

التنظيم القانوني للحوافز المالية في قوانين الطاقة

دراسة مقارنة-^(*)

د. قيس حسن عواد البدراني

أستاذ المالية العامة المساعد

كلية الحقوق / جامعة الموصل

المستخلص

تعد الحوافز المالية من الأدوات الرئيسية التي تأخذ فيها النظم المالية لدعم قطاع الطاقة والحفاظ عليها في تشجيع الاستثمارات الموجهة لها في قطاعي الطاقة التقليدية والطاقة المتجددة كليهما، وقد أسهمت الجهود الدولية والتشريعات الوطنية ولا سيما في دعم مصادر الطاقة المتجددة مع الأخذ بالاعتبار الأغراض التي تسعى لتحقيقها الدول والأعراف الدولية المرعية في هذا المجال.

Abstract

The financial incentives is one of the key tools that financial systems depended on to support and maintain energy sector by encouraging investments directed toward it in each of the energy sector conventional and renewable energy, international efforts and national legislation is supporting this efforts through legal framework in each national and international fields.

(*) أستلم البحث في ٢٠١٣/٩/٤ *** قبل للنشر في ٢٠١٣/١٠/٢٨.

إلقدمة

باتت الطاقة بأشكالها القديمة تشكل هاجسا كبيرا لعديد من الدول المالكة لها التي تحاول في سياستها المالية المتبعة الحفاظ على نمائها على الرغم من تزايد المخاوف من نضوبها، في المقابل نجد إن عديد من الدول توجهت نحو أشكال جديدة للطاقة البديلة (المتجددة) ووضعت القواعد القانونية المنظمة لاستغلالها ومنها الحوافز المالية.

اولا. أهمية البحث

تعد الحوافز المالية من الأدوات الرئيسية التي تعتمد عليها السياسة المالية في أية دولة لتحقيق ما تسعى إليه من أهداف، واستخدمت هذه الحوافز في اتجاهين ايجابي بمعنى التأثير نحو الجذب والدخول في مناطق استثمارية وتشجيع ممارسة الأنشطة الاقتصادية فيها وهذه هي الحوافز بصورتها الغالبة، واتجاه سلبي بمعنى استخدام السياسة المالية ولا سيما الضرائب لتحويل الاتجاه الاستثماري والاستهلاكي من نمط اقتصادي الى نمط اقتصادي اخر، ولعل هذا النوع الأخير كان من الأنواع التي تدعو اليها الدراسات العلمية في سبيل تشجيع التحول لاقتصاد الطاقة النظيفة في رفع الدعم عن اقتصاد الطاقة التقليدية (الوقود الاحفوري). ويسبب من المخاوف التي تنجم عن تناقص وإساءة استغلال مصادر الطاقة الطبيعية فان التشجيع نحو اعتماد سياسة استثمارية نحو الطاقة النظيفة تدعمها دعوات للحفاظ على المناخ واقامة بيئة عمل ملائمة، نجد هنا ان للحوافز المالية دوراً يتفاوت بين إمكانية التأثير المباشر او غير المباشر لدعم هذه التحولات.

ثانيا. هدف البحث

يهدف البحث الى مناقشة ماهية الحوافز المالية المطبقة في مجال الطاقة الطبيعية سواء من مواردها القابلة للنضوب ام الموارد المتجددة(النفط- الغاز- الفحم- الشمس- الرياح- المياه)، فضلا عن إبراز الاتجاهات الدولية المنظمة لاستخدام الطاقة المتجددة ودور التنظيم الدولي في هذا المجال بمؤشرات دولية وإقليمية.

ثالثا. إشكاليات البحث

تناول البحث أهم الإشكاليات الآتية:

- ماهية الحوافز المالية المطبقة في قطاع الطاقة وفي قطاع الأنشطة الاقتصادية عامة وكل ما يتعلق بذلك من قواعد وشروط وآليات ومدى اختلافها عن الحوافز المالية المطبقة في قطاعات أخرى او ضمن الاطار النظري للحوافز المالية عموماً.
- ماهية الغرض الذي تسعى له النظم المالية وهي بصدد تقرير سياسة التحفيز المالية، هل اعتماد مبدأ تحرير السوق وفتح المجال أمام الاستثمارات الخارجية والداخلية الخاصة، ام اعتماد سياسة حمائية تقوم على حماية الاقتصاد الوطني وتشجيعه لمواجهة المنافسة الدولية الكبيرة.
- ما هي الحدود التي تؤخذ بنظر الاعتبار عند وضع الحوافز المالية من عوامل استثمارية وبيئية؟
- هل ان التنظيم القانوني الدولي والإقليمي اُثر في الأخذ بهذه الحوافز على وفق صيغ وضوابط محددة أم ان الأمر رهن بما تقرره كل دولة على وفق أهدافها الخاصة.

رابعا. فرضية البحث

١. تعد الحوافز المالية اداة تتفاوت أهمية الأخذ فيها في النظم المالية تبعا لعوامل عديدة في مقدمتها فلسفة الدولة الاقتصادية واتجاهاتها المالية .
٢. الأمر لا يخلو من تأثيرات واضحة للتنظيمات الدولية وجهود الوكالات الدولية للتأثير على الاخذ بالحوافز المالية.

خامسا. منهجية البحث ونطاقه

اعتمدنا في هذا البحث الأسلوب التحليلي والمقارن للأسس النظرية لاستخدام الحوافز المالية في العديد من النماذج القانونية المطبقة، وقد جرى تناول بعض النماذج التي يمكن فيها ابراز الاختلافات بين الدول سواء الأخذة بالحوافز في نطاق الطاقة التقليدية كما هي الحال في العراق والنموذج الغربي -الولايات المتحدة- في جانب منها، والمغربية والأردنية المتقدمة على غيرها في النطاق العربي من حيث النماذج القانونية المشجعة لاستخدام مصادر الطاقة

المتجددة ودولة الإمارات العربية المتحدة نموذجا جاذبا في الحوافز المقدمة من الدولة والإمارات كافة.

هيكلية البحث

سيتم تقسيم البحث إلى:

المبحث الأول- الإطار النظري للحوافز المالية.

المبحث الثاني- الإطار التطبيقي للحوافز المالية.

المبحث الأول

الإطار النظري للحوافز المالية في مجال الطاقة

تمثل الطاقة بمصادرها كافة عصب الحياة البشرية، وضمانة استمرارها ووجودها وقد وعى الإنسان هذه الحقيقة منذ بدء التاريخ البشري المعروف لدينا، وقد عاشت الحضارة الإنسانية حقبا متنوعة من وجهة نظر الطاقة المستعملة فكان البروز المبدئي لقوى الطبيعة العذراء من أي تدخل بشري في الشمس والهواء والماء وما تلا ذلك من صور لموارد الطاقة تدخل الإنسان في وجودها ابتداءً من النار وظهور النفط والغاز واستخدام هذه الموارد الطبيعية في إنتاج الطاقة الكهربائية والغازية والكهرومغناطيسية وما تطورت اليه من طاقة نووية وذرية..الخ.

أدى هذا المسار المتطور لظهور أشكال الطاقة وتعدد المصادر التي تنبع منها سواء من نتاج الطبيعة المباشرة ام بالتدخل البشري الى ظهور تحديات كبيرة تواجه الإنسان الحالي في زماننا المعاصر، اذ هناك تحدي حقيقي في نضوب موارد النفط والغاز والثروات المعدنية الاخرى، التي يمكن وضعها تحت إطار الموارد القابلة للنضوب التي أسهم الجهد الإنساني ايجابيا ام سلبيا في تسارع وتيرة هذا النضوب، في مقابل اتجاهات متزايدة نحو الرجوع الى المصادر الطبيعية الأخرى الأكثر ثباتا نسبيا من الثروات المعدنية كما في الطاقة المستخلصة من الرياح او من الماء او من أشعة الشمس حفاظا على النمط الاقتصادي المتنامي المتطور مع وجود العديد من القيود التي تراعي استخدام هذه الطاقة والمتمثلة بتحديات البيئة وتأثير الاتجاهات الاستثمارية المتنوعة في العالم، ويظهر من ذلك كله لنا ان نوع السياسة المالية التي تنتهجها أي دولة في التعامل مع هذه الجوانب تستدعي بيان الأساس الذي تستند اليه عند

تنظيم قوانينها المالية والموجهة مباشرة للطاقة او غير مباشرة (القوانين المالية العامة) وتحديد الأهداف التي تسعى اليها من وراء الأخذ بسياسة التحفيز المالي وهل ان هناك عوامل قد تعد محددة لهذا النمط من التنظيم المالي ام لا، وسيجري تناول هذه الموضوعات في هذا المبحث في مطلبين، يركز الأول في تناول ماهية الحوافز المطبقة في مجال الطاقة ويتناول المطلب الثاني أساس لأخذ بهذه الحوافز والعوامل المؤثرة فيها.

المطلب الأول

ماهية الحوافز المالية في مجال الطاقة

الفرع الأول- التعريف بمصادر الطاقة

تواجه عديد من الدول مشاكل عديدة وعلى المستوى العالمي ولا سيما بعد الحرب العالمية الثانية وما لحقها من متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية أدت الى ظهور مشكلة متنامية وهاجس مستمر يتمثل بـ(تحسين استغلال الموارد الاقتصادية دون خلق مشاكل اقتصادية مثل التضخم او الركود الاقتصادي)^(١)، ولعل هذا الهدف دعا الى وجود حركة دولية واسعة على الميادين المختلفة للوصول لهذا الهدف، وكان للطاقة دورها الرئيس والفعال والأداة المهمة لتحقيقه على الرغم من صعوبة ذلك، الا ان التقدم العلمي البشري أنتج حالة من التنوع الواضح في موارد الطاقة دفع الى ذلك هاجسين:

أ- ان الموارد المؤدية لإنتاج الطاقة غير كافية ولا سيما مع تزايد وتنوع الحاجات البشرية واستمرار هذه الحاجات بالتزايد، فهناك أعداد هائلة من البشر لم يصلوا الى مستوى حياة مرفهة كما يعيشه أبناء العالم المتقدم (أوروبا وأمريكا الشمالية وبعض دول آسيا المتقدمة) ومن ثم فان هناك حاجة كبيرة للطاقة لملامسة هذا النمط من العيش غير الملموس بعد!! .

ب- هناك حالة من الإساءة لاستخدام هذه الموارد الطبيعية، اما نتيجة للاستخدام المتزايد او لعدم فاعلية هذا الاستخدام لعوامل سياسية واقتصادية واجتماعية (سلبية في الاغلب).

(١) د. المرسي السيد حجازي، النظم الضريبية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١، ص ٣٧.

ان المحيط الحيوي الذي نعيشه (البيئة) محدود بطبيعته وان كان فيما سبق من فترات في التاريخ البشري ملائم للحياة، الا انه لم يعد كذلك في وقتنا الراهن وهذا يرجع لعديد من العوامل التي تمثل البيئة محورها الأساس التي أدت الى هذه الهواجس التي سبق ذكرها، مما جعل المجتمع البشري يواجه خطرا في تزايد الحاجة للطاقة بصورة اكبر مما تقدمه له إمكانات الطبيعة المحدودة ولا سيما مع تزايد إنتاج النفط والغاز وباقي الثروات المعدنية، وهذا ألجأ الى ظهور ما يسمى بالدعوة الى التنمية المستدامة في العمل على إحداث التنوع البيولوجي وخلق حالة التوازن في البيئة، فضلاً عن استثمار عوامل الطبيعة الأخرى كمصادر مضافة للطاقة تواجه هذه الاحتياجات المتزايدة من المجتمعات الاقتصادية، فظهرت الطاقة المتجددة "Renewable energy"، ان ظهور هذا النوع من الطاقة كان محاولة لإيجاد بدائل او تعزيز لوجود الطاقة التي تنجم من الموارد الاحفورية (الهيدروكربونية) كالنفط والغاز الطبيعي بسبب المخاوف المتزايدة من نقص الموارد الناجمة منها، إلا ان الأمر الواقع ووفقا للتقديرات العالمية يؤكد انه لا تزال العديد من الأماكن في العالم غنية بالطاقة النفطية او الناجمة من الغاز الطبيعي ومنطقتنا العربية خير مثال على ذلك، بل ان هناك العديد من الاكتشافات الحديثة التي تؤمن استمرارية وجود الطاقة الناجمة من النفط (كما في اكتشاف حقول عملاقة في المحيط الأطلسي أمام البرازيل)^(١). والأمر ذاته بالنسبة للغاز الطبيعي، ألا انه في المقابل فان التنمية الاقتصادية والتزايد في الاحتياجات لاستهلاك الطاقة يؤدي الى مشاكل كبيرة ولا سيما في نطاق تلويث البيئة وما ينجم عن ذلك من آثار اجتماعية واقتصادية سلبية، ولذا ولضمان العيش في نمط متقدم من الحياة الاقتصادية فان الاعتماد على مصادر الطاقة الاحفورية لوحده غير كاف فلا بد من بدائل تعتمد على الموارد الطبيعية الأخرى ذات القابلية على التجدد او غير المستنفذة التي يطلق عليها بالطاقة المستدامة وهذه الطاقة مختلفة عن الطاقة الاحفورية (من نفط وغاز طبيعي، او الوقود النووي المستخدم في المفاعلات النووية) من حيث^(٢):

- (١) ادواردي. كاسيدي و ببيتزر. غروسمان، مدخل الى الطاقة المصادر والتكنولوجيا والمجتمع، ترجمة: صباح صديق الدمولوجي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، د. ت. ، ص ١٤.
- (٢) كاسيدي وغروسمان، المصدر السابق، ص ١٦.

أ- لا تنشأ عن الطاقة المتجددة مخلفات ضارة بالبيئة (غاز ثنائي اوكسيد الكربون CO₂).

ب- لا يؤدي استغلالها الى زيادة مشكلة الاحتباس الحراري كما يحدث عند احتراق الوقود الاحفوري او المخلفات الذرية الناجمة من المفاعلات النووية.

واهم مصادر الطاقة المتجددة (الرياح/ المياه/ الشمس)، ويضاف لذلك حركة المد والجزر او ما يمكن استغلاله من طاقة الأرض الحرارية، وكذلك ما تنتجه الطبيعة من محاصيل زراعية وأشجار منتجة للزيوت ويلحظ ان هذا النوع الأخير له تأثيرات ماثلة لتأثير احتراق الطاقة الناضبة من حيث التأثير على مشكلة الاحتباس الحراري وزيادتها.

وتمثل الكهرباء اكثر صور الطاقة شيوعاً والمنتجة من هذه الموارد المتجددة ولا سيما المنتج في محطات الطاقة الكهرومائية التي تعتمد على السدود الكبيرة المقامة على الأنهار ومساقط المياه ويمكن الإشارة هنا الى عديد من صور الطاقة المتجددة مثل(طاقة المد والجزر، الطاقة المائية، الطاقة الكهرومائية، الطاقة التي تنجم من الرياح، الطاقة الشمسية، الطاقة الحيوية، طاقة الأرض الحرارية، الوقود الحيوي المستدام...) فضلاً عن عديد من صور الطاقة المتجددة الأخرى^(١).

أدى هذا التنوع في مصادر وأشكال الطاقة المتجددة لتزايد الاهتمام العالمي باستثمار هذه القوى التي وفرتها الطبيعة بشكل عام في اغلب دول العالم وحفز الدول على تشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية في استغلال الطاقة المتجددة في الأنشطة الاقتصادية وبرز مثال على ذلك طاقة الرياح المستغلة اقتصادياً والطاقة الشمسية فيما يسمى بـ(خلايا الطاقة الشمسية المتكاملة)، والمستخدمه في وحدات البناء المتعد الاستغلال اذ أصبحت تدخل بشكل متزايد في أجزاء الأبنية الحديثة بوصفها المصدر الوحيد او المساعد لتوليد الطاقة الكهربائية^(٢)، وهذا يعني إننا أمام أشكال جديدة من الاستغلال الاقتصادي سواء العام

(1) IRENA, Doubling the Global share of Renewable Energy,

www.irena.org.

(٢) انظر، الشبكة الكندية لأبحاث الطاقة الشمسية، خلايا الطاقة الشمسية المستخدمة في

وحدات البناء، منشورة على الموقع: [www.Solarbuildings.ca/main](http://www.Solarbuildings.ca/main.php) .

ام الخاص لهذه الطاقة مما يلزم تناول أنماط السياسة المالية وكيفية تأثيرها على هذا النوع من المصادر والذي سنتناوله لاحقا في هذا البحث.

الفرع الثاني

التعريف بالحوافز المالية

تمثل السياسة المالية المتبعة في أية دولة المؤشر على اتجاهات الدولة المالية والاقتصادية، وان الطاقة بنوعيتها (المتجددة وغير المتجددة) تمثل موردا لا تتخلى عنه الدول وانما تسعى الى تفعيله وزيادة استغلاله للوصول الى تأمين استمرارية الموارد التي تنجم منه (ان كانت دولة منتجة لأي من نوعي هذه الطاقة) او الاستفادة من أشكال الطاقة المتنوعة واستخدامها في عملية التنمية الاقتصادية. وهذه السياسة المالية تعتمد على عدة أدوات لعل القانون المالي احد أهم هذه الأدوات فهو المعبر عن النموذج التشريعي الذي تريد الدولة تطبيقه ان كانت دولة تسعى الى تشجيع أشكال الاستثمار ولا سيم الخارجي منه، تسعى الى حماية الصناعة الوطنية ودعمها وفي الحالتين كليهما، فان النموذج القانوني الذي تم تشريعه يعد أداة مؤثرة على مجمل التنمية الاقتصادية للدولة ان كان بالإيجاب ام السلب.

وفي نطاق هذه الدراسة فان أحد اوجه التنظيمات المالية التي يضع قوالها وأسسها وشروطها القانون المالي وهي الحوافز، تمثل سياسة تشجيعية ولا سيما بصورة مباشرة في قوانين الضرائب او قوانين الاستثمار او غير مباشرة في قوانين حماية البيئة او بعض القوانين الخاصة الأخرى. وهي وسائل دافعة ومشجعة نحو القيام بأعمال وأنشطة اقتصادية تسعى الدولة للدخول فيها ويمكن أن يعد نظاما بحد ذاته توضع أسسه ونماذجه في ضوء السياسة المالية للدولة ويلحظ ان هذا النظام مغاير من دولة الى أخرى أمر طبيعي تقرره قواعد الاختلاف والتنوع التشريعي بين الدول والحوافز ذات طبيعة مالية في الأغلب فهي تمثل اما دعما ايجابيا بمعنى تقديم المنح والمساعدات المالية، او الإعفاء او التخفيض الضريبي أي

عدم او تخفيض التحاسب الضريبي مع النشاط الاقتصادي الذي تريد الدولة تشجيعه، ولذا ممكن القول ان هناك خصائص تتميز بها الحوافز يمكن إجمالها فيما يأتي^(١):

أ- انه إجراء يأتي بالإرادة المنفردة للدولة بحسب توجهاتها الاقتصادية، هذا من حيث الأساس، الا انه في الحقيقة تؤثر على هذه الإرادة المنفردة عديد من المؤثرات سواء الدولية منها (كما في الاتجاهات العالمية نحو تشجيع الاستثمار في الموارد المنتجة للطاقة المتجددة على سبيل المثال)، او الوطنية والتي تمثل المحرك الموجه لهذه الإرادة فالواقع الاقتصادي والاجتماعي حتى السياسي للدولة قد يكون مؤثرا الى حد كبير في تحديد خيارات الدولة واتجاهاتها المالية(كما في حالة العراق والذي هو دولة نفطية مهمة جدا الا ان الواقع السياسي والاجتماعي أثر على هذه الأهمية الى حد كبير ولم يكن للاتجاهات المالية للدولة في تقرير الحوافز اثر واضح في إعادة تنمية او تشجيع الاستثمار في هذا القطاع المهم بسبب التحديات الأمنية والسياسية على حد سواء).

ب- انه أداة منظمة وفق آلية تشريعية، بمعنى ان الأمر لا يمثل منحة او إعانة غير منظمة قانونا، بل هو يصدر ضمن نموذج تشريعي تحكمه القاعدة القانونية في ان النص يحتوي على شرطين (الفرض والحكم) ويأتي منح الحوافز المالية بصيغة قانونية تفرض هذا النموذج مثل(منح الإعفاء الضريبي للشركات المستثمرة في قطاع النفط على سبيل المثال مدة (١٠ سنوات) الا ان هذا الإعفاء يقيد في كون الشركة ملتزمة بقواعد حماية البيئة وضمان الحفاظ على التنوع البيولوجي والالتزام بنظم السيطرة النوعية المعمول بها في العراق)^(٢).

(١) د. صفوت عبد السلام عبد الله، الحوافز الضريبية وأثرها على الاستثمار والتنمية في مصر، دراسة على ضوء تشريعات الاستثمار والقانون رقم ٨ لسنة ١٩٧٩ بشأن ضمانات وحوافز الاستثمار، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٧.

(٢) هذا ما أورده المادة ١٥ من قانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام في العراق رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٨.

ت- يهدف هذا الأسلوب الى توجيه الأنشطة الاقتصادية نحو أنواع محددة من القطاعات الاقتصادية في الدولة التي تكون بحاجة الى تطوير وتنمية، إذ يرجع الى أهمية هذه القطاعات ابتداءً وهذا يسوغ اتجاه الدول الى الأخذ بسياسة وضع الحوافز المالية لكافة المشروعات المتعلقة بمجال الطاقة لكونها حيوية لاستمرار الاقتصاد الوطني وازدياد نموه ومن ثم تحقيق مستوى من الرفاهية المأمولة.

ث- عادة تنظم هذه الحوافز بالطريق التشريعي وهو الأساس كما سبق ذكره سواء في قوانين الضرائب في (الإعفاءات، التخفيض الضريبي، نظام الاندثار والضرائب)، او تقديم حوافز تدخل ضمن الحوافز المالية لا تأخذ صورة نصوص قانونية مختصة في نطاق الضرائب كما هي الحال في ما تقدمه الهيئات الوطنية المختصة بإدارة العملية الاستثمارية داخل الدولة والتي تمنحها القوانين المؤسسة لها او قوانين الاستثمار سلطة تقديرية تقرر بوساطتها مدى استحقاق اي مشروع له علاقة بالطاقة على سبيل المثال بالحصول على الحوافز المالية او الإدارية (التنظيمية)^(١).

المطلب الثاني

التأصيل النظري للحوافز في مجال الطاقة

عندما تقرر الدولة إتباع سياسة ما ومالية على وجه الدقة لابد من أسس تنطلق منها تدفعها لإتباع هذه السياسة وتتكون مكامن هذه الأسس عادة في منهج او فكر تعتمده اقتصادي او اجتماعي بحسب الأولويات التي تتبناها الدولة ولا بد من أسباب تدفعها لاعتماد هذه السياسة تسعى من ورائها لتحقيق جملة أغراض والا كنا أمام سياسة عشوائية خالية من اي مسوغ لاعتمادها، وهذا ما لا يقبله المجتمع المعاصر خاصة مع وجود وفاعلية الأدوات المراقبة والمدققة لأنشطة الدولة (الحكومة) واتجاهاتها سواء في شكل الرقابة البرلمانية ام

(١) نصت المادة ٣ الفقرة ٦ من قانون رقم ١٦,٠٩ لعام ٢٠١٠ الخاص بالوكالة الوطنية لتنمية الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية المغربي على " للوكالة - تقديم اقتراح إجراءات تحفيزية من اجل تنمية الطاقات المتجددة وتقوية النجاعة الطاقية على الإدارة" المنشور في الجريدة الرسمية المغربية ٦- بالرقم ٥٨٢٢ في ١٨ آذار ٢٠١٠.

الرقابة المتخصصة (المالية) حتى رقابة الرأي العام فليس من احد بعيد عن الرقابة والتدقيق، ان هذه المحاور سنتناولها في هذا المطلب فيما يأتي:

الفرع الأول: السياسة المالية للدولة بين الحماية والتقييد والانفتاح والتحرر.

تعد الحوافز المالية من أهم المظاهر التشجيعية في اي نظام مالي، ويكون التشجيع هنا بقصد ما تود الدولة تحقيقه اما اقتصادياً او اجتماعياً او اي هدف اخر في الأحوال كلها فإن وضع الدولة لمبدأ التحفيز المالي يعني اننا أمام نظام يتبع احد الأدوات المالية التي قد تستخدم بطريقة تنفذ فيها رغبات الدولة، فان كنا امام دولة راغبة في حماية الصناعة الوطنية وتشجيعها فان ذلك يكون في سياسة الحوافز المالية بالدرجة الأساس سواء في الإعفاءات او الإجراءات المالية الراغبة في تقييد التجارة الخارجية (في مجال الاستيرادات) ويمكن إبراز أهم أشكال سياسة الحماية التي تنتهجها الدول وتستخدم الحوافز المالية بطريق مباشر ام غير مباشر لتنفيذها في ثلاث صور أساسية^(١):

١. لقيود الكمركية التي تقوم على أساس فرض رسوم كمركية على وفق أسعار حمائية للسلع الوطنية المحلية الإنتاج، ولعل القيود الكمركية في هذه الحالة تمثل وسيلة معاكسة من قبل الدول وتعد وسيلة تحفيزية تجاه المنتج الوطني لذا يمكن أن تعد القيود الكمركية في هذه الحالة أدوات تحفيزية غير مباشرة باتجاه معكوس.

٢. استخدام الضرائب والرسوم التعويضية على المنتجات التي يمكن ان يؤدي الاتجار بها الى ما يسمى بـ(الإغراق غير المشروع والمنافسة غير المشروعة) في فرض رسوم تعويضية على اي مورد أجنبي ثبت انه استخدم او قام بإجراءات تجارية غير مشروعة تؤثر في المنافسة على المستوى التجاري العالمي.

يسوغ هذه السياسة الحمائية المبدأ القائل ان تدخل الدولة يعد من مقتضيات المصلحة الاقتصادية للبلاد، وانها ستؤدي الى تضيق الفجوة في الظروف الإنتاجية بين الدول المتقدمة والدول النامية ومن وجهة النظر المالية- وهي محورنا هنا- تامين السلع المستوردة والحد من تسريب العملة الصعبة خارج الدولة فضلا عن عديد من الأهداف ذات المضمون

(١) كامل ابو صقر، العولمة التجارية والإدارية والقانونية رؤية إسلامية جديدة، دار الوسام

ومكتبة الهلال، ط١، بيروت، ٢٠٠٠، ص، ص ٤١١، ٤٢٢.

الاقتصادي بالدرجة الأساس. في مقابل ذلك نجد ان هناك سياسة او مذهباً مغايراً يمثل اتجاهها دولياً غالباً في الاقتصاد العالمي المعاصر له أدواته التي يستخدمها بشكل فعال لتحقيق هدفه في تحرير التجارة العالمية في الدول جميعها اي مبدأ حرية التجارة من اي قيد وتوسعي الى إحداث عدم التوازن بين المنتج الوطني والمنتج الأجنبي، ويعد هذا المبدأ جزءاً من نظام الاقتصاد الحر واقتصاد السوق الذي يسعى لأهداف عديدة من بينها^(١):

١- تحقيق غاية التخصيص في الإنتاج مما يعني ان هناك استغلالاً امثل لمصادر الثروة في العالم مما يؤدي في تخفيض كلف الإنتاج وجعل الأسعار منخفضة مما يتيح إمكانية استهلاك السلع المنتجة من عدد اكبر من المستهلكين.

٢- تحقيق مفهوم التقدم التقني على المستوى العالمي وتحفيز الإمكانيات الاقتصادية لتحقيق ذلك مما يعني استخدام امثل لموارد الطاقة المتوفرة.

٣- تحقيق الهدف الأسمى لأي اقتصاد منتج (الاشتغال الكامل للطاقة الإنتاجية).

ونجد في هذه الأهداف منظمة التجارة العالمية في اتفاقية الجات سعت لتطبيق هذه السياسة او المذهب من خلال تأكيد على تحرير التجارة من القيود الكمركية والغاء سياسة التمييز في المعاملة الوطنية، اي عدم تفضيل الصناعة الوطنية على الصناعة الخارجية في سياسة الاعفاءات الضريبية او الرسوم الكمركية او تقديم المنح والاعانات الحكومية، ويلحظ هنا اننا أمام اتجاهين احدهما مغاير للآخر ويعتمد مدى نجاحه او اعتماده على معايير عديدة لعل البيئة الاقتصادية الملائمة والاستقرار السياسي وما تبع ذلك من استقرار امني ومجتمعي قد يؤدي الى إنجاح سياسة تحرير التجارة على العكس فيما لو لم تتوفر هذه العوامل فإننا أمام سياسة حمائية لا غنى عنها ولو في حدها الأدنى، ونخلص في الحالتين كليهما الى ان الحوافز المالية حجر الأساس في المذهبين، وهي وسيلة تستخدمها الدولة في اي مذهب شاءت حامية لصناعتها الوطنية ام محررة للتجارة ومساهمة في اقتصاد التجارة الحرة الا ان الاختلاف في ذلك يكمن في الحد الأدنى الذي ستصل اليه الدولة ان اختارت مذهب الحرية التجارية اذ لا غنى عن استخدام الحوافز المالية سواء لتشجيع الاستثمارات الأجنبية وفتح أسواقها

(١) اتجاهات الفكر الاقتصادي بين حرية التجارة والحماية، مقالة منشورة على الموقع :

www.alnajafnews.net/

الوطنية(من خلال الإعفاءات والتخفيضات الضريبية) او تشجيع القطاعات الوطنية (في ذات السياسة السابقة مضافا لها الإعانات او المساعدات الحكومية والإجراءات التنظيمية الداعمة لها).

ولو قلنا ماهي السياسة المتبعة في مجال الطاقة؟ هنا سنجد ان الأمر مختلف الى حد ما، إذ يعود ذلك الى عوامل اقتصادية وبيئية ففي مجال الطاقة وخاصة الطاقة غير المتجددة كالنفط والغاز الطبيعي فان هناك عوامل متداخلة قد تؤثر على إتباع الدولة السياسة الراغبة فيها، فعلى سبيل المثال نجد ان العراق في أثناء فترة الامتياز المباشر من قبل شركات النفط العالمية كان يقدم شروطا تسهيلية وتفضيلية واسعة جدا لتلك الشركات ولا سيما في بداية نشأة الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٣٢ ولم تكن الدولة العراقية تفرض الضرائب او الرسوم او أية وسيلة من وسائل التقييد او حماية الموارد الوطنية (النفط هنا) وقد تغيرت الحالة نتيجة لتطور الحياة السياسية والاقتصادية في العراق فظهرت وسائل قانونية وتنظيمية لاستثمار النفط (الريع، بدل إيجار الأراضي المستثمرة من شركات النفط، رسوم قليلة الأهمية) وصولا الى اتفاقية النفط الشهيرة في عام ١٩٥٢ التي اعتمدت فرض ضريبة بنسبة ٥٠٪ على الدخل الذي تحصل عليه الشركات النفطية، ومما يعني اننا امام تنوع في السياسة المالية المتبعة ونجد ان الأمر قد اختلف تماما بعد تأميم النفط عام ١٩٧٢ وحصول الحكومة العراقية على حصص الشركات النفطية وتأسيس الشركة العراقية للعمليات النفطية بالقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٧٢، وهنا نجد ان الحوافز المالية قد برزت بصورتها التشجيعية بقوة في إعفاء أموال الشركة وأرباحها من الخضوع لكافة الضرائب والرسوم المطبقة في العراق باعتبارها مؤسسة ذات نفع عام^(١).

(١) لمزيد من التفصيل راجع: د. قيس حسن عواد البدراني والسيدة سهاد عبد الجمال، التعامل الضريبي لشركات النفط الأجنبية المستثمرة في العراق، بحوث المؤتمر العلمي الخامس لكلية الحقوق، جامعة الموصل ، الجزء الأول، دار ابن الاثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠١٣، ص- ص: ١٨٢ - ١٨٤.

ويشير هذا المثال السابق، الى حد بعيد،مدى تأثير العوامل السياسية في إتباع سياسة الحماية او التحرير، ونجد في الحالتين كلتيهما ان للحوافز المالية دورها الذي يشهد او يضعف بحسب توجهات الدولة وتشريعاتها المنظمة لذلك.

الفرع الثاني

أسباب الأخذ بالحوافز المالية

على الرغم من تجاذب الدول ما بين سياسة الحماية وسياسة تحرير التجارة، إلا ان استخدام الحوافز المالية بقي وسيلة تلجأ لها الدول بصورة شبه مستقرة، وهناك عديد من الأسباب التي تدفع الدول الى الأخذ بالحوافز المالية وتنظيمها في تشريعاتها الوطنية، الا انه في مجال قطاع الطاقة سواء التقليدية ام المتجددة فان هناك عاملين رئيسيين يجذبان الدول نحو إتباع سياسة التحفيز المالي يرتكزان على مبدئين مهمين (تشجيع وتنمية الاستثمار بكافة أشكاله - الوطنية والأجنبية) و(حماية وتحسين البيئة والاستغلال الأمثل لمواردها).

أولاً: العامل الاستثماري

ان مبدأ التدخل الاقتصادي الذي يمثل قانونا عاما للدول العربية أغلبتها في مرحلة تاريخية سابقة فرض على الدول أعباء اقتصادية كبيرة في كفالة تقديم الخدمات العامة ومنح مستوى معيشي مقبول لمواطنيها، الا ان الوصول الى هذه الأهداف في ظل المتغيرات الدولية والاقتصادية (نظام العولمة وحرية التجارة) بات يشكل عبئا على الدول النامية يثقل كاهلها ولا سيما الدول النامية ومنها الدول العربية في اغلبها عدا بعض التجارب الاقتصادية وخاصة الدول المعتمدة على الطاقة التقليدية(الدول المنتجة للنفط) نجد ان هناك تحديات مختلفة واجهتها خاصة عوامل الاستقرار السياسي والمتغيرات الدولية فضلا عن الدور المهم الذي لعبته منظمة الدول المصدرة للنفط (اوبك) في فرض اسعار نفطية حققت وفرات مالية هائلة للدول المنتجة للنفط، مع ذلك فان الدول العربية في مجملها منتجة للنفط ام غير ذلك تحولت او اتخذت منهج التشجيع لمشاركة القطاع الخاص الوطني وفتح المجال أمام الاستثمارات الخارجية، بل لعل محاولة جذب مزيد من الاستثمارات الأجنبية أصبح هاجسا واضحا لدى عديد من الدول النامية

وهدفا تضعه نصب أعينها وهي تعلن عن مخططاتها الاقتصادية او تضمه في محتويات موازناتها العامة او في قوانينها النافذة^(١).

ويظهر في مجال الطاقة المتجددة دور العامل الاستثماري المؤدي لاستخدام الحوافز المالية وذلك راجع بالدرجة الأساس الى النمو الواضح في اقتصادات الطاقة المتجددة اذ لا ينكر ان للطاقة المتجددة أهمية في التحول نحو اقتصاد يعتمد ضمن ما يسمى بمفهوم (الكربون المنخفض) للحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، مما يعني تعزيز التكنولوجيا وتنويعها والتحوط ضد تقلبات اسعار الوقود مما يعني في الدرجة الأساس تعزيز الاستقرار الاقتصادي والتنمية وتوفير فرص عمل، وتمثل هذه المقدمات كلها اهدافا جاذبة للدول معظمها مع ويلحظ ان هناك التزاما دوليا متزايد لتطوير الطاقات المتجددة من قبل الدول النامية والأخذة بالنمو حتى المتخلفة منها بتشجيع التوجهات الاستثمارية نحو هذا النوع من المجالات، ولا سيما وانها تشكل أسهاما متزايدا في قدرة العالم على انتاج الطاقة وما يتبع ذلك من صناعات ترتبط بها إذ تسهم على وفق التقديرات الوكالات الدولية المتخصصة UNEP و Bloomberg Energy Finance في عام ٢٠١٠ بحدود ٧٪ باستثناء الطاقة المتحققة من المياه، وان تزايد الاستثمارات العالمية خاصة في الدول الأخذة بالنمو بدأت بالبروز فهناك ثلاثة دول تمثل أعلى ١٠ دول في العالم من حيث كونها جهات جاذبة للاستثمار في الطاقات المتجددة وقد حققت أرباحا مجتمعة بحدود ٤٤,٢ مليار دولار أمريكي عام ٢٠٠٩ ويمثل هذا ٣٧٪ من الاستثمارات المالية العالمية في الطاقة النظيفة، وفي عام ٢٠٠٩ أوجدت هذه النوعية من الاستثمارات ما يقارب مليون وظيفة واعتبرت الصين من أكبر موردي الطاقة الشمسية وتوربين الرياح^(٢). ونجد هنا ان استخدام سياسة الحوافز المالية ولا سيما في إطار الخصم

(١) لقد نص قانون الضرائب المصري النافذ على امتياز إعادة تقييم الأصول على أساس الكلفة التاريخية تأخذ بالاعتبار اثر الارتفاع في الاسعار إذ منح نسبة خصم ٣٠% من تكلفة الآلات والمعدات المستخدمة في الاستثمار في مجال الانتاج سواء كانت جديدة ام مستعملة في اول فترة ضريبية يتم فيها استخدام هذه الاصول، ينظر في ذلك المادة (٢٧) من قانون ضريبة الدخل المصري النافذ رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥.

(٢) راجع في تفاصيل ذلك =

الضريبي والتعريفية الجمركية في أعوام ١٩٩٤-١٩٩٥ (في البرازيل) أدت الى زيادة الاستثمارات في قطاع طاقة الرياح وجرى إدخال تعديلات ضريبية عديدة على نسب التخفيض الضريبي وصلت الى ٨٠٪ عام ٢٠٠٢ وقد أدى ذلك الى جذب شركات ذات قدرة إنتاجية عالية مع توفر إمكانيات ضريبية مريحة ومسهلة لعمل هذه الشركات^(١).

نخرج من ذلك الى ان العامل الاستثماري يمكن ان يحقق جملة أهداف منها^(٢):

- ١- إقامة مشاريع استثمارية ولا سيما في مجال الطاقة المتجددة التي تسمح للقطاع الخاص بالدخول بشكل اكثر حرية في مجال الطاقة التقليدية (النفط والغاز الطبيعي) ولا سيما القطاع الخاص الوطني في الدول العربية ومنها العراق.
- ٢- توجيه الاستثمارات نحو هذه المجالات الاقتصادية الواعدة في تقرير الحوافز المالية التي تدفع المستثمرين نحو القطاعات الاقل حظا في النمو او الاستثمار في نشاط تحده الدولة.
- ٣- توفير فرص عمل للأيدي العاملة التي بحاجة لاستثمار طاقاتها ومن ثم العمل على تخفيض مستويات الفقر المتحققة.
- ٤- تنويع الموارد المالية العامة وزيادتها فقد تؤدي الحوافز المالية الى ما يسمى بإعادة استثمار الارباح المتحققة بدلا من تحويلها الى الخارج.

=Gabrila Elizondo Azuila with Luiz Augusto Barroso , Design and Performance of Policy Instruments to Promote the development of Renewable energy Emerging experience in selected development countries, World Bank study, the World Bank, Washington D.C. 2011,P.12.

(1) Gabrila Elizando and Luiza Barroso, OPCIT. P.3

(٢) ينظر في تفصيل ذلك: دريد محمود السامرائي، الاستثمار الاجنبي المعوقات والضمانات، مركز دراسات الوحدة العربية، ط١، بيروت، ٢٠٠٤، ص١٦٨.

ثانياً: العامل البيئي

ويمثل عاملاً مهماً وحيوياً في مجال الأنشطة الاقتصادية في قطاع الطاقة، ولا سيما ان هناك تحديات تواجه اغلب دول العالم تتركز بالدرجة الأساس في مواجهة الهدر غير المنظم للموارد الطبيعية مما يلزم ترشيد استغلالها في حماية البيئة الحاضنة لها والتحكم في مصادر التلوث، لذا نجد ان الحوافز المالية تعد على وفق هذا العامل نظاماً يمنح المنشآت والأفراد الذين قد تؤدي الأنشطة الاقتصادية التي يقومون فيها الى الإضرار بالبيئة خصماً عن هذا الهلاك او التناقص في القيمة او الإعفاء من دفع الضريبة البيئية في حال تم الامتثال لتدابير مكافحة التلوث في المقابل تستخدم الحوافز المالية بوصفها عوامل تشجيع للاستثمار في مجالات الطاقة النظيفة (كما في الطاقة الشمسية وطاقة الرياح)^(١)، ونجد ان هذا التوجه دعمه اتجاه عالمي مهم تمثل في هيئة المناخ التابعة للأمم المتحدة (UNFCCC) ومعاهدة كيوتو والملزمة على المستوى العالمي قانوناً عام ١٩٩٧ التي نصت على تخفيض الدول الصناعية لكميات الغازات العادمة التي تنبعث بسبب أنشطتها الاقتصادية، والحفاظ عليها عند مستوى معين، ولعل مفهوم التنمية المستدامة يتداخل مع هذا الأمر في الاتجاهات الدولية التي تضع على عاتق الدول واجب التخلي عن وسائل الانتاج والاستهلاك التي تتعارض مع تحقيق نمو دائم، وعدم الإضرار ببيئة الدولة المحلية وبيئات الدول او المناطق التي لا تخضع لاختصاصها الوطني^(٢).

ولإثبات دور العامل البيئي في اعتماد سياسة الحوافز المالية نجد اعتماد المساعدات المالية او التسهيلات القانونية او الإعفاءات الضريبية للمشروعات الصناعية التي تعمل على إعادة استعمال النفايات او استعمال المنتجات البديلة التي لا تحتوي على الغازات الضارة

(١) ينظر: د. عصام خوري وعبير ناعسة، النظام الضريبي واثره في الحد من التلوث البيئي، بحث منشور في مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية "سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية"، المجلد ٢٩، العدد(١)، سوريا، ٢٠٠٧، ص-ص: ٧٣-٧٤.

(٢) ينظر: د. رياض صالح ابو العطا، حماية البيئة من منظور القانون الدولي العام، دار الجامعة العربية، مصر، ٢٠٠٩، ص ١١١.

بطبقة الأوزون او التي تستخدم مصادر الطاقة الشمسية(كالألواح المستخدمة لإنتاج الكهرباء من الطاقة الشمسية).

ومنح قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٩ السلطة التقديرية لوزير البيئة صلاحية منح مكافآت للأشخاص الطبيعية والمعنوية من الذين يقومون بأعمال ومشروعات من شأنها حماية البيئة وتحسينها، ويجري تحديد مقدارها وكيفية صرفها بحسب التعليمات الصادرة بموجب القانون أعلاه^(١)، ويغض النظر عن مدى فاعلية التشريعات الوطنية الحامية للبيئة في إيقاف مد التلوث ومحاولة تحسين البيئة فان استخدامها للحوافز المالية المباشرة في نطاق قوانين البيئة أصبح سمة لا تخلو منه هذه القوانين ويدعمها في ذلك اتجاهات تشريعية عامة في إيراد النصوص الدستورية المثبتة لواجب الدولة والأشخاص في حماية البيئة والحفاظ عليها وتحسينها.

المبحث الثاني

الإطار التطبيقي للحوافز المالية

سنتناول في هذا المبحث أشكال الحوافز المالية المطبقة في القوانين سواء الوطنية ام العربية، والتنظيمات الدولية، لمحاولة إبراز أهمية هذه الأدوات في مجال الطاقة التقليدية والطاقة المتجددة، مع ملاحظة ان الحوافز المطبقة هي تنظيمات مقررة على وفق قوانين مالية (كما في قوانين الضرائب والرسوم والكمارك) او قوانين مقررة لتنشيط الاستثمار او حماية البيئة او اي قوانين متخصصة اخرى، في مطلبين، يبحث الأول في أنواع الحوافز المالية عامة والقواعد المشتركة عند الأخذ بهذه الحوافز، ثم تناول لتجارب قانونية نافذة في مجال الطاقة بكافة مواردها (التقليدية ام المتجددة) في مطلب ثانٍ.

(١) نصت على ذلك المادة ٣١ من قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٧ النافذ.

المطلب الأول

أنواع الحوافز المالية

عندما تعتمد الدول الى وضع نظم او برامج تحفيزية، فإنها تنطلق من قواعد تعتمدها وتعددها أساسا لتحديد ماهية الحوافز التي ستقدمها سواء في نطاق النشاط الاقتصادي العام ام في نطاق نشاط اقتصادي محدد بعينه ويمكن صياغة قواعد عديدة تأخذ بها الدول عندما تريد تنظيم الحوافز المالية فيما يأتي^(١):

أولاً: قاعدة الشمولية

ان وضع اي نظام مالي يقوم على مبادئ وأسس دستورية وقانونية تفترض مبدأ الشمول لكافة الأشخاص الطبيعية والمعنوية وهي تمارس نشاطها الاقتصادي، وأساس هذه القاعدة مبدأ مهم هو العدالة ولهذه القاعدة وجهان، الأول: إن أي دخل يتحقق في الدولة يجب ان يخضع في مرحلة من مراحل نشوئه للضريبة، اما الثاني: فان هذا الدخل لكي يتحقق يجب ان يمنح المجال القانوني الذي يجعله يتحقق بطريقة لا تعد خاسرة لمن حققه اي ان إمكانية حصوله على إعفاء او تخفيض ضريبي ضمن التنظيم التشريعي العام في الدولة.

ثانياً: قاعدة التجانس

ويعد من المبادئ السليمة لأية سياسة مالية وضريبية على وجه الدقة، ان يجب ان يحدث التطابق في المعاملة التشريعية (في قوانين الضرائب على وجه الخصوص) للأرباح والخسائر، فكما يخضع الربح للتحاسب يجب ان تشمل الخسائر بالتخفيضات القانونية.

ثالثاً: الحصول على الحافز بطلب او تلقائياً

ويرجع هذا عادة الى التنظيم القانوني، فقد تقرر القوانين شمول المشروع بالحوافز المالية بمجرد استكمال الإجراءات اللازمة (من ترخيص وموافقات وبنية متكاملة وهيكلية عمل ثم ممارسة للنشاط الفعلي وحصول مخرجات مادية للمشروع) فان هذا المشروع تلقائياً من

(١) ينظر: في ذلك فيتوتانزي وهاول زي، البلدان النامية والسياسة الضريبية، صندوق النقد الدولي - سلسلة قضايا اقتصادية، صندوق النقد الدولي، واشنطن العاصمة، ٢٠٠١، ص ١٤.

دون تقديم طلب بذلك يحصل على الحافز المالي وهذا ما يسمى بألية التحفيز التلقائية في حين ان الصورة الثانية تستلزم طلب من المشروع للحصول على الحوافز وحصول موافقة على هذا الطلب باستخدام السلطة التقديرية للهيئة او الوكالة أو الجهة الإدارية المسؤولة عن تنفيذ منح الحوافز المالية على وفق الصيغ القانونية السابقة الفرض، وتسمى هذه الصورة بـ(آلية التفعيل الاستصوابي) وعادة هذه الآلية على الرغم من مستوى الضمان العالي من توافر الأهلية المطلوبة قانونا تؤدي الى الافتقار الى الشفافية وإمكانية حدوث الفساد الإداري والمالي في عملية اتخاذ القرار بموافقة المعروض من إمكانات للمتطلبات التشريعية للحصول على هذه الحوافز، في المقابل فان آلية الحوافز التلقائية على الرغم من نسبة المرونة العالية فيها والتي تتفق مع طبيعة النشاط الاقتصادي المتحرك فإنها قد لا تؤدي الى إيجاد الحلول لعديد من الحالات الاستثنائية غير المتوقعة تماما مع متطلبات الصلاحية للحصول على الحافز او مجموعة الحوافز المالية.

وتدفع هذه القواعد وغيرها مما يمكن ان يضاف في هذا المجال الى تناول انواع الحوافز المالية التي تقرها الدولة، وهنا يجب ان يبرز الاساس التشريعي اي القالب القانوني لهذه الحوافز الذي يمثل الضمان لحماية النظام القانوني للدولة في الوقت ذاته ضمان لحماية امكانية ممارسة النشاط الاقتصادي ضمن بيئة قانونية منسقة ومنظمة لحد يسمح بالعمل فيها وفق شروط وضوابط.

ويمكن إجمال اهم الحوافز التي تعتمد عليها النظم المالية معظمها بثلاثة صور هي:
(الحوافز الضريبية) (المساعدات او المنح المالية) (العقود الجمركية).

أولاً: الحوافز الضريبية

تعد الحوافز الضريبية ابرز أنواع الحوافز المالية وأكثرها استخداما في النظم المالية، ويرجع ذلك الى لكون الضرائب تمثل وسيلة تستخدمها الدولة في تنظيم ممارسة الانشطة الاقتصادية في إخضاعها للتحاسب الضريبي فضلاً عن كونها اداة توجيهية مباشرة ام غير مباشرة للتأثير في أصحاب العمل والمستهلكين كليهما في التوجه الى قطاعات إنتاجية واستهلاكية معينة، ولعل دورها يبرز بشكل اكبر في مجال الطاقة الحديثة واستخدام وسائل التقدم التقني العالي مما قد يكون له آثار ايجابية على باقي القطاعات الاقتصادية واحداث

عمليات التحول الاقتصادي - فيما لو كنا ضمن نطاق دولة نامية او آخذة بالنمو- ومن هذه الحوافز الضريبية:

١. الإعفاءات: التي تكون دائمة او مؤقتة، والإعفاءات الدائمة قد تكون كلية بمعنى إعفاء المشروع او النشاط الاقتصادي المحدد بعينه من الخضوع^(١) للضريبة بشكل داعم او إعفاء دائم جزئي بإعفاء جزء من الوعاء من الخضوع دائماً للضريبة ويمثل هذا الأسلوب صورة تقليدية للحوافز الضريبية التي كانت تعتمد في معظم النظم المالية، ويلحظ إن استخدام هذا الحافز في قطاع الطاقة متحقق في عديد من الحالات ولا سيما موضوع الطاقة التقليدية "استغلال النفط والغاز والثروات المعدنية الاخرى"، اذ يُعتبر دليلاً على رغبة الدولة في حماية هذا القطاع من الخضوع للتحاسب الضريبي (تاريخياً) لسببين^(٢):

١. اما لخضوع الدولة للضغوط الخارجية التي تمثل بالمصالح الرأسمالية لشركات النفط العالمية والتي تدعمها دولها الأم.

٢. او لكون قطاع النفط والطاقة التقليدية حكر على الاستغلال العام للدول (على وفق نظام التأميم) سواء من حيث الاستخراج المباشر له وتصديره، او من حيث الصناعات المنبثقة عنه كالصناعات التحويلية والصناعات الكيماوية وغيرها.

اما الإعفاءات الضريبية المؤقتة، ويمثل الصورة الأكثر شيوعاً من الإعفاءات وعادة يكون الدافع لها استثماري ويمكن أن تعد إعفاءات موجهة لأغراض استثمارية، قصد الدولة من تنظيمها جذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية للدخول في هذا القطاع المعفى مؤقتاً وعادة تكون مدة الإعفاء في بداية حياة المشروع وتتراوح مدة الإعفاء بين الـ(٥) سنوات الأولى والى الـ ١٠ سنوات وقد تصل في بعض التشريعات الى خمسة عشرة سنة^(٣)، وتعد هذه بحد ذاتها

(١) د. محمد حليم عبد الكريم، الوسيط في علم المالية العامة، دار ابو المجد، القاهرة، ١٩٨٩، ص ١٠٥.

(٢) فيتو تانزي وهاول زي، مصدر سابق، ص ١٢.

(٣) لعل التجربة العراقية وما يماثلها في حقبة الامتياز المباشر في الخمسينات من القرن العشرين وما قبلها وحقبة منتصف الستينيات وما بعدها الى قبل احتلال العراق عام=

مشكلة، فعلى الرغم من انها الأكثر انتشارا في الدول النامية وفقا للدراسات المتخصصة^(١) الا انها مليئة بالعيوب رغم بساطة إدارتها فان الغرض الأساس من هكذا نوع من الحوافز تحقيق ارباح واضحة للمستثمر في اعفاء المشروع من الخضوع للتحاسب الضريبي سواء عن ضريبة معينة ام عن حزمة ضرائب وتكاليف مالية ومن ثم فان السؤال المهم هل ان عدم وجود هكذا نوع من الحوافز سيمنع المستثمر من الدخول في استثماراته ولا سيما ان كانت الدولة واعدة في المجالات الاستثمارية ولا سيما في مجال الطاقة المتجددة؟، فضلا عن احتمالية واضحة لحدوث النهرب الضريبي في امكانية تصفية المشروع قبل انتهاء مدة الاعفاء الأولي لتوسيع المشروع والتحول الى شكل اخر للتمتع بالإعفاءات مجددا، ويمكن ان نضيف عيبا آخر في كون هذه الصورة من الإعفاءات تجذب المشروعات قصيرة الاجل التي لا تعد ذات نفع كبير للاقتصاد مقارنة بالمشاريع طويلة الاجل.

٢. الائتمان الضريبي: ويسمى كذلك بالاعتماد الضريبي "Tax Credit" ويمكن تعريفه بانه مبلغ من المال يستطيع المكلف بالضريبة خصمه من مقدار الضريبة المستحقة عليه وتعتمد قيمة او مقدار هذا المبلغ على النشاط او المجال الذي ترغب الدولة بمنحه هذا الائتمان، وعلى العكس من التنزيلات والسماحات الضريبية التي تمثل تخفيضا لمقدار دخل المكلف الخاضع للضريبة فان الائتمان الضريبي يخفض المقدار الفعلي للضريبة المستحقة اي بمعنى انه يتحقق على العبء الضريبي مباشرة فينقصه ويقع الخصم من نسبة معينة من التكلفة الرأسمالية للمنشأة، ويمنح هذا الامتياز او الحافز الضريبي اما بنسب ثابتة من الإنفاق الاستثماري عند تحديد رأس المال او قد يمنح ليشمل الإنفاق

=٢٠٠٣ تعبر خير تعبير عن تأثير العوامل السياسية الخارجية والداخلية في اتجاه التنظيم القانوني (الضريبي بالخصوص) نحو التحاسب او عدم التحاسب الضريبي. راجع د. قيس عواد البدراني والسيدة سهام عبد الجمال، مصدر سابق، ص: ١٨١ - ١٨٤.

(١) طالبي محمد، اثر الحوافز الضريبية وسبل تفعيلها في جذب الاستثمار الاجنبي المباشر في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد السادس، ص٣٧.

الإضافي والذي يعتمد تحديده على متوسط الإنفاق للمكلف عبر عدة سنوات سابقة^(١)، ويمكن ان يقدم هذا الحافز الضريبي لتشجيع استخدام التقنيات الحديثة كما في استخدام الطاقة الشمسية في استبدال الاجهزة الأقدم بأخرى اكثر كفاءة، او مساعدة دافعي الضرائب غير المستفيدين في تقليل الكلفة الاجمالية للعقارات السكنية على سبيل المثال^(٢)، وقد اثار هذا النوع من الحوافز الضريبية امورا جدلية كما في احتمالية استغلال الشركات او الأشخاص لهذا الحافز في بيع وشراء ذات الأصول للمطالبة بائتمان جديد او متعدد او العمل كوكيل لشركات غير مؤهلة للحصول على مثل هذه الحوافز.

٣. **التخفيضات الضريبية:** تمثل مجموعة من الحوافز الضريبية التي تهدف الى تخفيض مقدار الدخل الذي يخضع للضريبة استنادا لنظرية الدخل الصافي وخضوع الدخل بعد استبعاد او خصم مجموعة من المبالغ المالية لاعتبارات اجتماعية واقتصادية ومالية، التي لها اعتبار في موضوع بحثنا ذات الاعتبار الاقتصادي وتشمل هذه التخفيضات:

أ- **التنزيلات الضريبية:** وهي مقدار من المبالغ تنزل من دخل المكلف الشخص الطبيعي او المعنوي لأنها تعد نفقات تصرف منه للحصول على الدخل الذي سيخضع لاحقا للضريبة^(٣) ولهذه التنزيلات طبيعة مادية وعينية ولا دخل لظروف المكلف الشخصية في إقرارها وانما تعد الاعتبارات الاقتصادية الدافع وراء النص عليها في التشريعات.

ب- **تنزيل الخسائر الضريبية وترحيلها:** وهو حافز تقرره النظم القانونية توجب عدم محاسبة المشروع او المكلف الذي يخضع للضريبة في التحاسب عن الخسائر التي تحققت في السنة الضريبية، ويقصد بذلك تنزيل كل نقص حقيقي ومؤكد على وفق ادلة قانونية تثبت ذلك اصاب أصلا او أصولا مملوكة للمكلف، وهذا الحافز عادة يكون محاطا بمجموعة من

(1) Tax Credit, Theguardian,

www.guardian.co.uk/Politics/2012/des/31/iain-duncan-smith-Tax

Credit.

(٢) ينظر: في ذلك فيتو تانزي وهاول زي، مصدر سابق، ص١٢.

(٣) ينظر: د. قيس عواد البدراني، المالية العامة والتشريع المالي، دار ابن الاثير للطباعة

والنشر، جامعة الموصل، ٢٠١٠، ص٢٨٩.

الشروط التي تحدد نطاق استخدامه بضرورة توفر الشروط بحسب ما نظمها القانون وعادة تتراوح الاستفادة من هذا الحافز بين السنة الواحدة او سنوات عديدة لا تتجاوز في بعض القوانين الضريبية الـ ٥ سنوات كما في قانون ضريبة الدخل العراقي النافذ^(١).

٤. **الاندثار الضريبي:** وهي لفظة استخدمها المشرع العراقي في قانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ وهي ترادف لفظة الاستهلاك او الإهلاك، ويقصد بالاندثار او الاستهلاك توزيع كلفة الاستخدام التاريخي للموجودات في حياتها الاقتصادية والمتوقع ان ينتفع منها المشروع في هذه المدة، وتعد من ضمن الخصومات الضريبية المتعلقة بالأرباح المتوقع حصولها من قبل المكلف ويلحظ ان هذا الأسلوب له طرق عديدة محاسبية في الأغلب وتأخذ في الاعتبار سنوات معينة تحتسب فيها قيمة اندثار او استهلاك هذا الأصل وعادة تكون خمس سنوات كما في طريقة الاستهلاك الخمسي وهي طريقة أمريكية، اذ يجري خصم التكلفة التاريخية للأصل بالكامل للوعاء الضريبي في أول خمس سنوات من حياة المشروع وبغض النظر عما قُدِّر من مدة إنتاجية لهذا الأصل، او في طريقة الإهلاك المعجل وهو استهلاك متسارع لرأس المال للوصول للتحاسب الضريبي مع المشروع، بمعنى السماح للمكلف بالمطالبة بنسبة استهلاك اكثر من النسب الحقيقية ولا سيما ان الأصول تستهلك بوقت اقل مما يقدر لها إنتاجيا لأغراض الاستفادة مقدما من التحاسب الضريبي عن طرق محاسبية أخرى^(٢).

(١) نصت على ذلك المادة (١١) من قانون ضريبة الدخل العراقي النافذ رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢. راجع في تفصيل ذلك هشام صفوت العمري، الضرائب على الدخل، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٨٩، ص ٨٨.

(٢) فهناك طريقة الاستهلاك الحر والقسط المتناقص والاستهلاك المبدئي وكل إذ يندرج ذلك كله ضمن اصول الفن المحاسبي للوصول الى نظم تحفيزية متنوعة، راجع في ذلك سعيد عبد المنعم محمد، الحوافز الضريبية المتعلقة بهلاك الأصول الرأسمالية (تقييم واقتراح بتعديل النصوص) المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، الجزء الاول، كلية التجارة، جامعة اسيوط، ١٩٨٥، ص - ص ٢٥٢ - ٢٥٣.

ثانياً: المساعدات والمنح الحكومية

لعديد من المتغيرات على المستوى الدولي والإقليمي في توجهات تشجيع الاستثمار وخاصة الأجنبي، نجد ان الدول وفي نوع آخر من انواع الحوافز المالية، وبعيدا عن استخدام الضريبة بوصفها وسيلة لذا، تدفع بسلسلة إجراءات ودفعات تمثل مساعدات ومنح مالية لتشجيع الاستثمار في القطاعات الحيوية بالنسبة للدولة، فبعد ان كانت سياسة تقديم المنح والمساعدات الحكومية موجهة للصناعات والاقتصاد الوطني لدعمه ومساعدته على مواجهة المنافسة الاجنبية او في الشركات العامة التابعة للدولة التي تحصل على هذه المنح او التمويل الحكومي بصورة منحة او في تمويل الموازنة العامة، نجد ان العديد من الدول أدركت مدى اهمية الاستثمار الخاص(الوطني والاجنبي خاصة) وما تحققة هذه الاستثمارات للسوق المحلية، دفعت الدول الى تقديم منح مالية او عينية وقد تظهر بصورة مشاركة الدولة لهذه الشركات في رأسمال الشركة المؤسسة في الدولة ويمكن تحديد اهم هذه المساعدات بما يأتي^(١):

١. تقديم منح مالية الى شركات الاستثمار الأجنبي ولا سيما في المجالات التي تحتاج الى تقنية عالية، مما يصعب لجوء المنتج الوطني للعمل فيها كما في استثمار النفط والمعادن، وبناء السدود، وإنتاج الطاقة الكهربائية.
٢. تقديم تسهيلات ائتمانية للمستثمرين وبشروط ميسرة يمكن ان تمثل عاملاً جذاباً للقيام بالنشاط الاقتصادي الذي تدعمه الدولة بهذه الوسيلة كما في منح القروض بفوائد قليلة او السماح بخصم الضريبة المفروضة على المصدر من إجمالي الضريبة الاعتيادية(اي نظام الائتمان المصري) او حتى رفع الحدود امام تقديم القروض مما يعني تسهيلات ائتمانية عالية جداً.
٣. التشارك مع رأس المال الخاص الوطني او الأجنبي عادة، ويعد هذا اتجاهاً استثمارياً ذو نسبة خطورة واضحة، من خلال الحصول على أسهم او حصص في رأسمال الشركة مع عدم خضوع الشركة بهذه الحالة لسيطرة الدولة الجاذبة للاستثمار، وتتجدد مسؤولية الدولة في نطاق التزاماتها بقدر مساهمتها في رأسمال هذه الشركة، ويلاحظ هنا ان هذا

(١) ينظر: في ذلك د. سرمد كوكب الجميل، معوقات الاستثمار في الدول العربية، دار العابد

للطباعة والنشر، الموصل، ٢٠٠٩، ص ٢٨٧.

النوع من الدعم يتسم بنوع واضح من التعقيد اذ تتوفر عديد من الجوانب السلبية على الرغم من أن هذا التمويل واضح ألا ان الخطورة تكمن في انفاق حكومي مقدما دون الحصول على مقابل للاستثمارات التي لا تتوفر لها مقومات للبقاء بمعنى انها ليست استثمارات ذات ربحية وذلك لان رأس المال المدفوع في جزء منه كان محليا مما يقلل من مستوى النمو الخاص بأعمال الشركة^(١).

يمكن أن يقال ان سياسة تقديم المنح والمساعدات الحكومية موجودة على مستوى الدول المتقدمة والدول المتخلفة مع وجود اختلاف في الاغراض الداعمة، فغرض الدولة المتقدمة مساندة النشاط الخاص والعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي في حين تنطلق السياسة المالية في الدولة المتخلفة من غرضين هما: العمل على رفع معدلات رأس المال اللازم للقيام بالبرامج الاقتصادية والثاني تحقيق الاستقرار الاقتصادي للمجتمع بصفة عامة حتى تتحقق الظروف اللازمة لحدوث التنمية الاقتصادية^(٢).

ثالثا: القيود الجمركية

وتعد الإجراءات الجمركية ولا سيما سياسة التعريفات والرسوم المفروضة في المناطق الجمركية من الأدوات التي تعد عامل جذب لأي نشاط اقتصادي، ويتحقق ذلك في تقديم أسعار للرسوم وتقوم التعريفات الجمركية على قواعد رئيسية^(٣):

- ١- عدم التمييز في المعاملة الجمركية بين المنتجات المستوردة وما تنتج محليا.
- ٢- إيجاد مستوى محدد من التعريفات الجمركية بتخفيض هذه التعريفات وتجميدها عند مستويات معينة.

(١) ينظر: كامل ابو صقر، مصدر سابق، ص٣٢٨؛ فيتو تانوي وهاول زي، مصدر سابق، ص١٣.

(٢) د. عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٥٣، ٥٤.

(٣) كامل او صقر، مصدر سابق، ص- ص : ٤٠٨ - ٤٠٩.

٣- استخدام مبدأ الدولة الأولى بالرعاية، في تقديم شروط تفضيلية للدول المنظمة الى تجمع اقتصادي او اتفاقية دولية متعددة ام ثنائية، كما في دول مجلس التعاون الخليجي في تعاملات دولها مع بعضها الآخر.

المطلب الثاني

الاتجاهات القانونية الدولية والعربية في استخدام الحوافز المالية

لا يوصلنا الاكتفاء بالمجال النظري في اي علم الى نتيجة ما نبحث فيه ان لم يقترن الأمر بتطبيق عملي يقرر مدى نجاح الأفكار والنظريات من عدمها، والحوافز المالية في مجال قوانين الطاقة استخدمت في عديد من الأنظمة المالية وفي مستوى عالمي يمكن ان يطلق عليه بالشامل، ان هدف هذا الوصف يمكن ان يرجع الى دور التنظيم الدولي وتأثيره في اعتماد الحوافز المالية في قوانين الطاقة (التقليدية والطبيعية)^(١) ويمكن التأشير لذلك في اتجاهات عديدة:

اولا: الاتفاقيات العالمية التجارية المتخصصة:

لقد كان لهذه الاتفاقيات دور كبير في الأخذ بسياسة التحفيز المالي، خاصة مع اتجاه الجهود الدولية الى سياسة تحرير التجارة العالمية وفتح الحدود الوطنية أمام السلع من دول العالم معظمها فضلا عن تشجيع سياسة الاستثمارات الأجنبية ودخولها في أسواق استثمارية كانت مغلقة عليها سابقا لسيادة مبدأ الحماية القانونية للاقتصادات الوطنية الذي كانت تدفعه الأفكار ذات الأسس الاشتراكية الى هذا الاتجاه ونتيجة للمتغيرات الدولية التي أدت الى انتشار مفهوم الرأسمالية وفتح الأسواق وتحرير التجارة مع وجود التحفظات حول مبدأ السيادة الوطنية للدول ولعل ابرز تنظيم دولي مؤثر في هذا المجال منظمة التجارة العالمية (WTO) وما انبثقت عنها من اتفاقيات داعمة بالدرجة الأساس للمنظومة الاقتصادية التي أنشأت لأجلها هذه المنظمة، فنجد هنا ان الاتفاقية العامة حول التجارة والتعريفات او ما يرمز لها

(١) قام البنك الدولي بتمويل أولي من خلال صندوق التكنولوجيا النظيفة بقيمة ٥٠٠.٥ بليون دولار لتلبية الطلب المحلي وللتصدير الى اوربا ،ينظر في ذلك التقرير السنوي للمنندى العربي للبيئة والتنمية AFED، تشرين الأول- اكتوبر بيروت، ٢٠١١ .

بـ GAAT* قامت على قواعد عديدة يجب الأخذ بها لأي دولة تنظم لمنظمة التجارة العالمية وتوقع عليها، وهي الأخذ بسياسة التعريفات الجمركية في حدّها الأدنى من باب العمل على حماية المنتجات الوطنية من منافسة المنتجات الأجنبية ولكن في مستويات سعرية منخفضة، ويجب ان تكون هذه المستويات ثابتة عند حدود معينة ولا تزيد عما هو معتمد لتحرير أسواق الدول الداخلة في الاتفاقية في عدم التمييز في المعاملة الضريبية بين النشاط الاقتصادي المحلي او المقيم في اقليم الدولة عن النشاط الاقتصادي الخارجي او الأجنبي.

وفي موضوع مدى اهلية الدولة لتقديم المساعدات الحكومية فانه قد أجازت تقديم المساعدات الحكومية والمنح ولكن في حدود لا تؤدي الى الإخلال بشروط المنافسة في التجارة العالمية ومنع تقديم ما يسمى بـ منح التصدير او اي إجراءات قد تؤدي الى تفضيل السلع الوطنية على السلع الأجنبية، وفي المقابل لها ان تقدم تعويضات اذا ما تعرضت المشاريع الاقتصادية الوطنية الى الإغراق او الضرر لزيادة الاستيرادات.

ثانياً: الوكالة الدولية للطاقة المتجددة IRENA، وتمثل المنظمة الدولية المهتمة بتنمية وتشجيع المجتمع الدولي وتشجيعه فضلاً عن الطاقة لمتجددة كمصادر أخرى الى مع مصادر الطاقة التقليدية^(١)، ويلحظ ان هذه الوكالة الدولية في أهدافها التي أوردتها في النظام الأساس الصادر في Bonn ٢٠٠٩، أكدت استخدام الحوافز المالية بوصفها أحدث الأدوات الداعمة للتحويل نحو استخدام مصادر الطاقة الجديدة والطاقة النظيفة ونجد انها في المادة (٤) من النظام الأساس أولاً- تعد ان دور الوكالة متابعة اتجاهات الدول الأعضاء وسياساتها في تشجيع وتنمية استخدام مصادر الطاقة المتجددة من خلال عدة مؤشرات " أدوات السياسة العامة والحوافز المالية، وأفضل التطبيقات للآليات الاستثمارية فيها.."^(٢)، ويلحظ ان الوكالة الدولية

* جاءت نتيجة لجولة المفاوضات العالمية في الاورجواي عام ١٩٩٤ ودخلت حيز النفاذ عام ١٩٩٥.

(١) IRENA، الوكالة الدولية للطاقة المتجددة أسست بالاتفاقية المنشئة لها في المانيا- بون عام ٢٠٠٩، ويقع مقرها في مدينة ابو ظبي، انضمت لها ١٣٦ دولة عند تأسيسها عام ٢٠٠٩.

(٢) ينظر: النظام الاساس للوكالة الدولية للطاقة المتجددة=

قد ألزمت نفسها باحترام ومراعاة مبدأ السيادة الوطنية من دون فرض اي التزامات على السياسة المتبعة من الدول الأعضاء.

ثالثاً: اللجنة الدولية حول التغير المناخي IPCC، ولهذه اللجنة الدولية إسهامات واضحة في ابراز استخدام الحوافز المالية وخاصة في مجال الطاقة التقليدية والطاقة النظيفة في الدراسات التي قامت بها ضمن إطار خيارات التكيف والتخفيف من مخاطر تغير المناخ في حقل الطاقة ويمكن توضيح ذلك فيما يأتي^(١):

- ١- العمل على الاهتمام من الدول بالبنى التحتية وطرق النقل وتوزيع مصادر الطاقة فوق الأرض واستخدام الأسلاك تحت الأرض للحفاظ على البيئة.
- ٢- تقليل الاعتماد على المصادر التقليدية (النفط والغاز الطبيعي...) واستخدام مصادر الطاقة المتجددة.
- ٣- وضع سياسات عامة في الدول وتشريع قوانين وطنية خاصة بالطاقة.
- ٤- تقديم حوافز مالية وضريبية لتشجيع استخدام مصادر الطاقة البديلة والعمل على فرض الضرائب على مصادر الطاقة التقليدية ويلحظ التأثير على صعوبة حدوث الأمر لأخر بسبب المصالح العالمية المؤثرة التي تمنع تقييد قطاع النفط وفرض الضرائب عليه بشكل مماثل لباقي القطاعات الأخرى، وهي قد أكدت ذلك بالنص " تحسين فاعلية التوريد والتوزيع والتحول من الفحم الى الغاز واستخدام الطاقة المتجددة (هيدروليكية- شمسية إحيائية- طاقة الأرض الحرارية) في استخدام سياسة خفض الدعم عن مصادر الوقود الاحفوري وفرض الضرائب والرسوم على الوقود الاحفوري. ومما يعني توجيه الحوافز الضريبية والمالية باتجاهين مباشر وغير مباشر نحو التحول او تشجيع استخدام الطاقة المتجددة(الطاقة النظيفة)، ونتيجة لهذه الاتجاهات

=Statue of the International Renewable energy, Bonn 26 Jan, 2009 .

(١) ينظر: مقالة بعنوان خيارات التكيف والتخفيف منشورة على موقع اللجنة:

[www.ipcc.ch/](http://www.ipcc.ch/publications) publications.

الدولية نجد ان الاتحاد الأوروبي قد بحث في موضوع استخدام السياسة الضريبية (الضرائب والحوافز المالية) في قطاع الطاقة ويمكن إبراز الاتجاهات الآتية^(١):

١- العمل على تقييد منح الإعفاءات الضريبية او التخفيضات الضريبية ذات المدد الطويلة او الدائمة على قطاع الطاقة الثقيلة والمقصود بذلك قطاع الوقود الاحفوري(النفط والغاز الطبيعي..). لأنها تمثل سوقا مفتوحة تتحقق فيها المنافسة على مستوى واسع وكبير.

٢- العمل على تنوع وتطوير مصادر الطاقة الجديدة في استخدام سياسة الحوافز الضريبية (الإعفاء او التخفيض الضريبي) حتى المساعدات الحكومية بشرط ألا تؤدي الى مفهوم المنافسة المشوهة او المفرطة Excessive competition distortions، ويلحظ هنا تفضيل المفوضية الأوروبية لاستخدام الإعفاءات الضريبية في حقل الطاقة المتجددة مع الأخذ بالاعتبار مفهوم المنافسة في الأسواق، الى جانب عدم رغبة دول عديدة داخل الاتحاد الأوروبي بعدم التمييز في المعاملة الضريبية تجاه استخدامات معينة من منتجات الطاقة (البنزين ووقود التدفئة) على سبيل المثال مما يمنح ميزة لقطاع على آخر ويشوه مبدأ المنافسة ويؤثر سلبا على التجارة بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

ويلحظ في هذا المجال التوجيه الأوروبي 96/2003 / EC والخاص بالضرائب على الطاقة اقر بتحديد الحد الأدنى لمعدل الضريبة وذلك للحد من التشوهات الناجمة عن المنافسة بين دول الاتحاد الأوروبي نتيجة لتفاوت معدلات الضريبة على الطاقة فيها، فضلا عن زيادة الحوافز لاستخدام الطاقة على وفق معيار الكفاءة اي تقليل الاعتماد على الطاقة المستوردة والأخذ بسياسة خفض انبعاث ثاني اوكسيد الكربون، ويلحظ هنا ان هذا التوجيه قد سمح

(1) Brigitta Renner & Daniel Boeshert, State aid, Key elements for the council on energy Taxation, European Commission: p1-2.

للدول الأعضاء بتقديم حوافز ضريبية للشركات في مقابل تعهدا بالحد من الانبعاثات^(١). ويمكن ان نشير الى عدد من الامثلة تعد مهمة من حيث فاعلية استخدام سياسة الحوافز المالية على المستويين الدولي والعربي:

أولاً: الولايات المتحدة الأمريكية :

قامت الولايات المتحدة الأمريكية في سياستها المالية بتقديم عديد من الحوافز المالية والضريبية في مجال الطاقة التقليدية النفط والغاز الطبيعي على وجه الخصوص إذ قدمت سلسلة حوافز لتشجيع شركات النفط الكبرى لديها في ظل المنافسة الدولية الكبيرة على أسواق النفط العالمية فنجد انها قد أقرت ما يسمى بـ Tax Break^(٢) وهي تمثل إعفاءات ضريبية خاصة، لشركات النفط الأمريكية الكبرى، ونجد في هذا المجال انها قد أقرت نظام منح الائتمان الضريبي للشركات النفطية العاملة خارج الولايات المتحدة عن الضرائب التي تفرض على أنشطتها الاقتصادية في عديد من دول العالم في سبيل منع ما يسمى بـ (الازدواج الضريبي)^(٣). اما في مجال الطاقة المتجددة فإنها قد دعمت تشجيع الصناعات القائمة على طاقة الرياح والطاقة الشمسية في قانون الإنعاش الاقتصادي او ما يسمى بـ (الهاوية المالية) الذي أقره

(١) وسع هذا التوجيه من نطاق الحد الأدنى للضرائب على منتجات الطاقة، التي كانت في السابق تقتصر على المصادر المعدنية فحسب لتصبح على منتجات الطاقة جميعها بما في ذلك الفحم والغاز الطبيعي والكهرباء. انظر في ذلك :

European Commission, Taxation and customs- Energy Union.

(٢) هناك جدال في الولايات المتحدة حول اعتبارها ايقاف لفرض الضريبة الى حد أن تعد اشبه بالائتمان الضريبي والبعض الاخر يشبهها بالنفقات الرأسمالية، حيث اقرت ائتمانات بمبالغ عالية على سبيل المثال ١.٧ مليار دولار ضريبة لكل مصنع مصمم في الولايات المتحدة الى ان تبقى العملية التطبيقية فيه ، لتفاصيل اكثر راجع :

Randal hoven, About Those Oil subsidies. Why Tax Breaks considered " Subsidies" by our Government, p.1

(3) Julie Hayward Biggs, Foreign Policy implications of the Abolition of the Foreign Tax credit for oil companies, 1979, P.339.

الكونغرس الأمريكي عام ٢٠١٢ والذي سبقها برامج تطبيقية على مستوى الولايات الأمريكية التي شكلت ائتلافا من ٢٠ ولاية سمي بـ (ائتلاف ولايات الطاقة النظيفة)^(١) لدعم مشاريع وأسواق الطاقة المتجددة في تقديم الحوافز الإنتاجية، تمويل سداد ديون مشروعات الطاقة، وتأتي أموال المنح من صناديق أنشأتها الولايات كمخصصات للطاقة المتجددة تقدم في صورة منح وقروض ليس للمنتجين فحسب وإنما للمستهلكين الذين يرغبون باستخدام تجهيزات تعتمد على الطاقة الشمسية او طاقة الرياح في منازلهم.

ثانياً: الأردن

تعد الأردن من بين الدول العربية التي اهتمت بتشجيع الطاقة المتجددة ولذلك ما يسوغها بوصفها دولة ذات إمكانية اقتصادية غير قائمة على الموارد الطبيعية التي تتمثل بالنفط والثروات المعدنية الأخرى، لذا كان لتوجهها مبررات منطقية وفي هذا الإطار فانها اتبعت سياسة التحفيز المالي في قانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة الصادر في عام ٢٠١٢ والذي نصت المادة ١١ و ١٢ على نوعين من الحوافز هي^(٢):

- نصت المادة (١١) الفقرة (أ) على منح إعفاءات ضريبية شاملة بأسلوب تحفيزي واسع، إذ أعفيت جميع أنظمة وأجهزة ومعدات مصادر الطاقة المتجددة وترشيد استهلاك الطاقة ومدخلات إنتاجها وتصنيعها سواء مصنعة في داخل الأردن او خارجه من الرسوم الجمركية جميعها ومن ضريبة المبيعات.
- استخدام مفهوم المساعدات الحكومية والمنح في "إنشاء صندوق تشجيع الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة" يهدف الى توفير التمويل اللازم للمساهمة في استغلال مصادر الطاقة المتجددة وفي ترشيد استهلاك الطاقة.

(١) اسس هذا الائتلاف عام ٢٠٠٢ وكان له دور في التمهيد لمصادر الطاقة المتجددة اذ انه في العام ٢٠٠٩ بلغ انتاج الولايات المتحدة من الطاقة المتجددة ٧% من مجمل الطاقة المستهلكة فيها . راجع مقالة بعنوان الحوافز الحكومية تمهد الطريق امام تطور الطاقة المتجددة نشرت على الموقع : [Http://iipdigital. US embassy. Gov.](http://iipdigital.us.embassy.gov)

(٢) انظر نص المادة ١١ و المادة ١٢ من قانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة الاردني رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢ والمنشور في الجريدة الرسمية بالرقم ٥١٥٣ في ١٦/٤/٢٠١٢.

ثالثا: المغرب

تعد المغرب في مقدمة الدول العربية التي سعت لاستغلال مصادر الطاقة المتجددة في إنتاج الطاقة المستغلة في المشروعات الاقتصادية او على مستوى الاستهلاك الوطني ولا سيما الطاقة الشمسية، ونجد ان التجربة المغربية شبه متكاملة من حيث إيجاد البنى الأساسية لتطوير وتشجيع استخدام مصادر الطاقة المتجددة فقد أنشأت الوكالة الوطنية لتنمية الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية بالقانون رقم ١٦,٠٩ في ٢٠١٠ وهي مؤسسة حكومية غرضها الإشراف ومتابعة والتخطيط فضلا عن تنفيذ الأنشطة التي لها علاقة بإنعاش الطاقة المتجددة والنجاعة الطاقية. ويلاحظ ان هذه الوكالة قد أعطيت حق اقتراح الإجراءات التحفيزية لتنمية استخدام مصادر الطاقة المتجددة وتقوية النجاعة او بمعنى اخر كفاءة الطاقة^(١) بل ان الأمر أوكل الى هذه الوكالة تحديد شروط إصدار الافتراضات وأشكال الطاقة^(٢) ويمكن إبراز بعض الجوانب التحفيزية التي اعتمدها المغرب:

- ١- تقديم المساعدات الحكومية في التمويل للنفقات الخاصة في قطاعات معينة.
- ٢- الإعفاء من الرسوم الجمركية استنادا الى المادة ١٠٧ من قانون المالية المغربي رقم ١٢-٩٨.

- ٣- إعفاء من الضريبة على القيمة المضافة عند الاستيراد استنادا للمادة ١٢٣-٢٢ ب من المدونة العامة للضرائب.

ويلحظ ان هذا التوجه دعمه سلسلة قوانين صدرت لتنظيم مجال الطاقة النظيفة كما في قانون الطاقات المتجددة رقم 13.09 والقانون الخاص بالوكالة المغربية للطاقة الشمسية رقم 57.09 قوانين عديدة اخرى، ونتيجة لذلك بلغت الاستثمارات في قطاع الكهرباء ٢٤ مليار درهم للفترة من ٢٠٠٨ لغاية ٢٠١٣، وقد فرضت رسوم على استهلاك الكهرباء أدت الى تقليص الطلب على الكهرباء في ساعات الذروة^(٣).

(١) نصت على ذلك المادة(١١) من قانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة الاردني .

(٢) نصت على ذلك المادة (٧) من القانون المغربي للطاقة المتجددة النافذ.

(٣) ينظر في ذلك: منجزات وزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة المغربية المنشورة على موقعها

الرسمي : www.mem.gov.ma

رابعاً: العراق

بما ان العراق من الدول المنتجة للنفط والمعتبرة دولة تمتلك احتياطات نفطية هائلة فان ذلك أثر سلباً على موضوع تبني اتجاهات بديلة للنفط، ولعل ذلك ليس بمؤشر سليم لاتخاذ سياسة متعددة الاتجاهات فالنفط والثروات المعدنية الاخرى مصادر محدودة وتؤدي عملية اطالة استغلالها الى ضرورة البحث عن مصادر مضافة في الطاقة الشمسية وطاقة المياه وطاقة الرياح وكلها متوافرة في هذا البلد بشكل واضح، وفي المقابل نجد ان العراق بعد ٢٠٠٣ اتخذ سياسة استثمارية في اصدار قوانين عديدة لها علاقة بتشجيع الاستثمار في قطاع النفط والغاز العراقي في اعادة فتح المجال امام الاستثمار الاجنبي وعقد جولات التراخيص لاستثمار الحقول النفطية الكبرى ولا سيما ان البنى التحتية لقطاع النفط العراقي قد تضررت بشكل كبير بسبب الحروب والتدمير الذي لحقها، لذا نجد صدور القانون رقم ٦٤ لسنة ٢٠٠٨ والخاص بالاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام^(١)، إذ اقر سلسلة اجراءات تحفيزية منها:

- ١- للقطاع الخاص الحق في إنشاء مصافي لتكرير النفط الخام وامتلاك منشأتها وتشغيلها وإدارتها وتسويق منتجاتها عدا امتلاك الأراضي مما يمثل حافزا كبيرا جدا للاستثمار في قطاع حيوي وخطير على اقتصاد الدولة^(٢).
- ٢- تتمتع المشروعات الخاصة بتصفية النفط الخام بالإعفاءات من الرسوم والضرائب المقررة استنادا للأمر ذاته المطبق بالنسبة للمشروعات المشيدة في المناطق الحرة في العراق^(٣). وأعطى قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ الدخل المتوقع لأصحاب او مستأجري وسائل النقل البحرية والبرية من ضريبة الدخل اذا كانت مشحونة بالنفط او

(١) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٢ في ١٨/٢/٢٠٠٨.

(٢) نصت على ذلك المادة (٢) من قانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام العراقي النافذ.

(٣) ينظر المادة(٩) من القانون المشار له اعلاه ، المصدر السابق.

مخصصة لتصدير النفط الخام لخارج العراق وتوزيع النفط والغاز سواء كان أصحابها من العراقيين او غير العراقيين المتعاقدين مع وزارة النفط العراقية^(١).

خامسا: الإمارات العربية المتحدة

تعد أنموذجا متطورا من حيث البنى التشريعية والتطبيقات التي اعتمدها في سياسة الحوافز المالية ولا سيما انها تعد من أكثر الجهات الجاذبة للاستثمارات على مستوى العالم، وذلك يرجع الى وجود نظام مالي لا يعتمد بالدرجة الأساس على الضرائب كأداة تنظيمية فمن حيث النظام الضريبي لا تفرض ضرائب اتحادية على ارباح الشركات العاملة في الدولة على الرغم من وجود نماذج لضرائب داخل الإمارات، الا انه يلاحظ هنا فرض الضرائب على شركات النفط الاجنبية والتي يبلغ المعدل الضريبي لها بواقع ٥٥٪ من ارباح التشغيل مع وجود الامكانية في الحصول على امتيازات ضريبية تتراوح بين ٥٥ الى ٨٥٪ لهذه الشركات فضلا عن عدم وجود ضريبة تفرض على دخل الافراد ولا ضريبة على القيمة المضافة في المقابل نجد ان الرسوم تمثل اداة واضحة تستخدمها الدولة والإمارات لتنظيم ممارسة الانشطة الاقتصادية فيها ولا سيما رسوم منح التراخيص لممارسة الشركات الاجنبية في الانشطة التجارية في الدولة سواء في الإمارات او في المناطق الحرة في منح الإعفاءات الضريبية وبنسب عالية تصل لمستوى الإعفاء الكلي^(٢).

ان هذه الأمثلة على مستوى الاستثمار التجاري العام اما في مجال الطاقة المتجددة فان دولة الإمارات العربية المتحدة قد تقدمت كثيرا في هذا المجال، نتيجة للتوجهات السياسية نحو

(١) ينظر: المواد (١١، ٢٤، ٢٤ مكرر) من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ النافذ.

(٢) من ذلك الحوافز الممنوحة في المنطقة الحرة الحميرية التي تتكون من إعفاءات ضريبية بنسبة ١٠٠% وملكية للمؤسسة والشركة بنسبة ١٠٠% فضلا عن الإعفاء الكلي لكافة الرسوم التجارية وهناك إمكانية لتحويل رؤوس الأموال والأرباح الى خارج الإمارات بنسبة ١٠٠% ، وبالحوافز ذاتها نجدها متوفرة في المنطقة الحرة بمطار الشارقة الدولي. لمزيد ينظر: دليل الإجراءات والرسوم للمشاريع الاستثمارية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، وزارة الاقتصاد، ٢٠١٠-٢٠١١، ص، ص ٦٥، ٦٩، ٧٥.

تنوع مصادر الطاقة وعدم الاكتفاء بالطاقة التقليدية اذ ان إمارة ابو ظبي تعد هي المقر الرسمي للوكالة الدولية للطاقة المتجددة وهذا مؤشر على الدور المهم لهذه الدولة في هذا المجال، ونجد ان لديها عديد من القوانين التي نظمت الاستثمار وإدارة الموارد التي تنجم عن مصادر الطاقة المتجددة، فقد أصدرت قانون تنمية استخدامات الطاقة المتجددة والرسوم بقانون اتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠٠٩ والخاص بالاستعمالات السلمية للطاقة النووية، والذي يعد من القوانين ذات الأهمية الواضحة في موضوع سياسة التحفيز المالي اذ نجد ان الهيئة الاتحادية للرقابة النووية منحها القانون حق إعفاء بعض المرافق والأنشطة التي تتعلق بنشاط الهيئة من اشتراط الحصول على الترخيص من الهيئة لممارسة نشاطها مع الأخذ بالاعتبار أمرين أساسيين هما :

١- يلتزم هذا الإعفاء بما هو مستقر في الاتفاقيات الدولية والأعراف الدولية ولا سيما موضوع المساواة في المعاملة وعدم التمييز الا وفق ما تقره هذه المراجع.

٢- يجب ألا تشكل هذه المرافق او الأنشطة تهديدا جوهريا لتحقيق الأولويات والأهداف الواردة في القانون، اي عدم إحداث اي تهديد جوهري ورئيس " الأمان والأمان النووي والأمن النووي والوقاية من الإشعاعات والضمانات"^(١).

ويمكن القول ان هذا الإعفاء لم يأتي مطلقا دون قيد او شرط وهذا مما يجب لضمان الاستخدام الآمن وتجنب المخاطر التي يمكن ان تنشأ عن الاستعمالات للطاقة النووية.

والمقصود بالترخيص هنا^(٢) الموافقة الصادرة عن الهيئة للقيام بنشاط محدد او أكثر من الأنشطة الخاضعة للرقابة التي تتعلق بمرفق او نشاط، او أية موافقة أخرى تمنحها الهيئة في الأنشطة الآتية:

(١) نصت على ذلك المادة ١١ فقرة ٤- ب، من القانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩ الخاص بالاستعمالات السلمية للطاقة النووية الإماراتي، منشور في الجريدة الرسمية بالعدد ٤٩٨، السنة التاسعة والثلاثون سبتمبر ٢٠٠٩، وزارة العدل، دولة الامارات العربية المتحدة.

(٢) نصت على ذلك المادة (١) من الرسوم بقانون اتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩ الاماراتي.

أ- تحديد موقع منشأة نووية او تصميمها او تشييدها او إدخالها الى الخدمة او إخراجها منها .
 ب- القيام بأي نشاط يؤهل للتصرف بالوقود المستهلك او النفايات المشعة .

ويلحظ انه في إطار تشجيع هذه السياسة نحو تنويع موارد الطاقة فان القانون المشار اليه في أعلاه اعفى الهيئة المسؤولة عن الطاقة النووية في الإمارات من الضرائب والرسوم الاتحادية جميعها، بما في ذلك الرسوم الجمركية على المواد والمعدات والآلات والأجهزة وقطع الغيار التي تستوردها بهدف تحقيق اغراضها^(١) .

ونجد في مجال الطاقة الشمسية، ان دولة الإمارات قد تميزت نحو الاستفادة الكاملة من هذه الطاقة فمن العمل على نشر تقنية السخانات الشمسية في المنازل والبنائات السكنية، مروراً الى استخدام أسلوب "الصكوك الخضراء" لتمويل إقامة مزارع شمسية ومحطات للغاز الحيوي ومعدات تتميز بكفاية الطاقة للاستخدام المنزلي وتمثل الصكوك الخضراء وسيلة تمويل في تقديم المساعدات والمنح الحكومية والقروض لتمويل المشاريع المستثمرة للطاقة الشمسية وذلك كله في ضوء الهدف الأساس في تخفيض الانبعاثات الكربونية^(٢) . ويمكن ان يذكر في هذا المجال ان هذه التجارب العربية التي وردت هنا على سبيل المثال لا تعني انها التجارب القانونية الوحيدة فالبلاد العربية باغلبها تمثل بيئة غنية بموارد الطاقة المتجددة والطاقة التقليدية، ان قُدِّرت عائدات النفط والغاز بـ ٥٧١ بليون دولار عام ٢٠٠٨ وهي المصدر الرئيس للدخل في البلدان العربية معظمها على وفق صندوق النقد العربي يساهم قطاع النفط والغاز بـ ٢٨٪ من مجمل الناتج المحلي العربي وله دور مباشر او غير مباشر في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول العربية^(٣) الا انه بالرغم من هذه الموارد الطبيعية الهائلة الا انها مهددة بالانضوب مما يجعل التحدي كبيرا امام الدول العربية لتنويع مصادر الطاقة وتقليل العبء على استغلال موارد الطاقة التقليدية، ويلحظ ان المنطقة العربية تحتوي موارد طاقة

(١) نصت على ذلك المادة (٢١) من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩ الإماراتي .

(٢) ينظر في ذلك دبي الخضراء، على موقع البوابة الرسمية لحكومة امارة دبي الالكتروني:

www.aedubai.ae

(٣) ينظر تقرير الاقتصاد الاخضر في عالم عربي متغير، التقرير الخاص بأعمال المنتدى

العربي للبيئة والتنمية تشرين الأول - اكتوبر ٢٠١١، ص ٧٧ .

متجددة ضخمة، اذ توجد محطات للطاقة الكهرومائية في كل من العراق ومصر مع تواجد لمحطات صغيرة في بلدان عربية اخرى، ويعد خليج السويس والأردن أكثر المناطق العربية إمكانية للاستثمار في إنتاج الكهرباء من طاقة الرياح، فضلا عن وقوع جزء كبير من البلدان العربية ضمن ما يسمى بـ(حزام الشمس) الذي يستفيد من أشعة الشمس الكثيفة معظمها على الكرة الأرضية ، واكبر وابرز استثمار للطاقة الشمسية نجده في المغرب وسبق تناوله ودولة الإمارات العربية المتحدة من حيث مستوى التقدم التقني والإمكانات الاقتصادية العالية، وتعد سخانات المياه الشمسية الأكثر استعمالا في القطاع السكني والتجاري في مصر والأردن ولبنان والمغرب^(١).

يقابل كل ذلك حالة عجز واضح في موارد الطاقة البيئية ولا سيما من انخفاض المياه العذبة المتوفرة للفرد العربي بنحو اربع أضعاف ووصول مستويات استهلاك البضائع والخدمات الأساسية لاستمرار الحياة لأكثر من ضعفي ما يمكن للأنظمة الطبيعية المحلية توفيره^(٢). مما يعني وجود محدودية في الموارد في البلدان العربية من حيث قدرة الطبيعة على التجديد، وهذا يجب ان يؤخذ بالاعتبار عند وضع سياسات التنمية الاقتصادية، ويمكن ان نخرج فيما سبق الى ان سياسة الحوافز المالية تؤثر الى حد كبير وخاصة في المجال الاستثماري نحو تشجيع الاخذ بصور الطاقة المتجددة اذ تميز انها من الوسائل الداعمة للجهود الدولية في التحول نحو مصادر طاقة متجددة وتحقق في الوقت ذاته اهداف الحماية للبيئة الى حد كبير.

الخاتمة

في إطار استخدام الحوافز المالية في مجال الطاقة سواء كانت ناضبة ام متجددة فإننا يمكن ان نخرج بجملة استنتاجات نوجزها فيما يأتي:

١- تعد الحوافز المالية والضريبية من بين الوسائل التي تستخدمها الدول في مجال الطاقة التقليدية والطاقة المتجددة بشكل يحقق ما ترغبه من أغراض وعادة توجه سياسة التحفيز المالي نحو تلك الأنشطة الاقتصادية التي تدعمها الدولة والتي تمثل سوقا

(١) ينظر تقرير الاقتصاد الاخضر، المصدر السابق، ص، ص : ٨٢ - ٨٣.

(٢) ينظر تقرير " البيئة العربية وخيارات البقاء، البصمة البيئية في البلدان العربية، المنتدى

العربي والتنمية AFEE، ٢٠١٢، بيروت.

- اقتصادية نشطة ومحققة للأرباح (الصناعات النفطية مثلا) او سوقا واعدة تمثل إمكانية مستقبلية نحو تحقيق أهداف عدة اقتصادية ومالية وبيئية(الطاقة المتجددة).
- ٢- ينطلق اعتماد سياسة الحوافز المالية تسعى أن تكون سياسة قائمة على إرادة الدولة الداعمة لهذه الأداة، تحكمها ضوابط وأطر قانونية لا تجعلها غير منضبطة وانما ضمن نموذج قانوني يبرز فيه ما تريد الدولة القيام به من سياسة حمائية او سياسة مفتوحة للتبادل التجاري والنشاط الاقتصادي عامة.
- ٣- ان قيام اية دولة بوضع الحوافز المالية والضريبية وخاصة في مجال الطاقة المتجددة يستلزم وجود هيئات عليا تشرف وتراقب على استغلال هذه الموارد الطبيعية ولها سلطة تقديرية في وضع الحدود والمعدلات المقرر منحها في الحوافز المالية والضريبية كما هي الحال في النظام القانوني المغربي، وائتلاف الولايات الـ٢٠ في امريكا والخاص بالطاقة النظيفة، والتجربة الإماراتية في قوانين الطاقة (النوية والشمسية).
- ٤- تختلف الدول في مناهجها وهي تقرر منح الحوافز المالية، فهناك من يسعى لمنح الحوافز المالية في نطاق الاقتصاد الوطني من إعفاءات ومنح حكومية وائتمانات ضريبية في مواجهة المنافسة على المستوى الدولي، وهناك من يقدم حوافز مالية من إعفاءات من الضرائب والرسوم الجمركية لجذب الاستثمارات الأجنبية.
- ٥- يعد العامل الاستثماري والعامل البيئي محددتين مهمين في الأخذ بسياسة الحوافز الضريبية والمالية، اذ ان النمو الواضح لاقتصادات الطاقة البيئية وما تحققه من أرباح على المستوى العالمي دفع الى تقديم أنواع من الحوافز المالية والضريبية فضلا عن أهمية وتأثير العامل البيئي في دعم هذا النوع من مصادر الطاقة من دون ان يغيب عن الأذهان النفوذ الكبير لقطاع النفط والاستثمارات الأجنبية والأرباح الكبرى التي تتحقق فيه والتي تدفع الدول منتجة ومستثمرة الى تقديم الحوافز المتفقة مع هذه الاتجاهات.
- ٦- تأخذ الإعفاءات الضريبية الكلية والجزئية الاهتمام التشريعي الأكبر في النظم المالية أغلبها لا سيما في مجال النفط والثروات المعدنية، في مقابل بروز الحافز القائم على الائتمان الضريبي Tax credit في مجال الطاقة المتجددة وتقديم المنح والمساعدات الحكومية للمشاريع المهمة باستخدام الطاقة المتجددة او ترشيد استخدام الطاقة عموما

كما يدل على ذلك النموذج القانوني المتبع في الاردن والمغرب على سبيل المثال، والنموذج الإماراتي الخاص بمنح حكومة دبي الصكوك الخضراء لتمويل إقامة مشاريع الطاقة الشمسية واستخداماتها المتعددة.

٧- أدت التنظيمات الدولية دورا مهما في تنشيط استخدام الحوافز المالية في نطاق تشجيع التحول نحو مصادر الطاقة المتجددة فيما نجده في مقررات اللجان الدولية الخاصة بالتغير المناخي، والوكالة الدولية للطاقة المتجددة IRENA فضلا عن الدور الأقدم لمنظمة التجارة العالمية والاتفاقات التي تنبثق عنها والداعمة لسياسة تقديم الحوافز المالية باتجاه تحرير الأسواق وفتحها أمام التجارة العالمية في سياسة التخفيضات الضريبية وتخفيف القيود الجمركية.

٨- نجد ان القانون العراقي وان اعتمد نظام الحوافز المالية في النص على الإعفاءات والمنح المالية و التخفيضات الضريبية الا ان ذلك كان في نطاق الطاقة التقليدية (النفط والغاز) في حين اننا لا نزال بعيدين عن مجال التشجيع للاستثمار في مجالات الطاقة المتجددة وليس من سياسة تحفيزية مالية واضحة في هذا النطاق وهذا مما يؤشر سلبا على اتجاه القانون العراقي.

المقترحات

١- الدعوة الى الإصلاح القانوني في النظام القانوني العراقي في إحداث بنية تشريعية متناسقة من دون حدوث إمكانية للتضارب بينها الى جانب إيجاد بنية إدارية منظمة قانونا وآليات شفافة تجعل بالإمكان ان تحدث الحوافز المالية والضريبية الآثار الايجابية المنشودة من جذب للاستثمارات في قطاع الطاقة المتجددة تحديدا ولا سيما أن الاتجاهات الدولية والوطنية فتحت المجال للاستثمارات الخاصة حتى لمستهلكي موارد الطاقة المتجددة من الاستفادة من المزايا المالية والضريبية.

٢- إعادة النظر بسياسة الإعفاءات الضريبية الكلية والجزئية ذات المدى الزمني الطويل في القانون العراقي، اذ ثبت ان المستثمر ان وجد بيئة استثمارية جيدة فان وجود الإعفاءات الضريبية او عدم وجودها يكون مانعا قويا من دخوله الى تلك البيئة الاستثمارية، ولا سيما مع وجود جوانب سلبية واضحة عند إقرار سياسة الإعفاءات الضريبية من هدر

للإيرادات العامة التي يمكن ان يجري تحصيلها فيما لو أخضعت تلك الأنشطة للتحاسب الضريبي المنظم على وفق أهداف ورؤية اقتصادية شاملة وواضحة.

قائمة المصادر

اولا: المصادر باللغة العربية

أ- الكتب

١. ادوارد كاسيدي وبيترز غرو سمان، مدخل الى الطاقة المصادر والتكنولوجيا والمجتمع. ترجمة: صباح صديق الدمولوجي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، بلا-ت.
٢. المرسي السيد حجازي، النظم الضريبية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠١.
٣. دريد محمود السامرائي، الاستثمار الأجنبي المعوقات والضمانات، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤.
٤. رياض صالح ابو العطاء، حماية البيئة من منظور القانون الدولي العام، دار الجامعة العربية، مصر، ٢٠٠٩.
٥. سرمد كوكب الجميل، معوقات الاستثمار في الدول العربية، دار العابد للطباعة والنشر، الموصل، العراق، ٢٠٠٩.
٦. صفوت عبد السلام، الحوافز الضريبية وأثرها على الاستثمار والتنمية في مصر، دراسة على ضوء التشريعات الاستثمار والقانون رقم ٨ لسنة ١٩٧٩ بشأن ضمانات وحوافز الاستثمار، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٧. عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٨. قيس حسن عواد، المالية العامة والتشريع المالي، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ٢٠١٠.
٩. كامل ابو صقر، العولمة التجارية والإدارية والقانونية رؤية إسلامية جديدة، دار الوسام ومكتبة الهلال، بيروت، ٢٠٠٠.
١٠. محمد حليم عبد الكريم، الوسيط في علم المالية العامة، دار ابو المجد، القاهرة، ١٩٨٩.

١١. هشام صفوت العمري، الضرائب على الدخل، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٨٩.

ب- البحوث والدراسات والمقالات

١. سعيد عبد المنعم محمد، الحوافز الضريبية المتعلقة بهلاك الأصول الرأسمالية " تقييم واقتراح بتعديل النصوص" المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، الجزء الأول، كلية التجارة، جامعة أسيوط، ١٩٨٥.

٢. طالب محمد، اثر الحوافز الضريبية وسبل تفعيلها في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد السادس منشورة على الموقع الإلكتروني:

www.Univ-chlf.dz

٣. عصام خوري وعبير ناعسة، النظام الضريبي واثره في الحد من التلوث البيئي، مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية- سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد (٢٩)، العدد(١)، سوريا، ٢٠٠٧.

٤. فيتو تانزي وهاول زي، البلدان النامية والسياسة الضريبية، صندوق النقد الدولي، سلسلة قضايا اقتصادية، واشنطن العاصمة، ٢٠٠١.

٥. قبس حسن عواد وسهاد عبد الجمال، التعامل الضريبي لشركات النفط الأجنبية المستثمرة في العراق، وقائع مؤتمر كلية الحقوق العلمي الخامس، الجزء الأول كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٣.

٦. خلايا الطاقة الشمسية المستخدمة في وحدات البناء، مقالة منشورة على موقع الشبكة الكندية للطاقة الشمسية: www.Solarbuildings.Ca

٧. خيارات الفكر الاقتصادي بين حرية التجارة والحماية، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني: www.alnajafnews.net

٨. خيارات التكيف والتخفيف مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني:

publications. www.ipcc.ch/

٩. الحوافز الحكومية تمهد الطريق امام تطور الطاقة المتجددة، مقالة منشورة على موقع الإلكتروني: <Http://iipdigital.USembassy.gov>.

١٠. منجزات وزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة المغربية منشورة على الموقع : www.mem.gov.ma

١١. دبي الخضراء، مقالة منشورة على البوابة الرسمية لحكومة دبي: www.dubai.ae

ج- الاتفاقيات والقوانين والوثائق الرسمية

١. النظام الأساس للوكالة الدولية للطاقة المتجددة IRENA بون- المانيا ٢٠٠٩.
٢. قانون ضريبة الدخل العراقي رقم ١٣ لسنة ١٩٨٢ وتعديلاته.
٣. قانون ضريبة الدخل المصري رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥.
٤. قانون حماية وتحسين البيئة العراقي رقم ٢٧ لسنة ٢٠٠٧.
٥. قانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام العراقي رقم ٦٤ لسنة ٢٠٠٨.
٦. القانوني الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠٠٩ بشأن الاستعمالات السلمية للطاقة النووية في دولة الإمارات العربية المتحدة.
٧. قانون الوكالة الوطنية لتنمية الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية المغربي رقم 16,09 لعام ٢٠١٠.
٨. قانون الطاقة المتجددة وترشيد الطاقة الأردني رقم ١٣ لسنة ٢٠١٢.
٩. دليل الإجراءات والرسوم للمشاريع الاستثمارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، وزارة الاقتصاد، ٢٠١٠-٢٠١١.

المصادر الأجنبية

1-Gabrila Elizando Azuila & Luiz Augusto Barroso, Design and performance of policy Instruments to promote the development of renewable energy, emerging experience in selected development countries, World bank study, the world Bank, W.D.C.2011.

- 2-Julie Hayward Biggs, Foreign policy implications of the Abolition of the Foreign Tax Credit for oil companies, Journal of corporation law (1978-1979).
- 3-Randal Hoven, About those oil subsidies. Why Tax Breaks considers as" Subsidies" by our Government:
www.politicsusa.com
- 4-Brigitta Renner & Daniel boeshert, State aid, Key elements For the Council on energy Taxation, European commission.
- 5-IRENA, Doubling the Global share of Renewable energy,
www.irena.Org.
- 6-Tax Credit, the Guardian, [www.guardian.co.UK/politics / 2012-des-31/](http://www.guardian.co.UK/politics/2012-des-31/).