريبة قائمة فعلاً.

- الكويت، الدليل التنفيذي الموحد لمفاهيم مواد المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨. مطبوعات وزارة المالية. الكويت. طبعة ٢٠١٠.

٣ - طريقة الزيادات السنوية

أن تُقدر الإيرادات العامة للسنة المقبلة، على أساس متوسط الإيرادات، التي حلت خلال فترة سابقة (ثلاث سنوات، عادة)، وتُزاد بنسبة مئوية معينة، تمثل معدل الزيادة في الدخل القومي^(١).

ثانياً: مدى ضرورة إنشاء ضريبة جديدة لمواجهة الأزمة المالية لكوفيد-

: ١٩

بدأت الأزمة المالية لكوفيد- ١٩ نتيجة لزيادة النفقات العامة لمواجهة انتشار الوباء بدء من شهر مارس ٢٠٢٠ عندما أعلنت منظمة الصحة العالمية أن هذا

(١) الدخل القومي هو مجموع العائدات التي يحصل عليها أصحاب عناصر الإنتاج من المواطنين مقابل استخدام هذه العناصر في إنتاج السلع والخدمات سواء داخل البلد أو خارجه خلال فترة زمنية في الغالب سنة. راجع:

- CARLOS M. GUTIERREZ, An Introduction to the National Income and Product Accounts Methodology Papers: U.S. National Income and Product Accounts) <http://www.bea.gov/scb/pdf/national>

١٢ - فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت

الفيروس أصبح (وباء وجائحة عالمية) (١) وفي ضوء طرق تقدير الإيرادات نكون أمام الفرض التالي:

الفرض الأول: اتباع الحكومة الكويتية لطريقة التقدير المباشر، وفي هذا الفرض تكون تقديرات الإيرادات العامة من جانب الحكومة قد بدأت في أول شهر فبراير من كل عام قبل تقديمها لمجلس الأمة في أول شهر إبريل، ومن ثم فإنه ومنذ السنة المالية ٢٠٢٠/٢٠٢١ وهي السنة الأولى لانتشار الوباء وما ترتب عليه من ازمه مالية كانت في متناول تقديرات الحكومة للإيرادات والنفقات العامة.

الفرض الثاني: اتباع الحكومة لطريقة حسابات السنة قبل الأخيرة، وفي هذه الحالة لابد وأن تعطي الحكومة أحد مبررين لتجاوز تقديراتها، أولهما: أن يكون هناك خطأ في التوقع، والثاني: أن يكون هناك حدث عارض أو قوة القاهرة^٢، مثل

١) Fernandes, Nuno, Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy (March 22, 2020). IESE Business School Working Paper No. WP-1240-E, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3557504> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3557504>

(١) د. سامي السيد، الموازنة العامة المصرية بين الحسم والتأخير في الإقرار، مجلة الأهرام الاقتصادي، عدد ١٢ يوليو ٢٠١٥، ص ١٤.

أزمة كوفيد- ١٩ وفي كلا السببين لن تضطر الحكومة إلى فرض ضريبة جديدة أو زيادة في أسعار ضريبة قائمة.

الفرض الثالث: اتباع طريقة الزيادة السنوية وفي هذا الفرض فإن النسبة السنوية يمكن تطبيقها في العام المالي ٢٠٢٠/٢٠٢١ ومن ثم زيادتها نتيجة الصرف على تطعيم أكبر نسبة من المواطنين والمقيمين باللقاحات اللازمة للوقاية من الوباء ويمكن زيادة هذه النسبة عند تقدير إيرادات العام المالي ٢٠٢١/٢٠٢٢

صفوة القول أن الأزمة المالية لكوفيد - ١٩ نتيجة للنفقات العامة غير المتوقعة لمواجهة الوباء لا تستدعي، بأي حال، حتى وإن كانت تمثل أحد صور التحديات الاقتصادية، أن تستحدث الحكومة وفق الوسائل الدستورية والقانونية ضريبة جديدة أو تنفذ ضريبة القيمة المضافة وفق الاتفاقية الخليجية الموحدة لان عائد الضريبة، وحده، لا يغطي النفقات الفعلية التي تم صرفها لمواجهة الوباء .

ومع التسليم بضرورة استحداث ضريبة لمواجهة هذا التحدي الاقتصادي فإن فرض الضريبة أو التعديل في ضريبة قائمة لا يكون عمل حكومي بحث كما هو الحال بالنسبة لإعداد الميزانية السنوية وإنما يخضع لقيود قانونية ودستورية وفق ما يتم تفصيله بالمبحث التالي:

المبحث الثاني

القيود الدستورية والقانونية لفرض ضرائب جديدة لمواجهة الأزمة المالية

نتيجة كوفيد - ١٩

انتهينا من خلال المبحث السابق على ان استحداث ضريبة جديدة او زيادة سعر ضريبة قائمة ليست مسألة جوهرية للإنفاق العام على تداعيات ازمه كوفيد- ١٩ المالية التي لا تشكل هاجس طالما قدرت نفقاتها الحكومة خلال مشروع الميزانية العامة.

ومع ذلك إذا رأت الحكومة ضرورة لاستحداث ضرائب جديدة ليس فقط لمواجهة تحديات اقتصادية غير متوقعة وإنما من اجل إدخال إصلاح في النظام الضريبي القائم، فإن ثمة قيود تحد من إطلاق يد الحكومة نحو هذا الاتجاه، يتمثل القيد الأول في عدم إدراج نص ضريبي في مشروع الميزانية السنوي، والقيد الثاني أن تراعي الحكومة عدالة الضريبة وعدم الإضرار بأصحاب الدخول الصغيرة، على ان يخضع ذلك كله للاختصاص التشريعي والرقابي للبرلمان، وهو ما نوجزه في مطلبين:

المطلب الأول: مشروع الميزانية السنوي ومجال الاقتراحات الضريبية

المطلب الثاني: عدالة الضريبة والاختصاص التشريعي والرقابي للبرلمان بشأن

الضريبة

المطلب الأول

مشروع الميزانية السنوي ومجال المقترحات الضريبية

تتقدم الحكومة الكويتية في كل عام وفي نطاق زمني دستوري باقتراح بقانون بالميزانية السنوية لتعرضه على مجلس الأمة، في صورة مشروع بقانون يحتوي على جداول إجمالية وتفصيلية ملحقه به بأرقام الإيرادات المتوقع الحصول عليها والمصروفات العامة المتوقع إنفاقها خلال السنة المالية.

وهذا القانون السنوي الذي تقترحه الحكومة هو قانون من حيث الشكل، لكنه لا يتضمن أية أحكام موضوعية كالقوانين الأخرى، وكل ما في الأمر ان هذا القانون يقدم لمجلس الأمة لإقراره والترخيص للحكومة بتنفيذه، ولا يمكن للمجلس أن يعبر عن إرادته إلا في شكل قانون.

ولما كان مشروع القانون الذي تعده الحكومة هو قانون شكلي لا يتضمن أية قواعد موضوعية، فمن البديهي ألا تدرج الحكومة في قانون الميزانية السنوي نصاً من شأنه أن ينشأ ضريبة أو إيراد آخر، لأن هذا القانون ينظم العلاقة بين السلطة

١٢ - فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت

التنفيذية والسلطة التشريعية من ناحية الاعتمادات المالية، ولذلك يعتبر إجازة من البرلمان للحكومة بالصرف، دونما أية قواعد عامة مجردة، ودونما مخاطبة للأفراد، وإنما يخاطب السلطة التنفيذية^(١).

وتجدر الإشارة ان بعض النظم المالية المقارنة تسمح بأن يتضمن مشروع الميزانية السنوي اقتراح حكومي بفرض ضريبة جديدة، كما في فرنسا حيث استنتج المجلس الدستوري الفرنسي بأن "... المادة (٣٤) من الدستور منحت القانون العادي سلطة تحديد القواعد المتعلقة بالوعاء الضريبي، ومعدل وأوجه التحصيل الضريبي المختلفة، وأن المادة(٢) من القانون الأساسي للموازنة الصادر عام ٢٠٠١ سمح بأن يتضمن قانون الميزانية أحكاما موضوعية، فلا يوجد ما يمنع من أن يتضمن مشروع القانون السنوي نص ينشأ ضريبة او يغير في معدل وعاء ضريبي..."^(٢).

إن مشروع قانون الميزانية الكويتية السنوي هو ليس المجال المفضل للحكومة كي تنشأ ضريبة جديدة لتغطية تضاف حصيلتها للإيرادات العامة تستطيع

(١) د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٢٠٨ وما بعدها.

1. ٢) C.C, DECISION n° 95-365 DC du 27 juillet 1995, Journal officiel du 29 juillet 1995, p. 11338 .

من خلال مواجهة أية تحديات اقتصادية غير متوقعة في تقديرات الحكومة المالية
كما في حالة الأزمة المالية الناجمة عن كوفيد - ١٩ .

المطلب الثاني

عدالة الضريبة والاختصاص التشريعي والرقابي للبرلمان بشأن الضريبة

قد ترى الحكومة ضرورة استحداث ضريبة جديدة ليس فقط لتفادي التحديات الاقتصادية أو للحد من الآثار المالية السلبية لازمة مالية عارضة كما في كوفيد-١٩، وإنما من أجل إصلاح في النظام الضريبي، وفي هذه الحالة تقترح الحكومة بقانون ينشأ ضريبة جديدة او يعدل في سعر ضريبة قائمة، وتسلق الطريق الدستوري بعرضه على مجلس الأمة ليتمر بخطوات إصدار القوانين.

وعلى الحكومة عند إعداد القانون الضريبي مراعاة قيمة العدالة في الإيرادات العامة ومنها عدالة الضريبة، وعلى مجلس الأمة عند دراسة القانون تطبيق اختصاصه التشريعي والرقابي بشأن الضريبة الجديدة، وهو ما ناقشه في نقطتين:

أولاً: - عدالة الضريبة

يجب أن تكون الإيرادات العامة أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية، فالضرائب على سبيل المثال يجب أن تكون متعددة، فعلى سبيل المثال إذا رغبت الحكومة في

١٢ - فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت

فرض ضريبة مباشرة على مصادر الدخل فيجب ان لا تشمل هذه الضريبة فئة دون أخرى، كان تفرض الضريبة على دخل الطبيب دون المعلمين مثلا لان هذا التمييز فيه إهدار للعدالة.

ومن اجل ترسيخ قيمة العدالة في الضريبة تتعدد الضرائب النوعية التي تصيب إيرادات الدخل، فقد تفرض على دخول العمل ضريبة على المرتبات والأجور وما في حكمها إلى جانب ضريبة تسري على إيرادات المهن الحرة أو غير التجارية كمكاتب المحامين والعيادات الطبية والصيديات والمكاتب الهندسية... الخ.

كما تتحقق قيمة العدالة من خلال فرض الضرائب على الاستثمارات الأجنبية داخل الدولة، وفي المقابل إعفاء المواطنين أصحاب الدخول الصغيرة من الضريبة.

ثانيا: الاختصاص الرقابي والتشريعي للبرلمان بالنسبة للضريبة

استكمالا لاعتراف الدساتير بالاختصاص الرقابي للبرلمان في الموضوعات المالية والاقتصادية يتحدد نطاق وحدود رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة، من أجل أن يمارس البرلمان سلطته في إقرار مشروعات القوانين المالية المقدمة إليه من الحكومة كما هو الحال بالنسبة لمشروع قانون الموازنة السنوي، والحسابات

الختامية، التي تخضع لمناقشتها من البرلمان قبل اعتمادها والتصريح للحكومة بتنفيذها،

١ - الاختصاص التشريعي للبرلمان بالنسبة للضريبة

لما كان أداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون وهذا ما تنبأه الدستور الكويتي، فإن القانون هو الذي ينظم إعفاء الدخول الصغيرة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، ومن ثم يمارس مجلس الأمة حقه الأصلي في التشريع، فيدخل التعديلات التي يراها ضرورة على الاقتراح الحكومي بقانون الضريبة، ويناقش القانون، ثم يصوت عليه، قبل مرحلة التصديق والنشر.

وفي كل الأحوال لا يكون النص الضريبي الجديد مطروح على مجلس الأمة عند تقديم الحكومة مشروع قانون الميزانية، فكما سبق القول، لا يجوز أن يتضمن قانون الميزانية أي نص من شأنه إنشاء ضريبة جديدة، أو زيادة في ضريبة موجودة^(١).

(١) المادة ١٤٣ من الدستور الكويتي

١ - الاختصاص الرقابي للبرلمان بالنسبة للضريبة

يقصد بالرقابة في النظام السياسي عموماً مجموعة السلطات التي تستعملها الدولة بالمعنى الواسع بقصد ضمان احترام القانون من جانب المنظمات الخاضعة للرقابة أو بقصد حماية الصالح العام في هذا المجال^(١).

وبعد نشر القانون المنشئ للضريبة يراقب البرلمان تنفيذ القانون كشأنه رقابته على سائر بنود الإيرادات العامة التي سمح للحكومة بتحصيلها من مصادرها المختلفة، وللبرلمان في سبيل ذلك تفعيل وسائل الرقابة الدستورية المتاحة له من أسئلة واستجواب في مواجهة وزير المالية.

كما ان البرلمان يمارس اختصاصه الرقابي على تحصيل الضريبة بمراعاة المبادئ الدستورية الحاكمة للميزانية العامة ومنها مبدأ عدم تخصيص الإيرادات والذي

(١) د. مدحت أحمد محمد يوسف غنايم. وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الرقازيق، ١٩٩٧، ص ١٣، د. حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ٢٠٠٦، ص ٦٤.

مجلة روح القوانين - العدد المائة وثلاث - إصدار يوليو ٢٠٢٣ - الجزء الثاني

يقضي بعدم جواز تخصيص أي إيراد من الإيرادات العامة لوجه معين من وجوه
الصرف إلا بقانون.^(١)

مثال ذلك لا يجوز ان تخصص الحكومة حصيلة الضريبة على بعض السلع
الضارة كالتبغ على علاج المصابين بفيروس كوفيد- ١٩ او لمكافآت الأطباء في
أقسام علاج المدخنين مثلا لان في ذلك مخالفة صريحة لمبدأ دستور هو عدم
تخصيص الإيرادات.

^(١) المادة ١٤١ من الدستور الكويتي

الخاتمة

إن فرض الضرائب والرسوم لمواجهة تحديات اقتصادية عملية معقدة تخضع لعدة اعتبارات فنية ودستورية وقانونية، فمن الناحية الفنية يجب ان تقدر الحكومة التحديات الاقتصادية واما إذا كانت مؤقتة ويمكن مواجهتها دون اللجوء على فرض المزيد من الضرائب.

وتتمثل الاعتبارات الدستورية في ان الضريبة ليست مقترح حكومي كما هو الحال بالنسبة لاقتراح مشروع الميزانية او إعداد برنامج عمل الحكومة الذي تعرضه على مجلس الأمة في بداية كل فصل تشريعي، فالضريبة يجب ان تصدر بقانون ومن ثم يخضع للتعديل والمناقشة من جانب مجلس الأمة.

أما الاعتبارات القانونية فتتمثل في مراعاة القانون الذي ينشأ ضريبة جديدة او يعدل في سعر ضريبة قائمة على عدالة الضريبة ومراعاة أصحاب الدخل الصغيرة.

النتائج

١. التحديات الاقتصادية هي مجموعة من الصعوبات، أو المشكلات، أو

المعوقات، أو الأزمات المالية والاقتصادية التي تواجه تحقيق خطة التنمية

الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

٢. الضرائب المباشرة على الدخل في الكويت لا تفرض على دخل الأفراد أو على

مرتباتهم الشهرية أو إيرادات أصحاب المهن الحرة.

٣. لا تفرض الضرائب المباشرة على راس المال في الكويت على ودائع الأفراد أو

مدخراتهم لدى البنوك.

٤. الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك في الكويت لا تمس الأفراد إلا فيما

يتعلق بدخول السلع إلى الكويت (الضريبة الجمركية)،

٥. الأزمة المالية لكوفيد - ١٩ نتيجة للنفقات العامة غير المتوقعة لمواجهة الوباء

وإن كانت تمثل أحد صور التحديات الاقتصادية، لا تستدعي استحداث ضرائب

جديدة.

٦. مشروع قانون الميزانية الكويتية السنوي ليس المجال المفضل للحكومة كي تنشأ

ضريبة جديدة.

التوصيات

١. - عدم استحداث ضرائب في الكويت على دخل الأفراد ورؤوس أموالهم عن

طريق الضرائب المباشرة.

١٢ - فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت

٢. -الإسراع في تطبيق الضريبة الانتقائية على بعض السلع كالتبغ.

٣. مواكبة التنظيم القانوني للموازنة العامة الكويتية للتطورات الحديثة في المجال

الضريبي.

المراجع

١. حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ٢٠٠٦.
٢. سامي السيد، الموازنة العامة المصرية بين الحسم والتأخير في الإقرار، مجلة الأهرام الاقتصادي، عدد ١٢ يوليو ٢٠١٥.
٣. الكويت، الدليل التنفيذي الموحد لمفاهيم مواد المرسوم بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٨. مطبوعات وزارة المالية. الكويت. طبعة ٢٠١٠.
٤. محمد سعيد فرهود علم المالية العامة، الرياض، معهد الإدارة العامة، دون تاريخ نشر.
٥. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، مطبوعات جامعة الكويت، ٢٠٠٧، ص ٢٠٨.

١٢ - فرض الضرائب والرسوم لمواجهة التحديات الاقتصادية في دولة الكويت

٦. مدحت أحمد محمد يوسف غنايم. وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية

الحقوق، جامعة الزقازيق، ١٩٩٧.

٧.

8. Avril, Pierre, et Gicquel, Jean, Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, 2014, p. 139
9. CARLOS M. GUTIERREZ, An Introduction to the National Income and Product Accounts Methodology Papers: U.S. National Income and Product Accounts)
<http://www.bea.gov/scb/pdf/national>
10. Fernandes, Nuno, Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy (March 22, 2020). IESE Business School Working Paper No. WP-1240-E, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3557504> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3557504>
11. Khalique, Muhammad and Isa, Abu Hassan Bin Md. and Nassir Shaari, Jamal Abdul and Ageel, Adel, Challenges Faced by the Small and Medium Enterprises (SMEs) in Malaysia: An Intellectual Capital Perspective (March 14, 2011).

مجلة روح القوانين - العدد المائة وثلاث - إصدار يوليو ٢٠٢٣ - الجزء الثاني

International Journal of Current Research, Vol. 3, No. 6, p.
398, June 2011, Available at
SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1891867>

- 12.** Verick, Sher and Islam, Iyanatul, The Great Recession of 2008-2009: Causes, Consequences and Policy Responses. IZA Discussion Paper No. 4934, Available at
SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1631069>