



منشورات جامعة حلب
كلية العلوم الاقتصادية

مبادئ المالية العامة

د. محمد زكي

الدكتور
محمد بن عبد الله
مدير كلية العلوم الاقتصادية

مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية

القائمة الأول

النفقات العامة

Public Expenditures = Dépenses publiques

مقدمة القسم :

تعتبر النفقات العامة وسيلة اشباع الحاجات العامة ، ومن ثم فقد احتلت هذه النفقات أهمية خاصة في نطاق دراسة المالية العامة . وقد جعلت المدرسة التقليدية النفقات العامة سبباً وحيداً يبرر حصول الدولة على الإيرادات العامة ، بمعنى ان الدولة لا تحصل على الإيرادات العامة الا بقصد واحد هو تمويل النفقات العامة . ويضاف الى ذلك ، ان المالية التقليدية قد أخذت بقاعدة أولوية النفقات العامة على الإيرادات العامة وبقاعدة توازن الموازنة ، بمعنى انه لا يجوز الحصول على إيرادات تزيد عن القدر اللازم لتمويل النفقات العامة .

ومع ذلك فقد انتقدت المالية العامة التقليدية من ناحية ان دراستها للنفقات العامة قد اتجهت للبحث بصورة أساسية في الجوانب القانونية والفنية دون ان تعير اهتماماً كبيراً للجوانب الاقتصادية للنفقات العامة وآثارها في البنيان الاقتصادي والعوامل التي تحدد حجمها ، كما انها لم تقدم دراسة تحليلية لآثار كل نوع من أنواع النفقات العامة ، ولا لآثارها في مستوى النشاط الاقتصادي وتوزيع الموارد الاقتصادية بين ميادين الانتاج المختلفة ، ولا لآثارها في توزيع الدخل القومي .

والسبب في هذا الموقف من المدرسة التقليدية انها قد نظرت الى الانفاق العام بنفس النظرة التي نظرت بها الى الانفاق الخاص ، واعتبرتهما

نوعاً من الاتفاق الاستهلاكي . وهذا الاتفاق الاستهلاكي يجب ان يتقيد بأضيق الحدود ، وذلك من أجل العمل على زيادة الادخار . ومن ثم فان الدولة - وهي دولة حارسة - يجب ان يقتصر عملها على المرافق التقليدية . ويرتب على ذلك ان الاتفاق العام يعتبر محايداً وليس له ان يغير في البنيان الاقتصادي والهيكل الاجتماعي للدولة .

أما بعد ان تطور دور الدولة وتم التسليم بتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، فان نطاق الحاجات العامة قد اتسع ، وقد ادى ذلك الى تزايد حجم النفقات العامة ، وأصبح تأثيرها في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي واضحاً . ولهذا فقد احتلت دراسة النفقات العامة أهمية كبيرة في نطاق المالية العامة .

وانطلاقاً من هذه النظرة فاننا ندرس النفقات العامة في فصول أربعة :

- الفصل الأول : تعريف النفقة العامة .
- الفصل الثاني : هيكل النفقات العامة .
- الفصل الثالث : حجم النفقات العامة .
- الفصل الرابع : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .

الفصل الأول

تعريف النفقة العامة^(١)

سنقسم هذا الفصل الى مبحثين :

الأول : يتعرض لعناصر النفقة العامة .

الثاني : يتعرض لضوابط النفقة العامة .

- (1) - JÉZE(G.), «cours élémentaire de science des finances et de législation financière Française», op. cit., PP. 43 - 52;
- TROTABAS (L.) « Finances publiques », op. cit, PP. 254-257;
- LAUFENBURGER (H.), « Traité d'économie et de législation financières: Budget et trésor », 3ème édition sirey, Paris, 1948, P. 121 et S.

- د. احمد جامع ، « علم المالية العامة » ، الجزء الأول « فن المالية العامة » ، مكتبة سيد عبدالله وهبة ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٤١ - ٤٥ ؛
- د. رفعت المحجوب ، « المالية العامة » ، الجزء الأول « النفقات العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٣٨ - ٤٣ ؛
- د. عاطف صدي ، « مبادئ المالية العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٤٢ - ٥٠ ؛
- د. عبدالعال الصكبان ، « مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق » ، مذكور سابقاً ، ص ٤٤ ؛
- د. عصام بشور ، « المالية العامة والتشريع المالي » ، مطبعة جامعة دمشق ، دمشق ، ٧٥ / ١٩٧٦ ص ٨٣ - ٩٣ ؛
- د. محمد حلمي مراد ، « مالية الدولة » ، مطبعة نهضة مصر بالقاهرة ، القاهرة ، ١٩٦٠ ، ص ٢٥ - ٢٧ ؛
- د. محمد عبدالله العربي ، « علم المالية العامة والتشريع المالي » ، الجزء الأول ، الكتاب الأول ، « نفقات الدولة » ، مطبعة حجازي ، ١٩٥٠ ، ص ٣٨ - ٦٤ ؛
- د. محمد فؤاد ابراهيم ، « مبادئ المالية العامة » ، القاهرة ، ١٩٥٩ ، ص ٢١ - ٢٨ ؛
- د. محمود رياض عطية ، « موجز في المالية العامة » ، دار المعارف بمصر ، القاهرة ، ١٩٦٣ ، ص ٣٧ - ٤٠ .

المبحث الأول

عناصر النفقة العامة

لأبد لأي نفقة من توافر ثلاثة عناصر :

- ١ - شكل النفقة ، وفيما يتعلق بالنفقة العامة فان هذا الاتفاق يتخذ شكل مبلغ نقدي أصلاً .
 - ٢ - صفة القائم بالاتفاق ، وفيما يتعلق بالنفقة العامة فان القائم بها يكون شخصاً عاماً .
 - ٣ - غرض الاتفاق ، وفيما يتعلق بالنفقة العامة فان غرضها هو تحقيق نفع عام .
- ونعرض فيما يلي شرحاً موجزاً لكل من هذه العناصر .

النفقة العامة مبلغ نقدي

تقوم الدولة - من أجل اشباع الحاجات العامة - بالاتفاق في سبيل الحصول على السلع والخدمات ومنح المساعدات والاعانات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها . ويتخذ هذا الاتفاق في الوقت الحاضر شكلاً نقدياً . ذلك ان حصول الدولة على ما تحتاجه من السلع والخدمات بشكل عيني اذا كان مقبولا في العصور القديمة كأن تعتمد الدولة الى تسخير الناس والاستيلاء على خدماتهم دون دفع مقابل لهم ، فان هذا الأمر لم يعد مقبولا في الوقت الحديث . واذا كان مقبولا في العصور القديمة ان تدفع الدولة للأفراد مقابلاً عينيّاً - جزئياً أو كلياً - في مقابل مشترواتها منهم ، فان

التطور قد قاد الى حلول الاتفاق النقدي محل الاتفاق العيني . ومن ثم فقد أصبح الأصل في النفقة العامة ان تكون مبلغاً نقدياً .

وسبب اتخاذ النفقة العامة مبلغاً نقدياً يرجع الى ما يلي (١) :

١ - انتقال الاقتصاد عموماً من مرحلة اقتصاد المقايضة الى مرحلة الاقتصاد النقدي مما اقتضى ان يكون التعامل أساساً بالنقود . ولا شك ان هذا الانتقال قد تم بقصد التسهيل على المتعاملين ، فلو فرضنا ان الدولة قد عمدت الى اعطاء رواتب الموظفين في شكل عيني ، فان الموظف قد لا يجد أو يصعب عليه ان يجد من يبادل له السلعة التي أخذها من الحكومة مقابل السلع الأخرى التي يحتاج اليها . وما يقال عن الموظف يقال عن بقية المتعاملين مع الدولة . وعلى هذا فان الدولة لا يعقل مبدئياً - وقد أصبح الاقتصاد نقدياً - أن تعود لاقتصاد المقايضة . ومن ثم فان التطور قد اقتضى ان تكون النفقة العامة على شكل مبلغ من النقود .

٢ - تحتاج النفقة العامة - من أجل ضمان تنفيذها وتوجيهها للأهداف التي خصصت لها - الى انواع مختلفة من الرقابة البرلمانية والادارية . ويصعب اجراء هذه الرقابة اذا كانت النفقة العامة على شكل عيني . ومن ثم فان النفقة العامة اذا كانت على شكل مبلغ نقدي فانها تسهل الرقابة عليها .

٣ - تثير النفقة العامة العينية مشكلات كثيرة ، منها قضية تقديرها ، ومنها التهاون وعدم الدقة من قبل السلطات الحكومية ، ومنها افساح المجال للسلطات الادارية لمحاباة بعض الأفراد في هذه النفقة على حساب بعضهم الآخر .

(١) د. محمد لبيب شقير ، «علم المالية العامة» ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٥٧ ، ص ١٤ .

٤ - يفسح الأخذ بالنفقة العامة العينية المجال للاخلال بمبدأ المساواة بين الأفراد في تحمل الأعباء العامة . ذلك ان الدولة اذا فرضنا انها حققت المساواة بين المواطنين في جباية الضرائب ، فانها لا تلبث ان تحابي بعضهم بمنحهم مزايا عينية ، مما يعني تخفيض عبء الضرائب على هؤلاء المواطنين .

وعلى هذا فان الأصل في الاتفاق العام ان يكون نقدياً . ومع ذلك فان كل هذا لا يحول دون التجاء الدولة الى الاتفاق (أو الايراد) العام العيني حينما تضطرها ظروفها الخاصة الى ذلك . فالدولة - وهي بصدد اشباع الحاجات العامة - قد تقرر الحصول على بعض السلع والخدمات كما هو الحال في حالات الحروب والأزمات ، بل وقد تجبر الأفراد على السخرة من أجل تحقيق مشروع عام (١) .

النفقة العامة يقوم بها شخص عام

يذكر الكتاب ان هناك فكرتين فيما يتعلق بطبيعة منفق النفقات العامة :
الأولى قانونية ، والثانية اقتصادية اجتماعية (٢)

أ - الفكرة القانونية للنفقات العامة :

وقد أخذ بهذه الفكرة المليون التقليديون . ومن ثم فقد فرقوا بين النفقة العامة والنفقة الخاصة تبعاً للطبيعة القانونية لمن يقوم بالاتفاق . فالنفقة

(١) انظر عكس هذا الرأي ، الذي يرى ان لجوء الدولة للاستيلاء الجبري ومصادرة بعض ممتلكات الأفراد لتسيير المرافق ليس من قبيل النفقات العامة ، د. السيد عبدالمولى ، «المالية العامة» ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٥٧ - ٥٨ .

(٢) لتفصيل انظر :

DUVERGER (Maurice), « Institutions financières », P.U.F. Paris, 1957, PP. 44 - 49.

تكون خاصة اذا قام بها الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة كالجمعيات والشركات . والنفقة تكون عامة اذا صدرت من الأشخاص المعنوية العامة أي من أشخاص القانون العام . وهذا الوصف يشمل الدولة ، والهيئات المحلية ، والمؤسسات العامة .

ويستند المليون التقليديون الذين أخذوا بهذه الفكرة للتفريق بين النفقة العامة والنفقة الخاصة ، الى اختلاف طبيعة نشاط أشخاص القانون العام عن طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص ، سواء من حيث الهدف أو من حيث الوسائل . فنشاط أشخاص القانون العام يهدف الى تحقيق المصلحة العامة ويعتمد من أجل تحقيق هذه المصلحة على القوانين والقرارات الادارية ، أي على السلطات الآمرة ، بينما نجد ان نشاط أشخاص القانون الخاص يهدف الى تحقيق المصلحة الخاصة ويعتمد من أجل تحقيق هذه المصلحة على التعاقد .

وهذه الفكرة القانونية للتفريق بين النفقة العامة والنفقة الخاصة التي تبناها المليون التقليديون تتفق مع فكرتهم عن «الدولة الحارسة» التي تقصر نشاط الدولة في أضيق الحدود (الجيش والدفاع والعدالة وبعض المرافق العامة). وهذا النشاط يهدف الى مصلحة عامة ، ويستلزم الاعتماد على السلطات الآمرة . الا ان تطور دور الدولة من «الدولة الحارسة» الى «الدولة المتدخلة» الى «الدولة المنتجة» جعل نشاط الدولة يمتد ليشمل كثيراً من الأعمال التي كانت تدخل في الماضي في نشاط الأشخاص الخاصة كالانتاج والتوزيع .

ومن ثم فقد رأى بعض الكتاب في الفكرة القانونية للنفقات العامة قصوراً عن مجازاة الواقع العملي والتطور الذي لحق الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وقد اقترحوا الفكرة الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة التي تأخذ في حسابها اتساع نطاق نشاط الدولة .

ب - الفكرة الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة :

وهذه الفكرة لا تعتمد في التفرقة بين النفقة العامة والنفقة الخاصة على الطبيعة القانونية لمن يقوم بهذه النفقة ، بل على طبيعة الوظيفة التي تخصص لها النفقة . وتبعاً لهذه الفكرة ، فان نفقات «الأشخاص العامة» ليست كلها نفقات عامة ، بل جزء منها فقط وهي تلك التي تقوم بها الدولة بصفقتها صاحبة سيادة (أي تبعاً لأنها تملك سلطة الأمر والنهي) . ومن ناحية أخرى فان النفقات التي تقوم بها الأشخاص الخاصة أو المختلطة التي فوضتها الدولة باستخدام سلطتها الآمرة تعتبر من النفقات العامة .

وعلى هذا ، فان النفقات العامة اما ان تصدر من الدولة بصفقتها صاحبة سيادة أو من الأشخاص الخاصة أو المختلطة في حدود تفويض الدولة لها بهذه السيادة .

ومن ثم فان الفكرة الاقتصادية والاجتماعية للنفقات العامة تخرج من هذه النفقات ما تنفقه الدولة عندما تتعامل مع الآخرين باعتبارها من الأشخاص الخاصة .

وهذا ما يعني اخراج جزء كبير من نفقات الدولة من النفقات العامة رغم ان هذا الجزء تقوم الدولة بانفاقه من أجل اشباع الحاجات العامة التي استجدت على أثر تطور دور الدولة من «الدولة الحارسة» الى «الدولة المتدخلة» و «الدولة المنتجة» . وهو ما لا يستقيم - في رأينا - مع الدور الذي تلعبه الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الوقت الحاضر . كما ان الأخذ بهذه الفكرة يترتب عليه صعوبة قياس دور «القطاع العام» في المجتمع .

وقد استقر رأي غالبية كتاب المالية العامة على الأخذ بتعريف واسع

للفقة العامة بحيث يشمل جميع نفقات القطاع العام . وهذا القطاع يشمل :
- الأشخاص المعنوية العامة : الدولة ، والهيئات المحلية ، والمؤسسات العامة .

- المؤسسات والشركات الصناعية والتجارية التي تملك الدولة كل رأس مالها .

- شركات الاقتصاد المختلط اذا كانت الدولة - طبقاً للقانون - تسيطر عليها وتتحكم في ادارتها .

النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام

لكي تكون النفقة عامة يجب ان يقصد بها تحقيق منفعة عامة . وهذا المبدأ مبرر بأمرين : أولهما : ان النفقة العامة يجب ان تشبع حاجة عامة ، والحاجة لا تكون عامة الا اذا كان اشباعها يحقق منفعة عامة ، وثانيهما : أن النفقة العامة اذا حققت منفعة عامة فان ذلك يؤدي الى تحقيق مبدأ المساواة بين المواطنين في تحمل الأعباء العامة ، فاذا هدفت النفقة العامة تحقيق نفع خاص لبعض الأفراد دون غيرهم أو لبعض الفئات دون غيرها فان هذا يعني تخفيف ثقل الأعباء العامة عليهم على حساب بقية الأفراد أو بقية الفئات الأخرى .

وهنا يثور التساؤل لتحديد المقصود بالمنفعة العامة ؟ والاجابة على ذلك تفيد بأن فكرة المنفعة العامة قد تغير مضمونها مع تغير دور الدولة . فالماليون التقليديون يرون تحقق المنفعة العامة اذا ما خصصت النفقة لاشباع الحاجات العامة في حدود الوظائف التقليدية للدولة . أما الفكر المالي الحديث فيرى أنه - مع اتساع دور الدولة - فقد اتسع مضمون المنفعة العامة ليشمل النفقة المخصصة للأغراض الاقتصادية والاجتماعية . فالاعانات الاقتصادية

والاجتماعية المقدمة للأفراد تؤدي الى تحقيق منفعة عامة لأنها تسهم في اقامة التوازن الاقتصادي والاجتماعي .

وعلى هذا فان فكرة النفع العام تختلف من بلد الى آخر ، ومن وقت الى آخر في نفس البلد لأنها فكرة سياسية أساساً (١) .

(١) أثار معيار تحقق المنفعة العامة المترتبة على الانفاق العام كثيراً من النقاش بين كتاب المالية والاقتصاد . والسبب في ذلك يعود أساساً الى صعوبة قياس المنفعة العامة . فالمنفعة العامة لا يمكن تقديرها مباشرة ولا يمكن تقويمها بالنقود . ذلك ان الحساب الاقتصادي الذي يخضع له النشاط العام يختلف عن الحساب الاقتصادي الذي يخضع له النشاط الخاص . فالنشاط الخاص - وهو يسمى الى تحقيق اكبر منفعة خاصة أو أكبر قدر ممكن من الربح ، ويتحمل في سبيل ذلك نفقة معينة - يمكن تقدير أهدافه بطريق مباشرة وحسابها بالنقود . أما النشاط العام - وهو يسمى الى تحقيق اكبر قدر ممكن من النفع العام بأفضل نفقة ممكنة - يصعب معرفة النفقة العامة للمرافق العامة ، كما أنه يستحيل إيجاد معيار لقياس النفقة العامة . وقد ترتب على ذلك ان المعايير المقترحة لقياس هذه النفقة تعتبر غير مقنعة .
انظر :

BARRÈRE(Alain), «Economie et institutions financières », T.I, Dalloz, Paris, 1965, PP. 56 - 57.

ومن المعايير المقترحة لتقدير وقياس المنفعة العامة ما يلي :

١ - معيار **VITO DE MARCO** : ويتلخص هذا المعيار بأن المنفعة العامة القصوى تتحقق اذا تساوت التضحية الحدية التي يتحملها الأفراد في سبيل تمويل النفقة العامة مع المنفعة الحدية الباقية بعد الاقتطاع . ويعيب هذا المعيار أمران : الأول : أنه اذا صح هذا المعيار بالنسبة لفرد من المجتمع ، فانه لا يصح بالنسبة للمجتمع بأكمله ؛ والثاني : انه لا يمكن حساب القدر من المنفعة العامة التي تذهب لكل فرد من المجتمع إلا باجراء مقارنة هذا القدر مع الاستهلاكات الأخرى لدخل ذلك الفرد .

٢ - معيار **SOMER و PIGU و DALTON** : ويتحصل هذا المعيار في أن المنفعة العامة تتحقق اذا تساوت المنافع الحدية لكافة النفقات العامة في جميع وجوه استخداماتها المختلفة . ويمكن قياس ذلك اذا تم توزيع النفقات العامة على الاستخدامات المختلفة بحيث يحقق ذلك أعظم قدر للدخل القومي العيني . ومن أجل قياس الزيادة التي تنتج في الدخل القومي من وراء كل نوع من النفقات العامة فانه يمكن استخدام مبدأ المضاعف أو الضارب **Mutiplicateur** =

والفكرة القائلة بقصر النفقات العامة على ما يحقق منها النفع العام تعتبر فكرة حديثة نسبياً . ففي القديم نجد ان الخلط كان قائماً بين النفقات العامة ونفقات الملك الخاصة . ثم ادى التطور السياسي والقانوني الى الفصل بينهما . ومع ذلك فانه يبقى أن تقرير المنفعة العامة - كتقرير الحاجة العامة - متروك أمره للسلطات السياسية . وهذا التقرير يخضع لرقابة تشريعية واحياناً لرقابة قضائية . وتمثل الرقابة التشريعية في حق المجالس النيابية بأن تأذن - من أجل اقامة نفقة عامة - بالاعتماد المالي الذي تطلبه الحكومة . كما ان كثيراً من الدساتير تحرم اعتماد نفقة عامة من أجل منفعة فردية ، وتشرط أغلبية خاصة من أجل اعتماد بعض النفقات ، وتقتصر حق اقتراح النفقات العامة على الحكومة وليس لأعضاء المجلس النيابي ... الخ . وتمثل الرقابة القضائية في بعض الدول ، بأن المحاكم منحت حق رقابة دستورية قانون الموازنة (الولايات المتحدة الأمريكية) أو حقها في رقابة حسابات الحكومة (فرنسا) .

نخلص من دراستنا لعناصر النفقة العامة الى تعريفها بأن النفقات العامة هي المبالغ النقدية التي تصدر عن القطاع العام بهدف تحقيق النفع العام .

= ويعيب هذا المعيار أمران أيضاً : أولهما : ان هناك أنواعاً كثيرة من النفقات العامة كنفقات الدفاع والأمن والقضاء يصعب معرفة الفئات الاجتماعية التي تستفيد منها ومن ثم فانه يصعب تطبيق هذا المعيار ؛ وثانيهما : ان مبدأ المضاعف اذا كان يصلح لقياس آثار الانفاق العام على الدخل القومي في أوقات الكساد نظراً لوجود طاقة انتاجية معطلة ، فانه لا يصلح لقياس هذه الآثار في أوقات الرخاء نظراً لوصول الاقتصاد القومي الى حالة التشغيل الكامل ، ولأن كل زيادة نقدية في هذه الحالة لن يترتب عليها زيادة حقيقية في الدخل القومي بل تؤدي الى زيادة التضخم . انظر :

**BROCHIER (H.) et TABATONI(P.), «Economie financière»,
Thémis, Paris, 1959, PP. 460 - 464;**

د. السيد عبدالمولى ، «المالية العامة» ، مذكور سابقاً ، ص ٦٢-٦٣ .

المبحث الثاني

ضوابط النفقة العامة

هناك ثلاث قواعد تحكم الانفاق العام هي : تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع ، والاقتصاد ، والترخيص . ونحن نعطي بعض التفصيل لكل منها.

قاعدة تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع

رأينا ان احد عناصر النفقة العامة هو ان يقصد بها تحقيق نفع عام . ومن ثم فان احد ضوابط هذه النفقة تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع . وهذه المنفعة يجب ان يختلف مفهومها عن المفهوم الضيق للمنفعة عند الأفراد . فالدولة يمكنها ان توجه أموالها في شكل اعانات اجتماعية للعاطلين عن العمل ، أو بقصد إعادة توزيع الدخل والثروات ، أو بقصد زيادة الانتاج وتحسين جودته (١) .

وعلى هذا فان مبدأ المنفعة يتحقق اذا توجه الانفاق العام الى اشباع الحاجات العامة . ومن أجل ان تحقق الدولة بانفاقها العام أكبر قدر ممكن من المنافع ، فان هذا يوجب على الدولة ان تنظر في مقدار حاجة المجتمع الى مختلف المشاريع وان تجري مفاضلة بينها على أساس ما تحققه كل منها من منفعة جماعية ، ومن ثم تقرر كمية وتوقيت الانفاق على كل من هذه المشاريع .

كما يتعين على الدولة ان تراعي في انفاقها العام الوضع المكاني للبلاد ، ومن ثم فان الدولة - وهي بصدد تحقيق اكبر قدر ممكن من المنافع من نفقاتها العامة - تقسم هذه النفقات بشكل يراعي حاجات المحافظات والأماكن المختلفة .

ويتصل بموضوع تحقيق اكبر قدر ممكن من المنافع موازنة النفقات العامة بالنسبة لمختلف الطبقات الاجتماعية . ومن ثم فاذا كانت الدولة تهدف الى اعادة توزيع الدخل القومي لصالح احدى الطبقات الاجتماعية ، فانها يجب ان توجه نفقاتها العامة بحيث تستفيد منها تلك الطبقة على حساب غيرها من الطبقات الاجتماعية الأخرى .

ولا شك ان المخطط هو الذي يقوم بالموازنة بين هذه الأوجه المختلفة للنفقات العامة على ضوء الأهداف الموضوعية في الخطة . والمخطط - وهو يقوم بهذه الموازنة - يقرر ترتيب تنفيذ المشاريع التي تحقق له أهداف الخطة ، وتحكمه في ذلك اعتبارات كثيرة منها : كلفة كل من هذه المشاريع ، والفترة التي يحتاجها لاقامته وتشغيله ، وعدد وكفاءة العمال الذين سيشتغلون فيه ، وعائد كل من هذه المشاريع ، وتأثيره في الدخل والنتائج القومي وفي الاستهلاك وفي اعادة التوزيع ، وحاجة كل مشروع الى العملات الأجنبية ، وضرورة هذا المشروع للمنطقة التي سيقام فيها .

وهذه الاعتبارات كلها تعتبر عوامل كمية قابلة للقياس بصورة تقريبية على الأقل اذا توافرت الأرقام والبيانات الاحصائية اللازمة لها .

قاعدة الاقتصاد

يجب على السلطات القائمة بالاتفاق العام أن تقوم بهذا الاتفاق مع

تجنب التبذير فيه : ومن ثم فانه يجب ان لا تنفق أي مبلغ الا لمبرر ، وان تسير في المرافق العامة بأقل التكاليف . ذلك ان النفقات العامة مبررة فيما تحققه من منفعة اجتماعية ، ولا يتصور تحقق هذه المنفعة اذا كان الانفاق العام تبذيرياً .

ولعل أول من نادى بقاعدة الاقتصاد في الانفاق العام هو «ساي SAY» حيث أخضع الاستهلاك العام – مثله في ذلك مثل الاستهلاك الخاص – لمبدأ الوفر ، وطالب بأن يكون الانفاق في حدود ما يجب انفاقه ، وان تدفع الادارة ثمن الأشياء في حدود قيمتها (١) .

وتظهر أهمية قاعدة الاقتصاد في الانفاق العام اذا لاحظنا ان القائمين على هذا الانفاق – وهم يتصرفون في اموال لا تخصهم – يتصرفون في مبالغ ضخمة تغري على البذخ والتبذير . ومن مظاهر التبذير زيادة عدد الموظفين والمستخدمين والعمال عن الحد اللازم ، ووضع كل من هؤلاء في غير مكانه المناسب ، والمبالغة في تقدير المبالغ اللازمة لانشاء بعض المشروعات العامة ، والاهتمام بالزخارف في الدوائر الحكومية . وفي الدول المتخلفة اقتصادياً نجد ان الانفاق العام يتجه للتبذير بفعل أثر المحاكاة *Effet de démonstration* ، أي محاكاة طرق الانفاق السائدة في الدول المتقدمة .

وتبذير الأموال العامة يؤدي الى اضعاف الثقة في مالية الدولة ، كما انه يسمح للمتهرين من الضرائب بتبرير فكرة تهريبهم في اعين الممولين .

وتطبيق قاعدة الاقتصاد في النفقات العامة لا يعني التقثير في هذه

(1) SAY(J.B.), «Cours complet d'économie politique pratique» , Vol. 5, Paris, 1829, P. 121.

النفقات . فالتقير مذموم نظراً لأنه يعني الشح في الانفاق حتى على المسائل التي يحقق الانفاق عليها منفعة اجتماعية كبيرة ، بينما نجد ان تطبيق قاعدة الاقتصاد يعني ان يكون الانفاق على جوهر الموضوع بكميات كبيرة تناسبه كما يعني تجنب الانفاق على هوامش الموضوع الا بقدر .

وتطبيق قاعدة الاقتصاد يتطلب تعاون وتضافر جهود مختلفة . ومن هذه الجهود (١) :

١ - رقابة الرأي العام : فهذه الرقابة كفيلة بالكشف عن بعض مواطن التبذير .

٢ - الرقابة الادارية والبرلمانية : وهذه الرقابة تقوم بدور فعال في كشف التبذير ومعاينة من قام به .

٣ - الجهاز الاداري الكفاء : ذلك ان الرقابة الادارية وحدها لا تكفي ، لأنها لا تستطيع ان تضبط جهازاً ادارياً قليل الكفاءة . ولا شك ان الدول المتخلفة اقتصادياً يسود فيها وجود الأجهزة الادارية القليلة الكفاءة .

قاعدة الترخيص

تخضع النفقة - ونظراً لأنها تتضمن مبالغ كبيرة تخصص لاشباع الحاجات العامة - لأذن سابق من الجهة المختصة . وهذا الأذن قد يختص بتقريره البرلمان على النطاق المركزي ، أو الهيئات المحلية ضمن حدود اختصاصها الزماني والمكاني .

وتعد قاعدة الترخيص مظهراً من مظاهر الاختلاف بين النفقات

(١) د. عبدالعال الصكبان ، «مقدمة في علم المالية العامة ، والمالية العامة في العراق» ، مذكور سابقاً ، ص ٧٦-٧٧ .

العامة والنفقات الخاصة ، ذلك ان النفقات العامة وحدها هي التي تخضع
للاذن السابق من البرلمان أو من الهيئات المحلية المختصة . ويتم الحصول على
هذا الترخيص وفقاً لاجراءات معينة ستعرض لها في القسم الثالث من هذا
الكتاب حين تعرضنا «للموازنة العامة» . أما النفقات الخاصة فيكفي ان
تصدر ممن يملك حق الاتفاق فيها (الفرد أو الشركة الخاصة) دون ان تحتاج
لاذن سابق بها .

الفصل الثاني

هيكل النفقات العامة⁽¹⁾

تقسم النفقات العامة الى اقسام مختلفة ، كما وجدت تقسيمات مختلفة لهذه النفقات بعضها علمي ، وبعضها وضعي . ومن ثم فاننا سنقسم هذا الفصل الى مبحثين : الأول : التقسيمات العلمية للنفقات العامة ؛ والثاني : التقسيمات الوضعية للنفقات العامة .

-
- (1)-BROCHIER(H.)et TABATONI(P.), «Economie financière», coll. Thémis , presses universitaires de France , Paris , 1959 , PP. 3 - 20;
- DUVERGER(M.),«Les finances publiques», op.cit,PP.17-20;
- HICKS (U.K.), «Public Finance » ,Cambridge University Press, 1968, PP. 22 - 28 ;
- LAUFENBURGER (H.) , Finances comparées » , Recueil Sirey,1959, PP. 166 - 187;
- LAUFENBURGER (H.) , « Théorie économique et psychologique des finances publiques » Tome 1 du « Traité d'économie et de législation financières » , 5^e édition,Sirey , Paris, 1956, PP. 52-61;
- MASOIN(M.), «Théorie économique des finances publiques», Bruxelles, 1946, P. 68.

- د. أحمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٤٦-٤٤ .

- د. السيد عبدالمولى ، المرجع السابق ، ص ٦٤-١١٠ .

البحث الأول

التقسيمات العلمية للنفقات العامة

لا تشكل النفقات العامة كلا متجانساً . ومعنى ذلك أنه يمكن تقسيم النفقات العامة الى عدة تقسيمات مختلفة . وتختلف هذه التقسيمات تبعاً للزاوية التي ينظر منها الى النفقات العامة . فمن حيث الطبيعة الاقتصادية ، نجد ان هناك أربعة تقسيمات للنفقات العامة وهي :

- ١ - تقسيم النفقات العامة تبعاً لأغراضها .
- ٢ - تقسيم النفقات العامة تبعاً لآثارها في الانتاج القومي (نفقات حقيقية ، ونفقات تحويلية) .
- ٣ - تقسيم النفقات العامة تبعاً لنطاق سريانها (نفقات مركزية ، ونفقات محلية) .

-
- == د. رفعت المحجوب ، المرجع السابق ، ص ٩٥-١٣٤ .
- د. عاطف صدقي ، المرجع السابق ، ص ٥٩-١١٣ .
- د. محمد حلمي مراد ، المرجع السابق ، ص ٣٢-٤٩ .
- د. محمد دويدار ، «مبادئ المالية العامة» ، المكتب المصري الحديث ، الاسكندرية، ١٩٦٨ ، ص ٦٥-٧٣ .
- د. محمد عبدالله العربي ، المرجع السابق ، ص ٧٥-٩٨ .
- د. محمد فؤاد ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ٥٧-١٣٥ .
- د. محمد لبيب شقير ، المرجع السابق ، ص ٣٠-٤٣ .
- د. محمود رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٤٥ - ٦٩ .

٤ - تقسيم النفقات العامة تبعاً لانتظامها ودوريتها (نفقات عادية ، ونفقات غير عادية) .
ونعطي فيما يلي تفصيلاً لكل من هذه التقسيمات على حدة .

تقسيم النفقات العامة تبعاً لأغراضها

يمكن تقسيم النفقات العامة تبعاً لأغراضها . وننبه الى ان هناك حرية كبيرة في هذا التقسيم . ذلك أنه يمكن ان نجمل هذه الأغراض مما يعني تقسيم النفقات العامة الى انواع محدودة ، كما انه يمكن ان نفصلها مما يعني تعدد هذه الأنواع . والقضية تتوقف على الهدف من التقسيم والهدف من الدراسة . وعموماً فإنه يمكن تقسيم النفقات العامة تبعاً لأغراضها الى الأنواع التالية (١) :

١ - النفقات الادارية : وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة للجهاز الاداري . من أجل اعداده لكي يكون قادراً على اداء الخدمات العامة بصورة منتظمة . ومثال هذه النفقات رواتب الموظفين ومعاشات المتقاعدين .
٢ - النفقات الاقتصادية : وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية . ومثال هذه النفقات تلك المخصصة من أجل انشاء المشاريع الاقتصادية ، والاعانات والمنح الاقتصادية .
٣ - النفقات الاجتماعية : وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة من أجل تحقيق الخدمات الصحية والتعليمية والضمان الاجتماعي والرفاهية العامة .
٤ - النفقات المالية : وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة من أجل اداء فوائد وأقساط الدين العام .

٥ - النفقات الحربية : وهي تتضمن النفقات العامة المخصصة من أجل دعم القوات المسلحة وبرامج التسليح .

(١) د. عبدالعال الصكيان ، المصدر السابق ، ص ١٠٤ .

تقسيم النفقات العامة تبعاً لآثارها في الانتاج القومي

يمكن تقسيم النفقات العامة تبعاً لآثارها في الانتاج القومي الى نفقات حقيقية *Dépenses réelles* ونفقات تحويلية *Dépenses de transfert* .

ويقصد بالنفقات الحقيقية تلك النفقات التي تؤدي بصورة مباشرة الى زيادة الانتاج القومي ، ومن ثم فقد اطلق عليها «النفقات المنتجة *Dépenses productives* » بالمعنى الواسع .

كما يقصد بالنفقات التحويلية تلك النفقات التي لا تؤدي بصورة مباشرة الى زيادة الانتاج القومي ، ولا تفعل بصورة مباشرة سوى أنها تنقل القوة الشرائية من فرد أو جماعة ما الى فرد أو جماعة أخرى ، أي انها لا تفعل سوى انها تعيد توزيع الدخل القومي . وهي تم عادة دون مقابل . ومن ثم فان الاتفاق الحقيقي على السلع والخدمات لا يكون في هذه الحالة من قبل الدولة بل من قبل الشخص المستفيد من التحويل .

وقد اعتمد كتاب المالية — وهم بصدد التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية — على ثلاثة معايير متداخلة وهي :

١ — معيار المقابل :

فالنفقة الحقيقية — تبعاً لهذا المعيار — تتم بأن تحصل الدولة على خدمات أو أموال مادية مقابل نفقاتها العامة . والنفقة التحويلية تتم من قبل الدولة دون مقابل لها (١) .

(1) DUVERGER (M.), « Institutions financières », P.U.F., Paris, 1957, P. 52.

وقد يشير هذا المعيار صعوبة تتعلق بشراء الدولة بعض السلع والخدمات ثم قيامها بتوزيعها على المواطنين بلا مقابل ، مثل شراء الدولة خدمات الأطباء ورجال التعليم ثم تقديمها هذه الخدمات للمواطنين بالهجان . ففي هذه الحالة تعتبر نفقات الدولة نفقات حقيقية لأن الدولة قد تلقت مقابلها لها . والعبرة في هذه الحالة لواقعة الاتفاق وحصول الدولة على مقابل نفقاتها العامة مع الخدمات والأموال المادية ، وليس العبرة بالتوزيع المجاني الذي يعتبر واقعة لاحقة .

٢ - معيار الزيادة المباشرة في الانتاج :

فالنفقة الحقيقية - تبعاً لهذا المعيار - تؤدي الى استخدام الدولة بصورة مباشرة لجزء من الموارد الاقتصادية للجماعة من أجل انتاج سلع وخدمات تكفل اشباع الحاجات العامة . ومن ثم فان النفقة الحقيقية - وهي تؤدي الى خلق انتاج جديد - تؤدي الى زيادة مباشرة في الناتج القومي . أما النفقة التحويلية فلا تؤدي الى استخدام مباشر لموارد الدولة ، ومن ثم فلا تؤدي الى زيادة مباشرة في الناتج القومي .

وقد أثار بعض الكتاب صعوبة تتعلق بتحديد النفقات العامة التي يقصد بها شراء سلع وخدمات سبق انتاجها بمعرفة الأفراد . فهل تعتبر هذه النفقات نفقات حقيقية حتى ولو لم تؤد الى خلق انتاج جديد ؟ يرى الأستاذ «بيجو» (PIGOU) أنها تعتبر نفقات حقيقية نظراً لأن شراء الحكومة لهذه السلع والخدمات - وهو يؤدي الى خلق طلب جديد على عناصر الانتاج - يؤدي الى زيادة مباشرة في حجم انتاج هذه السلع والخدمات (١) .

(1) PIGOU (A.C.), « A Study in Public Finance », Macmillan, London, 1956, PP. 19 - 23.

٣ - معيار من يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للجماعة :

فالنفقة الحقيقية - تبعاً لهذا المعيار - تتحقق اذا كانت الدولة هي المستعمل المباشر للقوة الشرائية ، كما في حالة دفع الدولة رواتب الموظفين . ففي هذه الحالة نجد ان الدولة هي التي تقوم بالاستهلاك المباشر لجزء من الموارد الاقتصادية للجماعة (وهي خدمات الموظفين في المثال السابق) . أما النفقات التحويلية فتتحقق اذا كان الأفراد هم المستعملين المباشرين للقوة الشرائية للنقود محل الانفاق ، كما لو قامت الدولة بمنح بعض الأفراد اعانات عن المرض أو العجز أو البطالة ، فان الأفراد المسلمين للاعانات - وهم يقومون بالاستعمال المباشر للقوة الشرائية للنقود - يعتبرون هم (وليس الدولة) المستهلكين المباشرين لجزء من الموارد الاقتصادية للجماعة .

هذا وقد وجد ان هناك بعض النفقات العامة تثير الشك من حيث اعتبارها نفقات حقيقية أو نفقات تحويلية . ومن هذه النفقات :

١ - المعاشات (الرواتب التقاعدية) :

يرى بعض الكتاب ان المعاشات التي تعطى للموظفين السابقين سواء اكانوا مدنيين أم عسكريين تعتبر نفقات تحويلية لأنها تتم بلا مقابل ولا تؤدي الى زيادة الانتاج القومي . والواقع ان هذه المعاشات - وهي تعتبر مقابلاً للعمل الذي أداه الموظف عندما كان موظفاً ويحصل عليه بعد انتهاء خدمته - تعتبر انفاقاً حقيقياً وليس انفاقاً تحويلياً (١) .

٢ - فوائد الدين العام :

اذا كانت الفوائد التي يدفعها المشروع الخاص لدائنيه مقابل القروض

(1) LAUFENBURGER (H.), « Traité d'économie et de législation financière » « Budget et trésor », Paris, 1948, P.103.

التي تستخدم في الانتاج تعتبر نفقات حقيقية لأنها تمثل مقابلاً لرأس المال (وهو أحد عوامل الانتاج) ، فانه - فيما يتعلق بالقروض العامة - قد فرقوا بين نوعين من الفوائد :

أ - الفوائد التي تدفعها الدولة على قروض استخدمتها من أجل تغطية نفقات استهلاكية ، أي استخدمتها في أغراض غير انتاجية بحيث لا تؤدي الى تغيير حجم السلع والخدمات المنتجة بصورة مباشرة ، ومن ثم فان هذه الفوائد تعتبر نفقات تحويلية .

ب - الفوائد التي تدفعها الدولة على قروض استخدمتها من أجل تغطية نفقات استثمارية ، ومن ثم فان هذه الفوائد تعتبر نفقات حقيقية .

ولا شك ان هذه التفرقة بين نوعي الفوائد ترجع الى النظرية التقليدية التي ترى ان نفقات الدولة تعتبر نفقات استهلاكية ويجب تغطيتها من إيرادات الدولة العادية ، أي من الضرائب وليس من القروض العامة . وانه لا يمكن اللجوء الى القروض العامة (وهي تعتبر من الإيرادات غير العادية) إلا من أجل نفقات غير عادية ، أي نفقات غير استهلاكية .

وحقيقة الأمر ان جميع القروض العامة تعتبر فوائدها نفقات حقيقية . ذلك ان قروض الدولة التي تغطي نفقات استهلاكية ونظراً لأنها تؤدي الى زيادة الطلب الفعلي وبالتالي تؤدي الى زيادة في الناتج القومي فانها تعتبر نفقات حقيقية (١) .

(١) انظر عكس هذا الرأي في :

BROCHIER(H.) et TABATONI(P.), « Economie financière », Thémis, Paris, 1959, PP. 8 - 9.

٣ - تعويضات الحروب :

يفرق عادة بين نوعين من تعويضات الحروب وهي :

آ - تعويضات عن اعمال تقوم بها الدولة مباشرة كالانشاءات المؤقتة : فهذه النفقات تعتبر من قبيل النفقات الحقيقية نظراً لأن الدولة هي التي تقوم باستهلاك الموارد العينية .

ب - تعويضات من الدولة لمنكوبي الحرب من أجل تعويضهم عن الأضرار التي لحقت بهم وبأموالهم : فهذه النفقات تعتبر من قبيل النفقات التحويلية .

ولا شك ان الأهمية النسبية لكل من النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية تختلف من بلد الى بلد آخر ، كما تختلف بالنسبة للبلد الواحد من وقت الى وقت آخر .

وتشكل النفقات التحويلية - كقاعدة عامة - نسبة مرتفعة من مجموع النفقات العامة . فقد بلغت هذه النسبة أكثر من ٣١٪ عام ١٩١١ ، و ٤١٪ عام ١٩٢٣ ، و ٥٣٪ عام ١٩٤٣ في انكلترا . وبلغت هذه النسبة أكثر من ٦٠٪ خلال الأعوام ١٩٥٤-١٩٥٧ في فرنسا . وفي الولايات المتحدة ، بلغت هذه النسبة أكثر من ١٤٪ عام ١٩٠٣ ، و ٢٣٪ عام ١٩٣٩ ، و ٢٧٪ عام ١٩٤٩ .

ويرجع ارتفاع حجم ونسبة النفقات التحويلية الى اسباب كثيرة منها ازدياد حجم القروض العامة ، وازدياد الأخذ بالتأمينات الاجتماعية ، وازدياد منح الاعانات الاجتماعية ونفقات خفض تكاليف المعيشة .

وفي علاقة النفقات التحويلية بالزمان ، فان هذه النفقات ترتفع في

أوقات انتشار الأزمات وانتشار البطالة نظراً لارتفاع الإعانات التي تمنحها الدولة للأفراد والمشاريع . كما ان هذه النفقات تنخفض في حالة التشغيل الكامل .

وتلقى التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية أهمية من ناحية ان الدولة تستطيع مبدئياً ان تضغط النفقات التحويلية أكثر من ان تضغط النفقات الحقيقية .

تقسيم النفقات العامة تبعاً لنطاق سريانها

يمكن تقسيم النفقات العامة تبعاً لنطاق سريانها الى نفقات مركزية (أو وطنية) *Dépenses nationales* ونفقات محلية *Dépenses locales* . ومن أجل التفريق بينهما فقد وجدت ثلاثة معايير :

١ - معيار صالح المجتمع أو الاقليم :

فالنفقة تكون مركزية - تبعاً لهذا المعيار - اذا كانت موجهة لصالح المجتمع بكامله ومثالها نفقات الدفاع . والنفقة تكون محلية اذا كانت موجهة لصالح اقليم معين من أقاليم الدولة ومثالها نفقات اىصال الكهرباء لاحدى المحافظات .

وقد انتقد هذا المعيار من ناحية ان النفقات المركزية تعود بنفعها - بالاضافة للمجتمع بكامله - الى اقاليم الدولة كل منها على حدة . كما ان النفقات المحلية تعود بنفعها - بالاضافة لمجتمع اقليم معين - على المواطنين جميعاً .

٢ - معيار من يتحمل عبء النفقات العامة :

فالنفقة تكون - تبعاً لهذا المعيار - مركزية اذا تحمل المجتمع عبأها

عن طريق الموازنة العامة للدولة . والنفقة تكون محلية اذا تحمل عبأها مجتمع اقليم معين عن طريق الموازنة المحلية للاقليم .

وقد انتقد هذا المعيار من ناحية ان كثيراً من النفقات المحلية تمول من الموازنة العامة للدولة عن طريق اعانات للموازنات المحلية . وفي هذه الحالة فان عبء هذه النفقات يتحملها المجتمع بكامله وليس مجتمع اقليم معين .

٣ - معيار الموازنة التي ترد فيها النفقة العامة :

فالنفقة العامة - تبعاً لهذا المعيار - تكون مركزية اذا وردت في الموازنة العامة ، وتكون محلية اذا وردت في موازنة اقليم معين ، بصرف النظر عن الاستفادة بها وعن المتحمل عبأها .

وقد انتقد هذا المعيار من ناحية ان النفقات العامة التي تدرج في الموازنة العامة أو في الموازنات المحلية يتوقف على اعتبارات سياسية وتاريخية مختلفة .

ومع ذلك فان هذا المعيار الأخير يعتبر ملائماً من الناحية الادارية لأنه يتميز بالسهولة والوضوح .

تقسيم النفقات العامة تبعاً لانتظامها ودوريتها

تقسم النفقات العامة - تبعاً لانتظامها ودوريتها - الى نفقات عامة عادية *Dépenses ordinaires* ونفقات عامة غير عادية *Dépenses extraordinaires* .

والنفقات العامة العادية - هي تلك النفقات التي تنفق سنوياً بصورة دورية منتظمة . والمهم في اعتبار النفقات العامة عادية هو تكرار هذه النفقات بصورة دورية دون ان يعني ذلك تكرارها بذات الحجم . ومثال النفقات

العامة العادية رواتب الموظفين ونفقات صيانة الطرق ونفقات الادارة والعدالة
وفوائد القروض .

وعلى العكس من ذلك ، فان النفقات العامة غير العادية (أو الاستثنائية)
لا تتميز بالانتظام والدورية . ومثال هذه النفقات نفقات انشاء الخزانات
والسدود ونفقات مكافحة البطالة ونفقات الانعاش الاقتصادي .

وهذا التقسيم منتقد من حيث أساسه ، ومن حيث غرضه .

فمن حيث الأساس ، ينتقد هذا التقسيم بأنه يستند الى معيار تحكيمي ،
لأنه يعتمد على مجرد واقعة التكرار السنوي . وهذه الواقعة تتوقف على
الفترة التي ينظر من خلالها للنفقات العامة . فاذا اعتمد على فترة أكثر من
سنة (خمسة سنوات مثلاً) فاننا نجد أن كثيراً من النفقات العامة غير العادية
تحوّل الى نفقات عامة عادية . واذا اعتمد على فترة أقل من سنة فاننا نجد
أن كثيراً من النفقات العامة العادية تتحوّل الى نفقات عامة غير عادية .

ومن حيث الغرض ، ينتقد هذا التقسيم من حيث أنه يتصل بالمالية
العامة التقليدية ولا يصح الالتجاء اليه في ظل المالية الحديثة . ذلك ان المالية
العامة التقليدية — وقد استندت الى المذهب الفردي الحر والى دور «الدولة
الحارسة» — اعتبرت ان النفقات العامة العادية يجب تغطيتها بالايادات
العامة العادية ، وهي ايرادات الدومين والضرائب . وعندما تغيرت الظروف
الاقتصادية والاجتماعية بسبب قيام الحروب وظهور ظروف جديدة أدى
ذلك الى ضرورة انفاق المزيد من الأموال العامة حتى في ظل الفلسفة الفردية
الحرّة . ونظراً لأن الايرادات العامة العادية لم تعد كافية لتغطية كافة نفقات الدولة ،
فقد جرى البحث عن ايرادات جديدة أخرى للتمويل . وقد وجد الفكر
المالي التقليدي حلاً لهذه المشكلة ، وذلك بتقسيم النفقات العامة الى نفقات

عادية ونفقات غير عادية . واذا كان تمويل النفقات العادية يتم بالايرادات العادية ، فان تمويل النفقات غير العادية يتم بالايرادات غير العادية . وهذه الایرادات غير العادية هي القروض والاصدار النقدي الجديد .

لكن هذا التقسيم الى نفقات عادية ونفقات غير عادية اذا كان صحيحاً في ظل المالية التقليدية ، فانه يعتبر غير صحيح في ظل المالية الحديثة . ذلك ان المالية الحديثة - وقد ظهر ان الالتجاء لأي نوع من أنواع الایرادات العامة يتوقف على الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة في البلد - تزول فيها ضرورة هذا التقسيم

المبحث الثاني

التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

تأخذ الموازنات الوضعية أو لا تأخذ بالتقسيمات النظرية (العلمية) للنفقات العامة . ذلك ان هناك اعتبارات عديدة تحكم تكوين موازنة أي بلد من البلاد . وهذه الاعتبارات قد تكون تاريخية أو سياسية أو ادارية أو وظيفية . ويلاحظ ان اغلب الموازنات تجمع بين اعتبارات عديدة ، واغلبها الاعتبارات الادارية والاعتبارات الوظيفية .

وسوف نعرض فيما يلي لتقسيم النفقات العامة في كل
وفرنسا ، والولايات المتحدة الأمريكية ، وروسيا السوفياتية .

تقسيم النفقات العامة في الموازنة الانكليزية (١)

تقسم النفقات العامة في الميزانية الانكليزية بصورة رئيسية الى قسمين :

١ - القسم الأول : النفقات الجارية أو العادية :

وهذه النفقات تمول بصفة أساسية من الضرائب والرسوم . ويضم هذا القسم - نظراً لاعتبارات تاريخية - فرعين أساسيين من النفقات هما :

أ - النفقات ذات الاعتماد الدائم The consolidated fund services :

وهي نفقات لا يتجدد الاذن بها من البرلمان كل عام ، لأنه سبق له أن قررها بقوانين لها صفة الدوام ، وهو لا يعيد مناقشتها الا عندما يرى ان هناك ظروفاً توجب ادخال تعديلات عليها ، ومن ثم فإن المستفيدين منها يعلمون مقدماً أنهم سيحصلون على حقهم وأنه لا يخشى مبدئياً ان يرفض مجلس العموم الاعتمادات اللازمة لهذه النفقات ، وأهم نفقات هذا الفرع هي : نفقات خدمة الدين العام ، والمدفوعات لخزانة شمال ايرلندا ، ومخصصات الأسرة المالكة ... الخ .

ب - النفقات ذات الاعتماد المتجدد Sypply services : وهي

النفقات التي يجب عرضها على البرلمان سنوياً لاعتمادها . وأهم نفقات هذا الفرع هي : نفقات الدفاع ، والنفقات المدنية (نفقات الحكومة المركزية ،

(١) للنزید من التفصیل راجع :

- BRITAIN (H.), « The British budgetary system », London, 1959, PP. 42 - 48 and 105 - 142 ; .
- BREST (A. R.) , « Public Finance » , London , 1968 , P. 160 ;

- د. عاطف صدقي ، « مبادئ المالية العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٩٣-٩٦ .

والتعليم ، والصحة ، والتقاعد ... الخ) ، والنفقات التي توازن نفسها بنفسها (وأعمها نفقات مصلحة البريد) .

٢ - القسم الثاني :

ويضم هذا القسم النفقات غير العادية والتي يكون للحكومة سلطة تغطيتها بالقروض . واغلب نفقات هذا القسم ذات طبيعة رأسمالية ، ومثالها القروض للصناعات المؤممة ، والقروض للهيئات المحلية ، وضمانات التصدير ، وقروض تنمية المدن ... الخ .

وقد جرى العمل في انكلترا على وضع خط في الميزانية يفصل بين هذين القسمين من النفقات العامة . وقد وضع القسم الأول فوق الخط
Exp. Above The Line ووضع القسم الثاني تحت الخط
Exp. Below Line .

نخلص من هذه الدراسة الموجزة ، ان النفقات العامة في الموازنة الانكليزية قد قسمت تبعاً لموضوعها (لانتظامها ودوريتها) . وقد أخذ على هذا التقسيم أنه يوزع النفقات ذات النوع الواحد على القسمين (بين فوق الخط وتحت الخط ، أو بين الاعتماد الدائم والاعتماد المتجدد) . ولا شك ان تقسيم النفقات العامة في الموازنة الانكليزية يعود الى الظروف التاريخية لهذا البلد .

تقسيم النفقات العامة في الموازنة الفرنسية^(١)

كانت الموازنة الفرنسية تأخذ بالتقسيم الاداري حتى عام ١٩٥٤ ،

(١) للمزيد من التفصيل راجع :

- BARRÈRE (A.), « Economie et institutions financières », Tome I, Dalloz, Paris, 1965, PP. 375 - 395;
- DUVERGER (H.), « finances publiques »; op. cit., PP. 51-60;
- LAUFENBURGER (H.), « Théorie économique et psychologique des finances publiques », Paris, 1956, PP. 52 - 67.

أي ان النفقات كانت تقسم تبعاً للوزارات والهيئات العامة الموجودة في فرنسا . وقد كان هذا التقسيم مثار انتقاد من قبل كتاب المالية العامة في فرنسا ، نظراً لأن هذا التقسيم يؤدي الى توزيع النفقة ذات الموضوع الواحد بين وزارات ومصالح متعددة مما يؤدي الى اخفاء الرقم الكلي للنفقة والى صعوبة الرقابة على الاتفاق .

ومنذ عام ١٩٥٤ ، فقد عدل تقسيم النفقات العامة في فرنسا واصبحت تضم ما يلي :

١ - أصبحت الموازنة الفرنسية تضم نوعين من الموازنات : موازنة عامة ، وموازنات ملحقة وحسابات خاصة .

٢ - وفي داخل كل موازنة ، تقسم النفقات العامة الى ثلاثة أنواع : النفقات الادارية ، والنفقات التحويلية ، والنفقات الاستثمارية . وهذا يعني ان هذا التقسيم يستند الى تقسيم النفقات العامة تبعاً لآثارها في الانتاج القومي .

٣ - وفي داخل كل نوع من أنواع النفقات العامة المذكورة في الفقرة (٢) يتم التمييز بين نوعين من النفقات : يميز بين النفقات النهائية والنفقات المؤقتة التي تعطى على أساس من القروض والتسهيلات الائتمانية ، كما يميز بين النفقات العسكرية والنفقات المدنية .

٤ - وفي داخل التقسيمات المشار اليها في الفقرات (١) و (٢) و (٣) والتي تعتبر ذات تقسيمات أفقية ، هناك تقسيم رأسي يتم على أساس اداري محض (على أساس الوزارات والمصالح) .

ونخلص من هذه الدراسة الموجزة بأن التقسيم الفرنسي للنفقات العامة

يوفق بين الاعتبارات الادارية والاعتبارات الاقتصادية . ومن ثم فان هذا التقسيم يمكن من ادماج الموازنة العامة في الحسابات القومية .

تقسيم النفقات العامة في موازنة الولايات المتحدة الامريكية (١)

أخذت الموازنة الأميركية منذ زمن بعيد بالتقسيم الوظيفي والتقسيم الاداري للنفقات العامة .

ويرمي التقسيم الوظيفي الى تجميع النفقات تبعاً للغرض الذي تهدف اليه النفقة . وعلى هذا الأساس تقسم النفقات العامة في الموازنة الفيدرالية الأميركية الى ما يلي :

- ١ - الدفاع المدني .
- ٢ - الشؤون الدولية .
- ٣ - المساعدات والخدمات للمحاربين القدماء .
- ٤ - الرفاهية والصحة والتعليم .
- ٥ - الزراعة والموارد الزراعية .
- ٦ - الثروات الطبيعية .
- ٧ - التجارة والقوى العاملة .
- ٨ - الادارة الحكومية .
- ٩ - فوائد الدين العام .

(١) للتفصيل انظر : د. عاطف صدقي ، « مبادئ المالية العامة » ، مذكور سابقاً ،

ص ٩٩ - ١٠٠ ؛

- BURKHEAD (T.), Government Budgeting », N.Y., 1956, PP. 110 - 131;
- LAUFENBURGER (H.), «Finances comparées», Paris, 1957, PP. 167 et S.

ثم تقسم الموازنة العامة بعد ذلك النفقات العامة تقسيماً إدارياً أي تبعاً للوزارات والمصالح .

تقسيم النفقات العامة في موازنة الاتحاد السوفياتي^(١)

تقسم النفقات العامة في موازنة الاتحاد السوفيتي تبعاً للغرض الذي تخصص من أجله النفقة العامة . ويشتمل هذا التقسيم على ثمان مجموعات هي :

- ١ - الاقتصاد القومي : وتضم الصناعة ، والزراعة ، والنقل ، والمواصلات ، والتجارة والتموين ، والاقتصاد المحلي والسكان .
- ٢ - الخدمات الاجتماعية والثقافية : وتضم نفقات التعليم ، والصحة ، والتربية البدنية ، والتأمينات الاجتماعية ، والإعانات العائلية .
- ٣ - الدفاع .
- ٤ - الإدارة والقضاء .
- ٥ - خدمة الدين العام .
- ٦ - الإعانات للمشروعات التجارية .
- ٧ - إعانات لبعض الهيئات .
- ٨ - مصروفات متنوعة .

تقسيم النفقات العامة في الموازنة السورية

كان القطر العربي السوري قبل عام ١٩٦٧ يتبع مبدأ تعدد الموازنات . فقد كانت توجد موازنة عامة عادية وموازنة انمائية (وموازنات ملحقة

(١) للتفصيل انظر :

- DAVIES (R.W.), « The development of the Soviet budgetary system », London, 1958, P. 296;
- LAUFENBURGER (H.), « Finances comparées », op. cit. P. 463.

ومستقلة). وقد انتقد هذا المبدأ بأنه - وهو يعني وجود نفقات عامة عادية وغير عادية - لا يتناسب مع مهام الدولة الحديثة. ومع تطور بنيتها الاقتصادية نظراً لتجزئة النفقة ذات النوع الواحد على موازنات متعددة .

وعندما صدر القانون المالي الأساسي (بموجب المرسوم التشريعي رقم ٩٢ تاريخ ١٩-٧-١٩٦٧ والذي أصبح نافذ المفعول منذ مطلع عام ١٩٧٠) قضى بالنسبة للنفقات العامة باتباع أربعة أنواع لتبويبها : الوظيفي ، والاداري ، والنوعي ، والاقليمي . وذلك على الشكل التالي :

أولاً - التبويب الوظيفي : وهو يظهر نفقات الموازنة على أساس وظائف الدولة وذلك على الشكل التالي : ١ - السلطات العامة والادارة والقضاء ؛ ٢ - الأمن القومي ؛ ٣ - الثقافة والاعلام ؛ ٤ - الرعاية الاجتماعية ؛ ٥ - الاقتصاد والمال ؛ ٦ - الزراعة والري واستصلاح الاراضي ؛ ٧ - الصناعة والتعدين والطاقة والوقود ؛ ٨ - المواصلات والمرافق والأشغال العامة ؛ ٩ - نفقات غير مخصصة .

ثانياً - التبويب الاداري : وهو يظهر نفقات كل وحدة ادارية على حدة ، من وزارة وادارة أو مؤسسة عامة تابعة لها ، بالشكل الذي يخصص فيه لكل وزارة قسم مستقل ولكل ادارة أو مؤسسة عامة تابعة لها فرع مستقل .

ثالثاً - التبويب النوعي : وهو يظهر نفقات كل وحدة ادارية على أساس طبيعة النفقة ، وذلك بالشكل الذي يظهر فيه هذا التبويب نفقاتها الاستثمارية وعناصر نفقاتها الجارية، بحيث يخصص باب مستقل لكل من النفقات التالية : ١ - الرواتب والأجور والتعويضات ؛ ٢ - النفقات الادارية العامة ؛ ٣ - العمليات الاستثمارية ؛ ٤ - النفقات التحويلية ؛ ٥ - الديون والالتزامات الواجبة الأداء . ثم يقسم كل باب بدوره الى بنود وكل بند الى فقرات .

رابعاً - التبويب الاقليمي : وهو يظهر بصورة مستقلة نفقات الادارة المركزية في جهاز الدولة ونفقات كل محافظة من محافظات القطر وفق النموذج التالي : ١ - الادارة المركزية ؛ ٢ - محافظة دمشق ؛ ٣ - محافظة حلب ؛ ٤ - محافظة حمص ؛ ٥ - محافظة حماه ؛ ٦ - محافظة اللاذقية ؛ ٧ - محافظة ديرالزور ؛ ٨ - محافظة ادلب ؛ ٩ - محافظة الحسكة ؛ ١٠ - محافظة الرقة ؛ ١١ - محافظة السويداء ؛ ١٢ - محافظة درعا ؛ ١٣ - محافظة طرطوس ؛ ١٤ - محافظة القنيطرة . ومع ذلك فان التبويب الاقليمي لم يطبق حتى الآن .

الفصل الثالث

حجم النفقات العامة^(١)

سنقسم هذا الفصل الى مبحثين : الأول : محددات النفقات العامة ،
والثاني : تطور النفقات العامة .

-
- (1)– BARRÈER(Alain),«Economie et institutions financières»,III
« Economie financière » Dalloz, Paris, 1965, P. 266;
– BROCHIER(H.)et TABATONI(P.),«Economie financière »,
op.cit, PP. 60 - 68 ;
– DALTON(H.),«Principles of public finance »op.cit.,PP.40-42;
– DUVERGER(M.),«Institutions financières»,op.cit.,PP.59-72;
– DUVERGER(M.),«Les finances publiques»,op.cit.,PP. 27-39
et P. 73;
– GAUEDEMET (P. M.) ,«Précis des finances publiques » ,
Monchrest, Paris, 1970, P. 98;
–LAUFENBURGER(H.),«Théorie économique et psychologique
des finances publiques », Sirey, Paris, 1956, PP. 83 - 87;
–TAYLOR(Philippe),«The economics of public finance»,Macmillan
company, New-York, 1961, PP. 38 - 58.

– أحمد جامع ، المرجع السابق ، ص ٧٣-٨١ .

– د. السيد عبدالمولى ، المرجع السابق ، ص ١٢٩-١٤٣ .

– د. عبد المنعم فوزي وآخرون ، «اقتصاديات المالية العامة» ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ،

١٩٧٠ ، ص ٩٤ - ١٣٦ .

-- د. عصام بشور ، المرجع السابق ، ص ١٢٣ - ١٥٥ .

المبحث الأول

محددات النفقات العامة

هناك بعض العوامل التي تحدد النفقات العامة . وأهم هذه العوامل :
طبيعة دور الدولة ، وقدرة هذه الدولة في الحصول على الإيرادات العامة ،
ومستوى النشاط الاقتصادي ، والمحافظة على قيمة النقود .

ونعطي فيما يلي فكرة موجزة عن كل من هذه المحددات .

دور الدولة

تعكس النفقات العامة حقيقة النظام الاقتصادي والسياسي . ومن ثم
فإن دور الدولة يحدد حجم النفقات العامة لأن قيام الدولة بوظائفها هو
الذي يستلزم هذه النفقات . ومن هذه الناحية نجد أن النفقات العامة خلال
القرن ١٨ - ٢٠ قد مرت في المراحل التالية :

١ - الدولة الحارسة :

اقتصرت وظائف الدولة في هذه المرحلة على أعمال الجيش والبوليس

-
- = - د. محمد حلمي مراد ، المرجع السابق ، ص ٩٤-١١٢ .
- د. محمد عبدالله العربي ، المرجع السابق ، ص ١٥٧-١٨٣ .
- د. محمد فؤاد إبراهيم ، المرجع السابق ، ص ٢٩-٥٦ .
- د. محمد لييب شقير ، المرجع السابق ، ص ٤٣-٥٧ .
- د. محمود رياض عطية ، المرجع السابق ، ص ٧٩-١٠٠ .
- د. محمود رياض عطية ، «أسباب ازدياد النفقات العامة في مصر» ، رسالة دكتوراه مقدمة
لكلية الحقوق جامعة «فؤاد الأول» بالقاهرة ، مطبعة دار نشر الثقافة بالاسكندرية ، ١٩٥٨ .

والمقضاء . وقد حددت هذه الأعمال حجم النفقات العامة وأنواعها ،
وذلك كما يلي :

آ - انخفاض حجم النفقات العامة نظراً لأن هذه النفقات تعتبر - في
نظر أصحاب الفكر المالي التقليدي - نفقات استهلاكية . وهذه النفقات
يجب ان تضغط الى أضيق الحدود ، وذلك من أجل تنمية المدخرات . ومن
أجل ذلك ، فإن خير الضرائب عندهم هي أخفضها سعراً وذلك حتى لا
تضر بتكوين رأس المال ، كما ان خير الموازنات عندهم هي أقلها حجماً .

ب - نظراً لأن النفقات العامة تمول الوظائف التقليدية للدولة ، فقد
ترتب على ذلك قلة أنواع النفقات العامة بالقياس الى أنواعها في الوقت
الحاضر ، كما ترتب عليها اقتصر غرضها على هذه الوظائف دون ان
تكون أداة تدخل اقتصادي واجتماعي .

٢ - الدولة الرأسمالية المتدخلة :

بدأت الدولة تخرج عن حيادها التقليدي في أوائل القرن العشرين
تحت تأثير الأزمات وتحت تأثير الأفكار الاشتراكية وقد أصبحت الدولة
مسؤولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي . وقد انعكس هذا في النفقات
العامة من ناحيتين :

آ - ازدياد حجم النفقات العامة ، وقد ترتب هذا على تنوع وظائف
الدولة .

ب - تنوع النفقات العامة بسبب تنوع وظائف الدولة . ذلك ان
مسؤولية الدولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، بالإضافة
لوظائفها التقليدية ، قد استتبع تنوع النفقات العامة وتنوع أغراضها

الاقتصادية (مكافحة البطالة ، اعادة التعمير ، تحقيق التنمية الاقتصادية)
والاجتماعية (اعادة توزيع الدخل القومي) .

٣ - الدولة الاشتراكية :

وقد ظهرت الدولة الاشتراكية في روسيا عام ١٩١٧ ، ثم أخذت في الانتشار بعد ذلك وخصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية. ونظراً لتملك الدولة الاشتراكية جزءاً كبيراً من وسائل الانتاج وقيامها بالانتاج ، فقد أطلق عليها «الدولة المنتجة» . وكان من نتائج ذلك اتساع نطاق النفقات العامة الاقتصادية والاجتماعية بصورة غير مألوفة من قبل .

ونخلص من هذا الى ان النفقات العامة تتحدد في حجمها وفي نوعها وفي غرضها تبعاً لوظائف الدولة . فاذا اتسعت وتنوعت هذه الوظائف فان النفقات العامة تتسع وتزداد أيضاً .

قدرة الدولة في الحصول على الايرادات العامة

تحدد النفقات العامة بقدرة الدولة في الحصول على الايرادات العامة سواء أكانت عادية أم غير عادية . ولا شك ان الدولة تتمتع بقدرة اكبر من الفرد في الحصول على الايرادات العامة اللازمة لتغطية نفقاتها العامة . ذلك أنه يمكن لها - وهذا حق مقتصر عليها دون الأفراد - أن تفرض الضرائب وان تصدر النقود ، كما انها تتمتع بقدرة كبيرة على الاقتراض .

والأصل في وضع الموازنة العامة - على الأقل في نطاق الفكر المالي التقليدي - هو ان تقوم الدولة بتقدير النفقات العامة ، ثم تبحث عن الايرادات العامة اللازمة لتغطيتها . ومن ثم فقد قيل بقاعدة «أولوية النفقات العامة على الايرادات العامة» .

ومع ذلك ، فإن هذا كله لا يعني أن قدرة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة قدرة لا نهائية . بل تتحدد هذه القدرة بما يسمى «الطاقة المالية القومية» . وهذه الطاقة تعني قدرة الاقتصاد القومي (أي قدرة الدخل القومي) على تحمل الأعباء العامة بمختلف صورها (وهي الضرائب ، وشبه الضرائب ، والقروض ، والإصدار النقدي الجديد) دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد وبالمقدرة الانتاجية القومية .

وتشكل «الطاقة الضريبية القومية» (أو المقدرة التكليفية القومية) أهم عناصر الطاقة المالية القومية . والطاقة الضريبية القومية يقصد بها مدى قدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء الضريبية وشبه الضريبية دون الإضرار بمستوى معيشة الأفراد وبالمقدرة الانتاجية القومية .

وتتوقف «الطاقة المالية القومية» عموماً على عدة اعتبارات منها (١) :

١ - حجم الدخل القومي : ترتفع الطاقة المالية القومية بارتفاع الدخل القومي وتنخفض بانخفاضه ، مما يعني وجود علاقة طردية بينهما .

٢ - توزيع الدخل القومي : يرى بعض الكتاب أن سوء توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية المختلفة يؤدي الى رفع الطاقة المالية القومية . ونحن نرى ان هذا الرأي غير صحيح عملياً . ذلك أنه - من الوجهة

النظرية - إذا كان استئثار فئة اجتماعية بغالبية الدخل القومي على حساب بقية الفئات الاجتماعية يفسح المجال لفرض ضرائب تصاعدية على هذه الفئة

(١) د. رفعت المحجوب ، «المالية العامة» ، الكتاب الأول : «النفقات العامة» ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٤٩-٥١ . وانظر أيضاً ما يتعلق بالطاقة الضريبية القومية :

ABDEL-MAWLA (El-Sayed A.), « Sources de financement des investissements » op. cit., PP. 56 - 61.

مما يعني ارتفاع الطاقة المالية القومية ، الا انه - من الوجهة العملية - نجد ان هذه الفئة تستطيع ان تتخلص من الضرائب المفروضة عليها بالطرق الشرعية وغير الشرعية ، مما يعني عملياً انخفاض الطاقة المالية القومية .

٣ - اعتبارات المحافظة على مستوى معيشة أفراد المجتمع .

٤ - اعتبارات المحافظة على المقدرة الانتاجية القومية وتنميتها .

٥ - دور كل من النشاط الخاص والنشاط العام في الحياة الاقتصادية. ذلك ان اتساع دور النشاط الخاص يحد من قدرة الدولة بالنسبة للطاقة المالية القومية لأن جزءاً كبيراً نسبياً من الدخل يجب ان يترك لمواجهة الادخار والاستثمار الخاص . وعلى العكس من ذلك ، فان الطاقة المالية القومية تتسع مع ازدياد دور القطاع العام .

٦ - اعتبارات المحافظة على قيمة النقود . وسوف نتعرض لهذه النقطة في الفقرات القادمة .

ونخلص من هذه الاعتبارات ان الطاقة المالية القومية تتغير مع تغير هذه الاعتبارات . وبالتفصيل اكثر ، فان الطاقة المالية القومية يمكن زيادتها حتى مع افتراض وجود دخل قومي ثابت ، وذلك اذا تغيرت بعض الاعتبارات المحددة لهذه الطاقة . وينتج عن ذلك ان الطاقة المالية القومية في النظام الاشتراكي اكبر نسبياً من الطاقة المالية القومية في النظام الرأسمالي ، نظراً لاحترام النظام الرأسمالي للتفاوت بين الدخول والثروات ، وبصفته أساساً اجتماعياً لهذا النظام ، وبصفته مصدراً لتراكم رأس المال .

مستوى النشاط الاقتصادي

هناك أثر متبادل بين مستوى النشاط الاقتصادي والنفقات العامة .

فمن ناحية أولى ، نجد ان مستوى النشاط الاقتصادي يؤثر على مستوى النفقات العامة بحيث توجد علاقة طردية بينهما . وقد اتضحت هذه العلاقة في البلاد المتقدمة حينما أدى نمو وازدياد النشاط الاقتصادي الى زيادة النفقات العامة . كما اتضحت من انعكاس التغيرات الاقتصادية الدورية في حجم النفقات العامة .

ومن ناحية اخرى ، نجد ان النفقات العامة تؤثر في مستوى النشاط الاقتصادي . أي انها تؤثر في الانتعاش والانكماش . وهذا يفيد في رسم سياسة النفقات العامة ضمن السياسة المالية في ضوء مستوى النشاط الاقتصادي . أي في ضوء مستوى الطلب الفعلي (١) . والطلب الفعلي يجب ان يتحدد عند المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل في البلاد المتقدمة ، وعند المستوى الذي يحقق التنمية الاقتصادية في البلاد المتخلفة .

وبالنسبة للبلاد المتقدمة ، فانه يفرق بين حالتين :

١ - حالة التشغيل الكامل : يترتب على النفقات العامة ان تسعى للحفاظ على حالة التشغيل الكامل .

٢ - حالة اختلال التشغيل الكامل : يجب على سياسة النفقات العامة ان تسعى هنا الى اعادة الحالة الى التشغيل الكامل . فاذا كانت حالة نقص التشغيل هي السائدة فان سياسة النفقات العامة يجب ان تهدف الى

(١) الطلب الفعلي = الطلب الحكومي على سلع وخدمات الاستهلاك والاستثمار + الطلب الخاص على سلع وخدمات الاستهلاك والاستثمار . واذا علمنا ان الطلب الحكومي يأتي من النفقات العامة ، فاننا نعلم ان هذه النفقات العامة تعتبر أحد مكونات الطلب الفعلي ، ومن هنا تأتي أهميتها في رسم السياسة المالية وفي رسم السياسة الاقتصادية للدولة .
انظر : د. رفعت المحجوب ، «الطلب الفعلي مع دراسة خاصة بالبلاد الآخذة في النمو» ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ .

رفع الطلب الفعلي الى مستوى التشغيل الكامل ، ومن ثم فانه يجب زيادة هذه النفقات . أما في حالة التضخم فان سياسة النفقات العامة يجب ان تهدف الى خفض الطلب الفعلي وتخفيف الضغوط التضخمية وتحقيق التشغيل الكامل ، ومن ثم فانه يجب خفض هذه النفقات .

المحافظة على قيمة النقود

يترتب على ان هناك علاقة بين مستوى النفقات العامة ومستوى النشاط الاقتصادي ، ان تسعى هذه النفقات الى المحافظة على قيمة النقود ، بمعنى ان لا تعمل هذه النفقات على خفض قيمة النقود ، وهذا ما يضر بأصحاب الدخول الثابتة وبالدائنين ، كما أنه يرفع تكاليف القيام بالتنمية الاقتصادية . وقد يحدث هذا الأمر في كل من البلاد المتقدمة والبلاد المتخلفة وذلك كما يلي :

١ - في البلاد المتقدمة :

عند تحقق التشغيل الكامل ، فان زيادة الانفاق العام عن حد معين يؤدي الى زيادة الطلب الكلي عن العرض الكلي مما يستتبع ارتفاع الأسعار وظهور الضغوط التضخمية وانخفاض القوة الشرائية للنقود . وقد سادت هذه الحالة في غالبية الأوقات وفي غالبية البلاد المتقدمة . فقد أدت - من ناحية أولى - النفقات العامة المتزايدة في أوقات الحروب الى ارتفاع الأسعار ارتفاعاً كبيراً مما ترتب عليه تدهور قيمة النقود . كما أدت القوة الاقتصادية والسياسية الكبيرة لنقابات العمال - من ناحية أخرى - الى استمرار الطلب في رفع أجور العمال . ولا شك ان ارتفاع الأجور يؤدي الى ارتفاع نفقة الانتاج ، ثم الى ارتفاع أسعار السلع والخدمات ، ثم المطالبة برفع الأجور... وهكذا . ويعبر عن هذه الصورة «بالتضخم بسبب زيادة نفقة الانتاج»

أو «تضخم التكاليف» . وتعتبر هذه الصورة من التضخم هي الغالبة في البلاد المتقدمة .

٢ - في البلاد المتخلفة :

نظراً لأن الجهاز الانتاجي في البلاد المتخلفة لا يتمتع بالمرونة بسبب غلبة الطابع الزراعي على هيكل الانتاج ، مما يعني عدم قدرة هذا الجهاز على زيادة العرض الكلي عندما يزداد الطلب الكلي بسبب زيادة النفقات العامة خلال فترة قصيرة . ومن ثم فإن زيادة هذه النفقات تؤدي الى ازدياد الضغوط التضخمية وارتفاع الأسعار ، مما يترتب عليه تدهور قيمة النقود . وتعتبر صورة التضخم الناتجة عن زيادة الطلب الكلي هي الغالبة في البلاد المتخلفة .

ونخلص من هذا الى ان تحديد حجم النفقات العامة يجب ان يتم بحيث لا يضر بقيمة النقود سواء اكان ذلك في البلاد المتقدمة أم في البلاد المتخلفة . ومن ثم فإن المحافظة على قيمة النقود تعتبر أحد المحددات الهامة لحجم النفقات العامة .

المبحث الثاني

تطور النفقات العامة

ان اي دارس لتطور النفقات العامة في أي بلد من البلاد يجب ان يأخذ بالازدياد سنة بعد أخرى . واعتماداً على الاحصائيات النفقة ، فقد جعل الاقتصاديون هذه الظاهرة قانوناً عاماً في كل من الاقتصاد والاجتماعي .

المبحث الثاني

تطور النفقات العامة

ان اي دارس لتطور النفقات العامة في أي بلد من البلاد يجب ان يأخذ بالازدياد سنة بعد أخرى . واعتماداً على الاحصاءات النفقة ، فقد جعل الاقتصاديون هذه الظاهرة قانوناً عاماً في كل بلد .
الاقتصادي والاجتماعي .

وكان أول من لفت النظر الى هذه الظاهرة العامة هو الاقتصادي الألماني فاجنر A. WAGNER . وقد أقام دراسته بناء على تطور النفقات العامة في الدول الأوروبية خلال القرن ١٩ . وقد توصل بعد ذلك الى قانون اقتصادي نسب اليه فيما بعد وأطلق عليه قانون فاجنر WAGNER's Law . ويتلخص هذا القانون في أنه : « اذا حقق أي مجتمع معدلا معيناً من النمو الاقتصادي ، فان ذلك يؤدي الى اتساع نشاط الدولة ، ومن ثم فانه يؤدي الى زيادة النفقات العامة بمعدل اكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج القومي » (١) .

وقد أثبت كثير من الدراسات الاحصائية فيما بعد صحة قانون فاجنر (٢) . ونعرض في الجدول رقم (١) تطور النفقات العامة في بعض البلاد خلال الفترة ٣٩ - ١٩٦٦ .

(1) WAGNER (A.), « Traité de science des finances », traduction française, 1909.

(٢) من أهم هذه الدراسات :

- GOFFMAN(J.), «on The empirical testing of Wagner's law » in « Public Expenditure analysis », PP. 245 - 249.
- MUSGRAVE (R.), « Fiscal system », London, 1969, PP. 91-124
- PEACOCK(A.T.)and WISEMAN (J.), «The growth of public expenditure in the united kingdom », London, 1961.

جدول رقم (١)

تطور النفقات العامة في بعض البلاد خلال الفترة ١٩٦٦-١٩٦٩

١٩٦٦	١٩٦٠	١٩٥٠	١٩٤٥	١٩٣٩	البلد
١٧٧٤٠٣	٧٦٥٣٩	٣٩٦٠٦	٩٨٤١٦	٨٨٥٨	الولايات المتحدة الأمريكية (بملايين الدولارات)
٨٤٠٥	٥٥٣٧٠١	٢٣٦٦	٥١٩١	٥١٧٨	كندا (بملايين الدولارات)
١١١٣٠	٩٤٨١	٣٩٤١٦	٦٠٨٦٤	١١٠٥٩	المملكة المتحدة (بملايين الاسترليني)
٩٩٠٧	٦٥٠٨	٧٤٠٦	—	٩٠٧	فرنسا (بملايين الفرنكات)
٧٢٤٩٥	٤٢٩٠٨	١٥٥٨٩	٣٦٥٤	٤٠٧	إيطاليا (بملايين الفرنكات)
٥٨٦٧٢	٢٦٠١٠١	١٦٣٧	١٩٣١٩	٩٦٤	سويسرا (بملايين الفرنكات)
١٠٥٣٠٠	٧٣١٠٠	٤١٢٦٦	٢٩٨٥٩	١٥٣١٠	الاتحاد السوفيتي (بملايين الروبلات)

Source : United Nations Statistical Year Book.

ونخلص من هذا الجدول أن هناك تزايداً في النفقات العامة في جميع الدول المذكورة . وقد بلغ هذا التزايد خلال الفترة المدروسة حوالي ٢٠ ضعفاً في الولايات المتحدة الأمريكية ، وأكثر من ١٦ ضعفاً في كندا ، وأكثر من ١٠ أضعاف في كل من المملكة المتحدة وفرنسا ، وأكثر من ١٧٠ ضعفاً في إيطاليا ، وأكثر من ٦ أضعاف في سويسرا ، وأكثر من ٧ أضعاف في الاتحاد السوفيتي .

كما نخلص من هذا الجدول ان تزايد النفقة العامة على المدى الطويل نجدها في كل البلاد تقريباً مهما كانت درجة نموها وحجمها الاقتصادي وفلسفتها الاقتصادية والاجتماعية .

ومع هذا كله ، فإن هذه الزيادة في النفقات العامة لا ترجع كلها لأسباب حقيقية ، بل ترجع في جزء منها لأسباب ظاهرية . ونعرض فيما يلي لهذين النوعين من الأسباب ، ثم نعرض الطريقة السليمة لقياس تطور النفقات العامة .

الاسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة

ترجع أهم الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة الى انخفاض القوة الشرائية للنقود ، وتغير طرق الحسابات العامة ، والتوسع الاقليمي ، والنمو السكاني .

ونعطي فيما يلي شرحاً موجزاً لكل من هذه الأسباب :

١ - انخفاض القوة الشرائية للنقود :

ان انخفاض القوة الشرائية للنقود تؤدي الى ان تدفع الدولة عدداً

من الوحدات المتدنة اكبر مما كانت تدفعه من قبل وذلك من أجل الحصول على ذات المقدار من السلع والخدمات ، وهو ما يترجم بارتفاع المستوى العام للأسعار . وفي الواقع ، فانه لا توجد دولة الا تدهور نقدها خلال تطورها التاريخي . ومن ثم فان تضخم أرقام موازنة الدولة قد يعود الى تدهور القوة الشرائية للنقود .

وعلى ذلك فانه عند مقارنة حجم النفقات العامة في فترات مختلفة بغرض قياس مقدار تزايدها ، يجب ان ندخل في اعتبارنا التغيرات التي تحدث في المستوى العام للأسعار ، أي ان ندخل في اعتبارنا مقدار تدهور القوة الشرائية للنقود (١) . ويكون ذلك بالأخذ بالأرقام القياسية ، أي ان يجري قياس تطور النفقات العامة بنقود ثابتة . ويمكن ان يتم هذا باستعمال المعادلة التالية :

$$\text{الأرقام القياسية للنفقات العامة} = \frac{\text{النفقات العامة بالأسعار الجارية}}{\text{المستوى العام للأسعار}} \times 100$$

٢ - تغير طرق الحسابات العامة :

قد يؤدي تغير طرق الحسابات العامة (أي اختلاف الفن المالي) الى

(١) يلاحظ ان ارتفاع الأسعار بسبب انخفاض قيمة النقود لا يؤدي الى ارتفاع أرقام جميع أنواع النفقات العامة ، بل الى ارتفاع الجزء المخصص منها لتنفيذ مشروعات الدولة وتسيير مرافقها المختلفة كأسعار السلع والخدمات التي تحتاج اليها هذه المرافق . أما الجزء المخصص لخدمة الدين العام فانه يتأثر بانخفاض قيمة النقود بصورة عكسية ، أي ان الدولة تستفيد على حساب مصلحة الدائنين ، لأنها ستؤدي الفوائد وأصل الدين بعملة منخفضة القيمة بالنسبة للعملة التي كانت قد اقترضتها .

انظر : د. عاطف صدقي ، «مبادئ المالية العامة» مذكور سابقاً ، ص ١٤٨-١٤٩ .

زيادة ظاهرية في النفقات العامة . ومن أهم تغير طرق الحسابات العامة ما يلي :

آ - الأخذ بطريقة الموازنة الإجمالية بدلا من الموازنة الصافية :
يؤدي الانتقال من طريقة الموازنة الصافية الى طريقة الموازنة الإجمالية الى تضخم رقم النفقات العامة دون ان تكون هذه الزيادة زيادة حقيقية في هذه النفقات .

وقد كانت كثير من الدول في الماضي تأخذ بطريقة الموازنة انصافية . وهذا يعني ان نفقات بعض الادارات والمصالح التي تقوم بتحصيل بعض الايرادات العامة . كانت تخصم نفقاتها من الايرادات التي تحصلها . ثم تورد المبالغ الصافية الى الموازنة العامة (١) . . . وقد وجد ان طريقة الموازنة الصافية يعيبها انها تضعف الرقابة على النفقات العامة . لذلك اتجهت غالبية الدول الى الأخذ بطريقة الموازنة الإجمالية . وهو ما يعني قيد كل النفقات وكل الايرادات في الموازنة العامة تطبيقاً لمبدأ عمومية الموازنة . وقد أدت هذه الطريقة الى تضخم رقم النفقات العامة حتى ولو لم تحدث أية زيادة حقيقية في هذه النفقات .

ومن ثم فعند اجراء المقارنة بين النفقات العامة خلال فترات مختلفة ، يجب الأخذ في الاعتبار مثل هذا الاختلاف وإزالته . وذلك بتحويل احدي الطريقتين الى الأخرى .

ب - اختلاف مضمون النفقات العامة : قد يختلف مضمون الموازنة العامة بين فترة واخرى . ففي بعض الأحيان تتناول الموازنة العامة جميع

(١) وتعرف هذه الظاهرة « بمبدأ الصوافي » . وستعرض له بتفصيل في القسم الثالث من هذا المؤلف .

نفقات الدولة أياً كان نوعها ، وفي أحيان أخرى قد يترك جزء من النفقات العامة لبعض الهيئات العامة ذات الموازنات المستقلة أو الملحقة . وقد يحدث ان تخصص الدولة موازنة غير عادية لبعض نفقاتها . ولذلك كله يجب ان تؤخذ هذه الاعتبارات عند اجراء المقارنة بين حجم النفقات العامة في فترات مختلفة .

ج - اختلاف مدة النفقة العامة : قد تعود الزيادة الظاهرية في النفقات العامة الى زيادة المدة المقررة لها النفقة العامة (وهي سنة عادة) . ويحدث هذا الأمر عند تعديل بدء السنة المالية .

د - تكرار حساب النفقة العامة : يؤدي تكرار حساب النفقة العامة الى زيادة ظاهرية في النفقات العامة . ومثال ذلك تكرار حساب النفقة العامة الناتج من تعدد الموازنات وبسبب الاعانات التي تقدمها موازنة الدولة للموازنات العامة الأخرى . وعلى هذا فانه من أجل معرفة حقيقة تطور النفقات العامة يجب تفادي هذا التكرار في الحساب .

هـ - اختلاف الفن الاحصائي : قد يؤدي اختلاف الفن الاحصائي بين سنة واخرى الى ايجاد زيادة ظاهرية في النفقات العامة .

٣ - التوسع الاقليمي :

تؤدي التغيرات التي تطرأ على مساحة اقليم الدولة الى تغيير في النفقات العامة . ومن ثم فان هذا العامل - رغم أنه لا يعتبر من أسباب التغيرات الصورية في النفقات العامة - يجب أخذه في الاعتبار عند اجراء مقارنة لأرقام النفقات العامة بين فترة واخرى تغيرت فيها مساحة اقليم الدولة . ومثال ذلك فترة اقامة الوحدة بين مصر وسورية بين ١٩٥٨ و ١٩٦١ ،

فقد ترتب عليها زيادة النفقات العامة لتشمل نصيب كل من القطرين في نفقات الحكومة الاتحادية .

٤ - النمو السكاني :

تؤثر الزيادة السكانية في حجم النفقات العامة فتؤدي الى زيادتها . ذلك ان هذه الزيادة السكانية تفرض على الدولة أعباء جديدة في ميادين الخدمات العامة مما يتطلب ازدياد النفقات العامة . ورغم ان زيادة النفقات العامة الناتجة عن الزيادة السكانية لا تعتبر زيادة صورية ، الا ان العادة قد جرت على الغاء أثر الزيادة السكانية على النفقات العامة ، نظراً لأن هذه الزيادة السكانية تحدث بسبب ظاهرة طبيعية هي ميل السكان للتكاثر . ومن أجل تحقيق ذلك فان النفقات العامة (الحقيقية) تقسم على عدد السكان في كل فترة من الفترات .

الاسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة

اختلف كتاب المالية العامة والاقتصاد في تحديد هم الاسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة . وعموماً ، فاننا نرى ان هذه الاسباب ترجع الى اتساع نطاق الحروب ، والاسباب السياسية ، والاجتماعية ، والاقتصادية . ونعطي فيما يلي شرحاً موجزاً لكل من هذه الاسباب (١) . :

١ - اتساع نطاق الحروب :

أدى اتساع نطاق الحروب وتكرارها في القرنين ١٩-٢٠ الى زيادة

(١) انظر رسالتنا للدكتوراه : «السياسة الجمركية وأثرها على التنمية الاقتصادية» ، مع دراسة خاصة عن سورية» ، مذكور سابقاً ، ص ١٧٢-١٧٣ .

النفقات العامة زيادة كبيرة . ويعتبر هذا العامل من أول العوامل التي أدت الى زيادة النفقات العامة .

ولا شك أن النفقات الحربية تزداد خلال فترة الحروب ، ثم تعود الى الانخفاض بعد انتهاء الحرب . ومع ذلك فإنها لا تنخفض الى المستوى الذي كانت عليه قبل الحرب ، بل تظل مرتفعة عنه . وهذا لا ينفي ان الاتجاه العام هو تزايد النفقات العامة .

وقد وجد ان نسبة النفقات الحربية الى الموازنة العامة في الأوقات العادية (أي في غير أوقات الحروب والاستعداد لها) قد بلغت في كثير من الدول حوالي ربع مجموع النفقات العامة .

٢ - الأسباب السياسية :

أدت بعض الأسباب السياسية الى ازدياد النفقات العامة زيادة حقيقية . وأهم هذه الأسباب ما يلي :

أ - انتشار الديمقراطية : اقترن نشوء الدولة الحديثة وانتشار الديمقراطية في مرحلة لاحقة الى ازدياد النفقات الادارية ، ومن ثم الى ازدياد النفقات العامة . ذلك ان الحكومات البرلمانية تسعى لكسب الرأي العام وتوفير الخدمات الأساسية ، وهذا يؤدي الى ازدياد النفقات العامة .

ب - التوسع في العلاقات الدولية : تسعى الدول الحديثة لإقامة العلاقات الدولية وتوسيعها ، وذلك بإقامة العلاقات الدبلوماسية وبالأشراك في المنظمات الدولية . وكل هذا يؤدي الى التوسع في النفقات العامة .

ج - الاعانات للدول الصديقة : تلجأ كثير من الدول الى تقديم اعانات نقدية أو عينية للدول الصديقة . والهدف من هذه الاعانات معاونة

هذه الدول الصديقة على تحقيق تنميتها الاقتصادية ، أو لمعالجة أزماتها ، أو لاعادة تعميرها ، أو لتكوين أحلاف عسكرية وسياسية ، أو لدعم اتجاه سياسي معين ، أو لمحاربة اتجاه سياسي معارض ، أو من أجل خلق طلب من هذه الدول على منتجات الدول المقدمة للاعانة . وقد انتشرت هذه الاعانات بعد الحرب العالمية الأولى وحتى الوقت الحاضر .

د - انتشار المذهب الاشتراكي : أدى انتشار المذهب الاشتراكي منذ قيام الثورة الشيوعية في روسيا عام ١٩١٧ الى زيادة النفقات العامة . ذلك ان وجود «الدولة الاشتراكية» قد أدى الى ان تصبح الدولة «مسؤولة عن التوازن الاجتماعي والاقتصادي ، وعن القيام بالانتاج ، وعن استغلال الموارد القومية . وفي هذا المجال ، يشار الى ملاحظتين هامتين :

الأولى : ان التوسع في التطبيق الاشتراكي يؤدي الى التوسع في النفقات العامة .

الثانية : أن التطبيق الكامل للاشتراكية الماركسية يؤدي الى التطابق بين النفقات العامة والدخل القومي ، نظراً لالغاء القطاع الخاص في هذه الحالة . وننبه الى أن الاتحاد السوفيتي لم يصل بعد الى هذه المرحلة ، لأنه ما زال يسمح بقيام القطاع الخاص في حدود ضيقة .

٣ - الأسباب الاجتماعية :

قاد تطور دور الدولة واعتبارها مسؤولة عن التوازن الاجتماعي الى زيادة النفقات العامة . فقد أصبحت الدولة تقوم بخدمات اجتماعية جديدة الى جانب توسعها في الخدمات الاجتماعية التي كانت تقدمها من قبل . ومثال عن الخدمات الاجتماعية التي كانت تقدمها الدولة من قبل خدمات التعليم

والصحة والترفيه الاجتماعي ، ومثال عن الخدمات الاجتماعية الجديدة
الاعانات الاجتماعية والرواتب التقاعدية ونفقات رعاية الأطفال وتغذيتهم .

ولا شك ان انتشار المذهب الاشتراكي — وهو يسعى الى تحقيق
المساواة في التوزيع — يؤدي الى زيادة تقديم الدولة لخدماتها لصالح الفقراء ،
ومن ثم يؤدي الى زيادة النفقات العامة .

ومن أهم النفقات العامة ذات الطابع الاجتماعي في الدول المتخلفة ما
يطلق عليه «الهيكل الأساسي ذو الطابع الاجتماعي Infrastructure sociale»
وهي تشمل في مرافق التعليم والصحة والثقافة والاسكان . ولا شك ان
هذه النفقات العامة ليست ضرورية من أجل التنمية الاجتماعية للأفراد
فحسب ، بل ضرورية أيضاً من أجل تحقيق معدل مرتفع من التنمية
الاقتصادية .

ومن المتوقع ان تزداد النفقات العامة ذات الطابع الاجتماعي في المستقبل
في البلاد المتخلفة ، وذلك بسبب الهيكل العمري للسكان السائد فيها (١) .
وهذا يتطلب — ونظراً لارتفاع نسبة الأشخاص حديثي السن — زيادة
الاستثمارات العامة في الانسان Investissement en homme .

٤ — الأسباب الاقتصادية :

أدت التطورات الاقتصادية في القرن ١٩ و ٢٠ الى ان تتدخل الدولة

(١) يتميز الهيكل العمري للسكان في البلاد المتخلفة بما يلي :

- ارتفاع نسبة الأشخاص حديثي السن (أقل من ١٥ سنة) .
- انخفاض نسبة الأشخاص الذين في سن العمل (١٥-٦٠ سنة) .
- انخفاض نسبة المسنين (أكثر من ٦٠ سنة) .

لتحقيق التوازن الاقتصادي ، سواء في البلاد المتقدمة أو في البلاد المتخلفة .
وقد أدى هذا الأمر الى زيادة النفقات العامة .

ففي البلاد المتقدمة نجد ان انتشار الأزمات الاقتصادية ، وخاصة أزمة ١٩٢٩ ، وانتشار البطالة قد أدى الى نقص التشغيل . وكان على الدولة أن تتدخل بنفقاتها العامة من أجل رفع الطلب الفعلي لتحقيق التشغيل الكامل .
وقد أخذت هذه النفقات شكل توزيع اعانات اقتصادية ، وشراء سلع وخدمات استهلاكية ، واقامة استثمارات عامة . وقد أدى هذا كله الى ازدياد النفقات العامة .

وفي البلاد المتخلفة نجد ان الدولة قد أصبحت مسؤولة عن محاربة التخلف وتحقيق التنمية الاقتصادية . ذلك انه قد تبين ان تحقيق هذه التنمية لا يمكن ان يترك للقطاع الخاص نظراً لانخفاض الادخار والاستثمار الخاص وعدم دخوله الا في المجالات التي تحقق ربحاً سريعاً .
ومن ثم فقد ترتب على ذلك ان تزداد اهمية القطاع العام في البلاد المتخلفة .
وقد أدى هذا الى ازدياد النفقات العامة (١) .

ومن أهم النفقات العامة ذات الطابع الاقتصادي في الدول المتخلفة ما يطلق عليه الهيكل الأساسي ذو الطابع الاقتصادي Infrastructure économique وهي تتمثل في النفقات العامة الموجهة لإنشاء الطرق .
ووسائل النقل ، والطاقة ، والري والصرف .

يضاف الى ذلك ان التنمية الاقتصادية يصاحبها ارتفاع المستوى

(١) انظر فيما يتعلق بأهمية القطاع العام للبلاد المتخلفة رسالتنا للدكتوراه المشار اليها سابقاً ،
ص ٨٤-٨٩ .

التكنولوجي الذي يؤدي الى التركيز الرأسمالي . ومؤدى التركيز الرأسمالي هو ازدياد عنصر رأس المال واحلاله محل عنصري الانتاج الآخرين (العمل ، والمواد الأولية) . وهذا ما يعني زيادة استخدام الآلات والمعدات الحديثة التي تعتبر ذات كلفة عالية . ومن ثم فان هذا يؤدي الى زيادة تكلفة الخدمات التي تقدمها الدولة ، أي يؤدي الى ازدياد النفقات العامة .

الطريقة السليمة لقياس تطور النفقات العامة

ان الطريقة السليمة لقياس تطور النفقات العامة — بعد استبعاد الأسباب الظاهرية لزيادة هذه النفقات — تتحقق بنسبة النفقات العامة الى الدخل القومي .

وهذه الطريقة تسمح بقياس تطور النفقات العامة مقارنة بالتطور الاقتصادي للبلد ، كما أنها تسمح باجراء مقارنات بين النفقات العامة في دول متعددة . وفي الدولة الواحدة خلال فترات مختلفة . وهذه الطريقة تسمح بقياس مدى مساهمة الدولة ومدى تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع ، كما أنها تفيد في رسم السياسة الاقتصادية التي يجب على الدولة اتباعها في مختلف الظروف . ولا شك ان اختلاف نسبة النفقات العامة الى الدخل القومي من دولة الى اخرى يعكس فلسفة الحكم السياسية والاقتصادية والاجتماعية . ذلك ان هذا الجزء يزداد كلما زاد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ويتعاظم كلما زاد اتجاه الدولة نحو الأخذ بالمبادئ الاشتراكية . كذلك فان قياس هذه النسبة في البلد الواحد وفي البلاد المختلفة يؤكد الظاهرة التي أشرنا اليها من قبل ألا وهي تزايد النفقات العامة .

ومع ذلك فان هذه الطريقة في قياس تطور النفقات العامة لم تخلُ من الانتقاد . فقد انتقدت من ناحيتين :

الأولى : على نطاق الدولة الواحدة : يشير بعض الكتاب الى ان هذه الطريقة لا يمكنها ان توضح تطور النفقات العامة منذ فترة بعيدة ، نظراً لأن تقديرات الدخل القومي تعتبر حديثة نسبياً ، كما ان هناك بعض الدول المتخلفة التي لم تتمكن من تقدير دخلها القومي حتى الآن ، بالاضافة الى تغير طرق تقدير الدخل القومي من فترة الى أخرى .

الثانية : على نطاق الدول المختلفة : يشير بعض الكتاب أيضاً الى ان هذه الطريقة لا يمكنها اجراء مقارنات بين الدول المختلفة الا بصورة تقريبية ، نظراً لاختلاف طرق تقدير الدخل القومي وتحديد المقصود بالنفقات العامة من دولة الى أخرى .

ومع ذلك فاننا نرى ان هذين الانتقادين لا يقللان من أهمية هذه الطريقة في القياس ، بل يتعرضان لمسائل فنية يمكن حلها مع الزمن عن طريق توحيد تقديرات الدخل القومي وتوحيد المقصود بالنفقات العامة . وهذا الأمر تسعى اليه المنظمات الاقليمية والدولية .

الفصل الرابع

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة^(١)

في نطاق دراستنا للآثار الاقتصادية للنفقات العامة ، سنقسم هذا الفصل الى ثلاثة مباحث :

- المبحث الأول : الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة .
- المبحث الثاني : الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة .
- المبحث الثالث : النفقات العامة واعادة توزيع الدخل القومي .

-
- (1)-BARRÈR (A.), « Politique financière », op. cit. P. 474 et S.
- BROCHIER (H.) et TABATONI (P.), « Economie financière » ;
op. cit, P. 301, et 402 - 422;
- BROWNEE (O.) and ALLEN (E.), « Economics of public
finance », N.Y., 1954, PP. 157 - 188;
- LAUFENBURGER (H.), « Finances comparées », op. cit.,
PP. 150 et S;
- LAUFENBURGER (H.), « Théorie économique et
psychologique des finances publiques », op. cit., PP. 93 - 99;
- MUSGRAVE (R.), « The theory of public finance », op. cit.,
P. 405 ff;

- د. السيد عبدالمولى ، المرجع السابق ، ص ١٩٠-١٤٤ ؛

- د. عاطف صدقي ، المرجع السابق ، ص ١٤٢-١١٤ ؛

- د. عبدالمعتم فوزي وآخرون ، المرجع السابق ، ص ٢٠٩-١٦٠ ؛

- د. محمد حلفي مراد ، المرجع السابق ، ص ٣١-٢٨ ؛

- د. محمد دويدار ، المرجع السابق ، ص ٩٧-٩٦ ؛

- د. محمد فؤاد ابراهيم ، المرجع السابق ، ص ١٩٤-١٥٣ ؛

- د. محمد لبيب شقير ، المرجع السابق ، ص ٣٠-٢٥ .

البحث الأول

١ - الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة

تُحدث النفقات العامة آثاراً اقتصادية مباشرة في كل من الانتاج القومي والاستهلاك القومي . ونتعرض لهما فيما يلي :

الآثار المباشرة للنفقات العامة في الانتاج القومي

تؤثر النفقات العامة مباشرة في الانتاج القومي عن طريق تأثيرها على قدرة ورغبة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار ، وعلى تحويل عناصر الانتاج . وذلك على الشكل التالي :

١ - آثار النفقات العامة على قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار :

تؤثر النفقات العامة على قدرة الأفراد على العمل والادخار والاستثمار وذلك كما يلي :

أ - آثار النفقات العامة على قدرة الأفراد على العمل : لا شك ان قدرة الأفراد على العمل تتوقف أساساً على كمية السلع والخدمات التي يستهلكونها . وعلى هذا فان النفقات العامة - وهي توفر للأفراد كمية اكبر من هذه السلع والخدمات - تزيد في قدراتهم على العمل . وبالعكس يحصل اذا انخفضت النفقات العامة .

وعلى هذا فان ما تنفقه الدولة على المرافق العامة التقليدية (الدفاع الخارجي والأمن الداخلي والقضاء) وغير التقليدية (التعليم ، والصحة ،

والتأمين الاجتماعي ضد المرض والمعجز والشيخوخة والبطالة ، والاعانات الاجتماعية) يزيد في قدرة الأفراد على العمل ، لأن هذه النفقات تزيد كفاءة الأفراد وقدراتهم الذهنية والجسمانية وتؤمنهم ضد مخاطر المستقبل .

ب - آثار النفقات العامة على قدرة الأفراد على الادخار : اذا كانت النفقات العامة تزيد من قدرة الأفراد على العمل ، فان زيادة هذه القدرة تؤدي الى زيادة الجهد المبذول من قبلهم مما يزيد دخول الأفراد ويزيد بالتالي الجزء المخصص للادخار من هذه الدخول . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ، فان النفقات العامة - وهي تؤدي الى توزيع دخول على الأفراد - تزيد دخول المستفيدين منها بصورة مباشرة (حصول الأفراد على هذه النفقات بصورة مباشرة كرواتب أو أجور أو اعانات) أو بصورة غير مباشرة (حصول الأفراد على هذه النفقات بصورة غير مباشرة كخدمات ، كالصحة والتعليم ، مما يعني توفير جزء من دخولهم النقدية) . وهذا كله يزيد من امكانيات الأفراد على الادخار .

ج - آثار النفقات العامة على قدرة الأفراد على الاستثمار : تزيد النفقات العامة قدرة الأفراد على الاستثمار من ناحيتين : الأولى : ان النفقات العامة - كما رأينا - تزيد قدرة الأفراد على الادخار ، أي انها تزيد قدرتهم على تمويل الاستثمارات ، وهذا ما يزيد الاستثمارات . والثانية : ان النفقات العامة تزيد القدرة على الاستثمار اذا وضعت هذه النفقات في أيدي هيئات تعمل في ميدان الاستثمار (سواء اكانت هذه الهيئات خاصة أم عامة) .

٢ - آثار النفقات العامة على رغبة الأفراد في العمل والادخار

اذا كانت النفقات العامة تزيد قدرة الأفراد على العمل والادخار

والاستثمار معاً ، فان اثرها فيما يتعلق برغبة الأفراد في العمل والادخار والاستثمار قد لا يذهب في نفس الاتجاه . بل يحصل ما يلي :

آ - آثار النفقات العامة على رغبة الأفراد في العمل : يذهب بعض الكتاب الى ان بعض أنواع النفقات العامة التي يتوقع الفرد بموجبها ان يكون له دخل مضمون ومنتظم كالرواتب التقاعدية وفوائد الدين العام تؤدي الى تخفيض رغبة الفرد في العمل . بيد أن هذا الرأي ليس صحيحاً على إطلاقه . ذلك ان حصول الأفراد على هذا النوع من النفقات لن يتم الا بعد توافر شروط معينة ، فالرواتب التقاعدية لا يحصل عليها الفرد الا بعد ادائه عملاً خلال فترة طويلة ، وفوائد الدين العام لا يحصل عليها الفرد الا بعد أن يكون قد اكتتب في الدين العام بمبلغ من المال كان قد بذل في تحصيله عملاً لمدة قد تكون طويلة . وعلى هذا فان هذه النفقات لا تؤثر كثيراً في رغبة الفرد بالعمل .

كذلك يذهب بعض الكتاب الى ان النفقات العامة الموزعة على الأفراد بشكل لا يتناسب مع مقدار الجهد المبذول من كل منهم لها أثر سيء على رغبة الأفراد في العمل . ومثال ذلك الاعانات الاجتماعية التي تقرر لكل فرد عندما يبلغ سنّاً معينة دون الأخذ في الاعتبار نوع العمل ومقداره ، فانها تؤدي الى شيوع روح التماهل والكسل بين الأفراد ، مما يؤدي الى اضعاف الرغبة في العمل . ولا شك أنه يمكن تفادي هذا العيب عن طريق تنظيم الاعانة بشكل تبقى معه مربوطة وتابعة للجهد المبذول ولدرجة كفاءة الفرد .

وعلى هذا فان للنفقات العامة آثاراً ايجابية على رغبة الأفراد في العمل بصورة عامة . ذلك ان الفرد الذي يضمن مستقبله بسبب هذه النفقات يقبل

على العمل بنفس راضية مطمئنة ، كما ان الفرد الذي يحصل على ما يرجوه من تعليم وخدمات صحية بسبب هذه النفقات تزداد رغبته في العمل .

ب - آثار النفقات العامة على رغبة الأفراد في الادخار : يمكن القول بأن النفقات العامة تؤدي الى زيادة رغبة الأفراد في الادخار . ذلك ان هذه النفقات تسمح لمن يقبل على العمل ويبدع فيه أن يزيد ادخاراته .

ج - آثار النفقات العامة على رغبة الأفراد في الاستثمار : للنفقات العامة آثار ايجابية على رغبة الأفراد في الاستثمار . ذلك ان النفقات العامة اذا أصبحت أداة للتوازن الاقتصادي فإن الأفراد يقبلون على الاستثمار بنظرة متفائلة ، لأنهم يطمنون الى ان الدولة ستساندهم اذا ألمت أزمة باستثماراتهم .

٣ - آثار النفقات العامة على تحويل عناصر الانتاج :

تؤثر النفقات العامة على عناصر الانتاج فتجعلها تتحول من انتاج الى آخر ومن مكان الى آخر ، وذلك على الشكل التالي :

أ - ان قيام الدولة بوظائفها التقليدية - وهي تؤدي الى اتفاق الدولة على الجيش والبوليس والقضاء - تؤدي الى توجيه بعض عناصر الانتاج الى تلك الاستخدامات . ولا شك ان هذه النفقات العامة تهيء الجو الملائم لازدهار النشاط الانتاجي ونموه ، رغم انها لا تساهم مباشرة في الانتاج .

ب - ان قيام الدولة ببعض الوظائف الأخرى ، وخصوصاً المشروعات التي لا يتجه إليها القطاع الخاص اطلاقاً أو يتجه إليها بقدر ضئيل يقل عن المطلوب ، نظراً لأن هذه المشروعات لا تؤدي أرباحها بصورة مباشرة أو

لأنها تتطلب من رؤوس الأموال قدرأ كبيرأ يعجز عنه النشاط الخاص ،
كمشروعات الأبحاث العلمية والاختراعات والتعليم والصحة والضمان الاجتماعي ،
ان قيام الدولة بهذه الوظائف — وهي تستدعي الانفاق العام عليها — تؤدي
الى انتقال عناصر الانتاج الى هذه المشروعات .

ج — ان النفقات العامة التي تهدف الى تخفيض تكاليف وأسعار بعض
السلع والخدمات تؤدي الى زيادة الطلب على هذه السلع والخدمات ، كما
انها تؤدي الى تحويل عناصر الانتاج الى انتاج هذه السلع والخدمات . وقد
لاحظ بعض الكتاب بحق ان استعمال الدولة لحقها في هذه النفقات العامة
يجب ان لا يتم بحيث يؤدي الى تحويل عناصر الانتاج الى استخدامات أقل
فائدة وبالتالي يجب أن لا يؤدي الى تبديد جزء من عناصر الانتاج . ومن
ثم فقد رأى هؤلاء الكتاب ان الدولة يجب ان توجه نفقاتها الى السلع
والخدمات ذات الطلب غير المرن وليس الى السلع والخدمات ذات الطلب
المرن . وعلى سبيل المثال ، فان التعليم تلامه هذه السياسة ، والخدمات
الصحية تلامها الى حد ما ، أما النقل بالسيارات أو السكك الحديدية فلا
تلامها (١) .

د — يضاف الى ذلك ان النفقات العامة يمكنها ان تؤدي الى تحويل
عناصر الانتاج بين المناطق المختلفة . فإلاعانات التي تقدمها الدولة الى بعض
الهيئات المحلية لتشجيعها على حسن قيامها بوظائفها ، تؤدي الى زيادة هذه
الهيئات لنفقاتها مما يستدعي انتقال عناصر الانتاج الى هذه المناطق .

وعلى هذا ، فان النفقات العامة يمكنها ان تؤدي الى تحويل عناصر

(1) DALTON (H.), « Principles of public finance », London, 1967,
PP. 151 - 163.

الانتاج من القطاع الخاص الى القطاع العام ، ومن نشاط الى آخر داخل القطاع الخاص ذاته ، ومن مكان الى آخر داخل اقليم الدولة . ولا شك ان تحويل عناصر الانتاج هذه لها آثار على الانتاج القومي .

الآثار المباشرة للنفقات العامة في الاستهلاك القومي

يمكن للنفقات العامة ان تؤثر في الاستهلاك القومي عن طريقين :
الأول : شراء الحكومة لبعض السلع أو الخدمات الاستهلاكية ، والثاني : توزيع الحكومة لدخول تخصص جزئياً أو كلياً للاستهلاك . ونعطي فيما يلي شرحاً موجزاً لآثار كل من هذين النوعين من النفقات العامة .

١ - النفقات العامة المخصصة لشراء السلع والخدمات الاستهلاكية :

تقوم الدولة بشراء بعض السلع والخدمات الاستهلاكية مما يؤثر على الاستهلاك القومي . ونحن نفصل هذا الأمر كما يلي :

أ - تقوم الدولة بشراء بعض الخدمات الاستهلاكية كالخدمات الطبية والصحية والعلمية والثقافية والدفاع والأمن والعدالة . وتعتبر النفقات العامة على هذه الخدمات نفقات استهلاكية ، رغم أنها تسهم في زيادة الناتج القومي . ذلك أن واقعة استهلاك هذه الخدمات تندمج في واقعة انتاجها ، مما أدى الى التركيز على صفتها الاستهلاكية ، فاعتبرت النفقات العامة المخصصة لها نفقات استهلاكية .

ب - تقوم الدولة بشراء بعض السلع الاستهلاكية . ويكون هدف الدولة من هذا الشراء اما سد حاجة بعض عمالها وموظفيها عند قيامهم بأعمالهم كشراء ملابس ومواد غذائية ومواد طبية لأفراد القوات المسلحة ،

وأما بغرض توزيعها بالحيان على بعض الفئات الاجتماعية كـشراء بعض المواد الطبية والغذائية والملابس بغرض توزيعها على طلاب المدارس ، وأما بغرض زيادة المخزون منها أو لتوزيعها على الجمهور بمقابل جزئي أو كلي كـشراء بعض السلع التموينية . ولا شك ان النفقات العامة المخصصة لشراء هذه السلع الاستهلاكية تؤثر مباشرة في الاستهلاك القومي .

٢ - توزيع الحكومة لدخول تخصص جزئياً أو كلياً للاستهلاك :

تقوم الحكومة بتوزيع دخول تخصص جزئياً أو كلياً للاستهلاك . وتوزيع هذه الدخول قد يكون بمقابل أو بدون مقابل وذلك على الشكل التالي :

آ - توزيع الدخول بمقابل : تقوم الدولة بمنح عمالها وموظفيها أجوراً ورواتب مقابل حصول الدولة على خدماتهم الشخصية . وتشكل هذه الأجور والرواتب الجزء الأهم أو الوحيد من مواردهم . ويقوم هؤلاء العمال والموظفون - ونظراً لارتفاع ميلهم للاستهلاك - بانفاق الجزء الأغلب من دخولهم على شراء السلع والخدمات الاستهلاكية . بل قد يقومون بانفاق كامل دخولهم عليها . ومن ثم فإن توزيع الدولة لهذه الدخول يؤثر على الاستهلاك القومي .

ب - توزيع الدخول بدون مقابل : قد تقوم الدولة بتوزيع دخول بدون مقابل بحيث تعتبر هذه الدخول نوعاً من الإعانات الاجتماعية والاقتصادية . ومثال على الإعانات الاجتماعية تلك الإعانات التي تمنحها الدولة لبعض الفئات كإعانات البطالة والعجز والشيخوخة . وواضح ان هذه الإعانات تخصص بطبيعتها لشراء السلع والخدمات الاستهلاكية . ومثال

على الإعانات الاقتصادية تلك الإعانات التي تمنحها الدولة لمتجني بعض السلع بغرض تخفيض أسعارها من أجل زيادة استهلاكها .

نخلص من هذا ان اثر النفقات العامة في الاستهلاك القومي يتوقف على نوع هذه النفقات . ومن ثم فانه يمكن للدولة ان ترتب سياستها في النفقات العامة على ضوء الأهداف الاجتماعية (رفع مستوى معيشة الطبقات المحدودة الدخل) والاقتصادية (تحقيق التنمية الاقتصادية في البلاد المتخلفة ، وتحقيق التشغيل الشامل في البلاد المتقدمة) التي تقصد تحقيقها .

المبحث الثاني

الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة

بالإضافة للآثار المباشرة للنفقات العامة في كل من الانتاج القومي والاستهلاك القومي ، فان لهذه النفقات آثاراً غير مباشرة فيهما أيضاً . فالنفقات العامة آثار غير مباشرة في الاستهلاك القومي ، ويطلق على هذه الآثار « أثر الضارب أو المضاعف Multiplier effect » . كما ان للنفقات العامة آثاراً غير مباشرة في الانتاج القومي من خلال آثارها في الاستثمار ، ويطلق على هذه الآثار « أثر المسارع أو المعجل Accelerator effect » . ونعطي فيما يلي فكرة موجزة لكل منهما تاركين شرح التوسع فيهما لمقررات التحليل الاقتصادي والاقتصاد المالي والسياسات المالية .

أثر الضارب

ان اول من قام بتحليل الضارب هو الاقتصادي الانكليزي المعروف

« كبير ». وكان هدفه بيان أثر الاستثمار الذاتي أو المستقل على الاستهلاك .
 ذلك ان الاستثمار المستقل — عن طريق تحريضه للاستهلاك — يؤدي الى
 ايجاد سلسلة من الدخول النقدية تفوق الانفاق الأولي على الاستثمار بعدد من
 المرات . وعلى هذا فان الضارب هو المعامل العددي الذي يحدد مقدار
 الزيادة في الدخل الناتجة عن الزيادة في الانفاق على الاستثمار .

فاذا فرضنا ان انفاقاً استثمارياً قد تم بمقدار (١) مليون ليرة سورية ،
 فان هذا الانفاق يمثل دخولا لمن يقومون بالعمل في المشروع الاستثماري .

فاذا كان الميل الحدي للاستهلاك لهؤلاء العمال هو $\frac{3}{4}$. فان هذا يعني

أنهم سينفقون (٧٥٠) الف ل.س على شراء سلع استهلاكية . وهذا المبلغ
 يمثل دخلا لبائعي هذه السلع . فاذا فرضنا ان ميلهم الحدي للاستهلاك هو

$\frac{3}{4}$ أيضاً فان هذا يعني أنهم سينفقون مبلغ (٥٦٢ر٥) الف ل.س على شراء

سلع استهلاكية ... وهكذا تكون لدينا سلسلة من الانفاقات المتتالية على
 الاستهلاك أثارها الانفاق الأولي على الاستثمار . فاذا فرضنا ان مجموع
 هذه الانفاقات قد بلغ (٤) مليون ل.س. فان الضارب يساوي

$$\frac{4}{1} = 4$$

ويمكن الوصول الى ذات النتيجة بتطبيق المعادلة التالية :

الضارب = $\frac{1}{1 - \text{الميل الحدي للاستهلاك}}$ ، وفي المثال نجد أن الضارب

$$= \frac{1}{1 - \frac{3}{4}} = \frac{1}{\frac{4-3}{4}} = \frac{1}{\frac{1}{4}} = 4$$

ونظراً لأن : الميل الحدي للاستهلاك + الميل الحدي للادخار = ١

فإن الميل الحدي للادخار = ١ - الميل الحدي للاستهلاك .

وبالتعويض نجد أن : الضارب = $\frac{1}{\text{الميل الحدي للادخار}}$

أي أن الضارب يساوي مقلوب الميل الحدي للادخار .

والتغير في الدخل = التغير في الاستثمار $\times \frac{1}{\text{الميل الحدي للادخار}}$

وقد وجد في التطور اللاحق لكينز أن فكرة الضارب يمكن استخدامها بصورة عامة ، أي في كافة الحالات التي تحدث فيها زيادة في الانفاق ، سواء تم هذا الانفاق في مجال الاستثمار أو في غيره . ومن ثم فإنه يمكن تطبيق فكرة الضارب على النفقات العامة بحيث أن هذه النفقات - وهي تتوزع في صورة أجور عمال أو رواتب موظفين أو ائمان سلع أو إعانات ... - تؤدي إلى ظهور حلقات متتالية من الانفاق يتناقص فيها المبلغ المخصص في كل مرة للاستهلاك حتى يكاد يتلاشى . وعلى هذا فالانفاق الأول لا يقتصر أثره على حجمه بل يتعداه إلى سلسلة من الانفاقات تكون في مجموعها أضعاف حجم الانفاق الأول ، أي أن :

التغير في الدخل = التغير في النفقات العامة $\times \frac{1}{\text{الميل الحدي للادخار}}$

وقد انتقدت فكرة الضارب عموماً من حيث أن الميل الحدي للاستهلاك هو خاص بالجماعة كلها . وهذا يعتبر تبسيطاً يخالف الواقع الاقتصادي لأنه يهمل خصائص القطاعات الاقتصادية المختلفة والطبقات الاجتماعية

المختلفة حيث ان الميل الحدي للاستهلاك يختلف من قطاع الى آخر ومن طبقة الى أخرى .

أثر المسارع

إذا كان الضارب يبين أثر التغيرات في الاستثمار على الاستهلاك ، فإن المسارع يبين أثر التغير في الاستهلاك على الاستثمار . ويمكن التعبير عن ذلك : $\frac{\text{التغير في الاستهلاك}}{\text{التغير في الاستثمار}}$ ذلك ان زيادة الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية يؤدي الى طلب مشتق على السلع الاستثمارية بكمية اكبر .

ونوضح ذلك بمثال عددي : لنفرض ان صناعة معينة رأسمالها ١٠٠٠٠ ل.س تنتج سلعاً بمقدار ٢٠٠٠ ل.س سنوياً ، فتمثل النسبة بين رأس المال والانتاج (وهي ما تسمى بمعامل رأس المال) ١:٥ . فإذا زاد الطلب على المنتجات بمقدار ٢٠ ل.س سنوياً أي بنسبة ١٪ ، فإن ذلك يؤدي الى زيادة رأس المال بمقدار ١٪ أيضاً وهي تساوي استثمار ١٠٠ ل.س. أي ان الزيادة في الطلب الاستهلاكي قد أدت الى زيادة أكبر في الاستثمار .

$$\frac{1}{5} = \frac{20}{100} = \frac{\Delta \text{ الاستهلاك}}{\Delta \text{ الاستثمار}} = \text{المسارع}$$

وعلى هذا فان زيادة النفقات العامة تسمح بما تحدثه من زيادة في الاستهلاك ، باحداث زيادة في الاستثمار بكمية اكبر .

ونشير الى ثلاثة أمور :

١ - الأول : ان هناك تفاعلاً بين مبدئي الضارب والمسارع . ولذلك فإننا اذا اردنا الأخذ في الاعتبار للآثار الكلية للاتفاق الأولي (الاستثمار

الذاتي) سواء فيما يتعلق بالانفاق على الاستهلاك ، أو فيما يتعلق بالانفاق على الاستثمار المشتق ، فإنه يلزم مراعاة التفاعل بين مبدئي الضارب والمصارع . وهذا التفاعل المتبادل يحدث آثاراً تراكمية في كل من الدخل والانتاج والاستهلاك والاستثمار (ويحصل العكس في الحالة العكسية أي تحدث آثار انكماشية) .

٢ - الثاني : أنه من أجل حساب أثري الضارب والمصارع المترتب على الزيادة (أو الانخفاض) في النفقات العامة يجب الأخذ في الاعتبار مصدر تمويل هذه النفقات .

٣ - الثالث : ان مبدأي الضارب والمصارع يفترضان مبدئياً وجود جهاز انتاجي مرن يستجيب للزيادة في الانفاق بزيادة الانتاج ، ولذلك فإن هذا التحليل يتلاءم مع ظروف البلاد المتقدمة أكثر منه مع ظروف البلاد المتخلفة نظراً لعدم مرونة جهازها الانتاجي . ذلك ان البلاد المتخلفة تعاني من عدم وجود هذا الجهاز الانتاجي وليست هي مشكلة كساد مؤقت . ولا شك ان سياسة التنمية في هذه البلاد تسعى لايجاد هذا الجهاز الانتاجي .

المبحث الثالث

(١) النفقات العامة واعادة توزيع الدخل القومي

يقصد باعادة توزيع الدخل القومي تدخل الدولة بقصد اجراء تغيير في توزيع الدخل القومي الذي تم قبل هذا التدخل . ذلك ان هناك توزيعاً

(١) د. رفعت المحجوب ، «اعادة توزيع الدخل القومي خلال السياسة المالية» ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٤ .

أولياً للدخل بين أفراد المجتمع وتهدف الدولة الى اجراء تغيير في هذا التوزيع متوخية تحقيق غرض معين . وهذا لا يعني ان الدولة لا يمكنها ان تتدخل في التوزيع الأولي للدخل .

ويمكن للنفقات العامة ان تعمل على اعادة توزيع الدخل بين مختلف فئات وطبقات المجتمع ، وذلك بنقل الدخل من أفراد فئة أو طبقة معينة الى أفراد فئة أو طبقة أخرى . ولا شك ان هدف الدولة من ذلك يتوقف على الفلسفة السياسية والاجتماعية للدولة ويتوقف على الظروف الاقتصادية . فقد تؤمن الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية فتعمل بنفقاتها العامة على اعادة توزيع الدخل لصالح أصحاب الدخل المحدود بقصد تحقيق المساواة . كما قد تعمل الدولة في بعض الظروف الاقتصادية كالتمدد على اعادة توزيع الدخل والثروات لصالح أصحاب الدخل المرتفع بقصد تخفيف حدة الضغوط التضخمية .

وعلى هذا فان القضية تتحلل في تحديد الهدف أولاً ، ثم يجري توجيه النفقات العامة (والأدوات المالية عموماً) نحو تحقيق هذا الهدف . والدولة تهدف من تدخلها لاعادة توزيع الدخل القومي عن طريق نفقاتها العامة اما الى الوصول الى التوزيع المتساوي أو الى زيادة درجة التفاوت في التوزيع . وذلك على الشكل التالي :

١ - النفقات العامة التي تهدف الى التوزيع المتساوي :

تمثل هذه النفقات فيما يلي :

أ - الإعانات الاجتماعية التي تستفيد منها الفئات الفقيرة من المجتمع كمخصصات الضمان الاجتماعي والرواتب التقاعدية .

ب - الإعانات الاقتصادية التي تهدف الى مكافحة البطالة وتخفيض غلاء الأسعار .

ج - النفقات العامة على الخدمات المجانية كالتعليم والصحة وإقامة الملاجئ للعجزة والأيتام .

د - النفقات العامة التي تقصد توسيع القطاع العام . ذلك ان هذا التوسيع يؤدي الى تقليص دور القطاع الخاص ، مما يعني الحد من الملكية الخاصة التي تعتبر مصدراً أساسياً لتفاوت توزيع الدخل في المجتمع .

٢ - النفقات العامة التي تهدف الى زيادة درجة التفاوت في التوزيع :

تمثل هذه النفقات فيما يلي :

أ - الإعانات الاقتصادية التي تمنح بقصد تشجيع المشاريع الاقتصادية الخاصة .

ب - فوائد الدين التي يحصل عليها الأغنياء غالباً .

ونشير الى ان آثار النفقات العامة في إعادة توزيع الدخل القومي لا تتوقف على طبيعة النفقات العامة فحسب ، بل تتوقف ايضاً على مصدر تمويل هذه النفقات . وعلى هذا فان النفقات العامة التي تهدف الى التوزيع المتساوي حتى تحقق أهدافها يجب ان يجري تمويلها من الضرائب التصاعدية على الأغنياء وليس من الضرائب المفروضة على الطبقات المتوسطة والفقيرة أو من إيرادات أملاك الدولة . وعلى العكس من ذلك فان النفقات العامة التي تهدف الى زيادة درجة التفاوت في التوزيع لا يمكن ان تحقق أهدافها الا اذا تم تمويلها من ضرائب تفرض على الطبقات المتوسطة والفقيرة .

ومن حيث ارتباط دور النفقات العامة في إعادة التوزيع بالنظام الاقتصادي ، فإننا نجد ما يلي (١) :

١ - في الدول الاشتراكية : تتجه النفقات العامة بصورة رئيسية الى تقوية طبقة العمال .

٢ - في الدول التي تتحول اشتراكياً : تتجه النفقات العامة الى تقوية وترصين طبقتي العمال والفلاحين أولاً ، ثم الى رعاية المثقفين والمتعلمين والموظفين وجزء من الطبقة المتوسطة ثانياً .

٣ - في الدول الرأسمالية : تتجه النفقات العامة الى تقوية الطبقة الغنية أولاً ، وذلك لتمكينها من الاستمرار في قيادة عملية التقدم الاقتصادي . وحتى اذا عملت على إعادة توزيع الدخل القومي لصالح اصحاب الدخل المنخفضة ، فان ذلك يتم بقصد حل أزمتها من أجل رفع الميل للاستهلاك في المجتمع ومن ثم زيادة الانتاج وبالتالي الوصول الى التشغيل الشامل . ومع ذلك فان هذا الأمر لا يغير من بنية طبقات المجتمع ويقف عند حد تقليل حدة التفاوت في توزيع الدخل .

(١) د. عبدالعال الصكبان ، «مقدمة في علم المالية العامة والمالية العامة في العراق» ، مذكور سابقاً ، ص ١٣١ .

الإيرادات العامة

تمهيد

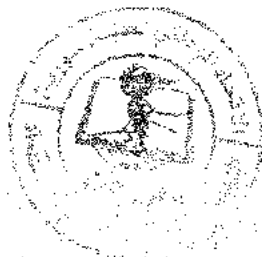
نتعرض في هذا التمهيد لثلاثة أمور : تطور نظرية الإيرادات العامة وأنواع الإيرادات العامة ، وتطور الأهمية النسبية للإيرادات العامة .

تطور نظرية الإيرادات العامة

رأينا في القسم الأول حين بحثنا في «النفقات العامة» ، ان هذه النفقات تعتبر وسيلة اشباع الحاجات العامة . ذلك ان للدولة وظائف مختلفة تقوم بها ، وهذا ما يحتم عليها القيام بالنفقات العامة ، ومن ثم فانها بحاجة للحصول على الإيرادات العامة اللازمة لتغطية هذه النفقات . وقد ذكرنا من قبل ان المدرسة التقليدية قد جعلت من النفقات العامة سبباً وحيداً يبرر حصول الدولة على الإيرادات العامة ، بمعنى ان الدولة لا تحصل على الإيرادات العامة إلا بقصد واحد هو تمويل النفقات العامة . وقد ترتب على ذلك ، ان اخذ التقليديون بقاعدة أولوية النفقات العامة على الإيرادات العامة في التقدير وفي الاعتماد ، وبقاعدة توازن الموزنة ، بمعنى أنه لا يجوز الحصول على إيرادات تزيد عن القدر اللازم لتمويل النفقات العامة (١) .

وقد ادى تطور دور الدولة لتصبح مسؤولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي الى تطوير نظرية الإيرادات العامة . ذلك ان ازدياد النفقات العامة نتيجة لتطور واتساع دور الدولة ادى الى ازدياد الإيرادات

(١) انظر ما سبق ، ص ٥٤



العامّة وتعدّد أنواعها وتنوّع أهدافها . لذا لم تعد نظرية الإيرادات العامّة ذات هدف وحيد هو تمويل النفقات العامّة ، بل أصبحت أيضاً أداة للتوجيه الاقتصادي والاجتماعي . ومثال على ذلك ان الإيرادات العامّة قد أصبحت تستعمل بهدف تشجيع أوجه النشاط الاقتصادي المرغوب ومنع أوجه النشاط الاقتصادي غير المرغوب ، كما أصبحت تستعمل كأداة لتوجيه الاستثمار ، وأداة لمحاربة التضخم ، وأداة لإعادة توزيع الدخل والثروات . ومن ثم فقد ترتب على ذلك ان تطور علم المالية بحيث لم يعد يقتصر على فكرة تغطية النفقات العامّة بالإيرادات العامّة ، بل امتد ليصبح - كما ذكرنا سابقاً - «العلم الذي يتخصص في دراسة كيفية تنظيم النفقات والإيرادات والموازنة العامّة بحيث تعمل على تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المستوحاة من الفلسفة التي تتبناها الدولة» (١) .

أنواع الإيرادات العامّة

يمكن اجمال أنواع الإيرادات العامّة في الدولة الحديثة في الأنواع

التالية :

- ١ - دخل أملاك الدولة «الدومين»
- ٢ - الرسوم
- ٣ - الضرائب
- ٤ - القروض
- ٥ - الإصدار النقدي الجديد
- ٦ - الإعانات الداخلية والخارجية
- ٧ - الغرامات الجزائية
- ٨ - التعويضات الحربية وغير الحربية

وقد حاول كتاب المالية العامّة - وهم بصدد دراسة هذه الأنواع المختلفة للإيرادات العامّة - تقسيمها تبعاً لطبيعتها . وقد اعتمدوا في ذلك عدة معايير على الشكل التالي :

انظر ما سبق ، ص ٢٢



أولاً - من حيث مصدرها (١) : تقسم الإيرادات العامة الى إيرادات أصيلة وإيرادات مشتقة . فالإيرادات الأصيلة هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من املاكها «الدومين» ، والإيرادات المشتقة هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاعها لجزء من اموال الأفراد . وترجع هذه التفرقة الى الوضع الذي كانت عليه المالية العامة في العهود الاقطاعية حيث كانت تختلط المالية العامة (مالية الدولة) بالمالية الخاصة (مالية الملك أو الأمير) . ومن ثم فقد كانت تعتبر إيرادات املاك الملك أو الأمير هي الإيرادات الأصيلة ، وما عداها من الإيرادات فتعتبر إيرادات مشتقة .

ولا شك ان التطورات الحديثة قد أدت الى انفصال المالية العامة عن المالية الخاصة ، كما أدت الى اعتماد الدولة بشكل أساسي على الضرائب كمصدر دائم للإيرادات العامة . وكل هذا قد أدى الى ان تفقد هذه التفرقة أهميتها .

ثانياً - من حيث مدى استعمال الدولة لسلطة الجبر والاكراه (٢) : تقسم الإيرادات العامة الى إيرادات جبرية وإيرادات غير جبرية . والإيرادات الجبرية هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بالاكراه ، كالضرائب والقروض الجبرية والغرامات الجزائية التي تفرض على من يخالف القانون . والإيرادات غير الجبرية هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق الاختيار ، كالدخول الناتجة عن الأسهم والسندات التي تملكها الدولة ، وضمن منتجات المشروعات العامة غير الاحتكارية ، والرسوم ، والقروض الاختيارية .

(1) - ADAMS (H.), «The science of finances», N.Y., 1924, P. 221;
- BASTABLE (C.F.), «Public finance», London, 1892, P. 155.

(2) DALTON, op. cit., P. 18; JÉZE, op. cit, P. 321.



وقد انتقد هذا المعيار من النواحي التالية :

(١ -) غموض معيار سلطة الجبر والاكراه : فهل يقصد به الاكراه القانوني (القائم على ما تتمتع به الدولة من سلطان وسيادة) أم الاكراه الفعلي (القائم على حاجة الشخص للسلعة أو الخدمة التي تقدمها الهيئة العامة) .
والأخذ بأحد هذين المفهومين للاكراه دون الآخر يؤدي الى الاختلاف فيما يعتبر إيرادات جبرية وإيرادات غير جبرية .

(٢ -) هناك بعض الإيرادات لا تدخل ضمن هذا التقسيم كإيرادات المشروعات التي تحتكرها الدولة والأصدار النقدي الجديد والهبات الاختيارية .

وكل هذا يؤدي الى عدم وضوح هذا المعيار ، وبالتالي يفقد هذا المعيار أهميته أيضاً .

ثالثاً - مدى الشبه بإيرادات القطاع الخاص (١) : تقسم الإيرادات
لعامة الى إيرادات الاقتصاد العام وإيرادات شبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص .
فإيرادات الاقتصاد العام هي (الإيرادات التي تحصل عليها الدولة باعتبارها شخصاً عاماً يتمتع بالحقوق السيادية) (ولهذا سميت بالإيرادات السيادية) وتضم الضرائب والرسوم والأصدار النقدي الجديد والغرامات المالية وما يؤول الى الدولة من أموال لا وارث لها . أما الإيرادات الشبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص فهي (الإيرادات التي تحصل عليها الدولة باعتبارها شخصاً من اشخاص القانون الخاص كإيرادات المشروعات العامة والقروض والإعانات)

(1) JÈZE, op. cit., PP. 319 - 321; WAGNER (A.), « Traité de la science des finances », vol. 1, traduit de l'Allemand, Paris. 1913, PP. 333 et S.;



وهذا التقسيم منتقد أيضاً ، لأن : ان الدولة - وهي تقوم بتحديد أسعار منتجات المشروعات - قد تحدد هذه الأسعار بمقدار أعلى من كلفة الانتاج بسبب ما تتمتع به من سلطة احتكارية . وهذا يعني ان الدولة تحصل - في رأي البعض - على ضريبة مستترة عن طريق حصولها على الفرق بين أسعار البيع وكلفة الانتاج . ومن ثم فأن هذا يحول دون اعتبار إيرادات المشروعات العامة شبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص ، وبالتالي فإن هذا المعيار يفقد أهميته أيضاً .

رابعاً - من حيث انتظامها ودوريتها (١) : تقسم الإيرادات العامة الى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية . فالإيرادات العادية هي الإيرادات التي تحصل عليها بانتظام ودورية بحيث تظهر في موازنتها كل سنة ، وتضم هذه الإيرادات أساساً إيرادات أملاك الدولة «الدومين» والضرائب والرسوم . أما الإيرادات غير العادية (أو الاستثنائية) فهي إيرادات لا تتوافر فيها صفة الدورية والانتظام والسنوية بحيث لا تلجأ إليها الدولة الا في ظروف غير عادية ، وتضم هذه الإيرادات أساساً إيرادات القروض والأصدار النقدي الجديد .

وقد سبق ان تعرضنا لتقسيم مشابه لهذا التقسيم فيما يتعلق بالتفقات العامة ، وخلصنا الى انتقاده من حيث أساسه ومن حيث غرضه . ويمكن ان يقال نفس الشيء هنا . فالتقسيم الى إيرادات عادية وأخرى غير عادية اذا كان صحيحاً في ظل المالية التقليدية ، فانه يعتبر غير صحيح في ظل المالية الحديثة . ذلك ان المالية الحديثة - وقد ظهر ان الالتجاء لأي نوع من انواع الإيرادات العامة يتوقف على الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة في البلد - تزول فيها ضرورة هذا التقسيم (٢) .

(1) LAFERIERRE (J.) et WALLINE (M.), « Traité élémentaire de science et de législation financière », Paris, 1952, P. 211.

(٢) انظر ما سبق ، ص ٧٢ - .



ومع ذلك ، ففي رأينا ان هذا التقسيم الأخير للإيرادات العامة الى عادية وغير عادية يبقى أفضل تقسيم لها . ذلك ان القروض والاصدار النقدي الجديد - وهما من الإيرادات غير العادية - يشكلان مورداً تكميلياً بمعنى ان الدولة لا تلجأ اليهما الا اذا كانت حصيلة الدومين والضرائب غير كافية لتغطية النفقات العامة . ويصدق هذا الرأي خصوصاً في البلاد المتخلفة .

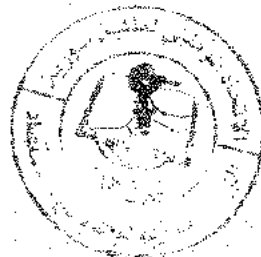
وعلى أية حال ، فانا نجد ان التسميات الوضعية للإيرادات العامة لا تأخذ بأي من هذه التسميات التي ذكرناها ، بل يختلف هذا التقسيم من دولة الى اخرى .

تطور الأهمية النسبية للإيرادات العامة

اذا كانت الإيرادات العامة متعددة ومتنوعة في العصر الحديث ، فانها لم تكن كذلك في الماضي .

ففي العصور الوسطى كانت إيرادات «الدومين» هي المورد الرئيسي للإيرادات العامة نظراً لتنازل ملوك أوروبا الغربية لأمرأء الاقطاع عن حق فرض الضرائب . ولم يكن اللجوء الى الضرائب ليم الا بصفة استثنائية .

وفي بداية العصور الحديثة استردت السلطة المركزية حق فرض الضرائب ، وازدادت النفقات العامة بسبب ازدياد نفقات القصور الملكية وازدياد نفقات الجهاز الإداري والجيش الحديثة . وكل هذا أدى الى زيادة اللجوء الى الضرائب في مرحلة أولى ، وإلى الضرائب والقروض معاً في مرحلة ثانية . مع ظهور التحليل الكينزي أصبح اللجوء لأي من الإيرادات العامة يتوقف إلى حد ما عن مقدار تأثيرها في الطلب الفعلي .



وفي الوقت الحاضر حيث قوي التيار الاشتراكي واتسعت املاك الدولة (خصوصاً نتيجة للتوسع في سياسة التأمين) ، فقد أخذ دخل الدومين يسترد اهميته باعتباره مصدراً من مصادر الإيرادات العامة وان كان هذا الأمر يتوقف على الشكل القانوني الذي تختاره الدولة لمشروعاتها وعلى الفن المالي الذي تستخدمه الدولة في الحصول على ما تبغي اقتطاعه من دخل هذه المشروعات .

ونخلص من هذه الدراسة السريعة لتطور الأهمية النسبية للإيرادات العامة الى ما يلي :

- ١ - ان زيادة النفقات العامة وتنوعها كان العامل الأساسي الذي أدى الى زيادة الإيرادات العامة وتنوعها .
- ٢ - ان زيادة الإيرادات العامة وتنوعها قد تم أساساً عن طريق التطورات التي لحقت بإيرادات «الدومين» .

★ ★ ★

خطة البحث

ندرس فيما يلي أهم الإيرادات العامة ونخصص فصلاً لكل منها ، وذلك على الشكل التالي :

الفصل الأول : دخل املاك الدولة (دخل المشروعات العامة)

الفصل الثاني : الرسوم

الفصل الثالث : الضرائب

الفصل الرابع : القروض العامة

الفصل الخامس : الاصدار النقدي الجديد



الفصل الأول

دخل أملاك الدولة

(دخل المشروعات العامة)

« Le domaine الدومين »

- يقصد بالدومين الأموال التي تملكها الدولة مهما كانت طبيعتها (عقارية أو منقولة) ومهما كانت نوعية ملكية الدولة لها (عامة أو خاصة) .

اقسام الدومين

ينقسم الدومين - تبعاً لنوع ملكية الدولة للأموال المكونة له - الى دومين عام ودومين خاص . ونحن نفصل ذلك فيما يلي :

أولاً - الدومين العام : يقصد بالدومين العام الأموال التي تملكها الدولة أو الهيئات العامة الأخرى والتي تخضع لأحكام القانون العام ويترك للأفراد حق الانتفاع المباشر بها ودون مقابل . ومثال عليها الطرق والأنهار والبحسور والمدارس ومباني الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة .

ومع ذلك فإن الدولة قد تفرض أحياناً رسوماً على الانتفاع بهذه الأموال كالرسوم التي تفرض على زيارة الحدائق العامة أو المتاحف العامة . وتقصد الدولة غالباً بهذه الرسوم تنظيم استعمال الأفراد للأملاك العامة ، وإن كانت



قد تقصد أحياناً تغطية نفقات إنشاء هذه المرافق . ومع ذلك كله يبقى أن الأصل والقاعدة العامة هي مجانية الانتفاع بأموال الدومين العام . ومن ثم فإنه لا يعتبر مورداً للإيرادات العامة .

ثانياً - الدومين الخاص : ويقصد به الأموال التي تملكها الدولة أو الهيئات العامة الأخرى ملكية خاصة بحيث تخضع - شأنها في ذلك شأن الأفراد - لأحكام القانون الخاص . ويدرّ الدومين الخاص إيرادات ويعتبر مورداً للإيرادات العامة . وهو الذي يقصده كتاب المالية العامة عند بحثهم في الدومين كمصدر من مصادر الإيرادات العامة .

وتبعاً لنوع الأموال التي يتكوّن منها الدومين الخاص ، فإنه يمكن تقسيمه إلى دومين زراعي ، ودومين تجاري وصناعي ، ودومين مالي . ونحن نشرح ذلك فيما يلي :

١ - الدومين الزراعي (١) : يشمل الدومين الزراعي أملاك الدولة من الأراضي الزراعية والغابات والأراضي البور . وقد كان هذا النوع من

(١) تفضل غالبية الكتاب تسمية الدومين الزراعي بالدومين العقاري حيث يشمل الأراضي الزراعية والغابات والأراضي البور وبقية المقارنات الأخرى . ومع ذلك فقد فضلنا إطلاق لفظ «الدومين الزراعي» باعتبار أن الأراضي الزراعية والغابات هما أهم نوع لأملك الدولة . وإذا كانت الدولة تملك عقارات أخرى ، فإن هذه المقارنات إما أن يجري استغلالها تجارياً فتدرج تحت تعبير «الدومين الصناعي والتجاري» ، أو أنها لا تستغل تجارياً بل تخصص للمصلحة العامة فتدرج تحت تعبير «الدومين العام» .

أما عن المناجم والمحاجر - وهي تعتبر من ضمن الدومين العقاري في رأي هؤلاء الكتاب - ، فإننا نرى أنها تدخل ضمن الصناعات الاستخراجية نظراً لأنه يجري فيها نوع من الاستغلال الصناعي . ومن ثم فإنه يمكن إدراجها ضمن «الدومين الصناعي والتجاري» .

انظر : د. السيد عبدالمول ، «المالية العامة» ، مذكور سابقاً ، ص ٢٠٣ .



الدومين يشكل أهم أنواع الدومين الخاص . فقد كان دخل هذا الدومين يكفي لسداد الجزء الأكبر من نفقات الدولة ، بل كلها أحياناً . ويأتي دخل هذا النوع من الدومين من اثمان بيع المنتجات ومن الايجارات التي يدفعها المستأجرون .

ومع ذلك ، فإن الدومين الزراعي أخذ منذ نهاية القرن الثامن عشر يفقد أهميته نظراً لتصرف الدولة بأراضيها الزراعية لأسباب سياسية واقتصادية . وإن كانت الدولة قد استمرت في استغلال الغابات ، نظراً لأنها أكثر قدرة من الأفراد على هذا الاستغلال ، ولأن هذا الاستغلال يحتاج لمدة طويلة ورؤوس أموال ضخمة ينوء الأفراد بحملها . أما الأراضي البور فقد استمرت الدولة في تملكها لما نظراً لما يتطلبه استصلاحها من نفقات كبيرة (١) .

٢ - الدومين الصناعي والتجاري : يشمل هذا الدومين المشروعات الصناعية والتجارية التي تملكها الدولة . وتقوم هذه المشروعات بنشاط انتاجي مثلها في ذلك مثل المشروعات الخاصة . وهذه المشروعات تكون ما يطلق عليه « القطاع العام » . Le secteur public

وقد ظهر هذا الدومين في القرن التاسع عشر على نطاق ضيق ، وذلك بسبب سيطرة الدولة الحارسة القائمة على المذهب الفردي الحر . ومن ثم فقد انحصر نطاقه في المرافق العامة التي لا يستطيع أو لا يرغب القطاع الخاص في القيام بها وبعض المرافق العامة الأساسية كالنقل والمياه والكهرباء .

(1) LAFERRIÈRE (J.) et WALINE (M.), « Trité élémentaire de science et de législation financières », op. cit., P. 214.



ومع القرن العشرين وانتصار المذاهب التدخلية ، اتسع نطاق الدومين الصناعي والتجاري نتيجة انشاء مشروعات عامة جديدة ونتيجة الأخذ بسياسة التأمين في البلاد الاوربية خاصة . اما في البلاد الاشتراكية ، فقد اصبحت المشروعات العامة هي المسيطرة على جميع قطاعات الاقتصاد القومي نتيجة اخذها بالملكية العامة لوسائل الانتاج .

وعلى هذا فان نطاق المشروعات العامة في اية دولة من الدول انما يتوقف على النظام الاقتصادي وعلى البنيان الاقتصادي . وهناك اعتبارات تدعو للأخذ بأسلوب المشروع العام . ولعل اهم هذه الاعتبارات هي ما يلي (١) :

آ - الاعتبارات السياسية : فكلما اتجهت الدولة للأخذ بالمذهب الاشتراكي ، كلما اتسع نطاق المشروعات العامة .

ب - الاعتبارات الاجتماعية : وتهدف الدولة في هذه الحال من المشروعات العامة توفير خدمة عامة للمواطنين ، كمشروعات السكك الحديدية ومشروعات الغاز والكهرباء والنقل والمياه . ذلك ان الدولة تخشى ان هي تركت احتكار هذه المشروعات للقطاع الخاص ان يعتمد هذا القطاع الى تقليل الانتاج ورفع أسعار منتجاته مما يثقل على المواطنين .

ج - الاعتبارات الاقتصادية : قد يعزف القطاع الخاص عن بعض المشروعات نظراً لأنها غير مربحة أو لأن ربحها يحتاج لمدة طويلة أو لاستثمارات ضخمة . ومن قبيل ذلك مشروعات الخدمات الأساسية Infrastructure (المواصلات والنقل والكهرباء ... الخ) التي تؤدي الى

(١) د. عاطف صدقي ، «مبادئ المالية العامة» ، مذكور سابقاً ، ص ٢١١ - ٢١٢ .



ما يسمى بالوفورات الخارجية Economies externes ، ومن قبيل ذلك أيضاً مشروعات الصناعات الثقيلة في المراحل الأولى للتنمية الاقتصادية . ولذلك فإن الدولة - ونظراً للأهمية الاقتصادية لهذه المشروعات - قد تقوم بنفسها بها .

د - الاعتبارات المالية : تلجأ الدولة في هذه الحال لاقامة المشروعات العامة بهدف تحقيق إيرادات كبيرة . ومن ثم فإنها تفضل الحصول على أرباح هذه المشروعات مباشرة بدلاً من تركها للمشروعات الفردية وفرض ضرائب على ما تحققة من أرباح . ومن ثم فإن المشروعات العامة تعتمد الى الانتاج وبيع بضائعها أو خدماتها الى الجمهور بأسعار تسمى «الأسعار العامة» . وقد تخضع الدولة على هذه المشروعات الصفة الاحتكارية فيؤدي ذلك الى ما يعرف «بالاحتكار المالي» . وسوف نتعرض للأسعار العامة والاحتكار المالي بتفصيل مناسب بعد قليل .

هـ - الاعتبارات العسكرية : قد تقوم الدولة بإنشاء بعض المشروعات بسبب بعض الاعتبارات العسكرية أو التي تتعلق بالأمن القومي . وتهدف من ذلك الى انتاج انواع معينة من الأسلحة والعنار الحربي . ولا شك ان قضية السعر العام لا تثار هنا أصلاً بسبب طبيعة منتجات هذه المشروعات .

٣ - الدومين المالي : ويقصد به ما يوجد لدى الدولة من الأسهم والسندات (ويعبر عنها عادة بالأوراق المالية) التي تصدرها الشركات والتي تدرّ على الدولة أرباحاً وفوائد تدخل ضمن دخل املاك الدولة . وهذا النوع من الدومين هو أحدث انواع الدومين الخاص . وهو آخذ بالانتساع في الوقت الحاضر وذلك للأسباب الآتية :

- لدعم بعض المشروعات الاقتصادية في اوقات المحنة .



— لمساهمة الدولة في بعض هذه المشروعات حتى تتمكن من إدارتها وتوجيهها بما يحقق المصلحة العامة وخطّة الدولة .

— تقوم الدولة أحياناً بتسليف بعض الهيئات المحلية وبعض المؤسسات العامة وتجبرها على إيداع هذه السلف (أو جميع أموالها) في بعض المصارف فتحصل من ذلك الدولة (أو الهيئة أو المؤسسة) على فوائد تدخل ضمن إيراداتها العامة .

— في البلاد المتخلفة ، تقوم الدولة — تطبيقاً لسياستها الانمائية — بإنشاء مشروعات حكومية أو مختلطة أو بتأميم هذه المشروعات ، مما يتتظر معه أن تزيد إيرادات الدولة الناتجة عن الدومين المالي .

الاسعار العامة

يقصد بتعبير «الأسعار العامة» أسعار السلع والخدمات التي تنتجها وتقدمها المشروعات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية . وهي تقابل في ذلك الأسعار الخاصة التي تمثل أسعار سلع وخدمات المشروعات الخاصة (١) .

ويتحدد «السعر العام» طبقاً لقوانين العرض والطلب وتبعاً لطبيعة سوق السلعة التي تنتجها المشروعات العامة (سوق منافسة أو سوق احتكار أو بينهما) . وتتعدد طرق تحديد الاسعار العامة في حالة الاحتكار تبعاً للأهداف التي تقصد الى تحقيقها . وذلك على الشكل التالي :

١ — هدف تحقيق المصلحة العامة : وتهدف الدولة في هذه الحالة من الاحتكار تحقيق المصلحة العامة كالرغبة في توفير السلعة أو الخدمة بسعر

(١) د. عاطف صديقي ، المصدر السابق ، ص ٢١٢ - ٢١٧ .



معقول مما ييسر على المواطنين الحصول عليها ، أو الرغبة في تحقيق أكبر قدر ممكن من النفع الاجتماعي للجماعة (وليس تحقيق أكبر ربح أو فائض ممكن) كمشروعات البريد أو الخطوط الحديدية أو المياه أو الغاز أو الكهرباء... الخ . وتعمل الدولة في هذه الحالة على أن تحدد أسعار السلع أو الخدمات التي تنتجها مشروعاتها الاحتكارية بحيث تقل كثيراً عن الأسعار التي يسمح لها مركزها الاحتكاري بفرضها ، بحيث يصل الأمر بها أحياناً إلى الاكتفاء بتغطية تكاليف الإنتاج أو أقل من ذلك ، مما يعني تحملها خسارة تعتمد الدولة إلى تغطيتها عن طريق تقديم إعانات لهذه المشروعات من الموازنة العامة .

٢ - هدف تحقيق إيرادات للدولة : وتهدف الدولة في هذه الحالة من الاحتكار تحقيق الاعتبارات المالية بحيث تعمل على تحقيق فائض من مشروعاتها . ومن ثم فإنها تعمل على تحديد أسعار السلع والخدمات التي تنتجها هذه المشروعات تطبيقاً لنظرية السعر في سوق الاحتكار بحيث تحقق أكبر قدر ممكن من الأرباح . وهذه الأسعار تزيد بطبيعة الحال عن الأسعار التي تسود في حالة المنافسة . وتعتبر الاحتكارات المالية أهم تطبيقات هذه الفكرة .

الاحتكار المالي *Monopole fiscal* :

ويقصد به أن تنفرد الدولة بملكية فرع معين من فروع الإنتاج أو باستغلال هذا الفرع بقصد حصولها على موارد تفوق الموارد التي يمكن أن تحصل عليها فيما لو تركت هذا الفرع من الإنتاج للقطاع الخاص مع فرضها ضرائب على ما يحققه من دخل . ومن الواضح أن السعر الذي تبيع به الدولة منتجات الاحتكار المالي تفوق تكاليف الإنتاج بكثير .

وحتى يحقق الاحتكار المالي غرضه تختار الدولة أنواعاً معينة من السلع تقيم عليها هذا الاحتكار . وهذه السلع تكون ذات طلب غير مرن بحيث



ان ارتفاع سعر هذه السلعة - ولو الى حد كبير - لا يؤدي الى انخفاض الطلب عليها والا فقد الاحتكار المالي غرضه . كما ان هذه السلع لا تكون ذات اهمية غذائية أو صحية معينة بحيث يؤدي ارتفاع سعرها الى الاضرار بمصلحة اجتماعية كبيرة . ولعل اهم الأمثلة على الاحتكارات المالية احتكار الدخان في فرنسا وإيطاليا والعراق وسورية واحتكار الكحول والكبريت في بعض الدول ، واحتكار «اليانصيب» في فرنسا وسورية (١) .

وقد اختلف كتاب المالية العامة في طبيعة السعر الذي تباع به منتجات الاحتكار المالي . ذلك ان هذا السعر - وكما ذكرنا - يفوق تكاليف الانتاج بكثير . وندرج فيما يلي رأي كل فريق منهم :

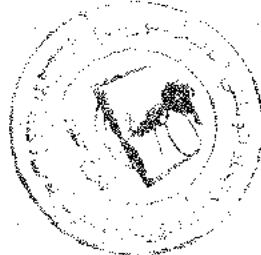
١ - يرى فريق أول - وغالبيتهم من التقليديين - ان السعر الذي تباع به الدولة حاصلات الاحتكارات المالية لا يمثل سعراً خالصاً بل هو يحتوي على جزئين السعر والضريبة المسترة . فالسعر يتمثل في الجزء الذي يغطي نفقة الانتاج ، والضريبة المسترة تتمثل في الجزء الذي يزيد عن نفقة الانتاج (٢) .

(١) انظر فيما يتعلق بالاحتكار المالي وتفصيل جزء من هذه الأمثلة :

- BASTABLE (C.F.), « Public finance », London, 1927, PP. 197 - 199;
- DE VITI DE MARCO (Antonio), « First Principles of Public Finance », London, 1950, PP. 325 et S;
- STOURM (René), « Les finances de l'ancien régime et de la révolution », T.1, Paris, 1885, PP. 367 - 393.

- د. عبدالرحمن الجليلي ، «محاضرات في اقتصاد العراق» ، مطبوعات معهد الدراسات العربية العالية ، القاهرة ، ١٩٥٥ ، ص ٤٥ ؛
- د. احمد السنان «محاضرات في اقتصاد سوريا» ، مطبوعات معهد الدراسات العربية العالية ، القاهرة ، ١٩٥٥ ، ص ٥٧ .

(2) ARDANT (G.), « Théorie sociologique de l'impôt », Paris, 1965, T. 1, P. 22.



٢ - ويرى فريق آخر - وهم من المحدثين - ان اسعار منتجات الاحتكارات المالية انما تعتبر تطبيقاً عادياً لنظرية تحديد السعر في حالة الاحتكار . ذلك ان الاحتكارات تنشأ عادة في نطاق السلع ذات الطلب القليل المرونة ، كما يسعى المحتكر الى الحصول على اكبر ربح ممكن عن طريق رفع السعر أو عن طريق سياسة التمييز بين المشترين . وهذا ما يحدث تماماً في حالة الاحتكارات المالية للدولة . ومن ثم فان الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من الاحتكارات المالية - وهي إيرادات احتكارية - لا يمكن ان توصف بأنها ضريبة (١)

ولا شك ان هذا الخلاف بين الفريقين انما هو خلاف نظري لا يؤثر على ما تحصل عليه الدولة من إيرادات .

وفي رأينا ان الأصل في تحديد السعر بالنسبة لمنتجات المشروعات العامة في البلاد المتخلفة - وخصوصاً منها التي سلكت الطريق الاشتراكي حيث يعتبر القطاع العام هو القطاع القائد للتنمية الاقتصادية والاجتماعية - يجب ان يقوم على أساس تحقيق ربح (أو فائض) . يؤكد هذا الرأي ان حصيلة الضرائب على دخل الأفراد قد تنخفض نتيجة لزيادة الاعفاءات الضريبية التي تتطلبها الاعتبارات الاجتماعية وان مسؤولية تمويل غالبية الاستثمارات الجديدة والخدمات العامة في البلاد المتخلفة انما يجب ان تقع على فائض المشروعات العامة . وبطبيعة الحال فان تحديد السعر بهذه الطريقة انما يتم في الظروف العادية . ومع ذلك فان هناك بعض الاعتبارات قد تدعو

(1) DUVERGER (M.), « Finances publiques », Paris, 1971, P. 96.



الى عدم التمسك بتحديد السعر بهذه الطريقة . ونحن نفصل ذلك كما يلي (١) :

١ - قد تقصد الدولة الى توفير السلع والخدمات التي تنتجها المشروعات العامة لأكبر عدد ممكن من المجتمع بأقل سعر ممكن . ففي هذه الحال تعمل الدولة على تحديد سعر بيع هذه السلع أو الخدمات بسعر التكلفة أو بأقل من سعر التكلفة . ومن ثم فإن الحكم على هذه المشروعات لا يقوم على أساس ما يحققه من ربح أو خسارة بل على أساس ضمان استمرار توزيع سلع وخدمات هذه المشروعات بسعر منخفض . ومع ذلك فإنه يجب على الدولة ان تحت هذه المشروعات على الوصول بخسارتها الى الحد الأدنى كلما امكنها ذلك .

٢ - قد تقدم الدولة على انشاء بعض المشروعات العامة الضرورية للتنمية الاقتصادية والتي لا يقدم عليها القطاع الخاص بسبب عدم ارجحيتها الفورية بل تحتاج لتحقيق الاربحية الى فترة طويلة . ومن ثم فقد لا يتمكن المشروع العام في مراحله الأولى من تحقيق فائض . ويتم الحكم على هذه المشروعات من خلال مساهمتها في تنمية الاقتصاد القومي . ومع ذلك فإنه يجب على الدولة ان تعمل على عدم اطالة فترة عدم اربحية هذه المشروعات .

٣ - اذا كان الأصل في تحديد سعر منتجات المشروعات العامة في البلاد المتخلفة ان يقوم على اساس تحقيق ربح (فائض) ، فإن هذا لا يعني ان تعمل هذه المشروعات - على غرار المشروعات الخاصة - على تحقيق اكبر قدر ممكن من الربح .

(١) نحن نتبنى في ذلك رأي استاذنا الدكتور عاطف صدقي ، الذي ورد في كتابه : «مبادئ المالية العامة» ، مذكور سابقاً ، ص ٢١٥ - ٢١٧ . وانظر خلاف هذا الرأي : د. منيس عبد الملك ، «اقتصاديات المالية العامة» ، دار المعارف بمصر ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٢١٨ ، د. رياض الشيخ ، «المالية العامة في الرأسمالية والاشتراكية» دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٩ ، ص ٩٥ . وقارن مع : د. زكريا احمد نصر ، «المشروعات العامة ، تنظيمها ومشكلاتها» ، رئاسة الجمهورية ، القاهرة ، ١٩٦٣ ، ص ١٣٧ .



٤ - يجب على الدولة ان تعمل - كلما أمكنها ذلك - على ان يكون المصدر الأول لزيادة ربح المشروعات العامة عن طريق زيادة الكفاءة الانتاجية للعاملين في - يؤدي الى انخفاض تكاليف الانتاج نتيجة جهود هؤلاء العاملين وليس نتيجة ظروف خارجة عن المشروعات العامة .

٥ - ان السياسة السعرية التي تضعها الدولة للمشروعات العامة قد تهدف الى زيادة الادخار والحد من الاستهلاك عموماً أو الحد من استهلاك بعض السلع . وذلك طبقاً لما يتلاءم مع ضرورات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

نخلص من هذا كله انه اذا كان الاصل - في رأينا - ان تقوم ادارة المشروعات العامة على أساس تحقيق الأرباح (الفائض) ، فان هذا لا يعني اطلاقاً ان يكون الربح هو المكيّف دائماً وباستمرار لسياسة الاسعار في هذه المشروعات . بل يتوقف ذلك على ما تقصد الدولة تحقيقه من أهداف من نشاطاتها المختلفة . وهذه الأهداف تتوقف بطبيعة الحال على النظام الاقتصادي وعلى البيان الاقتصادي .

★ ★ ★



الفصل الثاني

الرسوم

Les taxes

في نطاق بحثنا للرسوم ، سنتعرض للفقرات التالية : الدور التاريخي للرسوم في المالية العامة ، تعريف الرسم وعناصره ، التفرقة بين الرسم وكل من الاسعار العامة والضريبة ومقابل التحسين .

الدور التاريخي للرسوم في المالية العامة

كانت للرسوم — في العصور الوسطى — أهمية تفوق أهمية الضرائب . ويرجع سبب ذلك الى الفكرة التي كانت سائدة وقتئذ عن وظيفة الدولة التي تقتصر على تقديم خدمات معينة الى الافراد مقابل التزام هؤلاء الافراد بدفع تكاليف هذه الخدمات بشكل رسوم . كما ان الملوك والافراد الاقطاعيين كانوا يميلون الى الرسوم لأنها لا تستدعي دعوة ممثلي الشعب للموافقة عليها كما هو حاصل بالنسبة للضرائب .

وفي العصر الحديث فقد زال هذا التكييف الخاطيء لدور الدولة القائم على أساس مجرد تقديم الخدمات العامة ليحل محله المفهوم القائم على أساس ان الدولة تنظم فوق كل التنظيمات وتعمل باسم التضامن الاجتماعي



لتحقيق الصالح العام ، مما أمكن معه للأفراد الاستفادة من خدمات الدولة دون ان يكونوا مضطرين حتماً لدفع مقابل مالي اذا كانت مقدرتهم المالية لا تسمح لهم بذلك . هذا من ناحية . ومن ناحية اخرى ، فان انتشار الديمقراطية أدى الى ضرورة أخذ موافقة ممثلي الشعب (البرلمان) على فرض الضرائب وعلى فرض الرسوم معاً . وكل هذا أدى الى تساؤل الأهمية النسبية للرسوم في الإيرادات العامة بحيث اقتصر دورها على تمويل المرافق العامة التي تؤدي بعض الخدمات للجمهور والتي تعود بنفع خاص على الأفراد بجانب نفعها العام . ومن ثم فان الكثير من الرسوم التي كانت مفروضة إما أنها قد ألغيت مثل الرسوم التي كانت تفرض على انتقال السلع من مكان الى آخر وعلى المرور فوق الجسور ، وإما أنها قد تحولت الى ضرائب «كرسوم التسجيل» .

اما الموارد الأخرى التي حلت محل الرسوم في العصر الحديث فهي الضرائب في الدول الرأسمالية والضرائب وإيرادات الدومين في الدول الاشتراكية . ولا يعني تساؤل الأهمية النسبية للرسوم في العصر الحديث اختفاؤها كلية .

تعريف الرسم وعناصره

يمكن تعريف الرسم بأنه : «مبلغ من النقود ، يدفعه الفرد الى الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام ، جبراً مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤديها له ، يترتب عليها نفع خاص له الى جانب نفع عام» (١) .

(١) انظر مؤلفات المالية العامة وخصوصاً منها : د. احمد جامع ، «علم المالية العامة» الجزء الأول : «فن المالية العامة» ، مذكور سابقاً ، ص ٩٤ .



ونخلص من هذا التعريف الى العناصر التي يتكوّن منها الرسم وهي :

١ - الرسم مبلغ من النقود : ويتصل هذا العنصر بالتطور الحديث الذي حصل في مالية الدولة من حيث اتخاذ النفقات العامة والايرادات العامة الطابع النقدي .

٢ - الرسم يدفع الى الدولة أو غيرها من أشخاص القانون العام جبراً : وقد أثار عنصر الجبر في نطاق الرسوم جدلاً في الفكر المالي .

فقد رأى بعض الكتاب ان الرسم اختياري لا اجباري . ذلك ان الشخص لا يدفع الرسم إلا إذا طلب وحصل على خدمة معينة من قبل الدولة أو من غيرها من أشخاص القانون العام . وفي رأيهم ان الشخص ما دام حراً في طلب ما يحتاجه من خدمات ، فان الرسم يصبح ذا طبيعة اختيارية .

ويرى فريق آخر من الكتاب - ونحن منهم - ان الرأي السابق اذا كان يحوي بعض الحقيقة فانه لا يحوي الحقيقة كلها . ذلك ان الرسم ذو طبيعة اجبارية . ويؤكد ذلك ما يلي :

أ - ان الدولة (أو الهيئات العامة الأخرى) تستقل بوضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره وطرق جبايته ... الخ . أي انه لا يدفع على أساس تعاقد أو اتفاق بين الاشخاص وبين السلطة العامة . بل تفرض الرسوم بقرار يصدر عن السلطة العامة . وقد ترتب على صفة الجبر ان الرسم لا بد ان يوافق عليه البرلمان ، أي لا بد ان يصدر الرسم بقانون أو بناء على قانون .

ب - ان الدولة قد تجبر الأفراد على تلقي خدمة معينة تؤديها لهم



السلطة العامة وعلى دفع الرسم المقابل لها كالتطعيم الاجباري في بعض الامراض ، وتنظيف الشوارع والطرق واقتضاء الدولة جبراً رسوم التنظيف من هلاك العقارات المجاورة والتعليم الالزامي اذا فرضت في مقابلة رسوم خاصة ... الخ . وفي هذه الأحوال يقرر المشرع عقوبات جزائية على المخالفين . وعموماً فان عنصر الجبر في هذه الحال يستند الى القانون .

ج - في حالات اخرى قد يستند الجبر الى الواقع . ذلك ان الاشخاص يكونون مضطرين عملاً لطلب خدمات معينة مفروض بمناسبتها رسوم . والقانون في هذه الحالات لا يلزم الأشخاص بطلب هذه الخدمات ، بل انهم ملزمون بطلبها من اجل الحفاظ على مصالحهم أو عدم حرمانهم من ميزة معينة ، كتسجيل الملكية والرسوم الجامعية ورسوم الحصول على جواز سفر ... الخ .

د - اذا اذا سلمنا بوجود الاختيار في نطاق الرسوم فهو اختيار محدود بطلب الخدمة أو عدم طلبها . فاذا قرر الفرد طلب هذه الخدمة فيظهر جلياً عنصر الجبر في الرسوم بضرورة دفع قيمتها كما حددتها السلطة العامة .
نخلص من هذا ان الرسم ذو طبيعة اجبارية . وهذا العنصر يقربه من الضريبة .

٣ - الرسم يفرض في مقابل انتفاع الفرد بخدمة معينة : فالرسم يرتبط دفعه بخدمة خاصة أو بنفع خاص يعود على دافعه . وتتخذ هذه الخدمة الخاصة عدة صور .

فقد يعود نفع خاص على أحد الأشخاص من مباشرة مرفق عام لنشاطه . ذلك ان الاصل في المرافق أو المصالح العامة ان تحقق بنشاطها النفع



العام لا تحقيق إيرادات لهذا المرفق أو المصلحة . ومع ذلك فان قيام المرفق أو المصلحة العامة بنشاطه الوظيفي قد يفيد بعض الاشخاص فائدة خاصة تتميز عن هذا النفع العام . ومن ثم فان الدولة قد تفرض رسوماً على هؤلاء الأشخاص الذين حصلوا على هذه الفائدة الخاصة . ومثال ذلك مرفق القضاء ، والتعليم الجامعي .

وقد يأخذ النفع الخاص صورة امتياز يمنح لبعض الأشخاص . ومثال ذلك الترخيص بحمل السلاح ، أو الحصول على رخصة قيادة سيارة ، أو التصريح بشغل جزء من الطريق ... الخ .

وأخيراً فقد يأخذ النفع الخاص صورة استفادة بعض الأفراد من النفقات العامة أكثر من غيرهم من الأفراد . ومثال ذلك رصف بعض الطرق التي يستفيد منها اصحاب السيارات أكثر من الناس الآخرين ، فيفرض المشرع عليهم رسماً مقابل هذا النفع الخاص .

ويشير كون الرسم مقابل خدمة خاصة موضوع التناسب بين الرسم والخدمة المقابلة له . وقد اختلف الكتاب في ذلك على الشكل التالي :

أ - ذهبت غالبية كتاب المالية العامة الى ضرورة تحقيق التناسب بين قيمة الرسم والخدمة الخاصة التي تؤدي لدفعه . وليس المقصود بالتناسب ان يتساوى الرسم الذي يدفعه كل شخص مع تكلفة الخدمة الخاصة التي تؤدي اليه ، بل المقصود ان يتساوى مجموع حصيلة الرسم مع التكاليف الكلية التي يتكبدها المرفق في سبيل الخدمات الكلية التي يقدمها .

ب - ذهب بعض كتاب المالية العامة الى عدم ضرورة تحقيق هذا التناسب . ذلك ان هناك بعض الخدمات التي تقدمها الدولة والتي تعتبر على



جانب كبير من الأهمية بالنسبة للمواطنين ، تعتمد الدولة الى تحديد الرسوم المقررة عليها بأقل من نفقة انتاجها بقصد تيسير حصول المواطنين عليها . ومن ثم فإن الدولة تغطي الفرق بحصيلة الضرائب . هذا من ناحية . ومن ناحية اخرى ، فقد تحدد الدولة الرسم بأكثر من قيمة الخدمة مما يؤدي الى ان يحقق المرفق فائضاً يمكن للدولة ان تستخدمه في تمويل نفقاتها العامة ، ومثال ذلك رسوم التسجيل التي رفعت قيمها بحيث لم تعد من الناحية الفنية رسوماً بل اصبحت ضرائب .

ومع ذلك كله يبقى ان الفرق الأساسي بين الضريبة والرسم هو انه بالنسبة للضريبة لا يحصل دافعها على نفع خاص ، بينما يحصل دافع الرسم على هذا النفع الخاص .

٤ - يرتب على الرسم تحقيق نفع عام الى جانب النفع الخاص : وهذا يعني انه الى جوار النفع الخاص الذي يحققه دافع الرسم من خدمة المرفق العام ، تحقق هذه الخدمة نفعاً عاماً يعود على المجتمع ككل . ومثال ذلك رسوم التقاضي تحقق نفعاً خاصاً للمتقاضين يتمثل في حصولهم على حقوقهم وتحقيق في نفس الوقت نفعاً عاماً للمجتمع يتمثل في توفير العدالة واستقرار الحقوق في هذا المجتمع .

الفرقة بين الرسم والسعر العام

يتشابه الرسم مع أسعار منتجات املاك الدولة (السعر العام) في ان كلا منهما يدفع للحصول على مقابل معين . ولكنهما يختلفان في أمور اخرى أهمها :

١ - في حالة الرسم نجد ان الخدمة التي يحصل عليها دافع الرسم تعود



عليه بنفع خاص الى جانب تحقق نفع عام يعود على المجتمع بأكمله . ومن ثم فإن الرسم يؤدي في مقابل خدمة ذات طبيعة ادارية تصدر عن مرفق من المرافق العامة . ويترتب على ذلك ان هذا المرفق لا ينشأ بقصد تحقيق الربح ، بل بقصد تسيير المصالح العامة . والرسوم تدفع لأن المشرع رأى تحميل بعض الأشخاص الذين يعود عليهم من نشاط المرفق نفع خاص قابل للتحديد كل أو بعض نفقات هذا المرفق .

أما في حالة السعر العام فإن النفع الخاص الذي يعود على دافع السعر هو الغالب . ومن ثم فإن السعر العام يدفع في مقابل سلعة أو خدمة يقدمها أحد المشروعات التجارية والصناعية التي تملكها الدولة ، والتي تقصد أساساً - طبقاً لطبيعة هذه المشروعات في نظامنا الاقتصادي كقاعدة عامة - الحصول على الربح .

٢ - يتحدد الرسم جبراً أي بالارادة المنفردة للدولة . أما السعر العام فيحدد - كقاعدة عامة لها بعض الاستثناءات - طبقاً لقوانين العرض والطلب في سوق المنافسة أو الاحتكار .

٣ - يفرض الرسم بقانون أو بناء على قانون ، ويعدّل بنفس الطريقة أيضاً . أما السعر العام فيحدد بقرار اداري عادي من المجلس الذي يتولى ادارة المشروع الصناعي أو التجاري ، ويعدّل هذا السعر من قبل ذات المجلس تبعاً لظروف السوق أو للظروف الاقتصادية والاجتماعية .

ومع ذلك فقد تصبح التفرقة بين الرسم والسعر العام دقيقة أحياناً بسبب الاختلاف على طبيعة الهيئة التي تقدم الخدمة أو السلعة وتقدير ما اذا كانت ذات طبيعة ادارية أو مشروعاً ذا طبيعة تجارية وصناعية ، ومثال



ذلك المبالغ المدفوعة مقابل الخدمات البريدية واعتبارها من الرسوم في الوقت الحاضر بينما كانت في الماضي سعراً لهذه الخدمات .

التفرقة بين الرسم والضريبة

يتفق الرسم مع الضريبة في ان كلا منهما مبلغ نقدي يفرض ويجبى جبراً ، وان حصيلة كل منهما تستخدم في تغطية النفقات العامة .

ولكن يختلف الرسم عن الضريبة في ان الرسم يدفع نظير خدمة معينة لدافعه ، بينما تعتبر الضرائب مشاركة اجبارية في النفقات العامة دون حصول دافعيها على مقابل معين . ويرتب على ذلك ان الرسم يحدد بحيث لا تتجاوز حصيلته نفقات اداء الخدمة (وبصح ان تكون دونها) ، بينما نجد ان الضريبة تحدد وفق المقدرة المالية لكل من المكلفين ويرتب على هذا ايضاً ان الرسم اذا زادت قيمته عن نفقات اداء الخدمة فانه ينقلب الى ضريبة .

ومع ذلك فقد يحصل التباس في التمييز بين الرسم والضريبة . وينشأ هذا الالتباس إما بسبب عدم مراعاة المشرع التناسب بين قيمة الرسم المقرر والخدمة المؤداة ، أو بسبب مراعاة المشرع عند تقريره قيمة الرسم المراكز المالية والظروف الاجتماعية لبعض فئات المجتمع ، أو بسبب عدم تحريي المشرع الدقة المطلوبة في التعبيرات المالية فقد يطلق المشرع تسمية الرسوم على بعض الضرائب بالمعنى الفني للكلمة . مثال ذلك «رسم» الأيلولة على التركات ، و «رسم» الطابع ، و «الرسوم» الجمركية ، و «رسوم» الانتاج ، وهي في حقيقتها ضرائب .



التفرقة بين الرسم ومقابل التحسين (الاتاوة)

يقصد بمقابل التحسين (الاتاوة) المبلغ النقدي الذي تحصل عليه الدولة أو إحدى الهيئات المحلية جبراً من أصحاب العقارات التي ارتفعت قيمتها نتيجة لتنفيذ بعض الأشغال العامة كفتح طريق أو بناء جسر أو إنشاء حديقة ... ويتناسب عادة مبلغ الاتاوة مع النفع الذي حصل عليه المالك .

ويظهر من هذا ان الاتاوة والرسم يتشابهان في ان كلا منهما يقوم على فكرة المقابل (أي نفع خاص لدافع الرسم أو الاتاوة) وان كلا منهما يقتضى جبراً عن الافراد . وهذا التشابه دفع بعض الكتاب الى اعتبار الاتاوة نوعاً خاصاً من الرسوم (١) .

لكن الغالب بين الكتاب هو التفريق بين الرسم والاتاوة من عدة وجوه . فمن ناحية أولى نجد ان نطاق الاتاوة يقتصر على الحالات التي توجد فيها تحسينات محلية للعقارات ، بينما لا نجد مثل هذا التحديد بالنسبة للرسوم . ومن ناحية ثانية فان الاتاوة تدفع — كقاعدة عامة — مرة واحدة ، على حين يتكرر دفع الرسم كلما تكرر الحصول على الخدمة التي يدفع هذا الرسم في مقابلها . وأخيراً فان الاتاوة تدفعها فئة خاصة من الأشخاص هم الملاك العقاريون الذين تحسنت عقاراتهم وزادت قيمتها على اثر بعض الأشغال العامة ، على حين ان الرسم يدفعه الشخص بصفته شخصاً (٢) .

وتثير الاتاوة مشكلة تحديد الوعاء الذي يخضع لها . ذلك أنه اذا كان يفرض تحميل نفقات الأشغال العامة لأصحاب العقارات التي زادت

-
- (1) JÈZE (G.), « Cours élémentaire de science et de législation financière Française », Paris, 1931, PP. 413 - 421.
(2) SELIGMAN (E.R.A.), « Essay in taxation », New York, 1921, PP. 419 - 421.



قيمتها ، فانه من المتصور توزيع تلك النفقات بأحدى الطرق التالية (١) :

- ١ - توزيع نفقات الأشغال العامة على ملاك العقارات بالتساوي .
- ٢ - توزيعها على أساس نسبة مساحة كل عقار منهم لمجموع مساحة عقارات المنطقة التي تفرض الاتاوة على ملاكها .
- ٣ - توزيعها على أساس نسبة قيمة كل عقار منهم لمجموع قيمة عقارات المنطقة التي تفرض الاتاوة على ملاكها .
- ٤ - توزيعها على أساس الزيادة الرأسالية التي تكون قد حدثت في قيمة العقار .

(١) د. محمد لبيب شقير ، « علم المالية العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٢٩٤ .



الفصل الثالث

٨ - الضرائب

Les impôts

تحتل دراسة الضرائب الجزء الأكبر من أبحاث ودراسات علم المالية العامة . ذلك ان الضرائب اصبحت تشغل في الزمن الحديث الأهمية النسبية الأولى بين مختلف مصادر الإيرادات العامة . ويصدق هذا الأمر في كل من النظم الرأسمالية والنظم الاشتراكية .

ففي النظم الرأسمالية ، يمتلك الأفراد - كقاعدة عامة - أدوات الانتاج . ومن ثم فإن لحوء الدولة للضرائب يصبح ضرورة لا محيص عنها من أجل تمويل نفقاتها العامة .

وفي النظم الاشتراكية ، فإن الدولة هي التي تملك وسائل الانتاج وهي التي تقوم بالانتاج بنفسها طبقاً للخطة المرسومة . ومن ثم فإن هذا الوضع يسمح للدولة الاشتراكية - من الناحية النظرية البحتة - الاستغناء عن الضريبة كمصدر لتمويل سياسة التسعير في المشروعات العامة ، والاستغناء عن الضريبة كمصدر للتوجيه (للتدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية) بالقرارات العامة المباشرة التي تصدر عن المخطط . ومع ذلك فقد احتفظت

النظم الاشتراكية بالضرائب كوسيلة تمويل وكوسيلة توجيه ، لاعتبارات عديدة منها ان الضرائب نظام استقر العمل به قبل تطبيق النظام الاشتراكي وفي بداية تطبيقه ومن ثم فقد رُوي ان الأفضل هو الاستفادة من هذا النظام بدلا من الاستغناء عنه .

وتثير الضرائب مشكلات فنية واقتصادية عند فرضها من الناحيتين النظرية والتطبيقية . ونحن من جانبنا سنعمل على دراسة الضرائب ضمن ثلاثة مباحث .

المبحث الأول : بعض المبادئ العامة في الضريبة .

المبحث الثاني : التنظيم الفني للضريبة .

المبحث الثالث : الآثار الاقتصادية للضريبة



المبحث الأول

بعض المبادئ العامة في الضريبة^(١)

في نطاق بحثنا لبعض المبادئ العامة في الضريبة فإننا نتعرض للموضوعات التالية : تعريف الضريبة وعناصرها ، التكييف القانوني للضريبة ، القواعد الأساسية للضريبة ، أهداف الضريبة : وسوف نخصص لكل منها مطلباً خاصاً

المطلب الأول

تعريف الضريبة وعناصرها

يمكن تعريف الضريبة بأنها : « اقتطاع مالي ، يُلزم الأشخاص بادائه للسلطات العامة ، بصفة نهائية ، دون مقابل معين ، بغرض تحقيق نفع عام » .
ونخلص من هذا التعريف الى العناصر التي تتألف منها الضريبة ، وهي التالية :

(1) SELIGMAN (Edwin R. A.), « Essai sur l'impôt », vol. 2, traduction Française par: Louis SURET, M. GIARD et E. BRIÈRE, Paris, 1914.

١ - الضريبة اقتطاع مالي : تقتطع الضريبة من أموال الأفراد . وإذا كانت الضريبة تفرض وتجبى في العصور الحديثة في صورة نقدية ، فإنها لم تكن كذلك في النظم الاقتصادية القديمة . فلقد كانت الضرائب في العصور القديمة وفي العصور الوسطى تفرض وتجبى عبئاً *en nature* ، وذلك في شكل التزام الأفراد تسليم أشياء معينة أو جزء من المحصول أو في شكل التزام الأفراد بتقديم عمل معين للدولة أو لمشروعاتها (السخرة) . وقد كانت هذه الأشكال لفرض وجباية الضرائب تتفق وطبيعة الاقتصاديات العينية التي كانت سائدة وقتئذ وهي الاقتصاديات التي تقوم على نظام المبادلة .

أما في العصر الحديث ، وبعد أن سادت الاقتصاديات النقدية وانتشر استخدام النقود ، فقد أصبحت القاعدة العامة هي أن تفرض الضرائب وتجبى في شكل نقدي . ومن ثم فإنها لا تفرض وتجبى في شكل عيني إلا في أحوال استثنائية هي أحوال الحروب والأزمات حيث تلزم الدولة الأفراد في هذه الظروف على القيام ببعض الأعمال جبراً أو تلزمهم بالتنازل عن بعض ممتلكاتهم . ولا شك أن الضرائب النقدية تعتبر أكثر ملاءمة للاقتصاد النقدي وللنظام المالي المعاصر . وقد ذكرنا من قبل حين تعرضنا لعناصر النفقة العامة الأسباب التي دعت إلى اتخاذ النفقة العامة مبلغاً نقدياً . وهذه الأسباب هي نفسها التي تثور في تطور الضرائب من الشكل العيني إلى الشكل النقدي ، مما لا ضرورة لاعادته هنا (١) .

وينبني من هذا أن الخدمات ذات الطابع الخاص التي يقدمها بعض الأفراد للدولة كخدمات المحلفين والخدمة العسكرية لا تعتبر ضريبة بالمعنى الفني للكلمة . ومع ذلك فإن بعض الكتاب يعتبر الخدمة العسكرية ضريبة

(١) انظر ما سبق من هذا الكتاب ، ص ٤٩ - ٥٠ .

مفروضة على الوطنيين وتؤدي منهم في شكل عبي ، ولهذا فقد سميت
« ضريبة الدم Impôt du sang » (١) .

٢ - يخضع للضريبة الأشخاص الطبيعيون والأشخاص المعنويون على
حد سواء : اذا كانت الضريبة تستقر انتهاء في الذمة المالية للأفراد الطبيعيين ،
فان الملتزم القانوني بدفع الضريبة قد يكون شخصاً طبيعياً وقد يكون شخصاً
معنوياً . وفي نطاق الاشخاص المعنوية ايضاً ، فقد يكون الملتزم بدفع الضريبة
شخصاً من اشخاص القانون الخاص (الشركات التجارية) أو من اشخاص
القانون العام (مؤسسة عامة ، مشروع عام ... الخ) .

٣ - الضريبة اجبارية : تعتبر الضريبة اجبارية لأن فرضها وجبايتها
من المكلفين يعتبران من اعمال السيادة التي تتمتع بها الدولة . ويترتب على
ذلك ان تنفرد الدولة - دون اتفاق مع الممول - بوضع النظام القانوني
للضريبة (وعاؤها ، معدلها ، المكلف بادائها ، كيفية تحصيلها) .

ويظهر عنصر الجبر بالنسبة لكل مول على حدة . ومن ثم فان هذا
العنصر لا ينافي - من الناحية الجماعية - ان الضريبة يستلزم تقريرها في
البلاد البرلمانية موافقة ممثلي الشعب . ذلك انها متى تقررت اصبحت اجبارية
بالنسبة للأفراد لجرد انتمائهم للمجتمع السياسي الذي تقررت فيه ، وليس

(١) من الكتاب الذين لا يعتبرون الخدمة العسكرية ضريبة الدكتور محمود رياض عطية ،
انظر كتابه : «موجز المالية العامة» ، دار المعارف بالاسكندرية ، ١٩٦٠ ، ص ١٤٤ ؛
ومن الكتاب الذين يعتبرون الخدمة العسكرية ضريبة الدكتور حكمت الحارس ، في رسالته
للدكتوراه : «السياسة الضريبية وتطور النظام الضريبي في العراق» ، جامعة القاهرة ،
كلية الحقوق ، ٧٣ - ١٩٧٤ ، ص ٨ - ٩ .

لأحد ان يمتنع عن ادائها بحجة انه لا يملك حق الانتخاب أو بحجة انه لم يصوت في جانب فرضها .

ويتضح عنصر الجبر من لجوء الدولة الى التنفيذ الجبري عند امتناع الممول عن دفع الضريبة المستحقة عليه .

وعنصر الجبر هو الذي يميز الضريبة عن الأسعار العامة التي يدفعها الفرد مقابل شراء خدمات المشروعات العامة ، كما انه هو الذي يميزها عن القروض العامة الاختيارية التي يكتب فيها الأفراد بارادتهم .

٤ - الضريبة تدفع بصفة نهائية : وهذا يعني ان المولين لا يستطيعون استرداد ما دفعوه للخزانة العامة كضرائب . وهذا العنصر هو الذي يميز الضريبة عن القروض العامة حيث تلتزم الدولة برء المبلغ الذي اقترضته سواء اكان القرض اختيارياً أم اجبارياً .

٥ - ليس للضريبة مقابل معين : اي ان الممول يدفع الضريبة دون ان يحصل في مقابلها على نفع خاص به . فالممول يدفع الضريبة باعتباره عضواً في الجماعة السياسية (المجتمع) التي تربطه بها روابط عديدة ، وهو ما يفرض عليه المساهمة فيما تنفقه هذه الجماعة من نفقات عامة فيما يتعلق بالخدمات العامة كالل دفاع والأمن والقضاء وغيرها . ولا شك ان دافع الضريبة يستفيد - بوصفه عضواً في الجماعة السياسية ايضاً - من هذه الخدمات العامة . ولكنه لا يحصل على أي نفع خاص محدد له بالذات . وقد ترتب على ذلك ان فرض الضريبة وتحديد مقدارها لا يتوقف على ما يعود على الممول منها من نفع خاص ، بل يتوقف على مقدرة الممول التكليفية . والسلطات العامة هي التي تحدد هذه المقدرة التكليفية التي تفرض الضريبة على أساسها .

ومن هذه الناحية تختلف الضريبة عن الرسم وعن الاتاوة اللذين تقتضيهما الدولة من بعض الأشخاص مقابل نفع خاص لهم .

٦ - غرض الضريبة هو تحقيق نفع عام : اذا كانت الضريبة لا تفرضها الدولة - كما رأينا - مقابل نفع خاص لدافعها ، فان الدولة تلتزم باستخدام حصيلة الضرائب - وعموماً حصيلة الإيرادات العامة - لتحقيق منفعة عامة . وقد درجت الدساتير والقوانين على تأكيد هذا المعنى منذ القرن الثامن عشر (وخصوصاً بعد اعلان حقوق الانسان والمواطن الذي أصدرته الثورة الفرنسية) منعاً لفرض ضرائب أو استخدام حصيلتها في اشباع الحاجات الخاصة بالملوك والأمراء . وفي العصر الحديث فقد استقر مبدأ المنفعة العامة للضريبة وأصبح من المبادئ الدستورية العامة التي يتعين اتباعها حتى دون النص عليها .

ومع ذلك فقد قام خلاف بين الاقتصاديين حول تحديد المقصود بالمنفعة العامة . فعلى حين قصرها التقليديون على تغطية النفقات العامة التقليدية أي قصروا غرض الضريبة على الغرض المالي وحده فوصلوا بذلك الى «حياد الضريبة» ، فاننا نجد المحدثين قد اضافوا الى ذلك انه يمكن للضريبة ان تستخدم لأغراض غير مالية كالأغراض الاجتماعية والاقتصادية . وكل هذا سنفصله فيما بعد .

المطلب الثالث

القواعد الأساسية للضريبة

إذا كانت الضريبة فريضة الزامية - كما ذكرنا في التعريف - ،
وإذا كانت تجبي تطبيقاً للتضامن الاجتماعي - كما ذكرنا في التكيف
القانوني لها - ، فإنه أصبح من المتعين أن توضع بعض القواعد التي تنظم
احكام الضريبة في فرضها وتحصيلها وتراعيها الادارة المالية .

ويذكر الكتاب ان آدم سميث (١) هو أول من صاغ مجموعة
متناسكة من القواعد ، وهي العدالة واليقين والملاءمة والاقتصاد . وقد

(١) انظر كتاب آدم سميث المشهور بـ « ثروة الأمم » :

Adam SMITH, « The wealth of nations », book V, chapter II.

اعتبرت هذه القواعد بمثابة المبادئ الدستورية العامة في الضرائب . وهي لا تزال مطبقة حتى الآن (١) . ونحن نفصل هذه القواعد فيما يلي (٢) :

أولاً - قاعدة العدالة La règle de justice :

يقصد بقاعدة العدالة ان يساهم كل اعضاء الجماعة في تحمل الأعباء العامة تبعاً للمقدرة التكلفية لكل منهم .

ونشير الى ان فكرة العدالة الضريبية لم تكن موضع اتفاق بين كتّاب المالية العامة . فقد ذهب آدم سميث الى انه « يجب ان يساهم رعايا الدولة في النفقات الحكومية وفقاً لمقدرتهم النسبية بقدر الامكان ، أي بنسبة الدخل الذي يتمتع به كل منهم في حماية الدولة » . وهذا يعني ان آدم سميث كان يأخذ بالضريبة النسبية ويعتبرها وحدها التي تحقق العدالة الضريبية . وقد ايدته في ذلك معظم كتّاب القرنين ١٨ و ١٩ . وهذا ينبع من تفسيرهم للتكييف القانوني للضريبة على انه « عقد مالي » تلتزم الدولة

(١) ينسب كثير من الكتاب هذه القواعد الى علماء سابقين على آدم سميث ، ولا يعترفون بفضلها في ذلك سوى وضمها الأول في صيغة واضحة حاسمة . فمثلاً يقرر الكاتب Thorold ROGERS في مؤلفه : P. 115 , « Economic interpretation » والكاتب الانكليزي CANNAN في مؤلفه « مقدمة لمحاضرات آدم سميث » والكاتب الفرنسي Leon SAY في مؤلفه : « TURGOT », P.45 ، يذكر ان قواعد آدم سميث قد استعارها من الاقتصادي الفرنسي TURGOT . بينما يذكر العلامة الانكليزي CUNNINGHAM في كتابه : « English industry and commerce », T.2, P. 436 انها ترجع الى عالم فرنسي قديم هو : MOREAU DE BEAUMONT

انظر : د. محمد عبدالله العربي ، « علم المالية العامة والتشريع المالي » ، الكتاب الثاني : « موارد الدولة » الجزء الأول ، مطبعة دار المستقبل ، القاهرة ، ١٩٥٠ ، ص ١٣٥ .

(٢) نذكر ان فقهاء الشريعة الاسلامية قد صاغوا قواعد مشابهة لقواعد آدم سميث لما يستحق منا الدراسة والتمحيص والتعمق .

بمقتضاه بتقديم خدمات المرافق العامة ويلتزم الأفراد مقابل ذلك بدفع الضريبة . فالضريبة هي ثمن هذه الخدمات . ويقتضي منطق الأثمان ان تتناسب الضريبة مع الدخل . وقد قصد بهذه النظرية في ذلك الوقت رفع الظلم الذي كان يلحقه النظام الضريبي في العهد الملكي بالشعب نظراً للاعفاءات الضريبية التي كانت تمنح للنبلاء ولرجال الدين . فاذا اخذ بالضريبة النسبية فان ذلك يعني ان يساهم هؤلاء النبلاء ورجال الدين - وهم الطبقة الغنية في المجتمع - بنسبة كبيرة من الحصيلة الضريبية بدلا من اعفائهم منها .

أما في العصر الحديث فان الضريبة النسبية عاجزة عن تحقيق العدالة المنشودة تطبيقاً لمبدأ انخفاض المنفعة الحدية للنقود مع ارتفاع الدخل (أو مبدأ المقدرة على الدفع) . ومن هنا فقد اتجه كتاب المالية العامة الى الضريبة التصاعدية ، واعتبروها أكثر تحقيقاً للعدالة .

وتقتضي قاعدة العدالة أيضاً ان تكون الضريبة عامة على جميع الاشخاص (العمومية الشخصية) وعلى كافة الأموال (العمومية المادية) . ومع ذلك فان الفكر المالي الحديث في سعيه الى تحقيق عدالة اكبر في توزيع العبء الضريبي بين المواطنين يمنح بعض الاستثناءات من عمومية الضريبة كتقرير بعض الاعفاءات الضريبية لمقابلة الاعتبارات الشخصية واختلاف معدلات الضرائب تبعاً لمصدر الدخل المفروضة عليه ، مما سنفصله في دراستنا للتنظيم الفني للضريبة .

ثانياً - قاعدة اليقين La règle de certitude :

يقصد بهذه القاعدة ان تكون الضريبة معلومة ومحددة بوضوح وبلا تحكم من حيث المطرح (الوعاء) والمعدل والتحقق والوفاء . ويؤدي مراعاة هذه القاعدة الى ان يعلم الممول بشكل محدد التزاماته قبل الادارة

المالية ، ومن ثم يستطيع كل ممول الدفاع عن حقوقه ضد أي تعسف أو أو سوء استعمال للسلطة من قبل هذه الإدارة .

ثالثاً - قاعدة الملاءمة في الدفع : La règle de commodité

وتقضي هذه القاعدة بضرورة تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتلاءم مع أحوال المكلفين وبما ييسر عليهم دفعها . وهذا يعني ان تكون مولعيد تحصيل الضريبة وطريقة هذا التحصيل واجراءاته ملائمة للممول تفادياً لثقل عبئها عليه . ومن هنا فان الوقت الذي يحصل فيه الممول على دخله يعتبر اكثر الأوقات ملائمة لتحصيل الضريبة وخصوصاً فيما يتعلق بالضريبة على كسب العمل وبالضريبة على ايراد القيم المنقولة . وتطبيقاً لقاعدة «الملاءمة في الدفع» فقد نتج عنها قاعدة اخرى هي قاعدة «الحجر عند المنبع Stoppage à la source» التي تؤدي الى تخفيف احساس الممول بعبء الضريبة . كذلك تعتبر الضرائب على الاستهلاك اكثر ملائمة للممولين عموماً من الضرائب على الدخل ، لأن المكلف يدفعها مجزأة وضمن ثمن السلعة أو الخدمة المفروضة عليها .

رابعاً - قاعدة الاقتصاد في نفقات الجباية : La règle d'économie

يقصد بهذه القاعدة ان تختار الدولة في جباية وتحصيل الضرائب الطريقة التي تكلفها اقل ما يمكن من النفقات بحيث يكون الفرق بين ما يدفعه الممولون وما يدخل خزانة الدولة اقل ما يمكن . وهذا ما يفرض على الدولة ان تبتعد عن اسباب الاسراف في تكاليف الجباية . ويقصد بتكاليف الجباية ما تنفقه الدولة على الموظفين من رواتب واجور وما تشتريه من ادوات ومهمات لازمة للإدارة المالية ، كما يقصد بتكاليف الجباية ايضاً النفقات التي يتحملها الممولون عند دفعهم الضريبة . ومن أهم تطبيقات قاعدة الاقتصاد في نفقات الجباية امتناع كثير من الدول - وخصوصاً منها الدول

المتخلفة - عن فرض ضريبة على الدخل الزراعي نظراً لأن فرض هذه الضريبة يكلف الدولة نفقات ضخمة .

المطلب الرابع

اهداف الضريبة

ذكرنا من قبل - في معرض بحثنا في تعريف الضريبة - ان غرض الضريبة هو تحقيق المنفعة العامة وانه قد قام خلاف بين الاقتصاديين حول تحديد المقصود بالمنفعة العامة . فعلى حين قصرها التقليديون على تغطية النفقات العامة التقليدية أي قصروا غرض الضريبة على الغرض المالي وحده فوصلوا بذلك الى «حياد الضريبة» ، فاننا نجد المحدثين قد اضافوا الى ذلك انه يمكن للضريبة ان تستخدم لأغراض مالية كالأغراض الاجتماعية والاقتصادية (١) .

وعلى هذا فان هدف الضريبة اما ان يكون مالياً أو غير مالي . ونحن نفصل ذلك فيما يلي (٢) :

أولاً : الغرض المالي للضريبة

يقصد بالغرض المالي للضريبة هو مدد الخزانة بالأموال اللازمة لتغطية النفقات العامة . وقد ساد هذا الهدف إبان «الدولة الحارسة» . فقد اقتصرت اغراض الضريبة في ذلك الوقت - وطبقاً لآراء المالين

(١) انظر ما سبق ، ص ١٥٥ .

(2) LAUFENBURGER (H.), « Théorie économique et psychologique des finances publiques », op. cit., PP. 125 et s.

التقليديين - على الغرض المالي وحده . ومن أجل تحقيق هذا الغرض ، ولكي تحقق الضريبة أكبر قدر ممكن من الإيرادات للدولة فإنه يجب أن تتوافر فيها أربع صفات هي : الانتاجية ، والثبات ، والمرونة ، والحياد .
ونعرض لكل منها باختصار :

١ - الانتاجية La productivité : يقصد بالانتاجية أن تأتي الضريبة بأكثر حصة صافية (أي بعد خصم نفقات الحماية) من الإيرادات . ولكي تحقق الضريبة ذلك يجب أن تتوافر فيها القواعد الأساسية التي أشرنا إليها سابقاً وهي العدالة واليقين والملاءمة في الدفع والاقتصاد في نفقات الحماية ، كما يجب أن تتوافر فيها صفة العمومية وصفة عدم الشعور بها من قبل المواطنين حتى تتفادى الدولة آثارهم وسخطهم . ويترتب على ذلك - عند التقليديين - أن خير الضرائب عندهم هي الضرائب غير المباشرة لأنها تختفي في ثمن السلعة أو الخدمة ولا يتمكن الممول بدقة من تحديد المبالغ التي دفعها كضرائب .

٢ - الثبات La stabilité : يقصد بثبات الضريبة أن لا تتغير حصيلتها تبعاً للتغيرات التي تطرأ على الحياة الاقتصادية وخصوصاً في أوقات الكساد . ذلك أن حصة الضريبة تزداد عادة في أوقات الرخاء بسبب ازدياد الدخل والانتاج مما يتفق مع قاعدة انتاجية الضريبة ، بينما نجد أن حصة الضريبة تقل عادة في أوقات الكساد مما يعرض السلطات العامة لمضايقات مالية كبيرة بالنسبة لمسؤولياتها التي تزداد في هذه الأوقات . ولذلك نادى التقليديون بثبات الضريبة وقصدوا من ذلك خصوصاً عدم أو تقليل انخفاض حصيلتها في أوقات الكساد . وإذا كان الثبات يختلف من ضريبة إلى أخرى ، فإنه يظهر أن الضرائب المفروضة على السلع الاستهلاكية - والضرورية منها خاصة - تفضل من هذه الناحية الضرائب على الدخل ، والسبب

في ذلك يرجع الى ان حجم الاستهلاك الضروري لا ينخفض في أوقات الكساد الا بنسبة بسيطة تقل بكثير عن نسبة انخفاض الدخل .

٣ - المرونة *L'élasticité* : يقصد بالمرونة ثبات المطرح (وعاء الضريبة) مع ازدياد معدل الضريبة . ومن ثم فالضريبة المرنة هي التي تزداد حصيلتها نتيجة لازدياد معدلاتها مع عدم انكماش مطرحها . والضريبة غير المرنة هي التي يؤدي زيادة معدلها الى انكماش مطرحها ومن ثم الى انخفاض حصيلتها . ويترتب على ذلك ان الضرائب على السلع الاستهلاكية ذات الطلب غير المرن أو القليل المرونة (أو ذات العرض المرن) تحقق المرونة أكثر من الضرائب على السلع الاستهلاكية ذات الطلب المرن (أو العرض غير المرن) . ومن ثم فان هذا الأمر يتحقق في الضرائب على سلع الاستهلاك الضرورية التي يعتبر الطلب عليها قليل المرونة .

٤ - الحياد *La neutralité* : يقصد بحياد الضريبة - في نظر التقليديين - ان يقتصر هدفها على الغرض المالي وحده دون التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ودون التأثير على الممولين بدفعهم الى القيام بعمل معين أو الامتناع عن عمل معين . ويتحقق حياد الضريبة اذا لم يكن من شأن الضريبة احداث اي تغيير في المراكز النسبية للممولين ، أي اذا لم تؤدي الى حدوث تغيير في مرتبة كل منهم في سلم التوزيع . وقد ساهم في ترسيخ فكرة حياد الضريبة عند التقليديين اعتقادهم ايضاً بحياد النقود بين الدائنين والمدينين .

ويلاحظ ان حياد الضرائب لا يمكن تحقيقه اطلاقاً . فمن ناحية نجد ان حياد النقود الذي افترضه التقليديون لا يمكن تحقيقه حتى لو ارادت السلطات النقدية ذلك بسبب تقلب قيمتها الشرائية ، ومن ثم يترتب على

ذلك ان الضرائب - وهي اقتطاع نقدي - لا يمكن ان تكون محايدة ايضاً .
ومن ناحية اخرى فان تحقيق حياد الضريبة يتطلب دقة في التنظيم الضريبي
لتفادي تأثير الضريبة في البنيان الاقتصادي والاجتماعي ، وهذا الأمر يصعب
الوصول اليه عملياً اذا لم يكن مستحيلاً ذلك .

وعلى هذا فان الضريبة لا بد ان تؤثر في البنيان الاقتصادي والاجتماعي
حتى ولو لم تقصد الى ذلك ، فحياد غرض الضريبة لا يضمن حياد الضريبة .

ثانياً : الغرض غير المالي للضريبة

اصبح من المسلم به في الوقت الحالي استخدام الضريبة - بالإضافة
لكونها أداة للحصول على الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة -
لتحقيق اغراض اجتماعية واقتصادية . ونحن نفصل ذلك فيما يلي :

أ - الاجراض الاجتماعية للضريبة : يمكن استخدام الضريبة لتحقيق
بعض الأغراض الاجتماعية . واهم هذه الأغراض هي الآتية :

١ - تخفيف حدة التفاوت بين الدخول والثروات : فتعمل الدولة
على زيادة الضرائب على أصحاب الدخول والثروات المرتفعة ثم تقوم بإعادة
توزيع حصيلتها على الفقراء واصحاب الدخول المنخفضة . ويتم ذلك من
خلال تطبيق ضريبة تصاعدية على الدخول ومن خلال تطبيق ضرائب على
التركات .

٢ - تشجيع أو تثبيط التناسل : يمكن استعمال الضريبة كأداة لتشجيع
التناسل في البلاد القليلة السكان . وذلك عن طريق منح إعفاءات ضريبية
أو تخفيض معدل الضريبة لمن ينجبون عدداً معيناً من الأطفال بحيث تزيد
نسبة هذه الإعفاءات أو التخفيضات كلما زاد عدد الأطفال .

٣ - أهداف اجتماعية أخرى : قد تهدف الدولة من ضرائبها الى تحقيق أهداف اجتماعية أخرى كتشجيع استهلاك بعض السلع المرغوب فيها اجتماعياً وتقليل استهلاك سلع أخرى ضارة بالصحة أو غير مرغوب فيها اجتماعياً .. وغيرها من الأهداف الأخرى .

ب - الأغراض الاقتصادية للضريبة : يمكن استخدام الضريبة لتحقيق بعض الأغراض الاقتصادية ايضاً . واهم هذه الأغراض هي التالية :

١ - محاربة الضغوط التضخمية والمحافظة على قيمة النقد الوطني : اذا زادت حدة الضغوط التضخمية نتيجة ازدياد العرض النقدي عن حجم المنتجات ، فترفع الأسعار وتدهور قيمة النقد الوطني في الداخل ، كما تنقص الصادرات ويحدث عجز في ميزان المدفوعات وتدهور قيمة العملة الوطنية ايضاً في سوق القطع (الصرف) . وتستطيع الحكومة في مثل هذه الأوقات محاربة الضغوط التضخمية والعمل على المحافظة على قيمة النقد الوطني بأن تزيد العبء الاجمالي للضرائب لكي تقتطع بها جزءاً من دخول الأفراد ، فينخفض دخلهم ، مما يرغمهم على تقييد استهلاكهم وبالتالي مما ينقص من الطلب الكلي ويقلل من ظهور التضخم .

٢ - توجيه عناصر الانتاج نحو الفروع الانتاجية التي ترغب الدولة في تطويرها : ويكون ذلك إما باعفاء هذه الفروع من الضرائب ، أو بفرض ضريبة اقل في هذه الفروع منها في الفروع الأخرى .

٣ - تشجيع بعض أنواع المشروعات : قد ترغب الدولة بتشجيع أنواع معينة من المشروعات لاعتبارات معينة فتعفي هذه المشروعات من الضرائب كلياً أو جزئياً

٤ - حماية الصناعة الوطنية ومعالجة العجز في ميزان المدفوعات : ويتم ذلك بفرض ضرائب جمركية مرفوعة على الاستيراد من الخارج ، وباعفاء

الصادرات من الضرائب كلياً أو جزئياً . وتعتبر الضرائب الجمركية من أولى الضرائب التي استخدمت لهذه الغاية .

٥ - تحقيق التشغيل الشامل في البلاد الرأسمالية المتقدمة : تستخدم الضريبة في البلاد الرأسمالية المتقدمة كأداة لتحقيق التشغيل الشامل . فتطبق الضرائب بطريقة تنقص من ادخار اصحاب الدخول المرتفعة (بفرض ضرائب مرتفعة عليهم) وترفع من استهلاك الطبقات الفقيرة (باعفائهم أو بتخفيف الضرائب عليهم) . كما تستخدم الدولة حصيلة الضرائب المفروضة على اصحاب الدخول المرتفعة لتمويل النفقات الحكومية مما يعمل على زيادة الاستهلاك الحكومي وبالتالي يعمل على رفع الطاب الكلي .

٦ - العمل على تنفيذ الخطة في البلاد الاشتراكية : تعتبر الضرائب ، وخصوصاً منها الضرائب على رقم الأعمال ، أداة لتنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية في البلاد الاشتراكية . وهي تتعاون في ذلك مع نظام التسعير بحيث يعتبران الأداتين الرئيسيتين في هذا المجال .

٧ - تحقيق التنمية في البلاد المتخلفة : تهدف الضرائب في البلاد المتخلفة الى تحقيق التنمية الاقتصادية . ومن ثم فإنها تستخدم في تعبئة الموارد الاقتصادية وتوجيهها في السبل التي تخدم اغراض التنمية . ففي كل البلاد المتخلفة تقريباً تستخدم الضرائب من اجل تشجيع الادخار ومن اجل الحد من الاستهلاك وتحصل الحكومة بذلك على ادخار اجباري جماعي تستخدمه في تمويل مشروعات التنمية .

ونخلص من هذا كله الى ان الأغراض التي تهدف الضريبة الى تحقيقها تتحدد بطبيعة الدولة السياسية والاجتماعية وبمرحلة النمو التي وصلت اليها .

المطلب الأول

مطرح (وعاء) الضريبة

Assiette de l'impôt = source of taxation

يقصد بمطرح (وعاء) الضريبة العنصر أو الموضوع الذي «تطرح» عليه الضريبة . واول عمل يقوم به المشرع عند تنظيمه للضرائب هو اختيار المطرح (الوعاء) الذي تفرض عليه هذه الضرائب . وتقتضي دراسة مطرح (وعاء) الضريبة التعرض للمواضيع التالية : هل نأخذ بنظام الضريبة الوحيدة أم بنظام الضرائب المتعددة ؛ هل نأخذ بنظام الضرائب على الأشخاص أم بنظام الضرائب على الأموال ؛ هل نأخذ بنظام الضرائب المباشرة أم بنظام الضرائب غير المباشرة ؛ الضرائب على الدخل ؛ الضرائب على رأس المال ؛ الضرائب على التداول وعلى الانفاق ؛ الازدواج الضريبي . ونحن نتعرض فيما يلي لهذه المواضيع مخصصين لكل منها فرعاً مستقلاً .

الفروع الأول

ضريبة وحيدة ام ضرائب متعددة

تثور مشكلة أمام النظم الضريبية من حيث وحدة الضرائب المفروضة أو تعددها . ونتعرض فيما يلي لكل من هذين النظامين .

الضريبة الوحيدة : Impôt unique

يقصد بنظام الضريبة الوحيدة ان تقتصر الضرائب التي تفرضها الدولة على ضريبة واحدة رئيسية والى جوارها بعض الضرائب القليلة الأهمية ، أو على ضريبة واحدة لا تفرض سواها . وقد نادى بهذا النظام بعض كتاب المالية العامة والاقتصاد منذ القرن ١٦ . وتفسر نشأة هذه النظرية في ذلك الوقت بالتعقيد الكبير الذي كانت عليه أنظمة الضرائب السائدة في أوروبا عندئذ . ومع ذلك فان نظام الضريبة الوحيدة ما زال له انصار حتى في العصر الحديث .

وقد اختلفت الأنظمة التي اقترحت للضريبة الوحيدة . فقد أقامها «فوبان VAUBEN» على ضريبة العشور الأساسية عام ١٧٠٧ . كما أقامها «الفيزيوقراط» على فكرة فرض ضريبة وحيدة على دخل الملاك الزراعيين باعتبار ان هؤلاء الملاك — في نظرهم — هم وحدهم الذين يستطيعون خلق ناتج صاف *Produit net* . وقد نادى الكاتب الأمريكي «هنري جورج Henry GEORGE» عام ١٨٧٩ بفرض ضريبة وحيدة على الربح العقاري أي على الزيادة في قيمة الأراضي . كما طالب الكاتب الانكليزي «ن. كالدور N. KALDOR» عام ١٩٦٣ بفرض ضريبة وحيدة على الاتفاق العام أي على الاستهلاك وهو ما يعني اعفاء الادخار منها . كما نادى كتاب آخرون بفرض ضريبة وحيدة على رأس المال الثابت من اراضٍ ومناجم ومبانٍ وآلات وغيرها ، ونادى غيرهم بفرض ضريبة وحيدة على مجموع الدخل بالنسبة لكل مول (١) .

(١) للتفصيل انظر :

GIDE (Charle) et RIST (Charle), «Histoire des doctrines économiques», T.I, Paris, 1947, PP. 41 — 49.

ونخلص من هذا أن انصار الضريبة الوحيدة لم يتفقوا فيما بينهم على مطرح (وعاء) هذه الضريبة ، وهذا ناتج بطبيعة الحال من عدم اتفاقهم على تحديد ما يعتبر أكثر دلالة على النشاط الاقتصادي .

ومع ذلك فإنهم جميعاً يعتبرون الضريبة الوحيدة تتميز ببساطتها ومسهولتها ، وقلة نفقات تحصيلها نظراً لأنها تتفادى تعدد المصالح الإدارية التي تقوم بالتحصيل كما هو الأمر في ظل نظام التعدد . كذلك قالوا بأن الضريبة الوحيدة تمكن الممول من المعرفة الدقيقة لما يقع عليه من عبء مالي ، وأنها أكثر عدالة لأنه يسهل تدريجها بحسب المقدرة التكاليفية لكل ممول ، وأنها لا تؤدي إلى التدخل في الأوجه المختلفة للنشاط الاقتصادي كما يحصل الأمر في حالة تعدد الضرائب ، فهي ضريبة أقرب للحياة .

ولكن عيوب الضريبة الوحيدة تفوق مزاياها . ومن أهم هذه العيوب ما يلي :

١ - أن فرض ضريبة وحيدة يثير مسألة اختيار الأموال والتصرفات التي تصلح مطرحاً (وعاء) لهذه الضريبة . وهذا الاختيار ليس مسألة سهلة . وعلى هذا فإن صعوبة اختيار مطرح (وعاء) واحد للضريبة الوحيدة يعتبر مبرراً للأخذ بفكرة الضرائب المتعددة .

٢ - إذا حدث في ظل نظام الضريبة الوحيدة ابتعاد عن العدالة الواجبة بالنسبة لطبقة أو فئة من الممولين فإنه يصعب تصحيح هذا الظلم . وهو الأمر الذي يمكن تصحيحه في ظل نظام الضرائب المتعددة عن طريق الضرائب الأخرى .

٣ - أن اعتماد الدولة على ضريبة وحيدة لسد جميع نفقاتها يجعل هذه الضريبة من الجسامة وثقل العبء بحيث تزعج الممول وتحمله على التهرب منها بكافة الطرق ، وهذا يعني أن الحكومة ستجد في جباية هذه الضريبة أشد العنت .

٤ - نظراً لأن الضريبة الوحيدة لا يمكن ان تفرض الا على جزء من الثروة أو مظهر من مظاهر النشاط الاقتصادي ، فانها لا يمكن ان تكون ذات حصيلة كبيرة . فاذا تذكرنا ظاهرة تزايد النفقات العامة وما تستلزمه من تزايد الإيرادات العامة ، فان ذلك يعتبر مبرراً قوياً للأخذ بنظام الضرائب المتعددة .

٥ - ان الضريبة الوحيدة لا يمكنها ان تعتبر أداة لتحقيق أغراض الدولة الاقتصادية والاجتماعية على الشكل المطلوب من السياسة المالية المعاصرة .

هذه الأسباب كلها فضلت الدول اتباع نظام الضرائب المتعددة .

تعدد الضرائب Multiplicité des impôts :

ويقصد به ان تعتمد الدولة على انواع متعددة ومختلفة من الضرائب التي يخضع لها المكلفون . وقد ذكرنا حالاً ان عيوب الضريبة الوحيدة جعلت الدول تفضل اتباع نظام الضرائب المتعددة .

ومع ذلك فان تفضيل نظام الضرائب المتعددة لا يعني الافراط في عدد الضرائب المفروضة . لأن هذا الافراط يؤدي الى تعقيد النظام الضريبي وغموض أحكامه ، والى عرقلة سير النشاط الاقتصادي ، وزيادة نفقات الجباية ... الخ . بل يجب على الدول ان تختار ضرائبها بحيث لا يزيد عددها كثيراً وبحيث تنفق مع نظامها الاقتصادي ومع بنائها الاقتصادي .

الفرع الثاني

ضرائب على الاشخاص ام ضرائب على الاموال

تثور مشكلة اخرى امام النظم الضريبية وهي تختار مطرح (وعاء) الضريبة . فهل تفرض الضريبة على الأشخاص (وعندها يصبح مطرح

الضريبة الشخص نفسه) أم تفرض على الأموال (وعندها يصبح مطرح
الضريبة المال نفسه) .

الضرائب على الاشخاص

لا نقصد بالضرائب على الأشخاص ان الملتزم بدفع الضريبة للدولة
هم أشخاص . ذلك ان هذا أمر بديهي اذ انه لا يمكن ان نلزم الجمادات
والحيوانات بالضريبة . بل نقصد بالضرائب على الأشخاص ان يكون مطرح
(وعاء) الضريبة هو وجود الشخص نفسه وللمجرد حياته في الدولة . ومن هنا
تعرف هذه الضريبة «بضريبة الرؤوس أو بالفردة $\text{Poll-tax} = \text{Capitation}$ » .

وتتخذ هذه الضريبة عادة احدى صورتين : ضريبة الفردة البسيطة
وضريبة الفردة المدرجة .

١ - ضريبة الفردة البسيطة (أو الموحدة) : وفي هذه الحال يدفع
كل من الأفراد الخاضعين للضريبة مبالغ متساوية ، فلا يختلف ما يدفعه فرد
عن الآخر . وقد كانت هذه الضريبة منتشرة في المجتمعات القديمة نظراً
لأنه كان يصعب على الدولة تقدير ثروة أو دخل الأفراد ، فلم يكن أمامها
إلا فرض نفس المقدار على رأس كل منهم . ولكن مع تقدم المجتمعات
البداية ووضوح الاختلاف بين الأفراد أصبحت ضريبة الفردة الموحدة
غير عادلة لأنها تفرض بنفس القدر على كل شخص ، رغم اختلاف
الأشخاص في ثرواتهم ويسارهم . يضاف الى ذلك ان حصيلتها كانت
منخفضة لأن معدلها كان دائماً معتدلاً حتى يتمكن الفقراء من دفعها . ولتلافي
ذلك كله اتجهت الدول الى النوع الثاني من الفردة .

٢ - ضريبة الفردة المدرجة : وفي هذه الحال يقسم المكلفون الخاضعون
للضريبة الى طبقات اجتماعية مختلفة تبعاً للثروة أو لنوع العمل ، وتفرض

الضريبة على كل طبقة بصورة تختلف عما تفرض به على الطبقات الأخرى ، على أن تفرض هذه الضريبة على كل طبقة من هذه الطبقات بنفس القدر . وهذا ما يُظهر أن ضريبة الفردة المدرجة رغم أنها تعتبر أكثر عدالة من ضريبة الفردة الموحدة ، إلا أن عدالتها غير كاملة . ذلك أن أفراد كل طبقة يدفعون نفس المبلغ ، مع أن دخولهم وثرواتهم قد تختلف من فرد إلى آخر رغم انتمائهم لنفس الطبقة .

وأيضاً كان نوع الضريبة على الأشخاص فإنها لم تعد تتلاءم مع التقدم الاجتماعي والاقتصادي والمالي للعصر الحديث الذي أدى إلى أن تفرض الضريبة تبعاً للمقدرة التكاليفية للأفراد وليس على الرؤوس . كذلك لاحظ بعض الكتاب أن الضريبة على الأشخاص — وهي تجعل الوجود الآدمي نفسه مطروحاً للضريبة — تتجافى مع الكرامة الإنسانية لأنها تسبغ على الإنسان صفة السلعة .

وقد كانت ضريبة الرؤوس شائعة في المجتمعات القديمة . فقد طبقها الرومان ، والعرب (١) ، كما طبقها انكلترا وفرنسا وبروسيا القيصرية في فترات مختلفة من تاريخها المالي . وحالياً لا تطبق إلا في ولايات معينة من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا بحيث يعتبر دفعها شرطاً لممارسة حق الانتخاب . وقد قصد — في الحقيقة — من دفعها في الولايات المتحدة الأمريكية وضع العقبات في سبيل تمتع الزوج بحق الانتخاب .

الضرائب على الأموال

نخلص مما سبق أن الضرائب على الأشخاص قد زالت بصفة عامة من الدول الحديثة ، وأصبحت الأموال هي المطروح (الوعاء) الذي تفرض عليه الضرائب ، أي أن الضريبة انتهت في النظم المالية المعاصرة إلى أن تفرض على الثروة .

(١) انظر كتاب « الحراج » ، للقاضي أبي يوسف يعقوب بن إبراهيم ، طبعة المطبعة السلطانية ، القاهرة ، ١٣٥٢ هـ ، ص ١٢٢ وما بعدها .

وتختلف وتتعدد الضرائب على الأموال . فمنها ما يفرض على الدخل أو على رأس المال (الضرائب المباشرة) ، ومنها ما يفرض على الانفاق أو الاستهلاك أو التداول أو على بعض الوقائع كعبور البضائع للحدود الوطنية ... الخ (الضرائب غير المباشرة). ويعتبر تقسيم الضرائب على الأموال الى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة اهم التقسيمات في هذا الخصوص . وهو ما نتعرض له هنا .

الفروع الثالث

الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

رأينا ان الضريبة انتهت في النظم المالية المعاصرة الى ان تفرض على الثروة (الدخل أو رأس المال) . ونذكر هنا ان الفن المالي الذي يستخدم لتحقيق ذلك يمكن ان يختلف ، مما يعني ان تختلف الطريقة التي تتوصل بها الضريبة لتتبع الثروة (الدخل أو رأس المال) . ويمكن ان يتم ذلك بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر ، وهو ما يعني وجود ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة .

ويقصد بالضرائب المباشرة *Impôts directs* ان تفرض الضريبة مباشرة على ذات وجود الثروة (الدخل أو رأس المال) تحت يد الممول . فنفرض ضريبة الدخل بمناسبة تحقق هذا الدخل ، وتفرض ضريبة رأس المال بمناسبة وجود رأس المال .

كما يقصد بالضرائب غير المباشرة *Impôts indirects* ان تفرض الضريبة بصورة غير مباشرة على استعمال عناصر الثروة (الدخل أو رأس المال) وليس على ذات وجود هذه الثروة .

وفي نطاق بحثنا في تقسيم الضرائب الى مباشرة وغير مباشرة سنتعرض للمواضيع التالية : معايير التفرقة بينها ، ومقارنة بينها ، ووضعها في التشريع الضريبي المقارن ، وتقدير هذا التقسيم .

معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

حاول علماء المالية العامة ايجاد معايير للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة . ويمكن تجميع آرائهم ضمن ثلاثة معايير : معيار إداري (يتعلق بتنظيم الضريبة من الناحية الفنية) ، ومعيار اقتصادي (يتعلق بظاهرة نقل عبء الضريبة) ، ومعيار مالي (يتعلق بمدى ثبات واستمرار مطرح أو وعاء الضريبة) . ونحن نفصل ذلك فيما يلي :

أولاً - المعيار الإداري : يتلخص هذا المعيار في فرنسا في ان الضرائب تعتبر ضرائب مباشرة اذا كانت تجبي بمقتضى جداول اسمية *Rôles nominatifs* يبين فيها اسم المكلف ، والمال الخاضع للضريبة ، وقيمة الضريبة الواجب عليه دفعها . بينما تعتبر الضرائب ضرائب غير مباشرة اذا كانت تجبي بدون هذه الجداول الاسمية .

كما يتلخص هذا المعيار في انكلترا في ان الضرائب تعتبر ضرائب مباشرة اذا كان فرضها وتحقيقها يحصلان بناء على اتصال مباشر بين المكلف والادارة المالية (كالضريبة على الدخل العام) أو اذا قامت بجبايتها هيئة رسمية (كالضرائب السنوية على السيارات) . وفيما عدا ذلك فتعتبر ضريبة غير مباشرة .

والمعيار الإداري عموماً يتميز بالسهولة والوضوح من الناحية العملية فيما يتعلق بسلطة وطرق فرض الضرائب واختصاص وطرق الطعن فيها .

لكن يعيب المعيار الاداري أنه لا يمكن الاعتماد عليه من الناحية العلمية. فالتفريق بين نوعي الضرائب وذلك للأسباب التالية :

١ - تختلف المعايير الادارية من بلد الى آخر وفي البلد الواحد من وقت الى آخر . ذلك ان المعايير الادارية - وهي تعتمد على جباية الضريبة بواسطة جداول اسمية أو غير ذلك - مسألة في يد المشرع بالنسبة لكثير من الضرائب . فهو ان شاء قرر جباية ضريبة ما بواسطة جداول اسمية فجعلها ضريبة مباشرة ، وان شاء قرر جبايتها بغير جداول اسمية فجعلها ضريبة غير مباشرة . وهذا الأمر لا يمكن قبوله من الناحية العلمية .

٢ - ان الأخذ بهذا المعيار يُدخل بعض الضرائب المباشرة في عداد الضرائب غير المباشرة . ومثال ذلك الضريبة على ارباح الاسهم وفوائد السندات فهي لا تجب في فرنسا بناء على جداول اسمية لأن معظم هذه الأوراق لحاملها ويقوم اصحاب العمل والشركات بخضم الضريبة من الربح أو الفائدة قبل توزيعها على اصحابها وتوردها لمصلحة الضرائب . ومع ذلك فان من المسلم به حتى في فرنسا نفسها ان الضرائب على ارباح الاسهم وفوائد السندات تعتبر - مثل غيرها من ضرائب الدخل - من الضرائب المباشرة .

وينطبق هذا الانتقاد ايضاً على المعيار الاداري المطبق في انكلترا .

ونخلص من هذا كله ان المعايير الادارية انما تعتمد على مسائل شكلية دون ان تنفذ الى طبيعة وجوهر الضرائب . ومن ثم فانها لا تصلح اساساً علمياً للتقسيم .

ثانياً - معيار نقل عبء الضريبة : اتخذ بعض الكتاب من نقل عبء الضريبة معياراً للتفريق بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة . وقد عرفت ان الضريبة مباشرة اذا كانت تستقر على دافعها ولا يتمكن من نقلها

الى غيره ، ومن ثم فانه لا يوجد وسيط بين الخزائنة والمكلف . اما الضريبة غير المباشرة فهي التي لا يقوم دافعها إلاّ بدور الوسيط بين الخزائنة وبين من تستقر عليه في النهاية ، أي ان دافعها سوف يستردها من غيره .

وبتميز هذا المعيار بأنه يستطيع ان يحدد بعض انواع الضرائب . فالضريبة على الدخل العام — تطبيقاً لهذا المعيار — تعتبر ضريبة مباشرة ، والضريبة الجمركية تعتبر ضريبة غير مباشرة .

ومع ذلك فانه يمكن انتقاد هذا المعيار من الوجوه التالية :

١ — ان ظاهرة نقل عبء الضريبة ظاهرة معقدة ، يتوقف تحقيقها — كما سئى فيما بعد — على تفاعل عدة عوامل اقتصادية . مثال ذلك الضريبة على الاستهلاك يتحمل عبأها المنتج الذي دفعها أو ينقله الى المستهلك ، تبعاً لظروف العرض والطلب ، فكأن هذه الضريبة تعتبر — طبقاً لهذا المعيار — مباشرة احياناً (اذا استقرت على دافعها) وغير مباشرة احياناً اخرى (اذا انتقلت من دافعها الى غيره) .

٢ — ان المكلف بالضريبة قد يتحمل بعض الضريبة وينقل بعضها الآخر الى من يتعامل معه . فهل يعني هذا ان الضريبة تعتبر مباشرة وغير مباشرة في آن واحد .

٣ — ان تطبيق معيار نقل عبء الضريبة يوصلنا احياناً الى نتائج عكس المستقر عليه في الفكر المالي . ومثال ذلك ان ضريبة الأرباح التجارية قد يستطيع التاجر نقل عبئها الى زبائنه عن طريق رفع اسعار البيع او الى عماله عن طريق خفض اجورهم . ومن ثم وبناء على هذا المعيار ، تعتبر ضريبة الأرباح التجارية في هذه الحالة ضريبة غير مباشرة ، مع ان المسلم بها في الفكر المالي اعتبارها من الضرائب المباشرة .

ثالثاً - معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة : اقترح بعض الكتاب اتخاذ مدى ثبات المادة الخاضعة للضريبة كأساس للتقسيم الى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة . فالضرائب المباشرة هي التي تفرض على عناصر تتمتع بقدر معين من الثبات والاستمرار لدى المكلف ، ومثال ذلك تملك ثروة معينة أو ممارسة حرفة أو مهنة . أما الضرائب غير المباشرة فتفرض على افعال عرضية أو تصرفات متقطعة يقوم بها المكلف ، ومثال ذلك اتفاق الدخل أو تسجيل العقود أو استيراد السلع .

ويؤدي هذا المعيار في الواقع الى اعتبار الضرائب على الدخل أو رأس المال هي الضرائب المباشرة ، والى اعتبار الضرائب على الاتفاق أو على التداول هي الضرائب غير المباشرة .

وهذا المعيار يعتبر افضل من المعيارين السابقين . ومع ذلك فانه لا يخلو من نقد . فهو يثير صعوبة معينة بخصوص ضريبة التركات . ذلك انه - بناء على هذا المعيار - تعتبر ضريبة التركات ضريبة غير مباشرة لأنها تفرض بمناسبة واقعة عرضية هي واقعة الوفاة وانتقال الثروة . ومع ذلك يرى بعض الكتاب ان ضريبة التركات تعتبر ضريبة مباشرة اذا كانت تفرض بمعدلات مرتفعة لأنها تعتبر في هذه الحالة ضريبة مفروضة على الثروة (رأس المال) ذاتها وليس على انتقال الثروة .

وفي رأينا ، ان معيار ثبات المادة الخاضعة للضريبة يبقى - رغم الصعوبة السابقة - افضل من المعيارين السابقين ويمكن استخدامه كأساس للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة ، لأنه يعود الى طبيعة المادة المفروضة عليها الضريبة .

مقارنة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

تختلف المقارنة بين هذين النوعين من الضرائب تبعاً للزاوية التي

ينظر منها لهذه المقارنة . ونعرض فيما يلي اهم أوجه المقارنة (١) :

١ - من ناحية امكانية زيادة الحصيلة : تتميز الضرائب المباشرة بامكانية زيادة حصيلتها اذا ما احتاجت الدولة الى ايرادات اضافية كما هو الحال في أوقات الحروب والأزمات . ذلك ان هذه الضرائب تفرض على عناصر واضحة لا تجد الدولة صعوبة كبيرة في الوصول اليها ويصعب على المكلفين التهرب من دفعها .

وفي الحقيقة فان هذه الميزة توجد ايضاً في بعض انواع الضرائب غير المباشرة وهي الضرائب على السلع الضرورية أو الشائعة كالدخان والسكر اذ يمكن للدولة زيادة حصيلتها عن طريق رفع معدلها .

٢ - من ناحية تحقيق العدالة : تعتبر الضرائب المباشرة اكثر تحقيقاً للعدالة من الضرائب غير المباشرة . ذلك ان الضرائب المباشرة - وهي تفرض على الدخل أو على رأس المال - تعتبر أوضح في الدلالة على المقدرة التكليفية للممول كما انه يمكن ان تراعى فيها الاعتبارات والظروف الشخصية للممول تبعاً لمصدر دخله واعبائه العائلية وديونه . بينما نجد ان الضرائب غير المباشرة - وهي تفرض بنفس العبء على جميع من يقومون بالفعل او التصرف الخاضع لها - لا تميز بين الممولين تبعاً لظروفهم الشخصية وهذا يعني ان الضرائب غير المباشرة تكون اشد وطأة على ذوي الدخل الصغيرة اكثر منها على ذوي الدخل الكبيرة ، خاصة اذا فرضت على السلع الاستهلاكية الشائعة من اجل تحقيق ايراد كبير . ومع ذلك فان الدولة تستطيع اختيار تنظيم فني للضريبة يقرب الضرائب غير المباشرة من العدالة ، وذلك بأن تعفي منها السلع الضرورية وتخففها على السلع الشائعة التي تستهلكها

(١) د. احمد جامع ، « علم المالية العامة » ، الجزء الاول : « فن المالية العامة » ،
مذكور سابقاً ، ص ١٥٠ .

الطبقات الفقيرة وبأن تفرضها بمعدلات مرتفعة على السلع الكمالية التي يستهلكها اصحاب الدخول الكبيرة .

٣ - من ناحية الاقتصاد في نفقات الحماية : تعتبر حماية الضرائب المباشرة أيسر وأقل في تكاليفها من حماية الضرائب غير المباشرة . ذلك ان الضرائب المباشرة - وهي تفرض على الدخل أو على رأس المال - تعتبر انها تفرض على عناصر على درجة كبيرة من الوضوح ، ومن ثم لا يستلزم الأمر سوى تقدير هذه العناصر وتطبيق معدل الضريبة المفروض عليها . أما الضرائب غير المباشرة فإنها تتطلب نفقات اكبر لحمايتها . ذلك انها تستلزم وجود موظفين يقومون بمراقبة الوقائع والتصرفات التي تفرض الضريبة على أساسها والعمل على منع التهرب منها .

وفي الواقع فان التهرب قد يحدث بالنسبة للضرائب المباشرة وللضرائب غير المباشرة . واذا ارادت الدولة احكام الرقابة على وجود المادة الخاضعة للضريبة وعلى تقدير قيمتها ، فان ذلك يعني انفاق مبالغ ضخمة كما يعني ان صعوبة الحماية قد لا تفرق بالنسبة لنوعي الضرائب .

٤ - من ناحية اشعار الأفراد بواجبهم الضريبي : تعتبر الضرائب المباشرة اكثر إشعاراً للأفراد في مساهمتهم في تحمل الأعباء الضريبية للدولة بسبب دفعها من قبل الممولين في شكل اقتطاع جزء من دخولهم سواء أكانت مفروضة على رأس المال أم على الدخل . وهذا ما يحفزهم على الاشتراك في النشاط السياسي للدولة ومراقبة الحكومة في انجائها للنفقات العامة . أما الضرائب غير المباشرة فيترتب عليها نتائج عكسية للنتائج التي تترتب على الضرائب المباشرة أي انها تتميز بعدم اشعار الفرد بعيشها . ذلك انها تدفع أساساً من قبل المنتجين أو المستوردين ثم يتحملها المكلفون الذين يستهلكون السلعة أو الخدمة المفروضة عليها الضرائب غير المباشرة وذلك في شكل زيادة صغيرة في سعر هذه السلعة أو الخدمة .

٥ - من ناحية مضايقة حركة الانتاج والتداول : لا تسبب الضرائب المباشرة في مضايقة حركة الانتاج والتداول كما هو الحال في الضرائب غير المباشرة . ذلك ان الضرائب غير المباشرة تتطلب وجود رقابة دقيقة على المنتجين الذين تفرض عليهم ضرائب الانتاج حتى لا يقوموا باخفاء مقدار انتاجهم الفعلي هرباً من الضريبة ، كما تستدعي وجود رقابة دقيقة ايضاً على عمليات تداول السلع المفروضة عليها الضريبة على رقم الاعمال . وكل هذا يؤدي الى عرقلة حركة انتاج وتداول هذه السلع . وهو ما لا يمكن حدوثه بنفس المقدار في الضرائب المباشرة .

٦ - من ناحية وقت ورود الحصيلة : تمتاز الضرائب غير المباشرة - ونظراً لأنها تفرض على وقائع وتصرفات متقطعة تحدث كل يوم من انفاق وتداول وتصرفات - بأنها تمتدّ الخزانة بالايراد بسرعة وباستمرار ومنذ بداية السنة حتى نهايتها . وعلى العكس من ذلك ، فان الضرائب المباشرة - ونظراً لأنها تفرض على أساس سنوي - يتأخر ورود حصيلتها الى الخزانة العامة عادة .

٧ - من ناحية مساهمة جميع المواطنين : تتميز الضرائب غير المباشرة بأنها تصيب جميع المكلفين حتى ذوي الدخول المنخفضة خاصة اذا ما كانت مفروضة على السلع الاستهلاكية . أما الضرائب المباشرة فلا تصيب جميع المكلفين بل يعفى منها ذوو الدخول المنخفضة .

٨ - من ناحية تحقيق اغراض اجتماعية واقتصادية : اذا كان من الممكن استعمال كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة لتحقيق اغراض اجتماعية واقتصادية ، كاستعمال الضرائب المباشرة لتشجيع النسل أو الحد منه أو لتقليل التفاوت بين الدخول والثروات في المجتمع أو لتشجيع بعض انواع النشاط الاقتصادي ، وكاستعمال الضرائب غير المباشرة للحد من استهلاك بعض السلع الضارة أو لحماية الصناعات الناشئة ، فانه يبقى ان

مجال استخدام الضرائب المباشرة لتحقيق الأغراض غير المالية أوسع من
مجال استخدام الضرائب غير المباشرة .

٩ -- من ناحية تلاؤمها مع البنيان الاقتصادي : تلأثم الضرائب
المباشرة الى حد كبير البنيان الاقتصادي للبلاد الرأسمالية المتقدمة ، بينما
تعتبر الضرائب غير المباشرة أكثر ملاءمة للبنيان الاقتصادي في البلاد المتخلفة .

الموازنة العامة^(١)

مقدمة

نتعرض في هذه المقدمة لتعريف الموازنة العامة ، والفروق بينها وبين غيرها من المسائل .

تعريف الموازنة العامة

يمكن تعريف الموازنة Budget « بأنها توقع واجازة للنفقات العامة

-
- (1) — BARRÈRE (A.), «Institutions financières», T.1, ch. IV. ;
— COSSE (P.Y.), «Les budgets économiques, méthodes et utilisation», revue d'économie politique, Sept - Oct, 1972.;
— DUVERGER (M.), «Institutions financières», op.cit.P. 206 et S.;
— LAUFENBURGER (H.), «Budget et trésor», Paris, 1948, PP. 233 et S.;
— O.N.U., «Le budget de l'État et la planification économique dans les pays en voie de développement», New-York, 1967, PP. 5 - 30;
— RIVOLI (I.), «Le budget de l'État», collection société, Seuil, Paris, 1969, PP. 59 et S.;
— SEMPÉ (Henri), «Budget et trésor », édition Cujas, Paris, 1973.

— د. احمد جامع ، « علم المالية العامة » ، الجزء الأول « فن المالية العامة » ، مذكور سابقاً ،

ص ٢١١ - ٢٩٧

— د. السيد عبدالوهاب ، « المالية العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٤٧٢ - ٥١٩ ؛

— د. عصام بشور ، « المالية العامة والتشريع المالي » ، مذكور سابقاً ، ص ٢٨٢ - ٥٦٦ ؛

— د. محمد عطفي سراد ، « مالية الدولة » ، مذكور سابقاً ، ص ٢٠١ - ٢٩٢ ؛

— د. محمد لطيف شوقي ، « علم المالية العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٢٤٢ - ١٢١ ؛

— د. محمود رياض عطية ، « مبحث في المالية العامة » ، مذكور سابقاً ، ص ٤١٢ - ٥٥٠ .

والايرادات العامة عن مدة مقبلة غالباً ما تكون سنة» (١) .

ويظهر من هذا التعريف ان الموازنة العامة تقوم على فكرتين اساسيتين هما التوقع والاجازة . وتتناول هاتين الفكرتين فيما يلي :

١ - التوقع *Prévision* : يقصد بالتوقع تقدير ارقام مبالغ النفقات العامة والايرادات العامة لفترة مقبلة غالباً ما تكون سنة . وتشمل دلالة هذه الأرقام ناحيتها الحسابية ، كما تشمل ناحية التعبير عن البرنامج السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي تسعى الحكومة لتحقيقه خلال فترة تنفيذ الموازنة . ذلك ان مقدار كل من الايرادات العامة والنفقات العامة ، ونسبتها الى الدخل القومي ، وانواعها المختلفة ، ونسبة كل نوع منها الى الايرادات أو النفقات العامة ، ومقارنة تغيراتها مع الفترات السابقة ، كل ذلك يكشف عن سياسة الدولة في الانتاج والتوزيع . فهو يكشف أولاً عن مدى تدخل الدولة في مجال الانتاج ، وعما اذا كانت تترك الانتاج للنشاط الخاص كلية أم تتدخل فيه عن طريق القطاع العام . ويكشف ثانياً عن مدى تدخل الدولة في التوزيع ، وهل تعمل من خلال النفقات العامة والايرادات العامة على زيادة العدالة والمساواة أم على زيادة التباين والاختلاف ام يتجبه على حاله .

٢ - الاجازة *Autorisation* : يقصد بالاجازة موافقة البرلمان باعتباره ممثلاً للشعب على توقعات الحكومة فيما يتعلق بالايرادات العامة

(١) ان قرار المحاسبة العامة الصادر في سورية برقم ٢٢٣١ لعام ١٩٦٢ لم يعرف الموازنة ، بينما عرفها القانون المالي الامامي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧ بأنها : « الخطة المالية الاساسية السنوية لتنفيذ الخطة الاقتصادية بما يحقق اهدافها ويضيق مع بنيتها للعام والتفصيلي » .

والنفقات العامة . وعلى هذا فإذا كانت الحكومة هي التي تقوم بإجراء التوقعات ، فإن البرلمان (أو مجلس الشعب أو مجلس الأمة) هو الذي يختص بإجازة هذه التوقعات .

ويعد حق البرلمان في إجازة الموازنة العامة من أقوى حقوق السلطة التشريعية إذ عن طريقه يستطيع أن يراقب أعمال السلطة التنفيذية في جميع المجالات . ويلاحظ أن الإجازة بالمعنى الفني للكلمة تنصرف إلى النفقات العامة أساساً . ذلك أن إجازة البرلمان لهذه النفقات يعطي الحكومة الحق في القيام أو عدم القيام بها . أما إجازة البرلمان للإيرادات العامة فلا يعطي الحكومة حق الخيار في تحصيلها أو عدم تحصيلها ، لأن الإيرادات العامة واجبة التحصيل استناداً للقانون (كتقوانين الضرائب) أو استناداً لممارسة الحكومة لنشاطها الاقتصادي (كإيرادات الدومين الصناعي والتجاري) .

وحق البرلمان في إجازة الموازنة العامة لم يتقرر إلا منذ فترة حديثة نسبياً ، وعلى أثر تطورات سياسية هامة حدثت في إنكلترا بثورة ١٦٨٨ وفي فرنسا بثورة ١٧٨٩ . ولم يتقرر حق البرلمان في هذين البلدين مرة واحدة فقد بدأ بالنسبة للضرائب أولاً ، ثم بالنسبة للنفقات العامة ثانياً حيث وجد البرلمان أن حقه في إجازة الضرائب يقتضي بالضرورة مراقبته لكيفية ودواعي اتفاق حصيلة هذه الضرائب ، ثم اقتضى ذلك ضرورة تقديم الإيرادات العامة والنفقات العامة في تقدير واحد يتضمنهما معاً ، وتكون له صفة الدورية ، فنشأت بذلك الموازنة التي تستوجب ضرورة إجازة البرلمان لما فيها من إيرادات ونفقات .

التفريق بين الموازنة العامة وغيرها من الحسابات الأخرى

تختلف موازنة الدولة عن كل من : ميزانية المنشآت ، والموازنة القومية والحسابات القومية ، وموازنة النقد الأجنبي ، والحساب الختامي . وتفصل فيما يلي هذه الفروقات :

أولاً - الموازنة العامة وميزانية المنشآت : تختلف موازنة الدولة عن ميزانية المنشآت الزراعية والصناعية والتجارية (سواء أكانت عامة أم خاصة) التي يهتم بإحصائها علم المحاسبة . فميزانية المنشآت الزراعية والصناعية والتجارية هي عبارة عن قائمة لأصولها وخصومها في تاريخ معين نتيجة عملياتها التي تمت في فترة سابقة بغية إظهار مركزها المالي . ومن ثم فإن الموازنة العامة تختلف عن ميزانية المنشآت الزراعية والصناعية والتجارية بأنها تتعلق بفترة مقبلة (أرقام تقديرية) ، بينما تتعلق ميزانية هذه المنشآت بفترة سابقة (أرقام فعلية) .

ثانياً - الموازنة العامة والموازنة القومية والحسابات القومية : تهتم معظم الدول في الوقت الحاضر بأعداد ما يسمى بالموازنة القومية (أو الاقتصادية) Le budget national (ou économique) وهي تتضمن تقديرات لكافة أوجه النشاط الاقتصادي ، بقطاعيه العام والخاص ، وفي علاقاته الداخلية والخارجية لبلد من البلاد خلال فترة معينة ، هي في الغالب مدة سنة . ومن هذا يظهر وجه الاختلاف بين الموازنة العامة التي تقتصر على تقدير النفقات والإيرادات المتوقعة للحكومة فقط وبين الموازنة القومية التي تضم تقدير النفقات والإيرادات المتوقعة للأمة كلها حكومة وإفراداً .

أما الحسابات القومية (أو حسابات الدخل القومي) Les comptes de la nation فهي عبارة عن تسجيل لكافة أوجه النشاط الاقتصادي للأمة عن فترة سابقة ، وذلك من خلال العمليات التي تمت فعلاً والمتعلقة بحجم الدخل القومي وتكوينه وتداوله وتوزيعه . ومن هنا يظهر وجه الاختلاف بين الموازنة العامة التي تقتصر على تقدير النفقات والإيرادات المتوقعة للحكومة لفترة مقبلة ، وبين الحسابات القومية التي تسجل النشاط الاقتصادي للأمة بأكملها ولفترة سابقة .

ويطلق على العلم الذي يشمل دراسة الموازنة القومية والحسابات القومية معاً « المحاسبة القومية Comptabilité nationale » .

ثانياً - الموازنة العامة وموازنة النقد الأجنبي : يميز بين الموازنة العامة وموازنة النقد الأجنبي . ذلك انه يقصد بموازنة النقد الأجنبي النظام الحسابي الذي يبين الأرقام التقديرية لنفقات الدولة وإيراداتها من النقد الأجنبي ، خلال فترة مقبلة غالباً ما تكون سنة . وقد اخذت بهذا النظام الدول التي تعاني من نقص في نقدها الأجنبي . وقد قصد منه ان تؤكد الدولة من حسن استخدام إيراداتها من النقد الأجنبي بحيث تخصص لاستيراد مستلزمات التنمية والسلع الضرورية التموينية والغذائية .

رابعاً - الموازنة العامة والحساب الختامي : يقصد بالحساب الختامي Compte final الحساب الذي يبين ما انفقته الدولة فعلاً من نفقات عامة وما حصلته من إيرادات عامة خلال فترة سابقة ، غالباً ما تكون سنة . ومن ثم فإن الحساب الختامي يبين نتيجة تنفيذ الموازنة بعد انقضاء الفترة التي حددت لها ، ويظهر المدى الذي بلغته صحة تقديرات الموازنة العامة . ولا شك ان اعداد الموازنة العامة يتطلب الاعتماد على الحساب الختامي لعدة سنوات ماضية .

خطة البحث

ان اعطاء تفصيل أكثر لهذا القسم ورفعته بتطبيقات عملية متروك لمقرر « المحاسبة الحكومية » الذي يدرس في الصف الرابع . ومن ثم فإننا سنلتزم جانب الاختصار وسنقسم بحثنا فيه الى فصلين :

الفصل الأول : مبادئ الموازنة .

الفصل الثاني : مراحل الموازنة .

الفصل الأول

مبادئ الموازنة

ان علم المالية العامة التقليدي جرى على تعيين مبادئ عامة يجب مراعاتها عند وضع الموازنة . ورغم ان بعض هذه المبادئ اخلت بفقد اهميتها نتيجة التطور الاقتصادي والمالي ، فانها ما زالت ذات أثر وأهمية كبيرين مما يستدعي دراستها . وهذه المبادئ العامة هي : سنوية الموازنة ، ووحدية الموازنة ، ومحمومية الموازنة ، وتوازن الموازنة . وسوف نتعرض فيما يلي لكل منها في بحث خاص .

البحث الأول

مبدأ سنوية الموازنة

في نطاق بحثنا لمبدأ سنوية الموازنة فاننا نتعرض لمعنى المبدأ وتبريره ، وحسابات السنة المالية ، والاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ .

معنى مبدأ سنوية الموازنة وتبريره

يقصد بمبدأ ، سنوية «الموازنة» *Annuelité budgétaire* ان يحدث توقع بأجارة نفقات وإيرادات الدولة بالنظر الى سنة واحدة مقبلة .

وقد تم اختيار مدة السنة لاعتبارات سياسية ولا اعتبارات مالية .

فمن الناحية السياسية ، تم اختيار مدة السنة باعتبارها مدة مناسبة لدوام رقابة البرلمان على اعمال السلطة التنفيذية . اذ لو طالت مدة الموازنة عن سنة لضعفت رقابة البرلمان للحكومة ولتصرفاتها المالية ، ولوقصرت عن السنة لأصبحت تلك الرقابة مرهقة شديدة الوطأة وقد تصبح مدعاة لتعطيل الاعمال .

ومن الناحية المالية ، نجد ان فترة السنة تتلاءم مع تقدير الايرادات العامة المستمدة من الضرائب المباشرة التي يجري فرضها على أساس الدخل السنوي ، كما انها تتلاءم مع النفقات العامة التي تختلف باختلاف فصول السنة ، مما يجعل السنة وحدة متكاملة . يضاف الى ذلك أن تحضير الموازنة ومناقشتها واعتمادها تتطلب وقتاً وجهداً كبيرين ، ليس من السهل ان تتكرر كل فترة قصيرة من الزمن . وبالعكس ، فلو كانت مدة الموازنة لأكثر من سنة لأدى ذلك الى صعوبة وضع تقديرات دقيقة للنفقات العامة وللإيرادات العامة بسبب بُعد الفترة بين وقت اعداد التقديرات ووقت تحقيقها .

وتختلف الدول فيما بينها في تحديد تاريخ بداية السنة المالية (١) .

(١) وقد أعلنت سورية في موازنتها مبدأ « سنوية الموازنة » اذ نصت المادة الأولى لقرار المحاسبة العامة رقم ٢٢٣١ لعام ١٩٢٣ على ان : « السنة المالية للجمهورية العربية السورية اثنا عشر شهراً تبدأ في أول كانون الثاني في كل عام وتنتهي بفاية كانون الأول من العام نفسه » ، كما نصت المادة السادسة من القانون الثاني الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ٩٢ لعام ١٩٦٧ على ان : « توأضع الموازنة العامة وتحضر فائدة لمدة سنة واحدة تبدأ في أول كانون الثاني من كل عام وتنتهي في كانون الأول منه » .

حسابات السنة المالية

وتتصل بمبدأ سنوية الموازنة نقطة أخرى تتعلق بالطريقة التي يجب ان تتبع في قيد الحساب النهائي للسنة المالية . ونظهر اهمية هذه النقطة نظراً لأنه كثيراً ما تنقضي السنة المالية دون ان يتم تحصيل كافة الإيرادات أو اتفاق كافة الاعتمادات التي وردت في الموازنة العامة . فكيف يتم اذن قيد الحسابات المتعلقة بالسنة المالية بعد انقضاءها ؟

يختلف الحل باختلاف التشريعات المالية للدول . ومن الممكن ان نفرق في هذا الصدد بين طريقتين :

الاولى : طريقة حساب الخزانة (حساب القطع) *Systeme de la gestion* : وفي هذه الطريقة ، لا يشمل الحساب الختامي للموازنة إلا الإيرادات التي تم تحصيلها فعلاً والنفقات التي تم اتفاقها فعلاً خلال نفس السنة . ومن ثم فإن الإيرادات التي لم تحصيل خلال السنة نفسها تضاف المبالغ المحصلة منها بعد ذلك الى حساب السنة المالية التي يتم فيها هذا التحصيل ، كذلك فإن الاعتمادات التي لم تنفق خلال السنة المالية تُلغى وتفتح مرة أخرى في اعتمادات موازنة السنة الجديدة ان كانت هناك حاجة لها .

وتمتاز هذه الطريقة بأنها تؤدي الى اقبال الحسابات المالية للسنة بسرعة بحيث يمكن في اليوم التالي لانتهاء السنة المالية معرفة المبالغ التي تم صرفها والمبالغ التي تم تحصيلها خلال هذه السنة وتصويبها في حسابها الختامي .

ومع ذلك فإنه يعاب على هذه الطريقة أنها قد تؤدي الى اظهار المركز المالي للحكومة على غير حقيقته وذلك اذا ما عملت الحكومة قرب انتهاء السنة المالية على استعمال تحصيل الإيرادات والابطاء في دفع بعض المصروفات . كما أنها قد تؤدي الى ان تميل المصالح والادارات المختلفة اذا لم يشملها الاعتبار السابق الى التوسع في الاتفاق قرب نهاية السنة

المالية وعملية استيفاء الاعتمادات المخصصة لها حتى لا تُلغى الاعتمادات المتبقية ، وهذا ما يفتح باباً للإسراف والميلودور .

الثانية : طريقة حساب التسوية (حساب الأتمام) *Système de l'exercice* : وفي هذه الطريقة ، تقيد في الحساب الختامي كافة الإيرادات والتفقات التي ترتب على تصرفات اتخذت في بحر السنة المالية ، بغض النظر عن التاريخ الذي يتم فيه فعلاً تحصيل الإيرادات ودفع التفقات . ومن ثم فإنه لا بد أن تضاف إلى السنة المالية فترة تكميلية لتسوية حساب ما تم من عمليات خلالها . وتسمى السنة المالية وفترة الإضافة بـ « *Période de l'exercice* » .

وتتماز طريقة حساب التسوية بأنها تعطي فكرة صحيحة عن المركز المالي للحكومة .

ولكن يجاب عليها أن الحساب الختامي قد يبقى مفتوحاً مدة طويلة ، فلا تعرف نتيجة على وجه السرعة ، كما يؤدي إلى تداخل حسابات السنوات المختلفة .

والواقع أن هناك ميلاً للتخلي عن طريقة حساب التسوية لصالح طريقة حساب الخزنة . ومن الدول التي اتبعت ذلك : إيطاليا ، وفرنسا ، ولبنان ، وسورية .

الاعتمادات من مبدأ استيرادية الموازنة

أدى تطور دور الدولة من « الدولة الطارئة » إلى « الدولة المتشغلة » ثم إلى « الدولة المنتجة » إلى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية . ولقد أدى ذلك إلى التأثير على الموازنة العامة مما استدعى الخروج على مبدأ استيرادية الموازنة شيئاً فحينئذ ان يؤدي إلى الغائه كلية ، أي انه أدى إلى وجود

بعض الاستثناءات على هذا المبدأ . وهذه الاستثناءات اما ان يكون من شأنها الموافقة على إيرادات ونفقات لمدة اقل من سنة ، واما ان يكون من شأنها امتداد الموازنة كلها أو بعضها لأكثر من سنة . ونعطي فيما يلي تفصيلا لكل منهما :

أولاً - الاستثناءات لأقل من سنة : وأهم الأمثلة على هذه الاستثناءات هي التالية :

١ - نظام الموازنات الاثني عشرية : عندما لا يتمكن البرلمان من الموافقة على الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية ، ولما كانت هناك نفقات لا تستطيع الحكومة تأجيلها ، فان البرلمان يفوض الحكومة بفتح اعتمادات شهرية مؤقتة على حساب الموازنة المقبلة وریشما يقرها البرلمان . وتسمى مثل هذه الاعتمادات المؤقتة « الموازنات الاثني عشرية » .

٢ - الاعتمادات الاضافية أو المؤخرة : قد يحدث ان تطرأ ظروف جديدة غير متوقعة ، أو يتبين أن تقدير اعتماد ما كان اقل مما هو مقدر له ، مما يتطلب ان تلجأ الحكومة للبرلمان لأخذ موافقته على اعتمادات اضافية تقصد بها مواجهة النقص الذي ظهر . وهذه الاعتمادات تتعلق بالمدة الباقية من السنة المالية ، ومن ثم فإنها تعتبر استثناءاً من مبدأ سنوية الموازنة .

ثانياً - الاستثناءات لأكثر من سنة : وأهم الأمثلة على هذه الاستثناءات هي التالية :

١ - موازنة الدورة الاقتصادية : تمر الاقتصاديات الرأسمالية بمرات رخاء وغمرات كساد . ويطلق على الفترتين المتعاقبتين (رخاء وكساد) معاً تعبير « الدورة الاقتصادية Cycle économique » . ونظراً لأنه يمكن للموازنة ان تمارس تأثيراً في الحياة الاقتصادية ، فقد فكر بعض

الاقتصاديين - وخاصة في السويد - بأعداد الموازنة العامة لفترة تستمر فترة الدورة الاقتصادية (٥-١٠ سنوات) بحيث تقوم الدولة من خلالها بالتدخل لمعالجة الآثار الاقتصادية الضارة للدورة الاقتصادية . ويتحقق هذا عن طريق العمل على زيادة الإيرادات العامة عن النفقات العامة وتكوين احتياطي في فترة الرخاء . وفي أوقات الكساد تقوم الدولة بالتدخل عن طريق زيادة النفقات العامة الاستثمارية والاستهلاكية وبالتالي اتفاق الأموال الاحتياطية التي تقرب المسافة كونها أثناء فترة الرخاء .

ومن الناحية النظرية ، فقد كان لنظرية موازنة الدورة الاقتصادية في الماضي نجاح مؤقت لم يلبث ان تضاعف مع الزمن بحيث أصبحت النظرية نفسها محل نظر في الوقت الحاضر .

ومن الناحية العملية ، فلم تجد نظرية موازنة الدورة الاقتصادية الا تطبيقاً محدوداً في كل من بلجيكا وفنلندا وسويسرا وتطبيقاً أكثر تقدماً في السويد . وقد جرى هذا التطبيق بعد الأزمة الكبرى لعام ١٩٢٩ ووصل الى حله الأعلى حينما وافق البرلمان السويدي في عام ١٩٣٧ على نظام الموازنة الدورية لمدة خمس سنوات . ويعود عدم انتشار تطبيق هذه النظرية الى ان الاقتصاديات العالمية لم تعد تعرف تقلبات عنيفة كما حصل خلال فترة الثلاثينات .

٢ - موازنة البرامج الاقتصادية والاجتماعية : وهذا استثناء آخر من مبدأ سنوية الموازنة . ويرجع هذا الاستثناء الى ظهور فكرة وضع البرامج اللازمة لتنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية المرسومة لعدة سنوات ، والتي ينتشر الأخذ بها في كافة الدول . ويتطلب تنفيذ هذه البرامج اعتماد البالغ اللازمة لتنفيذ المشروعات المنصوص عليها في الخطة والتي يقع عبء

تنفيذها على الدولة ، رغم ان هذا التنفيذ يجاوز السنة المالية ، وهو ما يتطلب ايجاد استثناء من مبدأ سنوية الموازنة . ويتم هذا الأمر باتباع إحدى طريقتين : اما بطريقة الاعتمادات بالارتباط (وبموجبها يقيد مجموع المبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج في السنة الأولى للخطة ، مما يعني الارتباط بنفقات البرنامج ، على ان يقيد في كل موازنة سنوية المبلغ اللازم لتغطية نفقة الجزء المنفذ من البرنامج خلال هذه السنة) ، واما بطريقة القانون برنامج (وبموجبها يوافق البرلمان على قانون خاص متميز عن الموازنة يحدد فيه بعضه عامة نفقات بعض المشروعات التي تتطلب زمناً أكبر من السنة ويقرر فيه الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرنامج بعد توزيعها على السنوات المختلفة وفي كل سنة يدرج الجزء المخصص للاتفاق فيها في موازنة الدولة عن تلك السنة ، وهذا يعني ان تنفيذ المشروع يقسم على مراحل سنوية ويخصص لكل منها اعتماد مالي يتم قيده في الموازنة العامة لكل سنة من هذه السنوات) .

المبحث الثاني

مبدأ وحدة الموازنة

في نطاق بحثنا لمبدأ وحدة الموازنة فاننا نعرض لمعنى المبدأ وتبريره ، والاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ .

معنى المبدأ وتبريره

يقصد بمبدأ « وحدة الموازنة L'unité budgétaire » ان تسير كافة النفقات العامة والإيرادات العامة في موازنة واحدة . ومن ثم فان تطبيق هذا المبدأ يعني عدم تعدد موازنات الدولة . ويستند مبدأ وحدة الموازنة الى مجموعة من المزايا أهمها :

١ - ان وحدة الموازنة تجعل من السهولة معرفة المركز المالي للدولة ،
وذلك بمقارنة مجموع النفقات العامة بمجموع الإيرادات العامة ليتبين إن
كان في الموازنة عجز أو فائض أو متوازنة .

٢ - انها تمكنتنا من تحديد نسبة النفقات العامة أو الإيرادات العامة
(أو نسبة بعض انواع منها) الى الدخل القومي لوجود الأرقام في وثيقة
واحدة . بينما لو تعددت الموازنات فان تحديد هذه النسبة يصبح صعباً نظراً
لتداخل حسابات هذه الموازنات ببعضها بعضاً . ومن ثم فان مبدأ وحدة
الموازنة يسهل دراسة تأثير الموازنة في الانتاج وفي وسائل الدفع وفي اعادة
توزيع الدخل القومي وغيرها من النواحي المختلفة للحياة الاقتصادية .

٣ - انها تكفل رقابة البرلمان بصورة فعالة للموازنة . أما إذا تعددت
الموازنات فانه يصعب اجراء هذه الرقابة ، بل ان بعض هذه الموازنات
قد تصبح بعيدة عن هذه الرقابة مع ما لها من أهمية في النطاق المالي .
ويلاحظ ان مبدأ وحدة الموازنة ينصرف الى موازنة الدولة وحدها ،
لأن هذا المبدأ يتعلق بموازنة الشخص المعنوي العام الواحد . ومن ثم فانه
لا يعتبر استثناء من هذا المبدأ وجود موازنات عامة أخرى تتعلق بالأشخاص
العامة غير الدولة كموازنات المحافظات وموازنات البلديات ، لأن هذه
المحافظات أو البلديات تمثل هيئات عامة لها شخصية معنوية متميزة عن
شخصية الدولة .

كذلك لا يتعارض مبدأ وحدة الموازنة مع عرض هذه الموازنة الواحدة
في وثائق متعددة ، على ان تكون جميع هذه الوثائق متصلة ببعضها بعضاً
بحيث تكون في مجموعها موازنة واحدة للدولة .

الاستثناءات من مبدأ وحدة الموازنة

ما زال مبدأ وحدة الموازنة محترماً إلى حد كبير في الدول الأنكلوسكسونية بينما خرجت عليه الكثير من الدول وأوجدت استثناءات له وتنطلق هذه الاستثناءات من مبدأ آخر هو مبدأ « تعدد الموازنات » ، وأهم هذه الاستثناءات أربعة هي : الموازنات المستقلة ، والموازنات الملحقة ، والموازنات غير العادية ، وحسابات الخزينة الخاصة . ونعطي فيما يلي تفصيلاً لكل منها :

أولاً - الموازنات المستقلة *Budgets autonomes* : قد يعطي المشرع لبعض المصالح العامة شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة . وتعرف هذه المصالح باسم « المؤسسات العامة » *Etablissements publics* . ويترتب على ذلك أن تكون لهذه المؤسسات العامة مالية مستقلة ، أي أن تكون لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة . وعلى هذا فالموازنات المستقلة هي موازنات المؤسسات العامة التي تتمتع بشخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة .

وتتميز الموازنات المستقلة بما يلي :

١ - لا تسرى عليها القواعد والأحكام التي تخضع لها موازنة الدولة إلا إذا نص على ذلك صراحة . ومن ثم فإنها لا تخضع أساساً لإشراف وزارة المالية (وهذا على عكس الموازنات الملحقة) ، وقد تختلف في بدايتها ونهايتها عن بداية ونهاية السنة المالية للدولة .

٢ - المفروض في الموازنات المستقلة أن تُنطقت نفقاتها بإيراداتها ، فإن « حققت فائضاً احتفظت به لنفسها » ، وإن حققت عجزاً فإنها تغطيه من فائضها السابق أو بالأعراض أو بإعانة من الدولة إذا كان القانون يسمح بذلك .

٢ - لا تعرض الموازنات المستقلة على البرلمان أصلاً وبالتالي فلا يناقشها ولا يعتمد عليها ، بل يناقشها ويعتمدها مجلس إدارة المؤسسة العامة التابعة له . ومن ثم فإن الموازنات المستقلة تمثل استثناءً حقيقياً من مبدأ وحدة الموازنة ليس من الناحية المالية فحسب وإنما من الناحية السياسية أيضاً .

ثانياً - الموازنات الملحققة Budgets annexes : يقصد بالموازنات الملحققة الموازنات المنفصلة عن موازنة الدولة والتي تشمل إيرادات ونفقات بعض المصالح العامة التي لا تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة عن الدولة .

والاعتبارات التي تدعو المشرع لتقرير الاستقلال المالي لهذه المصالح العامة عديدة منها رغبته في تحرير هذه المصالح من القيود المالية التي تفرضها الدولة في عقد وصرف نفقاتها ، أو رغبته في الحكم على مدى كفاءتها التجارية وتحقيقها للربح أو للخسارة ... الخ .

وتتميز الموازنات الملحققة بما يلي :

١ - تخضع الموازنات الملحققة ، وعلى عكس الموازنات المستقلة ، للقواعد والأحكام التي تخضع لها موازنة الدولة ، وتخضع لإشراف وزارة المالية .

٢ - لا يظهر في موازنة الدولة سوى فائض أو عجز الموازنات الملحققة . فبني حالة ما إذا كان رصيد الموازنة الملحققة دائماً (فائض) فإنه يظهر في موازنة الدولة في جانب الإيرادات ، وفي حالة ما إذا كان رصيد الموازنة الملحققة مديناً (عجز) فإنه يظهر في موازنة الدولة في جانب النفقات في شكل ائحة للمصلحة صاحبة الموازنة الملحققة .

٣ - تعرض الموازنات الملحققة وتناقش وتعتمد من قبل البرلمان .

ومن ثم فإنها إذا كانت تعتبر استثناءً من مبدأ وحدة الموازنة من الناحية المالية ، فإنها لا تعتبر كذلك من الناحية السياسية .

وتتصل الموازنات الملحقمة وتنتشر إما مع الموازنة العامة أو في وثائق خاصة منفصلة عن الموازنة العامة .

ثالثاً - الموازنات غير العادية Budgets extraordinaires :

وهي موازنات منفصلة عن الموازنة العادية للدولة توضع لبعض العمليات التي تتميز بكون نفقاتها نفقات غير عادية ، ولا يصح بالتالي سدادها من الإيرادات العادية ، ومن الأفضل ألا تدرج في الموازنة العادية ، بل تعمل لها موازنة استثنائية تشمل النفقات غير العادية من جهة والإيرادات غير العادية التي تخصص لتغطيتها - وهي قروض عامة أو إصدار نقدي جديد - من جهة أخرى .

وعلى بعد من النفقات غير العادية طبقاً لهذه الفكرة نفقات الحروب ونفقات التسليح ، ونفقات المشروعات الاستثمارية الكبيرة التي تقوم بها الدولة .

وقد تعرضنا فيما سبق - في نطاق بحثنا في تقسيم النفقات العامة تبعاً لأنظمتها (ص ٧٠ - ٧٢) - النفقات العامة العادية والنفقات العامة غير العادية ورأينا أن هذا التقسيم متقد من حيث أساسه ومن حيث غرضه . ونضيف هنا أن هناك بعض الدول أخذت بنظام الموازنات غير العادية مثل انكلترا التي نشأت عام ١٩٣٩ موازنة غير عادية لمواجهة طوارئ الحرب ، ومثل فرنسا التي استعملت الموازنة غير العادية خلال الحربين العالميتين لمواجهة نفقاتها وبعد الحرب العالمية الثانية لمواجهة نفقات تعمير مابعد الحرب . وهناك اتجاه لنقصان أهمية الموازنات غير العادية بسبب التطور الذي حدث في طبيعة دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية

والاجتماعية مما استتبع فقدان التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية كثيراً من اهميتها وبالتالي استتبع فقدان اهمية التمييز بين الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية .

وينبغي انصار وحدة الموازنة ان يؤدي استعمال الموازنة غير العادية الى ان تلجأ الحكومات لوصف بعض نفقاتها بأنها غير عادية لمجرد عجزها عن تحقيق توازن الموازنة ، وحتى تبرر امام الرأي العام تمويل هذه النفقات عن طريق الاقتراض العام والأصدار النقدي الجديد مما قد لا تبرره الظروف الاقتصادية ولا يسمح به التحليل الاقتصادي والمالي لهذه الظروف .

والموازنات غير العادية تعرض على البرلمان — مثل الموازنات العادية — لتصديقها والأذن بها ، ولكنها تعرض بشكل منفصل عن الموازنة العادية ، وهذا ما يجعلها تشكل استثناء من مبدأ وحدة الموازنة .

رابعاً — حسابات الخزينة الخاصة Comptes spéciaux du trésor : وهي حسابات تسجل فيها دخول اموال الى خزنة الدولة لا تعتبر إيرادات عامة وخروج اموال منها لا تعتبر نفقات عامة . فهي حسابات بعيدة عن الموازنة العامة وتشرف عليها الخزنة العامة . ومثال ذلك القروض التي تقدمها الدولة للمزارعين والصناع والملاك العقاريين والتي سترد الى الخزنة العامة في نفس السنة المالية . ومثال ذلك أيضاً التأمينات التي يدفعها المتعهدون للحكومة ضماناً لقيامهم بتنفيذهم للأعمال التي تعهدوا بها والتي سترد اليهم في المدة المحددة . . . فهذه الأموال ، وان كانت تدخل خزنة الدولة وتخرج منها ، إلا أنها لا تذكر في الموازنة العامة لأنها تؤدي الى تضخم إيراداتها ونفقاتها دون سبب حقيقي . ولذلك تدرج هذه الأموال في حسابات خاصة تظهر في الحساب الختامي ضمن مجموعة حسابات خارج الموازنة .

ومن ثم فإن الحسابات الخاصة للخزينة - بهذه الصورة - لا تعد استثناء من مبدأ وحدة الموازنة ، بل أنها - وهي تستبعد الإيرادات والنفقات التي لا تعتبر إيرادات عامة ونفقات عامة بالمعنى الدقيق - تؤدي إلى إظهار نفقات الدولة وإيراداتها على حقيقتها .

ويؤخذ على حسابات الخزينة الخاصة أن البرلمان قلما يناقش نفقاتها مناقشة جدية على اعتبار أنها سرود إلى الخزينة بعد حين ، وإذا لم ترد أدرجت ضمن نفقات الموازنة العامة في السنة التي يتأكد فيها عدم إمكانية الرد .

وفي سورية نجد أنه بعد صدور المرسوم التشريعي رقم ٩٧ لعام ١٩٦٧ المتضمن القانون المالي الأساسي قد ألغيت جميع الاستثناءات المتعلقة بمبدأ وحدة الموازنة ولم يبق منها سوى حسابات الخزينة الخاصة من أمانات وسلف .

المبحث الثالث

مبدأ عمومية الموازنة

يقصد بمبدأ « عمومية الموازنة *Universalité budgétaire* » أن تظهر كافة الإيرادات العامة والنفقات العامة في وثيقة الموازنة العامة دون أية مقاصة بين الاثنين ، وإن لا يخصص نوع بذاته من الإيرادات العامة لوجه معين من أوجه النفقات العامة .

ومن ثم فإن مبدأ عمومية الموازنة يشمل الفكرتين التاليتين معاً :

الأولى - عدم خصم نفقات أي مصلحة أو إدارة من إيراداتها (قاعدة شمول الموازنة)

ثاني - استلزام تحقيق بعض الإيرادات العامة اتفاقاً بعض الأموال (كجباية الضرائب) لتتطلب دفع زوائج الجباية ، كما قد يترتب على بعض النفقات

العامّة لتحقيق بعض الإيرادات (كالرسوم الدراسية بالنسبة للمدارس والرسوم القضائية بالنسبة للمحاكم) . فكيف تدرج هذه النفقات وهذه الإيرادات؟ توجد طريقتان لهذا القيد : الأولى هي طريقة «الموازنة الصافية Budget net» حيث تجري مقاصة بين تقديرات نفقات المصلحة وتقديرات إيراداتها بحيث يظهر في الموازنة العامة رصيد هذه المصلحة فقط ، ومن ثم فإن هذه الطريقة تبين ما إذا كانت المصلحة مصدر إيراد للسهولة أم مصدر نفقة لها . والثانية هي طريقة «الموازنة الإجمالية Budget brut» حيث تقوم على إدراج كافة نفقات المصلحة وكافة إيراداتها في الموازنة العامة دون إجراء أي مقاصة بينهما .

وتعتبر طريقة «الموازنة الإجمالية» هي السائدة الآن . وهي مبررة باعتبارين أحدهما سياسي وثانيهما مالي . ويتحصل الاعتبار السياسي في إتاحة الفرصة للبرلمان لمراقبة سير المصلحة أو الإدارة الحكومية عن طريق تتبع نفقات وإيرادات هذه المصلحة أو الإدارة . كما يتحصل الاعتبار المالي في محاربة الإسراف في النفقات الحكومية ، ذلك أن طريقة الموازنة الصافية تسمح للمصلحة أو الإدارة الحكومية التي تحقق إيرادات تتجاوز نفقاتها أن تصرف في هذه النفقات اعتماداً على أنه لن يظهر في الموازنة العامة سوى فائض الإيرادات على النفقات وعلى أنه لن تجد رقابة من البرلمان على بنود نفقاتها .

الثانية : عدم تخصيص الإيرادات (قاعدة شيوع الموازنة)

وتعني هذه القاعدة أن لا يخصص إيراد معين لمصلحة معينة ، بل أن تدرج كل الإيرادات العامة بحيث تشمل وحدة واحدة يعول بها جميع وجوه النفقات العامة حسب اعتماداتها الواردة في الموازنة العامة .

وأعمال قاعدة عدم تخصيص الإيرادات يؤدي إلى أحكام رقابة البرلمان على وجوه الإيرادات والنفقات العامة ، كما يؤدي إلى الحد من مطالب بعض الفئات الاجتماعية والسياسية بأن يجري تخصيص حصيلة بعض الإيرادات العامة لاتفاقها في نفقات معينة تعود بنفع مباشر عليها .
وأخيراً فإن تخصيص إيراد معين لمصلحة أو لإدارة معينة يؤدي إما إلى الإسراف والتبذير إذا كان هذا الإيراد أكبر من احتياجاتها ، وإما إلى عجزها عن أداء رسالتها إذا كان هذا الإيراد أقل من احتياجاتها .
ومع ذلك فقد كثر الخروج على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات ، ومن ذلك الموازنات غير العادية والمستقلة والمحفقة والحسابات الخاصة للخزينة .

المبحث الرابع

مبدأ توازن الموازنة

شهد مبدأ « توازن الموازنة Equilibre budgétaire » تطوراً في الفكر والواقع الماليين ، وذلك نتيجة تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وانفصالها عن « الدولة الحارسة » إلى « الدولة المتدخلية » ثم إلى « الدولة المنتجة » . ومن ثم فأننا سنتعرض لبداً توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي ، وفي الفكر المالي الحديث .

مبدأ توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي

يقصد بتوازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي أن تحدد النفقات العامة العادية (وهي التي تنتج عن دور الدولة التقليدي أي نفقات الأمن الخارجي والاستقرار الداخلي وبعض الأشغال العامة) بقدر يجعلها متساوية مع

الإيرادات العامة العادية (الضرائب والدومين والرسوم) بحيث لا تكون
أزيد أو أقل منها .

وقد ترتب على مبدأ توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي نتيجتان
هامتان : الأولى : هي أنه يجب عدم الاعتماد على الإيرادات العامة غير
العادية (وهي القروض العامة والإصدار النقدي الجديد) من أجل تغطية
النفقات العامة العادية (١) . والثانية : هي أنه يجب عدم زيادة النفقات العامة
العادية على الإيرادات العامة العادية أي أنه يجب عدم وجود عجز في
الموازنة *Déficit budgétaire* « (٢) .

ولكي نفهم مبدأ توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي يجب أن
نربطه بالنظرية الاقتصادية الكلاسيكية التي ترى أن النظام الرأسمالي الحر
يتجه تلقائياً نحو التشغيل الشامل وأن تغيرات أسعار الفائدة تضمن المساواة
بين الادخار والاستثمار ، وتغيرات أسعار السلع والخدمات تضمن المساواة
بين الكميات المعروضة والكميات المطلوبة منها ، وتغيرات الأجور تضمن
القضاء على البطالة ، وذلك كله مع ضمان المنافسة في الاقتصاد . ومن ثم
فقد ترتب على إيمان الكتاب التقليديين بالنظرية الاقتصادية التقليدية تسليمهم
أيضاً — في نطاق المالية العامة — بمبدأ توازن الموازنة بالمفهوم الذي أتينا
على ذكره .

ولقد ظلت الدول حريصة على تطبيق مبدأ توازن الموازنة حتى الحرب

(١) أي أن الفكر المالي التقليدي كان يقر التبعاء للدولة للإيرادات العامة غير العادية (القروض
والإصدار النقدي الجديد) من أجل تغطية النفقات العامة غير العادية (نفقات الحروب ،
أو نفقات استثمارية حكومية) .

(٢) يرى بعض الكتاب أن وجود لائحة في الموازنة لا يتنافى مع مبدأ التوازن . انظر : د. محمد
عيسى براه ، « مالية الدولة » ، ص ٢٢٣ .

العالمية الأولى . ولكن قيام هذه الحرب والكساد الكبير الذي بدأ عام ١٩٢٩ والحرب العالمية الثانية وما أعقب الحرب من ضرورة تعبير ما خربته ، أدى الى قلب الأمور رأساً على عقب وجعل التوازن مستحيلاً لسنوات عديدة .

بمبدأ توازن الموازنة في الفكر المالي الحديث

أدى ما سبق الى ان الفكر المالي الحديث لم يعد ينظر الى مبدأ توازن الموازنة نفس نظرة التقديس التي كان ينظرها اليه الفكر التقليدي . وقد سمح هذا الفكر المالي الحديث بالتضحية بمبدأ توازن الموازنة اذا كان في هذه التضحية علاج لمشكلات الاقتصاد القومي . وقد تبلور هذا الأمر فيما عرف بنظرية « العجز المنظم *Déficit systématique* » .

وقد ظهرت نظرية كينز ان البطالة في الاقتصاديات الرأسمالية قد تمتد لفترة طويلة بسبب عدم كفاية الطلب الفعلي للقطاع الخاص . ومن ثم فان علاج هذه البطالة يتطلب تدخل الحكومة من اجل تعويض نقص الطلب الفعلي في القطاع الخاص . ويكون تدخل الحكومة في هذه الحالة عن طريق تشجيع الحكومة للإنفاق الخاص وعن طريق زيادة الحكومة للنفقات العامة . وكل هذا يؤدي الى زيادة الطلب الكلي مما يؤدي بدوره الى زيادة الانتاج في المشروعات الاقتصادية مما يعني ايضاً زيادة العرض الكلي .

ولكي تحقق الحكومة اغراضها في هذه الحالة يجب عليها ان تخفف الضرائب المفروضة على الأفراد (سواء أكانت مباشرة أم غير مباشرة) وان تزيد نفقاتها بحيث تنفق مبالغ اكبر مما حصلت عليه من إيرادات ضريبية . ومن هنا فانه لا بد من حدوث عجز في الموازنة . ويمكن للدولة ان تعطي هذا العجز في الموازنة عن طريق الاقتراض العام أو الاصدار

النقدي الجديد . ومن ثم فانه في فترات البطالة يجب التخلي عن مبدأ توازن الموازنة واحداث عجز مقصود ومنظم في الموازنة (١) .

ومن الناحية التطبيقية نجد ان برنامج الرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت المعروف باسم The New Deal عام ١٩٣٣ وسياسة الدكتور هلمار شاخت وزير الاقتصاد الألماني خلال الثلاثينات تعتبر تجربة ناجحة لاستخدام عجز الموازنة في سبيل زيادة الطلب الكلي الفعلي وتخليصه من الكساد والبطالة .

ونورد على نظرية العجز المنظم الملاحظات التالية :

١ - ان هذه النظرية اذا كانت تفصحى يتوازن الموازنة فان هذه التفصحية موقوفة بخروج الاقتصاد من حالة الكساد والبطالة . ومن ثم فانها تنتهي بمجرد عودة التوازن الاقتصادي وتحقق حالة التشغيل الكامل .

٢ - انه يجب الكف عن عجز الموازنة (وتمويله عن طريق القروض العامة والاصدار النقدي الجديد) عندما يصل الاقتصاد الى حالة التشغيل الكامل ، والا فان الاستمرار فيه لن يؤدي - وبسبب اشغال الجهاز الانتاجي بكامل طاقته - الى زيادة انتاج السلع والخدمات بل الى ارتفاع الاسعار وانهار قيمة النقود .

٣ - ان نظرية العجز المنظم لا تنطبق الا على الدول المتقدمة نظراً لوجود جهاز انتاجي مرن في هذه الدول . أما في البلاد المتخلفة - ونظراً لعدم وجود جهاز انتاجي فيها أو لعدم مرونته اذا وجد - فان تطبيق عجز الموازنة سيؤدي الى ارتفاع الدخل القومي النقدي لا الحقيقي وإلى ارتفاع نفسي في الاسعار وانحسار في قيمة النقود .

(١) LAFERRIÈRE(J.) et WALINE (M.), «Traité de science et de législation financière», Paris, 1932, PP. 34 - 41.