جامعة ديالى

كلية الإدارة والاقتصاد

قسم الاقتصاد/المرحلة الثالثة

الدراسة الصباحية والمسائية

محاضرات

مادة المالية العامة

أستاذ المادة

أ. م. د. ضياء حسين سعود

1444هـ **2022 م**

الفصل الاول

المفاهيم الرئيسية للمالية العامة

اولا" :- تعريف علم المالية العامة

عرف بعض الكتاب المالية العامة بانه ((العلم الذي يعالج النفقات العامة والإيرادات العامة ويشمل كافة العلاقات الضرورية المختلفة والمتداخلة ومناقشتها)) كما يعرف بانه ((العلم الذي يبحث في كيفية حصول السلطات العامة على الموارد الاقتصادية المختلفة واستخدامها لإشباع الحاجات العامة والآثار الاقتصادية المختلفة الناتجة عن ذلك)) وحديثا" يعرف علم المالية العامة ((بانه دراسة النشاط الاقتصادي والمالي للدولة والسلطات العامة وآثار هذا النشاط على مبادئ الحياة العامة . ويتكون هذا النشاط في عمليات تقوم بها الدولة على جزء من الإنتاج الاجتماعي والدخل واستخدامها لإشباع الحاجات العامة والآثار الاقتصادية المختلفة الناتجة عن ذلك)) .

ثانيا" :- الحاجات العامة والحاجات الخاصة

يمكن تقسيم حاجات الإنسان الى قسمين :- حاجات خاصة (فردية) وهي الحاجات التي نشأة مع نشوء الخلقية ، حيث قام الإنسان باتباعها بالاعتماد على جهده الخاص من دون معاونة الآخرين مثل (حاجة الإنسان الى المأكل والملبس ... الخ) وهذه الحاجات الخاصة من الطبيعي ان يبذل الإنسان جهدا" شخصيا" او مقابل نقديا" لقاء إشباعه لهذه الحاجة الخاصة كذلك يتم إشباعها من قبل هيئات خاصة ، اما القسم الثاني من الحاجات فهي الحاجات العامة (الجماعية) ويمكن عدها احدى الأسس العامة التي يستند اليها التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمعات الحديثة ، فمع بروز الحاجة المشتركة شعر الأفراد بضرورة قيام جهة تتولى تنظيم حاجاتهم وإشباعها كونهم افراد مستغلين لا يمكنهم إشباعها بشكل فردي ومن هذا المنطلق نشأة الهيئات العامة بإشكالها المختلفة ومن ثم تطورت لتأخذ شكل الحكومات في الوقت الحاضر والتي من وظائفها الرئيسية اشباع الحاجات الجماعية مثل حاجة الأفراد الى (خدمات الامن والدفاع والقضاء) لذلك يمكن القول ان الحاجات الجماعية هي تلك الحاجات التي تقوم بإشباعها هيئات عامة لتحقيق منفعة جماعية والحاجات الخاصة هي التي يقوم بإشباعها الأفراد او الهيأة الخاصة

ثالثا" :- معايير تحديد الحاجة العامة

1- معيار طبيعة من يقوم بالإشباع :- يتجه هذا المعيار الى ان الحاجة تكون فردية اذ قام الأفراد بمهمة إشباعها وجماعية اذا قامت الدولة بتلك المهمة ، وينتقد هذا المعيار لأنه يعتمد على الجهة القائمة بالإشباع وليس الحاجة نفسها .

2- معيار مصدر الإحساس بالحاجة :- يعتمد هذا المعيار على أساس ان الحاجة تكون خاصة اذا كان مصدر الإحساس بها فرديا" ، وعلى العكس تكون عامة اذ كان مصدر الإحساس بها جماعيا" ، وينتقد هذا المعيار لان الإحساس بالحاجة العامة او الجماعية يتم من خلال افراد الجماعة نفسها ، كما ان بعض الحاجات لا تقوم الدولة بإشباعها لوحدها بل يشاركها في ذلك الامر القطاع الخاص رغم ان الإحساس بها جماعيا" ومن ثم يتولى القطاع الخاص امر إشباعها مثل (الخدمات التعليمية والصحية) .

3- معيار اكبر منفعة ممكنة باقل نفقة ممكنة :- يقوم هذا المعيار على اساس ان الدولة تقوم بإشباع الحاجة العامة بصرف النظر عن التكلفة المادية ، اي لا يحكمها قانون التكلفة والمنفعة في حين ان الافراد يحكمهم ذلك المبدأ فهم يسعون الى تحقيق اقصى منفعة ممكنة باقل كلفة ممكنة ينتقد هذا المعيار لإعطاء المنفعة التي تتخذها الدولة مضمونا" اوسع من مضمونها بالنسبة الى الحاجات الخاصة وهو مضمون يشتمل على عناصر غير اقتصادية لا يمكن تقويمها بالنقود .

4- معيار الدور التقليدي للدولة :- يذهب هذا المعيار الى ان الحاجة جماعية او عامة اذا كانت داخلة في الوظيفة التقليدية للدولة وهي الامن الخارجي والداخلي والعدالة ، اما ما عدا ذلك فيعد فرديا" ، ينتقد هذا المعيار ذلك ان الدولة لم تعد حبيسة الفلسفة التقليدية بل تجاوزت ذلك من الدولة الحارسة الى المتدخلة والدولة المنتجة حيث تجاوزت وظائف الدولة التقليدية الى وظائف اخرى اكثر سعة وشمولا" وعمقا" كمسؤولية الدولة عن إقامة التوازن الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع .

5- معيار طبيعة الحاجة وطبيعة القائم بإشباعها :- يعتمد هذا المعيار في تحديد الحاجة العامة على عنصرين يجب اجتماعهما معا" لا ضفاء صفة العمومية وهذان العنصران هما :-

أ- ان يحقق اشباع الحاجة منفعة جماعية .
ب- ان يدخل اشباع الحاجة في طبيعة دور الدولة ..

ويعد هذا المعيار من اكثر المعايير قبولا" فهو اكثرها دقة في تحديد طبيعة الحاجة العامة ومن ثم تمييزها عن الحاجة الخاصة .

الخدمات العامة : قضاء الهيئات العامة للحاجات العامة يكون بواسطة قيامها بخدمات يطلق عليها خدمات عامة ، والخدمات العامة نوعان :-

1- خدمات عامة غير قابلة للتجزئة .
2- خدمات عامة قابلة للتجزئة .

فالنوع الاول من الخدمات العامة يتميز بعدم إمكان تجزئتها وبالتالي فهي ليس للبيع وتقدمها الدولة مجانا" لكافة الأفراد مثل خدمات الدفاع الخارجي على سبيل المثال فهي خدمة عامة لا يمكن تجزئتها وبالتالي لا تستطيع الدولة معرفة مقدار انتفاع كل فرد من هذه الخدمة حتى تستطيع مطالبته بثمنها لذلك فان نظام الأثمان لا يصلح لقياسها لعدم تأثرها بظروف العرض والطلب .

اما النوع الثاني هي الخدمات القابلة للتجزئة فهي الخدمات التي يمكن معرفة مقدار انتفاع كل فرد من هذه الخدمة ومن ثم يكون بالمستطاع تحديد ثمن هذه الخدمة ، مثل خدمات الطبيب التي يقدمها للمرضى في المستشفيات العامة من السهولة حساب ثمنها ، وبالتالي تستطيع الدولة ان تأخذ ثمنها كاملا" من المريض او قد تأخذ اقل من ثمنها وقد لا تأخذ اي مقابل نظير هذه الخدمات .

رابعا: المالية العامة والمالية الخاصة

يمكن ان نميز بين المالية العامة والمالية الخاصة من خلال الاتي :-

1- من حيث أسلوب الإنفاق :- الدولة تحدد إنفاقها اولا" ثم تعين مقدار ما يلزمها من الإيرادات التي تغطي النفقات ، ويجب في الظروف العادية لا تزيد الإيرادات عن النفقات حتى لا يحرم الأفراد من أموال ليست الدولة في حاجة اليها وذلك باستقطاعها كضرائب منهم .

اما الفرد فيقدر دخله اولا" ثم ينفق في حدود ذلك الدخل ويرجع هذا الفرق الى ان قدرة الدولة على الاقتراض اوسع من قدرة الفرد فهي باقية وثقة المقترضين بها اكبر من ثقتهم بالأفراد .

2- من حيث الهدف :- هدف قيام الدولة بالمرافق العامة ليس الربح ، بل لاعتبارات اخرى كإتاحة الفرصة للانتفاع بالخدمة للجميع بدون تمييز ، لكن لا ينفي ذلك ان الدولة قد تحصل على موارد مالية للميزانية العامة نتيجة لتوليها بعض المشروعات مثل المنتزهات والمتاحف ...الخ .

3- من حيث التنظيم :- الطرق الحسابية للدولة تختلف عن الطرق التي يتبعها الأفراد فعليها تثبيت القيود بالدفاتر الحكومية ، وأثبات الإيرادات التي قبضت فعلا" خلال السنة المالية بينما المشاريع الخاصة تسير على مبدأ استحقاق النفقة او الإيراد ، وذلك لتحميل كل مدة حسابية بإيراداتها ونفقاتها فقط ، حتى يمكن معرفة المركز المالي للمشروع خلال سنتها المالية .

خامسا: علاقة المالية العامة بالعلوم الأخرى

1- المالية العامة والاقتصاد :- يهتم علم الاقتصاد بدراسة القوانين المتعلقة بالظواهر الاقتصادية، اي بالعلاقات المتعلقة بإنتاج وتوزيع السلع والخدمات التي تشبع حاجات الإنسان في المجتمع وذلك باستخدام الموارد الاقتصادية المحدودة والموجودة تحت تصرف الجماعة. وتهتم المالية العامة بدراسة النشاط المالي والاقتصادي للدولة وهي بصدد إشباعها للحاجات العامة وذلك باستخدام جزء من موارد المجتمع المحدودة . ومن هنا نرى ان علاقة المالية العامة بالاقتصاد هي علاقة الجزء بالكل فالظاهرة المالية العامة هي ظاهرة اقتصاد ، وهذا يستلزم ضرورة خضوعها لقواعد التحليل الاقتصادي وضرورة اتساق السياسة المالية مع السياسة الاقتصادية .

2- المالية والسياسة :- ان الأوضاع السياسية والإدارية للدولة تؤثر في ماليتها العامة حيث ان نفقاتها وإيراداتها تختلف من دولة لأخرى حسب اتجاهها السياسي .

3- المالية العامة والقانون :- القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ اليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين ومنها الميدان المالي فتأخذ مختلف جوانب المالية العامة من نفقات وإيرادات وميزانية شكل قواعد قانونية ويطلق على مجموع هذه القواعد القانونية بـ (التشريع المالي) والصلة وثيقة بين التشريع المالي وبين فروع القانون الأخرى . وخاصة القانون العام فالدستور يتضمن القواعد الأساسية الضرائب وعقد القروض وقواعد إقرار الميزانية او اعتمادها بمعرفة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها ، والقانون الإداري ينظم سير المرافق العامة وهذا يحتاج الى نفقات عامة يتولها تنظيمها التشريع المالي .

4- المالية العامة وعلم الاجتماع :- هناك صلة بين المالية العامة والنظم الاجتماعية فالإصلاح الاجتماعي وتقليل الفوارق الاجتماعية ، واعادة توزيع الدخل بين الافراد كل ذلك يتوقف على الموارد المالية للدولة .

سادسا: عناصر المالية العامة وأهدافها

1- **النفقات العامة :-** الدولة لا تستطيع ان تؤدي الخدمات العامة للأفراد الا اذا تم الحصول على مبالغ مالية للوصول الى خدمات الأفراد مثل لابد للدفاع عن الوطن من الحصول على الآلات والمعدات الحربية والعتاد ..الخ وهذه كلها سلع مادية وجوب الاستعانة بالجنود والضباط وكل من يعمل للدفاع ، اي الحصول على خدمات أولئك الأفراد . هذه الخدمات وهذه الأموال اما ان تحصل عليها الدولة جبرا" او مجانا" واما ان تحصل عليها بمقابل .

2- **الإيرادات العامة :-** يلزم للقيام بالنفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها وتحصل الدولة على هذه الإيرادات من أملاكها ومشاريعها ، اي ما يعرف بإيرادات الدومين كذلك الضرائب والرسوم والغرامات والإصدار النقدي .. الخ ، وتعرف هذه بالإيرادات العامة .

3- **الموازنة العامة :-** لا بد للدولة ان تضع برنامج محدد وقواعد واضحة مرسومة لنفقاتها وإيراداتها العامة وعادة" ما تكون على شكل وثيقة تعرف بالموازنة العامة تتضمن تقديرات النفقات والإيرادات العامة خلال فترة زمنية قادمة غالبا" ما تكون سنة .

اهداف المالية العامة

يمكن معرفة أهداف المالية العامة من خلال مقارنتها بالمالية الخاصة ذلك ان الأخيرة هدفها هو تحقيق نفعا" للفرد في شكل نقدي او تقويمه بالنقود اما هدف المالية العامة هو تعظيم الفائدة الاجتماعية القصوى التي تحقق اكبر قدر من الإشباع وباقل تكلفة ممكنة ، والاهداف هي :-

1- المحافظة على الاستقرار الاقتصادي .

2- تحقيق العدالة في توزيع الدخل .

3- تحقيق توزيع امثل للموارد .

4- دعم النمو الاقتصادي .

اما هدف المالية العامة في ظل الاشتراكية هو تحقيق اقصى مساهمة في اشباع الاحتياجات الاجتماعية وإنجاز الخطط العامة لتنمية الاقتصاد الوطني وهنا تشكل الخطط المالية جزءا" من نظام التخطيط الذي يحكم حياة المجتمع في هذه البلدان .

اما هدف المالية العامة في البلدان النامية يتمثل في تحقيق اكبر مساهمة ممكنة في انجاز المهام الكبرى التي تواجه هذه البلدان اي الأهداف التي ترتبط بالخروج من دائرة التخلف والتبعية في اقل زمن ممكن .

الفصل الثاني

مدخل النظم في دراسة المالية العامة:

اولا : المالية العامة في المجتمع الرأسمالي (المالية العامة المحايدة)

ان تطور علم المالية العامة هو انعكاس لتطور الدولة ، فعلم المالية العامة وقواعدها كانت مرتبطة بطبيعة الدولة المحايدة التي ظهرت في القرن التاسع عشر اي مرتبطة بالدولة الحارسة كما يسميها الاقتصاديون انصار ادم سمث ، ان كل نظرية مالية وما يترتب عليها من سياسة خاصة بالنفقات والإيرادات والميزانية ، انما تصدر عن نظرية اقتصادية معينة ، ولما كانت النظرية الاقتصادية لا تبقى جامدة بل تتطور تحت تأثير المشكلات الواقعية التي تحدث في النظم الاقتصادية فان هذا التطور يؤدي بدوره الى تطوير النظرية والسياسة المالية ، فالنظرية المالية الكلاسيكية كانت نتيجة حتمية للنظرية الاقتصادية الكلاسيكية ولما كانت السياسة المالية التي طبقتها الدول الرأسمالية خلال القرن التاسع عشر وحتى العقد الرابع من القرن العشرين تطبيقا" للنظرية المالية الكلاسيكية معنى ذلك ان هذه السياسة هي الأخرى انعكاسا" للنظرية الاقتصادية الكلاسيكية .

اهم الاسس التي تستند اليها النظرية الاقتصادية للكلاسيكية هي:

1- يؤمن الكلاسيك ان فكرة التوازن بين العرض الكلي والطلب الكلي والاستخدام الكامل متحققة مالم تتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ، وان جهاز الأسعار في ظل المنافسة الحرة كفيل بتحقيق هذا الهدف (بعبارة اخرى ان الحرية الاقتصادية في النشاط الخاص كفيلات بتحقيق التوازن) .

3– اعتبروا الادخار هو العامل الرئيسي لنمو الاقتصاد ، لان النمو يتكون من رؤوس الأموال او استثمارات ثمينة تزيد من إنتاجية الاقتصاد ، ويتوقف حجم راس المال او الاستثمار على حجم الادخار وعلى ذلك اذ ما اريد زيادة النمو الاقتصادي لابد من تشجيع الادخار .

4 – الادخارات توجه نحو الاستثمارات ، وان معدل الفائدة هو العامل التوازني بينها اي ان الطلب الكلي يساوي العرض الكلي مع تحقيق حالة الاستخدام الكامل .

ـ وقد انعكست هذه المبادئ في النظرية المالية الكلاسيكية من **سياسة مالية** تتلخص على النحو الآتي :-

1 – ان دور الدولة ينحصر في وظائف محددة مثل (الدفاع الخارجي ، حماية الملكية الخاصة ، الامن الداخلي ، القيام بالمشاريع العامة التي لا تستطيع ان يقوم بها النشاط الخاص وذلك لضخامة ما تكلفه من أموال او لضالة ما تدره من أرباح).

2 – تلجأ الدولة الى الضرائب للحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية تلك النفقات العامة ، ان خلاصة هذين المبدئين ، هو ان المالية العامة بما تقوم عليه من نفقات وإيرادات متأتية من الضرائب يجب ان لا يكون لها اية تأثير على المالية الخاصة والنشاط الفردي بعبارة اخرى ان المالية العامة يجب ان تكون محايدة .

3 – يجب ان لا تعوق الضرائب عند فرصتها لتكوين الادخار، حتى لا تعوق تكوين رؤوس الأموال وتضعف من النمو الاقتصادي لذلك فضلت النظرية المالية الكلاسيكية الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك ، لا نها لا تعرقل الادخار بل تؤدي الى إيجاد ادخار جماعي اجباري وتفضيل الضرائب النسبية في نطاق الضرائب المباشرة .

4 – الموازنة العامة للدولة يجب ان تكون متوازنة ، بمعنى ان تغطي الإيرادات العامة النفقات العامة ، وبعبارة اخرى يجب عدم الالتجاء الى القروض العامة ، لأنه يترك أعباء على الأجيال القادمة فالاقتراض يعني زيادة الكمية النقدية ومن ثم حدوث ارتفاع تضمني في الأسعار اما في حال الاقتراض من الجمهور فأنها تقطع جزءا" من ادخار الجمهور الذي كان يستخدم في الاستثمار فينقص بذلك الاستثمار الخاص ، كما تستعمل الحكومة مبلغ القرض غالبا" في انفاق حكومي غير استثماري وبذلك يضعف الاقتراض العام من تكوين رؤوس الأموال ويضعف بالتالي النمو الاقتصادي .

وفي ضوء ما تقدم يتضح ان المالية العامة لم تكن الا اداة لتجهيز الدولة بالدخل الضروري لتغطية نفقاتها الادارية ، اي ان وظيفتها الأساسية هي مد الدولة بالموارد الضرورية لتغطية نفقاتها الإدارية ، الا ان الأحداث التي وقعت في العقود الأخيرة من القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين وازمة 1929-1930 أظهرت عدم إمكانية الاستمرار في تطبيق مفهوم المالية العامة التي جاءت بها المدرسة الكلاسيكية والتي تقضي بوجوب بقاء الدولة حيادية تجاه الأحداث الاقتصادية والمالية ، مما دفع بعض الاقتصاديين الى الخروج عن تلك المبادئ والأسس ، واوعزوا الى الدولة ان تتخلى عن موقفها الحيادي ازاء الأحداث الاقتصادية وفي مقدمتهم الاقتصادي (كينز) الذي هاجم قانون ساي الذي يقول فيه (العرض يولد الطلب ويساويه) واشار الى ان الطلب هو منشأ العرض اي عندما يطلب الأفراد السلع فان المنتجون يسرعون في انتاجها ويستخدمون اليد العاملة والموارد الأولية ، وإشارة كينز عند نقص الطلب يؤدي نقص في الانتاج وبالتالي الاستغناء عن عوامل الانتاج وظهور البطالة ، فلم يعد كتاب المالية يسلمون بالتوازن الذاتي بين العرض والطلب ولا يتقبلون فكرة تحقيق الاستخدام الكامل ولا يؤمنون بحيادية الدولة ازاء الأحداث الاقتصادية والاجتماعية بل راح الاقتصاديون الكينزيون يلقون على عاتق الدولة التبعات الجديدة في تحقيق الاستخدام الكامل ، وهكذا فان تطور الفكر المالي قد هدم مبدأ حيادية المالية العامة اذ توسعت النفقات العامة واستخدمت الضرائب لتحقيق أغراض غير مالية ، فأصبحت المالية العامة ليس فقط اداة لتجهيز الدولة بالدخل الضروري لتغطية نفقاتها بل اداة لتحقيق التدخل في الحياة الاجتماعية والاقتصادية .

ثانيا" :- المالية العامة المتدخلة

على اثر الأزمة الاقتصادية العالمية 1930 ظهرت اسس ومبادئ جديدة وهي اساس المالية المعاصرة في الوقت الحاضر في المجتمع الليبرالي وهي على النحو الاتي :-

1- المفهوم الكلاسيكي للمالية العامة كان يفصل بين السياسة والاقتصاد وحدد وظائف الدولة بالدفاع والأمن والقضاء اي ان السياسة كانت من اختصاص الدولة ، اما الاقتصاد من اختصاص النشاط الخاص ، الا ان هذا الفصل بين السياسة والاقتصاد قد تلاشى منذ الثلاثينات .

ولابد من الإشارة الى ان تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية كان ضرورة حتمية املتها الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي حدثت بعد عام 1914 للحد من الآثار السيئة للنظام الحر والتخفيف من مساوئه دون المساس به ، فالدولة عن طريق فرض الضرائب الكمركية ذات السعر العالي تحمي صناعتها الوطنية من المنافسة الأجنبية والدولة تقدم المساعدات المالية للشركات للخروج من الأزمات . وهنا نستطيع ان نرى بوضوح التعارض او التناقض بين المفهوم الكلاسيكي والحديث من حيث مبدأ المساواة امام النفقات العامة وهو الأساس الذي يستند اليه المفهوم الكلاسيكي ، في حين ان المفهوم الحديث لا يأخذا بنظر الاعتبار مبدأ المساواة ، حيث تزداد الضرائب على بعض الأفراد وتنخفض على البعض الاخر ، وهكذا نرى ان السياسة التدخلية للدولة عن طريق وسائل الفن المالي قد وضعت نهاية مفهوم الدولة الحيادية .

2 – النظام النقدي خلال القرن التاسع عشر وحتى نهاية الحرب العالمية الاولى كان يتصف بالثبات والاستقرار مما ساعد على المحافظة على استقرار النظام المالي في الدول الرأسمالية الا ان نشوء الحرب العالمية الاولى وما تبعها من أزمات اقتصادية (1930) قضت على هذا الاستقرار ، هذه الأحداث فرضت على الدولة نفقات كبيرة جدا" مما اجبرها على التدخل وفرض القواعد والاسس التي كانت تحكم النشاط الاقتصادي قبل الحرب العالمية الأولى ، كالجوء الى التضخم النقدي لتحويل نفقات الحرب ، والغاء النظام النقدي المعدني وحل محله نظام النقود الورقية الالزامية .

3 – احداث الحربين العالميتين والأزمات الاقتصادية قد قضت على الاستقلال الذي اقامه الفكر الكلاسيكي بين الاقتصاد والنشاط المالي فلم يعد هناك مثلا" تميز بين ما هو مدني وما هو عسكري لان في الحرب اصبح من الصعوبة التمييز بين الأهداف المدنية والعسكرية ، كما ان القوة العسكرية تعتمد على كافة الاقتصاد القومي للدولة . لذلك يتضح انه ليس في الإمكان معالجة المشاكل المالية بمعزل عن الاقتصاد مثلا" مسألة توازن الموازنة هي قاعدة أساسية في الفكر المالي الكلاسيكي ، اذ لم يعد في الإمكان تحقيقه الا في الاطار الاقتصادي العام . فالمفهوم في الوقت الحاضر هو تحقيق التوازن الاقتصادي العام وليس توازن الموازنة اذ ان الاخير لا يمكن تحقيقه دون ان يتحقق الأول لذلك المالية العامة لم تعد مستقلة انما أصبحت جزءا" من الاقتصاد ، كذلك لزيادة النفقات العامة نتيجة تطور وتنوع مسؤوليات الدولة لم تعد الضرائب قادرة وحدها على تحقيق الإيرادات مما دفع الى استخدام وسائل أخرى كا لقروض بجانب الضريبة كمصادر عادية للحصول على الإيرادات واستخدامها كأداة للتدخل في الميدان الاقتصادي والاجتماعي من ناحية اخرى .

ثالثا" المالية العامة في النظام الاشتراكي

المالية العامة في المجتمع الاشتراكي تقوم على أساس الملكية الاجتماعية فهي تقوم بإدارة الإنتاج والتوزيع والاستهلاك على أساس تخطيط مركزي يدار من قبل الدولة نفسها ، هذا يعني ان الدولة هي التي تعمل على توفير الموارد اللازمة لتمويل الخطة العامة للمجتمع . ومن هنا يتبين ان مفهوم المالية العامة في المجتمع الاشتراكي اصبح لها مفهوما" جديدا" ، وذلك لان المالية العامة لم تعد ما هو الحال في المجتمع الرأسمالي تكتفي في اقتطاع جزء من الدخل القومي لاستخدامه في انتاج الخدمات العامة او أحداث آثار معينة في الاقتصاد القومي ، انما تعتبر العنصر الرئيسي في تكوين واستخدام الدخل القومي ، المالية العامة في المجتمع الاشتراكي أصبحت تشمل جميع قطاعات المجتمع من اقتصادية ، اجتماعية

، اساسية ، ثقافية ...الخ ، وذلك لان مفهوم المالية في المجتمع الاشتراكي تقوم على اساس الملكية الاجتماعية بعكس مفهوم المالية العامة في المجتمع الرأسمالي تقوم على أساس الملكية الخاصة .

خصائص المالية العامة في المجتمع الاشتراكي

1- المالية العامة الاشتراكية تقوم على أساس الملكية الاشتراكية لوسائل الإنتاج .
2- الدولة هي المنظم الوحيد للاقتصاد القومي .
3- الأساس المادي للمالية العامة هو (الإنتاج الاجتماعي العام) .
4- المالية العامة تعبر عن علاقات نقدية تنشأ عند تكوين وتوزيع واستخدام الدخول النقدية.
5- الموارد المتأنية من المشروعات الاشتراكية بنوعيها تستخدم لتلبية متطلبات الانتاج وتطوره في مختلف القطاعات والحاجات العامة المختلفة .
6- التخطيط شرط ضروري للمالية العامة .

رابعا" :- المالية العامة في الدول النامية

تعرف الدول النامية :- بانها مجموعة الدول التي حققت انجازات اقتصادية متفاوتة عن ما حققته الدول المتقدمة ، وعلى الرغم من ان مجموعة الدول النامية تتفاوت في درجة تخلفها الا انها تشترك في خصائص معينة هي :-

1- انخفاض متوسط الدخل الحقيقي للفرد .

2- ارتفاع نسبة العاملين في القطاع الزراعي .

3- ضعف القطاع الصناعي بسبب انخفاض الادخارات العائلية وسوء توزيع الدخل القومي وعدم استقرار الأوضاع السياسية والاقتصادية .

خصائص المالية العامة في البلدان النامية

1- انخفاض حصيلة الضرائب بصورة عامة .

ان السمة الأولى التي تشترك بها معظم دول العالم الثالث هي ضعف الاستقطاعات الضريبية في قيمتها المطلقة (اي مقدار ما يدفعه الفرد سنويا" من الضريبة) او قيمتها النسبية (مقدار ما تمثله هذه الاستقطاعات من الناتج القومي الإجمالي) .

2- انخفاض حصيلة الضريبة على الدخل :- تشترك بلدان العالم الثالث في سمة ثانية وهي ان حصيلة الضرائب على الدخل لا تمثل الا نسبة قليلة جدا" من مجموع إيرادات الدولة المتأنية من الضرائب المختلفة .

مفهوم المالية العامة في الدول النامية

مفهوم المالية العامة في الدول النامية اصبح ذا أهمية كبيرة جدا" ، لانه يعني العمل على التخلص من التخلف (اقتصاديا" واجتماعيا" وثقافيا") وقضاء على التبعية الاقتصادية ، هذا يعني ان المالية العامة في

مفهومها الجديد لها دور في تحقيق عملية التنمية الاقتصادية وأحداث تغيير عميق في البناء الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع وبالتالي زيادة متوسط الدخل الحقيقي للفرد ، فالمفهوم الجديد للمالية العامة يحتم على الدولة مهمة تكوين وتجهيز رؤوس الأموال الضرورية لعملية التنمية الاقتصادية ، والرقابة على الموارد وفرض توزيع على الدخل ، هذا يعطي وزنا" اكبر للاستثمار على حساب الاستهلاك ومن اجل تحقيق هذه الأهداف اصبح الزاما" على دول العالم الثالث أجراء تعديل في سياساتها المالية من ناحيتين :

الناحية الاولى :- تغير التركيب النوعي للإنفاق العام ، اي توجيه القسم الأعظم من النفقات العامة نحو القطاعات الإنتاجية بدلا" من توجيهها كنفقات ادارية .

الناحية الثانية :- أحداث تغيير في النظام الضريبي للدولة الذي يرمي الى توجيه الموارد نحو القطاعات الإنتاجية وتقليل بقدر المستطاع الاستهلاك .

الفصل الثالث

النفقات العامة

اولاً – تعريف النفقات العامة وعناصرها

1- النفقة العامة

إن النفقة العامة عبارة عن مبلغ من المال تستخدمه الدولة او احدى المؤسسات العامة التي تنشئها من اموالها بقصد اشباع حاجه عامه .

2- عناصر النفقة العامة

أ) النفقة العامة مبلغ من النقود :- تتخذ النفقة العامة عادة طابعا "نقديا" ، يتمثل فيما تدفعه الدولة او هيئاها العامة للحصول على الموارد الانتاجية من سلع وخدمات تحتاجها للقيام بنشاطها ، كدفع مرتبات العاملين واجورهم والانفاق على الجيش وقوات الامن والانفاق على الخدمات العامة ، والانفاق على خدمة الدين العام بما يتطلبه من سداد الأقساط والفوائد .

ب) صدور النفقة العامة من الدولة او احدى هيئاتها : يشترط في النفقة العامة ان تصدر من الدولة او احدى هيئاتها ، وهذا المفهوم فانها تشمل نفقات الهيئات المحلية والهيئات العامة القومية والمؤسسات العامة ونفقات المشروعات العامة ، وبناء على ذلك تعد نقطة عامة تلك النفقات التي تنفذها الدولة بصفتها السيادية ، وبالعكس فان النفقة التي يقوم بها الافراد او المشروعات الخاصة لا تعد نفقة عامة حتى ولو كان المقصود بها تحقيق نفع عام فاذا تبرع شخص ما بمبالغ لبناء مستشفى او مدرسة مثلا ، فلا يعتبر ذلك نفقة عامة ، وانما يدخل ضمن اطار الانفاق الخاص .

ت) يقصد بالنفقة العامة تحقيق نفع عام : أن النفقات العامة تهدف اساسا الى شباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام وهذا المعنى لا تعتبر نفقات عامة ، تلك التي لا تشبع حاجة عامة ولا تحقق نفعا "عاما" للأفراد ، ويمكن تبرير ذلك في انه لما كان الافراد متساوون في تحمل الاعباء العامة (الضرائب

وغيرها) فانهم يتساوون في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة في جميع الوجوه ، اي ان النفقة سداد لحاجة عامة وليست مصلحة خاصة .

ثانياً – النفقات العامة وفقاً للمدارس الاقتصادية :

لقد ارتبط تطور دور النفقات العامة بتطور علم المالية العامة ، حيث تغير دورها من الحيادية كما تؤكد عليه النظرية الكلاسيكية الى الدور المتدخل الايجابي الذي ظهر في النظرية الحديثة .

1- النفقات العامة في النظرية الكلاسيكية :- لم تشغل النفقات العامة مكانة مهمة في مؤلفات كتاب المالية الكلاسيك ، مقارنة بتلك التي شغلتها الايرادات العامة ، فمعظم الكتاب الكلاسيك الذين عالجوا النفقات العامة ، كان قد عالجوها من الناحية الفنية والسياسية ، دون الاهتمام بطبيعتها واثارها الاقتصادية ، الا ان الاحداث الاقتصادية والاجتماعية كالحرب العالمية الاولى وبصورة خاصة الازمة الاقتصادية العامة ، اظهرت اهمية دراسة طبيعة النفقات العامة واثارها الاقتصادية والاجتماعية .

فقد كان علماء المالية الكلاسيكيون ، ينظرون الى النفقات العامة بعين الريبة والشك ، وشعارهم هو الاقتصاد في الانفاق ، ويدعون الدولة الى التوفير بقدر المستطاع وانهم أعتبرو الدولة مستهلكا للثروة ، لأنه حتى تنفق الدولة يجب ان تقتطع جزاء من ثروة الافراد وتملكها ، وهذا يعني ان الدولة تقضي او تعدم ذلك الجزء المتقطع من الثروة القومية .

وان الاساس العلمي الذي يقوم عليه المفهوم الكلاسيكي ، من ان الدولة مستهلك للنفقات العامة ، ناتج من نظرية الدولة القائمة على اساس المذهب الحر فالدولة بموجب هذه النظرية يجب ان تحصر اعمالها في الوظائف العسكرية والامنية والتشريعية ، وان تمتنع عن التدخل في الميدان الاقتصادي ، وذلك على اعتبار ان العمل الفردي اكثر كفاءة وانتاجا من عمل الدولة عن طريق تدخلها في الميدان الاقتصادي ، فتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي بدلا من ان يولد ثروة يؤدي الى استهلاك الثروة القومية ، وبالنتيجة يؤدي الى افقار المجتمع لا نها تنقص من مجموع الثروة التي يتقاسمها الافراد . فالنفقات العامة في نظر علماء المالية الكلاسيكية ، لا تضيف شيئا الى الدخل القومي ، بل بالعكس تقتطع قسما منه ، وهذا يعني ان الدولة تستهلك نفقاتها ، فمحتوى المفهوم الكلاسيكي للنفقات العامة هو ان الدولة مستهلك .

2- النفقات العامة في النظرية الحديثة

يستند المفهوم الحديث للنفقات العامة على فكرتين اساسيتين الاولى . ان الدولة عبارة عن اداة لاعادة التوزيع ، والثانية . عدم قبول الفكرة القائلة بان العمل الفردي اكثر انتاجا وتفوقا من عمل الدولة .

بالنسبة للفكرة الاولى ، ان الدولة اداة لإعادة التوزيع ، تعتبر النفقات العامة بانواعها المختلفة (نفقات انتاج ، ونفقات استهلاك ... الخ) في الفكر المالي الحديث ، عبارة عن توزيع للدخول والثروات وتحويل للقوة الشرائية من مجموعة الى اخرى داخل المجتمع .

فعلماء المالية المحدثين ، على عكس القدامى يرون في الدولة مجموعة من الافراد يعملون وينفقون ويستهلكون كغريهم من الافراد (موظفين ومتعهدون ... الخ) فالدولة ، لا يمكن ان تكون مستهلك ، لان الدولة ماهي الا عبارة عن شخصية حكمية لا تستهلك ولا تنفق ، وانما موظفو الدولة ومجهزو ومقاولو الدولة . هم الذين يستهلكون وينفقون بواسطة المبالغ التي تدفعها لهم الدولة ، والتي حصلت

عليها باقتطاعها من دخول وثروة الافراد عن طريق الاساليب المالية (الضريبة والرسم ... الخ) فالنفقات العامة لا تستهلك ، كما قال الكلاسيك ، وانما تقوم الدولة بإعادة توزيعها الى الأفراد عن طريق دفع الرواتب الى الموظفين والاجور الى العمال او تدفع الدولة ثمن السلعة المختلفة المقدمة من قبل المجهزين . فالمبالغ المقتطعة من دخل الافراد وثروتهم ، تعيد الدولة توزيعها الى الافراد ثانية عن طريق الانفاق العام ، فالدولة عبارة عن مضخة تمتص جزء من الدخل القومي لتعيده ثانية الى تيار الدخل القومي عن طريق الانفاق العام .

ثالثاً – صور واشكال النفقات العامة

توجد للنفقات العامة صور متعددة ، يمكن تحديدها بما ياتي :-

1- الاجور والمرتبات التي تدفعها الدولة الى الموظفين والعمال والمتقاعدين العاملين في اجهزتها :-

ان الاجور والمرتبات تعرف: بانها المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة للأفراد العاملين في اجهزتها المختلفة فعلا "ثمنا" للخدمات التي يقدمها هؤلاء لها ، او الذين عملوا لديها فترة من الزمن ثم وصلوا سنا من العمر يجعل استمرارهم في العمل متعذرا ، فأحالتهم الدولة الى التقاعد.

توجد عدة انواع للأجور والمرتبات يمكن تحديدها بما يأتي :

أ- مرتب رئيس الدولة :- تقرر الدول على اختلاف شكل الحكم فيها مرتبا لرئيس الدولة مهم كانت طبيعة منصبه سواء كان ملكا او رئيسا للجمهورية وان طريقة تحديد هذا المرتب تختلف باختلاف الدول فبعض الدول تقوم بإصدار القانون مع قانون الموازنة تحدد بموجبه راتب رئيس الدولة ويتميز هذا الاسلوب باستجابته للظروف الاقتصادية وفي دول اخرى يتم تحديد مرتب رئيس الدولة مسبقا ويؤخذ على هذا الاسلوب بعدم مرونته ، اذا انه قد لا يستطع مواكبة المستوى المعاشي الذي يليق برئيس الدولة

ب- مرتبات اعضاء البرلمان :- تخصص معظم الدول على اختلاف انظمتها السياسية مكافاة نقدية لكل عضو من اعضاء البرلمان وليكن السبب الرئيسي لهذا التخصيص في رغبة هذه الدول لضمان تقدم اصحاب الكفاءات لإشغال مثل هذه الوظائف وتحمل مسؤولية تمثيل الشعب ، وبالتالي قيامهم بواجباتهم الوظيفية على الوجه الاكمل . الا ان عملية تحديد هذه المكافأة النقدية لأعضاء البرلمان ، تختلف باختلاف الدول ، فبعض الدول تحددها وفقا لما ينص عليه الدستور وتحدد دول اخرى هذه المكافاة من خلال صدورها قانونا معينا بذلك .

ت- مرتبات الموظفين :- تمثل هذه الفئة الاجتماعية حجما كبيرا من العاملين في قطاعات الدولة ، وتقدم الدولة لها اجورا ومرتبات مقابل الخدمات التي تقدمها لها وعلى الدولة ان تراعي اسسا معينة عند تحديد هذه الاجور يمكن ايضاحها بما يأتي :-

- تقوم الدولة بتحديد مرتبات واجور هذه الفئة الاجتماعية في ضوء تكاليف المعيشة ، ذلك لان الموظف الذي يحصل على اجور غير كافية لسد نفقات العيش المناسب قد يدفعه الامر الى البحث عن مصادر غير مشروعة كالرشوة من المراجعين او السرقة من الاموال العامة وعندئذ يصاب الجهاز الاداري بالفساد .

- ❖ مراعاة طبيعة العمل عند تحديد المرتب مع اخذ المؤهل العلمي والفني للموظف بنظر الاعتبار ذلك لان طبيعة الاعمال التي يقدمها الموظفون مختلفة ، اذا ان العمل اليدوي يختلف عن العمل الفني الماهر والفكري واستخدام التكنولوجية الحديثة .
- ❖ اذا حددت الدولة المرتبات والأجور بصورة مناسبة فانها تضمن عدم منافسة المشروعات الخاصة في الحصول على خدمات الموظفين الذين تتوفر لديهم خبرة واسعة في عمل معين ، اذا قد تستخدم هذه المشروعات اسلوب اغراء الموظف الذي يعمل في الجهاز الاداري عن طريق المرتب .
- ❖ عند تحديد المرتبات على الدولة ان تأخذ بعين الاعتبار مستوى هذه الاجور والمرتبات السائدة في البلدان المجاورة او المتقدمة اقتصاديا بخاصة وان بعض الدول تقدم امتيازات لحاملي الشهادات والاختصاصات النادرة ، اذا لو اهملت الدولة هذا الجانب فانها ستدفع أبناءها من اصحاب الكفاءات الى الهجرة .
- ❖ على الدولة ان تقوم بإصدار قانون عام يتناول تنظيم مرتبات الموظفين ، موضحا شروط العمل في الخدمة العامة وشروط الترقية في السلم الوظيفي بحيث يصبح هذا العمل معروفا من لدى الجميع .

2- المرتبات التقاعدية :- ويقصد بالأجر او المرتب التقاعدي المبلغ النقدي الذي تقدمه الدولة بصورة دورية (شهريا) الى الافراد الذين سبق ان عملوا في اجهزتها المختلفة ثم بلغوا من السن ما يجعل استمرارهم في الخدمة العامة امرا متعذرا فأحالتهم الدولة على التقاعد بطلب منهم او برغبة منها .

ولا يتشابه المرتب التقاعدي مع التامين لان الاخير يتم دفعه وفقا للشروط المتفق عليها في العقد المبرم بين المؤمن والمؤمن لصالحه في حين ان المرتب التقاعدي تدفعه الدولة بصرف النظر عن ذلك ، كما ان علاقة الموظف بالدولة هي ليست علاقة تعاقدية . كذلك يختلف المرتب التقاعدي عن المكافاة لان من ابرز خصائص الاخيرة انها تدفع لمرة واحدة او عدة مرات ، في حين ان المرتب التقاعدي يتصف بالدورية والانتظام .

أما الاجراءات التي تلجأ اليها الدولة في اقتطاع التوقيفات التقاعدية هي :

1- اقتطاع مبلغ من مرتب الموظف الشهري خلال فترة زمنية معينة ثم تضعه في صندوق معين يتم استثماره بهدف زيادة هذا المبلغ عن طريق ارباحه .
2- اقتطاع مبلغ من مرتب الموظف وتضعه في خزانة الدولة على اساس أنه يمثل نوعا من انواع الايرادات ، ويطلق عليه اسم (اشباه الضرائب)

3- قيم السلع والخدمات التي تشتريها الدولة الهدف منها اشباع الحاجات العامة

وتمثل قيم الادوات والمعدات والآلات التي تقوم الدولة بتخصيصها لإشباع الحاجات العامة من خلال عدة وسائل منها :

أ- **من حيث السلطة** التي تقوم بالإشراف على عملية الشراء فقد تكون هذه السلطة مركزية واحدة ، او سلطات لامركزية متعددة ان مسالة الحصول على الادوات والمعدات والاثاث وغيرها وتحديد نوعيتها يتطلب خبرة ودراية معينة في عملية الشراء لذلك يعهد امر توفيرها الى الجهات المختصة وهي ادارة المشتريات اما اذا كان موضوع الشراء متعلقا بالمباني الكبيرة وعقود

الاشغال العامة فان امر الحصول عليها وتنظيمها والاشراف عليها يجب ان يودع الى السلطة المركزية لا نها تحتاج الى خبرة اكبر .

ب- **من حيث الكيفية** التي يتم الحصول بها على هذه المستلزمات فقد تقوم بذلك الهيئات العامة عن طريق شراء هذه الاحتياجات من السوق مباشرة ، او ان تكلف لتوفير هذه الاحتياجات المقاولين والموردين المختصين بعملية الشراء ، ومن ابرز عيوب اسلوب الشراء المباشر من السوق ، انه لا يحفز الموظف المعني بالشراء الى اخذ الوقت الكافي لتقدير الحاجة الى الشراء واختيار مصدر التوريد والتفاوض على الاسعار والشروط الاخرى التي يحددها العقد ثم تتبع عملية الشراء حتى تصل المواد او الآلات او المهمات المشتراة الى المخازن المطلوبة ولذلك تلجا الدولة الى المقاولين المختصين ، لان لديهم خبرة كافية بأوضاع السوق واسعار المواد والسلع وانواعها .

ج- **من حيث الاسلوب** الذي يتم به الحصول على المقاولين ، هل هو طريق المناقصة او الاحالة المباشرة لذوي الممارسة ، ان المناقصة هي دعوة سرية بشروط معلنة ، ويقدم الراغبون للاشتراك بها عروضهم وعطاءاتهم للتعاقد على الاشغال العامة ، او توريد مهمات وادوات ومواد ولوازم الى الدولة ، اما الممارسة فهي ان تعقد الدولة اتفاقا مع مقاول مختص بالشراء دون ان تعلن مسبقا عن طبيعة العمل الذي تريد القيام به في شكل مناقصة ، وتلجا الادارات المختصة الى هذا الاسلوب عندما تتوسم في احد المقاولين الكفاءة والاخلاص المعينين للقيام بمهمة الشراء ، هذا ويبقى اسلوب اللجوء الى المناقصة هو الافضل لأنه الطريق الاسلم .

4- الاعانات المختلفة التي تقدمها الدولة الى مختلف الفئات الاجتماعية او الى الدول والمنظمات الدولية .

يمكن تعريف الاعانات: بانها تيار من الانفاق تقرر الدولة دفعه الى فئات اجتماعية او للهيئات العامة والخاصة دون ان يقابله تيار من السلع والخدمات تحصل عليها الدولة من الجهة المستلمة للإعانات ويمكن تقسيم الاعانات الى قسمين : الاول اعانات دولية ، والقسم الثاني اعانات داخلية

أ- **الاعانات الدولية :-** وتتمثل في المبالغ او العينية التي تقدمها دولة معينة الى دولة اخرى . اي ان الدولة الاولى تقوم بدفع هذه الاعانات اذا وجد لديها فائض الى الدولة اخرى ، بسبب مشاركة الاخيرة لها في الاتجاه السياسي ، او قد تكون لأسباب حسن الجوار والإنسانية لمساعدة الدولة المتضررة من الكوارث الطبيعية كالفيضانات او الزلازل او الاعاصير .

ب- **الاعانات الداخلية:** وهي المبالغ النقدية التي تدرجها في ميزانيتها العامة وتقسم الى :

ت- **الاعانات الادارية :-** وهي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة الى الهيئات العامة او الهيئات المحلية التي تتمتع بشخصية معنوية لمساعدتها على القيام بواجبتها ، وقد يتم تخصيص هذه المبالغ لتغطية العجز المالي في ميزانياتها او لتلافي الكوارث الطبيعية او الحالات الطارئة .

ث- الاعانات الاقتصادية :- وهي المبالغ التي تدفعها الدولة الى بعض المشروعات الصناعية لدعم موقفها لتستطيع الوقوف بوجه المنافسة الاجنبية وهدفها تشجيع وحماية الانتاج الوطني ومحاربة ارتفاع الأسعار كإعانات التصدير .

ج- الاعانات الاجتماعية :- وهي مبالغ تدفعها الدولة الى الهيئات او الافراد لغرض تحقيق اهداف اجتماعية ، مثال ذلك الاعانات التي تخصصها الدولة لأفراد العاطلين عن العمل ، اي انها اعانات ضد البطالة .

ح- الاعانات السياسية :- وهي المبالغ التي تقدمها الدولة الى المنظمات والمؤسسات التي تربطها بالدولة رابطة سياسية على مستوى الفكر والعمل ، مثل الاعانات التي تقدم الى المنظمات الجماهيرية

5- تسديد اقساط وفوائده الدين العام الذي تقترضه الدولة :-

يعرف القرض العام بانه دين مستحق على الدولة او هيئة عامة تتعهد بموجب عقدة الذي يصدر به القانون بسداد اصله وفوائده بشروط محددة ، والاصل في القرض العام ان يكون اختياريا اي يكون للمقرضين من الافراد او الهيئات حرية الاكتتاب فيه او الامتناع عن ذلك ، وان يخصص لتمويل نفقات عامة معينة يحدده قانون القرض .

والقروض العامة قد تكون داخلية يقتصر الاكتتاب فيها على الاشخاص التابعين للدولة ، او خارجية يكتب فيها اشخاص ليسوا من رعاية الدولة كما قد تكون القروض العامة قصيرة الاجل كأذونات الخزانة العامة التي تستعين بها الدولة لسد عجز نقدي حيث يتم سدادها خلال السنة المالية ، او ان تكون متوسطة وطويلة الاجل ، تتعهد الدولة بسدادها بعد فترة تزيد عن سنة ، وقد تصل الى عشرات السنين .

رابعاً : قواعد النفقات العامة : هناك ثلاثة قواعد تحكم الانفاق الحكومي هي:

1- قاعدة المنفعة:

ان الانفاق الحكومي ينبغي ان يهدف اساسا الى تحقيق اقصى منفعة اجتماعية ممكنة ، لذا لا يجوز للدولة ان تنفق في الامور التي لا يرجى منها نفعا ، ويتحقق مبدا المنفعة العامة اذا توجه الانفاق نحو إشباع الحاجات العامة ، كما أن على الدولة أن توازن بين المنافع فلا تقتصر على إشباع حاجة عامة واحدة وتهمل الحاجات الأخرى ، أنما عليها أن توازن بين مختلف الحاجات من اجل أن تحقق أقصى منفعة اجتماعية ، إضافة الى ذلك عليها ان تراعي توزيع النفقات حسب حاجات النواحي والأقضية والأقاليم ومختلف الطبقات الاجتماعية .

2- قاعدة الاقتصاد:

وتتضمن تجنب التبذير في النفقات العامة ، لان مبرر النفقة هو بما تحققه من منفعة اجتماعية ، ولا تقوم المنفعة عن طريق انفاق تبذيري ، كزيادة عدد الموظفين بشكل يفوق الحاجة لهم او اجراء تنقلات غير ضرورية بينهم لغير دافع المصلحة العامة ، والانفاق الزائد على المظاهر في الدوائر الحكومية . ويحتاج تجنب التبذير في الانفاق العام الى تعاون وتضافر جهود مختلفة ورقابة الراي العام للكشف عن ذلك الى الجانب الرقابة الادارية والبرلمانية . على ان ذلك لا يعني التقتير ، لان التقتير في الانفاق العام قد يؤدي الى تحقيق منفعة اجتماعية كبيرة غير صحيح بينما الاقتصاد يعني انفاق المبالغ الازمة على العناصر الاساسية والجوهرية في الموضوع .

3- قاعدة الترخيص:

تعني ان النفقة تصرف من قبل هيئة عامة بأموال عامة ، ولهذا ينبغي ان تحصل هذه الهيئة العامة على اذن من السلطة المختصة ، وذلك لان الانفاق على اشباع الحاجة العامة التي تحقق المنفعة لا يتم الا بقانون ولا يهم بعد ذلك ان تقوم السلطة المختصة بتقرير النفقات العامة هي او البرلمان في النطاق المركزي ، كما ان ما يميز النفقة العامة عن النفقة الخاصة هي قاعدة الترخيص ، لانها اما ان تخضع للبرلمان في النطاق المركزي ، واما لاذن الهيئات المحلية المختصة اذا دخلت ضمن اختصاصها ولا تخضع النفقات الخاصة لمثل هذه الاجراءات .

الفصل الرابع

تقسيمات النفقات العامة

هناك العديد من التقسيمات للنفقة العامة وفقاً لمعايير واعتبارات عامة ، واهم هذه التقسيمات يمكن اجمالها بالاتي:

1- **تقسيم النفقات من حيث انتظامها :** وتتضمن النفقات العادية والنفقات غير عادية ، يقصد بالنفقات العادية ، هي النفقات التي تتكرر بانتظام في كل فترة زمنية معينة ، عادة ان تكون سنة اي انها دورية متجددة مثل رواتب الموظفين ، وهذا يعني ان النفقات العادية تتحدد من خلال تكرارها السنوي وليس في مقدارها من سنة الى اخرى ويتم تمويل هذه النفقات بواسطة ميزانية عادية ، تبرر بإيرادات عادية مثل الضرائب ، اما النفقات غير عادية ، فهي النفقات التي لا تتكرر ولا تتجدد في كل سنة ، تحدث في فترات زمنية غير منتظمة ، مثل نفقات انشاء جسر ، او فتح شارع ، او نفقات الحروب وغيرها ، ويتم تمويل هذه النفقات بواسطة ميزانية غير عادية تبرر بإيرادات غير عادية مثل القروض .

2- **تقسيم النفقات حسب استخدام القوة الشرائية وانتقالها :** وتتضمن النفقات الفعلية والنفقات التحويلية ، يقصد بالنفقات الفعلية ، تلك النفقات التي تقوم بها الدولة وتحصل مقابلها على السلع والخدمات ، منها مرتبات واجور موظفي الدولة والنفقات اللازمة للقيام بالخدمات التعليمية والصحية او النفقات الخاصة بتوسع المشاريع الانتاجية القائمة او انشاء مشاريع ووحدات جديدة ، وهذا يعني ان النفقات الفعلية تساهم في زيادة الانتاج القومي بصورة مباشرة .

اما النفقات التحويلية ، فهي تلك النفقات التي تؤدي الى اعادة توزيع الدخل القومي من فئة اجتماعية الى فئة اخرى ، او من قطاع الى اخر ، بهدف زيادة القوة الشرائية لبعض فئات المجتمع لتتمكن من الحصول على السلع والخدمات الضرورية لها ، وبهدف تشجيع بعض القطاعات على زيادة الانتاج وتحسين نوعيته والحد من ارتفاع الاسعار.

في ضوء ما تقدم يمكن ان نقسم النفقات التحويلية حسب مجالات استخدامها وطبيعة اهدافها الى الاتي:

أ- **نفقات تحويلية اجتماعية :** تهدف الى تحسين الاحوال المعيشية لذوي الدخول المنخفضة في المجتمع ، كالمدفوعات التي تقدم الى العاطلين والعاجزين ومخصصات غلاء المعيشة .

ب- **نفقات تحويلية مالية :** ومنها رواتب التقاعد التي تقدمها الدولة لموظفيها بعد انتهاء خدمتهم ، والتي تزيد عن القدر الذي يمكن ان يضفي عليها طابع النفقات الحقيقية التي تقدمها الدولة مقابل ما قدموه لها من خدمات .

ت- **نفقات تحويلية اقتصادية :** تستهدف تحقيق نمو متوازن بين القطاعات المكونة للاقتصاد القومي ، ومنها الاعانات التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الانتاجية.

3- **تقسيم النفقات حسب انتاجيتها :** وتتضمن النفقات الانتاجية والنفقات غير انتاجية ، تعرف النفقات الانتاجية بانها تلك النفقات التي تؤدي الى انتاج السلع الخدمات ، والتي عند اضافتها الى السلع والخدمات المنتجة من قبل القطاع الخاص تحصل على الناتج المحلي ، وهذا يعني ان النفقات الانتاجية هي النفقات التي تساهم زيادة الناتج المحلي للبلد .

اما النفقات غير الانتاجية ، فهي تلك النفقات التي لا تستخدم في زيادة الناتج المحلي من السلع والخدمات ، بل تستخدم في سبيل المحافظة على النظام العام في الدولة .

4- **تقسيم النفقات حسب اثارها الاقتصادية :** وتتضمن النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية وتعرف النفقات الجارية ، على انها النفقات اللازمة لسير الجهاز الاداري للدولة وبقية المرافق العامة في الدولة ، مثل الرواتب والاجور هذه النفقات لا تساهم في تكوين راس المال بل هي نفقات تشغيلية .

اما النفقات الرأسمالية ، فهي تلك النفقات الاستثمارية التي تخصصها الدولة للحصول على المعدات الرأسمالية اللازمة لزيادة الانتاج السلعي او لزيادة الخدمات العامة.

5- **تقسيم النفقات حسب اغراضها :** وتتضمن ما يأتي :

أ- **النفقات الادارية** : هي النفقات المخصصة لتمكين الجهاز الاداري للدولة من الاستمرار في تقديم خدماته ، ومنها رواتب الموظفين ومشتريات دوائر الدولة .

ب- **النفقات الاقتصادية** : هي النفقات ذات الاهداف الاقتصادية مثل نفقات انشاء المشاريع الاقتصادية والنفقات المخصصة للبطالة والاعانات الاقتصادية .

ت- **النفقات الاجتماعية** : هي النفقات المخصصة لتقديم خدمات اجتماعية مثل التعليم والصحة والضمان الاجتماعي .

ث- **النفقات المالية** : هي التي تتضمن فوائد واقساط الدين العام .

ج- **النفقات العسكرية** : هي التي تتضمن نفقات الجيش وشراء الاسلحة وبناء المصانع العسكرية

الفصل الخامس

ظاهرة ازدياد النفقات العامة

ان ظاهرة ازدياد النفقات العامة ما هي الا ظاهرة عامة ومستمرة في جميع الدول سواء كانت متقدمة ام نامية وأيا كان نظامها السياسي والاقتصادي وقد يحدث سنة معينة ان لا تزداد النفقات العامة او انها تنخفض .

أولاً – الاسباب الظاهرة لزيادة النفقات العامة :-

يقصد بالزيادة الظاهرية في النفقات العامة تلك الزيادة التي لا تؤدي الى زيادة في نصيب الفرد الواحد من الخدمات العامة التي تقدمها الدولة ويعزى معظم هذه الزيادة الى اسباب ظاهرية من شأنها ان تزيد من حجم الانفاق العام دون ان تؤدي الى زيادة في المنفعة الحقيقة للخدمات العامة ويمكن تحديد اهم الاسباب التي تؤدي الى زيادة هذه الظاهرة كما يأتي :

1- انخفاض قيمة النقود

يقصد بانخفاض قيمة النقود هبوط القوة الشرائية للوحدة النقدية والذي يعود الى ظاهرة التضخم وارتفاع المستوى العام للأسعار اي يجب ان يدفع عدد اكبر من الوحدات النقدية من اجل الحصول على نفس السلعة او الخدمة التي كان بالإمكان الحصول عليها في السابق بعدد اقل من الوحدات النقدية ويشير الانخفاض في قيمة النقود الى ان الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها وان هذا الجزء يتوقف على مدى هذا الانخفاض وهذا يعني ان الزيادة في النفقات العامة قد تعزى الى ارتفاع الاسعار وليس الى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي وزعتها هذه النفقات .

2- تغير القواعد المالية

قد تعزى الزيادة في النفقات العامة الى تغير القواعد الفنية في اعداد الميزانية العامة من دولة الى اخرى او من فترة الى اخرى اذا قد يترتب على حدوث هذه التغيرات في القواعد الفنية الى الانتقال من الميزانية الصافية (والتي لا يدرج فيها المبالغ التي تنفقها الدولة بل يدرج فيها صافي الايرادات) الى الميزانية الاجمالية والتي يدرج فيها كل النفقات والايرادات التي تقوم بها الدولة .

3- توسع مساحة اقليم الدولة او زيادة عدد سكانها

تتطلب زيادة عدد السكان واتساع مساحة الاقليم التي تبسط الدولة عليه سلطتها الحكومية الى زيادة في الانفاق الحكومي عامة ، فيها فزيادة عدد افراد المجتمع معناه اضافة اعباء جديدة على الدولة اذا عليها واجب توفير الامن العام والعدالة وبناء المستشفيات والمدارس وما الى ذلك من الحاجات العامة التي يحتاجها المجتمع ، فزيادة النفقات العامة نتيجة لزيادة عدد السكان او زيادة مساحة الاقليم او كلاهما لا تعد بمجموعها زيادة ظاهرية وذلك لأنها حصلت نتيجة لزيادة عدد السكان او زيادة مساحة الاقليم او كلاهما وكذلك لاتعد زيادة حقيقة لأنها لا تؤدي الى زيادة نصيب الفرد الواحد من الخدمات العامة رغم زيادة حجم الانفاق .

ثانياً:– الاسباب الحقيقة لزيادة النفقات العامة

يقصد بالزيادة الحقيقة في حجم النفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقة للمجتمع والناشئة عن هذه النفقات او زيادة نصيب متوسط الفرد الواحد من الخدمات العامة .

1- الاسباب الاقتصادية واهمها :

أ – نمو الدخل القومي :- تساعد الزيادة في معدلات الدخل القومي على الزيادة النفقات العامة حيث ان زيادة العوائد التي يحصل عليها اصحاب عناصر الانتاج والتي من مجموعها يتكون الدخل القومي تمكن الدولة من ان تحصل على نسبة معينة من هذه العوائد (الدخول) عن طريق الضرائب والرسوم وغيرها لتتمكن الدولة من خلالها من مقابلة نفقاتها المتزايدة اي ان هناك علاقة طردية بين الدخل القومي والنفقات العامة .

ب – انتشار المشروعات العامة :- ان تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية اخذ بالتزايد في معظم الدول سواء كان عن طريق توسع المشروعات القائمة او من خلال انشاء مشروعات جديدة لأسباب متعددة منها المساهمة في زيادة المعروض من السلع والخدمات الضرورية في المجتمع والتي يحتكر القطاع الخاص انتاجها او التي لا يرغب في انتاجها بسبب عدم تحقيقها للأرباح او بسبب ان انتاجها يحتاج الى موارد مالية كبيرة يتعذر على القطاع الخاص توفيرها وعلى اثر ذلك تتزايد النفقات العامة .

ج – دعم الدولة للمنتجين والمصدرين المحليين :- تقدم الدولة اعانات متعددة مالية وغير مالية تشجع من خلالها المنتجين على الاستمرار في انتاج السلع الضرورية وعرضها في السوق بأسعار مناسبة كذلك تزيد من قدرة منتجات المصدرين الوطنين على المنافسة في الاسواق العالمية .

د – حدوث الدورات الاقتصادية :- تعمل الدولة على زيادة نفقاتها العامة في فترتي الكساد والازدهار ففي فترة الكساد عليها ان تعمل جاهدة على زيادة الطلب الفعال من خلال تشغيل اكبر عدد ممكن من القوى العاملة في المشاريع الخدمية والانتاجية مقابل اجور معينة توزع على هؤلاء العاملين الذين سيقومون بأنفاقها على السلع والخدمات لإشباع حاجاتهم ، اما فترة الازدهار فان قيام الدولة بأنشاء المشاريع وتوسيع القائم منها يرافقها تطبيق سياسات مالية ونقدية (كزيادة الضرائب والتوسع في القروض العامة) للحد من ارتفاع معدلات التضخم الذي تساير عملية زيادة الانفاق الحكومي .

2– الاسباب الاجتماعية : ومن اهم هذه الاسباب :-

أ- زيادة عدد السكان والهجرة الى المدن :-

أن زيادة عدد السكان وزيادة معدلات هجرتهم من الريف الى المدن والى المراكز الصناعية تؤدي حتما الى زيادة الانفاق الحكومي نتيجة لقيام الدولة برعاية شؤون عدد اكبر من الافراد خاصة في تلك المناطق التي يرتفع فيها معدل زيادتهم كما ان زيادة نسبة المدن عن طريق نمو سكانها والهجرة أليها من المناطق الريفية بتطلب ارتفاع نسبة النفقات العامة المخصصة للمدن مقارنة بما يخصص من نفقات الى المناطق الريفية .

ب- تطور الوعي الاجتماعي :-

ان تطور الدولة من مرحلة الدولة الحارسة الى مرحلة الدولة المتدخلة ثم الدولة المنتجة قد انعكس على جميع جوانب نشاطاتها لاسيما الجانب الاجتماعي ومنه الوعي الاجتماعي حيث اصبح من

واجبات الدولة رفع مستوى المعيشة للفئات ذات الدخول المحددة بصورة خاصة وبقية فئات المجتمع بصورة عامة وذلك من خلال التوسع في تقديم الخدمات العامة وبصورة خاصة التعليم والصحة والنقل والمواصلات .. الخ كما اصبحت الدولة مسؤولة عن تقديم الاعانات النقدية لمواجهة حالات المرض والعجز والشيخوخة والبطالة والى المنتجين لاسيما منتجي السلع الاساسية بهدف تخفيض اسعارها وتمكن الطبقات الفقيرة من الحصول عليها .

3- الاسباب السياسية

تتـأثر النفقات العامة بطبيعة الحكم السائد وافكاره السياسية التي يعتنقها فالحكم الذي يتحدد بحدود اقليمية تكون نفقاته اقل من الحكم الذي يتعدى حدود اقليمية الى رحاب القومية الواسعة ويساهم في مساعدة الاقطار الشقيقة النامية كما ان الدولة التي تحمل رسالة انسانية وتساهم في حركات التحرر تكون نفقاتها العامة اوسع مقارنة بغيرها من الدول التي لأتتبنى هذه المواقف ، كما ان انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية ونمو مسؤولية والاهتمام بالفئات الاجتماعية ذات الدخول المنخفضة ومحاولة تقديم الخدمات الضرورية لها اضافة الى ان نظام تعدد الاحزاب السياسية قد يدفع الدولة الى زيادة المشروعات الاجتماعية لكسب رضا الناخبين الذي ترتب عليه زيادة في النفقات العامة .

4- الاسباب الادارية :

لقد تمخض عن تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية زيادة عدد المؤسسات والادارات والمرافق العامة ثم زيادة عدد الموظفين والعاملين وارتفاع تكاليف تسيرها ومن ثم زيادة النفقات العامة .

5- الاسباب المالية

تميز العصر الحديث بسهولة الاقتراض حيث لم يتحدد القرض العام بمفهومة السابق من انه مصدرا غير اعتياديا تلجا اليه الدولة في الظروف غير طبيعية لزيادة إيراداتها العامة وقد تفرض على الدولة المقترضة شروطا غير ميسرة من قبل المؤسسات المقرضة مما يؤدي الى زيادة عبء خدمة الدين (سداد اصل الدين والفوائد المترتبة عليه) نتيجة لهذا الافتراض ، وقد تضاءلت هذه القيود نتيجة للجوء الدولة الى اصدرا سندات ذات اجال وفئات مختلفة وتشجع الافراد على شراءها من خلال المزايا التي ترافق عملية طرح السندات كالإعفاء من الفوائد والضرائب وغيرها من المحفزات وقد تلجا الدولة الى القرض الاجباري اذا اصبح القرض الاختياري لا يلبي احتياجاتها من الاموال اللازمة لتغطية النفقات المتزايدة .

6- الاسباب القانونية

ان تطور المبادئ القانونية وتقرير مسؤولية الدولة امام القضاء نتيجة لما يلحق الافراد من اضرار من قبل دوائر الدولة وموظفيها سواء اكان بتعمد او نتيجة خطأ او اهمال او نتيجة القيام بمشروع مثل انشاء جسر تسبب في تصدع جدران الدور القريبة من قواعده الجانبية نتيجة لدق ركائزه ، بل حتى لو اقتضت المصلحة العامة باستملاك بعض الاراضي والدور للصالح العام ، فعلى الدولة تعويض اصحابها بما يناسب القيمة وقت الاستملاك .

7- نفقات الدفاع والكوارث الطبيعية

أن قيام المنازعات بين الدول والاطماع الدولية من قبل بعضها ضد بعض الاخر يجعل الدولة في استعداد دائم للدفاع عن نفسها من خلال تدريب مواطنيها وحصولها على الاسلحة الحديثة كما ان حدوث النكبات والكوارث الطبيعية في البلد كالزلزال والفيضانات يلزم الدولة بإزالتها وذلك بتقديم المعونات والمساعدات للمتضررين وتعويضهم واعادة بناء ما خلفته تلك الكوارث والنكبات .

ثالثا- العوامل المحددة لحجم النفقات العامة .

1- دور الدولة

لقد تم التطرق من قبل الى ان الدولة تقوم بإشباع الحاجات العامة عن طريق الانفاق عليها وان الحاجات العامة تنمو باستمرار مع توسع وظائف الدولة ولهذا فان دور الدولة يعد عاملا محددا لمقدار النفقات العامة حيث ان الانفاق لا يتقرر الا عند اشباع حاجة عامة اي عند تدخل الدولة ومن ثم فكلما كان دور الدولة كبيرا كلما كانت حجم الانفاق كبيرا ايضا والعكس صحيح .

لذلك يلاحظ حجم النفقات العامة كان صغيرا خلال فترة الدولة الحارسة واصبح كثر حجم النفقات العامة في فترة الدولة المتدخلة والدولة المنتجة فلم يكن الانفاق العام مهما في ظل المفهوم التقليدي لدور الدولة ذلك لان النشاط الاقتصادي المربح كان من اختصاص القطاع الخاص اما الدولة فتقوم بحراسة المجتمع تحقيق الامان الخارجي وتوفير الامن الداخلي والقضاء اضافة الى بعض المشاريع العامة التي اقترب منها القطاع الخاص مثل شق الطرق العامة واقامة الجسور والسدود والمستشفيات والمدارس وما في حكمها ، أما في فترة الدولة المتدخلة والدولة المنتجة فان حجم النفقات العامة اخذ بالتوسع اتساع دور الدولة في هذه الفترة ، وتدخلت الدولة في الحياة الاجتماعية لمكافحة البطالة والجهل والمرض من خلال التوسع في اقامة المشاريع العامة كبناء المدراس والمستشفيات وكذلك تدخلت الدول في الحياة السياسية عن طريق الانتشار المبادئ والنظم الديمقراطية والعلاقات الخارجية ونمو مسؤولية الدولة .

2- الايرادات العامة

يتأثر حجم النفقات العامة والزيادة فيها بمقدار الايرادات العامة ونسبة الزيادة فيها اذا ان لا يمكن للدولة ان تنفق اموالا تفوق الاموال التي تحصل عليها وذلك لان سلطاتها في الحصول على الايرادات العامة محدودة .

3- حالة النشاط الاقتصادي

تعد حالة النشاط الاقتصادي محددا مهما لحجم النفقات العامة فاذا كانت حالة الاقتصاد تعاني من ظاهرة الارتفاع المستمر في مستويات الاسعار (ارتفاع معدلات التضخم) فان العلاج لذلك يقتضي تخفيض حجم النفقات العامة تخفيضها يؤدي الى تقليل الطلب الفعال على السلع والخدمات وهذا يعني النفقات العامة تعد احدى مكونات الطلب الكلي الفعال ، واذا كان الاقتصاد يعاني من حالة الركود اي ان العرض الكلي من السلع والخدمات يفوق كثيرا الطلب الكلي عليها فان علاج ذلك يكون في زيادة

حجم النفقات العامة لان زيادتها تؤدي الى زيادة الدخول الموزعة والذي يقود الى زيادة الطلب الكلي الفعال لمقابلة الزيادة في المعروض من السلع والخدمات .

رابعاً : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

ومن الاثار المختلفة النفقات العامة هي كالآتي :-

1- أثر النفقات العامة في الناتج القومي وعناصره

تؤثر النفقات العامة في الناتج القومي عن طريق تأثيرها في حجم الطلب الكلي الفعال وذلك لان النفقات التي تقوم بها الدولة تشكل جزءا مهما من هذا الطلب وتتوقف علاقة النفقات العامة بحجم الطلب الكلي وأثرها عليه أي مقدار النفقات العامة ونوعها من ناحية ، وعلى درجة مرونة الجهاز الانتاجي وقدرته على التوسع في انتاج السلع والخدمات وعلى درجة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتحققة في البلد من ناحية اخرى ومن اجل الوقوف على اثر النفقات العامة في الناتج القومي لأبد من دراسة اثر الانواع الرئيسة لتلك النفقات في الناتج القومي وكما يأتي :-

أ- اثر النفقات الاجتماعية في الناتج القومي :-

تأخذ هذه النفقات شكل نفقات تحويلية سواء كانت نقدية ام عينية بصورة سلع وخدمات ، وفي كلتا الحالتين فأنها تؤثر في انتاج القومي ، فالنفقات التحويلية النقدية تتمثل في نقل جزء من القوة الشرائية من فئات ذوي الدخول المرتفعة الى الفئات ذوي الدخول المنخفضة في صورة اعانات البطالة ومساعدات الضمان الاجتماعي وغيرها وبما ان الميل الدي للاستهلاك للطبقات الفقيرة مرتفعا ، فان زيادة دخول هؤلاء الافراد سيؤدي الى زيادة الطلب لاسيما على السلع الاساسية التي لم يتحقق الاشباع منها وهذا يؤدي الى تحفيز الانتاج وزيادته ، كما ان الدولة عندما تقوم التحويلات النقدية لهذه الطبقات الفقيرة لا تطمح من ذلك تحسين احوالها المعيشية فحسب وانما لكي تتجنب بهذه التحويلات الهزات الاجتماعية الناشئة من زيادة عدد العاطلين وانخفاض الدخول . اما عندما تأخذ النفقات الاجتماعية طابعا عينيا (التحويلات العينية) كالخدمات الطبية والاسكانية والتعليم المجاني فان الفائدة منها قد تكون اكبر مقارنة التحويلات النقدية التي توجه معظمها لأغراض استهلاكية وعليه فالنفقات الاجتماعية بصورها المختلفة تزيد من كفاءة الافراد من ذوي الدخول المحدودة وقدراتهم الذهنية والجسمانية وتؤمنهم من مخاطر المستقبل ومن بعد تزيد من قدرتهم على العمل والانتاج ومن ثم تساهم في زيادة الناتج القومي وهذا كله مرتبط بمقدار النفقات العامة ونوعها .

ب- اثر النفقات الاقتصادية في الناتج القومي

وتتمثل هذه النفقات في قيام الدولة بأنفاق جزء من اموالها لإنتاج السلع والخدمات الضرورية للمجتمع ، او بتنفيذ هذه النفقات في صورة اعانات اقتصادية الى بعض المشروعات الخاصة لتحقيق هدف اقتصادي معين كالحد من اثر ارتفاع اسعار بعض السلع بقصد تمكين الافراد من ذوي الدخول المنخفضة من الحصول على هذه السلع بأسعار مناسبة ، او بقصد تعويض هذه المشاريع عما تفرضه عليها الدولة من التزامات لتأمين نشاطها الذي تقوم به لان نشاطها يتعلق بخدمة عامة يحتاجها المجتمع ، كما ان بعض الاعانات تستخدم لمساعدة مشروعات معينة على تجهيز نفسها من الآلات والمعدات اللازمة لاستمرار نشاطها الانتاج ، كما ان الاعانات قد تعطي في صورة مباشرة كنقود او غيرها وقد تقر في

صورة غير مباشرة كإعفاءات من الضرائب مثلا فأن من شأنها ان تساهم في زيادة انتاج السلع والخدمات ثم عرضها في السوق بأسعار مناسبة وهذا يؤدي الى زيادة الناتج القومي ، كما ان الاعانات التي تقدم لتشجيع عملية التصدير مثلا تعمل على تحسين الميزان التجاري وتنشط الاقتصاد بوجه عام اذا تؤدي هذه الاعانات الى جذب رؤوس اموال اخرى ومنتجين اخرين للدخول في سوق انتاج التصدير وهذا يعود بالفائدة على الاقتصاد القومي نتيجة للحصول على العملات الاجنبية التي يمكن ان يستخدم جزء منها لاستيراد الآلات والمعدات اللازمة لنمو مشروعات معينة والذي يساهم في تقوية الاقتصاد وزيادة ناتجة القومي .

ت- اثر النفقات العامة العسكرية في الناتج القومي :-

لقد اعتبر الفكر المالي التقليدي النفقات العسكرية ضمن النفقات الاستهلاكية في حين يميل الفكر المالي الحديث الى التمييز بين انواع هذه النفقات حيث يرى ان هناك ما يعتبر نافعا واخر ضارا بحسب ظروف الدولة التي فيها الانفاق العسكري وبوجه عام فأنه يميز بين نوعين من الاثار التي تصيب الناتج القومي من جراء هذا الانفاق هما الاثار السلبية والاثار الايجابية .

ففي ما يتعلق **بالأثار السلبية** للنفقات العسكرية في الناتج القومي والتي تحدث عندما تقوم الدولة بتحويل عناصر الانتاج والموارد (القوة العاملة والكوادر الفنية والادارية والمواد الادارية والآلات والمعدات والاجهزة والاراضي والمباني وغيرها) من الاستخدامات التي تسمح بإشباع الحاجات المدنية للمجتمع الى العمليات العسكرية ، الذي يؤدي الى ارتفاع اسعار هذه العناصر والموارد والى تقليل حجم الانتاج المدني ومن ثم انخفاض الناتج القومي ، كما تؤثر النفقات العسكرية على التوازن ميزان المدفوعات من جراء صرف العملات الاجنبية لأغراض التسليح الا ان هذه النفقات مفيدة اذا استخدمت في انشاء صناعات حربية في الداخل حيث تعمل في هذه الحالة على زيادة الدخل القومي . اما **الاثار الايجابية** للنفقات العسكرية في الناتج القومي فهي تحدث عندما تقوم الدولة بتوفير الحماية الخارجية والامن الداخلي والعدالة التي تعد ضرورية لاستتباب الامن وبعث الطمأنينة في نفوس المجتمع وفي نفوس اصحاب المشاريع لممارسة نشاطهم وكذلك بالنسبة للأيدي العاملة والخبرات المتنوعة الوطنية ومنها والاجنبية كما ان النفقات العسكرية قد تساهم في انشاء صناعات معينة تستفيد منها المجالات الحربية والمدنية سواء بسواء اقامت منشأة حيوية مثل المطارات والموالي والطرق والجسور والسدود والمخازن وما في حكمها ، التي يستفيد منها الاقتصاد القومي في الانتاج المدني خلال فترة الحرب .

2- أثر النفقات العامة على تحويل عناصر الانتاج

تتمكن الدولة من خلال نفقاتها العامة ان تؤثر في نقل بعض عناصر الانتاج من نشاط الى اخر او من منطقة الى اخرى وكما يأتي :-

أ- نقل بعض عناصر الانتاج من نشاط الى اخر :-

تستطيع الدولة بواسطة النفقات العامة ان توجه الانتاج في الاتجاه الذي تتحقق فيه مصلحة المجتمع في مجموعه فاذا رأت الدولة ان من مصلحة المجتمع التوسع في انتاج المنسوجات الشعبية مثلا والعمل على تقليل انتاج المنسوجات الحريرية فسيتم ذلك عن طريق منح اعانات مالية للمشاريع التي تقوم بإنتاج المنسوجات الشعبية وفرض ضرائب على انتاج المنسوجات الحريرية وبذلك تتجه بعض عناصر الانتاج

الى النشاط الذي شملته الدولة برعايتها وذلك بانتقالها من صناعة المنسوجات الحريرية الى صناعة المنسوجات الشعبية نظرا لضمان الربح فيها .

ب- نقل بعض عناصر الانتاج من منطقة الى اخرى :-

تستطيع الدولة ان تعمل على انتقال بعض عناصر الانتاج من مكان الى اخر وذلك عن طريق زيادة حجم النفقات العامة المخصصة لخدمات التعليم والصحة والمشروعات العمرانية في المناطق الفقيرة او المناطق النائية فيؤدي ذلك الى زيادة كفاءة سكان هذه المناطق وبالتالي تزداد مقدرتهم على العمل وعلى الادخار فتصبح هذه المناطق قادرة على اجتذاب عناصر الانتاج اليها وذلك بأغراء اصحاب رؤوس الاموال باستثمار أموالهم في هذه المناطق لتوفر امكانات الربح فيها .

3- اثر النفقات في الاستهلاك القومي

أن التوسع في النفقات العامة تؤدي عادة الى تحسن مستوى دخول الافراد العاملين ومن ثم زيادة مقدرتهم على الادخار وعلى شراء السلع الاستهلاكية والخدمات مما يشجع المنتجين على انتاج مزيد من السلع وتقديم المزيد من الخدمات وهكذا يؤدي الانفاق الاولى الذي باشرته الدولة الى ظهور سلسة من الحلقات المتتالية من الانفاق تفوق في مجموعها المبالغ التي قامت الدولة بأنفاقها في بداية الامر أي انه عندما تخصص الدولة جزءا من نفقات العامة بصورة أجور ورواتب للعمال والموظفين الذين تم تشغيلهم فان جزءا من هذه الدخول التي حصل عليها هؤلاء العمال والموظفين تتجه نحو اشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة أي تؤدي الى زيادة الطلب وهذا سيحفز على التوسع في الانتاج والى تشغيل عمال اكثر وهذا يؤدي الى زيادة توزيع الدخول التي ستنفق جزءا منها على السلع والخدمات النهائية والذي يقود الى توسع اكبر في الانتاج والتشغيل ويؤدي هذا التوسع في الانتاج والتشغيل الى توزيع دخول جديدة اخرى يستعمل جزء منها في زيادة الطلب على السلع والخدمات النهائية أيضا وهكذا وفي كل مرة يتزايد الناتج القومي ويستخدم عمال جدد اكثر ويتجه الناتج نحو مستوى التشغيل الكامل ويسمى هذا بالمضاعف الذي هو عبارة عن معالم عددي بين مقدار الزيادة في الدخل القومي (الناتج القومي الاجمالي) نتيجة للزيادة في الانفاق الاستثماري

ومن ناحية اخرى فان زيادة الطلب على السلع والخدمات النهائية نتيجة لزيادة النفقات العامة تؤدي في النهاية الى زيادات متتابعة في الطلب على السلع الرأسمالية او الاستثمارية (الآلات والمعدات والمكائن) اللازمة لإنتاج هذه السلع الاستهلاكية والخدمات التي تزايد الطلب عليها وهذا يؤدي الى زيادة كل من الناتج القومي الاجمالي ومستوى التشغيل او الاستخدام والاتجاه نحو مستوى التشغيل الكامل ويسمى هذا بالمعجل الذي هو عبارة عن مبدأ يوضح العلاقة بين الطلب على السلع والخدمات النهائية (أي حجم الناتج القومي الاجمالي) والطلب على السلع الرأسمالية اللازمة لإنتاج تلك السلع والخدمات النهائية

ولكي تحدث هذه الآثار الانتعاشية المضاعفة التي أشرنا اليها اعلاه نموا وتوسعا في مستويات الدخول والاستهلاك والاستثمار والرخاء الاقتصادي ينبغي ان يتميز الاقتصاد المعنى بجهاز انتاجي مرن بانه يستطيع ان يلبي الحاجات المتزايدة من الطلب على الخدمات والسلع الاستهلاكية وان مستوى التشغيل لم يصل الى مستوى التشغيل الكامل حتى يمكن زيادة مستويات التشغيل التي ترافق التوسع في الانتاج لان عدم مرونة الجهاز الانتاجي او ان استخدام القوى العاملة قد وصل الى حالة الاستخدام

الكامل فان الزيادة في الطلب نتيجة لزيادة النفقات العامة تؤدي الى زيادة المستوى العام للأسعار والذي يعني ارتفاع معدلات التضخم وبالتالي تعذر تطبيق مبدا المضاعف والمعجل في هذا الاقتصاد .

4- اثر النفقات العامة في اعادة توزيع الدخل القومي

تؤثر الدولة من خلال نفقاتها تأثيرا واسعا في تكوين الدخل القومي في توزيعه ويتحقق هذا التأثير في توزيع الدخل على مرحلتين : **الاولى تسمى (بالتوزيع الاولي للدخل)** ويقصد به إعطاء دخول الى عوامل الانتاج (العمل- راس المال – الارض – التنظيم) وان دخل كل عامل من هذه العوامل يتحدد بمقدار مساهمته في العملية الانتاجية ، وان هذه الدخول تأخذ شكل أجور وفوائد وربح وأرباح على التوالي .

اما المرحلة الثانية وتظهر الحاجة لها عندما ينتج عن التوزيع الاولي تفاوت كبير في الدخول الموزعة وترغب الدولة في اعادة توزيع هذه الدخول مرة اخرى لصالح ذوي الدخول المنخفضة اي تسعى الى تقليص حدة التفاوت بين الذين اصابوا نصيبا حسنا من التوزيع الاولي والذين لم يحققوا الا القدر اليسير منه وتستخدم الدولة في ذلك عدة وسائل اهمها التوسع في النفقات العامة لاسيما النفقات التحويلية منها والتي تتمثل في كل من الاعانات الاجتماعية كمخصصات الضمان والمرتبات التقاعدية والاعانات الاقتصادية كمدفوعات مكافحة البطالة والغلاء وكذلك تتمثل في النفقات التي تقدمها الدولة من خدمات مجانية في مجالات التعليم والصحة واقامة دور الرعاية الاجتماعية والعجزة ، وهذا بدوره يؤدي الى الحد من اهمية الملكية الخاصة باعتبارها المصدر الاساسي للتفاوت في توزيع الدخول في المجتمع .

الفصل السادس

الايرادات العامة ، تقسيماتها وأنواعها

تعرف الإيرادات العامة هي تلك الموارد المالية التي تحصل عليها الدولة من مصادر معينة والتي تحتاج اليها لتمويل نفقات الواجبة والتي تستطيع الدولة من خلالها اداء وظائفها .

واذا كانت الايرادات العامة تحدد اهدافها في ظل الفكر المالي التقليدي في تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظائفها التقليدية فقط دون الاستفادة منها كأداة فعالة في تأدية بعض المهام الاقتصادية والاجتماعية الضرورية لتطور المجتمع وتنميته فان التطور الذي حدث لدور الدولة لاسيما في الوقت الحاضر قد ادى الى التوسع في الايرادات العامة والى تعدد انواعها وزيادة حصيلتها ليتفق ذلك مع المهام الكثيرة والمتعددة التي اصبحت تقع على عاتق الدولة الحديثة كما ان وظيفة الايرادات العامة لم تعد محدودة في الدور الذي لا يتعدى مجرد تغطية النفقات العامة وانما اضحى دورها اكثر حيوية واكثر ايجابية اذا اصبحت اداة هامة وفعالة للتحكم في سير الحياة الاقتصادية والاجتماعية للدولة بما يؤدي الى تحقيق اكبر فائدة للمجتمع .

أولاً: تقسيم الايرادات العامة

1- الايرادات الاصلية والايرادات المشتقة

وفقاً لهذا التقسيم يقصد بالإيرادات الأصلية تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة دون ان تلجا الى الافراد اي دون ان تقتطع جزء من اموال الافراد وذلك كالدومين (ممتلكات الدولة) اما الايرادات المشتقة فهي تلك التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاعها لجزء من اموال الافراد بطريقة او اخرى كالضريبة او الغرامات .

2- الايرادات الجبرية والايرادات غير الجبرية

يقصد بالإيرادات الجبرية هي تلك الايرادات التي تحصل عليها الدولة بحكم سلطاتها بالجبر والاكراه مثل القروض الاجبارية والغرامات والضريبة وما في حكمها اما الايرادات غير الجبرية فهي تلك الايرادات التي لا تتوفر صفة الاكراه مثل الدولة من املاكها (الدومين) والرسوم والقروض الاختيارية

3- إيرادات الاقتصاد العام والإيرادات الشبيهة بإيرادات الاقتصاد الخاص :-

ووفق هذا التقسيم تكون ايرادات الاقتصاد العام هي تلك التي تعتمد على ما للدولة من سيادة وسلطة وذلك تسمى ايضا بالإيرادات السيادية تتمثل بالضرائب والرسوم والاصدار النقدي الجديد والغرامات الجنائية اما الإيرادات الشبيه بالإيرادات الاقتصاد الخاص فهي تتمثل بدخول الدولة من املاكها ومشروعتها العامة وكذلك القروض والاعانات .

4- الايرادات العادية والايرادات غير العادية :-

ويقصد وفقا لهذا التقسيم بالإيرادات العادية هي تلك الايرادات التي تحصل عليها الدولة بشكل دوري وبصورة منتظمة وتتمثل بإيرادات الضرائب والرسوم ودخل الدولة من املاكها ومشروعاتها العامة ، اما الايرادات غير العادية فهي تلك الايرادات التي تحصل عليها الدولة بصورة غير منتظمة بشكل استثنائي كالقروض والاعانات والاصدار النقدي الجديد .

ثانياً: المعاني العلمية للمواد المالية

1- الثمن الخاص

يطلق على المقابل الذي تتقاضاه الهيئة العامة بالثمن الخاص اذا كانت الخدمة المؤداة لقاءه كلها نفعا خاصا لانه لا يختلف في طبيعته عن الاثمان التي يستعملها الافراد في معاملاتهم الخاصة والتي يتم تحديدها وفق ظروف العرض والطلب ويسعى البائع لحصول منها على اكبر ربح يستطيع تحقيقه .

2- الضريبة

ويطلق على المقابل الذي تتقاضاه الهيئة العامة بالضريبة اذا كانت الخدمة المؤداة لقاءه كلها نفعا عاما كخدمة الدفاع والأمن لانها خدمات عامة غير قابلة للتجزئة تؤديها الدولة بصورة دائمة ويستفيد منها المجموع باسره حتى اصبح انتظام الحياة الجماعية متوقفا عليها فهي لذلك لا يمكن تقدير وقياس مقدار انتفاع الافراد منها مطالبتهم ولذلك فالأفراد لا يطلبون هذه الخدمات لانهم لا يشعرون بانهم يحصلون

منها على فائدة خاصة فاصبح جهاز الثمن غير صالح لتحديد المقابل لها وكان من نتيجة ذلك ان لجأت الدولة الى استعمال جهاز اخر للحصول على الاموال اللازمة لتأدية هذه الخدمات هو الضريبة .

ويختلف الثمن عن الضريبة بانه اختياري تحدده ظروف العرض والطلب اما الضريبة انها اجبارية ويتم تحديدها بأسلوب اخر تبعا لمبلغ الدخل او المقدار الثروة .

3- الثمن العام

هنالك خدمات عامة يشترك فيها النفع العام والنفع الخاص فاذا كان النفع الخاص والمنفعة العامة التي تؤديها هيئة عامة اكبر من النفع العام فان ما يدفعه الافراد مقابلا لها يطلق باسم ((الثمن العام)) وان كان النفع العام فيها اكبر من النفع الخاص فان ما يدفع مقابلا لها يطلق عليه ((رسم)) وعليه يكون الثمن العام هو المبلغ الذي يدفعه الافراد الى الهيئات العامة مثل الخدمات التي تأخذ على عاتقها امر القيام بها نظرا لما تراه فيها من اهمية يسعى توفير فرصة الانتفاع بها لجميع الافراد لان هذا النوع من الخدمات يكون فيه الاختيار وانها لو تركت لنشاط الافراد والشركات الخاصة فانه ستبيعها بأثمان مرتفعة يؤدي الى حرمان عدد كبير من المواطنين من فرصة الانتفاع بها للحصول على النقل وخدمات البريد والتلفون وتوريد المياه والكهرباء للمساكن .

اما اوجه المقارنة بين الثمن العام والثمن الخاص والضريبة فان الثمن العام شبيه بالثمن الخاص لان كلا منهما اختياري لكنه يختلف عنه في انه يستهدف تحقيق اكبر نفع للجماعة في حين ان الثمن الخاص يستهدف الحصول على اكبر ربح ويختلف الثمن العام عن الضريبة في انه اختياري بينما هي اجبارية .

4- الرسم

هو المقابل الذي يدفعه الفرد لهيئة عامة لقاء حصوله على خدمة يكون فيها النفع العام اكبر من النفع الخاص اي ان الخدمة التي تكون من هذا النوع يتحقق فيها نفع المجموع بجانب استفادة الفرد الذي طلبها في الوقت نفسه كالمقابل الذي يدفعه مشتري العقار الى دائرة تسجيل العقاري لقاء تسجيل ملكيته فيحصل بذلك على فائدة خاصة هي حماية حقه من الضياع اما فائدة المجموع فهي توفير هذه الخدمة لتأمين المعاملات المدنية وعليه يجب ان تكون مقدار الرسم الذي يدفعه الفرد اقل من تكاليف الخدمة التي يحصل علها بحيث يكون مجموع ما يدفعه الافراد المنتفعون بالخدمة كرسوم تغطي بعضا من نفقاتها ويغطي القسم الباقي من حصيلة الضرائب لقاء استفادة المجموع منها .

اما وجه الشبه بين الرسم والثمن العام ، فهي ان كلا منهما يدفعه الفرد مقابلا خدمة عامة تعود عليه بنفع خاص عند طلبها فالشخص الذي لا يطلب الخدمة لا يدفع الرسم او الثمن العام ويختلفان في ان الرسم يفرض بقانون بينما الثمن العام يحدده قرار اداري يصدر عن الهيئة العامة التي تؤدي الخدمة .

ويتشابه الرسم مع الضريبة في ان كليهما تجبيهما الدولة بصورة الزامية لأخيار فيها الا ان عنصر الالزام في الرسم لا يتعارض مع حرية الفرد في طلب الخدمة او عدم طلبها لكنهما يختلفان في ان الرسم هو مساهمة الفرد في تكاليف الخدمة التي ينتفع بها نفعا خاصة بينما الضريبة هي مساهمة الفرد في التكاليف العامة دون قيد او شرط .

ثالثاً:– ايرادات ممتلكات الدولة

يقصد بإيرادات ممتلكات الدولة او الدومين الاموال العقارية والمنقولة التي تملكها الدولة سواء اكانت ملكية عامة ام ملكية خاصة ، وقد اختلفت اهمية هذا المصدر من فترة الى اخر تبعا لطبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد والذي يحدد دور الدولة ومجال تدخلها في جوانب الحياة المختلفة ففي العهد النظام الاقطاعي كانت ايرادات املاك الدولة المصدر الرئيسي لتمويل نفقاتها ولا يلجا الملك الى فرض الضرائب كمصدر اخر للإيرادات الا في الحالات الاستثنائية مثال ذلك تمويل نفقات الحرب أو مشروعات الري الكبرى او غير ذلك من النشاطات التي تحتاج الى قدر كبير من الاموال .

وقلت اهمية ايرادات املاك الدولة في ظل المذهب التجاري ، وذلك لعدة اسباب منها نتيجة لتقليص حجم الاراضي الزراعية الحكومية تحت تأثير نشوء الصناعات والمدن الحديثة ونتيجة لبيع جزء كبير من ممتلكات الدولة تمويلا لتكاليف الحرب في ذلك الحين وهذا ادى الى نمو وتوسع القطاع الخاص على حساب القطاع العام ، وعندما ساد المذهب الفردي استمر تناقص دور ممتلكات الدولة في تمويل نفقاتها وذلك لان المذهب الفردي لم يكن يؤمن بأي دور للدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية الامر الذي ترتب عليه قيام الدعوة الى تخلي الدولة عن ممتلكاتها مما ادى الى التوسع في فرض الضرائب والرسوم ومصادر اخرى لتمويل النفقات العامة بدلا من الاعتماد الكلي على ايرادات الدومين الا ان الايرادات المتأتية من ممتلكات الدولة بدات تستعيد اهميتها في ظل المذاهب التداخلية التي تسمح للدولة بان تمتلك وتتدخل في مختلف وجوه النشاط الاقتصادي ، ويمكن تقسيم ممتلكات الدولة الى نوعين اساسين تبعا لنوع ملكية الدولة للأموال التي يتكون منها الى ممتلكات الدولة العامة وممتلكات الدولة الخاصة .

1- ممتلكات الدولة العامة :

تتكون ممتلكات الدولة العامة أو الدومين العام من الاموال التي تمتلكها الدولة او احدى المؤسسات او الهيئات العامة التي تخضع للقانون العام ويتم تخصيصها للنفع العام ومن امثلة ذلك الحدائق العامة والطرق والجسور والشواطئ والمكتبات العامة وغير ذلك من المرافق التي عادة ما ينتفع بها المواطنون دون ان يضطروا الى دفع مقابل نقدي في سبيل ذلك الامر وتقوم الدولة عادة برعاية مثل هذه المرافق ودفع التكاليف المترتبة على ذلك من حصيلة الضرائب او غير ذلك من الايرادات وربما تلجا الدولة في بعض الاحيان الى فرض رسوم رمزية على المنتفعين من مثل هذه المرافق كما يحدث في حالة زيارة المتاحف او الحدائق العامة وذلك بهدف تنظيم استعمال هذه المرافق بواسطة الجمهور او من اجل المساهمة في تحمل نفقات صيانتها ورعايتها وتطورها بما يلي حاجات المواطنين .

2- ممتلكات الدولة الخاصة :

وتتكون ممتلكات الدولة الخاصة او الدومين الخاص من الاموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة وهي لا تخضع للقانون العام وليست مخصصة للصالح العام وبما ان مثل هذه الاموال تخضع للقانون الخاص وتمتلكها الدولة كملكية الشخص لأمواله فان الدولة تستطيع ان تتصرف فيها بالبيع والرهن والهبة وغير ذلك من التصرفات التي يكلفها لها القانون الخاص .

ويحقق الدومين الخاص عادة دخلا كبيرا للدولة بعكس الدومين العام الذي غالبا ما ينتفع بخدماته المواطنون دون مقابل ، ويمكن تقسيم الدومين الخاص تبعا لنوع الاموال التي يتكون منها الى خمس انواع هي :

رابعاً :- انواع الدومين الخاص :

1- ممتلكات الدولة الزراعية :

الدومين الزراعي يتكون هذا الدومين من الاراضي الزراعية والغابات وقد كان هذا الدومين في الفترة الماضية من اهم انواع الدومين الخاص وذلك لأنه كان يشكل المصدر الرئيسي لإيرادات الدولة الا ان هذا الدومين بدا يفقد اهميته ابتداء من القرن الثاني عشر للميلاد لمجموعة من الاعتبارات اهمها التيار الفكري الذي ساد في تلك الفترة والذي يرى ان الاستغلال الخاص (الفردي) للأراضي الزراعية افضل واجدى من الاستغلال العام (الحكومي) وذلك لسهولة استغلالها من قبل الافراد خصوصا وان رؤوس الاموال المطلوبة لاستغلالها ليست كبيرة وبأمكان الافراد تدبيرها اما بالنسبة للغابات فقد اتجه الفكر المالي حتى في مرحلته التقليدية اتجاها مغايرا لمواقفه من الاراضي الزراعية حيث ان الدولة اكثر قدره على استغلالها والعناية بها وتوسيعها من الافراد لما يتطلبه ذلك من اموال كبيرة من ناحية ولأنها تعطي ايرادا الابعد مضي فترة طويلة ، اضافة الى ذلك فان الغابات في نظر الدولة ثروة قومية يجب المحافظة عليها والعمل على تنميتها لما لها من منافع عامة كثيرة منها تأثيرها على جو المناطق القريبة منها وما ينجم عن ذلك من منافع صحية بتحسين الطقس والمحافظة على التربة من التعرية وكذلك المحافظة على الموارد المائية من التبخر اضافة الى اهميتها كمادة اولية تدخل في انتاج العديد من السلع وتستخدم في العديد من الاستخدامات مثل استخدام اخشاب تسقيف البيوت وغيرها من النافع العامة والخاصة .

2- ممتلكات الدولة العقارية :

يتألف هذا الدومين من المباني والفنادق والقصور الحكومية وما في حكمها من المباني المملوكة للدولة والتي خصصت للأغراض التجارية او شبه التجارية ومن الامثلة على هذا النوع من الدومين البيوت والعمارات السكنية التي تنشئها الدولة مساهمة منها في حل ازمة السكن ولتنظيم عملية ايصال الخدمات العامة لهم ومن ثم تعد الايجارات المتحققة عن ايجار هذه البيوت والشقق السكنية الى المواطنين من موارد ذلك الدومين .

3- ممتلكات الدولة المعدنية :

ويشمل هذا الدومين المناجم وابار النفط والغاز الطبيعي والكبريت وغير ذلك من الثروات المعدنية التي عادة ما تدر دخلا كبيرا على خزانة الدولة ويذهب الفكر المالي الى ان ملكيتها يجب ان تكون بيد الدولة اما استغلالها فتختلف الدول فيما بينها حول هذا الموضوع فمنها من يرى ضرورة استغلال الدولة لها بشكل مباشر نظرا لما يمثله هذا الدومين من دور حيوي في مختلف اوجه النشاط الاقتصادي في حين يذهب بعضها في امريكا والغرب الى ترك امر استغلال الى الافراد مع الاشراف على هذا الاستغلال وحماية الثروة الوطنية نظرا لعدم توفر الخبرة والادارية الفنية لبعض الدول على ان تتقاضى من الشركات او الافراد نسبة معينة من الارباح او مبلغا يحدد سنويا يتم الاتفاق عليه وقد تأخذ صورة الاشراف شكل اشتراك الدولة مع الافراد في استغلال المناجم .

4- ممتلكات الدولة الصناعية والتجارية :

ويضم هذا الدومين المشروعات الصناعية والتجارية المتنوعة التي تعود ملكيتها الى الدولة وتقوم بادرتها على اسس تجارية وقد ازدادت اهمية هذا النوع من الدومين الخاص مع ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية خاصة بعد الحرب العالمية الاولى وما تلاها من ركود اقتصادي عالمي ، وتعمل الدولة عادةً على تسويق منتجات هذه المشروعات العامة مما يدر عليها بعض الايرادات العامة الا ان هذا الهدف لا يمنع من قبل الدولة بأنشاء وادارة بعض المشروعات العامة التي لا تحقق من خلالها على ارباح مادية اي اذا كان الهدف من اقامتها تحقيق غاية اجتماعية تتمثل في تقديم خدمة او سلعة معينة بسعر مناسب لفئات معينة من المواطنين وقد تهدف الدولة من اقامتها لبعض المشروعات تحقيق غاية استراتيجية تتمثل بتوفير الامن القومي وهذا يتجلى بإنتاجها للأسلحة والمعدات الحربية او لجوء الدولة الى اقامة بعض المشروعات الحيوية الكبرى مثل استصلاح الاراضي الزراعية او استغلال المناجم وغيرها من المشاريع ضخمة التي تحتاج الى موارد مالية وفنية كبيرة لا تتوفر عادة لدى الافراد او القطاع الخاص وبالتالي تصبح من واجبات الدولة اقامة هذه المشاريع لتنمية اقتصادية القومي .

5- ممتلكات الدولة المالية :

يقصد بالدومين المالي محفظة الدولة من الاوراق المالية ، كالأسهم والسندات المملوكة لها والتي تحصل منها على ارباح تدخل ضمن ايرادات الدولة واملاكها ، ويعد من احدث انواع الدومين ضهورا ، وسبب ذلك رغبة الدولة في الاشراف على القطاع الخاص وفي السيطرة على بعض المشروعات المهمة ، ويمكن القول ان نشأة هذا الدومين هو السبب المؤدي الى نشاط ما يعرف بشركات الاقتصاد المختلط ، اي التي تجمع بين الملكية العامة والخاصة .

ويتجه البعض لانتقاد الدولة لاستثمار اموالها في شراء الاسهم والسندات نظرا للخطورة ، التي يمكن ان يتعرض لها مثل هذا الاستثمار في الاسواق المالية ، مما يجعل ايراد الدولة غير ثابت او مضمون .

الفصل السابع ((الرسم))

يعد الرسم واحدا من اقدم انواع ايرادات الدولة وكان الاعتماد عليه كبيرا في العصور الوسطى حيث كانت العلاقة بين الدولة ومواطنيها اشبه ما تكون بالعلاقة التعاقدية ، التي كانت تقتضي قيام الدولة بأداء الخدمات العامة لمواطنيها مقابل مبلغ معين يلتزم بدفعة من يحصل على منفعة خاصة من النشاط العام ، ثم ما لبث التطور ان ادى الى تغير مفهوم قيام الدولة بالتدخل لتحقيق المصلحة العامة ، فأصبحت الدولة تؤدي دورها بناءا على مسؤولياتها في اشباع الحاجات العامة في مختلف المجالات دون ان يقترن هذا الدور بفرض رسوم على معظم خدمات الدولة واصبح هدف الدولة الاساس هو تسخير هيئاتها لتقديم خدمات عامة لمواطنيها .

اولاً :- مفهوم الرسم وعناصره :

الرسم هو مبلغ من النقود يدفعه المواطن لهيئة عامة ، مقابل خدمة خاصة ذات نفع عام ، تؤدي له بناء على طلبه .

1- عنصر الصفة النقدية للرسم :

الرسم مبلغ من النقود يدفعه المواطن مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط احدى ادوات او هيئات الدولة وطبيعي ان يدفع الرسم بالنقود مسايرة للأوضاع الاقتصادية العامة التي تقوم على استخدام النقود في التعامل والمبادلات وتقييم الاشياء .

2- عنصر الاجبار في الرسم :

الرسم يدفع جبرا بواسطة المواطن مقابل حصوله على الخدمة الخاصة التي يتلقاها من جانب احدى الادارات او الهيئات العامة ، وبالتالي فان الرسم يفرض بموجب قواعد قانونية ، لها صفة الالزام ، تجبر المواطن على دفعه اذا تقدم بطلبه لأحدى الادارات او الهيئات العامة .

3- عنصر المقابل في دفع الرسم :

الرسم يدفعه المواطن مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها من احدى هيئات الدولة ، وقد تأخذ هذه الخدمة عملا تتولاه الدولة لمصلحة الفرد ، ومثاله الفصل في المنازعات (الرسوم القضائية) او توثيق العقود او تسجيل العقاري (رسوم التوثيق ورسوم التسجيل العقاري) .

4- عنصر تحقيق النفع العام والنفع الخاص معا :

عندما يقوم الفرد بدفع الرسم الى احدى هيئات الدولة يقصد الحصول على خدمة خاصة منها ، فانه يحقق نفعا خاصا به لا يشاركه فيه الاخرين كما انه والى جانب هذه الخدمة يتحقق نفعا عاما للمجتمع فرسوم اجازة قيادة السيارة ، التي يلتزم بدفعها من يرغب الحصول عليها ، تؤمن له الحق في قيادة السيارة ، اي تحقق له منفعة خاصة ، كذلك انها تحقق منفعة عامة للمجتمع .

ثانياً :- القواعد التي تحدد تقدير الرسوم :

1- القاعدة الاولى :

ان الخدمات التي تفرض عليها رسوم ذات قيمة رمزية هي خدمات اساسية ، وترغب الدولة بتقديمها الى افراد المجتمع جميعا ، مثال ذلك الخدمات الصحية والتعليم لان انخفاض قيمة الرسوم على هذه الخدمات تجعل معظم الافراد قادرين في الحصول عليها .

2- القاعدة الثانية : وتعتمد على التناسب بين مقدار تكلفة الخدمة المقدمة وقيمة الرسم الذي يقابلها اي ان هذه القاعدة تحقق عندما تكون حصيلة الرسم الكلية عن الخدمة مساوية او تكفي لتغطية كلفة المرافق العام الذي يتولى تقديم الخدمة .

3- القاعدة الثالثة : وتنص على ان قيمة الرسم ينبغي ان تفوق مقدار ما تكلفه الهيئات العامة من نفقات في اداء الخدمة وان الاساس الذي تعتمد عليه هذه القاعدة هو الرغبة في تحقيق ايراد مالي للدولة .

ثالثاً :- المقارنة بين الرسم والثمن العام :

1- اوجه التشابه بين الرسم والثمن العام :

أ- يتشابه الرسم مع الثمن العام من حيث المنفعة ، حيث ان كلا منها يدفع بقصد الحصول على منفعة معينة (خدمة او سلعة) وان كلا منهما يتحدد على اساس ان يكون مساويا للخدمة او السلعة او اكبر منها او اقل منها وان الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية التي تدفع الدولة لان يكون الرسم او الثمن العام اكثر او اقل من قيمة الخدمة او السلعة

ب- يتشابه الرسم مع الثمن العام من حيث مقداره فكل منهما يكون مساويا لتكاليف الخدمة او السلعة او اكبر او اقل منها ، وذلك لان الاسباب التي تدفع الدولة الى فرض الرسم هي ذاتها التي تدفعها الى تحديد ثمن منتجات الدومين بصورة اكبر او اقل من نفقة انتاجها .

ت- يتشابه الرسم مع الثمن العام من حيث وجود الضريبة المستمرة حيث ان كلا منهما يتضمن هذه الضريبة في حالة زيادة قيمة الرسم او الثمن العام عن تكاليف الخدمة او السلعة المستهلكة .

2- اوجه الاختلاف بين الرسم والثمن العام :

أ- يختلف الرسم عن الثمن العام من حيث صيغة تحديد قيمته ، حيث تحدد قيمة الرسم بقانون او بناء على قانون في حين تحدد قيمة الثمن العام بقرار ادارى من الهيئة العامة التي تتولى ادارة المشروع الصناعي او التجاري .

ب- يختلف الرسم عن الثمن العام من حيث مقدار المنفعة الخاصة ، حيث ان دافع الرسم يحصل على خدمة تحقيق له نفعا خاصا اضافة الى ما تحققه من نفع يعم المجتمع بأسره في حالة الثمن العام فان النفع الخاص الذي يعود على دافع الثمن .

ث- يختلف الرسم عن الثمن العام من حيث الاجبار ، حيث ان الرسم يدفع جبرا وتتمتع في حالة الثمن العام فانه يدفع اختيارا .

ج- يختلف الرسم عن الثمن العام من حيث اهميته ، حيث تحدد اهمية الرسم كمصدر الايرادات العامة للدولة مقارنة بالثمن العام الذي اخذت اهميته تتزايد في الدولة وذلك لانتشار استخدامه بسبب زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية .

الفصل الثامن

((الضريبية))

اولا :- مفهوم الضريبة :

تعرف الضريبة بأنها مبلغ من النقود تجبيه الدولة جبرا من الافراد دون مقابل وذلك لغرض تمويل نفقاتها العامة وتحقيق الاهداف النابعة من مضمون فلسفتها السياسية .

ثانيا :- خصائص الضريبة : هناك عدة خصائص للضريبة يمكن بيانها من خلال الآتي :

1- الضريبة مبلغ من النقود :

كانت الضريبة في العصور القديمة والوسطى تدفع عينا كمقدار معين من المحاصيل الزراعية ، او على شكل عمل يلتزم الافراد القيام به خلال ساعات محددة كصيانة الطرق او غيرها ، ولا يخفي ما للشكل العيني للضريبة من عيوب ، اذا ان الضريبة العينية ، تتطلب تكاليف عالية لجبايتها مقارنة بتلك التي تتطلبها الضريبة النقدية ، اضافة الى ان الضريبة العينية تؤثر في مبدا العدالة في الضريبة ، حيث يجب على مكلف ان يقوم نفس الكمية من المحاصيل ، دون اعتبار الفرق الجودة بين محصول واخر ، ودون تقدير لتكلفة الانتاج ، التي تختلف من مكلف الى الاخر ، دون مراعاته الظروف الشخصية لكل مكلف اما في العصر الحديث فان الضريبة اصبحت مبلغ من النقود ولا تدفع عينا .

2- الضريبة تدفع جبرا :

تفرض الضريبة على المكلفين جبرا ، اي انه لا توجد مساومة بين الدولة والافراد عند فرض الضريبة او جبايتها فالدولة بإرادتها المنفردة تتولى وضع النظام القانوني لكل ضريبة ، وتطبقه على كل مكلف بها ، واذا تم تحديد مبلغ الضريبة المستحق على المكلف ، وامتنع عن دفعه ، فان السلطة العامة تجبره على ذلك بأساليب التنفيذ الجبري كالحجز على ممتلكاته وبيعها واستيفاء دين الضريبة من ثمنها .

3- الضريبة ليس لها مقابل معين :

الضريبة على عكس الرسم ليس لها مقابل معين يحصل عليه دافعها من الدولة ، اذا ان الاصل فيها ان تسدد منها تكاليف الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة كالأمن والدفاع ، التي لا يعرف ما يعود على كل فرد منها ، ولذلك فان ما يفرض من الضريبة على المكلف لا يراعى فيه ما يناله من نفع ، وانما يتوقف مقدار الضريبة على اساس المقدرة التكليفية وحدها .

4- الضريبة تدفع بصفة نهائية :

ويقصد بذلك انه عندما يتم دفع الضريبة من قبل المكلفين ، فانهم يدفعوها بصورة نهائية ، دون ان تلتزم الدولة برد قيمتها لهم فيما بعد ، وهذا الشكل فان الضريبة تختلف عن القرض العام ، من حيث ان الدولة تلتزم برد اصل القرض مع فوائده ، عند استحقاقها الى القرض .

5- الغرض الأساسي للضريبة تغطية النفقات العامة :

ان الغرض من فرض الضريبة وجبايتها هو ، الحصول على الاموال اللازمة ، لتغطية النفقات العامة ، فضلا عن امكانية استخدام الضريبة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية عامة .

6- تفرض الضريبة على الأشخاص :

يتحمل الأشخاص الضريبة سواء كانوا أشخاصا طبيعيين ام أشخاص معنويين ، مثل الشركات ، وغالبا ما تكون الضريبة المفروضة على الأشخاص المعنويين اكبر مقارنة بالضريبة المفروضة على الاشخاص الطبيعيين ، وذلك لكبر الذمة المالية ، والمقدرة المالية للأشخاص المعنويين .

ثالثا :- القواعد التي تحكم فرض الضرائب :

يقصد بالقواعد العامة التي تحكم فرض الضرائب ، تلك القواعد والأسس ، التي يتعين على المشرع المالي الاخذ بها عند فرض الضريبة ، ويمكن اعتبار هذه المجموعة من القواعد بمثابة الدستور العام الضمني ، الذي تخضع له قاعدة قانون الضريبة حيث يخفف من حدتها ويجعلها مقبولة ومستساغة لدى الافراد ، بينما يعتبر الاخلال بها مدعاة للقول بظلم الدولة للأفراد وتعسفها في استعمال حقها .

1- قاعدة العدالة والمساواة

ومضمون هذه القاعدة ، هي ان يساهم كل فرد في نفقات الدولة بالقدر الذي تناسب الدخل الذي يحصل عليه في ظل حمايتها ، وتحقيق هذه العدالة ، يقوم على ان تكون الضريبة عامة ، بحيث تلحق كل الاموال ، وكل الافراد ، فلا يعفى من الاموال مال او من الاشخاص شخص خاضع لسيادتها من دفع الضريبة .

2- قاعدة اليقين

ويقصد بهذه القاعدة ، هو علم المكلف علما قاطعا بالوقت الذي يدفع فيه الضريبة ، وكيفية الدفع والمقدار الذي يجب ان يدفعه ، بحيث تكون الضريبة واضحة بصورة لا تدع مجالا لأي غموض او تعقيد ، وذلك بان تكون النصوص واضحة تثير التباسا او اجتهادا بحيث يفهمها عامة الناس .

3- قاعدة الملائمة

وتقضي هذه القاعدة بوجوب تنظيم احكام الضريبة على نحو تلائم وظروف المكلفين من ناحية وقت تحصيل الضريبة ، وطريقة جبايتها في المواعيد التي تلائم المكلفين وبالإجراءات التي تتفق مع طبيعة نشاطهم ، وذلك تخفيفا لوقوعها عليهم فيطالب المكلف بدفع الضريبة في الوقت الذي يكون قد حقق فيه الثروة ، او الدخل الخاضع لها ، فمثلا تجبي الضريبة على الارباح التجارية والصناعية بعد تحقيق الربح المستحق عليه الضريبة .

4- قاعدة الاقتصاد

وتعني هذه القاعدة ، ان يتم تنظيم احكام الضريبة بحيث تكون نفقات تحصيل الضريبة اقل ما يمكن ، فلا تبدد مبالغ كبيرة من اجل جبايتها ، بحيث تجعل القدر المتبقي من الضريبة للخزانة العامة زهيدا

وعليه فان قاعدة الاقتصاد تعني ان افضل الضرائب ، هي تلك التي تتميز بانخفاض كلفة تحصيلها وارتفاع حصيلتها .

((التنظيم الفني للضريبة))

اختيار المادة الخاضعة للضريبة (وعاء الضريبة)

يقصد بوعاء الضريبة ، المادة او المحل الذي يختاره المشرع المالي ، ويفرض عليه الضريبة ، فقد يكون هذا المحل شخصا او مالا ، كالشخص المكلف او رأسماله او دخله او السلع سواء كانت مستوردة من الخارج ام منتجة في الداخل ، واختيار وعاء الضريبة بتمتع بأهمية بالغة في سياسة الدولة الضريبة ، اذا تتوقف عدالة الضريبة ووفرة حصيلتها على حسن اختيار وعائها .

وتقسم الضرائب من حيث وعائها الى ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال ، وضريبة واحدة وضرائب متعددة ، وضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة .

اولا :- الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال

1- الضرائب على الأشخاص

يقصد بالضرائب على الأشخاص ، هي تلك الضرائب المفروضة على الشخص نفسه ، اي ان وعاء الضريبة يكون الوجود العيني في الشخص ، ولذلك سميت بضريبة الرؤوس ، اي الضريبة المفروضة على راس الشخص لا على ماله الذي يكون في حوزته ، وقد عرفت هذه الضريبة منذ زمن قديم ، وقد استخدمتها الدولة الرومانية ، وكذلك الدولة الإسلامية ، التي كانت تفرضها على اهل الكتاب المقيمين على ارضها ، مقابل التأمين على ارواحهم وممتلكاتهم ، حتى اذا دخلوا الدين الإسلامي رفعت عنهم هذه الضريبة (الجزية) ، والتي كانت لا تجبى الا على الرجال الأحرار العقلاء ، وتقسم الضرائب على الاشخاص إلى قسمين هما :

أ- ضريبة الرؤوس البسيطة

وفيها يلتزم كل فرد من الافراد الخاضعين للضريبة بدفع نفس المبلغ ، اي انها تفرض بمقدار واحد على جميع الافراد بغض النظر عن اختلافهم في امتلاك الثروات ، وما يحصلون عليه من دخول وما يتحملون من اعباء عائلية ، وهي بذلك لا تتفق مع مبدا توزيع الاعباء المالية على الافراد بصورة عادلة ، لهذا السبب ، وارتفاع تكاليف جبايتها مع ارتفاع عدد الاشخاص الخاضعين لها ، ولانخفاض حصيلتها ، نظرا لأنها تتحدد بمبالغ قليلة نسبيا ، حتى يستطيع الاشخاص الفقراء دفعها ، قد استعيض عنها بالضريبة المدرجة .

ب- ضريبة الرؤوس المدرجة

وخلالها يتم تقسيم المكلفين الى طبقات متعددة ، تبعا للمركز الاجتماعي والاقتصادي الذي هم فيه ، وتدفع كل طبقة من هذه الطبقات نفس مبلغ الضريبة ، اي ان الافراد الموجودين في الطبقة الواحدة يدفعون نفس مبلغ الضريبة ، حيث يأخذ في الزيادة كلما زادت مقدرة افراد الطبقة على الدفع ، وتعد الضريبة المدرجة اكثر عدالة من الضريبة البسيطة ، وذلك لأنها تحاول مراعاة المقدرة التكليفية للمكلفين من خلال التمييز بينهم ضمن طبقات ، الا انها تبقى بعيدة عن العدالة الكاملة ، وذلك لاختلاف افراد الطبقة الواحدة ، من حيث دخولهم وأعبائهم العائلية .

2- الضرائب على الأموال

يقصد بالضرائب على الأموال ، تلك الضرائب التي تفرض على الأموال التي في حوزة الافراد سواء أكانت هذه الأموال مكتسبة او مدخرة ، وبسبب الانتقادات التي وجهت الى الضرائب على الأشخاص وأنظمتها الضريبة تم استخدام شكل آخر للضريبة ، وفي نطاق الضرائب على الاموال ، قد تفرض الضريبة على راس المال او الدخل ، ويقصد براس المال ، مجموع ما يملكه الفرد من قيم في لحظة معينة سواء أكانت في شكل نقود او بشكل عيني كأراضي او عقارات او سلع انتاجية او سلع استهلاكية او اوراق مالية وما في حكمها ، ويقصد بالدخل ما يحصل عليه الفرد بصفة دورية على نحو مستمر من مصدر معين قد يتمثل في ملكيته لوسائل الانتاج او في عمله او فيهما .

ثانيا :- الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة

عندما تكون الاموال هي الوعاء الأفضل للضرائب ، فان المسالة الأخرى التي يجب ان تعالج ، هي التي تتعلق بالتمييز بين الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة .

1- الضريبة الواحدة

تعرف الضريبة الواحدة بأنها تلك الضريبة التي تفرضها الدولة مرة واحدة في السنة على مجمل الاموال التي يحصل عليها المكلف وقد نشأت فكرة الضريبة الواحدة على رأسمال الفرد او دخله خلال القرن الثامن عشر الميلادي .

2- الضرائب المتعددة

وتعني فرض اكثر من ضريبة واحدة من قبل الدولة خلال السنة على اموال المكلفين ، وقد نشأت في الفترات اللاحقة ، اي خلال القرن التاسع عشر ، وتطورت بشكل منتظم خلال القرن الحالي ، كنتيجة لزيادة دور الدولة في تنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وبالتالي زيادة متطلبات الدولة من الاموال اللازمة لتمويل نفقاتها المختلفة .

ـ التمييز بين الضريبة الواحدة والضرائب المتعددة

مزايا ضريبة الواحدة : أنها لا تحتاج في تطبيقها الى ادارات كثيرة ، مقارنة بما تحتاج اليه الضرائب المتعددة ، فهي تعتبر قليلة نفقات الجباية ، كما ان المكلف يعرف مبلغها ، أيضاً أنها تحقيق العدالة ، بسبب ما تيسره من معرفة الظروف الشخصية لكل مكلف ،

عيوب ضريبة الواحد : انها غير موفورة الحصيلة ، فقد اصبحت الدولة بحاجة الى ايرادات كثيرة تمكنها من النهوض بخدمتها المتعددة ، ولا يمكن تحقيق ذلك الا بواسطة الضرائب المتعددة ، التي تفرضها على مختلف اشكال الدخل والثروة ، يضاف الى ذلك ان جمع الضرائب كلها وحصرها في ضريبة واحدة يجعل مبلغ هذه الضريبة يبدو كبيرا في نظر الشخص المعني بدفعها ، مما تغريه محاولة التهرب عن الوفاء بما عليه من التزام للدولة ،كما ان مسالة عدالة الضريبة الواحدة التي يؤكد عليها انصارها ، ليست الا عدالة ظاهرية ، اذا ان الخطأ في تقرير دخول الافراد ، او ثروتهم ، لا يمكن إصلاحه في ظل نظام الضريبة الواحدة ، في حين في ظل نظام الضرائب المتعددة ، يمكن ان تسهم احدها في إصلاح اضرار الاخرى ، وهذا ما تفعله الدولة احيانا ، اذ عندما تشتد وطأة الضرائب غير المباشرة على الطبقات الفقيرة ، تقوم الدولة بالتوسع في الاعفاءات الممنوحة لهذه الطبقات وفي الضرائب الواحدة لا تصلح ان تكون اداة الدولة الفعالة في تحقيق ما تنشده من اغراض اقتصادية واجتماعية ، التي يمكن الوصول اليها عن طريق الضرائب المتعددة .

ثالثا :- الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

1- الضرائب المباشرة

تشير الضرائب المباشرة الى تلك الضرائب التي تفرض على واقعة تملك الثروة ، اي كان الوصف الذي يطلق عليها ، او هي تلك الضرائب التي تفرض على ذات وجود الاموال لدى المكلف ، كضريبة الدخل وضريبة العقار .

2- الضرائب غير المباشرة

تعني الضرائب غير المباشرة ، هي تلك الضرائب التي تفرض على واقعة التداول والانفاق ، او هي تلك الضرائب التي تفرض بصورة غير مباشرة بمناسبة تداول المال .

ـ معايير التمييز بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

1- المعيار الاداري

يتلخص هذا المعيار في ان الضرائب المباشرة ، هي تلك الضرائب التي يتم الحصول عليها بمقتضى جداول اسمية بدون فيها اسم دافع الضريبة ، ومبلغ الضريبة المفروضة عليه ، وغالبا ما تكون لدى ادارة الضريبة سجل لكل دافع ضريبة ، اما الضرائب غير المباشرة ، فهي تلك الضرائب التي لا تجبى بمقتضى جداول اسمية ، لأنها تجبى نتيجة لحدوث تصرفات ووقائع معينة كاستيراد بضاعة معينة ، او انتاج سلعة ، او تسجيل عقد بيع وفي هذه الحالات ، لا يمكن للدولة ان تعرف مقدما الاشخاص المكلفين ، بدفع الضريبة .

ويؤخذ على المعيار الاداري من انه معيار غير دقيق طالما ان الاصل فيه ارادة المشرع المالي في تقسيم الضرائب الى مباشرة وغير مباشرة بمعنى انه اذا قرر المشرع المالي ان تحصل احدى الضرائب بموجب جداول يدون فيها المكلف ومبلغ الضريبة كانت هذه الضريبة مباشرة واذا قرر ان تجبى بدون هذه الجداول تكون غير مباشرة في حين ان التقسيم العلمي لا يرتبط بإرادة المشرع المالي وانما يقوم على اساس صفات معينة في الضريبة تجعلها من هذا النوع.

2- معيار عائدية (افضلية) الضرائب

ان الضريبة المباشرة وفقا لهذا المعيار ، هي الضريبة التي يتحملها بصورة نهائية الشخص الذي دفعها مباشرة ، كضريبة الدخل . اما الضريبة غير المباشرة هي الضريبة التي يتمكن الشخص الذي دفعها من نقل عبئها الى غيره ، اي لا يتحملها نهائيا بل تنتقل وتستقر على عاتقي الشخص اخر في النهاية ، كالضرائب الكمركية والضرائب على الانتاج ، وينتقد هذا المعيار من حيث ان عائدية الضريبة ظاهرة معقدة لا يمكن التحقق منها مقدما حيث يتوقف انتقال عبء الضريبة من شخص الى اخر واستقرارها نهائيا على عدة عوامل ، فالضريبة الواحدة طبقا لهذا المعيار قد تكون مباشرة تارة وغير مباشرة تارة اخرى ، فضريبة العقار مثلا ، تكون مباشرة عندما يتحملها المالك نهائيا ، وغير مباشرة اذا تمكن من نقلها وجعلها على عاتق المستأجر بدفع إيجار أعلا ، وضرائب الإنتاج ، وهي ضرائب غير مباشرة بطبيعتها تصبح ضرائب مباشرة اذا تحمل عبئها المنتج عندما يكون الطلب على منتجاته كثير المرونة ، وقد يتقاسم عدة اشخاص عبء الضريبة ، فيتحمل كل منهم جزءا منها ، ولا يعرف حينئذ هل توصف الضريبة بأنها مباشرة ام انها غير مباشرة .

وفي ضوء ذلك يتبين ان عائدية الضريبة او نقل عبئها لا يصلح ان يكون معيارا التفرقة بين النوعين ، بسبب عدم ثبات هذا المعيار .

3- معيار مدى استمرار المادة المفروضة عليها الضريبة

تعدد الضرائب مباشرة طبقا لهذا المعيار اذا كانت تنصب على عناصر تتميز بشيء من الثبات النسبي والاستقرار كعنصر الوجود بالنسبة للضريبة التي تفرض على الرؤوس ، وعنصر الملكية بالنسبة للضريبة التي تفرض على العقار وعنصر ممارسة المهنة بالنسبة للضريبة التي تفرض على المرتبات والاجور ، اما الضرائب غير المباشرة ، فهي تلك الضرائب التي تفرض بمناسبة وقائع عرضية او تصرفات متقطعة تتميز بعدم الثبات والاستقرار يقوم بها المكلف كالقيام بعملية استيراد بضاعة ، او انتاجها او نقل حق الملكية .

مزايا وعيوب الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

أولاً - مزايا الضرائب المباشرة وعيوبها

أ- مزايا الضرائب المباشرة :

1- انها حصيلة ثابتة 2- انخفاض نفقات جبايتها 3- تحقيق العدالة الضريبة .

4- تشعر الافراد بواجبهم المالي .

ب- عيوب الضرائب المباشرة

1- تشعر الفرد بعبئها وتجعله يحاولة التهرب منها 2- يكون تحصيلها متأخرا 3- يشعر الافراد بأنهم يدفعون ومكرهين فريضة الى الدولة 4- الكشف عن اسرار المكلف الشخصية والمهنية .

ثانياً: مزايا الضرائب غير المباشرة وعيوبها

أ- مزايا الضرائب غير المباشرة

1- سهولة تحملها 2- مرونة حصيلتها 3- وفرة حصيلتها وغزارتها .4- يدفعها المكلف باختياره 5- يمكن استخدامها في تحديد انماط الاستهلاك التي تتفق والمصلحة العامة :- ففي الدول النامية ، حيث تتطلب المصلحة العامة عدم الاسراف في الاستهلاك وبخاصة بالنسبة للسلع الكمالية ، لذلك يتم رفع الضريبة على السلع غير المرغوب فيها او الكمالية للحد من استهلاكها .

ب- عيوب الضرائب غير المباشرة

1- انها ضريبة غير عادلة :- لان عبئها لا يتوزع على المكلفين تبعا لقدرتهم التكليفية لعدم وجود تناسب بين ما يدفعه المكلف ومقدار دخله 2- ارتفاع نفقات جبايتها 3 - انخفاض حصيلتها وقت الازمات 4- تعرقل عملية الانتاج والاستهلاك خاصة عند المغالاة في اسعارها .

المبحث الثالث :- سعر الضريبة

ويقصد به نسبة ما يدفعه المكلف كضريبة الى مقدار الوعاء الضريبي أو المادة الخاضعة لها ، يمكن تقسيم سعر الضريبة الى مرحلتين :

1- الضريبة التوزيعية

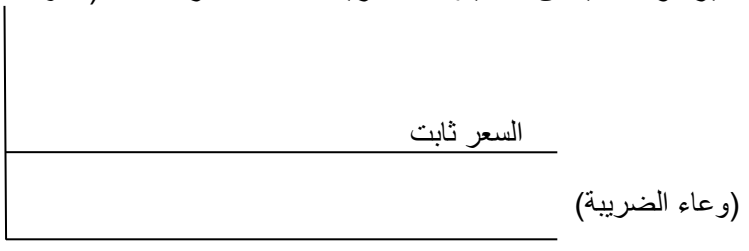
يقصد بالضريبة التوزيعية تلك الضريبة التي لا يتحدد سعرها مقدما ، وانما تقوم السلطة المالية بتحديد حصتها الإجمالية ، ثم تقوم بتوزيع هذه الحصيلة الإجمالية جغرافيا ، على اساس نصيب كل اقليم او محافظة من محافظات البلد من هذه الضريبة ، ثم يطلب من كل محافظة تجميع حصتها التي تقررت عليها ، وتقوم ادارات المحافظات بدورها بتوزيع هذه الحصة على المكلفين في محافظتها كل بقدر إمكاناته وظروفه ، بحيث ان المحصلة الاجمالية للضريبة التوزيعية تكون مساوية لما حدد سلفا لها .

2- الضريبة القياسية

تعرف الضريبة القياسية بأنها تلك الضريبة التي يتحدد ويعرف سعرها مقدما دون تحديد لحصيلتها النهائية مثلا ان سعر ضريبة العقار الاساسية في العراق هو (10%) من القيمة الايجارية للعقار .

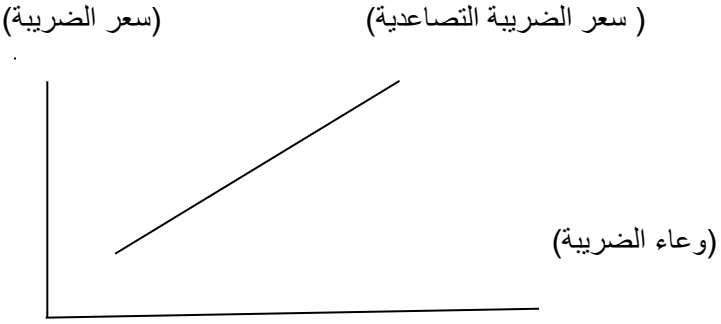
ثانيا :- طرق تحديد سعر الضريبة

1- الضريبة النسبية: وهي الضريبة التي يبقى سعرها واحدا في جميع الأحوال اي ثابتا لا يتغير بتغير وعائها مثال ذلك ان تفرض ضريبة على الدخل سعرها (10%) فهذا السعر يجري تطبيقه على جميع الدخول سواء أكانت صغيرة او كبيرة ولذلك يمكن تسميتها بالضريبة ذات السعر الثابت.(سعر الضريبة)



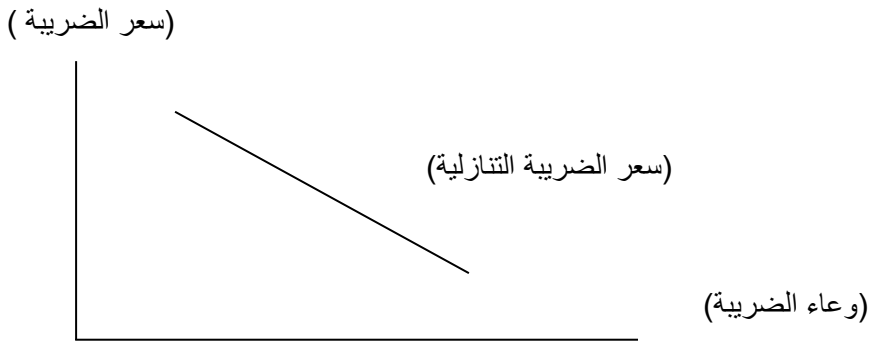
2- الضريبة التصاعدية

وهي الضريبة التي يزداد سعرها بازدياد الوعاء الخاضع لها ، اي بتغير المادة الخاضعة للضريبة فيرتفع سعر الضريبة كلما زاد وعاؤها اي ان هناك علاقة طردية بين سعر الضريبة ووعاؤها ومثال ذلك ان تفرض الضريبة على الدخل بسعر (10%) على المائة دينار الاولى و (12) على المائة دينار الثانية و(15%) على المائة دينار الثالثة وهكذا ، وكما موضح في الشكل الآتي:



3- الضريبة التنازلية

وهي الضريبة التي يكون سعرها نسبيا اي ثابتا عند مستوى معين من وعاء الضريبة كأساس لها وعندما يأخذ وعاء الضريبة بالزيادة يبدا سعرها بالتناقص اي هناك علاقة عكسية بين سعر الضريبة ووعائها ومثال ذلك كأن تفرض الضريبة على الدخل بسعر (10%) على المائة دينار الثالثة و (8%) على المائة دينار الرابعة و (6%) على المائة دينار وهكذا .



- **طرق تقدير وعاء الضريبة**

<u>اولا :- الطرق غير المباشرة</u>

<u>1- طريقة المظاهر الخارجية</u>

تستند هذه الطريقة في تقدير القيمة الخاضعة للضريبة الى عدة مظاهر خارجية منها عدد مظاهر خارجية منها عدد ما في السكن من نوافذ وابواب وعدد ما يمتلكه المكلف من سيارات او خيول وعدد ما يستخدم من خدم وغير ذلك من المظاهر الخارجية التي تدل على القدرة الاقتصادية للمكلف وهذا يعني ان هذه الطريقة تفرض على مظاهر الدخل وليس على الدخل نفسه ومن <u>مزايا</u> هذه الطريقة <u>انها يسيرة ونفقات جبايتها قليلة</u> ، فالمظاهر الخارجية واضحة ويسهل على ادارة الضريبة عدها والوقوف عليها

ويترتب على هذه الميزة ، ميزة اخرى وهي امتناع الغش فيها كما انها تمتاز بأنها تؤدي الى المحافظة على اسرار المكلف بالضريبة وعدم التدخل في شؤونه الا انه يعاب عليها من عدة وجوه فالمظاهر الخارجية قد لا تكون كافيه في للتدليل على درجة مقدرة المكلف كما انه لا توجد هناك مظاهر خارجية يستدل بها على بعض الدخول كما هو الحال بالنسبة للرواتب والاجور والاوراق المالية والودائع والتأمينات وما شابه ذلك كما انها لا تحقق العدالة فمن الطبيعي ان يتساوى مقدارالضريبة بالنسبة لشخصين تختلف ظروف احداهما عن الاخر لمجرد ان المظاهر الخارجية بالنسبة لهم متساوية كذلك تعطي المكلف فرصة التهرب من الضريبة عن طريق التقليل من المظاهر الخارجية التي تعتمد عليها هذه الطريقة .

2- طريقة التقدير الجزافي

وتعتمد هذه الطريقة في تحديد الدخل او قيمة المادة الخاضعة للضريبة بشكل جزافي او تحكمي على قرائن ينص عليها المشرع المالي كقيمة مبلغ الايجار ، او معدل انتاج الوحدة القياسية او كمية المواد الداخلة في انتاج سلعة معينة او اية قرينة اخرى ويسمى هذا بالجزافي القانوني اما اذا لم يحدد المشرع المالي هذه القرائن فهذا يعني ترك اجراء هذا التقدير للسلطة المالية من خلال مناقشة المكلف والاتفاق معه على مقدار دخله ففي هذه يسمى بالجزاف الاتفاقي ان اتباع هذه الطريقة لا يحتاج الى كثير من الرقابة ولا يؤدي الى التغلغل في الاحوال الخاصة للمكلف الا ان من ابرز عيوبها انها لا تقوم على اساس من التحديد وبالتالي تبتعد عن الحقيقة ، لأنها تعطي المكلف حق اثبات القيمة الحقيقية لدخله او ثروته التي تم تقديرها تقديرا جزافيا .

ثانيا :- الطريقة المباشرة

طريقة التقدير الاداري

تلجا السلطة المالية الى هذا الاجراء لتحديد الوعاء في حالة امتناع الفرد بقصد او بغير قصد على تقديم الاقرار المطلوب من خلال المدة القانونية ويتحدد الدخل مثلا في هذه الحالة بناء على ما لدى الادارة المالية من معلومات مختلفة سواء تعلقت بدخل المكلف لسنوات سابقة او بدخله في سنة التقدير ويلاحظ ان الالتجاء الى هذا الطريق يعد من قبيل العقوبة الموجه للمكلف الممتنع عن تقديم الاقرار اذا ان من المفروض ان يتقدم الفرد بإقراره في الموعد المحدد بالقانون .

الفصل التاسع

((الازدواج الضريبي – التهرب الضريبي – ونقل عبء الضريبة))

المبحث الاول :

أولا: تحصيل الضريبة : يقصد بتحصيل الضريبة تمكن الدولة من استيفاء حقها من مبلغ الضريبة على النحو المنصوص عليه في القانون .

ثانياً :- ازدواج الضرائب

ازدواج الضرائب او تعددها هو فرض الضريبة نفسها اكثر من مرة على الشخص ذاته ، وعن المال نفسه وفي المدة ذاتها والغالب في الضريبة ان يحصل التعدد فيها مرتين لهذا يطلق على هذه الحالة اصطلاح ازدواج الضرائب ، ويشمل دفع المكلف للضريبة اكثر من مرة واحدة سواء تعدد دفعها مرتين او اكثر ، فقد يحدث ان يتوفى شخص من رعايا الدولة (العراق) وكان مقيما في دولة (تركيا) وله اموال في دولة (الإمارات) ، ففي هذه الحالة سوف تتعدد الضرائب على تركه المتوفي اذا كانت دولة (العراق) تأخذ بمبدأ الجنسية في ضريبة التركات ، ودولة (تركيا) تأخذ بمبدأ الوطن ، وتأخذ دولة (الإمارات) بمبدأ الموقع ، لان تطبق مبدأ الجنسية يترتب عليه ان تكون الضريبة من حق الدولة التي ينتمي اليها اصحاب التركة ، وتطبيق مبدا الوطن يترتب عليه ان تكون الضريبة من حق الدولة المقيم بها المتوفي ، وتطبيق مبدا الموقع يترتب عليه ان تكون الضريبة من حق الدولة التي بها موقع المال ، فيدفع الورثة في هذه الحالة ضريبة التركات ثلاث مرات لهذه الدول الثلاث ويتحقق التعدد او الازدواج الضريبي بتوافر الشروط الاتية :

1- وحدة الشخص الخاضع للضريبة :- اي خضوع نفس المكلف لأكثر من مرة للضريبة .

2- وحدة الضريبة المفروضة :- اي ان يدفع المكلف من نفس المال ضريبتين او اكثر من نفس النوع .

3- وحدة المدة المفروضة عليها الضريبة :- اي ان تكون المدة التي تدفع عنها الضريبة واحدة .

4- وحدة المادة الخاضعة للضريبة :- اي يجب ان تفرض الضريبة على نفس المال اكثر من مرة واحدة.

انواع ازدواج الضرائب :- ازدواج الضرائب اما ان يكون داخليا او دوليا وفي كلتا الحالتين اما ان يكون مقصودا او غير مقصود .

1- ازدواج الضرائب الداخلي

يقع الازدواج الداخلي نتيجة ممارسة هيئات مختلفة لسلطتها في فرض الضرائب على نفس الاقليم ، كما يحدث في الدول الاتحادية ، اذا فرضت كل من الحكومة المركزية وحكومات الولايات نفس الضريبة على المال ذاته ، وكما يحدث عندما تفرض كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية نفس الضريبة على مادة معينة . وهو على نوعين هما:-

الازدواج الداخلي المقصود وغير المقصود

الازدواج الداخلي يكون مقصودا اذا كان هدفه زيادة الايرادات ، او زيادة العبء على بعض المكلفين ، او تصحيح نظام الضرائب ، او الحد من ارتفاع الدخول ، او تدبير موارد للهيئات المحلية ، اما الازدواج غير المقصود فيقع نتيجة لعدم التنسيق في التشريع المالي ، ويرجع ذلك الى ان الدولة قد تفرض ضرائب جديدة تحت ضغط حاجتها الى الاموال دون ان تبحث في مدى تلاءمها مع نظام الضرائب القائم ، كما قد يرجع الى عدم تحديد الاختصاص المالي للهيئات التي تمارس سلطتها على نفس الاقليم وهي الدولة والاقليم والمحافظة .

2 - ازدواج الضرائب الدولي

يرجع هذا النوع من الازدواج الى ان كل دولة بما لها من حق السيادة ، تضع نظامها المالي وفقا لحاجتها ونظمها دون مراعاة لتعارضه مع تشريعات غيرها من الدول الاخرى ، يضاف الى ذلك ان المبادئ المالية التي تأخذ بها الدول المختلفة ليست دائما واحدة مما قد ينشأ عنه ازدواج في الضرائب ، وهو على نوعين هما :-

الازدواج الدولي المقصود وغير المقصود

يكون الازدواج الدولي مقصودا اذا اراده المشرع المالي كما لو فرضت الدولة ضريبة على ايراد رؤوس الاموال المستثمرة في الخارج ، والمفروض عليها ضريبة في الدول التي بها مصدر الايراد ، وذلك لمنع استثمار رؤوس الاموال في الخارج ، على ان الازدواج الدولي يكون غالبا غير مقصود ، ويمكن تلافيه بواسطة التشريع الداخلي لكل دولة والاتفاقات الدولية .

المبحث الثاني:- التهرب من الضرائب :

المقصود بالتهرب من الضريبة ، هو تلك الظاهرة التي يحاول بواسطتها الشخص المكلف بدفع الضريبة للتخلص من دفعها كلها او بعضها مستخدما في ذلك احدى الوسائل المختلفة التي يمكن ان يتشبث بها لكي لا يلتزم بدفعها .

اولا :- انواع التهرب من الضريبة :

يمكن تقسيم التهرب من الضريبة الى نوعين : الاول تهرب مشروع ، حين يتمكن بعض المكلفين من استغلال بعض الثغرات التي لا يخلو منها التشريع الضريبي للتخلص من اداء الضرائب المستحقة عليهم او جانب منها ، النوع الثاني ، تهرب غير مشروع ، حين يعمد بعض المكلفين الى اتباع بعض اساليب الغش والخداع ، مخالفين بذلك احكام التشريع الضريبي بقصد تخفيض القيمة الحقيقية لبعض عناصر اوعية الضرائب او المغالاة في اظهار الاعباء التي ينبغي خصمها من هذه الاوعية ، او بقصد اخفاء اموالهم على نحو يجعل من المعتذر على الادارة الضريبة معرفتها ، ولذلك يطلق على التهرب غير المشروع اصطلاح (الغش الضريبي) .

ثانيا :- اسباب التهرب من الضرائب :

1- ارتفاع اسعار الضرائب ، كلما ارتفعت اسعار الضرائب زاد الدافع لدى المكلف للتهرب من الضرائب ، والعكس صحيح .

2- الظروف الاقتصادية ، تساعد الظروف الاقتصادية على كثرة التهرب او قلته ، ففي اوقات الرخاء تقل مقاومة الافراد لما تفرضه الدولة من ضرائب لكثرة النقود وارتفاع الدخول ، وعلى العكس من ذلك يكثر التهرب في اوقات الكساد لانخفاض الدخول وقلة النقود .

3- درجة انتشار الوعي الضريبي ، كلما زاد شعور الافراد بواجبهم تجاه الدولة كلما قل تهربهم من دفع الضرائب والعكس الصحيح .

4- سياسة الدولة الانفاقية ، عندما يكون انفاق الدولة رشيدا وموجها الى ما يحقق اكبر قدر من المنافع للأفراد يشعر المكلفون بالضريبة بجدوى دفع الضريبة ويمتنعون عن التهرب منها ، والعكس صحيح .

5- طبيعة الجزاء الذي تفرضه الدولة على المتهربين من دفع الضريبة ، فكلما كان الجزاء على التهرب اعظم من مبلغ الضريبة الذي يريد عدم دفعه المكلف جعله يعدل عن ارتكابه ، والعكس صحيح .

ثالثا :- وسائل مكافحة التهرب من الضرائب :

تختلف وسائل مكافحة التهرب من الضرائب من دولة لأخرى ، حسب نظامها المالي المطبق ، ويمكن اعتبار طريقة الجباية من المنبع من اهم الطرق الواقية لحدوث التهرب وكذلك اعطاء الحق لموظفي الضرائب للاطلاع على الاوراق والدفاتر والسندات المختلفة ، وكذلك الزام تبليغ الغير الادارة المالية عن المعاملات والمتصرفات التي يتوقف عليها فرض ضريبة ، اضافة للعقاب والجزاءات المختلفة على المخالفين ، واخيرا استيفاء الضريبة عينا من الاموال التي تختلف الادارة الضريبة مع المكلف على تقدير قيمتها .

رابعاً:- نقل عبء الضريبة وراجعيتها :

يقصد بنقل عبء الضريبة ، هو ان من يدفع الضريبة لا يتحملها نهائيا ، وانما يقوم بنقل عبئها الى غيره ، مما يترتب عليه ان يكون دافع الضريبة الفعلي هو شخص اخر غير المكلف بها قانونا اما راجعيه الضريبة فيقصد بها استقرار عبئها بصفة نهائية على كائن شخص معين ويقسم عبء الضريبة إلى:-

1- النقل الكلي والنقل الجزئي :

يكون نقل عبء الضريبة كليا اذا تمكن دافع الضريبة من نقل كل مبلغها الى عاتق شخص اخر ، اما النقل الجزئي ، فهو نقل جزء من مبلغ الضريبة فقط .

2- النقل الى الامام والنقل الى الخلف :

يحدث نقل عبء الضريبة الى الامام ، اذا تمكن البائع سواء اكان منتجا ام مستوردا من نقل عبء الضريبة الى سعر السلعة او الخدمة ، الذي يترتب عليه ان يرتفع سعر السلعة او الخدمة بمقدار الضريبة كلها او بعضها .

اما النقل الخلفي للعبء ، فيتم اذا قام منتج السلعة او الخدمة بتخفيض اسعار عوامل الانتاج التي ساهمت في انتاجها ، كأجور العمال وفوائد راس المال وريع الارض واثمان المواد الاولية بمقدار الضريبة التي تحملها المنتج كلها او جزء منها .

3- النقل المقصود والنقل غير مقصود :

القصد في النقل او عدم القصد فيه ، يكون من جهة المشرع المالي ، فقد يقصد المشرع المالي ، عند فرض احدى الضرائب ان لا يتحملها المكلف بها ، وانما يقوم بنقل عبئها الى غيره ، ومثال ذلك ، ان يفرض المشروع ضريبة استهلاك عند مرحلة انتاج السلعة ويقوم المنتج بدفع هذه الضريبة ، ثم يتولى

نقل عبئها الى المستهلك ، وقد يحدث نقل عبء الضريبة على غير ما أراد المشرع المالي ، ومثال ذلك ان يفرض المشرع ضريبة على بعض التجار مع قصده ان يتحملوا بها نهائيا من اجل زيادة مساهمتهم في الاعباء العامة ، ولكنهم يقومون بنقل عبئها الى المستهلكين ، وتساهم على ذلك ظروف السوق .

الاثار العامة للضرائب على الاقتصاد القومي :

اولا :- اثر الضرائب على الاستهلاك والادخار :

من المعروف ان الفرد متى ما حصل على دخل فانه يسعى الى توزيعه على نواحي الاستهلاك والادخار المختلفة ، واذا فرضت ضريبة على هذا الدخل ، فأنها ستؤدي الى انقاصه . ويترتب عليه ان يقوم المكلف بإعادة توزيع استعمالات دخله ، ويتوقف اثر فرض ضريبة الدخل على نوع الطبقة التي ينتمي اليها المكلف ، فاذا كان المكلف من افراد الطبقات ذات الدخل المرتفع والتي تحرص كثيرا على الابقاء على المستوى الرفيع الذي تعيش فيه ، فانه سيتم دفع الضريبة من ذلك الجزء من الدخل الذي كان سيوجه الى الادخار ، اي ان فرض الضريبة على مثل هذا النوع من المكلفين سيؤدي الى نقص الادخار مع بقاء الاستهلاك على ما كان عليه قبل الضريبة .

اما اذا كان المكلف من افراد الطبقات ذات الدخل المحدود . والتي لا يكاد دخلها يكفي لتغطية حاجاتها الضرورية ، فانه لابد وان يدفع الضريبة اذا فرضت عليه على حساب نقص انفاقه الاستهلاكي الضروري ، ومن الواضح ان مثل هذا المكلف لا يقوم بتخصيص اي جزء من دخله للادخار سواء من قبل فرض الضريبة او بعدها ، كما ان نقص الانفاق الاستهلاكي الضروري لن يقتصر على الجانب الكمي فقط ، بل سيتعداه ليشمل التغيير في انواع السلع المستهلكة ايضا من اجل اشباع حاجاته الملحة .

واذا كان المكلف من افراد الطبقات المتوسطة ، وهي تلك الطبقات التي تقع بين الطبقات ذات الدخل المحدود والطبقات ذات الدخل المرتفع ، والتي يتوزع دخلها بين الاستهلاك والادخار، فمنهم من يدخر اقصى ما في وسعه بغية الوصول في الاجل القريب الى مستوى معيشي معين ، ومنهم من يدخر نسبة معينة من دخله الاجمالي كحد ادنى وبغض النظر عن الضريبة ، لتحقيق بعض الحاجات المؤجلة كالسلع المعمرة ومنهم من يدخر مبلغ محدد بهدف ان يترك لأولاده من بعده ثروة محدودة .... الخ ، ومن الواضح ان فرض ضريبة الدخل في مثل هذه الحالات سوف يؤدي الى انقاض مدخرات المكلفين اذا كانوا من افراد الطبقات الاولى عما كانت عليه قبل فرض الضريبة ، بينما تتأثر مدخرات الافراد اذا كانوا ضمن الطبقات الثانية والثالثة وسيكون الدفع الضريبة على حساب نقص انفاقه الاستهلاكي لاسيما ان كان المكلفين ضمن الطبقات الفقيرة .

ثانيا :- أثرالضرائب على الانتاج : هناك نوعان من الآثار للضرائب على الانتاج :

أ- الاثار الانكماشية للضرائب :

تؤدي الضرائب كما رأينا من قبل الى تخفيض الاستهلاك وما يترتب على ذلك من تخفيض في انتاج السلع الاستهلاكية والسلع الاستثمارية ايضا ، كما يؤدي الضرائب من ناحية اخرى الى زيادة تكاليف الانتاج ، ومن ثم الى تقليل ارباح المنتجين وبالتالي عزوفهم عن العمل والانتاج اضافة الى هذه الاثار ، فان الضرائب المباشرة التي يتم فرضها احيانا على دخول الطبقات ذات الدخل المحدود غالبا ما تؤدي

في رأي بعض العلماء الى تقليل من كفاءة العاملين ورغبتهم في العمل ، خاصة في مجالات المهن الحرة وفي المجالات التي يعملوا بها ساعات اضافية طمعا في تحسين مستوى الدخول التي يحصلون عليها .

ب- الاثار الانتعاشيه للضرائب :

يرى بعض الكتاب ان زيادة فرض الضرائب على دخول الافراد وعلى الانتاج يؤدي في بعض الاحيان الى احداث اثار انتعاشيه او توسعية في الانتاج حيث يبذل الافراد مزيدا من الجهود في مجالات اعمالهم المختلفة طمعا في زيادة دخلوهم بما يؤدي الى تغطية تكاليف الضرائب الاضافية التي فرضت عليهم والمحافظة على مستوياتهم المعيشية التي يتمتعون بها قبل فرض تلك الضرائب ، كما تؤدي هذه الضرائب الاضافية في رأي هؤلاء من الكتاب الى حث المنتجين على الاقتصاد في نفقات الانتاج او رفع الانتاجية وفتح منافذ جديدة للإنتاج من اجل تحقيق مزيد من الارباح التي تساعد على الوفاء بأعباء تلك الضرائب الاضافية التي فرضت عليهم وفي مثل هذه الاحوال يطلق على هذا النوع من الضرائب تعبير الضرائب المحفزة لأنها تشجع العمال والمنتجين على مضاعفة جهودهم في مجالات العمل والانتاج .

ثالثا :- اثر الضرائب على المستوى العام للأسعار :

تؤدي الضرائب في بعض الاحيان وخاصة في المدى القصير الى تخفيض الاسعار ، لأنها تؤدي الى سحب بعض الموارد المالية من ايدي الافراد ، وبالتالي تؤدي الى نقص حجم الطلب الكلي على السلع والخدمات ، الذي يؤدي بدور الى انخفاض الاسعار او على الاقل المحافظة على مستواها لمدة من الزمن ، لكن مثل هذا الاثر عادةً لا يستمر طويلا ، لان فرض الضرائب على دخول الافراد يؤدي الى حدوث نقص في مدخراتهم ، ومن ثم الى نقص في الاستثمار والانتاج كما يؤدي الى زيادة الفوائد على القروض وما يترتب على ذلك ارتفاع في تكاليف الانتاج ونقص في العرض الكلي للسلع والخدمات ومن ثم الى ارتفاع الاسعار مرة اخرى .

رابعا :- اثر الضرائب على توزيع الدخل القومي :

ان اهم اهداف السياسة المالية في الوقت الحاضر هو عدالة توزيع الدخل القومي بين افراد المجتمع ، واصبح معلوماً ان رفاهية المجتمع لا تتوقف على حجم الدخل القومي فحسب وانما على طريقة توزيعه ايضا ، فكلما كان التوزيع عادلا كلما ازدادت رفاهية المجتمع فالضرائب التصاعدية على الدخول والضرائب على راس المال وخاصة ضريبة الشركات ما هي الا وسائل تستخدمها السياسة المالية لتحقيق هذا الهدف ، فلكي تحقق الضريبة أثرها في تقريب التباين بين دخول الافراد وثرواتهم ، يجب ان تنفق الدولة حصيلة الضرائب على الخدمات والاعانات التي يستفيد منها افراد الطبقات الفقيرة اكثر من استفادة افراد الطبقات الغنية كالمستشفيات والمدارس المجانية واعانات الضمان الاجتماعي ، اما فرض الضرائب على السلع التي يستهلكها افراد الطبقة الفقيرة والضرائب العينية التي لا تأخذ بنظر الاعتبار ظروف المكلف الشخصية واعباءه العائلية ، فان ذلك يؤدي الى ان يكون عبء الضرائب على ذوي الدخول المحدودة والمتوسطة اثقل من عبئها على افراد الطبقات الغنية ، وبالتالي فانه يزداد التباين الموجود بين الدخول والثروات اتساعا وتؤدي هذه الضرائب الى سوء توزيع الدخول والثروات .

(الفصل العاشر)

النظام الضريبي في العراق

النظام الضريبي يقصد به (هو النظام الذي يسعى الى تحقيق اهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية ومالية للمجتمع ضمن اقليم او دولة معينة من خلال استخدام سلطتها في فرض وجباية الضرائب ضمن ذلك النطاق) ، ويتألف من ثلاث عناصر رئيسية هي :

- التشربعات القانونية المختصة بالضرائب (بكل ما تشمل عليه من تفاصيل وتنظيمات) .

- الادارة الضريبية (وتشمل كفاءة الكادر الضريبي ونزاهته والتقنيات المستخدمة وغيرها) .

- المكلف (وهذا نقصد درجة الوعي الضريبي عند المجتمع والافراد ودرجة امتثالهم) .

يعتمد النظام الضريبي في العراق كغيره من الانظمة الضريبية في دول العالم على الجمع بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة وتساهم الضرائب غير المباشرة بالجزء الاكبر من مجموع ايرادات الضرائب مقارنة بالمساهمة المحدودة للضرائب المباشرة في مجموع الايرادات وتضم الضرائب المباشرة كلا من ضريبة الدخل وضريبة التركات وضريبة العقار وضريبة العرصات وضريبة الارض الزراعية اما الضرائب غير المباشرة فتضم كلا من الضرائب الكمركية وضرائب الانتاج وضريبة الطابع .

المبحث الاول: (أولاً : ضريبة الدخل)

تبنى العراق اول قانون لضريبة الدخل المرقم 52 لسنة 1927 بعد تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام 1921 ، تأثر هذا القانون بقانون ضريبة الدخل النموذجي الذي اعدته بريطانيا عام 1922 لغرض استخدامها في مستعمراتها آنذاك . ومنذ عام 1927 وحتى اعتماد قانون ضريبة الدخل الحالي رقم 113 لسنة 1982 ، لم يطرا اي تغير مهم_او تطور او تحديث له اثر يذكر على التشريع السابق ، وان القانون رقم 113 كذلك لم يحض باي تعديلات مهمة سوى التعديلات التي ليس لها اي اثر واضح على النظام الضريبي ، وبعد تغيير النظام السابق عام 2003 ، قامت سلطة الائتلاف المؤقتة بإصدار القرار رقم 37 ، الذي اغلقت بموجبه النظام الضريبي في الاول من نيسان اعتبارا من 16 نيسان 2003 ولغاية عام 2004 واصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة الامر 49 والذي خفض بموجبه سعر الضريبة وزيادة السماحات القانونية واخضعت به موظفي الدولة الى ضريبة الدخل أسوة بموظفي القطاع الخاص لتحقيق نوع من العدالة . وابقى على القوانين الحالية نافذة المفعول مع ابقاء الاصلاح الضريبي الذي بدأت به من خلال تخفيض سعر الضريبة وزيادة السماحات ، ونعني بضريبة الدخل في العراق بانها جميع الضرائب التي تجبيها الهيئة العامة للضرائب من خلال تنفيذ القوانين التالية :-

- قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المعدل .

- قانون ضريبة العقار رقم_163 لسنة 1959 المعدل .

- قانون ضريبة المبيعات رقم 36 لسنة 1997 (الفنادق والمطاعم) .

- قرار ضريبة نقل ملكية العقار (القرار 120 لسنة 2002) .

خصائص النظام الضريبي في العراق : يمكن اجمال اهم خائص النظام الضريبي في العراق بالاتي :

1- الجمع بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة : وذلك عن طريق فرض ضرائب مباشرة على الدخل وراس المال ، وتشمل الضرائب المباشرة الضريبة على دخل الافراد والشركات . اما الضرائب على راس المال فتشمل ضريبة العقار وضريبة العرصات . اما الضرائب غير المباشرة فتشمل الضرائب الكمركية التي تم الغاؤها وحلت محلها ضريبة (اعادة الاعمار) والضرائب على الانتاج ، ورسم الطابع ورسم التسجيل العقاري . لكن الملاحظة المهمة في هذا الصدد ان الضرائب غير المباشرة (الكمركية) كانت المهيمنة على الهيكل الضريبي العراقي ، اما بعد عام 2003 والتغيرات التي شهدها (من اهمها الضريبة الكمركية بنسبة 5% تحت مسمى (اعادة اعمار) العراق وتوسيع الوعاء الضريبي بشمول الموظفين الحكوميين بالاستقطاع الضريبي المباشر ، وما تدفعه الشركات وبالأخص شركات الاتصالات.

2- كثرة الاعفاءات والسماحات حيث نلاحظ توسع المشرع العراقي في الاعفاءات بهدف تخفيف الاثار السلبية للضرائب اقتصاديا وتعزيز العدالة الاجتماعية .

3- يتميز القانون الضريبي العراقي بكثرة التعديلات غير المهمة التي طرأت عليه .

4- يعتبر قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 المكلف العربي مقيما بمجرد دخوله للعراق بغض النظر عن المدة التي يقضيها .

5- يعتمد في تحقيق قاعدة الضريبة على ثلاث عناصر هي :

- تضمين مبالغ الدخل الخاضعة للضريبة .
- تشخيص الدخل المعفى من الضريبة .
- تحديد الدخل الصافي الخاضع للضريبة .

6- قانون ضريبة الدخل يقر بالوحدة الضريبية من خلال المادة (6) الفقرة (1) ولكنه يعتمد كذلك على مبدا دمج المداخيل من خلال الفقرة (2) من نفس المادة .

7- الاقامة هو معيار الخضوع للضريبة والاقليمية في تحقيق الدخل .

أما الاعفاءات والتي انحصرت في المادة السابعة من قانون ضريبة الدخل العراقي رقم 113 لسنة 1982 ، جاءت بناءً على اهداف أسس من اجلها الاعفاء وهي كما يأتي :

1- تشجيع الحركة العمرانية في البلد بالإضافة الى منع الازدواج الضريبي .

2- تشجيع المؤسسات ذات النفع العام وغير الربحية ، والجمعيات التعاونية وقطاع النقل للمنتجات النفطية

3- تطبيق القانون الدولي على الدبلوماسيين .

4- رعاية اجتماعية للمتقاعدين .

5- تشجيع الاستثمار في القطاع الزراعي وقطاع الفنادق من الدرجة الاولى ، المصارف والطيران

6- اعفاءات تراعي بها الحالة الاجتماعية والاقتصادية لبعض الفئات .

ثانياً: سعر الضريبة

إن المشرع المالي العراقي من خلال القانون 113 لسنة 1982 لم يفرض ضريبة الدخل بسعر موحد ، وإنما ميز من حيث السعر بين الاشخاص المقيمين والاشخاص غير المقيمين ، وايضاً بين الطبيعيين والاشخاص المعنويين ، وبين الشركات الصناعية وغير الصناعية ، والشركات المساهمة وغير المساهمة ، وكما موضح في الآتي:

جدول (1) يبين سعر الضريبة على دخل الفرد المقيم

ت	الطبقات	سعر الضريبة
1	الدخل الذي لا يتجاوز 3000 دينار	%5
2	الدخل الذي يزيد عن 3000 دينار ولا يتجاوز 6000 دينار	%10
3	الدخل الذي يزيد عن 6000 دينارولايتجاوز10000 دينار	%15
4	الدخل الذي يزيد عن 10000 دينارولايتجاوز15000 دينار	%20
5	الدخل الذي يزيد عن 15000 دينارولايتجاوز 20000 دينار	%25
6	الدخل الذي يزيد عن 20000 دينارولايتجاوز 25000 دينار	%30
7	الدخل الذي يزيد عن 25000 دينارولايتجاوز 35000 دينار	%35
8	الدخل الذي يزيد عن 35000 دينارولايتجاوز 45000 دينار	%40
9	الدخل الذي يزيد عن 45000 دينارولايتجاوز 55000 دينار	%50
10	الدخل الذي يزيد عن 55000 دينارولايتجاوز 65000 دينار	%60

جدول (2) يبين سعر الضريبة على دخل الفرد غيرالمقيم

ت	الطبقات	سعر الضريبة
1	الدخل الذي لا يتجاوز 4000 دينار	%10
2	الدخل الذي يزيد عن 4000 دينار ولا يتجاوز 8000 دينار	%15
3	الدخل الذي يزيد عن 8000 دينارولايتجاوز12000 دينار	%20
4	الدخل الذي يزيد عن 12000 دينارولايتجاوز 16000 دينار	%25
5	الدخل الذي يزيد عن 16000 دينارولايتجاوز 20000 دينار	%30
6	الدخل الذي يزيد عن 20000 دينارولايتجاوز 30000 دينار	%40
7	الدخل الذي يزيد عن 30000 دينارولايتجاوز 40000 دينار	%50
8	الدخل الذي يزيد عن 40000 دينارولايتجاوز 55000 دينار	%60
9	الدخل الذي يزيد عن 55000 دينارولايتجاوز 70000 دينار	%70
10	الدخل الذي يزيد عن 70000 دينار	%75

جدول (3) يبين سعر الضريبة على دخل الشركات الصناعية

ت	الطبقات	سعر الضريبة
1	الدخل الذي لا يتجاوز 5000 دينار	%10
2	الدخل الذي يزيد عن 5000 دينار ولا يتجاوز 10000 دينار	%15
3	الدخل الذي يزيد عن 10000 دينارولايتجاوز20000 دينار	%20
4	الدخل الذي يزيد عن 20000 دينارولايتجاوز 30000 دينار	%25

5	الدخل الذي يزيد عن 30000 دينارولايتجاوز 40000 دينار	%30
6	الدخل الذي يزيد عن 40000 دينارولايتجاوز 50000 دينار	%35
7	الدخل الذي يزيد عن 50000 دينارولايتجاوز 60000 دينار	%40
8	الدخل الذي يزيد عن 60000 دينارولايتجاوز 70000 دينار	%45
9	الدخل الذي يزيد عن 70000 دينارولايتجاوز 75000 دينار	%50
10	الدخل الذي يزيد عن 750000 دينار	%55

جدول (4) يبين سعر الضريبة على دخل الشركات غير الصناعية

ت	الطبقات	سعر الضريبة
1	الدخل الذي لا يتجاوز 5000 دينار	%10
2	الدخل الذي يزيد عن 5000 دينار ولا يتجاوز 10000 دينار	%15
3	الدخل الذي يزيد عن 10000 دينارولايتجاوز15000 دينار	%20
4	الدخل الذي يزيد عن 15000 دينارولايتجاوز 20000 دينار	%25
5	الدخل الذي يزيد عن 20000 دينارولايتجاوز 25000 دينار	%30
6	الدخل الذي يزيد عن 25000 دينارولايتجاوز 35000 دينار	%35
7	الدخل الذي يزيد عن 35000 دينارولايتجاوز 45000 دينار	%40
8	الدخل الذي يزيد عن 45000 دينارولايتجاوز 55000 دينار	%45
9	الدخل الذي يزيد عن 55000 دينارولايتجاوز 65000 دينار	%50
10	الدخل الذي يزيد عن 65000 دينار ولا يتجاوز 75000 دينار	%55

الفصل الحادي عشر

((القروض العامة))

تلجأ الدولة حين تواجه نفقات لا تستطيع تغطيتها من مواردها العادية التي اهمها الضرائب الى موارد غير عادية ومن اهمها القروض العامة والاصدار النقدي ، ان اعتماد الدولة على القروض العامة لتمويل نفقاتها يتم في حالتين **الاولى** : عندما تصل الضرائب الى حدها الاقصى ، بحيث ان التوسع فيها سوف يؤثر سلبيا على النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة للفرد ، **والثانية :** عندما يكون للضرائب ردود فعل اجتماعية عنيفة وهذا يعني ان للضرائب حدود اقتصادية وحدود اجتماعية تقيد قدرة الدولة على استخدامها عندئذ تصبح القروض وسيلة فعالة بيد الدولة لتجميع المدخرات التي لا يمكن التوصل اليها عن طريق الضرائب وتعبئتها في صورة تكفل تحقيق افضل استخدام لها .

المبحث الاول :- مفهوم القروض العامة طبيعتها وانواعها :

اولا :- القرض العام :

القرض العام : هو عبارة عن مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء الى الجمهور او المصارف او غيرها من المؤسسات المالية نظير تعهدها بسداد اصل المبلغ (القرض) مع الفوائد المترتبة عليه خلال فترة زمنية محددة يتم الاتفاق علها

ثانيا :- القروض العامة في المدارس الفكرية

1- القروض العامة في الفكر التقليدي :

يرى الفكر التقليدي ان القروض العامة والاصدار النقدي الجديد ايرادات غير عادية لا يتعين على الدولة اللجوء أليها الا في الاحوال الاستثنائية التي تعجز فيها الايرادات العادية للدولة (الضرائب) عن تغطية ما تواجهه الدولة من نفقات غير عادية ، ويستند الفكر التقليدي في ذلك من خلال اعتقاده من ان التوازن الاقتصادي يتحقق تلقائيا ومن ثم فلا حاجة لتدخل الدولة عن طريق القروض وان تدخلت فان ذلك يؤدي الى عدم استقرار التوازن ، كذلك يعتقد الفكر ان النفقات العامة هي الا نفقات استهلاكية تقود الى تحطيم القيمة الانتاجية للاقتصاد القومي ، من حيث ان الدولة لا تلجا الى الاقتراض الا في حالة العجز مواردها العادية عن تغطية نفقاتها المتزايدة ، وان لجوء الدولة الى الاقتراض يؤدي الى تخفيض المدخرات الفردية التي هي مصدر تمويل الاستثمارات الانتاجية وهذا سيؤدي الى تنافس الافراد للحصول على المدخرات ، ومن ثم ارتفاع اسعار الفائدة عليها كما ان الفكر التقليدي يذهب الى ان القروض ماهي الا وسيلة سريعة للحصول على الايرادات ، ولكنها تنقلب في المستقبل الى عبء يثقل كاهل الموازنة العامة والذي يتمثل في سداد اصل القروض والفوائد المترتبة عليه وحتى تتمكن الدولة من تدبير هذه الالتزامات المالية تلجا ثانية الى الضرائب والرسوم وبالتالي فان القروض ما هي الا ضرائب مؤجله لان الدولة تحصل عليها في الحال ، ثم توزع اعبائها على عدة سنوات قادمة بصورة ضرائب ورسوم ، وبهذا فان الاجيال القادمة تتحمل عبئها من دون ان تستفيد منها لذلك لا يسمح التقليديون بالقروض الا في حالة استفادة الاجيال اللاحقة من منافع النفقات العامة التي استخدمت حصيلة القروض في تمويلها .

2- القروض في الفكر الحديث :

لقد اختلف الفكر الحديث عن الفكر التقليدي في موقفه من القروض من حيث انه لم يعارض لجوء الدولة الى الاقتراض متى استدعت ذلك الظروف المالية والاقتصادية لها وبذلك فانه رفض تلك المسوغات التي جاء بها الفكر التقليدي لأسباب اهمها :

ان التوازن التلقائي الذي أكد عليه التقليديون ، قد اثبت الواقع الفعلي عدم صحته وعليه فان الامر يقتضي من الدولة ان تتدخل من خلال ادواتها المالية كالقروض لتحقيق ذلك التوازن كما ان اعتقاد التقليدين بان القروض تؤثر سلبيا في تكوين القيمة الانتاجية للاقتصاد القومي لان القروض تستقطع جزء من مدخرات الافراد التي هي مصدر تمويل الاستثمارات الانتاجية سيؤدي الى ارتفاع أسعار الفائدة نتيجة لمنافسة الدولة للأفراد في الحصول على رؤوس الاموال وهذا لا يمكن القبول به لان تجربة الدولة الرأسمالية المتقدمة اثبتت انه في فترات الكساد لا تتحدد المشكلة في نقص الادخار وانما في عدم وجود فرص للاستثمار وهو ما يسبب نقص في الطلب الكلي اللازم لامتصاص المعروض من السلع عند مستوى الاستخدام المطلوب ومن ثم فان القروض وهي احدى الوسائل المهمة التي تؤدي الى امتصاص المدخرات الفردية الفائضة عن الحاجة للاستثمار اي انها لا تعمل على انقاص الاخير وانما يمكن عن طريق الاقتراض زيادة النفقات العامة ، كذلك اعتقد التقليديون بأن القروض لا تمثل ايرادا حقيقيا وانما هي ضريبة مؤجلة وهذا ايضا غير صحيح لان الدولة عندما تلجا الى القروض وتستخدمها في تمويل النفقات الاستثمارية الانتاجية وليس في النفقات الاستهلاكية غير الرشيدة تؤدي الى توسيع الانتاج والى زيادة الاستخدام ثم الى زيادة الدخل القومي الذي يؤدي الى زيادة الطاقة الضريبية كما ان القروض لا

تؤدي الى القاء العبء على الاجيال المستقبلية ، بل يوزع بين الجيلين الحاضر والمستقبل ، فالأجيال الحاضرة تتحمل عبء القروض في شكل اقتطاع من دخولها وثروتها ، والاجيال المستقبلية تتحمل اصل القروض وفوائده ، غير انها تستفيد من ناحية اخرى عندما يتم استخدامها لتوسع الاستثمارات الانتاجية .

ثالثا :- أنواع القروض العامة :

يختلف تقسيم القروض العامة باختلاف المعيار الذي يستند اليه كل تقسيم ولذلك يمكن إن نميز ثلاثة أنواع منها وكما يأتي :

أ- القروض الداخلية والقروض الخارجية :

القروض الداخلية :

وهي القروض التي تحصل عليها الدولة من مواطنيها او من المؤسسات المالية المحلية او حتى من الأجانب الذين يقيمون في حدود تلك الدولة وتشمل هذه القروض الاذونات المختلفة على الخزانة العامة ، وتستطيع الدولة التحكم في شروط القروض المحلية من حيث مدة القرض وكيفية سدادة والفائدة التي تعود على المكتتب في مثل هذه القروض ، وتراعى الدولة عادة في ذلك تقديم أفضل الشروط والضمانات الممكنة من اجل زيادة إقبال المواطنين على الاكتتاب في ذلك القرض .

القروض الخارجية :

فهي التي تحصل عليها الدولة من الحكومات الأجنبية أو المؤسسات المالية العالمية ، ومن أهم الأسباب التي تدفع الدولة الى الاقتراض من الخارج هو عدم كفاية راس المال الوطني من تغطية أعباء الدولة المالية وبخاصة في فترات الكساد ولمواجهة الاحتياجات المالية للمشروعات الإنتاجية الكبرى وكذلك حاجة الدولة الى العملات الاجنبية للقيام بالمشروعات التي لا يمكن تمويلها بالعملة الوطنية ، او لسد العجز في ميزان المدفوعات ، او غير ذلك من الأغراض المماثلة .

ب- القروض الاختيارية والقروض الاجبارية :-

تكون القروض اختيارية ، اذا تركت للأفراد والمؤسسات المالية حرية الاكتتاب في سندات القرض ، او عدم الاكتتاب فيها ، وهم يقدرون ذلك بناء على ما لديهم من مدخرات وما تمنحه الدولة من مزايا للمقرضين ، تجعل ، الاكتتاب في قروض الدولة افضل من توظيف المدخرات في وجوه الاستثمارات الاخرى والاصل في القروض العامة ان تكون اختيارية لان القرض في طبيعة قانونية ، عمل تعاقدي يتحقق من توافق أرادتين المقرض والمقترض ، الا ان ثمة اسباب تدفع الدولة الى سلوك سبيل القرض الاجباري فتفرض الاكتتاب في سندات القرض عل بعض المواطنين او المؤسسات المالية دون رغبة منهم ، كأن يتم تحويل القروض الاختيارية الى قروض اجبارية ، او دفع استحقاقات بعض المواطنين ، او مؤسسات معينة في شكل سندات حكومية بدلا من دفع تلك الاستحقاقات نقدا ، او عند تحول بعض القروض قصيرة الاجل الى قروض طويلة الاجل بشروط تحكمية ودون الحصول على موافقة الجهة التي تم منها الاقتراض ومن الاسباب التي تدفع الدولة الى الاقتراض الاجباري ، تمويل بعض النفقات العامة او للتقليل من كمية النقود المتداولة وذلك لمعالجة التضخم والحد من ارتفاع الاسعار وغيرها من الاهداف المشابهة .

ج- قروض قصيرة الاجل وقروض متوسطة الاجل وقروض طويلة الاجل :-

يمكن التمييز بين القروض من حيث اجالها ، فالقروض قصيرة الاجل هي القروض التي يستحق موعد سداد اصل قرضها من فوائد في اقل من سنة واحد والقروض متوسطة الاجل ، هي القروض التي يستحق موعد سداد اصل قرضها مع فوائده في مدة تتراوح ما بين السنة الواحدة وخمس سنوات ، اما القروض طويلة الاجل فهي القروض التي يستحق موعد سداد اصل قرضها مع فوائد في مدة تزيد عن خمس سنوات .

المبحث الثاني : التنظيم الفني للقروض العامة :

تتطلب دراسة التنظيم الفني للقروض العامة البحث في جملة من المسائل الاساسية المتعلقة بالجوانب الفنية للقروض العامة ولعل اهمها هو :- مبلغ القرض ، وسندات القرض ، وطرق اصدار سندات القرض ، والمزايا المالية لسندات القرض ، وتبديل القروض العامة وتسديد القروض العامة .

اولا : مبلغ (قيمة) القروض العامة :-

قد يصدر القرض العام بقيمة محددة مبلغ معين وقد تكون قيمته غير محدودة ، ويكون القرض محدد القيمة اذا حددت الدولة المبلغ الذي يصدر به مقدما وتصدر السندات في حدود هذا المبلغ في حيث يقفل بابل الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته ويحدث ذلك غالبا عندما يكون هدف الدولة من القرض هو تغطية نفقات معينة ، او سحب جزء من عرض النقد (العملة في التداول + الودائع الجارية) للحد من ارتفاع مستوى الاسعار وقد يكون كلا الهدفين معا ويكون القرض غير محدد القيمة ، عندما لا تحدد الدولة قيمته وانما تحدد مدة معينة تقبل جميع الاكتتابات التي تقدم خلالها ويحدث ذلك في حالة ما اذا كانت الدولة بحاجة الى اموال كثيرة ، او اذا خشيت الا يغطى مبلغ القرض اذا هي حددته ، فيتاثر الائتمان العام والثقة بالدولة ، فضلا عن ان المنطق الاقتصادي يفرض احيانا حالة عدم تحديد مبلغ القرض فعندما تهدف الدولة مثلا من جراء عملية الاقتراض تقليل عرض النقد ومتى ماتم تحقيق هذا الهدف فانها تستطيع ايقاف عملية الاكتتاب بسندات القرض .

ثانيا : سندات القرض وانواعها :-

يكتتب المواطنون والمؤسسات بالقروض العامة من خلال اقتناء سندات القرض ويمكن التمييز بين الانواع الاتية من السندات .

أ- السندات الاسمية :-

وهي السندات التي تحمل اسماء اصحابها وتسجل هذه الاسماء في سجل الدين العام ، ولا تنتقل ملكية هذه السندات الا بتغير البيانات المدونة في سجل الدين ولا تعطي فائدة السند الا لصاحب السند نفسه ، او من ينوب عنه قانونا وتمتاز هذه السندات بحماية حقوق اصحابها من خطر الضياع او السرقة او التلف ولكن يعاب عليها بانها غير مرنة في تداولها اذا تحتاج الى اجراءات ووقت عند نقل ملكيتها .

ب- السندات لحاملها :-

وهي السندات التي لا تحمل اسماء اصحابها ، ومن ثم فهي لا تكون مسجلة في سجل الدين العام ، وبالتالي فان حائز هذه السندات هو مالكها اي ان ملكتها تنتقل دون الحاجة الى اجراء اي قيد وتدفع فوائد هذه السندات الى اي شخص يتقدم بالكوبونات الملحقة بها والتي تمثل الفوائد المستحقة وتاريخ سدادها وبهذا فان السندات لحاملها تتميز بسهولة تداول الا انها لا تحمي حقوق اصحابها الشرعيين من خطر الضياع او السرقة لان حاملها هو مالكها الشرعي لها .

ج- السندات المختلطة :-

وهي السندات الاسمية والسندات الحاملة ، فتكون اسمية بالنسبة الى المبلغ المكتتب فيه فتسجل اسماء اصحابها في سجل الدين العام ، ولا تنتقل ملكيتها الا بعد تغيير البيانات في هذا السجل وتكون لحاملها بالنسبة الى تحصيل الفوائد ، اذا يلحق بالسند ، تسجل فيه الفوائد وتاريخ استحقاقها ، وتدفع هذه الفوائد الى كل من يتقدم بالكوبونات اي ان الكوبونات لحاملها .

ثالثا : طرق اصدار سندات القرض :-

يمكن التمييز بين اربعة طرق اساسية تلجا اليها الدولة لاجراء عملية الاكتتاب في سندات القرض عند اصدارها وهي :-

أ- الاكتتاب العام :-

وبموجب هذه الطريقة تتولى الدولة بنفسها طرح سندات القرض العام على المواطنين مباشرة ، من دون اي وسط ، وان الدولة اذا تلجا الى اتباع طريقة الاكتتاب العام ، فانها تنطلق اساسا من قناعتها بثقة مواطنيها بها ، وبمقدراتها المالية على سداد قيمة هذه السندات في الوقت المحدد لها ، والدولة قد تطرح سندات القراض للاكتتاب العام دفعة واحدة او على دفعات ، وبحسب تقديراتها لمدى اقبال مواطنيها على الاكتتاب وتتميز هذه الطريقة بانها توفر للدولة العمولة التي تتقاضاها المصارف عندما تتولى هي تصريف سندات القرض ، كما انها تمكن الدولة من الاشراف على عملية الاصدار ، فتمنع المضاربة على سندات القرض ولكن يعاب عليها ، من انها قد تؤدي الى زعزعة الثقة في مركز الدولة المالي ويكون ذلك في حالة عدم تمكن الدولة من الوصول الى المبلغ الذي حددته بالقرض بسبب عدم اقبال المواطنين على شراء سندات القرض .

ب- الاكتتاب عن طريق المصارف :-

تتضمن هذه الطريقة قيام الدولة ببيع سنداتها الى عدة مصاريف او الى مصرف واحد بسعر اقل من قيمتها الاسمية ، ثم تتولى هذه المصاريف بيع السندات الى المواطنين مباشرة او في سوق الاوراق المالية بقيمتها الاسمية ، وتأخذ الفرق بين ثمن الشراء والبيع كعمولة لها ، وتمتاز هذه الطريقة بانها تمكن الدولة من الحصول بسرعة على المبلغ الذي تريد اقتراضه كاملا الا انه يعاب عليها بانها تفقد الدولة جزء من مبلغ القرض ، وهو العمولة التي تحصل عليها المصارف المشترية للسندات من الحكومة .

ج- بيع سندات القرض في البورصة :-

تقوم الدولة احيانا باصدار قروضها العامة عن طريق بيع سندات هذه القروض في سوق الاوراق المالية (البورصة) على شكل دفعات صغيرة بحسب سعر السوق حتى لا تتدهور قيمتها وتمتاز هذه الطريقة فضلا عن سهولتها بأنها تمكن الدولة من الاستفادة من التغيرات التي تطرا على الاسعار فتنتهز فرصة ارتفاعها في البورصة لبيع السندات القرض . ويعاب عليها انه لا يمكن اتباع هذه الطريقة اذا كان مبلغ القرض كبيرا وكانت الدولة في حاجة ملحة للمال ، وذلك لما يترتب على عرض كمية سندات القرض للبيع في البورصة في فترة قصيرة من هبوط اسعارها واسعار غيرها من الاوراق المالية .

د- الاكتتاب بالمزايدة :- وتتلخص هذه الطريقة في ان تعرض الحكومة للمزيد سندات القرض على الجمهور او على المصارف او على كليهما معا . بعد ان تحدد سعرا ادنى للسندات مثال ذلك ان تحدد سعر ادنى (95) دينار للسند الذي قيمته الاسمية (100) دينار ، ويتقدم من يريد الشراء بالقدر الذي يرغب في شرائه ، ، وبالسعر الذي يريد الشراء به على الا يقل عن (95) دينار واذا كانت قيمة الطلبات على السندات اكبر من قيمة القرض المحدد ، فان الدولة تبدا بتخصيص السندات لمن اعطى سعرا اعلى ثم الى يليه وهكذا حتى تتم تغطية القرض .

رابعا : المزايا والضمانات المالية لسندات القرض :-

تتميز سندات القرض العامة بكونها تقدم منفعة اجمالية غير مباشرة لكافة المواطنين اذ ان اقتراض الدولة من موطنيها ، عن طريق اصدار سندات القرض ، واكتتاب الجمهور والمؤسسات بها غالبا ما يكون الهدف الاساسي منه تغطية نفقات عامة تعود بالفائدة على المجتمع بكامله . فضلا عن هذه المزايا العامة ، فان هناك جملة من المزايا المباشرة يوفرها الاكتتاب بسندات القرض ، والدولة اذ تقدم هذه المزايا انما تدفعها الرغبة في تسويق اكبر كمية ممكنة من سندات القرض لاسيما اذا كان القرض كبيرا او غير محددا . ويمكن اجمال هذه المزايا ، التي تستخدم الدولة كلاً او جزءاً منها بقصد تحفيز الجمهور والمؤسسات على الاكتتاب بسندات القرض وكما يأتي :-

أ- سعر الفائدة :-

تدفع الدولة للمقرضين فائدة سنوية تحددها عند اصدار سندات القرض لقاء تنازلها عن سيولة مبلغ سندات القرض لمدة من الزمن ، ويكون سعر الفائدة المدفوع عن سندات القرض غالبا مساويا او يفوق سعر الفائدة الذي تدفعه المصاريف التجارية المحلية او اعلى منه ، اما اذا كان اقل منه ، فان عملية الاكتتاب في الغالب تواجه صعوبات كبيرة اذا لم تكن هناك دوافع او مزايا مالية اخرى تدفع الجمهور او المؤسسات الى اقتناء هذه السندات ، وبشكل عام فان المنطق الاقتصادي يملي على الدولة اختيار سعر فائدة تحقق الاكتتاب بالسندات ، وبالتالي حصولها على الاموال اللازمة لها من جهة ومتطلبات التوازن واستقرار الاقتصاد القومي من جهة اخرى

ب- بيع السندات بأقل من الاسعار الاسمية :-

اضافة الى سعر الفائدة الذي يحصل عليه المكتتب ، فانه قد يحصل ايضا على ميزة اخرى تتمثل في شرائه لسندات القرض بقيمة تقل عن قيمتها الاسمية ، فمثلا اذا كانت قيمة السند الاسمية (100) دينار واصدرته الدولة بقيمة اقل قدرها (80) دينار ، ان المكتتب يدفع (80) دينار عند الاكتتاب ، ويستلم

(100) دينار عند استحقاقه ، اي انه يحصل على فرق مقداره (20) دينار ويطلق على هذا الفرق مكافاة التسديد ، والغرض منها هو اغراء الجمهور والمؤسسات على الاكتتاب في سندات القرض .

ج- جوائز النصيب :-

تمنح جوائز مالية لبعض اصحاب السندات التي تفوز بالقرعة عند سدادها ، مثال ذلك ان تختار سنوات او كل ستة اشهر سند واحد او عدد معين من السندات بطريقة القرعة ، وتعطي جوائز محددة لاصحابها

د- الضمانات :-

قد تفرز الدولة بعض الضمانات القانونية للوفاء بالدين ، وذلك تشجيعا للأكتتاب ، وتلجا الدولة الى هذه الضمانات عندما يكون ائتمانها ضعيفا ومثال ذلك قيام الدولة بضمان خدمة القرض العام من حصيلة ضريبة من الضرائب كالضريبة الكمركية .

و- اعفاء السندات من الضريبة :-

من المزايا التي تمنحها الدولة احيانا لتشجيع الافراد والمؤسسات على الاكتتاب اعفاء السندات القرض او فوائدها او كليهما من كافة انواع الضرائب الحالية او التي ستفرض في المستقبل ، ويرى الكثير من كتاب المالية العامة ان هذا الاعفاء يتنافى ومبدا عمومية الضريبة والعدالة الضريبة ، اذا هذا الاجراء ينطوي على عدم تحميل حملة السندات نصيبهم في الاعباء العامة ، كما ان هذه المزية قد تستخدم وسيلة للتهرب من دفع الضرائب وذلك عن طريق استعارة بعض الافراد للسندات (السندات لحاملها) من الاخرين الذين لا يستفيدون من هذه المزية وابرازها للسلطات المالية على انها ملكهم .

خامساً : تسديد القروض العامة :-

ان اطفاء او تسديد القروض العامة يقصد بها قيام الدولة بسداد قيمة السندات والفوائد المترتبة عليها في مدة المتفق عليها الى اصحابها ، وتلتزم الدولة عادة بتسديد قيمة السندات القرض العامة مع فوائدها بالطريقة التي التزمت بها بموجب عقد القرض او بالطريقة التي تراها مناسبة ، ويترتب على قيام الدولة هذا الديوان بموجب الطريقة الاولى ، تقوية ائتمانها من جهة وتشجيع المدخرين من الاكتتاب بسندات القروض العامة مستقبلا من جهة اخرى.

الاثار الاقتصادية للقروض العامة :-

1- الاثار المحتملة للقرض الداخلي : توجه حصيلة القرض العام الى تمويل نفقات عامة ، وهذه الاخيرة بدورها تؤدي الى احداث اثار توسعية القومية تعوض عن الاثار الانكماشية التي احدثتها هذه القروض في مرحلة اصدارها . وسيكون اثر هذه القروض مهما اذا ما وجهت لتمويل النفقات العامة الاستثمارية المنتجة ، او ادت الى اثار ايجابية على الاستثمار الخاص . وتحدث الاثار التوسعية نظرا لتكوين رؤوس اموال عينية ومن ثم زيادة القدرة الانتاجية للبلد . كذلك فان بعض النفقات الاجتماعية في مجالات الصحة والتعليم تؤدي الى رفع الاستثمار في راس المال البشري وزيادة مهارات الافراد وتحسين مستواهم الصحي . ويتوقف الاثر النهائي للقروض العامة على مستوى الدخل القومي (كما في النفقات العامة) على مرونة الجهاز الانتاجي ، فاذا كان يتمتع بالمرونة التي تسمح بانتقال عناصر الانتاج فان ذلك سيزيد من الطلب الفعلي والارتفاع بمستوى النشاط الاقتصادي الى مستوى التشغيل الكامل عن طريق اثر

المضاعف ، اما اذا كان الجهاز الانتاجي يتسم بالجمود او غير مرن فذلك سيؤدي الى ظهور الاثار التضخمية ، في كل الاحوال فان تسديد القرض يعني ضخاً للأموال بأيدي الجمهور والمؤسسات المالية ، مما ينشط الطلب الفعلي وسيتوقف الاثر على مرونة الجهاز الانتاجي مرة اخرى .

2- الاثار المحتملة للقرض الخارجي :- يمثل الحصول على القرض الخارجي الى تحسين وضع ميزان المدفوعات للدولة المقترضة في هذه المرحلة ، وتحسين سعر صرف العملة المحلية ، وعموما تكون الاثار توسعية في الاقتصاد عند هذا الحد . اما عند تسديد القرض الخارجي فتظهر عدة امور اولها ان التسديد يجب ان يكون بالعملة الاجنبية وليس المحلية مما يعني تأثيرا سلبيا على الاحتياطيات الاجنبية للدولة ، كما يستوجب ذلك ان تكون هناك قدرة للاقتصاد على تحسين صادراته كي يستطيع تحمل خدمة اعباء الدين الخارجي ، اذا لا يمكن التمويل هنا بالإصدار النقدي ، والامر الثالث ان خدمة استهلاك القروض الخارجية تؤدي في نهايتها الى انتقال جزء من الثروة القومية الى الخارج وليس مجرد اعادة توزيع للدخل القومي كما هو الحال في القروض الداخلية . اما زيادة الضرائب لتسديد القرض فقد يترك اثار انكماشية على الاقتصاد المحلي ، وتمويله بقروض خارجية جديدة قد يولد مصاعب جديدة منها ارتفاع اسعار الفائدة نتيجة اهتزاز الثقة بذلك الاقتصاد وتراجع في التصنيف الائتماني للدولة .

3- اثار القروض العامة في الانتاج القومي :- من المعلوم ان للقروض العامة اثار تجميعية على مستوى الانتاج القومي بصرف النظر عن مصدرها وتتوقف هذا الاثار اساسا على كيفية انفاق حصيلة القروض فاذا تم انفاق هذه الحصيلة في تمويل المشروعات الاستهلاكية فلا تغل ايرادا ولا تزيد من انتاجية العمل وراس المال وبعكسه اذا تم انفاقها في تمويل مشروعات ذات طبيعة انتاجية فان ذلك يؤدي الى زيادة انتاجية العمل وتخفيف عبء خدمة الدين في المستقبل ، حيث تدفع اقساط الدين وفوائده من ارباح هذه المشروعات كما انها تساهم في معدل تراكم راس المال وهذا يؤدي الى زيادة الانتاج القومي وبالتالي الدخل القومي .

4- اثار القروض العامة في توزيع الدخل القومي :- يتوقف اثر القروض العامة في توزيع الدخل القومي على عاملين هما – طبيعة البنيان الضريبي وطريقة توزيع سندات القرض على فئات المجتمع .

فاذا كان النظام الضريبي يعتمد اساسا على الضرائب غير المباشرة (وهي حالة معظم الدول النامية) فان ذلك يعني ان المتحمل الحقيقي لعبء تمويل اصل القرض وفوائده هم الطبقات الفقيرة نظرا لانها تتميز بارتفاع ميلها الحدي للاستهلاك وانخفاض دخولاها ، وهذا سيؤدي الى اعادة توزيع الدخل القومي في غير صالح ذوي الدخول المحدودة اي يؤدي الى اتساع حدة التفاوت في توزيع بين الطبقات الغنية والطبقات الفقيرة .

اما في حالة قيام النظام الضريبي على الضرائب المباشرة (وهي حالة معظم الدول المتقدمة) واتخاذ تلك الضرائب اتجاها تصاعديا فان ذلك سؤدي الى اعادة توزيع الدخل وهي في صالح ذوي الدخول المحدودة لكون الطبقات الغنية هي المتحملة لعبء تمويل اصل القرض وفوائده .

الاصدار النقدي الجديد :

بصدد تغطية اعبائها العامة الاصدار النقدي ونعني به قيام الدولة بإصدار كمية جديدة من النقود تمكنها من تغطية العجز المتحقق بموازاتها في فترة زمنية محددة ويطلق ايضا على هذه الوسيلة في الفقه المالي (التضخم المالي) او (التضخم الاقتصادي) او التمويل بالعجز .

ويقصد بهذا النوع من التضخم الزيادة التي تحدث في كمية النقود بيد الافراد ثم زيادة طلبهم على شراء السلع والخدمات الذي يؤدي الى ارتفاع الاسعار ومن ثم انخفاض القيمة الحقيقة للنقود ولا يتحقق هذا الامر غالبا الا بتوفير احد الشرطين اولهما وجود حالة استخدام كامل للاقتصاد القومي كما يحدث احيانا في البلاد المتقدمة حيث يعجز بالجهاز الانتاجي فيها عن ملاحقة الزيادة في الطلب الكلي على السلع والخدمات وثانيها يكمن في وجود اقتصاد جهازه الانتاجي غير مرن وهي حالة موجودة في معظم الدول النامية حيث ان اجهزتها الانتاجية غير قادرة على توسيع انتاجها . ومن زيادة عرضها بالشكل الذي يناسب الزيادة التي حدثت في الطلب عليها نتيجة لزيادة كمية النقود لدى الافراد .

ويرى الكتاب التقليديون ان على الدولة ان لا تلجا الى الاصدار كوسيلة لتغطية عجز ميزانيتها وذلك لعدة اسباب منها تمسكهم المطلق بضرورة توازن الميزانية ومنها خوفهم من الاثار السلبية للقروض العامة والتي تتمثل في ارتفاع الاسعار وانخفاض القيمة الحقيقة للنقود وما يترتب على ذلك من اثار ضارة على الاستهلاك والادخار والاستثمار ، واعادة توزيع الدخل القومي وانخفاض قيمة العملة في الخارج وغير ذلك من المشكلات الاقتصادية .

اما الكتاب المحدثون وفي مقدمتهم اللورد كينز فقد اجاز للدولة اللجوء الى الاصدار النقدي كوسيلة لتغطية النفقات العامة في فترات الكساد الاقتصادي وانتشار البطالة بين افراد القوى العاملة على ان تتوقف الدولة في الحال عن استعمال هذه الوسيلة في حالة حدوث الاستخدام الكامل للجهاز الانتاجي بالدولة وان لا ينتج عن ذلك ارتفاع حاد في اسعار بسبب عدم التوازن بين العرض الكلي والطلب الكلي على السلع والخدمات .

اما البلدان النامية ذات الاجهزة الانتاجية المتخلفة فان عليها ان تحذر من اللجوء الى هذه الوسيلة لتمويل عجز موازنتها لان عمليات الاصدار النقدي الجديد عادة ما تتمخض عنه اثار سيئة على مسيرتها التنموية لاسيما من خلال ارتفاع تكاليف المشروعات التنموية والاضرار بميزان المدفوعات وتحميل اصحاب الدخول الثابتة (الايجارات) واصحاب الدخول التي تتغير ببطء (الاجور والرواتب) اعباء متزايدة وعلى العكس من ذلك ينتفع اصحاب الدخول المرنة (الارباح) من ارتفاع الاسعار اي ان التضخم يؤدي الى اعادة توزيع الدخل لصالح ذوي الدخول المرنة وهذا يعني ان التضخم يزيد من حدة التفاوت بين طبقات .

الفصل الثاني عشر

((مفهوم الموازنة العامة))

اولا : مفهوم الموازنة العامة

يقصد بالموازنة العامة بانها ((خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة قادمة غالبا ما تكون سنة واحدة ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسة ، ويتضح من هذا التعريف ان الموازنة العامة ليست اداة محاسبية لبيان النفقات والايرادات العامة فحسب وانما هي وسيلة من وسائل الدولة تستخدمها في تحقيق اهدافها في مقدمتها الاستقرار السياسي والاقتصادي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلد .

ويمكن ان نستخلص من تعريف الموازنة العامة ، السمات الاتية :

أ- تقدير النفقات والايرادات : تقوم السلطة التنفيذية بتقدير ارقام تمثل مبالغ النفقات العامة ، وارقام تمثل مبالغ الايرادات العامة لفترة زمنية قادمة تقدر بسنة .

ب- اجازة السلطة التشريعية او المخولة بالتشريع : ويقصد بالاجازة التصديق من قبل السلطة التشريعية او المخولة بالتشريع على مشروع الموازنة التي تقدم به السلطة التنفيذية وتعد هذه الاجازة شرطا اساسيا لنفاذها حيث يصبح المشروع بهذه الاجازة قانونا يجيز للسلطة التنفيذية القيام بالنفقات وتحصيل الايرادات .

ج- اهداف الموازنة العامة : ان الغرض من الموازنة العامة تحقق اهداف المجتمع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

ثانيا : تميز الموازنة العامة عما يختلط بها من مفاهيم :

أ- الموازنة العامة والحساب الختامي :

الحساب الختامي هو الحساب الذي يبين النفقات الحكومية والفعلية وايراداتها المتحققة خلال فترة زمنية مضت عادة ما تكون سنة ، اما الموازنة العامة فهي تلك الوثيقة التي تتضمن تقديرا لنفقات الحكومة وايراداتها لفترة زمنية مقبلة غالبا ما تكون سنة ايضا وها يعني ان الموازنة العامة تتضمن تقدير اداة متحققة او غير متحققة فعلا خلال سنة مالية في حين ان الحساب الختامي يتضمن نفقات وايرادات متحققة فعلا خلال سنة مالية منتهية .

ب- الموازنة العامة والموازنة الاقتصادية والحسابات القومية :

الموازنة الاقتصادية او الموازنة القومية يقصد بها التقديرات الكمية المتوقعة للنشاط الاقتصادي الكلي لبلد معين بقطاعيه العام والخاص وعلاقاته الداخلية والخارجية خلال مدة قادمة هي سنة في الغالب اي انها تضم تقديرات النفقات والايرادات المتوقعة للامة كلها حكومة وافراد خلال مدة قادمة .

في حين ان الموازنة العامة هي عبارة عن تقدير النفقات والايرادات المتوقعة للحكومة فقط ولمدة قادمة اضافة الى ذلك فان الموازنة الاقتصادية تحتوي على بيانات اساسية يمكن ان تستفيد منها الموازنة العامة

وذلك لاحتوائها على عنصرين :- الاول النفقات القومية (النفقات الكلية) التي تمثل مجموع الاموال والخدمات المتوقع ان تستهلكها او تدخرها الامة والثاني الايرادات القومية التي تمثل النشاط الاقتصادي بمختلف انواعه وبالتالي فان الموازنة الاقتصادية تعتبر اشمل من الموازنة العامة ، الا ان الموازنة الاقتصادية تتضمن التوقع فقط في حين ان الموازنة العامة تتضمن التوقع والاجازة (التصديق) على ما تحتويه من تقديرات .

اما الحسابات القومية او حسابات الدخل القومي فيقصد بها تلك الحسابات التي تتضمن بيانات عن طبيعة النشاطات الاقتصادية للاقتصاد القومي ككل خلال فترة زمنية انتهت هي سنة في الغالب وهذه البيانات تتعلق بحجم الدخل القومي وتكوينه وتوزعه وتداوله .

ج- الموازنة العامة وموازنة المشروعات الخاصة :

تقوم المشروعات الخاصة وكذلك المشروعات العامة بأعداد موازنة سنوية التي هي عبارة عن حساب لموجودات ومطلوبات المشروع في تاريخ معين نتيجة لعملياتها التي تمت في فترة انتهت وفقا لقواعد ومبادى محاسبية حين ان الموازنة العامة تتضمن تقديرات لفترة زمنية مقبلة كما انها لا تعطي تقييما لموجودات ومطلوبات الدولة في تاريخ معين وانما تعطي تقديرا لنفقات الحكومة وايراداتها خلال فترة زمنية مستقبلية هي سنة عادة ويشترط لنفاذها مصادقة السلطة التشريعية في حين ان موازنة المشروعات لا تحتاج الى ذلك .

قواعد الموازنة العامة

توجد اربعة قواعد يتطلب الاخذ بها عند تحضير الموازنة العامة وهي :

سنوية الموازنة ، ووحدة الموازنة ، وعمومية الموازنة ، وعدم التخصيص ، وكما ياتي :

اولا : قاعدة سنوية الموازنة

تعد الموازنة لفترة زمنية مستقبلية جرى العرف بان تكون سنة وقد اختيرت مدة السنة لأنها اصلح مدة لعمل تقديرات النفقات والايرادات فهي حد طبيعي لتكرار العمليات المالية لاحتوائها على دورة كاملة بحيث لو اعدت الموازنة لمدة اطول كسنتين او ثلاث سنوات مثلا لتعذر اعداد تقديرات سليمة لنفقات والايرادات الدولة نتيجة ما قد يطرا على الاسعار والحياة الاقتصادية من تقلبات تتباين اتجاهاتها كما انه لو اعدت الموازنة لمدة اقل من سنة لاختلفت احجام الايرادات من موازنة لأخرى ، إضافة إلى ذلك فان عملية اعداد الموازنة ومناقشتها واعتمادها يتطلب جهودا مشتركة من كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية الامر الذي يصعب تكراره لاكثر من مرة خلال السنة ذاتها كما ان تحضر الموازنة لمدة زمنية تزيد عن السنة تواجه صعوبة في الوصول الى تقديرات سليمة لنفقات الدولة وايراداتها اضافة الى عدم فاعلية الرقابة على تنفيذ الموازنة اذا كانت مدتها تتجاوز السنة .

ثانيا : قاعدة وحدة الموازنة

يقصد بقاعدة وحدة الموازنة ان تدرج جميع نفقات الدولة وجميع ايراداتها في موازنة واحدة وفائدة ذلك هو تسهيل مهمة التعرف على حقيقة المركز المالي للدولة وتحديد حجم العجز او الفائض في الموازنة العامة في حين يتعذر ذلك اذا كانت نفقات الدولة وايراداتها موزعة على عدة موازنات التي قد تكون

متداخلة في عناصر نفقاتها وايراداتها ومن ثم يصعب الحصول على رقم حقيقي لمجموع نفقات الدولة وايراداتها من هذه الموازنات المختلفة كما ان تعدد الموازنات يضع الكثير من العقبات امام السلطة التشريعية في ممارسة حقها في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، ومع اهمية مزايا وحدة الموازنة الا انه قد تدعو الضرورات العملية الى الخروج على هذه القاعدة فيتم اعداد موازنات غير عادية في حالة الاعتماد على ايرادات غير عادية كالقروض لانفاقها في وجوه غير عادية مثل الدخول في حرب او القيام مشروعات استثمارية كبيرة او اعداد موازنات ملحقة

ثالثا : قاعدة عمومية الموازنة

ويقصد بها ادراج جميع عناصر النشاط المالي للدولة من نفقات وايرادات عامة دون اغفال اي جانب من مكوناتها ولو كان ضئيلا اضافة الى ذلك عدم القيام بأي مفاضلة بين هذه المكونات من اجل ان تأتي الموازنة العامة للدولة بصورة وثيقة شاملة مفصلة لجميع النفقات والايرادات العامة ، وتعتبر الموازنات الملحقة والمستقبلة خروجا على مبدا عمومية الموازنة حيث اتضح ان بعض الهيئات الحكومية والخصوصية معينة تقوم بأعداد موازنات ملحقة او مستقلة عن الموازنة العامة للدولة .

رابعا : قاعدة عدم التخصيص

وتنطوي هذه القاعدة على عدم تخصيص بعض الايرادات لتغطية نفقات معينة بحجة ان عدم الالتزام بهذه القاعدة وتخصيص ايرادات معينة لتمويل نفقات معينة يؤدي اما الى الاسراف في الانفاق في حالة زيادة الايرادات العامة ا والى التقنين وتعذر تنفيذ برنامج الحكومة وفقا للخطة الموضوعة في حالة انخفاض حصيلة الايرادات العامة المخصصة ولذلك تقضي قاعدة عدم التخصيص بتجميع كافة الايرادات العامة وتوجيهها لمقابلة كافة النفقات العامة على نحو يمكن الدولة من تحقيق افضل استخدام لمواردها العامة بتوزيعها على اوجه الانفاق المختلفة وفقا لاهميتها النسبية .

المبحث الرابع : نظام تبويب الموازنة العامة والمراحل التي تمر بها

يقصد بنظام التبويب الموازنة : تلك الالية التي تصور شكل الموازنة العامة او توضح الكيفية التي بموجبها يتم عرض النفقات والايرادات في الموازنة وتصنيفها بما يؤمن البيانات والمعلومات عن حجم النفقات والايرادات بصورة اجمالية او تفصيلية للمخطط المالي ومعرفة تخصيصات كل ادارة بغية الالتزام بها وعدم تجاوزها وان من اهم انواع انظمة التبويب هي ما ياتي :

اولا : التبويب الاداري : وبموجب هذا التبويب يتم اظهار التخصيصات المعتمدة في الموازنة حسب الادارة التي ستقوم بالإنفاق والجباية اي يعطي مقدار الاعتمادات الخاصة بالإدارة كالوزارة او الهيئة العامة او المديرية العامة .

ثانيا : التبويب الاقتصادي : وبمقتضاه يتم التمييز بين النفقات والايرادات الجارية والنفقات والايرادات الرأسمالية ويفيد هذا النوع من التبويب في معرفة نسبة استخدامات المواد فالنفقات الجارية هي التي تستهلك حال استعمالها او لمدة تقل عن سنة والتي تمثل في المستلزمات الخدمية كالسفر والمستلزمات السلمية كالقرطاسية اما النفقات الرأسمالية فهي التي تستخدم لأكثر من سنة واحدة والتي تتمثل في الموجودات الثابتة كالمباني والمكائن الاراضي .

ثالثاً : التبويب النوعي : ويعتمد هذا التبويب على توزيع التخصيصات او الإيرادات حسب نوع النفقة أو الايراد ، كتخصيص اعتماد الرواتب ، وللقرطاسية ، أو الايراد المتحصلة من ضريبة الدخل والعقار والضريبة الكمركية .

رابعاً : التبويب الاقليمي : يقصد به توزيع النفقات والايرادات وفقاً لإقليم البلد أو مناطقه بهدف معرفة مقدار حصة كل اقليم أو محافظة من حجم النفقات العامة لذلك البلد من جهة ، ومقدار مساهمة ذلك الاقليم في الايرادات العامة من جهة أخرى ، من اجل توزيع النفقات العامة على جميع اجزاء البلد بصورة عادلة وحسب احتياجاتها .

خامساً : التبويب الوظيفي : يقصد به توزيع النفقة العامة حسب وظيفة النفقة ، حيث توجد وظائف رئيسية للحكومة تخصص لها مبالغ من اجل خدمة المواطنين .

المراحل التي تمر بها الموازنة العامة

المرحلة الاولى: مرحلة تحضير واعداد الموازنة العامة

تتولى السلطة التنفيذية (الحكومة) مهمة تحضير واعداد الموازنة العامة حيث تقوم كل وزارة والهيئات والوحدات التابعة لها بأعداد تقديراتها من النفقات وما تتوقع ان تحصل عليه من ايرادات خلال السنة المالية المطلوبة أعداد موازنتها لان هذه الوحدات والهيئات اقدر من غيرها على وضع منهاج نفقات وايراداتها ثم تتولى الوزارة المتخصصة وهي وزارة المالية بفحص تقدير كافة الوزارات وتقييمها ثم تنسيقها في مشروع واحد متكامل وهي الموازنة العامة ثم ترفع مع البيان المالي الى السلطة التشريعية لفحصها واعتمادها .

المرحلة الثانية : مرحلة اعتماد الموازنة العامة

بعد ان تم تحضير الموازنة العامة وأعدادها أي تقدير الايرادات والنفقات في صورة وثيقة واحدة من قبل السلطة التنفيذية متمثلة بوزارة المالية تأتي مرحلة عرض الموازنة العامة على السلطة التشريعية التي تكون ممثلة لقوى الشعب لمناقشتها ثم يتم تصديقها وتصبح عندها قانونا واجب التنفيذ وتمر عملية مناقشة الموازنة بمرحلتين للتحقق من مدى موضوعية وسلامة نفقات الموازنة وإيراداتها .

المرحلة الاولى : وفيها تنصب المناقشة على السياسة المالية للحكومة وعلى الاتجاهات العامة للموازنة .

المرحلة الثانية : وفيها تكون المناقشة تفصيلية لكل ابواب الموازنة باب بعد اخر ويعطي الرأي على كل باب على حدة بعد الانتهاء من مناقشته ، وبعد الانتهاء من المناقشة العامة والتفصيلية للموازنة العامة من قبل ممثلي الشعب (السلطة التشريعية) والتي تتمتع به من سلطات تتفق عليها معظم دساتير الدول يحق لها اجراء التعديلات بالزيادة او النقصان بعد موافقة الحكومة عليها .

المرحلة الثالثة : مرحلة تنفيذ الموازنة العامة

تتولى السلطة التنفيذية بأجهزتها المختلفة مهمة تنفيذ الموازنة العامة وفقا لما اعتمدته السلطة التشريعية وتحت رقابتها فتقوم بتحصيل الايرادات وانفاق الاعتمادات المقررة ، وتختص غالبا وزارة المالية من خلال اجهزتها المختلفة بالأشراف على تنفيذ الموازنة العامة فتنهض هيئاتها التخصصية بمهمة تحصيل

الضرائب بأنواعها المباشرة وغير المباشرة كما تشرف وزارة المالية عن طريق ممثليها لدى الاجهزة الحكومية المختلفة على اداء النفقات العامة في حدود الاعتمادات المقررة ووفقا للوائح والانظمة المالية الواجب اتباعها .

المرحلة الرابعة : مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

مع ان الرقابة المالية على الموازنة العامة تواكب جميع مراحلها من مرحلة التحضير فالاعتماد ثم التنفيذ فان ما يقصد به في هذه المرحلة الاخيرة من مراحل الموازنة هي الرقابة على سلامة تنفيذ الخطة المالية للدولة انفاقا وإيرادا وفق ما قرره قانون الموازنة العامة تلك الرقابة التي تعمل على التحقيق من استخدام الاعتمادات المقررة في الاغراض التي خصصت من اجلها ، وتاخذ الدول الحديثة بوسائل الرقابة متعددة على تنفيذ الموازنة وتختلف هذه الوسائل من ناحية الجهة التي تقوم بها ومن ناحية وقت العمل بها فهناك رقابة سابقة ورقابة لاحقة ورقابة اثناء التنفيذ ورقابة ذاتية ورقابة مستقلة .

انواع الموازنة العامة : هناك انواع للموازنات وهي كالاتي :-

أولاً**- موازنة البنود (التقليدية) :**

لقد بدا تطبيق موازنة البنود في عام 1921 م في الولايات المتحدة الامريكية لتكون موازنة تنفيذية شاملة وبتصنيف وظيفي على شكل برامج ووظائف وبتصنيف اقتصادي للتمييز بين النفقات الجارية الرأسمالية بموجبها يتم تصنيف النفقة تبعا لنوعيتها وليس وفقا للغرض منها . بمعنى ان يتم حصر المصروفات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسية وفرعية بصرف النظر عن الادارة الحكومية التي تقدمها ، ثم بعد ذلك يتم تقسيم النفقات الى فئات رئيسية تسمى (ابواب) حيث يتم تقسيم هذه الابواب الرئيسية الى بنود فرعية .

- مميزات موازنة البنود :

(وجود نماذج وتعليمات واضحة تساعد على تجميع البيانات ، سهولة الاعداد عند تقدير الاحتياجات لكل جهة حكومية ، سهولة احكام الرقابة عند الصرف من الاموال العامة ، سهولة اجراء الدراسات والمقارنات بين ايرادات ونفقات السنة السابقة .

- عيوب موازنة البنود :

(عدم وضوح الاهداف التي ترصد لها اعتمادات ، عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط التنموية للدولة ،عدم القدرة على قياس الاداء الفعلي للأجهزة الحكومية ، قلة المرونة عند التنفيذ ، لان الاعتمادات مرصودة لبنود محددة فقط .

ثانياً - موازنة الاداء :

هي ذلك التصنيف في الموازنة الذي ينقل التركيز من وسائل القيام بالعمل الى العمل المنجز نفسه . بمعنى انها تبين الاهداف التي تطلب لها الاعتمادات المالية ، وتكاليف البرامج المقترحة للوصول الى تلك الاهداف ، والبيانات والمعلومات الاحصائية التي تقيس الانجازات ، وكل ما انجز من الاعمال المدرجة تحت كل برنامج ، وتعتبر موازنة الاداء محصلة المحاولات الاولى لإصلاح نظام الموازنة

البنود بهدف التركيز على قياس الكفاءة الادارية وتقليل النفقات عند انجاز المشاريع ، وقد ظهرت في الفترة الواقعة ما بين 1913- 1915م وتعتمد على ثلاث عناصر هي :

1- تصنيف البرامج والاجراءات الحكومية الى مجموعات اساسية .

2- قياس الاداء المستنتج من التكلفة المعتمدة لتلك البرامج .

3- اتباع الادارة العلمية في كيفية استهلاك الموارد المتاحة واستغلالها الاستغلال الامثل .

ثالثاً - موازنة التخطيط والبرمجة

تمثل موازنة التخطيط والبرمجة مرحلة متقدمة في تطور الموازنات العامة حيث تم فيها تجاوز الاطار البسيط لتقدير الايرادات والنفقات باستخدام التحليل المنظم والتخطيط طويل الاجل ويمكن توضيح ذلك من خلال النقاط الاتية :-

1- تعريف موازنة التخطيط والبرمجة

عرفت لجنة التنمية الاقتصادية الامريكية موازنة التخطيط والبرمجة بأنها نظام او اسلوب لصياغة وتحقيق اهداف محددة بشكل كمي ويركز تصميم هذا النظام على الوسائل البديلة لتحقيق الاهداف التي تسمح باستمرار مقارنة النتائج بالتكاليف .

2- خصائص موازنة التخطيط والبرمجة

أ- ان تبويب الموازنة وتصنيف نفقاتها يجري على اساس خطط او برامج وليس على اساس بنود ومواد النفقات كما هو الحال في الموازنة التقليدية ويتطلب ذلك من الوزارات تقوم بوضع البرامج التي ستقوم بتنفيذها في السنوات المقبلة ، والوسائل والطرق المختلفة والبديلة اللازمة لتنفيذها والتكاليف الاجمالية للتنفيذ وتقدير الناتج او الفائدة الممكن الحصول عليها عند تنفيذ هذه البرامج

ب- ان اتخاذ القرارات بخصوص الموافقة على خطة او برنامج معين او رفضه ان تأجيله يتم على اساس مقاييس وتحليلات معينة كتحليل الكلفة الى المنفعة ويشمل هذا التحليل دراسة التكاليف الاجمالية لكل البدائل المتاحة ثم مقارنتها بالمنافع او الفوائد التي يتوقع ان تحققها هذه البدائل من اجل اختيار افضلها .

ج- ان المدة الزمنية في موازنة التخطيط والبرمجة تمتد لعدد من السنوات بحث تغطي الفترة اللازمة لإكمال الخطة او البرنامج فقد تكون هذه الفترة الزمنية خمس سنوات او اكثر وفي هذه الحالة تستطيع الوزارات والمصلح الحكومية تنفيذ المشاريع او البرامج طويلة الاجل .

د- ان هذه الموازنة تستوجب الحصول على تقارير عن سير الاعمال في المشاريع تحت التنفيذ او التي انجزت او التي بدا في تنفيذها وبهذا فأنها تمارس الرقابة عليها .

3- صعوبات تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة

أ- صعوبة تحيد الاهداف : من العناصر الاساسية في موازنة التخطيط والبرمجة اعتمادها على مقاييس وتحاليل معينة عند دراستها للخطط والبرامج المختلفة فقبل اتخاذ اي قرار بخصوص الموافقة او رفض اي برنامج لابد من اجراء تحليل الكلفة الى المنفعة المتوقعة نتيجة تنفيذ ذلك البرنامج ولكن الصعوبة تظهر عندما تكون النتائج غير خاضعة للقياس فمن الصعب اجراء التحليل الكمي مثلا المقارنة بين برنامج بناء سد لزيادة الارض المروية وبين برنامج لوزارة الخارجية لتدعيم علاقات البلد مع البلدان الاخرى ففي حالة الاولى يمكن قياس الناتج بالارقام بينما في الحالة الثانية لا يكون بالمستطاع ذلك تقريبا ذلك لان الناتج لا يخضع للقياس وبوجه عام فان الخطط والبرامج السياسية والاجتماعية والادارية غالبا لا تخضع للقياس الكمي الدقيق .

ب- النقص في المعلومات والبيانات اللازمة لتحليل الوضع الحاضر والمستقبل فمن الصعب ان تكون المعلومات عن البرنامج المنوي تنفيذها وافية تماما قبل البدء بالتنفيذ وذلك لان البرامج غالبا ما تكون مبينة على اسس تقديرية ولان هناك عوامل متغيرة كثيرة لايمكن تحديدها تماما وقت اعداد البرامج كما ان المدة التي يتطلبها تنفيذ مشروع او نشاط يتطلب له تخصيص موارد على اساس الصفري تفترض ان كل مشروع او نشاط يطلب له تخصيص موارد على انه جديد حتى ولو كان قائما ومستمرا في التنظيم .

رابعاً- الموازنة ذات الاساس الصفري

في عام 1967م عرف مؤتمر الامم المتحدة الذي عقد في الدنمارك الموازنة الصفرية على انها نظام يفترض عدم وجود اية خدمة ، او نفقات في بداية السنة المالية مع الاخذ في الاعتبار اكثر الطرق فعالية للحصول على مجموعة من المخرجات بأدنى تكلفة ممكنة . في عام 1972م عرفت هذه الموازنة على انها عملية تخطيط تتطلب من كل مدير اداري ان يبرر جميع محتويات موازنته بالتفصيل مبتدأ من نقطة الصفر . بمعنى انها تتطلب ان تقوم كل جهة بمراجعة وتقييم برامجها ومشاريعها الحالية والجديدة بطريقة منتظمة وان تتم مراجعة البرامج والمشاريع على اساس التكلفة والعائد والفعالية . ثم تطبيق مبادئ وأسس الموازنة الصفرية في اواخر خريف 1973م بهدف تطوير أنماط تبويب الموازنات من خلال تقسيم كل الانشطة المقترحة والنفقات على وحدات متماسكة او مترابطة من حيث المقدرة على قيادتها والسيطرة عليها ، وهي تخضع لتفاصيل مختلفة للتدقيق والمراجعة . لقد ساعدت هذه الموازنة الكثير من المديرين في تقليل حجم متطلبات الموازنات واجراءاتها الطويلة حسب الطرق السابقة .

- ميزات وعيوب الموازنة الصفرية :

* من محاسن الموازنة الصفرية انها تقوم بحصر النفقات المختلفة وتبوبها بصورة حيث يمكن التحكم فيها وربطها مع الادارة العليا حيث القرارات المستمرة وبالتالي هناك امكانية اكبر على انجاز المهام والانشطة بفاعلية وكفاءة اكبر .

* ومن المساوئ كون الموازنة الصفرية لا تهتم بما اذا كان المشروع سينتهي ام لا في نهاية المطاف فهي تقوم بفتح اعتماد له ولكن تترك امر المتابعة للجهات الادارية المختلفة وبالتالي فهي لم تقم بوضع الضوابط التي تتابع مسألة التشطيب والإنهاء للكثر من المشروعات .