

التشريع المالي وحماية البيئة (*)

د. قبيس حسن عواد

أستاذ المالية العامة المساعد

كلية الحقوق / جامعة الموصل

المستخلص

تمثل البيئة وتلوثها احد التحديات الكبرى التي تواجهها دول العالم، والعربية منها وخاصة العراق نتيجة لمستويات التلوث المرتفعة المحققة في بيئته، لذا فإن التنظيم القانوني لهذه المشكلة له الأثر في التقليل من أثارها ، ومن بين القوانين التي اعتبرت احد الأدوات المهمة لذلك، هو القانون المالي بكل أدواته من رسوم وضرائب ووسائل عمل، وقد ركز هذا البحث في تحديد أهم الوسائل التي يمكن استخدامها والتي استخدمتها نظم مالية متقدمة وأظهرت نتائج حفزت تلك النظم على الاستمرار بتطبيقها بل والتنوع فيها، من خلال تناول الرسوم العامة وأثارها الجبائية في حماية البيئة والمحافظة عليها، إلى جانب التركيز بشكل مفصل على الضرائب باعتبارها أهم الأدوات المالية المؤثرة والمحددة لطرق ممارسة الأنشطة الاقتصادية من خلال تناول جوانبها القانونية.

Abstract

Environment one of the most important problems faced all the world, especially arab region (Iraq) for the highest level of pollutions, though the legal arrangement for this problem will be influence to achive better results and the finance law will increase it, by its instruments such as public charges and taxes this study deals especially with legal arguments about the role of taxes especially environmental taxes.

(*) أستم البحث في ٢٠١٠/٥/١٦ *** قبل لنشر في ٢٠١٠/٦/٧ .

أقدمة

يتعرض العالم بشكل واضح إلى متغيرات بيئية ومناخية ملموسة منذ فترات زمنية متلاحقة ، نتيجة للممارسات السلبية المجتمعية للموارد الطبيعية من ماء وهواء وأرض وقد أثرت هذه المتغيرات المناخية على الاقتصاد العالمي ومنه الاقتصاد العراقي ، نتيجة لتعرضه للعديد من عوامل التلوث البيئي ومستويات مرتفعة جداً كنتيجة طبيعية لما تعرض له من الحروب ومخلفاتها واستمرار آلية التلوث بشكل خلف العديد من الأمراض والكوارث البيئية (كالجفاف في المياه) وتلوث الهواء مما أدى الى الترددي المتزايد في مستويات المعيشة ، ونتيجة لهذه الأسباب ، كان لا بد من ان يكون للقانون المالي بأدواته العديدة دوره في إيجاد الوسائل والحلول المعالجة لحالات التلوث وبذات الوقت وضع الأسس القانونية لنظام عمل يؤسس لبيئة أنظف تنعكس على الإنسان وتلبية احتياجاته ، خاصة وان قضايا البيئة مرتبطة إلى حد كبير بقضايا الإنسان .

وقد حاولت العديد من النظم المالية معالجة هذه المشاكل ، نتيجة للتأثير المهم للأدوات المالية من فرض للضرائب وجباية للرسوم العامة ، فهي وسائل تحمل جانبي الفرض والاقتطاع وبذات الوقت وسيلة تنظيمية تؤدي الى الوقاية من مشاكل البيئة والعمل على حمايتها وتحسينها .

وسيتناول البحث هذه الأدوات في مبحثين يقسم إلى مطلبين الأول المصلحة المعتمدة لحماية البيئة ، وفي المطلب الثاني التأصيل القانوني المالي ، وتناول المبحث الثاني الجباية الخضراء من خلال البحث في وسيلتين من وسائل الدولة المالية وهي الرسوم العامة في مطلب أول والضرائب في مطلب ثان .

المبحث الأول

المصلحة المعتبرة لحماية البيئة

يُعدّ القانون ضرورة مهمة في أي مجتمع فهو وسيلة المجتمع في الحفاظ على النظام الاجتماعي وطريقة مهمة لتنظيم الخدمة العامة وسبيلٌ قوي لتحقيق العدالة الاجتماعية ، والقانون لم يدع ضرباً من ضروب الحياة إلا ونظمها ولم يدعها عرضة لعدم التنظيم والإهمال .

ومن هذه الجوانب ، البيئة بكل ما فيها من عناصر ومكونات ، تناولها القانون بالتنظيم من خلال استغلالها والطرق المعتمدة في ذلك ، ونتيجة للمشاكل التي تواجهها البيئة الحياتية من نقص في الموارد وتلوّث في عناصرها نتيجة للمتغيرات المناخية والسكانية والاقتصادية والعسكرية التي أثرت بشكل كبير في البيئة الحياتية التي يعيش فيها الإنسان ، ولذا جاءت أهمية تحديد المصلحة التي ينشدها القانون عند تنظيم استعمال واستغلال الموارد البيئية نتيجة لارتباطها المباشر بالوجود الإنساني واستمرارية هذا الوجود .

المطلب الأول

التعريف بالبيئة وتلوّثها

ترجع اغلب التعريفات الفقهية والقانونية إلى الجوانب الطبيعية للبيئة والمكونة لها ، وعند الرجوع إلى التعريفات نجد أنها تنوعت إلى التناول اللغوي والاصطلاحي وكما يلي :

التعريف اللغوي للبيئة ، وأصل الاسم (البيئة) من الفعل بَوَّأ كقولهم (بَوَّأ المكان) اتخذ منزلاً ومكاناً بعد أن يصلحه ويهيئه كقوله تعالى ((أن تبوءا لقومكما بمصر بيوتاً))^(١) ، ومن المجاز فلانٌ طيّب المَبَاةَ أي طيب المنزل وقيل منزلُ القوم في كل موضع ومنه البيئة^(٢) .

()

()

وهذا التعريف اللغوي يوضح ارتباط اللفظة (البيئة) بالمواضع المكانية وهي المقام والمنزل ، حيث يتخذ الإنسان مكاناً لعيشه وإقامته .

التعريف الاصطلاحي:

تعددت المفاهيم الاصطلاحية للبيئة فبعضها ذو خلفية طبيعية تركز على المحيط الذي يتخذ الإنسان مكاناً لمعيشته بكل ما يضمه من بيئة مادية (الهواء – الماء – الأرض) .

بيئة بيولوجية – حياتية (من إنسان، حيوان، نبات) .

بيئة اجتماعية ، كنتيجة لتقدم الحياة وتنوعها ، وتمثل مجموعة القوانين والنظم التي تحكم العلاقات بين الأفراد وعلاقاتهم مع المؤسسات والهيئات السياسية والاجتماعية .

بيئة صناعية ، نتاج ما صنعه الإنسان من مدن وقرى ومصانع ومزارع وشبكات ري وما إلى ذلك ...

إن ما سبق يمثل تنوع الاتجاهات التي يمكن أن يتخذها الباحث أساساً يتناول منه ما يهم وفي ذلك كله يرتبط الأمر كله بجوانب طبيعية حياتية ، والبيئة يقابلها وجه آخر هو الناتج للمشاكل البيئية والمقصود بذلك (تلوث البيئة) .

وعرفت البيئة بلفظتين (Ecology) بأنها نتاج دمج كلمتين يونانيتين (المنزل أو المكان الوجود والعلم) ، وإنها العلاقة بين الأشياء الحية والمحيط أو علم دراسة البيئة ، وعرفها البعض بأنها مجموعة العوامل البيولوجية والكيميائية والطبيعية والجغرافية والمناخية المحيطة بالإنسان والمحيط بالمساحات التي

يقطنها والتي بذات الوقت تمثل أهم العوامل المحددة للسلوك الإنساني والمؤثرة على النظم الحياتية بكافة أشكالها^(١).

وعند الرجوع إلى التعريفات القانونية لهذا المصطلح نجد انها ركزت في الأغلب على استخدام كل ما يؤدي إلى الإحاطة بجوانب البيئة وعناصرها ومشتملاتها .

و عرفت البيئة (Environment) هي الهواء ، الأرض والماء حيث يعيش الإنسان والحيوانات والنبات يعيش^(٢)، مع التفاوت في الاختصار الشديد أو التوسع نحو إعطاء الأمثلة ، فنجد إن قانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ والخاص بحماية وتحسين البيئة في العراق قد عرّف البيئة ، بأنها المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية ، وهو تعريف حاول الجمع والتعميم من خلال الألفاظ المستعملة مع التأكيد على التأثيرات الحياتية ، أما قانون حماية البيئة الأردني والسوري فقد كانا أكثر تفصيلاً من القانون العراقي ، فقد عرّف قانون حماية البيئة الأردني رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٦ ، البيئة بأنها المحيط الذي يشمل الكائنات الحية وغير الحية وما يحتويه من مواد وما يحيط به من هواء وماء وتربة وتفاعلات أيّ منها وما يقيمه الإنسان من منشآت فيه ، إن هذا التعريف جاء واسعاً بشكل تجاوز الوجود البشري والكائنات الحية ليشمل الكائنات غير الحية ، وقد جاء القانون السوري رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٢ والخاص بحماية البيئة بموقف وسط عندما عرّف البيئة بأنها (المحيط الذي تعيش فيه الأحياء من إنسان وحيوان ونبات ، ويشمل

() .

www.bbekhti.online.Fr

(٢) Cambridge Learner's dictionary, Camb. Univ.Press, UK, 2003, p 210, 220 .

الماء والهواء والأرض وما يؤثر على ذلك المحيط^(١) ليركز بالدرجة الأساس على الكائنات الحية من إنسان وحيوان ونبات مع الإشارة إلى كل ما يؤثر على هذا المحيط من عوامل بفعل الطبيعة أو بفعل الإنسان .

إن هذه التعريفات للقانون لم تقتصر على تحديد المصطلح بحالته الكائنة وإنما تناولت وحسب الغرض الذي اقتضاه المشرع من تشريعه للقوانين مصطلحات أخرى تمثل اتجاهات قصد المشرع من خلالها تنظيم النشاط الاقتصادي بالدرجة الأساس الذي يؤثر في البيئة من جهة المؤثرات السلبية (تلوث البيئة) أو من جهة غرض المشرع نحو ما يطلق عليه بمصطلح (حماية البيئة) .

فقد عرف القانون العراقي الخاص بحماية البيئة رقم ٣ لسنة ١٩٩٧ تلوث البيئة بأنها ((وجود أي الملوثات المؤثرة في البيئة بكمية أو تركيز أو صفة غير طبيعية تؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بالإنسان أو الكائنات الحية الأخرى أو البيئة التي توجد فيها))^(٢) .

وعرف القانون الأردني لحماية البيئة التلوث بأنه ((أي تغيير في عناصر البيئة مما قد يؤدي بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى الإضرار بالبيئة أو يؤثر سلباً على عناصرها أو يؤثر على ممارسة الإنسان لحياته الطبيعية أو ما يخل بالتوازن الطبيعي))^(٣) ، وقد أضاف القانون الأردني لفظة التدهور لتدل على معنى التأثير على البيئة نحو تقليل قيمتها أو التشويه لطبيعتها أو استنزاف مواردها أو الإضرار بالكائنات الحية أو الآثار ، وبنفس الاتجاه سار المشرع السوري عندما حاول الإحاطة بكافة العوامل المؤثرة والمؤدية إلى تلويث البيئة نحو تغييرها كمياً أو كيفياً في صفات البيئة الفيزيائية أو الكيميائية أو الحيوية من عناصر البيئة لعنصر أو أكثر من منتج من هذا التغيير أضرار تهدد حياة الإنسان وصحته والأحياء الأخرى أو صحة وسلامة الموارد الطبيعية، وفي إطار التنظيم الدولي نجد إن التلوث قد

() () - /

() () -

()

نظمته مبادئ مونتريال التوجيهية لحماية البيئة البحرية من التلوث من مصادر بالبر عندما اعتبرته (قيام الإنسان بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بإدخال مواد أو طاقة في البيئة البحرية والأخطار على الصحة البشرية وتعويق الأنشطة البحرية..)^(١)

إن هذه التعريفات القانونية لمصطلح البيئة وتلوث البيئة مثلت أسلوب المشرع في تنظيمه لهذا الجانب المهم في الحياة البشرية ، مع ملاحظة إن القانون أضاف لذلك اتجاهاته نحو حماية وتحسين البيئة كجزء من دور القانون في تنظيم مناحي الحياة وتطويرها ، فقد حددت قوانين البيئة ماهية حماية البيئة والغرض الذي تنظم لأجله ، فحماية البيئة تهدف في اغلب التناولات القانونية إلى عدة أغراض منها ما ذكره قانون حماية البيئة السوري نحو النص على :

وضع مجموعة من النظم والإجراءات التي تكفل استمرار توازن البيئة وتكاملها الإنمائي.

تنظيم كل ما يؤدي إلى المحافظة على البيئة السليمة والصحية (والتي لم تلوث بعد)

الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والممتلكات بشكل لا يؤثر على الوجود البيئي وعناصره .

مع ملاحظة أن قانون حماية وتحسين البيئة العراقي – سابق الذكر - رغم إن الغرض منه تنظيم استغلال البيئة إلا انه لم يتصدى لتحديد المعايير المعتمدة لتحقيق مصطلح (الحماية) على العكس من القانون السوري الذي أورد لمصطلح الحماية تحديداً كما سبق ذكره ، وبذات الاتجاه سار القانون الأردني .

المطلب الثاني

التأصيل القانوني المالي لحماية البيئة

أ- الأساس القانوني :

نتيجة لتزايد تدخل النشاط الحكومي ومنه المالي في الأنشطة الاقتصادية داخل الدولة ، نجد إن المشرع في العديد من النظم القانونية حاول الإحاطة بموضوع الأنشطة البيئية رغم حداثة من حيث التنظيم القانوني لها من خلال

()

فرض العديد من الوسائل القانونية لمراقبة وتحسين البيئة من خلال أسلوب ممارسة الأنشطة الاقتصادية على اختلاف أشكالها ، ولكن في المقابل فان هذا التناول لم يكن مباشراً وإنما بمناسبة تنظيم قانوني ، كما هو الحال في قوانين الاستثمار المختلفة والتي تلزم المستثمرين بإتباع الوسائل المناسبة للمحافظة على البيئة^(١).

وعند الرجوع إلى قوانين البيئة وحمايتها وتحسينها نجد إنها كانت قوانين اختلفت بالجوانب البيئية ووسائل التنفيذ وآلية ممارسة النشاط الاقتصادي وخاصة في العراق فان قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٣ لسنة ١٩٩٧ والقانون المعدل له والصادر في عام ٢٠٠١ ، لم يتضمن الإشارة إلى استخدام الأدوات المالية كوسيلة للرقابة وللضغط على الأنشطة الاقتصادية المختلفة وإنما كانت وسائل الضغط التي اعتمدها هي في النص على فرض العقوبات المالية كعقوبة جزائية وذلك بفرض غرامات على المخالفين لقوانين وأنظمة البيئة النافذة في العراق^(٢).

إن هذا التناول العام للتنظيم القانوني لا يمنع من اللجوء إلى الأدوات المالية (كالرسوم والضرائب) تنفيذاً للأغراض المتوخاة من الحفاظ على البيئة وحمايتها من التلوث ، خاصة وان الأدوات المالية تمثل أدوات رادعة إلى جانب العقوبات الجزائية تؤسس إلى إطار عمل مجتمعي منظم يأخذ بالاعتبار كافة الأنشطة الاقتصادية وضرورة مراعاتها لقوانين البيئة ، وهذا ما سعت إلى تطبيقه معظم دول العالم ، مع تفاوتها في التطبيق فالعديد من دول أوربا وخاصة الغربية منها خطت خطوات متقدمة في فرض الضرائب الخضراء – ضرائب البيئة –

() ()

(())

//

) /

((

// ()

()

وفي تنويع أشكال رسوم حماية البيئة (وخاصة ألمانيا وسويسرا)^(١)، وقد أسهم التنظيم الدولي بشكل بارز في وضع الأسس القانونية العامة التي تسمح للدول باتخاذ مفاهيم حماية البيئة والسياسات الديمغرافية مما يحافظ على البيئة والحياة البشرية بصورة أكثر فاعلية وذلك بالنص في إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية في حزيران ١٩٩٢ على ضرورة أن تتخذ الدول سياسات اقتصادية ومن ضمنها التنظيم القانوني بكافة أطره سواء الجزائية ام المالية للحد من أنماط الإنتاج غير المستدامة وإزالتها وتشجيع ما يؤدي إلى الحفاظ على البيئة باتخاذ سياسات حكومية ذات اتجاهين رادع للتلوث البيئي ومشجع لكل ما يحافظ عليها ويحسنها وابرز مظاهر هذه الاتجاهات تكون في القوانين المالية سواء بفرض رسوم البيئة والضرائب البيئية أو تشجيع الأنشطة الصديقة للبيئة من خلال سياسة منح الحوافز الضريبية أو المالية عموماً^(٢)

ونجد إن العديد من الدول العربية فرضت الكثير من الرسوم البيئية خاصة في دول شمال إفريقيا (تونس ، المغرب) وخاصة ما يتعلق منها باستخدام الموارد المائية (المصائد ، والغوص البحري) ، كذلك المرسوم التشريعي رقم (٤٢) لسنة ٢٠٠٥ والخاص بفرض الرسوم البيئية على السيارات في سوريا^(٣).

أما في العراق فقد خلت التشريعات القانونية من أي تشريع يختص بفرض الرسوم والضرائب الخاصة بحماية البيئة أو الحفاظ عليها ، رغم الحاجة الماسة إليها ، خاصة وان العراق من الدول التي تتعرض لمشاكل بيئية خطيرة جداً ومن خلال إحصائيات ونشرات المنظمات الدولية المتخصصة والتي أثبتت تلوث التربة والهواء والماء في العراق بنسب مرتفعة تمتد آثارها السلبية إلى فترات زمنية بعيدة نتيجة لعوامل عديدة منها ما يعود إلى أسباب عسكرية نتيجة للحروب التي تعرض

(١) J. Andrew Hoerner, Harnessing The Tax Code For Environmental Protection, State Tax rot published, Vol.14, No.16- April, 1998, Washington Dc, p.3 .

()

لها العراق والمخلفات الإشعاعية نتيجة للقصف وتعرض العديد من المؤسسات (العسكرية منها) إلى أن تكون مصادر تلوث مشعة ، فضلاً عن ضعف البنية التحتية (لمشاريع المياه والصرف الصحي ، والصناعات بكافة أشكالها) أدت إلى زيادة نسب التلوث الناتجة عن المخلفات الصناعية وقد صاحب ذلك مشاكل مناخية بارزة كالتصحّر والتعرية وانخفاض مناسيب نهري دجلة والفرات ، إن هذه العوامل الملوثة أدت الى مواجهة مشاكل بيئية (صحية على وجه الخصوص) خطيرة جداً كالكوليرا على سبيل المثال^(١).

إن ما سبق يمثل عوامل مهمة تدفع نحو تحديد دور القانون المالي في أدواته المتعددة كوسيلة مضافة الى ما تم تنظيمه وتشريعه من قوانين وأنظمة عمل بيئية (فنية وجزائية) مع ملاحظة إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد نص على كفاءة الدولة حماية البيئة والتنوع الإحيائي والحفاظ عليها وذلك في المادة ٣٣ منه / الفقرة ثانياً^(٢) ، ويعد هذا النص الدستوري الأساس القانوني الذي تبنى عليه القوانين والتشريعات الأدنى ، وعلى هذا الأساس فبالإمكان إصدار قوانين مالية تضاف الى مجموعة القوانين المنظمة لشؤون البيئة لما لذلك من أثره الإيجابي في الوقاية من مشاكل البيئة واعتباره وسيلة للرقابة والردع في آن ، الى جانب إدخال المفهوم التحفيزي القائم على منح الحوافز الضريبية والمالية تشجيعاً للأنشطة الاقتصادية التي تلتزم بالمعايير البيئية السليمة وهذا له من الأثر الكبير .

ب- الأساس الشرعي :

اهتمت الشريعة الإسلامية في تناول مفاصل الحياة بجميع أشكالها ، والبيئة التي يعيش فيها الإنسان (المسلم وغير المسلم) إذ أكدت على الاهتمام بها والحفاظ عليها ، فالرسول ﷺ يقول ((بني الإسلام على النظافة)) وقال الله تعالى ((ما يريد الله ليجعل عليكم من حرج ولكن ليطهركم)) وهذا من الأدلة على أن المراد عمارة الظاهر بالتنظيف وعمارته الباطن وما فيه من سرائر^(٣).

فالبيئة التي يعيش فيها الإنسان ويشترك مع غيره في استغلال مواردها والانتفاع منها ((الناس شركاء في الثلاث : في الماء والكلاء والنار)) ، وهذه الشراكة تفرض جملة من الحقوق في كيفية الانتفاع منها في مقابل أداء ما على

()

UNEP post conflict work in the Arab region, UN. 2006, p.5.

()

(-)

()

الإنسان من التزامات توجب الحفاظ عليها وعلى ديمومتها^(١)، وهذا التوازن العام بين الحقوق والواجبات من أهم الأسس التي قامت عليها الشريعة الإسلامية ، استناداً الى مفهوم العدالة ((لا يكلف الله نفساً إلا وسعها))^(٢)، ومن هذا المنطلق فكما يجب الحفاظ على الحقوق الشخصية وجب الحفاظ على حقوق الغير مع التوازن فيما للمعتدى عليه من حقوق كذلك فالله تعالى يقول ((من قتل نفساً بغير نفس ، او فساد في الأرض فكأنما قتل الناس جميعاً ، ومن أحياها فكأنما أحيا الناس جميعاً))^(٣).

فالأحياء مقصد دعت اليه الشريعة في إحياء الاراضي الموات واستغلالها وفي تعميم الحياة وفي المقابل دعت الى إمطة الأذى عن الطريق ، والأذى هنا بكل أنواعه المادية والمعنوية، وعلى هذا الأساس فان حماية البيئة وسن القوانين المراعية لها ليس أمراً لم تدعو اليه الشريعة الإسلامية بل هو احد المقاصد التي وضعت لها الأحكام والسنن ، ولذا نجد ان من احد التنظيمات القضائية والإدارية المهمة ((ولاية الحسبة)) ، التي نظم الفقه الاسلامي أحكامها وكيفية أدائها وما هي الجوانب التي تختص بها ، فالأساس في قضاء الحسبة يقوم على مبدأ الامر بالمعروف والنهي عن المنكر ، وهنا يقصد به المعروف والمنكر بالمطلق دون تخصيص فهو واجب على جميع المسلمين ، قال الله تعالى ((ولتكن منكم أمة مفلحون))^(٤)، فالآية بصيغة الأمر مع توجيه الأمر الى البعض وليس الى الكل (منكم) ، ومعنى ذلك إن القيام بالمعروف والنهي عن المنكر يسقط التبعة عن الآخرين فان لم يقم به احد كان الجميع أثماً^(٥).

وعلى ذلك فان الدعوة الى الحفاظ على البيئة ونظافتها والنهي عن تلويثها لم يترك للأفراد بخياراتهم وانما حرصت الدولة الإسلامية على تكليف فئة بواجبات الرقابة وفي جميع مجالاتها وخاصة الصحية منها وهؤلاء هم المحتسبون

()

()

()

()

()

(-)

، وقد تعددت أوجه الرقابة التي يمارسها المحتسب منها الإدارية الصحية ومنها المالية كذلك ، فقد أشار الماوردي في كتابه ((الأحكام السلطانية والولايات الدينية)) إلى أن الامتناع عن إخراج الزكاة يعدّ ماساً بحقوق الله تعالى فوجب على العامل على جباية الزكاة أن يحاسب الممتنع عن إخراجها وبأخذها منه جبراً إن كانت أموالاً ظاهرة ، أم إن كانت أموالاً باطنة وعرف المحتسب بعدم إخراج زكاتها فإن من واجبات المحتسب ان ينكر عليه فعله ويجبره على ذلك ، كما ان له ان يعاقبه بإحدى عقوبات التعزير⁽¹⁾.

ان هذا التناول لاختصاصات المحتسب تجعله يمارس رقابة إدارية وصحية ومالية وحسب كل حالة تعرض له ، وهذا ناجم عن التنظيم الشمولي للشريعة الإسلامية ، اذ تولت تنظيم حياة الفرد والحياة العامة بكل أبعادها⁽²⁾.

البحث الثاني

وسائل الجباية الخضراء

يعد تطبيق الأدوات المالية على الصعيد الدولي اتجاهاً جديداً نحو سياسة الحماية الدولية البيئية ، فقد نصت العديد من الاتفاقيات الدولية خاصة المتعددة الأطراف نحو اعتماد أسلوب فرض الضرائب والرسوم الخاصة بالبيئة كأحسن وسيلة معاصرة لحماية البيئة Environmental tax ، تحت عنوان التدابير المتعلقة بالضرائب في صورة فوائد ضريبية وحوافز اخرى للتبرعات الموجهة نحو حفظ التنوع البيولوجي ، مع فرض ضرائب على استغلال الموارد الطبيعية ، الى جانب الرسوم المفروضة على الشركات المستخدمة لموارد التنوع البيولوجي كالغابات ومصائد الأسماك ، وضرائب المطارات ، وإتاوات الحياة البرية ،

(-)

()

()

والحراجة ، وصناعة صيد الأسماك^(١)، وهذا التوجه وجد له العديد من التطبيقات وخاصة من قبل الاتحاد الأوروبي ودوله والتي دعت الى حماية البيئة عن طريق فرض الرسوم والضرائب من اجل حماية البيئة ومقاومة الاحتباس الحراري ، وانتقلت هذه السياسة إلى العديد من النظم القانونية البعيدة عن هذا التنظيم القانوني المالي ومن هذه النظم ، العراق ، إلا أن هذا لا يمنع من البحث في أشكال هذه الوسائل والأطر القانونية التي تتخذها واقتراح الأخذ بها ، ليس من باب التقليد لما أخذت به العديد من النظم القانونية المالية ، وإنما لان العراق وبكل ما يحيطه ويحتويه من مشاكل بيئية خطيرة احوج من غيره على الدخول في هذا المجال وتنظيمه لما فيه من فائدة تعم المجتمع والحياة .

المطلب الأول

الرسوم العامة

وهي احد أشكال الإيرادات العامة التي تحصل عليها الدول عند تقديم الخدمات العامة ، ومن الموارد التي تستعملها الدولة كوسيلة تمويلية بالدرجة الأساس ، ورغم تناقص أهميته في النظم المالية المعاصرة نتيجة لحلول الضرائب محله من حيث الأهمية ، إلا ان ذلك لم يمنع من استمرار وجود الرسوم العامة كأحد الموارد التمويلية للدولة ، فالرسم العام مقابل يدفع للدولة نظير خدمة تقدمها لمن يطلبها شخصاً طبيعياً ام معنوياً ، وقد ارتبط الرسم العام بالجهات والمنشآت ذات الطبيعة الخدمية بالدرجة الأساس ، وعند البحث في التناول المالي لقضايا البيئة ومدى استغلال هذا المورد كأحد الأدوات المحددة لعوامل التلوث ووسيلة للضغط وتقليل التلوث نجد ان هذا التناول لم يكن بقصد حماية البيئة ابتداءً وإنما في إطار تنظيم ممارسة الأنشطة الاقتصادية بشكل عام إلا ان ذلك لم يخلو من التطبيق للمبدأ الدستوري (الذي سبق ذكره) في ضمان حماية البيئة وسلامتها وتأكيد ذلك في النظم القانونية ، من خلال الرسوم التي تفرضها الدوائر والجهات الحكومية على طالبي التراخيص والإجازات في العديد من الأنشطة الاقتصادية المتنوعة والتي لها علاقة بالجوانب البيئية من ذلك التراخيص الممنوحة للصيد في الغابات

()

/ /

UNEP

وفي الأنهار ، وهذه مما تعطى لغرض تنظيم وحماية الموارد الطبيعية ومنعاً من الاستغلال السيئ لها ، من ذلك ما نص عليه نظام صيانة الأنهار والمياه العمومية من التلوّث في العراق رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٧ ، الذي نظم عملية تصريف المياه المتخلفة من المنشآت الاقتصادية على اختلاف أنواعها وإحجامها بضرورة الحصول على إجازة خاصة بذلك من قبل السلطات الصحية ، ما يعني فرض رسوم خاصة بتقديم هذه الخدمة (منح الإجازات والتراخيص)^(١)، والأمثلة على هذه النوعية من الرسوم كثيرة ومتعددة إلا ان ما يذكر في هذا المجال هو مآل هذه الموارد المالية ، فالرسم بطبيعته مورد محلي بما يعني ان تذهب واردات الرسم الى الجهة التي استحصلته أو التي تتبعها (السلطة المركزية) ، أما ان يجري تخصيص الرسوم المتحصل من استغلال المشاريع الاقتصادية المتعددة والتي لها علاقة بالجوانب البيئية وتحويل هذه الموارد كجزء من الإيرادات التي تستخدمها وزارات البيئة او الهيئات والمجالس البيئية ، فان النص على ذلك له ابلغ الأثر في تدعيم واردات هذه الجهات وتفعيل الأهداف التي تسعى الى تحقيقها ، مع ملاحظة إن التناول القانوني لذلك كان متفاوتاً ، ففي قانون حماية وتحسين البيئة العراقي قد نص على ان مجلس حماية وتحسين البيئة هو الذي يحدد مقدار الرسوم (والتي يسميها هنا بالأجور) التي تحصل عليها دائرة حماية وتحسين البيئة عن الخدمات التي تقدمها لدوائر الدولة والقطاعات الاقتصادية الأخرى ، وهذا تخصيص لجهة التحصيل ونهائية المورد إلا انه اختص فقط بالخدمات التي تقدمها دوائر البيئة إلى باقي دوائر الدولة ، وكان الأجدى زيادة دعم هذه الجهات من خلال تمويلها عن طريق إيرادات الرسوم المتحصلة لأغراض متعلقة بحماية البيئة حصراً ومن كافة الجهات الحكومية وعلى اختلاف أنشطتها ، ونجد أن قانون حماية البيئة الأردنية رقم ٥٢ لسنة ٢٠٠٦ ، قد نظم صندوقاً لحماية البيئة وقد حدّد موارد الصندوق المالية بالعديد من الصور كالغرامات المنصوص عليها (كوسائل عقابية) والتبرعات المقدمة للصندوق على اختلاف الجهات المثبرعة أو المانحة وأضاف لذلك واردات الرسوم المستوفاة بموجب قانون حماية البيئة ، وكذلك الأمر في

)

()

(

قانون البيئة السوري رقم ٥٠ لسنة ٢٠٠٢ ، والذي نص على ذات الشكل (في تكوين صندوق خاص بدعم وحماية البيئة) إلا انه اقتصر على التبرعات الممنوحة من المنظمات والهيئات والصناديق الدولية والعربية إلى جانب التمويل الحكومي من خلال اعتمادات الموازنة العامة دون الإشارة الى الموارد المالية الأخرى ومنها الرسوم العامة^(١). وهنا لا بد من التأكيد على ضرورة استحداث رسوم ذات طبيعة بيئية حصرية وان توجه وارداتها لتمويل الجهات الإدارية المختصة بحماية وتحسين البيئة ، من ذلك فرض رسوم ضد تلوث المياه كما في الرسوم المفروضة على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي ، او الرسوم المفروضة على مرور البواخر او السفن في الأنهر الدولية المتشاطئة مع العراق (شط العرب) والخليج العربي ، فإن هذا مما يعدّ وسيلة فعّالة في مجابهة التطور السريع وكثرة الوسائل الحديثة الملوثة للبيئة .

المطلب الثاني

الضرائب

تمثل أهم الأدوات المالية التي تحقق أهداف السلطة العامة سواء التمويلية أم الاقتصادية أم الاجتماعية ، وتتمتع الضرائب باستقرار تشريعي وتنظيمي ، فالضريبة قديمة قدم السلطة ، مع التسليم بان هذا الاستقرار التشريعي والتنظيمي يواجه العديد من المشاكل الفنية والتنظيمية ، يأتي في مقدمتها مشكلة التهرب الضريبي نتيجة للعديد من الأسباب الداعية إلى حصول هذه المشكلة سواء العائد منها الى الجهات الإدارية المختصة بفرض وتحصيل الضرائب ، أو العائد منها إلى السلوك الاجتماعي العام للمكلفين نتيجة انخفاض الوعي العام بأهمية الضرائب ودورها في تحقيق الرفاهية الاقتصادية وفي تحسين المجتمع واقتصاد الدولة ، إلا ان هذه المشاكل لم تمنع من البحث في إمكانية استخدام هذه الاداة المالية المهمة في حماية البيئة وتحسينها ومنع التلوث ، فهل بالإمكان تطبيق الضرائب على هذه الأنشطة ووفق أي صورة تتخذها الضريبة وعلى من تفرض الضريبة في هذه الحال (المكلف) .

أولاً- موقف النظم المالية من فرض الضرائب البيئية :

(١)

ابتداءً ، فإن القول بالضرائب البيئية يعني صورة معينة من صور الضرائب تفرض على الأنشطة الاقتصادية الملوثة للبيئة وهي قد تكون ضرائب ضد التلوث او ضرائب للحفاظ على البيئة وتسمى بـ (Green Tax) الضرائب الخضراء ، او تسمى الضرائب البيئية (environmental tax) او (ecology tax) الضرائب ضد التلوث ، وهذا التعدد في الألفاظ يفرض وجود مجموعة من الصور التي اتخذت هذه المسميات . ويلاحظ ان المجال الأكبر الذي ظهرت فيه الضرائب البيئية كان في دول الاتحاد الأوروبي نتيجة الاهتمام السياسي والاجتماعي بقضايا البيئة ، فوفقاً للعديد من الدراسات المختصة بهذا الشأن فإن تسع من دول أوربا الغربية قد طبقت ضرائب بيئية كوسيلة لتخفيض التلوث وخاصة الضرائب على الملوثات الناجمة عن انبعاث ثاني اوكسيد الكربون وثنائي اوكسيد الكبريت ، او من خلال فرض ضرائب على استغلال الموارد الطبيعية والهدر فيها كالضرائب على استغلال الأراضي نحو اكتظاظها بالأبنية وقلة المساحات الفارغة⁽¹⁾، الى جانب العديد من التغييرات في النظم المالية الأخرى سواء في مشاريع القوانين المقترحة نحو اقتراح عدة أشكال للضرائب البيئية ، كما في الصين ووفق دراسة مالية اقترحت ثلاثة أشكال للخضوع للضريبة⁽²⁾:

فرض ضرائب على ارباح الشركات الناتجة من منتجات تستهلك موارد طبيعية او تلوث البيئة .

فرض ضرائب على الشركات طبقاً لحجم المخلفات الملوثة للبيئة خاصة مخلفات ثاني اوكسيد الكبريت وثنائي اوكسيد الكربون ومياه الصرف الصحي والمخلفات الصلبة واي شكل من اشكال المخلفات الملوثة للبيئة .

فرض الضرائب على مستهلكي المواد الملوثة (كأنواع معينة من الوقود ، السلع المستهلكة للأوزون ، والأسمدة والمبيدات التي تستخدم في الأغراض الزراعية) .

() [www. Beauty . Tv/new/index](http://www.Beauty.Tv/new/index)

(2) Damon Franz , The Environmental Tax shift: Polluters pay more so you can pay less-money matters, The Environmental Magazine, March-April, Washington, Dc, Earth Action Network, 2002, p.2.

وقد طبقت الضرائب البيئية في عدة دول أوربية مثل سويسرا^(١)، التي فرضت ضرائب على السيارات وذلك لتحقيق عاملين أساسيين : التحفيز نحو انخفاض الطلب : بمعنى ان فرض الضرائب البيئية على السيارات وخاصة الحديثة منها تؤدي الى تقليل استهلاك السيارات . استبدال السلع التي تسبب التلوث ببدائل اخرى اقل تلويثاً للبيئة او ما يسمى بالمنتجات - السيارات - الصديقة للبيئة .

ومن بين الضرائب التي تسعى سويسرا لفرضها منها ما يكون نحو رفع قيمة الضريبة على الوقود ، والضريبة على السيارات الجديدة الى جانب فرض الضريبة على الطرق ، والتي تفرض على مستخدمي الطرق في كل مرة يدخلون فيها المدن وهذه الضرائب تحاول تطبيقها العديد من الدول التي تعاني من الازدحام الخانق كوسيلة لتقليل تكاليف هذا الازدحام بجانبها البيئي والمالي ، وهي خلاف الرسم الخارجي الذي يفرض على استعمال الطرق الخارجية وهو من الرسوم التي استخدمت في العديد من الدول منذ فترات بعيدة نسبياً ، وقد فرضت بلجيكا ضرائب بيئية على الأسمدة والمنتجات التي تتوفر على درجات سمية متفاوتة وحسب نسب تعتمد على الجهات المختصة وذلك بمعدل تصاعدي يفرق بين قليلة السمية والسامة والسامة جداً وتفرض هذه الضريبة على منتجي هذه المواد . ولم تخلو النظم المالية العربية من فرض الضرائب بقصد حماية البيئة من ذلك المرسوم التشريعي رقم (٤٢) لعام (٢٠٠٥) والذي فرض ضرائب على السيارات المستوردة والتي تؤدي الى تلويث البيئة ، وتعد هذه الخطوة متقدمة على باقي النظم المالية العربية التي اكتفت بما لديها من ضرائب بصورتها التقليدية او كما ورد سابقاً نحو سياسة استخدام الرسوم العامة لإغراض الحماية البيئية كالرسوم المفروضة على النفايات الملوثة للبيئة ، رسوم الصرف الصحي وغير ذلك . ان ما سبق يؤدي الى الوصول الى نتيجة مفادها رغم حجم التلوث الكبير الحاصل في البيئة إلا ان التشريعات الضريبية لا زالت قاصرة عن التدخل والتأثير في هذا التلوث عدا بعض النظم المالية - الأوربية حصراً - والتي نجحت في استخدام هذه الاداة المالية ، وهذا التفاوت في استخدام الضريبة يرجع الى اتجاهين مختلفين ، الأول ينادي بفرض ضرائب بيئية ويقدم مبررات لها والثاني يرفض هذه الضرائب ويعطي مبررات مؤيدة لرفضه .

() .

فالاتجاه المبرر لفرض الضرائب البيئية يقدم مجموعة من المبررات المتعددة :

١. وفقاً لمفهوم العدالة الاجتماعية ، فالبيئة المحيط الذي يعيش فيه الإنسان والكائنات الأخرى، وعندما يقوم أشخاص بتلويث هذا المحيط فهذا اشبه بارتكاب فعل مباشر (اعتداء مادي) ضد كل فرد من أفراد المجتمع ، ووفقاً لمبادئ العدالة والأخلاق على من يلوث البيئة ان يدفع كلفة ما يتحمله الآخرون من أضرار بيئية ، ليس مجرد وسيلة للوصول الى مستوى جيد لمنع التلوث وإنما لنقل العبء الناجم عن التلوث ممن يتحمله ليفرض على من أوجده ابتداءً ، الى جانب ان تنظيف البيئة يحتاج الى فترات زمنية طويلة مما يؤدي الى زيادة الأعباء المفروضة على المستهلكين نتيجة لتلوث البيئة^(١).

٢. وفقاً للمبررات المالية ، فان الضرائب البيئية تعد احد الوسائل التي توفرّ الموارد المالية اللازمة لمعالجة الآثار الناجمة عن التلوث او الإضرار بالبيئة ، او تشجيع التوسع نحو الطاقات البديلة (الطاقة الشمسية) أو دعم أنشطة النقل العام او دعم الاستقرار الزراعي^(٢).

٣. وفقاً للمبررات الاقتصادية ، ان فرض الضريبة البيئية يساعد او يقلل من استهلاك المواد المضرّة بالصحة العامة والكفاءة في العمل ، مما يعني رفع مستوى الإنتاجية ، الى جانب ان الصحة هي احد اشكال التنمية وجزء مهم من تكوين رأس المال البشري الى جانب رأس المال المادي .

(١) Hoerner, harnessing the Tax Code, Op. cit, p.9.

()

%

Christopher St. John, Applying a Green Filter to Business Subsidies.
CFEP, Vol.2, Num7, July, 2000, p1.

من جهة أخرى فإن المنتجات التي تخلف صناعتها العوادم وما ينجم عنها من آثار سلبية تتطلب اتخاذ اجراءات اقتصادية مكلفة للقضاء عليها او تخفيفها ، ففرض الضرائب البيئية يساهم في التقليل من هذه الكلف الاقتصادية التي يتحملها الاقتصاد الوطني للدولة .

ولذا نجد ان من قدّم لهذه المبررات – خاصة دول الاتحاد الأوروبي – يسعى الى فرض ضرائب بيئية بأسعار نسبية استناداً الى قاعدة فرض الضرائب على الامور السيئة وتقليلها على الجيدة (We Should tax bad things more and tax good things less)^(١).

في المقابل نجد ان الاتجاه الآخر يرفض فرض الضرائب البيئية – كالولايات المتحدة واليابان- استناداً الى مبررات تقوم في اغلبها على جوانب اقتصادية ، ففرض ضرائب بيئية في الولايات المتحدة الأمريكية واليابان سيؤدي الى رفع أسعار الوقود وانعكاس ذلك على الطبقات الفقيرة ، من جهة أخرى فان جماعات الضغط الاقتصادي ترفض هذه الضرائب لما لها من تأثير على مستويات الأرباح التي تحققها الصناعات الكبرى الى جانب ان هذه الضرائب ستؤثر على صناعات الطاقة وإضعاف المنافسة مع الصناعات المحفزة للطاقة ، وفي ذات الوقت فان الواردات الناجمة من هذه الضرائب ستحوّل بشكل إجباري بين مختلف الصناعات مما يجعل فرض هذه الضرائب يعتمد بالدرجة الأساس على هذه الحركة (انتقال الدخل) وعلاقة ذلك بالتكاليف الجائزة الخصم من الدخل تؤدي الى حدوث آثار ضارة على الاقتصاد^(٢).

(١) Christopher St. John, Op. Cit, p.3.

(٢) Impact of Imposition of Environment tax on Economy & Demand in Japan; Damon franz, Op. Cit, p.2 .

ثانياً- صور الضرائب المفروضة :

ان التفاوت السابق في الأخذ بالضرائب البيئية من عدمها اوجد عدة صور ضريبية بعضها يمثل ضرائب تقليدية تفرض لأغراض حماية البيئة والبعض الآخر فرض بشكل يختص بالبيئة وحمايتها .

الضرائب التقليدية ، وهذا نجده في العديد من النظم الضريبية التي تفرض ضرائب متعددة كوسيلة او أداة تستخدم لتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع ، ومن اهم هذه الضرائب ما يفرض على الواردات الأجنبية المستوردة من الخارج وتمثل ضريبة مهمة من الضرائب المفروضة على الاتفاق ولها دورها الكبير في حماية الصحة العامة – بالدرجة الأساس- وقيداً على العديد من السلع والمواد التي تستخدم في الأنشطة الاقتصادية المتعددة سواء الصناعية ام الزراعية ، والتي تسبب مستويات مرتفعة في التلوث كما في الأسمدة والمبيدات والمواد الأولية التي تدخل في الصناعات المسببة لحالات الانبعاث الملوثة للهواء ، وغير ذلك الكثير . وقد لجأت العديد من الدول الى هذه الضريبة نتيجة للعديد من الأسباب المالية والاقتصادية (لغزارة الحصيلة وتحفيز الأنشطة الاقتصادية الوطنية ، معالجة الاختلال في موازين المدفوعات وتحسين نسب التبادل التجاري وغير ذلك من أسباب عديدة)⁽¹⁾، إلا ان هذه الضريبة تواجه العديد من المشاكل أهمها الاتفاقيات الدولية المتعلقة بتحرير الأسواق وفتحها وإلغاء القيود الجمركية مما انعكس على أهمية هذه الضريبة (وخاصة بالنسبة للدول المستقبلية للسلع والمنتجات المختلفة) إلا ان ذلك لم يلغي دورها تماماً في تقييد دخول السلع والمواد المسببة للتلوث البيئي كما في الضرائب المفروضة على استيراد السيارات المسببة للتلوث

الضرائب المخصصة (المستقلة) ، وهذه نوعية من الضرائب تسمى (Parafiscalite) وهي فرائض او استقطاعات جبرية تفرض بقرار وليس بقانون صادر من السلطة التنفيذية ، وتفرض لإغراض اقتصادية او اجتماعية وتؤول حصيلتها لصالح احد أشخاص القانون العام او الخاص (كالمؤسسات الإدارية او الجماعات الإقليمية) ، وقد أخذت بهذا الشكل من الاستقطاعات الضريبية فرنسا بالمرسوم الصادر في ٢/كانون الثاني / ١٩٥٩ ، واعتبرت احد الوسائل التي تستخدم لفرض ضرائب او استقطاعات على تلوث الهواء في فرنسا والتي يتم

)

()

(

تحصيلها وتورد لصالح الوكالة الفرنسية المهتمة بنوعية الهواء ، كذلك الضرائب المفروضة على استعمال الأجهزة المنزلية والضرائب المفروضة لتشجيع الديوان الوطني الفرنسي المهني للحبوب ، كذلك الضرائب على استعمال الوقود وعلى الطاقة^(١).

ان هذه النوعية من الضرائب قد اختلف الفقهاء حولها فهل هي ضرائب ام رسوم ولو رجعنا الى خصائصها لوجدنا أنها تتميز بعدة مزايا تميزها عن الرسم وعن الضرائب :

إن هذه الضريبة لا تدفع مقابل الحصول على خدمة كما هو الحال في الرسم العام، إلى جانب ان الرسم العام يفرض من قبل السلطات العامة التابعة للدولة بينما هذه الاستقطاعات تفرض من قبل جهات عامة او خاصة ، رغم الاتفاق مع الرسم بل انها تفرض استناداً الى قرار صادر من السلطة التنفيذية في الدولة .

تتفق هذه الضرائب مع الضرائب التقليدية في عدة أمور :

إنها فريضة جبرية وكذا الضرائب التقليدية .

تتعدد الأهداف التي تفرض لأجلها فقد تكون اقتصادية او اجتماعية ، وكذلك الحال بالنسبة للضرائب والتي من أهم خصائصها تعدد أغراضها .
وتختلف عن الضرائب التقليدية :

إنها لا تصدر بقانون وإنما بقرار صادر من السلطة التنفيذية – وزير المالية في فرنسا- مما يعني إنها قابلة للتعديل والتغيير بدون الحاجة الى صدور قانون بذلك بخلاف الضرائب والتي أهم خصائصها مبدأ قانونية الضرائب الذي يقوم على عدم فرض أو تحصيل أو تعديل أو الغاء أي ضريبة إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية المختصة بذلك .

ان حصيلتها مخصصة ، توجه لصالح احد الأشخاص المعنوية العامة او الخاصة وليس الى الدولة كما هو الحال في حصيلة الضرائب التي تورد الى الخزنة العامة للدولة ، فهي تخصص لمؤسسات عامة صناعية او تجارية او شركات او جمعيات

تقنية او مهنية ، إلا ان هذا التخصيص لا يعني حرية هذه الجهات في التصرف بالواردات التي تحصل عليها فهي تخضع لرقابة سنوية على تحصيلها^(١).
ان هذا الاتفاق والاختلاف مع الضرائب جعل الفقهاء يختلفون فالبعض اعتبرها اقتطاعات شبيهة بالضرائب (بسبب عنصر التخصيص والأساس القانوني) والبعض الآخر اعتبرها ضرائب لا تختلف عن بقية الضرائب الأخرى كاشتراكات التأمين الاجتماعي والضرائب على البنزين^(٢)، وذلك استناداً الى فكرة قابليتها للتعديل والتحديث من حيث التعريف ليتوافق ذلك مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية ، ولذا فان استخدام هذه النوعية من الضرائب وتوجيهها لإغراض بيئية وتحويل حصيلتها للجهات التي تدافع او تحمي البيئة يعد من الوسائل الرقابية والعلاجية المهمة لحماية البيئة والحفاظ عليها او منع استمرار التلويث لها .

ثالثاً- دور الحوافز الضريبية في حماية البيئة :

ان السياسة الضريبية - والمالية عموماً- لا تعتمد على فرض الضرائب وتحصيلها كوسيلة وحيدة لتحقيق أغراضها ، وإنما تلجأ لأسلوب تقديم الحوافز الضريبية كوسيلة لتوجيه النشاط الاقتصادي - في الإنتاج والاستغلال والاستهلاك- بمختلف صورته ، فكما ان الضرائب احد الأدوات شديدة الأهمية التي يستخدمها المشرع (سواء بصورتها التنظيمية المعقدة أو بمرونتها في ذات الوقت) فانها وسيلة مهمة لتحديد السياسات الاستثمارية الوطنية ، وبالتالي أداة جاذبة للاستثمارات الوطنية او الأجنبية من خلال سياسة الإعفاءات الضريبية وخضمت تكاليف الإنتاج . ومن هنا فان البحث في دور هذه الحوافز ليس فقط نحو تنشيط وتنمية الاقتصاد الوطني وإنما في حماية البيئة التي يعمل فيها هذا الاقتصاد ، الذي يمكن اعتباره احد أهم الأسباب الداعية إلى تفعيل دور الحوافز الضريبية في هذا المجال ، ورغم ما يمكن ان يقال في هذه الحال من العديد من الدراسات المالية التي

() .

() .

تدعو إلى تحقيق الإصلاح الضريبي من خلال تقليل أو تخفيض الإعفاءات الضريبية وخاصة في الدول النامية نتيجة للسياسة السلبية التي اعتمدها النظم الضريبية فإنها تعد وسيلة لتشجيع الأنشطة التي تقلل من تلوث البيئة أو تستخدم ما يسمى بالطاقات البديلة – كما هو الحال في سويسرا- ، من ذلك الإعفاءات الضريبية للسلع المنتجة والمستوردة والتي تحترم معايير البيئة^(١).

وفي بلجيكا تقدم الدولة مجموعة إعفاءات ضريبية لمن يعمد إلى إعادة تصنيع العبوات المخصصة للمشروبات وهم يميّزون بين إعادة الاستخدام وإعادة التصنيع وان كان بأسلوب يميل الى التعقيد إذ تقرّر إعفاءات عامة للعبوات المستخدمة على الأقل لسبع مرات على اساس انها تعتمد نظام الإعادة ورد الودائع كطريقة للإنتاج وبشرط ان يكون إعادة استخدامها مؤثراً وهذا يعني ان الاعفاء الضريبي يمنح للعبوات المعاد استخدامها والعبوات المعبئة لمرة واحدة .

كذلك فان السلع التي يمكن استخدام ادوات او قطع تدخل في صناعتها سبق ان استخدمت فانه في هذه الحالة يجري تخفيض الاسعار الضريبية المقررة عليها وذلك حفاظاً على البيئة ومواردها^(٢).

وبالرجوع الى القوانين العراقية نجد ان كل من قانون الاستثمار العراقي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٧ ، وقانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام رقم ٦٤ لسنة ٢٠٠٨ ، قد اوجب التزامات ذات طبيعة بيئية على المستثمر المجاز من قبل الهيئات الوطنية ، كما في المادة (١٥) من قانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام والذي ألزم المستثمر بمراعاة القوانين والضوابط البيئية ، في المقابل قدّم

www.

()

Swissinfoch.com

()

قانون الاستثمار العراقي جملة من الإعفاءات الضريبية بعد إلزام المستثمر بالمحافظة على البيئة والالتزام بنظم السيطرة النوعية المعمول بها في العراق والأنظمة العالمية المعتمدة في هذا المجال ، وذلك بإعفاء المشروع من الضرائب والرسوم مدة (١٠) عشر سنوات من تاريخ بدء التشغيل للمشروع^(١)، وزاد على ذلك بان نص في المادة (١٥ فقرة ثانياً) نحو سياسة تشجيع الاستثمارات بإمكانية اقتراح السلطة التنفيذية تمديد الإعفاءات أو إضافة إعفاءات جديدة وفقاً لاعتبارات المصلحة الوطنية .

إن استخدام هذه الوسيلة (بما فيها من ايجابيات وسلبيات) رهن بطبيعة الاقتصاد الوطني وبالأهداف التي تسعى السياسة المالية ومنها الضريبية إلى تحقيقها ، وفي مجال حماية البيئة يمكن الأخذ بهذه الوسيلة كطريق ثاني ومواز لتحصيل الضرائب سواءً بصورتها التقليدية أو الحديثة.

الخاتمة

إن التلوث البيئي ، مشكلة عالمية ومحلية في ذات الوقت ، وان هذه المشكلة قد أوجدت العديد من الدول – خاصة المتقدمة منها – الوسائل العلاجية لتفادي حصولها او محاولة تخفيض نسبها بعد حدوثها .

يمثل القانون المالي بكل محتوياته من أدوات مالية احد الوسائل الموجهة للحفاظ على البيئة واحد القوانين المساندة للقوانين الأصلية -قوانين البيئة- ، من خلال استخدام الأدوات المالية في الحفاظ على البيئة ومنع التلوث ومحاربتة .

إن الأساس الذي يمكن الاعتماد عليه في استخدام الأدوات المالية له مصادره الشرعية القائمة على مبدأ (الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر) ومن خلال التنظيم الإسلامي لاستخدام هذا المبدأ بالحفاظ على البيئة وتنظيم ممارسة الأنشطة الاقتصادية فيها ويبرز ذلك في ولاية الحسبة التي اعتمدها النظم المالية الإسلامية

تعد الرسوم العامة احد وسائل الدولة المالية في تحديد أوجه النشاط الاقتصادي بشكل يتناسب وقيمة الحصيلة الناجمة عنها ، مع ملاحظة انعدام أو قلة القوانين المالية الخاصة بالرسوم الموجهة بشكل خاص لحماية البيئة في النظم المالية العربية على وجه الخصوص .

استخدام الضرائب كوسيلة تنظيمية لحماية البيئة من خلال ما يطلق عليه بالضرائب البيئية وهذا قد ظهر بشكل جلي في دول الاتحاد الأوربي مع وجود اتجاهات فقهية بعضها برر للأخذ بهذه الضرائب والبعض الآخر شكك بفرضاها واعتبرها من المعوقات للنظام الاقتصادي وتنميته .

استخدمت الضرائب بعدة صور لإغراض حماية البيئة سواء بصورها التقليدية كالضرائب الجمركية المفروضة على السلع المستوردة والمقيدة لمرور العديد من المواد والخدمات الملوثة للبيئة ، أو بصورة وسط بين الرسوم والضرائب يطلق عليها بالضرائب المستقلة والتي توجه حصيلتها لإنفاق معين ، يوجّه في عدة حالات لأغراض حماية البيئة .

تعد الحوافز الضريبية طريقاً مواز لاستخدام الضريبة كوسائل لتوجيه السياسات الاستثمارية الوطنية والتوجيه نحو الاستخدام الأمثل للموارد الطبيعية من خلال

الإعفاءات الضريبية الممنوحة للمشاريع الاقتصادية أو للسلع المستوردة التي تطبق المعايير الوطنية او العالمية المراعية لقوانين البيئة .
إن سبب ضعف اللجوء إلى الضرائب البيئية في الدول العربية يرجع إلى كونها في الأغلب من الدول النامية التي لم تصبح الضرائب على العمليات الإنتاجية المسببة أضراراً للغير فيها أمراً مألوفاً ومقبولاً ، لذلك نجد في اغلب النظم القانونية العربية تلجأ إلى الغرامات والتي هي عقوبات مالية ذات أساس جزائي وفي اغلبها لا تمثل تعويضاً عادلاً يقابل حجم وكلفة الضرر المتحقق .
أصدرت العديد من الدول العربية قوانين خاصة في البيئة ومنها القانون العراقي إلا إنها في الأغلب ذات فاعلية ضعيفة وذلك راجع إلى عوامل إدارية واجتماعية وسياسية، إذ لاتزال الجهات المختصة بشؤون البيئة تعاني من الضعف والتخبط في تفعيل القوانين التي صدرت بتشكيلها فضلاً عن صعوبة تحقيق الأهداف التي وجدت لأجلها، فضلاً عن ضآلة الغرامات المالية المفروضة إذ لا يكفي النصّ عليها فحسب وإنما تفعيل الجانب العقابي في الغرامة من خلال تقييمها بشكل يتناسب والأضرار الكبيرة التي أصابت البيئة والمجتمع.

التوصيات :

النص على فرض ضرائب بيئية متخصصة وعدم الاكتفاء بصور الضرائب التقليدية وذلك بشكل يتوازن مع حجم وضخامة المشكلة البيئية وخطرها على الوجود الانساني والكائنات الأخرى في البيئة .
النص على إعفاءات ضريبية مختصة بقضايا البيئة بشكل مباشر وليس من خلال ممارسة الأنشطة الاقتصادية وبمناسبة تنظيم تلك الأنشطة ، فان في هذا ما يؤدي الى تشكيل ارضية اجتماعية سلوكية تحقق اغراض الحفاظ على البيئة وحمائتها من التلوث ، او على الأقل ايقاف مراحل التلوث الحاصل في مجتمعاتنا العربية والعراقية على وجه الخص

المصادر

- :
- :
- . . .
- . . .
- . . .
- ()
- .
- .
- .
- (-)
- .
- /
- . (-)
- .
- . (-)



()

www.bbekhi.fr

/

www.Swiss info.ch

. U.N.E.P

U.N.E.P Post conflict in . ()
The Arab region, UN, 2006

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

-

1- Cambridge Learners Dictionary, Camb. Univ. Press, UK.
2003 .

-

1- Christopher st. John, Applying a Green Filter to business
subsidies, C.F.E.D, Vol. 2, Num 7, July, 2000 .

2- Damon Franz, The environmental Tax shift : polluters pay more so you can pay less-money matters, the Environmental Magazine, March- April, Washington, D.C, Earth Action Network, 2002 .

3- Impact of imposition of environmental tax on economy and energy in Japan, [http:// criepi. Denken. Or. Jp/en/ e-publication/ a. 2002.](http://criepi.denken.or.jp/en/e-publication/a.2002)

4- J. Andraw hoerner, harnessing the Tax code for Environmental protection, State note published, Vol.14, No. 16, April, Washington, DC. 1998 .