سلسلة
في
دروس الاقتصاد

جامعة عنابة
معهد العلوم
القانونية والإدارية

حسين مصطفى حسين

للمزيد من الحصريات زورونا على مدونة الكتب الحصرية
http://koutoub-hasria.blogspot.com/
https://www.facebook.com/koutoubhasria

المالية العامة

مدونة الكتب الحصرية https://www.facebook.com/koutoubhasria http://koutoub-hasria.blogspot.com/

ديوان المطبوعات الجامعية

جامعة عنابة
معهد العلوم القانونية والإدارية

حسين مصطفى حسين

المالية العامة

طبعة 1999

ديوان المطبوعات الجامعية
الساحة المركزية - بن عكنون - الجزائر

© ديوان المطبوعات الجامعية 03 - 1999
رقم النشر: 767 , 01 . 4

المالية العامة

مقدمة

تعتبر الدولة في صورتها الحديثة نتيجة تطور تاريخي طويل ، واذا تتبعنا تطور دور الدولة وأهدافها ، ألقينا الضوء على تطور مفهوم المالية العامة. وذلك لما بينهما من ارتباط وثيق ، فالمالية العامة بمعنى الانفاق للقيام بالخدمات اللازمة وتوزيع الاعباء ، لم تكن معروفة منذ القدم بل ترجع الى عهد قريب .

ففي العصور الوسطى (عهد الاقطاع والملكية المطلقة) كان الحاكم هو الدولة ، فأختلطت ماليته بماليتها ، وكان ينفق على الدولة كما ينفق على أهله وعشيرته معتمدا على السخرة في حصوله على الخدمات ، بجانب أعتماده على الاستيلاء والمصادرة اذا أحتاج الى أموال ، وكان نتيجة ذلك تحمل الشعب عبء ثروات وتمتع الاشراف ورجال الدين بالامتيازات .

وفي مرحلة الاقتصاد الحر ، وهي المرحلة التي كانت نتاج ثورتين هما الثورة الصناعية في انجلترا والثورة الفرنسية ، والتي نتج عنهما ميلاد النظام الرأسمالي ، والذي يقوم على أن الدولة ألا تقحم نفسها في مضمار الحياة الاقتصادية ، بل يتعين عليها حماية الافراد وملكيتهم والقيام بالخدمات الاساسية اللازمة لأزدهار هذا الاقتصاد ، كالأمن الداخلي والخارجي والقضاء ، أصبحت الدولة بذلك على هامش الحياة الاقتصادية .

ونتيجة لذلك تحدد نطاق علم " المالية العامة " ، وتلخصت المشكلة بالنسبة لموضوعه وهو أن هناك نفقات عامة ، يتعين تغطيتها بتوزيع عبئها بين المواطنين بطريقة عادلة .

فالنسبة للنفقات يجب أن تكون في أضيق الحدود ، ولتغطية هذه النفقات تلجأ الدولة الى الضرائب والقروض وايرادات الدومين العام .

وفي مرحلة التدخل والاقتصاد الموجه ،لم يعد هدف الدولة قاصر على المحافظة على الأمن والنظام ،ولكن هدفها أصبح هو تحقيق الرفاهية العامة، بتنمية مستمرة للاقتصاد القومي ،واستخدام رشيد للموارد وتحقيق للعمالة وفق برامج منظمة ،وتوزيع أمثل للدخل ،يقلل من عدم المساواة ويحقق العدالة الاجتماعية .

وقد نتج من أزدياد نشاط الدولة في هذه المرحلة،أن أتسع نطاق علم المالية العامة فأصبح أداة طيعة في يد الدولة،لتحقيق أهدافها ،ولم يعد دوره قاصرا على تغطية النفقات ،وتوزيع العبء بين المواطنين ،ولكن مهمته الى جانب ذلك هي التدخل والمساهمة في تحقيق الاهداف الجديدة.

ففي هذه المرحلة أصبح علم المالية هو ذلك العلم الذي يدرس المبادئ التي تحكم نفقات الدولة وأيراداتها ويحلل الآثار الاقتصادية الناتجة عن نشاطها .

تعريف علم المالية العامة :

من كل تقدم يتضح أن علم المالية العامة هو ذلك العلم الذي يدرس القواعد المنظمة للنشاط المالي للهيئات العامة،وهو ذلك النشاط الذي تبذله الهيئات في سبيل الحصول على الموارد الضرورية اللازمة لأنفاقها ،من أجل الوصول الى أشباع الحاجات العامة .

والهيئات التي تمارس نشاطا بقصد أشباع الحاجات العامة،هي الأشخاص المعنوية العامة،أي الدولة،والولايات ،والبلديات ،والمؤسسات والهيئات العامة.

أما الموارد التي تسعى هذه الهيئات الى تحصيلها فتسمى الايرادات العامة، وأما أوجه الانفاق التي تقوم بها تلك الهيئات فتسمى النفقات العامة.

وكما سبق أن ورد في التعريف ،فان الدولة تستهدف الوصول الى أشباع (الحاجات العامة) ،وذلك أن الانسان له حاجات خاصة وحاجات جماعية ،والحاجة الجماعية تظهر نتيجة وجود الافراد في المجتمع،وهي تختلف عن الحاجة الفردية في أنها تخص المجموع،كالحاجة الى الأمن والنظام والعدالة.

ماليـــة الدولـــة وماليـــة الفرد :

يهدف كل من النشاط الفردي والنشاط الحكومي الى إشباع الحاجات بأقل تضحيـة ممكنـة، غير أن المبادئ التي تحكمهما مختلفـة والاهداف متغايـرة ، والأساليب والوسائل اللازمة لتحقيقهـا متباينـة، مما يحول دون تشبيه ماليـة الدولـة بماليـــة الفرد .

فمن حيث الهدف: نجد أن الفرد يسعى الى تحقيق منفعته الخاصـة، أي تحقيق أكبر كسب ممكن ، فالهدف ، مادي وأناني ، أما بالنسبة للدولـة فهي تسعـــى لتحقيق المنفعة القصوى للمجتمع ، فالهدف عام غير شخصي وخدمات الدولـة توجه الى الأفراد بوصفهم أعضاء في المجتمع.

أما من حيث الاساليب: فالفرد يسعى الى تحقيق منفعته الخاصـة في إطار من الحريـة فيلجأ الى العقود ، أي توافق الارادة مع المتعاطين معه لتنفيذ رغباته ، كذلك فأنه يقدر نفقاته طبق أساس ايراداته ، فأسرافه يؤدي الى الاقتراض وأمكانياتـه في ذلك محدودة.

أما بالنسبة للدولـة، فان نفقاتها واجبـة لضمان سير المرافق العامـــة، فهي تحدد النفقات ، وتبحث بعد ذلك عن الوسائل اللازمة لتغطيتها وان كانـت تحاول في بعض الاحيان تعديل انفاقها تبعا لحجم أيراداتها (كفترات الازمات) فهي تلجأ الى طرق عديدة ، لتغطيـة نفقاتها تنم عن قوة سلطانها وسيادتهـا كالضريبـة، أو الاستيلاء على الأموال اللازمة في حالـة التعبئـة .

فنشاط الفرد يتم في اطار من الحريـة، أما نشاط الدولة فجوهره الاجبـــار.

أما من حيث التنظيم: تقوم ماليـة الفرد على أساس الملكيـة الخاصـة لوسائل الانتاج ، مما يؤدي الى تكوين القطاع الخاص.

أما ماليـة الدولـة فأنها تستند على أساس الملكيـة العامـة، كليـة كانت أم جزئيـة .

علاقة علم المالية بالعلوم الأخرى :

علم المالية له جوانب متعددة، تثير بحوثا قانونية ،واجتماعية،واقتصادية وقد تعددت مناهج الباحثين في هذا العلم.

فمن حيث علاقة علم المالية العامة بالقانون ،نجد أن معظم الدساتير الحديثة تنص على أن الميزانية تصدر في صورة قانون ،وعلى أنه لا يجوز فرض أو تعديل أو الغاء ضريبة الا بقانون، ولا أدل على ذلك من أن الدستور الجزائري الذي وافق الشعب عليه في استفتاء 19 نوفمبر 1976 قد نص في المادة 151 منه على أن ((يشرع المجلس الوطني الشعبي في المجالات التي خولها له الدستور ،تدخل كذلك في مجال القانون ميزانية الدولة ،أحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق بجميع أنواعها ،وتحديد وعائها ونسبها ،والقواعد العامة للنظام الجمركي .

وتنص الدساتير على أنه لا يجوز للحكومة أن تقترض الا بعد صدور قانون من الهيئة التشريعية بالموافقة على الاقتراض.

ومن حيث علاقة علم المالية العامة بالاجتماع ،فيتمثل ذلك فيما أتجه اليه بعض الباحثين من دراسة الظواهر المالية كما تبدو في وسط سياسي واجتماعي واقتصادي ،وكذلك تبيان أن الهيكل الاجتماعي يحكم وسائل الدولة في تحقيق أهدافها.

ومن حيث علاقة علم المالية العامة بالاقتصاد ،فلا شك أن هذه العلاقة والصلة وثيقة حتى أنه كان يدرس - أي علم المالية - الى وقت قريب كجزء من علم الاقتصاد. ذلك أن علم المالية العامة يشترك مع علم الاقتصاد في أن كلا هما يبحثان عن وجهين لعملة واحدة، فمشكلة اشباع الحاجات الانسانية المتعددة من الموارد المحدودة، هي العملة المشتركة بين علم المالية العامة وعلم الاقتصاد ،وان كان علم الاقتصاد يبحث في موضوع الموارد الطبيعية واختيار أفضل الوسائل لتحقيق أقصى قدر من الاشباع، فان علم المالية العامة يبحث في الموارد المالية المحدودة التي تحصل عليها الدولة وتحقيق أقصى نفع للانسان بواسطتها .

منهج البحث في علم المالية العامة:

إن أدوات علم المالية العامة هي النفقات العامة والايرادات العامة والميزانية ، ودراسة هذه الادوات وهي في حالة حياد عن العوامل الاقتصادية الاخرى ، يشكل مايسمى بعلم المالية العامة ، وهذا ماسنتناوله بالدراسة .

وفي دراستنا لحياد علم المالية العامة سندرس في الباب الأول النفقات العامة، ثم ندرس في الباب الثاني الايرادات العامة وفي الباب الثالث والأخير نتناول بالدراسة موضوع الميزانية .

الباب الاول

النفقات العامة

على الرغم من الاهمية الكبرى للنفقات العامة الا أنها لم تحظي بمكانة هامة في بحوث الكتاب التقليديين . فهي بالنسبة لهم نقطة البدء في الحياة المالية للدولة، اذ تحسب الدولة ايراداتها تبعا لحجم نفقاتها (مبدأ أولوية النفقة) وليس العكس . وقد بحث هؤلاء الكتاب التقليديين موضوع النفقات العامة من زاوية قانونية فأهتموا بطرق تحديدها واجراءات صرفها والرقابة عليها ، وأنصرف اهتمامهم الى تحديد الحجم الكلي للنفقات العامة، والى احكام الرقابة على هذا الانفاق حتى لا يزيد العبء على المواطنين ، ولم يهتم هؤلاء الكتاب ببيان محتويات هذه النفقات أي توزيعها على الانواع المختلفة للانفاق كالتعليم والدفاع بأعتبار أنها ليست مشكلة مالية بل مشكلة سياسية أو ادارية .

ولكن تختلف كثيرا نظرة المالية العامة الحديثة للنفقات العامة وذلك بزيادة الاهتمام بدراسة طبيعة النفقة وأنواعها ، فهي لا تقل أهمية في نظر الكتاب الحديثين عن دراسة تحديد حجمها الكلي اذ تتغاير آثار النفقات العامة حسب طبيعتها، فالاعانات الممنوحة لصناعة تختلف عن الاعانات الممنوحة لطبقة من المحتاجين ، فالاولى نفقات انتاجية تهدف الى رفع مستوى الصناعة وزيادة الانتاج بينما تهدف الثانية الى رفع المستوى الاستهلاكي لطبقة المعانين .

وقد تطور دور النفقة . ويرجع ذلك الى تطور علم المالية ذاته وتغير دور الدولة في الحياة الاقتصادية فلم تعد النفقة محايدة بل لها دور ايجابي تهدف الدولة بواسطتها الى تحقيق أهداف معينة وأحداث آثار محددة.

ويقصد بالنفقة المحايدة ، تلك النفقة التي لا تؤثر في الحياة الاقتصادية أو في حياة المجتمع بوجه عام .

يقصد بالنفقة الايجابية ، تلك التي تهدف الى أحداث آثار أخرى اقتصادية واجتماعية الى جانب آثارها المالية، وقد أصبحت النفقات العامة أكثر وسائل الدولة أهمية لتحقيق الاهداف المختلفة وخاصة في الميدان الاقتصادي ، فتعددت أشكال تدخل الدولة في هذا الميدان وذلك بمنح الاعانات أو القيام ببعض المشروعات أو بسيطرة كاملة على الاقتصاد القومي لتنفيذ خطة شاملة .

وفي دراستنا لموضوع النفقات العامة سنتناول الموضوعات التالية وسنخصص لكل منها فصلا مستقلا وهي : تعريف النفقة العامة، ضوابطها وحدودها ، ثم دراسة تقسيمات النفقات العامة ، ظاهرة ازدياد النفقات العامة، وندرس أخيرا آثار النفقات العامة .

الفصل الاول

تعريف النفقة العامة

النفقة العامة هي مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام ، بقصد اشباع حاجة عامة .

يتضح من هذا التعريف أن أركان النفقة أو عناصرها ثلاثة هي :

1 - استعمال مبلغ نقدي

2 - صدور النفقة من شخص معنوي عام .

3 - تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام .

ونشرح هذه الاركان بشيء من التفصيل .

أولا : استعمال مبلغ نقدي :

تقوم الدولة بأنفاق مبالغ نقدية للحصول على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها ، ويعتبر الانفاق النقدي هو الوسيلة العادية لذلك ولكنه لا يعتبر الطريق الوحيد . فقد تنفق الدولة عينا ، وقديما كانت تحصل الدول على الخدمات والاموال اللازمة عن طريق السخرة والاستيلاء أو تقوم بمنح مزايا عينية مقابل الخدمات التي تحصل عليها . مثال ذلك السكن المجاني أو منح امتياز التعليم المجاني أو الاعفاء من الضرائب لفئة معينة دون الفئات الاخرى .

وقد لجأت الدولة قديما لهذه الاساليب غير النقدية في سبيل حصولها على السلع والخدمات كالاستيلاء والسخرة . ولكن أدى التطور الاقتصادي والاجتماعي الى استبعاد هذه الاساليب وأصبحت محل نقد ، ولا تلجأ اليها الا حين يتعذر عليها الحصول على الخدمات والاموال اللازمة بطريق الانفاق ، كما في حالات الحرب .

وقد كان لظهور مبادئ الديمقراطية الحديثة أثره في استبعاد الوسائل العينية ، فاستبعدت وسائل القهر لما في ذلك من مخالفة لروحها ومبادئها ولما فيها من اعتداء على حرية الافراد وحقوقهم .

كذلك فان تهاع الحكومة لوسائل الانفاق العيني يؤدي الى تعذر مراقبة انفاقها ،ويؤدي الى تهاون من جانبها في منح هذه المزايا أكثر مما لوكان الانفاق نقديا ،خاصة وأن هذه المزايا العينية تعتبر اخلال بمبدأ المساواة أمام الاعباء العامة.

ثانيا : صدور النفقة من شخص معنوي عام :

لكي تكون النفقة عامة يجب أن تصدر من شخص معنوي عام ،والاشخاص المعنوية هي تلك التي تنظم قواعد القانون العام علاقاتها بغيرها ،وتتمتع بالشخصية القانونية المستقلة .

والاشخاص المعنوية العامة هي الدولة ،والولاية ، والبلدية ،والمؤسسات والهيئات العامة.

وتبعا لذلك لا يعتبر المال الذي يخرج من ذمة شخص طبيعي نفقة عامة، وان كان هدفه تحقيق مصلحة عامة كبناء مدرسة أو مستشفى . فلابد اذن لاعتبار النفقة عامة أن تخرج من ذمة شخص معنوي عام بقصد تحقيق مصلحة عامة .

ثالثا : تحقيق مصلحة عامة أو نفع عام :

يجب أن تكون غاية النفقة وهدفها تحقيق نفع عام يعود على جميع المواطنين لا على فرد معين بالذات أو الفئة معينة على حساب الآخرين . فاستخدام الطبقة الحاكمة للمال بقصد منافع خاصة لبعض المقربين أو منافع شخصية لا يمكن اعتباره إنفاقا عاما ،إنما هو أساءة أو انحراف عن تحقيق هدف إشباع الحاجات العامة .

ويعتبر هذا الشرط ناتجا من ناحية عن فكرة أن الصالح العمومية أي أجهزة الدولة لم تنشأ لتحقيق صالح فرد بل لبلوغ غاية أسمى وأجل . ومن ناحية أخرى الى أن المال المنفق قد تمت جبايته وتحمل عبؤه الافراد جميعا فيجب أن يعود نفع هذا المال على الجميع فكلمة عمومية أو نفع شخص يخل بمبدأ المساواة أمام الاعباء العامة،فكما أن العبء العام يجب أن يكون النفع عام كذلك .

وفكرة النفع العام ليست فكرة جامدة ،بل هي في تطور مستمر وتختلف من بلد الى آخر ومن عصر الى عصر بل وفي نفس البلد الواحد ،والسلطات الحاكمة الممثلة

لرغبات الشعب هي التي تقرر مدى تحقيق النفقة للنفع العام ، فهي مسألة سياسية الى جانب كونها مسألة مالية .

ولضمان توجيه النفقة لسد الحاجات العامة توضع حدود على سلطة البرلمان حتى لا يسيء استخدام حقه في اقتراح النفقات ، كذلك تفرض رقابة فعالة على السلطة التنفيذية في استخدامها الاموال العامة .

وتتجه بعض الدساتير الى جعل اقتراح النفقات قاصرا على الحكومة دون أعضاء البرلمان ، ففي أنجلترا قصر حق اقتراح النفقات على الحكومة ، وللبرلمان حق مناقشتها واعتمادها ، ولكن ليس له حق تعديلها اذ له أن يوافق على الميزانية كما هي ، أو يسحب ثقته من الحكومة .

أما فيما يختص بالرقابة ، فتتمثل في رقابة ممثلي الشعب على النفقات العامة ، وهذا الحق مقرر في مختلف الدساتير المختلفة ، لضمان أستخدام النفقات العامة فيما يحقق النفع العام .

وفي المادة 187 من الدستور الجزائري نص على أن ((تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية ، الى المجلس الوطني الشعبي ، عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية . .))

والى جانب هذه الرقابة البرلمانية ، نجد رقابة إدارية ، ورقابة قضائية تقوم بها سلطة مستقلة حتى تضمن حسن استخدام النفقات العامة فيما رصدت له .

الفصل الثاني

ضوابط النفقات العامة

تبينا من تعريف النفقة أن هدفها هو تحقيق النفع العام للمجتمع بأشباع الحاجات العامة، ويحسن عند ما تقرر السلطات المختصة القيام بنفقات عامة أن تخضع لضوابط معينة حتى تضمن بذلك اشباع الحاجات العامة باستخدام أمثل للموارد .

وقد حاول بعض الفقهاء ترتيب النفقات العامة بقصد بيان أهميتها حتى يمكن الاسترشاد بذلك في توزيع النفقات العامة على المرافق المختلفة، فمنهم من رتب مرافق الدولة حسب نشأتها التاريخية: فأعطى للأقدم المنزلة الاولى من حيث أثاره على حياة الدولة، فوضع مرفق الدفاع في الصدارة يليه العدل فمرفق التعليم، ولكن يؤخذ على هذا الترتيب أنه تقدير لأهمية النفقات وضعه القادة في عصور مختلفة مما لا يعصمه من الخطأ . وقد رتب البعض النفقات العامة وفق معيار أهميتها بعمل مفاضلة كما يحدث على مستوى الفرد ، ففرقوا بين المرافق الضرورية والمرافق الكمالية، والواقع أن هذا الترتيب مبني على تقدير ذاتي يتغاير من مفكر لآخر .

وفي الواقع من الصعب الوصول الى ترتيب يبين لنا مفاضلة بين النفقات العامة صالحة لكل زمان ومكان ، ولكن يقتضي الامر النظر الى ظروف كل دولة على حدة .

على أنه اذا كان من العسير تحديد ضوابط نهائية للنفقات العامة، الا أن الظروف السياسية والاقتصادية السائدة في كل دولة لها تأثير واضح على تحديد حجم ونوع النفقة العامة، سواء على مستوى كل قطاع في الدولة أو على مستوى الدولة ككل ، ولكن يمكن القول بأنه يمكن الاسترشاد في هذا المقام بأساسين هما الناحية السياسية والناحية المالية .

أما عن الناحية السياسية ،

فلا شك أن الهيئة الحاكمة تقوم بتحديد هذه الحاجات العامة ، فتحدد نطاق الانفاق الحكومي تبعا للمذهب السياسي الذي تعتنقه ، وتواجهنا من الناحية السياسية نظريتان : النظرية الفردية والنظرية الاشتراكية ، فبالنسبة للاولى

نجد د أنها تقتصر د ور الحكومة في نطاق ضيق وتترك الحرية للأفـــراد لأنهم أقد ر من الد ولة على تحقيق زياد ة الا نتاج ورفاهية المجتمع .

أما بالنسبة للنظرية الشانية فترى على عكس ذلك أن الد ولة أكثر كفاية من الفرد في اشباع حاجة المجتمع ورفع مستواه ، فتوسع من نشاطها في الحـــالات المختلفة حتى أنه قد يشمل جميع النواحي الا قتصاد ية والا جتماعية .

أما في الناحية العالية ،

يتوقف الا مكانيات الا نتاجية على قد رة الد ولة في الا نفاق ، فالد ول التـــي تتمتع بثروات طبيعية كبيرة مع مستوى عال من الكفاية الا نتاجية تستطيع أن تتوســع في الا نفاق العام بد رجة كبيرة .

أما الد ولة التي ليس لد يها الا القليل من الموارد الا قتصاد ية غير المستغلة ولد يها كفاية أنتاجية عالية ينبغي عليها أن تنفق بحذ ر حتى لا يؤد ي التوســع في الا نفاق الى الارتفاع التضخمي في الأسعار .

والخلاصة أن الد ولة يمكنها التوسع في الا نفاق وفق ظروفها الا قتصاد يــة وفلسفتها السياسية. فهي في زمن السلم أقل منها في زمن الحرب ، وهي محكومــة بحد ود معينة بالنسبة لأيراد اتها وبالآثار الا قتصاد ية التي تترتب على طريقة استخد امها للنفقات .

الفصل الثالث

تقسيمات النفقات العامة

تتعدد النفقات العامة وتزداد أنواعها كلما تدخلت الدولة وأتسع نشاطها . وتسهيلا لبحثها تقسم الى أنواع محددة. وهناك نوعين من التقسيمات: تقسيمات علمية، وتقسيمات وضعية .

يقصد بالتقسيمات العلمية محاولة جمع أنواع من النفقات العامة تتشابه مشتملاتها ،وتستند الى أساس منطقي في أقسام متميزة ومستقلة تسمح للباحث بتحليل هذه النفقات وبيان وجهه نظره في الكشف عن ناحية لها أهميتها .

غير أن هذه التقسيمات لا يعمل بها دائما عند وضع الميزانيات ،فغالبا مايتبع في الحياة العملية تقسيمات هي وليدة ظروف تاريخية واعتبارات ادارية.

أولا : التقسيمات العلمية

يمكن تقسيم النفقات من حيث دورتها الى نفقات عادية وغير عادية. ومن حيث انتاجيتها الى نفقات منتجة وغير منتجة . كذلك من حيث وظيفتها وهدفها أو من حيث طبيعتها الى نفقات ادارية وتحويلية واستثمارية .

1) - النفقات العادية والنفقات غير العادية :

تقسم النفقات من حيث دوريتها الى نفقات عادية ونفقات غير عادية، ويقصد بالنفقات العادية تلك تتصف بالدورية والتكرار كل عام بأنتظام كمرتبات الموظفين . ولا يعني تكرارها ثبات مقدارها كل عام ،فقد تتغير قيمتها بالزيادة أو النقصان من سنة الى أخرى .

ويقصد بالنفقات غير العادية ، تلك النفقات التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة، أي تحدث على فترات متباعدة، وقد أدرج تحت هذه النفقات المبالغ المنصرفة لرصف الطرق أو نفقات منكوبي الفيضانات .

وتبدو اهمية هذا التقسيم ،في أنه يمكن الحكومة من تقدير النفقات العامة العادية تقديراً قريبا الى الصحة ، وتدبير مايلزم من ايرادات عامة لسداد هذا النوع من النفقات . أما النفقات غير العادية فنظرا لأنها طارئة فهي تسدد عادة من ايرادات غير عادية ،كالقروض . وهذه هي سياسة المالية التقليدية (المحايدة) ، أما السياسة المالية الحديثة فترى أنه ليس هناك مبررا لهذه التفرقة وأنه يمكن تمويل النفقات العادية وغير العادية من نفس مصادر التمويل .

على أن هذا التقسيم منتقد ،لأنه من ناحية اعداده يقوم على أساس تحكمي هو الاعتبار الزمني ،أي تكرار النفقة كل سنة . ولا يوجد سبب علمي لقصر النظر على فترة السنة بالذات ،وان كان يمكن تبريره لاعتماده على قاعدة سنوية الميزانية ،اذ أن الميزانية تحضر وتعد كل عام ،ولكن هذه القاعدة قد فقدت الى حد ما قوتها التي كان مسلما بها في الماضي ،فقد أخذت الدولة في اعداد ميزانياتها لفترة تزيد عن السنة كميزانية البرامج للتنمية الاقتصادية والميزانيات الدورية التي تهدف الى معالجة التغيرات والتقلبات التي تصيب الدخل ،ولذلك ففكرة الدورية أي تكرار النفقة وانتظامها كل سنة ،يجعل من الصعب التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية ،لاننا لو نظرنا الى فترة أطول من فترة السنة ، كخمسة سنوات مثلا ،لأدى هذا الى اعتبار العديد من النفقات غير العادية نفقات عادية . كذلك لو اقتصرت الفترة على مدة أقل من سنة ،ثلاثة أو ستة شهور مثلا ، لأعتبرت بعض النفقات العادية نفقات غير عادية .

ومن ناحية أخرى يعتبر هذا التقسيم نفقات الانشاءات الجديدة نفقات غير عادية ،والواقع أن هذه النفقات لازمة لتجديد الجهاز الانتاجي فهي وان لم تتكرر بذاتها كل عام ،الا أنها تتكرر بنوعها في خلال الفترة موضوع البحث مما يجعلها نفقات عادية . ولذا يجب التضييق من مجال النفقات غير العادية وقصرها على النفقات الاستثنائية بطبيعتها ،أي تلك التي لا يقصد تكرارها كل عام ،ومثالها اعانة منكوبي الكوارث ونفقات الحروب .

كما أنه يأخذ على هذا التقسيم أنه ينشأ ميزانيات غير عادية تدور وجودا وعدما مع الباعث الذي أقتضاها ،أي نتيجة وجود نفقات غير عادية ،وتعتبر هذه الميزانيات اخيلا لا بمبدأ وحدة الميزانية ،وتقتضي تغطيتها بأيرادات غير عادية. ولذا من الواجب الحذر في تقدير هذه الميزانيات حتى لا يسيء السلطة استخدامها فيلجأون في حالة وجود عجز في الميزانية العادية الى أعتبار بعض النفقات غير عادية فتتاح لهم فرص الالتجاء الى وسائل غير عادية لتغطيتها مخفين بذلك الحقيقة الوضع.

2) - <u>النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة :</u>

تقسم النفقات من حيث انتاجيتها الى نفقات منتجة ونفقات غير منتجة، ويقصد بالانتاج خلق السلع المادية، مما رتب اعتبار النفقات الادارية ونفقات المرافق العقدمة للخدمات غير منتجة، بعكس الحال بالنسبة لنفقات الدولة التي تؤدي الى خلق سلع مادية .

ومنطق هذا التقسيم يخضع لتأثير المذهب الحر الذي ينادي بتحديد دور الدولة وترك الاموال في يد الأفراد لانهم أقدر على استخدامها لزيادة الانتاج .

وقد أستند آخرون في تقسيم النفقات بين نفقات منتجة ونفقات غير منتجة الى الغلة التي تدرها النفقة، فتعتبر النفقة منتجة اذا جلبت للدولة ايرادا كالرسوم التي تجبى في الموانى مثلا ،والاثمان التي تحصل عليها الدولة من بيع منتجات مشروعاتها وتعتبر النفقة غير منتجة اذا لم تدر دخلا نقديا على الدولة كأنشاء الطرق ونفقات الحروب.

وهذا التقسيم يستند الى أساس خاطئ، لأنه لا ينصب على طبيعة المشروع الذي تخصص له النفقة ولكنه يستند على كيفية تنظيمه وأدارته وتوزيع عبء نفقاته ،فهذا التقسيم يعتبر التعليم المجاني غير منتج ،بعكس الحال لو حصلت رسوم في مقابله .

ويرى كثير من الكتاب أن هذا التقسيم خاطئ ،وذلك لأنه يستند على أساس من الفهم الخاطئ لوظيفة الدولة، فوظيفة الدولة ليست تحقيق عائد مادي فقط

من وراء الانفاق العام، وانما وظيفة الدولة تمتد الى اشباع الحاجات الجماعية للافراد أيضا، فأن بعض هذه النفقات التي سميت بغير المنتجة قد تزيد من ايرادات الدولة ولكن بطريق غير مباشر. فأنشاء طريق زراعي مثلا يترتب عليه تسهيل المواصلات وانتعاش الزراعة والصناعة، مما يؤدي الى زيادة الدخل القومي وزيادة حصيلة الضرائب .

3) - **النفقات الادارية والتحويلية والاستثمارية :**

تقسم النفقات من حيث أغراضها الى الاقسام الآتية :

أ) - النفقات اللازمة للمحافظة على الامن والنظام في الداخل والخارج ، فتشمل نفقات وزارة الداخلية والدفاع والقضاء ووزارة الخارجية .

ب) - نفقات الرفاهية: وتشمل نفقات التعليم والصحة والاسكان .

جـ) - النفقات الاستثمارية : وتشمل النفقات التي تهدف الى تنمية الدخل وزيادته كالمشروعات العامة .

د) - النفقات التحويلية : وهي تشمل النفقات التي يقصد بها المساعدات كالاعانات والنفقات الاجتماعية .

هذا التقسيم منتقد ،لأن أجزاؤه متداخلة، ولكن بالرغم من عيب هذا التقسيم الا أنه يوضح الاتجاه الحديث في التوسع الكبير في النفقات المخصصة لتوفير الرخاء ومحاولة ضغط النفقات الادارية والحربية ،الا في الحالات التي تضطرب فيها الامور كحالات الحرب والاضطرابات الداخلية .

كما تبدو أهمية هذا التقسيم في انه يصلح كأساس يستند اليه في التخطيط الاقتصادي ،كما يبين أمكانية الرجوع الى مبدأ وحدة الميزانية وعرضها بطريقة واضحة فعالة بعد أن تعددت الميزانيات وتناثرت .

ثانيا: التقسيمات الوضعية

تختلف التقسيمات الوضعية عن التقسيمات العلمية لأنها غالبا ما ترجع الى ظروف تاريخية واعتبارات أو أنها تهدف الى تحديد المبالغ التي تحصل عليها

الوزارات المختلفة ، ويلاحظ أن الاتجاه الحديث يميل الى التوفيق بين التقسيمات العلمية والاعتبارات الادارية .

ففي انجلترا مثلا يميزون بين النفقات العامة ذات الاعتماد الدائم ، وهي تلك النفقات التي لا يتجدد الاذن بها من البرلمان سنويا ، اذ تقدر بمقتضى قوانين لها صفة الدوام والاستمرار الى أن يرغب البرلمان فى تعديلها ، وتشمل مخصصات الملك ، وبعض المرتبات كمرتب رئيس مجلس العموم - وبين النفقات العامة ذات الاعتماد المتجدد ، وهي النفقات التي يجب عرضها على البرلمان للأذن بها سنويا. وتنقسم هذه النفقات الى عدة أقسام طبقا لموضوع النفقة (الجيش ، البحرية ، الطيران ، المصالح المدنية ، تحصيل الايرادات العامة) .

وتقسيم النفقات بهذا الوضع يسهل دراسة ومعرفة اتجاهات النفقات العامة ، ولكنه مع ذلك تقسيم منتقد لأنه يفصل بين نفقات تتفق في الموضوع والطبيعة كالمرتبات .

وفى فرنسا تأثرت الميزانية الفرنسية أيضا بالتقسيم الاقتصادى للنفقات العامة ، الذي يفرق بين النفقات حسب طبيعتها : من نفقات جارية ونفقات رأسمالية ونفقات تحويلية .

الفصل الرابع

ظاهرة أزدياد النفقات العامة

تعتبر ظاهرة أزدياد النفقات العامة احدى السمات المميزة للمالية العامة في هذا العصر وهي ظاهرة عامة ومستمرة، تتحقق في جميع الدول على السواء متقدمة كانت أم في طور النمو، أيا كان نظامها السياسي والاقتصادي . وقد يحدث في سنة ما أن تنخفض النفقات العامة عن سنة سابقة عليها لسبب أو لآخر، ولكن ذلك لا يخل بالظاهرة العامة وهي الاتجاه المستمر لازدياد النفقات، ولقد تلاحقت سرعة الزيادة منذ الحرب العالمية الاولى مما رتب آثارا هامة ليس فقط بالنسبة لعلم المالية بل للمجتمع كله .

وتنطبق هذه الظاهرة على كافة الدول الرأسمالية ودول الكتلة الشرقية، فبالنسبة للولايات المتحدة الامريكية قدرت النفقات العامة في سنة 1940 بأقل من 25 ألف طيون دولار، بينما بلغت سنة 1955 حوالي 63968 ألف طيون دولار .

وفي الاتحاد السوفياتي قدرت النفقات العامة سنة 1940 بأقل من 160 ألف طيون روبل، وقد وصلت عام 1955 حوالي 559 ألف طيون روبل .

وتتحقق هذه الظاهرة أيضا في كافة البلاد العربية، ونظرة الى ميزانية جمهورية الجزائر خلال السنوات التي أعقبت الاستقلال تؤكد ذلك .

ولقد كان الاقتصادي الالماني ((فاجنر)) أول من أسترعته هذه الظاهرة، ولذا يطلق عليها قانون فاجنر نسبة اليه اذ أنه تبين ((أن المقارنات الشاطة بين الدول المختلفة في العصور المتتالية أثبتت أن الامم السائرة في ركب الحضارة يزداد نشاط حكوماتها محليه كانت أو مركزية أزديادا مضطردا)) .

وقد تابع علماء المالية العامة البحث في أسباب هذه الظاهرة، فتعددت أراؤهم، فمنهم من عزاها الى زيادة الثروة وكيفية توزيعها، وأعتبرها البعض مظهرا لقانون اقتصادي هو احلال التكاليف العامة محل الخاصة أي اضطلاع الدولة بالقيام بعدد من الوظائف بدلا من ترك هذا النشاط لمجهود الافراد . وقد رد البعض الآخر

زيادة النفقات العامة الى أسباب سياسية وقانونية، ووجد آخرون أن لكل رأي جانب من الصواب فعللوا الزيادة بأسباب اقتصادية وسياسية وادارية ومالية . وفي الحقيقة ترجع هذه الاسباب جميعها الى نمو الحاجات الجماعية مع وجود وسائل أشباعها .

ويجدر بنا قبل التعرض لهذه الاسباب المختلفة التي تؤدي الى زيادة النفقات العامة، أن نفرق بين الاسباب الظاهرية والاسباب الحقيقية ويقصد بالأسباب الظاهرية تلك التي تؤدي الى تضخم الرقم الحسابي للنفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في التكلفة الحقيقية، أي في كمية السلع والخدمات المستخدمة لأشباع الحاجات العامة .

ويقصد بالاسباب الحقيقية تلك العوامل التي تؤدي الى زيادة فعلية في القيمة الحقيقية للنفقات العامة في اقليم معين اذا ظل سكانه ومساحته بدون تغيير .

أولا : الاسباب الظاهرية

1) - انخفاض قيمة النقد :

ويقصد به تدهور القوة الشرائية للنقود أو أزدياد عدد الوحدات النقدية التي تدفع للحصول على سلعة أو خدمة معينة، ويترتب ذلك تضخما في أرقام النفقات العامة، ولذا يجدر بنا لمعرفة الزيادة الحقيقية للنفقة أن نعدل أرقام النفقات موضوع المقارنة بأستخدام الارقام القياسية لنفقات المعيشة وأسعار الجملة حتى يمكن تتبع التطور على أساس وحدات نقدية لها قيمة ثابتة .

2) - اختلاف طرق المحاسبة :

يتعين الاخذ في الاعتبار تغير طرق اعداد الحسابات العامة التي توجد اختلافا في طريقة تسجيل النفقات العامة في الميزانية . فقديما كان مبدأ الايرادات الصافية هو السائد، بمعنى أن يخصم من حصيلة أيرادات الضرائب تكاليف جبايتها فلا يظهر في هذه الميزانية الا الايراد الصافي للضرائب أي أنه يترتب على ذلك تسجيل النفقات بأقل مما أنفق في الواقع.

أما في العصر الحديث فتظهر الميزانية كافة أنواع المصروفات وكافة الايرادات مما أدى الى قيد نفقات عامة لم تكن تسجل في الميزانية من قبل، ألا وهي تكاليف

جباية الضرائب، فالزيادة هنا زيادة ظاهرية، وليست حقيقية ترجع الى اختلاف في فن المحاسبة .

3) - اتساع مساحة الاقليم وزيادة عدد السكان :

الحالة الاولى (اتساع مساحة الاقليم) يترتب على ضم أقليم جديد الى دولة معينة زيادة في النفقات العامة، ولكن هذه الزيادة قد تكون ظاهرية بالنسبة للدولة اذ قد لا يترتب على هذا الانضمام أية زيادة بالنسبة للأقليم بمساحته القديمة.

الحالة الثانية (زيادة عدد السكان) يختلف هذا العامل عن بقية العوامل الاخرى، فزيادة النفقات التي تترتب عليه ليست زيادة ظاهرية بحته بل أنه من الطبيعي أن تزداد نفقات الدولة بأزدياد عدد سكانها .

والزيادة في عدد السكان تمنع القيام بمقارنات بين الفترات المختلفة، ولكي نتابع الزيادة الحقيقية يجدر أن تكون المقارنات بين مقدار الانفاق الذي يعود على الفرد الواحد خلال فترة المقارنة، أي بقسمة الانفاق الكلي على عدد السكان .

يتضح مما تقدم أنه يصعب معرفة الزيادة الحقيقية للنفقات العامة بطريقة دقيقة، ولكن يمكن باستخدام الوسائل الآتية : الحصول على نسب تقريبية تستبعد فيها آثار الزيادة الظاهرية للنفقات، وهذه الوسائل هي :

1) - معرفة نصيب الفرد في الانفاق لاستبعاد الزيادة الناجمة عن زيادة السكان .

2) - مقارنة نسب الانفاق العام الى مجموع الدخل القومي في السنوات المختلفة، ولا تمنع التغيرات التي طرأت على قيمة العملة أو الزيادة في السكان دون صلاحية هذا المقياس، اذ أن هذه التغيرات تؤثر على كلا العاملين معا، أي على الانفاق والدخل .

ثانيا : الاسباب الحقيقية لزيادة النفقات :

1) - الاسباب الاقتصادية :

ان أهم الاسباب الاقتصادية لظاهرة الزيادة في النفقات العامة يرجع الى زيادة

الدخل القومي ، وتطور الفلسفة الاقتصادية السائدة ، والتوسع في المشروعات العامة ، والمنافسة الاقتصادية .

أ) - زيادة الدخل القومي :

تعتبر زيادة الدخل القومي عامل هام في الزيادة الحقيقية للانفاق . وتعتبر الزيادة في الانفاق نتيجة منطقية لنمو الدخل القومي ، اذ يمكن تشبيه النفقات العامة بالنسبة للدولة بالنفقات الكمالية بالنسبة للفرد (قانون أنجل) التي تزداد بأرتفاع الدخل فكلما أرتفع مستوى الأفراد كلما ازدادت ايرادات الدولة اللازمة لتمويل النفقات المتزايدة ، فأرتفاع مستوى الدخل يوسع من أوعية الضرائب ويقلل من مقاومة الافراد لها مما يسهل على الدولة اقتطاع مبلغ كبير من دخولهم للتوسع في نشاطها .

ب) - تطور الفلسفة الاقتصادية السائدة :

كان من نتائج نظام الاقتصاد الحر ، بالنسبة للمالية العامة ، أن أنحصرت وظائف الدولة في حدود معينة ، في الدفاع والمحافظة على الأمن والقضاء ، فقلت نفقاتها .

ولكن ظهور عيوب هذا المذهب التلقائي من بطالة منتشرة ، وتكتل واحتكارات وعدم عدالة في توزيع الدخل ، أدى الى ضرورة تدخل الدولة ، وقد ترتب على تدخل الدولة أزدياد في نشاطها فقامت بالعديد من المشروعات في القطاعات المختلفة سواء كان ذلك لسد نقص نتيجة عدم قيام الافراد بالنشاط أو السيطرة على القوى الاقتصادية بتأميمها للبنوك والشركات .

من هذا يتضح أن التغير في الفلسفة الاقتصادية قد أدى الى التوسع والزيادة في النفقات العامة .

جـ) - التوسع في المشروعات العامة .

أصبحت الدولة تقوم ببعض المشروعات التي كانت أصلا من أعمال القطاع الخاص ، وذلك كمشروعات المياه والسكك الحديدية ، وتقوم الدولة بهذا النشاط اما لعجز القطاع الخاص عن ادارة هذا النشاط ، أو لضمان تشغيل هذه المشروعات الحيوية . وتتكبد الدولة في سبيل تسيير هذه المشروعات نفقات كبيرة ، وذلك نتيجة أجور العاملين أو ثمن الآلات ، وبعضا من هذه المشروعات لا يحقق ايرادات تكفي لتغطية النفقات .

د)- المنافسة الاقتصادية :

قد تقوم الدولة بمنح بعض الصناعات الوطنية منح مالية حتى تستطيع هذه الصناعات أن تنافس السلع الاجنبية. كذلك قد تقرر الدولة أعفاءات ضريبية للصناعات الوطنية للمساهمة في نمو هذه الصناعات نظرا لصعوبة الظروف التي تمر بها هذه الصناعات. كل هذا يؤدي الى زيادة الانفاق .

2)- الاسباب الادارية :

ترتب على اتساع نشاط الدولة وتعدد وظائفها ، نتيجة للتطور الاجتماعي والسياسي خلق العديد من الوزارات والادارات المختلفة للقيام بهذه الخدمات والاشراف على المشروعات العمومية وكذلك الرقابة على المشروعات الفردية .

ويمكن تقسيم الاسباب الادارية التي تؤدي الى زيادة النفقات العامة الى الاسباب الآتية:

أ)- التنظيم الاداري السيء:

من الملاحظ في جميع الدول أن تطور وظائف الدولة أكثر سرعة من تطور الأداة الحكومية، وهذا السبب راجع الى عدم استجابة الاداة الحكومية لدواعي التغيير السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، ومثال ذلك المركزية الشديدة في الادارة والتي تحول دون قيام الكوادر الادارية المختصة بأعطاء القرار الاداري النهائي فيما يعرض عليها من أمور بدون الرجوع للسلطات الاعلى ، أيضا فأن تنازع الاختصاصات بين الاجهزة المختلفة يترتب عليه ضياع المصلحة العامة في كثير من الاحوال .

لذا فان الدول تقوم بزيادة مبالغ الانفاق على الادارة الحكومية لتطويرها وتحسينها لتتمشى مع تطور النظم السياسية والاقتصادية .

ب)- زيادة عدد العاملين :

يترتب على اتساع وظائف الدولة وقيامها بأعباء جديدة، زيادة عدد العاملين ، كذلك فان هناك عوامل أخرى تؤدي الى زيادة عدد العاملين منها مثلا عدم انتشار التعليم بين أفراد الشعب مما يترتب عليه وجود أعداد كبيرة من العاملين تقوم بأعمال قليلة الاهمية ، وهناك عوامل أخرى منها سوء تكوين العاملين وعدم وجود التدريب

المستمر وعدم تنمية المعلومات الادارية ،كل هذه العوامل تجعل قدرة العاطلين أقل وبالتالي يزداد عددهم وتزداد النفقات المترتبة على زيادتهم .

3)- أسباب سياسية :

يمكن ارجاع الزيادة في النفقات العامة الى تطور الفسفة السياسية،سواء في الداخل نتيجة إنتشار المبادئ الديمقراطية ونمو مسؤولية الدولة،أو في الخارج نتيجة شعور الدولة بواجب التضامن الدولي .

أ)- انتشار المبادئ الديمقراطية :

أدى انتشار هذه المبادئ الى وصول ممثلي السواد الاعظم من الشعب الى السلطة، فأستخدمت الطبقة الحاكمة ،القانون لصالحها فوضعت التشريعات لتحسين حالها ، ونصرة الطبقة العاملة،خاصة وأن الطبقة الغنية هي التي تحتمل العبء بزيادة الضرائب المفروضة عليها ،وقد رتب ذلك أزدياد في الانفاق لتحسين مركز الطبقة الفقيرة ورفع مستواها والعمل على زيادة الدخل وعدالة توزيعه .

ولكن اذا كان لهذه النفقات نفعها في رفع المستوى الصحي والثقافي والأدبي والاقتصادي ،فانه يؤخذ على النظم الديمقراطية اسراف وتبذير في بعض النفقات لمحاولة الاحزاب أرضاء ناخبيها ،ومكافأة انصارها ،ولكن هذا العيب للنظام الديمقراطي لا يعفي النظم الاخرى من عيوب أيضا ،ففي النظام الفردي يلاحظ ازدياد في النفقات المظهرية وفي نفقات الاجهزة البوليسية التي تستخدم لقمع حرية الافراد وابقاء السلطة الحاكمة .

ب)- نمو مسؤولية الدولة :

ترتب على انتشار المبادئ الديمقراطية تغيير النظرة الى الدولة،فهي ليست سلطة آمرة لا يملك الافراد لها سوى الخضوع ،بل هي مجموعة من المرافق العامة الموجهة لخدمة الجمهور ولذا تقررت مسئوليتها ،فاذا ترتب على نشاطها ضرر لأحد الافراد فليس هناك مايمنع من مقاضاتها لتعويضه عما لحقه من ضرر،فيشارك المجتمع بذلك في تحمل عبء المخاطر المترتبة على سير المرافق العامة. وقد ساعد على نمو مسئولية

الدولة ضغط الرأي العام وكتابات رجال القانون .

جـ)- نفقات الدولة في الخارج :

أدى نمو العلاقات الدولية الى ازدياد النفقات العامة. فقد زادت أهمية التمثيل الدبلوماسي وارتفعت النفقات المعتمدة لتدعيمه ،كذلك ازدادت نفقات اشتراك الدول في المنظمات الدولية كالامم المتحدة والهيئات التابعة لها والمنظمات الاقليمية المختلفة كجامعة الدول العربية ومنظمة التعاون الاقتصادي الاوربي .

وقد أدى الى زيادة النفقات العامة أيضا واجب التعاون والتضامن الدولي، اذ تتسابق الدول المختلفة بتقديم الاعانات والمساعدات والمنح للدول الاخرى سواء لتحقيق أهداف اقتصادية أو سياسية أو وطنية .

د)- النفقات الحربية :

تعتبر النفقات الحربية أهم الاسباب المؤدية الى زيادة النفقات العامة، فقد أصبح مرفق الدفاع يستوعب في الظروف العادية جانبا هاما من نفقات الدول يتراوح بين ربع أو نصف ميزانياتها . وتزداد أهمية هذه النفقات العامة في أوقات الحروب، فالى جانب ما تتكبده الشعوب من تضحيات انسانية جسيمة ،فانها تتحمل عبئا ماليا ضخما نظرا لارتفاع تكاليفها . وقد قدرت النفقات العسكرية التي بذلتها الدول في الحربين العالميتين الاولى والثانية بحوالي 1142 بليون دولار ،ويرجع ذلك الى :

1)- تقدم الفن العسكري واستخدام الاسلحة الحديثة التي لم تكن معروفة من قبل كالقنابل الذرية، والصواريخ الموجهة، مما يتطلب رصد مبالغ ضخمة لتقدم العلوم والابتكارات الحربية.

2)- لا تقتصر بعض الدول لتأمين نفسها على اعداد جيش قوي وتحصين بلادها ضد الغزو،بل تسعى الى اقامة خطوط دفاعية خارج أراضيها ،ومثال ذلك حلف الاطلنطي وحلف وارسو، مما يتطلب زيادة الانفاق لأقامة القواعد العسكرية .

3) - تقتضي الحروب تضامنا بين الدول المتحالفة وتعاونا وثيقا لتحقيق الهدف المشترك ، ولذا نجد أن الدول تقوم بأقراض المال والعتاد لحليفاتها لمواصلة القتال .

4) - يصحب الحروب ارتفاع في الاسعار وتدهور في قيمة العملة نتيجة زيادة الطلب وقلة عرض السلع مما يرتب زيادة في أنفاق الدول في حصولها على السلع والخدمات ، وفي محاولتها التخفيف من حدة الغلاء على أفراد الشعب .

5) - لا تقتصر نفقات الحروب على الاموال المنفقة للاستعداد لها وما ينفق اثنائها ، ولكن تشمل أيضا اصلاح ماتفسده الحروب وما يصيب البلاد من خراب ودمار .

6) - تتميز فترة الحروب من الناحية المالية بالتبذير في الاموال العامة ، وصعوبة الرقابة على الانفاق وذلك لما تقضيه النفقات الحربية من سرية وسرعة في الصرف .

وظاهرة زيادة النفقات العسكرية ظاهرة عامة تتحقق في الدول المختلفة .

4) - الاسباب الاجتماعية :

لقد أدى تقدم الوعي الاجتماعي ، وانتشار المذهب الاشتراكية ، وقوة الطبقة العاملة الى تدخل الدولة في الميدان الاجتماعي لمناصرة الطبقات الضعيفة وحمايتها وتقوية مركزها .

وقد ساهمت الازمة الكبرى سنة 1929 على زيادة النفقات الاجتماعية والتوسع في الاعانات والخدمات لتحسين الظروف الاجتماعية لمن يملك الوسيلة لذلك ، فهو واجب يمليه التضامن الاجتماعي .

ونتيجة لهذا كله ، فقد أعدت الدول المختلفة نظما للضمان الاجتماعي تقوم أساسا على ضمان وسائل العيش للأفراد وكفالة العلاج الطبي لهم ، ولا شك أن كل ذلك يؤدي الى زيادة النفقات العامة .

ومن الطبيعي أيضا أن تؤدي زيادة السكان الى زيادة الانفاق العام نتيجة توسع الدول في خدماتها ومحاولة رفع مستواها .

5) - الاسباب المالية :

أ) - تطور الفكر المالي :

يرتبط هذا العامل بتطور الفلسفة الاقتصادية واتساع دور الدولة، فقد ترتب على تطور هذا الفكر ازدياد في النفقات العامة في مبالغ عديدة. فبينما كان الفكر التقليدي يجعل من التضييق في الانفاق مبدأ رئيسيا، أصبح من الصعب الآن الدفاع عن هذا المبدأ، فقيام الدولة بالمشروعات العامة أجدى وأنفع للافراد من تقليل الدولة لنفقاتها. كذلك فان زيادة الانفاق العام في حالات الكساد ضرورة لزيادة الطلب الكلي ورفع مستوى النشاط الاقتصادي وزيادة العمالة.

ب) - سهولة الاقتراض:

أعتبرت القروض فيما مضى وسيلة استثنائية لتغطية النفقات العامة وكان سبيل الدولة في الحصول عليها هو الالتجاء الى كبار الماليين، تخضع لشروطهم، وضعهم في ذلك وضع الافراد غير أن ازدياد الحاجات العامة، وعدم كفاية الضرائب لتمويلها دفعت الدولة الى الاقتراض مرارا وتكرارا، فاستخدمت الوسائل العديدة للوصول الى مدخرات المجتمع بأغراء الافراد على الاكتتاب في قروضها ومنحتهم ميزات عديدة كأعفاء الفوائد من الضرائب.

وتساهم البنوك وشركات التأمين بنصيب وافر في الاكتتاب في القروض العامة، ولا شك أن سيطرة الدولة بتأميم هذه المؤسسات ستزيد من مساهمتها.

ج) - وجود فائض في الايرادات :

من المبادئ المالية السليمة عدم تحصيل الدولة لاموال تزيد على ما يلزمها من نفقات لتقديم خدماتها والقيام بنشاطها، ولكن قد يحدث نتيجة سوء تقدير النفقات الواجب تغطيتها أن تحصل الدولة على مبالغ أكثر مما يتطلبه انفاقها مما يرتب وجود فائض في الايرادات.

وفي الظروف العادية قد يكون لوجود هذا الفائض الذي لا تستهدف الدولة من تكوينه غرضا خاصا مساوئ معينة، اذ قد يغري القائمون بالامر بتبذير في الاموال العامة بأيجاد أبواب جديدة في الانفاق، قد يتعذر ضغطها حينما تدعو الحاجة الى ذلك.

الفصل الخامس

آثار النفقات العامة

أدى التطور الى التوسع في الانفاق بصفة مستمرة في جميع الدول ، والى تنوعه وتغير هيكله ، والى تقرير ايجابية النفقة ، وأستخدام الانفاق كوسيلة لتحقيق زيادة الدخل واستقراره وحسن توزيعه .

فالتوسع في النفقات العامة يؤدي الى التأثير على الاقتصاد القومي ، وعلى كافة جوانب المجتمع سواء كانت سياسية أو واجتماعية أو مالية ، مما يستهدف أمر حيادها ، ومما يظهرها كأداة هامة لتحقيق أهداف المجتمع .

فالدولة وان أمكنها التأثير على النشاط الاقتصادي الخاص بواسطة الضريبة والاقتراض والسياسة الائتمانية والنقدية ، الا أن النفقات العامة تظل الاداة الاساسية لتنفيذ سياستها الاقتصادية .

وفي بحثنا للاثار الاقتصادية للنفقات العامة نجد أنها تتوقف على عوامل عديدة منها طبيعة هذه النفقات ، الهدف الذي ترمي الى تحقيقه ، طبيعة الايرادات اللازمة لتمويلها ، والوضع الاقتصادي السائد . الا أن هذه النفقات من ناحية تسمح بحكم طبيعتها ونوعها بتقديم خدمة معينة والى اشباعها لحاجة عامة مباشرة كضمان الدفاع والقيام بالتعليم والنقل ، الى جانب ذلك فان النفقات العامة تحدث آثار على النشاط الاقتصادي القومي ، أي تؤثر على الاستهلاك والادخار والاستثمار بل أيضا على توزيع الدخول ومستوى الاسعار .

وفي دراستنا هذه نكتفي بشرح أثر النفقات العامة على الانتاج القومي ، وعلى الاستهلاك القومي ، وعلى توزيع الدخول ، وعلى مستوى الاسعار .

أولا : اثر النفقات العامة على الانتاج القومي :

يقصد بالانتاج القومي مجموع السلع والخدمات التي تنتج خلال فترة زمنية معينة ، وهي غالبا سنة ، والتي يمكن تقييمها نقدا .

والنفقات العامة قد تكون للصرف على المرافق العامة التقليدية ، كمرفق الدفاع

الخارجي والامن الداخلي والقضاء ،وهذا انفاق ضروري لأنه يهيء الظروف المناسبة للانتاج . وقد يكون الصرف على المرافق الاخرى الاضافية ،فتؤثر النفقات العامة على الانتاج القومي من خلال عدة نواحي :

1)- تؤدي النفقات العامة الى زيادة الانتاج القومي ،وذلك بطريق مباشر، وذلك مثل النفقات الاستثمارية ،أو تكاليف انشاء المصانع .

وقد تؤدي النفقات العامة الى زيادة الانتاج القومي بطريق غير مباشر، وذلك حينما تؤدي هذه النفقات الى زيادة قدرة الافراد على العمل ،وعلى الادخار ،وذلك مثل نفقات التعليم والصحة ،حيث يؤدي الصرف على هذه المرافق الى زيادة كفاية المرافق وقدرتها على تقديم أفضل للخدمات للافراد .

2)- قد يؤدي زيادة الانفاق العام الى نقل بعض عناصر الانتاج من فرع لآخر من فروع الانتاج ،فالدولة تستطيع من خلال توجيه الانفاق العام الى فرع معين أن تجذب اليه عناصر الانتاج ،كما في حالة أعانة سلعة من السلع مثلا .

3)- قد يؤدي زيادة الانفاق العام في منطقة معينة الى أن تتوجه عناصر الانتاج الى هذه المنطقة ،ومثال ذلك أن تزيد الدولة من انفاقها على التعليم أو الصحة في مناطق معينة،فتزداد الكفاية الانتاجية لأفرادها ،وتزداد قدرتهم على العمل وعلى الادخار، مما قد يجذب بعض عناصر الانتاج الى تلك المنطقة وهجر المناطق الاخرى .

4)- قد يؤثر الانفاق على رغبة الافراد وميلهم الى الادخار بالنقص، ففي حالة توجيه الانفاق العام الى تأمين مستقبل الافراد وتقرير معاشات أو ضمانات اجتماعية كبيرة، فقد يترتب على ذلك انصراف الافراد عن العمل وبالتالي عن الادخار لانهم يضمنون اعانات حكومية تكفيهم .

ثانيا : أثر النفقات العامة على الاستهلاك :

تحدث النفقات العامة آثارها في الاستهلاك القومي عن طريقين : بشراء الدولة مباشرة لانواع من السلع الاستهلاكية، أو بتوزيعها لدخول يخصص جزء منها للاستهلاك

1) - شراء الدولة للسلع الاستهلاكية :

قد تقوم الدولة بشراء سلع استهلاكية معينة لتموين بعض الفئات كأفراد القوات المسلحة مثلا بدلا من أن توزع لهم دخول أكبر، فقيام الدولة بهذا الشراء هو نوع من تحويل الاستهلاك بدلا من اضطلاع الافراد بهذه المهمة، وقد لا يؤثر ذلك على حجم الاموال الموجهة للاستهلاك ولكنه يؤدي الى تعديل في هيكله بتشجيع استهلاك سلع نمطية مما يؤثر على هيكل الانتاج والعمالة .

وقد تقوم الدولة كذلك بتقديم سلع استهلاكية بلا مقابل (وجبات الطلبة) أو تتوسع في خدماتها المجانية (الخدمات الطبية) . وينتج عن ذلك زيادة في مستوى الاستهلاك في الحالة الاولى ، ورفعا لمستوى الدخول الحقيقية للمستفيدين في الحالة الثانية ، وتتوقف آثاره على كيفية تصرفهم في هذا الدخل فقد يزداد استهلاكهم من سلع أخرى أو تزيد مدخراتهم ، أو قد لا يؤثر ذلك على توزيع دخل بعض الفئات التي تعتبر الخدمة المتقدمة غير ضرورية فتتصرف في دخلها كما لو لم تقدم لها الدولة .

2) - توزيع الدولة للدخول .

يترتب على نفقات الحكومة زيادة في ايرادات الوحدات الاقتصادية الاخرى في المجتمع مما يؤثر على سلوكها . فما تدفعه الدولة من أجور ومرتبات لموظفيها وعمالها ، ومن فوائد وأقساط لحملة السندات هي أيرادات لهؤلاء الموظفين والدائنين تتوقف آثاره على الاستهلاك وعلى كيفية أستخدام المستفيدين لهذه الدخول.

فقيام الدولة بمنح أجور للموظفين يرتب زيادة سريعة مباشرة وعامة على الاستهلاك نظرا لانخفاض دخول المستفيدين عادة وتوجيههم الجزء الاكبر من الزيادة في الدخل الى الانفاق الاستهلاكي .

ثالثا : آثار النفقات العامة على توزيع الدخول :

تأخذ غالبية الدول الآن بمبدأ التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية . وهذه العدالة لا تتطلب لا قامتها تحقيق مساواة كاملة في الثروات والدخول ، ولكن تخفيفا من حدة عدم المساواة، فالمساواة

الاقتصادية خلافا للمساواة السياسية مستحيلة التطبيق .

وتملك الدولة العديد من الوسائل للتخفيف من الفوارق بين الطبقات ،فقد يتم ذلك من ناحية بقرارات تحكمية كتحديد الملكية وتأميم المنشآت وتحديد الدخول . أو قد تحقق الدولة حسن توزيع الدخل بواسطة نظامها المالي بواسطة الميزانية سواء من ناحية الايرادات أو من ناحية النفقات .

فالنسبة للايرادات ،تقوم الضريبة بدور هام في تحقيق العدالة في التوزيع اذ أنها تقتطع نسبة من دخول الافراد الاسمية تتغاير وفقا لمصدر هذه الدخول وحجمها .

فتميز الضرائب بين مصادر الدخل فنجد سعرا مرتفعا على الدخول المستمدة من رأس المال ،كالضريبة على التركات ،والتي تقف حائلا دون تركيز الثروات . ونجد سعرا مخفضا للضرائب المفروضة على الدخول الناجمة من العمل كالضريبة على المرتبات والاجور ،ونجد الى جانب ذلك سعرا يتراوح بين الشدة واللين على الدخول المختلطة المستمدة من العمل ورأس المال كالضريبة على الارباح التجارية والصناعية .

وبالنسبة للنفقات ،فتعتبر سياسة الدولة الانفاقية أداة هامة في تحقيق توزيع أمثل يتفق مع القيم التي يعتنقها المجتمع . وتؤدي نفقات الدولة الى زيادة في الدخول الاسمية للطبقات الفقيرة وذلك بتوسعها في التحويلات الاجتماعية والمساعدات ،ولا شك أن اعتناق نظم التأمين الاجتماعي ترفع من مستويات دخول هذه الطبقات التي تعجز مواردها عن اشباع حاجاتهم . كذلك تؤدي نفقات الدولة الى زيادة الدخول الحقيقية للأفراد بتوسعها في الخدمات العامة المجانية لتستفيد منها الطبقة الفقيرة .

رابعا : أثر الانفاق العام على مستوى الاسعار :

لا تتحدد الاسعار المختلفة في اقتصاديات السوق بفعل قوى العرض والطلب فقط ،بل قد تتم في قطاعات معينة نتيجة تدخل الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر . وقد كان هذا التدخل الى وقت قريب استثناء تستلزمه فقط الاوضاع الاقتصادية الخطيرة (كالازمات الاقتصادية) ولكنه أصبح منظما وهاما في الاقتصاد الحديث سواء

نتيجة المطالبة بتدخل الدولة أو بتدخلها تلقائيا .

فمن ناحية قد يطالب المنتجون بتدخل الدولة للحصول على اعانات لزيادة انتاجهم وخفض التكلفة ومقاومة أوضاع اقتصادية ومجابهة المنافسة الاجنبية، كذلك قد يطالب المستهلكين بتدخلها لخفض اسعار السلع الضرورية . أما تدخل الدولة التلقائي فانه يتم لتحقيق استقرار النقدي وتحطيم الاحتكارات وحماية المستهلكين .

وقد يتم تدخل الدولة أما بتأثيرها على العوامل المحددة للاسعار، أي على العرض والطلب، وأما بتأثيرها المباشر على هذا المستوى . ولعل أسعار السلع الزراعية هي أكثر الاسعار تطلبا لتدخل الدولة فهي بطبيعتها تعتمد على عناصر غير مؤكدة ومتقلبة اذ لا ترتبط بطريقة واضحة بسعر تكلفة محدد كما هو الوضع في الصناعة اذ لا تتحدد هذه التكلفة الا بعد تحقق المحصول بل ويثير تحديدها مشاكل جديدة لعدم وجود حسابات منتظمة لدى المزارعين ولأهمية الاستهلاك العيني وتعدد المحاصيل .

كذلك فان اسعارها في الفترة القصيرة تتوقف على عرض غير منتظم نتيجة التقلبات لطبيعية وطلب جامد خاصة بالنسبة للمواد الغذائية ، ويترتب على هذه العوامل من ناحية مطالبة المستهلكين بخفض أسعارها لتمكينهم من اشباع حاجاتهم الضرورية ، ومن ناحية أخرى مطالبة المنتجين باستقرار الاسعار وعلاج تقلباتها لحماية دخولهم .

الباب الثاني

الايرادات العامة

مباشرة الدولة لمهامها المتزايدة يتم عن طريق انفاقها الذي يغطي بالايرادات العامة، وأهم مصادر الايرادات العامة مايلي :

1 - أيرادات الدومين العام .

2 - الرسوم .

3 - الضرائب .

4 - القروض العامة .

ونتناول كل مصدر في فصل مستقل .

ولقد أصبحت الايرادات العامة بالاضافة الى واجبها التقليدي في تغطية النفقات العامة، أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي ، فقد أصبحت أداة لمحاربة التضخم عن طريق امتصاص بعض القوة الشرائية من السوق أو للتوجيه الاستثماري وأداة لاعادة توزيع الثروات والدخول بما يضمن التقريب بينها أو لتصفية بعض الطبقات .

ومصادر الايرادات العامة تختلف من دولة الى أخرى طبقا للنظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي لكل دولة .

الفصل الاول
الايرادات العامة من الدومين

معنى الدومين هو ممتلكات الدولة، ومنها ، ما يخضع لأحكام القانون العام كالترع والشوارع والميادين . ومنها مايخضع لاحكام القانون الخاص شأنه شأن الممتلكات الخاصة مثل الاراضي التي تتولى الحكومة بيعها أو تأجيرها . وكان الدومين هو المصدر الاساسي في ايرادات الدولة، الا أنه قلت أهميته النسبية مع التطور الاجتماعي وأستتبعه تطور نشاط الدولة .

ويتميز ايراد الدومين بعنصر الثبات وعدم خضوعه للتقلبات، فتسري عليه قاعدة صحة التوقع مستقبلا ، وكانت لهذه الميزة أهميتها في تحديد النفقات العامة المستقبلة وقت أن كان نشاط الدولة قاصرا على النشاط التقليدي المعروف .

وايرادات الدومين الخاص هي مصدر له أهميته عن ايرادات الدومين العام ، اذ أن ايرادات الدومين العام تكاد تكون رمزية، لأن القاعدة في الدومين العام هو مجانية الانتفاع به ، فالشوارع والكباري والترع وغيرها من الدومين العام تتميز بمجانية الانتفاع بها ، الا أنه في بعض الاحيان قد تفرض رسوم رمزية لدخول بعض الحدائق ، والمتاحف ، أو عبور الكباري والهدف من هذه الرسوم في معظم الاحيان هو تنظيم الانتفاع بها وليس بغرض الحصول على ايراد ، وقد يحدث في القليل النادر أن يدخل ضمن تحديد الرسم ، مايقابل استرداد المصروفات الرأسمالية التي صرفت على الاصل .

أما مصدر الايراد فمعظمه من الدومين الخاص الذي ينقسم الى ثلاثة أقسام هي :

الدومين المالي ، الدومين العقاري ، والدومين التجاري ، والصناعي . وندرسها فيما يلي :

أولا : الدومين المالي :

وهو ماتملكه الدولة من أسهم وسندات في المنشأة الاقتصادية، ويعتبر هذا أحدث أنواع الدومين . وعن طريقه يمكن للدولة التغلغل في توجيه بعض نواحي النشاط الاقتصادي عن طريق القطاع الخاص بتداخلها في الادارة وتوجيه المشروع وحمايته عن طريق أحقيتها في استعمال حقوقها بأعتبارها مساهمة في المشروع .

وأرباح وفوائد الاسهم والسندات المملوكة للدولة تعتبر ايرادا للدومين المالي، ويمكن أن تساهم هذه الايرادات في مشروعات التنمية عن طريق التوسع في الاستثمارات بمعرفة الدولة .

وتزداد أهمية هذا النوع من الدومين في الدول المتطورة اجتماعيا عن طريق الاشتراكية، حيث يكون وسيلة فعالة للتحول الاشتراكي .

ثانيا : الدومين العقاري :

تنقسم ملكية الدولة العقارية الى ملكية أراضي وعقارات مبنية، ففيما يتعلق بالاراضي فانه بالاضافة الى ماتملكه من أراضي زراعية وجزر وطرح الانهار، تمتلك الصحراء والاراضي البور والبرك والغابات والمناجم والمحاجر .

وملكية الدولة لعقارات مبنية تأتي عن طريق ماآل للدولة من الملكيات الخاصة نتيجة استئصال الاقطاع، ومصادرة أملاك من أمتصوا دماء الشعب فترة طويلة ،أو تملكوها بوسائل غير مشروعة، وبعضها آل للدولة بأعتبارها وارثا لمن لا يرثه أحد ،وهناك من العقارات ما وهبه بعض المواطنين طواعية للدولة، بالاضافة الى ماتقوم الدولة من انشاءات وتشييدات بنفسها .

وتتصرف الدولة في ممتلكاتها العقارية بالشكل الذي تراه محققا المصلحة العامة ،فتقوم باستصلاح الاراضي البور وتقوم بزراعتها ،أو تقوم ببيعها لصغار الملاك ،أو تمنح جزءا من الاراضي لهيئة من الهيئات العامة مساعدة منها لتحقيق أهداف هذه الهيئة.

وايرادات الدولة من بيع حاصلات أراضيها الزراعية، ومنتجات البساتين والمزارع الحكومية، وما تحصل عليه من ثمن بيع الاراضي للجمهور ،يعتبر هذا ايرادا عاما للدولة .

وفيما يتعلق بالغابات ،فملكيتها ملكية عامة، حتى في الدول الرأسمالية بأعتبارها ثروة لها أهمية خاصة لا تقدرها غير الدولة نفسها ،وما تحصل عليه الدولة مقابل منح أمتياز قطع الاخشاب أو استغلالها يعتبر ايرادا عاما .

ثالثا : الدومين التجاري الصناعي :

وهو ما تمتلكه الدولة من منشآت تجارية وصناعية ملكية عامة مطلقة، آلت اليها عن طريق التأميم والتوسع في قاعدة القطاع العام ،أو عن طريق مشاركة الافراد في استغلال تجاري أو صناعي ،ويعتبر ما تدره هذه المشروعات من ايرادات الدومين التجاري والصناعي.

ولقد أثار موضوع قيام الدولة بالمشروعات الصناعية والتجارية مناقشة الكتاب في علم المالية والاقتصاد ، ففريق يحبذ عدم تدخل الدولة في هذه المشروعات بأعتبار أن المنافسة بين الافراد تزيد من جودة الانتاج ، كما أن تخصص الافراد لأنتاج معين يجعلهم يلمون تماما بجميع الظروف المحيطة بالانتاج .

والرأي الآخر يرى أن الدولة أقدر من الافراد على معرفة الصالح العام ، والتدخل في المشروعات التجارية والصناعية ضرورة للمحافظة على موارد الدولة المتاحة واستغلالها الاستغلال الامثل بما يعود بالنفع للصالح العام .

وفي رأينا أنه طالما أن هدف الدولة هو تحقيق المصلحة العامة وتحقيق أقصى قدر ممكن لرفاهية المواطنين ، فيجب أن يكون هذا المبدأ هو الفيصل في المفاضلة بين قيام الدولة بالمشروع أو تركه للأفراد .

الفصـــل الثانـــــي

الرســـــــوم

الرسوم هي مورد مالي تحصل عليه الدولة ممن يكون في حاجة الى خدمة خاصة، تنفرد الدولة بأدائها ،كالرسوم القضائية التي يدفعها من يطلب من الدولة اظهار حقه عن طريق القضاء ،ورسوم تسيير سيارة لمن يطلب من الدولة الانتفاع بتسيير سيارته بالطرق العامة .

خصائص الرسم :

أ) - عنصر الجبر:

ان الشخص لا يدفع الرسوم الا بمناسبة حصوله على خدمة معينة من الدولة، والقاعدة أن الشخص حر في أن يطلب الخدمة أولا يطلبها ،ومع ذلك فان هذه القاعدة يرد عليها أمرين :

1 - ان عنصر الاختيار المتروك للشخص يقتصر على الرغبة في الخدمة من عدمه ، فاذا ما أختار الشخص طلب الخدمة فهو مجبر على دفع الرسم ،أي أن السلطة العامة لا تتفاوض مع طالب الخدمة، وانما تحدد الرسم بأرادتها المنفردة فقط .

2 - أن الأفراد قد يكونوا مجبرين في كثير من الاحيان على طلب الخدمة، وبالتالي يختفي عنصر الاختيار في طلب الخدمة. فاذا مافرضت الدولة على الاشخاص وجوب التطعيم وقد رتبت عقوبة على من يتخلف عن ذلك ،فان الافراد ملزمين بالتطعيم ، وبالتالي مجبرين على دفع الرسم .

ب) - عنصر الخدمة الخاصة :

يرتبط الرسم بخدمة خاصة أو منفعة خاصة تعود على دافعة ،ومثاله تلقي العلم ،أو ترخيص تسيير أو قيادة سيارة .

ويختلف الرسم عن الضريبة في أن الممول لا يدفع الضريبة مقابل خدمة خاصة، بينما الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة تقدمها السلطة العامة لدافعة .

تقدير الرسم :

أهم مايميز الرسوم عن باقي الموارد العامة هو أن هناك تناسب بين تكلفة الخدمة والرسم المقرر للانتفاع بها ، وفي معظم الاحوال لا يزيد الرسم عن تكلفة انتاج الخدمة بل يقل عنها ، كما في حالة الرسوم الضرورية للجمهور كرسوم التعليم مثلا ، وفي بعض الاحيان يغالي في بعض الرسوم لتنفيذ هدف معين من أهداف الدولة يتفق مع الصالح العام .

أهمية الرسوم :

كانت الرسوم قديما تشكل أهمية في موارد الدولة ، ومع التطور الاجتماعي فقدت هذه الاهمية نظرا لتحديد الرسم في حدود تكلفة انتاج الخدمة أو أقل ، الا أنها مع ذلك مازالت تشكل نسبة من الايرادات العامة يمكن استعمالها كوسيلة من وسائل توجيه الدولة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية فرفع رسوم مزاولة بعض الانشطة الاقتصادية قد يحد منها ، وتخفيض رسوم التعليم قد يزيد من عدد المنتفعين بها مما يكون له الأثر في رفع المستوى الاجتماعي .

الفرق بين الرسم وبعض الايرادات العامة الاخرى :

1) - الفرق بين الرسم والضريبة :

يتفق الرسم مع الضريبة في أن كلا هما مبلغا نقديا ويدفع جبرا ، أما أوجه الخلاف بين الرسم والضريبة فيتمثل في أن الرسم مقابل خدمة خاصة تؤديها الدولة لدافعه ، أما الضريبة فهي مقابل خدمات عامة ، كذلك فان معيار تحديد الدولة لرسم يكون بالنظر الى نفقة انتاج الخدمة المقرر عليها الرسم ، أما الضريبة فتحدد في ضوء المقدرة التكليفية للممول .

2) - الفرق بين الرسم والثمن الخاص :

يتفق الرسم مع الثمن الخاص في أن كلا هما يدفع للحصول على مقابل معين ، ولكنهما يختلفان في طبيعة المقابل وطبيعة الهيئة التي تقدمه ، فبينما يدفع الرسم مقابل خدمة من طبيعة ادارية يقدمها مرفق عام اداري ، فان الثمن الخاص يدفع في مقابل

سلعة أو خدمة تجارية يقدمها مشروع تجاري أو صناعي عام، كذلك فان سعر الرسم يتحدد بسلطة الدولة الجبرية، أما الثمن الخاص فهو يحدد بالنظر الى ظروف المنافسة أي نفقة الانتاج .

3) - الفرق بين الرسم ومقابل التحسين :

يقصد بمقابل التحسين مبلغ نقدي تقتضيه الدولة أو احدى الهيئات المحلية جبرا من أصحاب العقارات التي أرتفعت قيمتها نتيجة تنفيذ مشروع عام معين مثل انشاء شارع جديد أو حديقة، وعادة ما يتناسب مقابل التحسين مع النفع الذي يعود على العقار .

ويتفق مقابل التحسين مع الرسم في أن كلا منهما يستند الى عنصر الجبر، ويتم مقابل خدمة خاصة تعود على دافعة، أما الفرق بينهما فيتمثل في أن مقابل التحسين يقتصر نطاقه على الحالات التي تحدث فيها تحسينات محلية للعقارات، وكذلك فانه يدفع مرة واحدة، أما الرسم فيدفع مقابل الخدمة الخاصة ويتكرر دفعه كلما تكرر الحصول على الخدمة .

الفصل الثالث

الضرائب

تعريف الضريبة :

الضرائب هي المورد المالي العام ،الذي تقتطعه الدولة من الاشخاص جبرا ، بغرض استخدامه لتحقيق أهداف عامة .

ويتضح من هذا التعريف أنه يشمل العناصر الآتية :

1) - مورد مالي عام .

2) - يقتطع بمعرفة الدولة جبرا .

3) - بغرض استخدامه لتحقيق أهداف عامة .

أولا : مورد مالي عام:

بمعنى انه دخل مالي للخزانة العامة، وليس عيني ،فقد كانت الضريبة في الماضي وفي العصور القديمة تفرض عينا ،ثم تطورت واصبحت عينا ونقدا ،وأخذت الآن الشكل النقدي بأعتباره الشكل المناسب للنظم المالية المعاصرة .

ثانيا : يقتطع بمعرفة الدولة جبرا :

بمعنى أن فرض الضريبة وجبايتها من أعمال السلطة العامة، تمارسه الحكومة بناء على قوانين محددة تبين شكل الضريبة ونوعها ووعائها وسعرها وكيفية الربط ومواعيد السداد وطرق التحصيل واتخاذ الاجراءات الجبرية للتحصيل ،دون أن يكون لرضا الافراد دخل في ذلك .

ثالثا : أستخدام الضريبة لتحقيق أهداف عامة :

كانت الضريبة قديما تجبي لصالح الملوك والحكام ،وتدخل ضمن ماليتهما الخاصة، وكان الصرف منها يتم على الطبقة الغنية في المجتمع . أما الآن فالضريبة لا تفرض الا بموافقة ممثلي الشعب ولتحقيق أهداف نابعة من حاجة المجتمع ككل .

وقد كانت الضرائب في نظر المدرسة التقليدية هي الوسيلة الرئيسية لمباشرة الدولة لمهامها التقليدية ، من دفاع خارجي وأمن داخلي وقضاء ، ولكن مع التقدم الاجتماعي فقد فرض على الدولة مهام أخرى اجتماعية واقتصادية ، وبالنسبة للمهام الاجتماعية فتتمثل في أذابة الفوارق طبقات الشعب والعمل على تقاربها ، وأصبحت الضريبة أداة هامة لتحقيق ذلك .

ومن الناحية الاقتصادية أصبحت من أهم الوسائل التي تستطيع بها الدولة المحافظة على الاستقرار الاقتصادي ، وعلاج التضخم والانكماش ، وتشجيع بعض الانشطة والحد من الاخرى ، والتحكم في الاستهلاك بالشكل الذي يحقق الصالح العام .

وهكذا نرى أن استخدام الضريبة هو لتحقيق أهداف عامة وليست خاصة ، ولا يستطيع دافع الضريبة أن يعلقها على شرط حصوله على منفعة خاصة به .

مبررات الضريبة

لقد أختلف الكتاب في تبرير الضريبة ، فمنهم من يبررها بأنها تنفيذ لتعاقد ضمني بين الدولة والافراد ، وأختلفوا في تكييف هذا العقد على النحو التالي :

1) - عقد توريد خدمات عامة : وبموجبه فالضريبة تنفيذ للتعاقد الضمني بين الدولة والمواطنين مقابل مايقدم لهم من خدمات عامة .

2) - عقد تأمين : وبموجبه أن الضريبة تنفيذ لتعاقد ضمني بين الدولة والمواطنين بموجبه تلتزم الدولة بضمان الامان لمواطنيها .

3) - عقد شركة بين المجتمع : وبموجبه فان هناك عقد شركة افتراضي بين المجتمع ، بغرض انتاج السلع والخدمات ، يقوم كل فرد بدوره في هذه الشركة وتعتبر الحكومة هي مجلس أدارة هذه الشركة ، وأصبح لزاما على كل شريك في هذه الشركة (أفراد المجتمع) بدفع نصيبه من المصروفات العامة اللازمة لتأدية نشاطه الانتاجي .

على أن كل نظرية من هذه النظريات قد وجه لها النقد ، ويمكن أن نجمل عيوب النظرية التعاقدية في أية صورة منها في الآتي :

انكار تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وتناسب الخدمة العامة بالنسبة للمول مهايدفعه من ضرائب ، وقصر نشاط الدولة على تحقيق الامن الداخلي والخارجي فقط .

لهذه العيوب وجدنا من الكتاب من ينتهج أسلوبا منطقيا آخر لتبرير الضريبة يقوم على أساس التضامن القومي : فالدولة حكومة وشعبا تمثل تنظيما ، يعيشون على أرض وطنهم وأرتبطوا به فأصبح التضامن القومي حقيقة واقعة ، والدولة بما لها من سيادة تفرض على المواطنين الضرائب بما يتلاءم وظروف المجتمع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وبما يعود بالنفع العام حاضرا ومستقبلا . ونحن نميل هذا الرأي .

أسس الضريبة

أتفق الكتاب على أن هناك أربعة أسس للضرائب ، تهدف الى التوفيق بين مصلحتي الخزانة والمواطنين ، وهذه القواعد التقليدية أو الأسس هي :

1 ـ العدالة

2 ـ اليقين

3 ـ الملاءمة في التحصيل

4 ـ الاقتصاد

ونتولى كل منها بشيء من التفصيل

1) ـ العدالة :

يقصد بالعدالة أن يوزع العبء المالي العام على أفراد المجتمع ، كل حسب قدرته ، يتطلب هذا ملائمة الضريبة لنوع وعائها ، وتقدير الاعفاءات المناسبة للحالة الاجتماعية .

ولقد تطور معيار العدالة الضريبة مع تطور المجتمع ، فقد كان معيار العدالة الضريبة في رأي علماء المالية يعني تساوي المنفعة التي يحصل عليها الممول من نشاط الحكومة وخدماتها مع مقدار مايدفعه من ضريبة غير أن هناك صعوبات تواجه هذا الرأى لذا فقد قرر آدم سميث مبدأ المساواة في القدرة ، بأن تكون الضرائب محققة للمساواة بين الناس في القدرة على أداء الضريبة ، وهو يعتبر معيارا أقرب الى العدالة

من غيره ،أن يعتبر الاساس هو درجة اليسر المالي بالنسبة للفرد بصرف النظر عما يعود عليه من منفعة خاصة من نشاط الحكومة العام ،ومن هذا المنطلق يمكن للتشريعات الضريبية تقدير الاعفاءات المناسبة للحالة الاجتماعية وغيرها .

2)- اليقين :

يعني بذلك أن تحدد بقانون يوضح قيمة الضريبة ،وأسس احتسابها ،والواقعة المنشأة للضريبة، والمصروفات الواجب خصمها ،ومعيار السداد بحيث تربط على قواعد محددة دون ترك فرصة للتعسف في التقدير .

أي أنه يجب أن يتوافر الوضوح في كل ذلك بحيث لا يلابس فرض الضريبة أي غموض أو اخفاء أو تعقيد ،فاذا لم يحقق هذا الشرط وقع المكلف تحت رحمة الجابي الذي يستطيع أن يزيد عبء الضريبة عليه ،أو قد يستغل تهديده بهذه الزيادة لانتزاع رشوة منه ،فاليقين في الضريبة التي تفرض على المكلف من الاهمية - بحسب ما دلت عليه تجارب كافة الامم - مايجعل انعدام العدالة في الضريبة أهون شرا من انعدام اليقين مهما كان ضئيلا ولتوافر عنصر اليقين يجب أن يتوافر في التشريعات الضريبية مايلي :

أ)- الوضوح في التشريع ،بمعنى أن تكون النصوص واضحة جلية سهلة الأسلوب دون تعقيد والا يحتمل اللفظ الواحد أكثر من معنى ،والا تحتمل الجملة أكثر من تفسير .

ب)- أن تقوم السلطة الموكل اليها فرض الضريبة وتحصيلها باعداد النماذج السهلة والبسيطة والتي يفهمها عامة المواطنين ،وأن تساعدهم على تفهم القانون عن طريق منشوراتها ومقالاتها في وسائل الاعلام المختلفة .

جـ)- أن تكون المذكرات الايضاحية للقوانين الضريبية والاعمال التحضيرية لهذه القوانين مفصلة حيث لا تدع مجالا للاجتهاد .

3)- الملائمة في التحصيل :

بمعنى أن يتلاءم ميعاد التحصيل مع ميعاد تحقق الايراد الفعلي ،حتى يتسنى للممول دفعه في حالة يسره المالي .

وهذا يستدعي أن يكون الاخطار بدفع الضريبة في وقت يسر المعول ، وبالكيفية الملائمة له بحيث لا ينتج عن هذا اضرار بالخزانة أو اقلال من الحصيلة ولا أرهاق للمعول ، لذلك فيجب أخذ الآتي في الاعتبار .

أ) - بالنسبة للضرائب غير المباشرة ، فالمعول لا يشعر بوقعها حيث أنها تكون جزءا من الثمن في الغالب ، فمثل هذه الضرائب يكون أنسب الاوقات ملاءمة للمعول هو وقت الشراء .

ب) - اتباع مبدأ التقسيط على فترات تتمشى مع فترات السيولة النقدية المتوفرة للمعول .

جـ) - أن ينظر الى مديني الضرائب ولا سيما المعسرين بعين اهتمام وبحث الاسباب في تراكم الديون الضريبية وعدم سدادها .

4) - الاقتصاد في النفقات :

بمعنى أن يراعي ضعف تكاليف الاجراءات الادارية الخاصة بالتحصيل ، ففي تعقيد الاجراءات وكثرة الموظفين المنوط بهم التقدير والربط والحجز والتحصيل قد يصل الى حد تزيد فيه قيمة الاعباء العالية عن مقدار الضريبة المحصلة .

فمن المعروف حديثا أن الضرائب - حتى يتم تحصيلها - تمر بمراحل كثيرة ، تبدأ بالاقرار المقدم من المعول ، ثم فحص هذا الاقرار ، ثم ربط الضريبة نهائيا ، ثم تبدأ عملية التحصيل وما يتبعها من اجراءات جبرية اذا لزم الامر .

جميع هذه المراحل وغيرها تحتاج الى جهاز اداري ضخم ، والتوسع في هذا الجهاز يخشى على حصيلة الضريبة من فقدان أهميتها ، فيصبح تكاليف الجباية أكثر من غلتها

أهداف الضرائب

يمكن عرض أهم أهداف الضرائب فيما يلي :

1) - هدف مالي عام

2) - هدف اقتصادي عام

3) - أهداف اجتماعية .

4) - أهداف سياسية .

ونشرح كل منها بشيء من التفصيل .

1) - هدف مالي عام .

وهو موازنة الميزانية العامة، ويعتبر هذا هو الهدف التقليدي للضرائب، لتغطية نفقات الدولة فهو يعتبر (اجمالي الانفاق العام - عناصر الايرادات العامة فيما عدا الضرائب = الضرائب) أي الجزء المكمل للايرادات العامة بحيث يصبح اجمالي الايرادات العامة مغطيا للنفقات العامة .

2) - **هدف اقتصادي عام :**

وهو الوصول الى حالة استقرار اقتصادي غير مشوب بالتضخم أو بالانكماش ، ففي حالة التضخم نستخدم الضريبة كأداة للعلاج الاقتصادي عن طريق رفع نسبتها والتوسع في فرضها بغرض امتصاص كمية النقد الزائدة. وفي حالة الانكماش تخفض أسعارها وتزاد الاعفاءات مما يزيد من الادخار وبالتالي التوسع في الاستثمار ، وبذلك تكون الضريبة لها فاعليتها في علاج مساوئ الدورة التجارية وما ينجم عنها من آثار سيئة.

كما أن زيادة نسبة الضريبة أو فرضها بالنسبة لقطاع معين وخفضها أو الغائها بالنسبة لقطاع آخر تعتبر في هذه الحالة تشجيعا لزيادة انتاج معين وخفض انتاج آخر، مما يجعل الموارد الاقتصادية للدولة تستغل بالشكل الذي تحدده السياسة العامة للدولة .

3) - **أهداف اجتماعية :**

في حالة فرض ضريبة مرتفعة على الاغنياء وتخصيصها لزيادة دخول الطبقات الفقيرة فان ذلك يعتبر ، اعادة توزيع الدخل بما يتفق والعدالة الاجتماعية .

كما أن فرض رسوم انتاج عالية على بعض المنتجات الضارة بالصحة، كالمشروبات الكحولية أو الدخان ، يؤدي الى تقليل الاستهلاك من هذا النوع من المنتجات ، وتخفيض هذه الرسوم على منتجات أخرى من السلع الضرورية يؤدي الى زيادة استهلاك مثل هذه السلع .

كل هذا يؤدي الى تحقيق أهداف اجتماعية يمكن الوصول اليها عن طريق الضرائب .

4) - أهداف سياسية :

تستطيع بعض الدول التي تهدف الى الاشتراكية تقليل الفوارق بين الدخول عن طريق الضرائب التصاعدية، أو تحديد حد أقصى للدخل ، وبذلك تتحول المدخرات من أيدي الافراد الى الدولة التي تتولى هي انفاقها بناء على الخطة الاقتصادية العامة للدولة.

كما أن فرض رسوم جمركية مانعة على منتجات بعض الدول وتخفيضها على منتجات دولة أخرى ، يعتبر هذا استعمال للضريبة لاهداف سياسية .

أنواع الضرائب :

تنقسم الضرائب الى عدة أنواع تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر اليها منها .

أولا : من حيث تحمل عبء الضريبة تنقسم الى :

أ) - ضرائب مباشرة .

ب) - ضرائب غير مباشرة .

ثانيا : من حيث المادة الخاضعة للضريبة تنقسم الى :

أ) - ضرائب على الرؤوس .

ب) - ضرائب على الاموال .

ثالثا : من حيث الواقعة المنشئة للضريبة تنقسم الى :

أ) - واقعة تملك رأس المال .

ب) - واقعة الانتاج .

جـ) - واقعة الاستهلاك

د) - واقعة تحقق الدخل .

رابعا : من حيث تحديد وعاء الضريبة أو المصدر الذي تفرض عليه الضريبة تنقسم الى :

أ) - ضريبة واحدة .

ب) - ضرائب متعددة .

خامسا : من حيث السعر تنقسم الى :

أ) - ضريبة نسبية .

ب) - ضريبة تصاعدية .

ونتناول بالشرح الموجز كل نوع من أنواع الضرائب .

أولا : من حيث تحمل العبء :

اتخذ كثير من الكتاب معيار تحمل العبء لتقسيم الضرائب الى مباشرة وغير مباشرة، والمقصود بالضريبة المباشرة هي تلك الضريبة التي يتحمل عبئها في النهاية من يقوم بتوريدها للخزانة العامة، والضريبة غير المباشرة هي التي يستطيع من يقوم بتوريدها للخزانة نقل عبئها الى غيره فيكون بمثابة الوسيط .

وقد عرف بعض الكتاب الضرائب المباشرة بأنها الضريبة التي تفرض على عناصر تتمتع نسبيا بالدوام والاستقرار (رأس المال ، العمل) .. أما الضرائب غير المباشرة فتعتمد أساسا على وقائع ليست لها صفة الثبات كالاستيراد والتصدير والانتاج والاستهلاك .

ومن أمثلة الضرائب المباشرة : ضريبة الدخل ، ضريبة كسب العمل ، ضريبة الارباح التجارية والصناعية الضريبة العقارية .

ومن أمثلة الضرائب غير المباشرة: الرسوم الجمركية ، ضريبة الانتاج ، ضريبة الاستهلاك .

ولكل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة مميزاته وعيوبه .

مزايا الضرائب المباشرة :

1) - الثبات النسبي للحصيلة وانتظامها ، وعدم تأثرها بالتغيرات الاقتصادية، الا في حدود يمكن تقديرها . ولهذا فهي أكثر ملائمة للاعتماد عليها كمصدر أساسي

للايرادات العامة، كما أنها تتمتع بطابع الدورية .

2) - هناك علاقة مباشرة بين الدولة وممولي الضرائب المباشرة، فهي على بينة من ظروفهم وتحديد مواعيد الدفع الملائمة لهم أو تقسيطها تبعا لحالة الممول .

3) - هي أقرب الى العدالة لما تتمتع به من مسايرة لظروف الممولين ، ففيها تتقرر الاعفاءات الاجتماعية المناسبة واعفاء غير القادرين عليها

4) - لما كانت الضرائب المباشرة تنصب على المركز المالي للممول الذي يتميز بظاهرة الثبات النسبي ، ففي رفع سعرها ضمان لزيادة حصيلتها ، وهذا ما تلجأ اليه الدول في معظم الاحيان لمقابلة المصروفات العامة الطارئة، وفي أيام الحروب أو الاستعداد لها .

عيوب الضرائب المباشرة :

1) - الضرائب المباشرة ليست لها صفة العمومية بالنسبة لجميع أفراد المجتمع، بمعنى أنها تخص أفرادا معينين معروفين لدى الجهاز الاداري للدولة وهذا لك تشعر فئة دون أخرى بالارتباط الاجتماعي عن طريق المساهمة بالمال ، مما يدفع هذه الفئة الى مراقبة مصروفات الدولة دون بقية أفراد الفئات الاخرى .

2) - قد يوحي أحساس الممول بتحمله عبئا ماليا يدفعه مرة واحدة في وقت معين من السنة الى التهرب من دفع الضريبة .

3) - تحصيل هذه الضريبة يتطلب جهاز اداري واسع متمرن ، مما قد يزيد في أعباء تحصيلها .

مزايا الضرائب غير المباشرة :

1) - لا يشعر الممول بدفعها لأنها تدخل ضمن ثمن شراء السلعة، فلا يستطيع الفصل بين قيمة الضريبة وثمن شراء السلعة، وتتميز بطابع العمومية فلا يعفى منها أحد .

2) - تتميز هذه الضريبة بسرعة تحصيلها دون تعقيد للقوانين أو تشوب خلاف بين ممولها ومصلحة الضرائب .

3) - مورد مباشر ومستمر على مدار السنة للخزانة العامة وليس موسميا .

عيوب الضرائب غير المباشرة :

1) - عدم العدالة وعدم مراعاة الظروف المالية لدافعيها ، فجميع المواطنين يقفون على قدم المساواة في دفعها دون اعتبار لدرجة يسارهم أو فقرهم .

2) - السلع الضرورية هي أكثر السلع ملائمة لزيادة حصيلتها ، وقد تضطر الدولة في حالات الحاجة الملحة لتمويل الخزانة العامة لفرض ضرائب على هذه السلع ، أو زيادة نسبتها ، مما يكون له أسوأ الاثر على الميل الحدي لاستهلاك الطبقة الفقيرة التي لا تستطيع الاستغناء عن هذه السلع ويكون هذا في صالح الاغنياء على حساب الفقراء .

3) - يؤدي فرض الضرائب غير المباشرة الى ضرورة المراقبة المحكمة على المنتجين لمنعهم من التهرب منها والتحايل على أدائها ، وقد تؤدي هذه الرقابة الى عرقلة الانتاج في حد ذاته .

ثانيا : من حيث المادة الخاضعة للضريبة :

تنقسم الى : ضرائب على الرؤوس ، وضرائب على الاموال .

فالنسبة لضرائب الرؤوس فهي التي تفرض على المواطنين أنفسهم ، وتفرض هذه الضريبة بمبلغ معين على كل شخص داخل الدولة ، أو على طبقات معينة منه ، وهو مايعرف بضريبة الطبقات وتتدرج بالارتفاع كلما أرتفع مستوى الاسرة .

وكان هذا النظام هو النظام الضريبي السائد قديما ، ولكن مع التطور الاجتماعي تطور مفهوم الضرائب فأصبح ينصب على ما يملكه الفرد من مال وليس عليه شخصيا ، فظهرت التشريعات الضريبية في صورة ضريبة الاموال .

أما بالنسبة لضرائب الاموال فهي المرحلة الاخيرة لتطور الضرائب في الوقت الحاضر ، وهنا تنصب الضريبة على مايملكه الفرد من أموال داخل المجتمع ممثلة في رأسماله أو دخله ، وأخذت في ذلك اشكالا عديدة من حيث تحديد الوعاء الخاضع للضريبة والواقعة المنشأة لها .

ثانيا : من حيث الواقعة المنشأة للضريبة :

ويقصد بها أن الالتزام بالضريبة ينشأ بمجرد توافر تلك الظروف الموضوعية والشخصية التي تؤدي الى ظهور الالتزام بالضريبة .

وبذلك تكون الواقعة المنشأة للضريبة بأعتبارها تنصب على الثروة كما يلي :

أ) - واقعة تملك رأس المال :

فبالوراثة يتملك الوارث قدرا من المال عن مورثه ، فينشأ من واقعة التملك هذه ضريبة التركات والايلولة ، كما قد يحدث أن يزيد رأس المال نتيجة لظروف المجتمع مثل تحسين الشوارع والميادين فتزيد قيمة العقارات التي تقع في مناطق التحسين ، وهذه الزيادة تجبي عليها الضريبة .

ب) - واقعة الانتاج :

فاجراء التحويل على المادة الخام - بالتصنيع - واخراجها في شكل سلعة تامة الصنع ينشأ التزاما بدفع ضريبة على كمية الانتاج قبل خروجها من المصنع ، ويراعي في هذه الضريبة أن تفرض على الانتاج المركز في عدد محدود من الوحدات الانتاجية ، حتى يسهل تحديد كمية الانتاج التي تبنى عليها الضريبة من جانب الدولة .

جـ) - واقعة الاستهلاك :

وينشأ الالتزام بدفع هذه الضريبة بمجرد شراء السلعة ، ويراعي في هذه الضريبة أنها تفرض على السلع التي يصعب السيطرة على تحديد انتاجها لكثرة عدد المنتجين .

كما قد ينشأ الالتزام بدفع هذه الضريبة بمجرد استعمال السلعة ، أو الاستفادة منها ، ومثال ذلك السيارة فلا تفرض عليها رسوم الا بعد تركيب اللوحات المعدنية واستخراج رخصة لتسييرها .

د) - واقعة تحقق الدخل :

فينشأ الالتزام بدفع الضريبة بمجرد تحقق الدخل ، ومعروف أن مصدر الدخل لأي فرد يأتي عن طريق سلعة ينتجها أو خدمة يقدمها ، وبذلك تكون المصادر الاساسية للدخل هي :

العمل .

رأس المال

العمل ورأس المال معا .

ويتميز الدخل بصفته الدورية خلال فترة زمنية معينة، اصطلح على أنها سنة، وأن يكون له طابع الدوام النسبي . فلا يعتبر دخلا - من وجهة نظر بعض التشريعات - مايكون عارضا، كالجوائز مثلا .

وتجب التفرقة بين الدخل الاجمالي والدخل الصافي ، فالدخل الاجمالي هو القيمة الكلية لمجموع مايحصل عليه شخص ما ، والدخل الصافي هو الدخل الاجمالي مستبعدا منه كافة المصروفات اللازمة لمزاولة النشاط أو للحصول على هذا الدخل. ويتجه الاسلوب الضريبي الى تحديد وعاء الضريبة بصافي الدخل وليس بأجمالي الدخل .

ثانيا : من حيث تحديد وعاء الضريبة :

تنقسم الى : ضريبة واحدة وضرائب متعددة .

ويقصد بنظام الضريبة الواحدة أن يقتصر الامر على فرض ضريبة واحدة فقط ، أو أن تفرض ضريبة رئيسية والى جوارها بعض ضرائب أخرى قليلة الاهمية .

أما نظام الضرائب المتعددة فيعني أخضاع المموليين لانواع مختلفة من الضرائب ، وقد نادى بعض الاقتصاديون بفرض ضريبة واحدة على الناتج الصافي الزراعي - دون النظر الى بقية الدخول - بأعتباره المصدر الاساسي للثروة والدخل . كما نادى البعض الآخر بفرض ضريبة واحدة على الربع العقاري .

ويؤيد انصار فكرة الضريبة الواحدة رأيهم بحجج عديدة، منها بساطة تطبيق الضريبة، فهي لا تحتاج الى جهاز إداري كبير، ثم أن الممول يتمتع فيها بميزة معرفة سعرها ، كما أنها يمكن أن تراعي الظروف الشخصية لكل ممول .

على أن أغلب كتاب المالية العامة قد شنوا هجوما واسع النطاق على فكرة الضريبة الواحدة، أبرزوا عيوبها ، وقالوا أنه لا توجد دولة واحدة لا تتعدد فيها الضرائب وأنها قد تبدو جسيمة القيمة بالنسبة للممول مما يدفعه الى التهرب منها ، ثم أنه في حالة حدوث خطأ في تقدير دخول بعض الافراد فانه لا يتيسر للسلطات العامة اصلاح الامر بضريبة أخرى .

على أن البعض يرى أنه وان كان نظام الضرائب المتعددة يفوق نظام الضريبة الواحدة الا أن ذلك لا يعني الاكثار من تعدد الضرائب اذ أن المبالغة في التعدد تؤدي الى عواقب وخيمة على النشاط الاقتصادي .

خامسا : من حيث السعر :

وتنقسم الى ضريبة نسبية وضريبة تصاعدية .

ويقصد بالضريبة النسبية ، تحديد نسبة مئوية من الوعاء الضريبي تقتطع لذمة الدولة أيا كان حجم هذا الوعاء .

أما الضريبة التصاعدية ، فيقصد بها تغيير النسبة المئوية مع تغيير حجم الوعاء الضريبي .

ومبدأ التصاعد تلجأ اليه الدول الاشتراكية لتقريب الفجوة بين الدخول .

الازدواج الضريبي :

يقصد بالازدواج الضريبي ، فرض نفس الضريبة أو ضريبة مشابهة لها ، أكثر من مرة على نفس الشخص ، وعن نفس المال ، في نفس المدة .

أولا : شروط الازدواج الضريبي :

1) - وحدة الضريبة :

يشترط لوجود ازدواج ضريبي أن تفرض ضريبتان من نوع واحد ، أو متشابهتان على الاقل ، وذلك كضريبتي الدخل ورأس المال .

وليس من السهل تحديد قواعد عامة تحكم تشابه الضرائب ، ولذلك تعنى الاتفاقات الدولية الخاصة بالازدواج الضريبي ببيان مايعد ضرائب متشابهة من عدمه .

2) - وحدة المحول :

ويعني هذا الشرط أن يكون الشخص الذي فرضت عليه ضريبتان هو نفس الشخص ، ولا يثير ذلك أية صعوبات فيما يتعلق بالاشخاص الطبيعيين ، ولكن اذا فرضت ضريبة

أرباح تجارية أو صناعية على أرباح احدى الشركات، ثم فرضت ضريبة دخل على أرباح أحد المساهمين، فهل يوجد في هذه الحالة ازدواج ضريبي أم لا ؟ من الناحية القانونية للشركة شخصية معنوية مستقلة وبالتالي فليس هناك ازدواج ضريبي، أما من الناحية الاقتصادية فتبدو الضريبتين على نفس الاشخاص، ولذلك يكون هناك ازدواج ضريبي .

3) - وحدة المادة الخاضعة للضريبة :

يجب أن يكون وعاء الضريبة في مرات فرضها واحدا ، كأن تفرض الجزائر ضريبة على دخل الاسهم والسندات الاجنبية التي يملكها الاجانب المتوطنون في الجزائر، وتفرض فرنسا ضريبة على نفس الدخل .

4) - وحدة المدة :

فاذا فرضت على رأس المال سنة 1975 ضريبة فيجب أن تفرض نفس الضريبة في عام 1976 مثلا . وهنا لا يتحقق الازدواج الضريبي حيث أن نفس الضريبة فرضت في أوقات مختلفة، وان كان ذلك على نفس المادة الخاضعة للضريبة .

ثانيا : أنواع الازدواج الضريبي :

قد يكون الازدواج الضريبي داخليا أو دوليا . وقد يكون مقصودا وغير مقصود .

1) - الازدواج الداخلي والازدواج الدولي :

يكون الازدواج داخليا اذا تم فرض الضرائب التي يتحقق بها الازدواج من الحكومة المركزية واحدى الولايات مثلا ، وذلك في الدول الاتحادية (كالولايات المتحدة الامريكية) ، أو حينما تفرض الحكومة المركزية احدى الضرائب ثم تقوم احدى السلطات المحلية بفرض نفس الضريبة في الدول الموحدة البسيطة . أو قد تفرض السلطة المركزية ضريبتين أو أكثر على نفس المادة الخاضعة للضريبة وعلى نفس الشخص.

أما الازدواج الدولي فيتحقق عند ما تقوم دولتان أو أكثر بفرض نفس الضريبة أو ضرائب متشابهة على نفس الوعاء ونفس الشخص، ومثال ذلك في حالة ضريبة التركات،

اذا ما كان المورث تابعا لدولة ما والورثة تابعين لدولة أخرى ، والتركة قائمة في دولة ثالثة، وتقوم هذه الدول الثلاث بفرض ضريبة التركات على التركة كلها أو على حصة كل وراث منها .

2) - الازدواج المقصود والازدواج غير المقصود :

والازدواج المقصود هو الذي يعمد المشرع الى أحداثه ،أما الازدواج غير المقصود فهو هذا الذي يحدث دون أن تتجه نية المشرع الى أحداثه .

وغالبا مايكون الازدواج الداخلي مقصودا ،وقد يقصد المشرع تحقيق أهداف معينة من جراء الازدواج ،فقد يقصد المشرع زيادة الحصيلة الضريبة لتغطية عجز مالي ،أو رغبة الدولة في عدم مواجهة الجمهور بسعر الضريبة المرتفع .

أما الازدواج غير المقصود ،فقد يكون سببه اختلاف الاسس التي تقوم عليها النظم الضريبية في الدول المختلفة ،ويكون الازدواج الدولي غير مقصود كما هو في الحالة السابقة .

وقد يكون الازدواج الدولي مقصودا وذلك لتحقيق أغراض اقتصادية معينة وذلك كما لوفرضت الدولة ضريبة على ايراد القيم المنقولة التي يملكها مواطنوالدولة في الخارج في الوقت الذي تفرض فيه الدولة مصدرة هذه القيم الضريبة نفسها .

ثالثا : وسائل منع الازدواج الضريبي :

أ) - منع الازدواج الداخلي :

يكون منع الازدواج الداخلي عن طريق التنسيق بين القواعد التي تتبعها السلطات المالية في فرض الضرائب،كما أنه ينبغي على المشرع في الدولة أن يلجأ الى وضع قواعد خاصة تمنع تعدد القوانين التي تنظم الضرائب،كذلك فانه يمكن للدولة أن تحدد الاختصاصات المختلفة لكل من الحكومة المركزية والسلطات المحلية في فرض الضرائب .

ب) - منع الازدواج الدولي :

أما الازدواج الدولي فانه يمثل صعوبات تختلف عن الازدواج الداخلي ، وذلك نظرا لعدم وجود سلطات عليا في المجتمع الدولي تستطيع أن تنسق بين الدول المختلفة ولكن يمكن تحديد وسيلتين يمكن بأتباعهما أن نحد من الازدواج الضريبي الدولي وهما :

1) - عقد المعاهدات بين الدول ، وينص في هذه المعاهدات على الاسس التي يجب اتباعها لمنع الازدواج الضريبي . فينص مثلا على أن الضرائب على ايرادات القيم المنقولة تفرضها الدولة التي يوجد بها مالك هذه الاموال .

2) - يمكن أن تقوم كل دولة ، من تلقاء نفسها ، بتنظيم التشريع الضريبي لها على نحو يمنع الازدواج الضريبي الدولي ، وذلك بقصر فرض الضرائب على وجوه النشاط الاقتصادي الذي تم مباشرة داخل الدولة .

التخلص من الضريبة :

يقصد بالتخلص من الضريبة أن يتمكن الملزم قانونا بأدائها من عدم دفعها ، ويكون ذلك بأحدى طريقتين : أما بتجنب الضريبة ، أو بالتهرب من الضريبة ، ونتناول فيما يلي كلا الطريقتين :

أولا : تجنب الضريبة :

ونعني هذه الوسيلة أن الممول لا يرتكب مخالفة لقوانين فرض الضرائب ، فالممول قد يتجنب الضريبة عن طريق العدول عن شراء السلعة التي تفرض عليها ضريبة مرتفعة وهو بتجنب ضريبة غير مباشرة ، أو انصراف الممول عن ممارسة نشاط معين لأن الضريبة على دخل هذا النشاط أكثر من الضريبة على دخل آخر . وقد يكون هذا التجنب الذي يقوم به الممول مقصودا من المشرع ، فاذا ما تجنب الافراد ممارسة نشاط معين أو شراء سلع معينة ، فان المشرع الضريبي يكون قد نجح فيما اراده من تقليل استهلاك الافراد من سلعة معينة ، أو توجيه نشاط الافراد الى فروع معينة من الانتاج .

كذلك قد يستطيع الافراد تجنب الضريبة وذلك عن طريق استغلال الممول للثغرات القائمة في صياغة النص القانوني ، وذلك كما لو لم يخضع المشرع المهبات لضريبة ما

فان الافراد يلجأون حسال حياتهم الى طريق الهيسة حتى يتخلصوا من ضريبة التركات.

ثانيا : التهرب من الضريبة :

التهرب من الضريبة يعني أفلات المعول من الضريبة المفروضة عليه ، وذلك عن طريق الغش ومخالفة القانون ، وقد يحدث التهرب وقت تحديد وعاء الضريبة وذلك عن طريق أخفاء المعول لبعض المادة الخاضعة للضريبة، أو بتقديم أقرار غير صحيح ، وأيضا قد يكون التهرب بمناسبة تحصيل الضريبة وذلك كما لو قام المعول بأخفاء ثروته .

وهناك أسباب عديدة للتهرب من الضرائب ، وأرتكاب مايسمى (بالغش الضريبي) ، والسبب الاول للتهرب الضريبي هو شدة وطأة الضرائب، فكلما أرتفع سعر الضرائب كلما كان ذلك دافعا للافراد على التهرب من الضريبة ، كذلك فان ضعف الوعي الضريبي لدى الافراد يؤدي الى عزوفهم عن الوفاء بالضريبة ، كذلك فان سوء توجيه النفقات العامة في الدولة يخلق شعورا بالضيق والتبرم لدى الافراد وبالتالي يحاول الافراد التهرب من دفع الضريبة، وأخيرا فان قصور الادارة الضريبية في مراقبة المعولين المتهربين وعدم فرض العقوبات الكافية يخلق لدى المعولين شعورا بأستهانة الضرائب .

ثالثا : وسائل منع التهرب من الضرائب :

يؤدي التهرب من الضريبة الى نتائج سيئة، ولذلك فان الدولة تعمل على مكافحة التهرب من الضريبة بعدة وسائل أهمها :

1) - تقرر أغلب الدول جزاءات قانونية على المعول الذي يضمن أقراره الضريبي بيانات تخالف الحقيقة، أو يقدم مستندات مزورة، وعموما فان كل صور التهرب من الضريبة تكون محل مؤاخذة من القانون وذلك بغرض عقوبات مختلفة قد تكون مالية أو جنائية.

2) - تحصيل الضريبة من المنبع :

قد يلزم المشرع مدين المعول بحجز مبلغ الضريبة من الدين المستحق عليه

للممول ،عند سداد هذا الدين ،وتوريده للسلطات الضريبية، وفي حالة امتناعه عن عمل ذلك توقع عليه عقوبات ينص عليها القانون .

3)- حق الاطلاع:

قد يخول المشرع موظفي الادارات الضريبية الحق في الاطلاع على دفاتر الممول ومستنداته وذلك حتى لا يستطيع الممول أخفاء الوعاء الضريبي ،ولكن قد تبدو هذه الطريقة عديمة الفاعلية بالنسبة لصغار الممولين الذين لا يمسكون دفاتر

4)- الابلاغ عن المتهربين :

تشجع الدول عادة الاشخاص على التبليغ عن معلوماتهم عن المتهربين من دفع الضريبة وتقوم الدولة بالاعتماد على هذه الطريقة عن طريق دفع مكافآت تشجيعية لمن يبلغ عن تهرب الغير من الضريبة .

الفصل الرابع

القروض العامة

تستعين الدولة في سبيل تغطية النفقات العامة بمصادر متعددة من الايرادات العامة العادية، ولكن اذا لم تكفي هذه المصادر، فالدولة أن تلجأ الى مصادر أخرى للايرادات، هي الايرادات غير العادية، وأهم هذه الايرادات القروض العامة .

وتعتبر ظاهرة ازدياد القروض العامة احدى الصفات المالية للدولة في العصر الحديث، وقد زادت سرعة تكوين القروض العامة منذ الحرب العالمية الاولى .

وترجع هذه الزيادة الى تعدد أسباب الالتجاء الى الاقتراض العام، فالقرض العام أداة لمد الدولة بالموارد اللازمة لمقابلة بعض الظروف الطارئة أو الموسمية. كذلك هو أداة هامة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية للإسراع في النمو الاقتصادي ودرء الازمات وتحسين توزيع الدخول، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي بامتصاصه للقوة الشرائية الفائضة .

وقد تغيرت النظرة للقروض العامة فهي ليست وسيلة استثنائية لحصول الدولة على الاموال اللازمة لمجابهة النفقات غير العادية، بل ينظر اليها الكتاب المعاصرون باعتبارها موردا عاديا لتغطية نفقات الدولة .

وسنقسم دراستنا للقروض العامة الى أربعة موضوعات نخصص لكل منها مبحث، هي :

1) ـ تعريف القرض العام وبيان طبيعته القانونية والاقتصادية

2) ـ أنواع القروض العامة

3) ـ الفن المالي للقروض العامة

4) ـ الاثار الاقتصادية للقروض العامة .

ونشرح هذه الموضوعات على التوالي .

المبحث الأول
تعريف القرض العام وبيان طبيعته

أولا : تعريف القرض العام :

القرض العام هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء الى الجمهور أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية. مع التعهد برد المبلغ المقترض ودفع الفوائد طوال مدة القرض وفقا لشروطه .

يتضح من التعريف أن القرض كمورد من موارد الدولة يختلف عن الضريبة، فالضريبة مساهمة اجبارية في تغطية نفقات الدولة ،بينما يقوم القرض أساسا على الاختيار اذ أنه مبني على أساس تعاقدي بين الشخص المعنوي المقترض من جهة وبين المقرضين من جهة أخرى ،وكقاعدة عامة للمقرض حرية الاكتتاب أو رفضه ذلك .

كذلك نجد أن الضريبة لا تخصص حصيلتها لوجه معين من أوجه الانفاق بل تمتزج الايرادات المستمدة بواسطة مختلف الضرائب لتكون مبلغا واحدا يخصص للانفاق العام ،أما القرض فالاصل فيه تخصيص حصيلته لغرض معين يحدده القانون الذي يجيزه .

ويلاحظ أن القروض العامة ليست الصورة الوحيدة للديون التي تلتزم الدولة بالوفاء بها ،اذ تلتزم الدولة بالعديد من الديون والالتزامات المالية نتيجة مباشرتها لوظائفها المختلفة كالتزامها بدفع الاجور والمهايا والمرتبات ،والتزامها بتعويض الافراد اذا نزعت ملكية أحدهم .

ثانيا : طبيعة القرض :

نبحث أولا الطبيعة القانونية للقرض ،ثم نعرض بعد ذلك الطبيعة الاقتصادية

1) - الطبيعة القانونية للقرض:

يتم القرض بتبادل ارادة طرفين ،شخص عام مقترض (الدولة) من ناحية والمقرضين من ناحية أخرى ،وينتج عن هذا العقد التزام أحد الطرفين بتسليم مبلغ معين من المال ،

بينما يلتزم الطرف الآخر بدفع الفوائد ورد أصل الدين ، وقد ثار الخلاف حول طبيعة هذا العقد ، ولكن الرأي الراجح يعتبر عقدا من العقود الادارية تسري عليه كافة القواعد والاحكام التي تسري على تلك العقود .

وهو عقد تلتزم للدولة بترتب حقوقا والتزامات لكل من الطرفين لا يجوز المساس بها .

وتتطلب المبادئ الدستورية في الدول الديمقراطية وحسب موافقة ممثلي الشعب على أصدار القروض .

وفي جمهورية الجزائر نصت المادة 151 من الدستور في الفقرة 19 على أن يختص المجلس الوطني الشعبي بتشريع القواعد العامة المتعلقة بنظام البنوك والقروض.

وتتم موافقة السلطة التشريعية على اصدار القروض بقانون ، وهو قانون اجرائي أي قانون من ناحية الشكل وليس قانونا من ناحية الموضوع ، أي أنه لا يخلق قواعد قانونية مجردة تنطبق على كل حالة فردية ، ويرجع اشتراط موافقة السلطة التشريعية الى أسباب سياسية واقتصادية أهمها :

أ) - موافقة السلطة التشريعية ضرورية لمراقبة الايرادات التي تحصل عليها الدولة وكيفية انفاقها .

ب) - مناقشة القرض تهيئ للسلطة التشريعية وللرأي العام الفرصة لمعرفة مبررات القرض ونواحي انفاقه المختلفة ، مما يزيد من ثقة أصحاب الاموال في الائتمان العام من ناحية ، ومن ناحية أخرى مما يكون خير وسيلة للاعلان عن القرض ويساعد على نجاحه .

2) - الطبيعة الاقتصادية للقرض العام :

أدى التطور الاقتصادي الى أهمية القروض العامة وتطور الفكر الاقتصادي بشأنها ، فبينما أعتبرت في الفكر التقليدي شرا لابد من الحد منه ، نجد أن النظريات الحديثة تقف موقفا مخالفا لهذا الفكر .

ولقد عارضت المدرسة التقليدية الالتجاء الى القروض لما تزتبه من آثار ضارة وأعباء ثقيلة على الاقتصاد القومي ، تتمثل في أن الاقتراض يؤدي الى التضخم

والى سوء توزيع الدخل ، وأن القرض في حقيقته هو ضريبة مؤجلة يقع عبؤها على الاجيال القادمة التي تتحمل الضرائب الموجهة لسداد الدين وخدمته .

على أن المدرسة الحديثة في الاقتصاد تقف موقفا مخالفا للنظرية التقليدية ، اذ تعتبر أن كلا من القرض والضريبة وسيلة عادية لتمويل نفقات الدولة تلجأ الى كل منهما حسب الظروف السائدة لا حسب طبيعة النفقة التي يتعين القيام بها . ويمكن تلخيص الافكار الحديثة بالنسبة للقروض في النقاط الآتية :

أ) - يقوم القرض بدور هام في زيادة الانتاج ورفع مستوى الدخل القومي ، فقد لعبت القروض دورا في تنمية موارد وبناء اقتصاديات دول عديدة متقدمة . وقد ساهمت القروض الخارجية كذلك في تنمية وحسن استخدام موارد الدول التي تفتقر الى رأس المال اللازم لذلك .

ب) - تساهم القروض في تحقيق استقرار الدخل ومحاربة البطالة ، اذ أن اقتراض الدولة في فترات الكساد يؤدي الى امتصاص المدخرات العاطلة لدى الافراد والمؤسسات حيث تستخدمها في تمويل نفقاتها فتزيد من الدخول الموزعة ، وترفع في مستوى الطلب الكلي ، مما يؤدي في النهاية الى زيادة أكبر في الدخل القومي ورفع لمستوى العمالة .

المبحث الثاني

أنواع القروض

تتعدد أنواع القروض وصورها ، ولبيان أشكالها الرئيسية يمكن أن ينظر اليها من زوايا مختلفة : من ناحية مصدر الاموال ، ومن ناحية حرية المكتتب ، ومن ناحية أجل القروض .

أولا : من ناحية مصدرها المكاني :

وهنا يمكن التفرقة بين القروض الداخلية والقروض الخارجية :

أ) - القرض الداخلي :

القرض الذي تحصل عليه الدولة من أشخاص طبيعيين أو معنويين

في أقليمها بغض النظر عن جنسيتهم سواء كانوا مواطنين أو أجانب وتتمتع الدولة بالنسبة للقروض الداخلية بحرية كبيرة اذ أنها تضع شروط القروض المختلفة ، وتبين المزايا الممنوحة للمقترض، وتحدد أجل القروض ، وكيفية السداد ، كذلك فان طاقة الدولة على الاقتراض الداخلي أكبر بكثير من طاقتها على الاقتراض من الخارج ، اذ أنها لا تستطيع أن تملي شروطها على دولة أخرى أو على المدخرين خارج حدود أقليمها ولكن تعمل على أغرائهم بالمزايا العديدة.

أما في الداخل فتعمل الدولة على نجاح قروضها بأستغلالها لكافة الاعتبارات السياسية والاجتماعية فتثير في نفوس المواطنين روح الوطنية والواجب القومي لتدفعهم الى الاكتتاب .

والقروض الداخلية لا تزيد من مجموع القوة الشرائية في الدولة لأن كمية النقد تبقى على ماهي عليه وكل مايتم هو تحويل قوة شرائية من جهة الى جهة أخرى داخل الدولة .

ب) - القرض الخارجي :

هو القرض الذي تحصل عليه الدولة من حكومة أجنبية أو من شخص طبيعي أو معنوي مقيم في الخارج . وتلجأ الدولة الى الاقتراض من الخارج لحاجتها الى رؤوس الاموال وعدم كفاية المدخرات الوطنية، كذلك لحاجتها الى العملات الاجنبية سواء كان ذلك لتغطية عجز في ميزانها الحسابي أو لدعم عملتها .

وقد زاد في السنوات الاخيرة التجأ الدول المختلفة الى الاقتراض من الخارج لتنمي مواردها وتزيد من دخلها وترفع مستوى معيشة سكانها .

والقروض الخارجية زيادة جديدة في القوة الشرائية عن طريق اضافة كمية نقد جديدة الى ماهو موجود في حوزة الدولة .

ويلاحظ أن سلطة الدولة في حالة الاقتراض الخارجي أقل منها في حالة الاقتراض الداخلي ، حيث أنها لا تستطيع أن تجبر دولة أخرى على منحها قرضا

الا في حالات استثنائية كحالات الاحتلال .

ثانيا : من حيث حرية المكتتب في المساهمة :

تقسم القروض تبعا لهذا المعيار الى قروض اختيارية وقروض اجبارية، ويعتبر القرض اختياريا اذا أقبل الفرد عليه طواعية واختيارا ،أما اذا ألزم بذلك فالقرض اجباري.

أ) - القروض الاختيارية :

الاصل في القروض أن تكون اختيارية،فأساس القروض تعاقدي ،ولكنه يستلزم صدور قانون لاجازته وتترك الدولة الافراد والهيئات أحرارا في قبول الشروط التي تعرضها ،فلهم حق قبولها أو الاعراض عنها دون مباشرة أي نوع من أنواع الاكراه فيكون الدافع للاكتتاب هو كون العملية مجزية ماديا نتيجة سعر فائدة مرتفع عن السعر السائد في السوق أو وجود امتيازات تغري الرأسماليين في الاكتتاب.

ب) - القروض الاجبارية :

عندما تخشى الدولة عدم أقدام الافراد أو الهيئات على الاكتتاب تعمد الى الضغط والاكراه للحصول على المبلغ اللازم ،وعادة يكون ذلك في الاوقات التي تعقب الحروب وفترة زعزعة الثقة في الدولة . ويعتبر القرض الاجباري خروج على القاعدة العامة،ولكن ولا شك لا نستطيع أن ننكر حق الدولة في فرض القروض الاجبارية، ولا تقتصر القروض الاجبارية على نظام سياسي معين اذ تلجأ اليه الدول ذات الحكم الدكتاتوري وكذلك الدول ذات الحكم الديمقراطي وان كان الالتجأ اليه في الدول الاولى متكررا .

ثالثا : من حيث أجل القروض :

تنقسم القروض وفقا لهذا المعيار الى قروض محددة الاجل ،وأخرى غير محددة الاجل ،وتسمى بالقروض المؤبدة .

والقروض المحددة الاجل : هو ماتكون الدولة ملزمة برده بعد انقضاء مدة معينة،فقد تكون قصيرة الاجل وهي التي يتراوح أجلها بين ثلاثة أشهر الى سنتين ،

أو متوسطة الاجل وهي التي تزيد عن سنتين وتقل عن عشرين سنة أو طويلة الاجل وهي التي تزيد عن عشرين سنة .

والقروض المؤبدة : هي الغير محددة الاجل للوفاء ومتروك وقت تحديده للدولة وتمتاز هذه القروض بأنها تترك للدولة أختيار الوقت الملائم للسداد الا أنه يخشى الا تسعى الدولة للوفاء بقيمة هذه القروض فتتراكم الديون وتؤثر في كيانها المالي .

المبحث الثالث

الفن المالي للقروض

أولا : أساليب الاقتراض :

تلجأ الدولة في اصدارها للقروض الى أساليب متعددة :

1) - الاكتتاب العام :

ويكون ذلك حين تتوجه الدولة مباشرة الى الافراد والهيئات لتعرض عليهم الاكتتاب في سنداتها ، وتقوم الدولة بحملة دعاية اعلانية تبين فيها شروط القرض ومزاياه وتاريخ فتح الاكتتاب وميعاد انتهائه ، ويقوم موظفو الدولة " المحصلون " وموظفي البريد والبنك المركزي بتحصيله .

وقد تطالب الدولة دفع قيمة السندات كلية أو دفع نسبة مئوية منها . وتتميز طريقة الاكتتاب العام بأنها توفر على الدولة العمولة التي يتقاضاها الوسطاء وتمكنها من معاملة صغار المدخرين معاملة ممتازة. ولكن يؤخذ على هذه الطريقة أن الدولة قد تصدر القرض بأسعار لا تتفق مع سعر الفائدة السائدة في السوق فيقل الاقبال عليه ، أو تقوم بمنح أمتيازات وفائدة أعلى مما يجب فتتحمل بذلك عبئا اضافيا نتيجة عدم خبرة الادارة المالية ، ولتجنب ذلك تلجأ الدولة الى الوسطاء الماليين.

2) - الاكتتاب عن طريق البنوك :

وفي هذه الحالة تتوجه الدولة الى البنوك التي تحصل على القرض وتقوم بمهمة بيعه بعد ذلك الى الجمهور ، فالمصارف تقرض الدولة المبلغ التي هي في حاجة اليه

دون انتظار البيع للجمهور وتتقاضى مقابل ذلك عمولة معينة . وتتميز هذه الطريقة بأن تحصل الدولة على مبلغ القرض بأفضل الشروط نظرا لخبرة رجال البنوك بالمسائل المالية ، غير أنه يعاب عليها حصول البنوك على عمولة كبيرة .

ثانيا : شروط الاقتراض :

يتعين قبل اصدار القرض بحث العديد من المسائل كتعيين مقداره ، وبيان شكل السندات ، وسعر الفائدة ، ومقدار الضمانات التي تقرر لصالح المكتتبين والمزايا التي تمنح لهم لتشجيعهم على الاقراض ، وأخيرا تحديد طريق استهلاك القرض .

1) - سعر الفائدة :

يحصل المقرض على فائدة مقابل تنازله لمدة من الزمن عن سيولته مبلغ القرض ، ويتوقف تحديد سعر فائدة القرض على ائتمان الدولة وعلى الظروف السائدة في السوق المالي . فكلما ضعفت الثقة في الدولة أرتفع سعر الفائدة والعكس صحيح .

كذلك يتأثر سعر الفائدة بمقدار القرض ومدته فهي منخفضة في القروض القصيرة الاجل ، ومرتفعة في حالة القروض الطويلة الاجل . وتدفع الفائدة مرة واحدة في السنة أو في الغالب على دفعتين .

2) - الضمانات :

عادة يعقد القرض دون ضمانات خاصة سوى التزام الدولة بالدفع ، ولكن يحدث أحيانا أن يكون القرض محل ضمانات شخصية أو عينية وقلما ترضى الدول الآن بمثل هذه الضمانات لمساسها بكرامتها وانتقاصها لسيادتها .

ومثال الضمانات العينية هو تخصيص مبلغ معين من الايرادات (ايرادات الجمارك مثلا) للوفاء بالمديون .

3) - المزايا القانونية :

كالاعفاء من الضرائب ، وقد ينصب الاعفاء على السند نفسه ، أو على فوائده ، أو على كليهما .

أو استعمال السندات لتسديد بعض الضرائب ، وتهدف الدولة من وراء ذلك في زيادة الثقة في سنداتها .

أو تقرير عدم قابلية السندات للحجز ، فلا يستطيع الدائن الحصول على حقوقه لدى المدين اذا استخدامها الاخير (أمواله) في شراء السندات الحكومية لعدم جواز الحجز عليها .

فالملاحظ أذن أن المزايا تتعدد كلما قلت الثقة في الدولة ، فاذا كان لا تعان الدولة قويا فلا حاجة الى منح هذه الامتيازات .

ثالثا : تخفيف أعباء القروض :

يتكون عبء الدين من الفائدة السنوية ، ومن المزايا التي تمنحها الدولة للمقرضين ، ومن سداد أصل الدين .

ولتخفيف هذا العبء تسعى الدولة الى الوفاء بالدين ، أو الى التخفيف من المزايا الممنوحة كتخفيض سعر الفائدة ، ويكون ذلك بتبديل الدين .

أ) - تبديل الدين :

ويقصد بالتبديل احلال دين جديد بفائدة منخفضة محل دين قديم بفائدة مرتفعة ، فاذا كانت الدولة مدينة بقرض تدفع عنه سنويا فائدة قدرها 4٪ ثم أنخفض سعر الفائدة في السوق الى 3٪ فان الدولة تعقد قرضا بالفائدة السائدة وتستخدم ماتحصل عليه لسداد القرض الاول . أي أنها تحل القرض الجديد محل القرض القديم ، فالدولة تعمد اذن الى عمليتين متلاحقتين هما اصدار قرض جديد بفائدة منخفضة ووفاء للقرض القديم ذو الفائدة المرتفعة . وللمكتتبين الاختيار بين أمرين اما قبول سداد قيمة مايملكون من سندات ، أو استبدال سندات القرض الجديد لتحل محل سندات القرض القديم .

أنواع التبديل :

قد يكون التبديل اجباريا ، وذلك اذا خفضت الدولة الفائدة المنصوص عليها

دون موافقة الدائن ، ولا شك أن هذا السلوك يعتبر أنكار جزئي للعقد وانتهاك له .

وقد يكون التبديل مستترا ، وذلك اذا فرضت ضريبة على فائدة دين معين من ديونها يترتب عليه تخفيض حقيقي لسعر الفائدة المدفوع .

والوضع العادي هو التبديل الاختياري ، وذلك بأن تخير الدولة المكتتبين بين قبول السداد أو الاكتتاب في القرض الجديد .

على أنه يشترط لنجاح عملية التبديل توافر شروط معينة تضمن نجاح هذه العملية أي اقبال الافراد على الاكتتاب في الدين الجديد وهذه الشروط هي :

1) - أن تكون ظروف الدولة مواتية لتبديل القرض ، وذلك من حيث اطمئنان المكتتبين الى مركز الدولة المالي .

2) - أن يكون سعر الفائدة للقرض الجديد مساوي أو أكثر من سعر الفائدة السائد في السوق ، والا فان المكتتبين سوف يفضلون أسترداد أموالهم أو استثمارها بسعر الفائدة السائد في السوق .

3) - أن تقوم الدولة بتقرير مزايا جديدة لترغيب المكتتبين في تبديل القرض ومنها مثلا أعفاء القرض الجديد من الضرائب ، أو تحديد مدة معينة للقرض الجديد اذا كان القرض الاصلي غير محدد المدة .

ب) - <u>استهلاك القروض :</u>

يتعين على الدولة تسديد الدين متى حل ميعاد الوفاء به . ويترتب على قيام الدولة بسداد ديونها تقوية لائتمانها ، وتشجيع المدخرين على الاكتتاب في سنداتها مما يمكنها من الحصول على الاموال التي تحتاجها للقيام بمشروعاتها وتغطية نفقاتها ، كذلك فان السداد يخفف مقدار الاعباء التي تهدد من جراء دفع فوائد الدين ، وأخيرا فان القيام بالوفاء يشعر الحكام بمسؤوليتهم حتى لا يسيئوا استخدام الاموال المقترضة .

فالمقصود بأستهلاك القرض العام هو رد قيمة السندات الى حاملها ، وهو مايؤدي في تخفيف العبء المالي عن الدولة .

وتلجأ الدولة لاستهلاك الدين الى وسائل عديدة أهمها :

1) ـ الاستهلاك على أقساط سنوية : فتقوم الدولة بدفع مبلغ سنوي الى حملة السندات يشمل الفائدة السنوية وجزء من رأس المال ، ويتكرر ذلك حتى يتم استهلاك القرض العام بأكمله ، ولكن من عيوب هذه الطريقة أنها قد تؤدي الى تهديد مدخرات المقرضين لعدم تمييزهم بين ما يعتبر دخلا وما يعتبر جزءا من رأس المال .

2) ـ الاستهلاك بطريق القرعة : وتقوم الدولة بسحب عدد من السندات للوفاء بقيمتها سنويا ، فخلافا للطريقة السابقة ينصب الوفاء هنا على فئة معينة من السندات لا على مجموعها .

3) ـ الاستهلاك عن طريق الشراء من البورصة : وبواسطة هذه الطريقة تقوم الدولة بشراء السندات التي أنخفضت قيمتها في السوق ، فتحقق كسبا نتيجة تسديدها للقرض بأقل من قيمته الاسمية .

وتستخدم الدولة حصيلة الضرائب للوفاء بقيمة القرض واستهلاكه وقد تخصص حصيلة بعض الضرائب لاستهلاك الدين .

المبحث الرابع

الاثار الاقتصادية للقروض العامة

للقروض العامة آثار سلبية وايجابية ، نشرحها على التوالي فيما يلي:

أولا : الاثار السلبية :

1) ـ بالنسبة للقروض الداخلية :

فلا تمثل زيادة حقيقية في القوة الشرائية داخل الدولة ، لأن اجمالي كمية النقود لا تتغير ، وكل مايحدث هو نقل جزء من القوة الشرائية من الافراد الى الدولة ، كما أنه في حالة سداد القرض ، يتم عن طريق تحويل جزء من دخول الافراد الذين حصلت

طبعه الدولة منهم عن طريق الضرائب الى الافراد المقرضين والمستحقي السداد. وبذلك تكون الظاهرة هي اعادة توزيع للدخول بين الافراد ، وينتج عن هذا استفادة من يجوز على كمية أكبر من السندات نتيجة لعملية التحويل هذه عمن لا يجوز سندات أو يجوز بكمية أقل وساهم في دفع ضرائب .

2) - بالنسبة للقروض الخارجية :

فهي تمثل زيادة حقيقية في كمية النقد داخل الدولة، وفي حالة السداد تمثل عبئا على ميزان المدفوعات . واذا استخدم هذا القرض في الصروفات الاستهلاكية فان الاجيال المستقبلة سوف تتحمل بالكامل عبء هذا القرض ، سوف يمثل عجزا واضحا في ميزان المدفوعات ، أما في حالة استخدامه للمشروعات الاستثمارية فان وقع العبء سيكون ضعيفا على الاجيال المقبلة ويقلل من عجز ميزان المدفوعات نظرا لزيادة الانتاج وزيادة الصادرات .

3) - يستلزم تدبير المورد المالي لسداد القروض ضغط بعض عناصر الانفاق العام ، وضمنها الانفاق على النواحي الاجتماعية مما يقلل القوة الشرائية للمستفيدين من هذا النوع من الانفاق .

4) - هناك رد فعل مباشر على الاستهلاك والادخار بالنقص لأن مصدر القرض هو جزء من دخول الافراد التي خصصوها للاكتتاب في السندات ، وفي ذلك نقص مباشر لعنصري الاستهلاك والادخار ، وهما العنصرين الاساسيين للاستثمار وزيادة الانتاج.

5) - نظرا لما تتميز به القروض العامة من ضمان سدادها ، ودفع فوائدها ، وحصول المقرضين على المزايا الممنوحة من الدولة للمقرضين ، يلجأ اليها كثير من الافراد لاستثمار مدخراتهم فيقل بذلك عرض المدخرات بالنسبة للاستثمارات الخاصة فيرتفع معدل الفائدة مما يكون له الاثر السيء على توسع النشاط الانتاجي للمشروعات الخاصة وينتج عن ذلك سوء توزيع الدخل .

6) - قد تلجأ بعض الدول الى زيادة اصدار النقد بغرض سداد القرض وينتج عن ذلك آثار تضخمية لها بالغ الضرر على أصحاب الدخول الثابتة .

7) ـ قد تعجز الايرادات العامة عن سداد قروض عامة في مواعيدها ، مما يضطر الدولة الى تغيير شروط السداد المتفق عليها وقت اصدار القرض ، مما يفقد الثقة بين الحكومة والمقترضين ويجعلهم لا يقبلون على الاكتتاب في قروض عامة مرة أخرى .

8) ـ وقد تعجز الدولة عن سداد القروض الخارجية ، فيعرضها ذلك للغزو المسلح أو فرض الوصاية عليها ، كما قد تضطر الدولة في حالة القروض الخارجية الى التبعية السياسية للدولة المقرضة ، أو فرض قيود اقتصادية على الدولة المقترضة بحيث توجه الموارد الاقتصادية للدولة المقترضة لصالح الدولة المقرضة .

ثانيا : الآثار الايجابية :

1) ـ أن نفقات الدولة المتكررة وغيرها ضرورة لا بد منها ومواعيد تحصيل الضرائب تتركز في موسم معين من السنة ويصبح القرض هو الوسيلة الوحيدة لتغطية النفقات حتى موعد تحصيل الضرائب .

وبذلك تكون القروض التي تلجأ اليها الدولة في مثل هذه الاحوال هي مصدر مواصلة في أداء مهامها .

2) ـ القروض التي تستخدم في المطلبات الانشائية والاستثمارية سوف توتي ثمارها للاجيال المقبلة فيعتبر هذا تأمينا لهم ، وهو ما يجب على الجيل الحاضر أن يفعله لصالح الجيل المقبل ، ولا غضاضة في تحمل الجيل المستقبل أعباء سداد القرض طالما أنه المستفيد منه .

3) ـ في حالة الحروب والدفاع عن كيان الدولة والمواطنين والمحافظة على المشروعات الاقتصادية تشكل القروض أهمية بالغة في تغطية مصروفات الحرب حيث تعجز الايرادات العامة العادية عن مواجهة هذه المصروفات ولا يجد المواطنون غضاضة في تحمل أية تضحيات في سبيل تغطية هذه القروض .

4) ـ في حالة الكوارث والأوبئة والزلازل العنيفة وما شابه ذلك مما يضر بالصالح العام ، ولم تكن متوقعة ، فان القروض في هذه الحالة هي المنقذ لدرء الخطر

5) - في الدول الرأسمالية تعتبر القروض وسيلة فعالة في علاج خطر الدورة الاقتصادية في أوقات الكساد ، فتتدخل الدولة بزيادة انفاقها على الاستهلاك والاستثمار بغرض تشغيل العاطلين الذي يؤدي بدوره الى خلق الطلب الفعال الذي ينقذ الدولة من خطر الدورة الاقتصادية وتفادي الازمات .

6) - في حالة التضخم تعتبر القروض من أحسن الوسائل لامتصاص القوة الشرائية الزائدة ، فتنخفض كمية النقد المتداول مما يكون له أحسن الاثر في معالجة التضخم عن طريق القروض الداخلية .

7) - في الدول المقدمة حيث الوصول الى مرحلة التشغيل الكامل ووجود مدخرات لا تجد طريقها للاستثمار الا عن طريق القروض العامة .

8) - القروض ولا سيما الاجنبية ضرورية لتمويل مشروعات استغلال الموارد غير المستغلة في الدول التي تعاني من نقص رأس المال .

يتضح من كل ماتقدم أن للقروض آثار ايجابية وسلبية ، وأن هذه الآثار تختلف بحسب استخدامها ، وبحسب ما اذا كانت قروض داخلية أو خارجية .

الباب الثالث
الميزانية العامة

تعريف الميزانية العامة :

الميزانية وثيقة مصدق عليها من السلطة التشريعية المختصة ، تحدد نفقات الدولة وايراداتها خلال فترة زمنية متصلة .

ونستنتج من هذا التعريف الآتي :

1) - ان الميزانية وثيقة مصدق عليها من السلطة التشريعية المختصة ، ومعنى هذا أنه قبل التصديق كانت في حكم المشروع ، وبعد تصديق السلطة التشريعية المختصة ، تصبح في حكم القانون الذي يخول للسلطة التنفيذية تحصيل الايرادات وجباية الضرائب بالشكل الذي ورد بالميزانية .

2) - تحدد نفقات الدولة وايراداتها . أي بيان مفصل لما تعتزم الدولة طي انفاقه وبيان مفصل عن الايرادات اللازمة لتغطية الانفاق ومصادر الحصول عليها بذلك تحدد الميزانية بوضوح السياسة المالية للدولة ومشروعاتها .

3) - خلال فترة زمنية متصلة ، وجرت العادة على أن تكون هذه الفترة محددة بسنة ، وقد يحدث في بعض الاحيان أن تكون أقل أو أكثر من سنة ، وذلك في حالة ارادة تغيير موعد بدء السنة المالية .

فالقاعدة عموما هي مدة سنة ومقبلة ، وهذا مايميزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن ايرادات ومصروفات الدولة خلال السنة المنتهية .

وسندرس فيما يلي المبادئ الاساسية للميزانية ، ثم اعدادها ، وتنفيذها ، وأخيرا مراقبة تنفيذ الميزانية ، وسنخصص لكل موضوع من هذه الموضوعات فصلا خاصا .

الفصل الاول

المبادئ الاساسية للميزانية

هناك مبادئ أساسية للميزانية أتفق عليها علماء المالية العامة وتتخلص فيما يأتي :

1)- مبـــدأ السنويـــة

2)- مبـــدأ العموميـــة

3)- مبـــدأ الوحـــدة

4)- مبـــدأ عدم التخصيص

5)- مبـــدأ التـــوازن .

ونتناول كلا من هـذه المبادئ بشيء من التفصيـل .

أولا : مبـــدأ السنويـــة :

يقضي هذا المبدأ بأن مدة سريان الميزانية اثنـاء عشر شهرا ،أي سنـــة كاملة، وموافقة الجهة التشريعية سنويا عليها .

ولا يشترط أن تبدأ السنة المالية مع السنة الميلادية، فقد كانت بداية السنة المالية في جمهورية مصر حتى عام 1971 هو أول يوليو من كل عام ،ثم تغير وأصبح أول يناير ،وتعتبر فترة السنة هي المدة المثلى لتحديد الانفاق العام والايرادات العامة ،فاذا أعدت لمدة أطول من ذلك فقد لا تتحقق التوقعات التي بنيت عليهـا الميزانية لما في الحياة الاقتصادية والسياسية من تقلبات يصعب التكهن بها لمدة أطول من سنة، واذا قلت المدة عن سنة فيعني هذا أن احدى الميزانيات تتركز فيهـا الايرادات لأن معظم الايرادات التي تعتمد عليها الميزانية تكون موسمية، والعكس في الميزانية اللاحقة لها فسوف لا تظهر بها ايرادات بسبب سريانها في فتـــرة خلاف المواسم التي لا يتحقق فيها الايراد ،هذا بالاضافة الى أن تغيير الميزانيـة واعتمادها يتطلب اعمالا مرهقة للاجهزة التنفيذية والتشريعية فلا يجب أن تتم مثـل هـذه الاعمال في فترات متقاربـة .

ثانيا : مبـــدأ العموميـــة :

يقضي هـذا المبدأ بأظهار كافة الايرادات وكافة المصروفات مهما كـــان حجمها ،بحيث يتضح جليا جميع عناصر الايرادات وجميع عناصر المصروفات دون أن تتم مقاصة بين المصروفات والايرادات واظهار الرصيد المعبر عن زيادة المصروفـــات

عن الايرادات أو زيادة الايرادات عن المصروفات ، وكانت قديما تتبع في معظم الدول حيث كانت تتبع أسلوب الناتج الصافي .

ويدافع أنصار مبدأ الناتج الصافي على أن هذه الطريقة تعطي صورة واضحة عن نتيجة نشاط الوحدة الادارية أو المصلحة ، ان كانت ايراد أو انفاق بالنسبة للدولة، ويوجهون النقد لمبدأ العمومية بأنه يلزم كل وحدة أو مصلحة بأن تدرج في كل ميزانية تفاصيل ليست من الاهمية بمكان ولا سيما أنه قد سبق ذكرها في سنوات السابقة .

ولكن يرد على هذا الرأي بأن ادراج الوحدة الادارية أو المصلحة لمصروفاتها بالتفصيل الكامل بميزانيتها وكذلك ادراج ايراداتها بالكامل بمثابة توضيح كامل لهذه العناصر مما ييسر مهمة الباحث أو الفاحص ، ولا سيما بالنسبة للسلطة التشريعية التي يهمها الوقوف على حقيقة وطبيعة كل منصرف وايراد ، كما يعتبر بمثابة رقابة داخلية في الوحدة أو المصلحة في مرحلة تنفيذ الميزانية أو عرض حساباتها الختامية دون أن تجد وسيلة لها في تعمد أخفاء بعض عناصر المصروفات أو الايرادات باعتمادها على أظهار نتيجة نشاطها في رقم واحد يعبر عن زيادة الايراد عن المنصرف أو زيادة المنصرف عن الايراد وهذا ما أدى الى اختفاء طريقة الناتج الصافي من عالم المالية العامة وحل محله مبدأ العمومية .

ثالثا : مبدأ الوحدة :

ويقضي هذا المبدأ بأن تدرج كافة عناصر الايرادات العامة وعناصر الانفاق العامة في بيان واحد دون تشتتها في بيانات مختلفة يمثل كل بيان منه ميزانية مستقلة، كما لو تم اعداد ميزانية مستقلة للولايات والبلديات مستقلة عن ميزانية الدولة .

والهدف من اظهار الميزانية في صورة موحدة لكافة عناصر الايرادات والمصروفات هو :

1) - سهولة عرض الميزانية وتوضيحها للمركز المالي ككل .

2) - تجنيب الفاحص أو الباحث اجراء التسويات الحسابية التي يستلزمها الأمر

لدراسة أو فحص الميزانية العامة للدولة مثل تجميعه لعناصر المصروفات والايرادات المختلفة .

3) - أن وضع كافة الايرادات وأوجه انفاقها تحت نظر السلطة التشريعية تسهل عليها مهمة ترتيب الاولويات للانفاق العام للدولة ككل ، الامر الذي لا يمكنها من ذلك لو نظرت الى مشكلات كل ميزانية على حدة .

وبالرغم من هذا فان الكثيرين من كتاب علم المالية العامة يرون أن التطورات التي لحقت وظائف الدولة ينبغي أن تنعكس على المالية العامة فليس من الممكن أن تدرج نفقات وظائف الدولة التقليدية كالدفاع الخارجي والامن الداخلي والقضاء الى جانب نفقات المشروعات الصناعية والتجارية التي لها أوضاع خاصة، كما أنه لم يعد من الممكن أن تطبق على مختلف نفقات الدولة قواعد وأصول واحدة لهذا يرى هؤلاء الكتاب انه ينبغي أن توجد الى جانب الميزانية العامة العادية ميزانيات أخرى لكل منها طابعها الخاص وأصولها الخاصة، وتتجلى هذه الميزانيات في الاشكال الآتية:

أ) - الميزانيات غير العادية :

والميزانية غير العادية هي تلك توضع خصيصا لعمل طارئ كالحروب، أو للقيام بمشروعات استثمارية كبيرة كبناء السدود أو مد السكك الحديدية ، وتغطي النفقات غير العادية من ايرادات غير عادية كالقروض .

ويؤخذ على هذا الاسلوب أنه قد يؤدي الى الاسراف في النفقات العامة، كما أنه قد يغري الحكومة بأحداث توازن ظاهري في الميزانية، وذلك عن طريق اخراج بعض النفقات من الميزانية العادية، وعمل ميزانية خاصة لها فتبدو الميزانية العادية متوازنة وهو مايخالف الحقيقة .

ب) - الميزانيات المستقلة :

يقصد بها ميزانيات المشروعات العامة ذات الطابع الاقتصادي التي منحت الشخصية المعنوية .

وتتميز الميزانيات المستقلة بأنها لا تخضع للقواعد والاحكام الخاصة بالميزانية العامة للدولة ، وأن بعض أجزائها تختلف مع بعض أجزاء الميزانية العادية

الدول ،ثم أنها - أي الميزانيات المستقلة - لا تعرض على البرلمان لأجازتها.

د) - الميزانيات الملحقة :

يقصد بها الميزانيات التي تتمتع بموارد خاصة ،وذلك كالمرافق العامة ذات الطابع الاقتصادي والتي تتمتع بأستقلال مالي ولكنها لم تمنح الشخصية الاعتبارية.

ومبرر وجود هذه الميزانيات أنها تعطي الحرية للمرافق العامة في مزاولة أعمالها ،دون التقيد بالروتين الاداري ،حتى تستطيع مباشرة النشاط التجاري على قدم المساواة مع المشروعات التجارية الاخرى ،وحتى يعرف ماإذا كانت هذه المرافق تحقق عائد من نشاطها أم لا .

وترتبط هذه الميزانيات بميزانية الدولة،أي أن رصيدها الدائن يظهر في جانب ايرادات الدولة،ورصيدها المدين يظهر في جانب نفقات الدولة،وكذلك تخضع للرقابة شأنها في ذلك شأن ميزانية الدولة .

د) - الحسابات الخاصة على الخزانة :

يقصد بحسابات الخزينة تلك المبالغ التي تدخل الخزينة على أن تخرج منها فيما بعد ،أي لا تعد ايرادا بالمعنى الصحيح ،ثم تلك المبالغ التي تخرج من الخزانة على أن تعاد اليها فيما بعد ولذلك لا تعد انفاقا عاما .

فمثلا بالنسبة لحساب الامانات (التأمينات) وهي عبارة عن مبالغ مدفوعة من الغير نظير قيامهم بتنفيذ عقود على أن يرد اليهم بعد الانتهاء من أعمالهم طبقا للشروط المتفق عليها ،فوجود مثل هذه المبالغ كأيراد بالميزانية الموحدة يعتبر تضخيما للايرادات بأعتبارها ملكا للغير والدولة ملتزمة برد ها اليهم ،كما أن أظهارها ضمن المصروفات يعتبر كذلك تضخيما للمصروفات دون مبرر بسبب توريدها من الغير فهي بذلك لا تمثل ايرادا أومصروفا حقيقيا ،الامر الذي يستوجب فصلها عن الايرادات والمصروفات العامة،وادراجها في بيان مستقل .

رابعا : مبدأ عدم التخصيص :

المقصود بمبدأ عدم التخصيص الا يخصص نوع معين من الايراد لانفاق حصيلته على نوع معين من الانفاق ،كما لو خصص ايراد الرسوم الجامعية على تغطية

المصروفات الخاصة بالجامعة، أو تخصيص حصيلة رسوم السيارات لانشاء الطرق وصيانتها ، وتتجه أساليب المالية العامة الحديثة لانكار مبدأ التخصيص والاخذ بمبدأ عدم التخصيص للاسباب الآتية :

1) - اذا قلت حصيلة الايراد المخصص ينتج عن ذلك قصور في الخدمة المخصص لها هذا الايراد، واذا زاد الايراد فسوف يؤدي الى أسراف في الانفاق المخصص له هذا الايراد .

2) - من المفروض أن أوجه الانفاق العام تتحدد طبقا لدرجة الحاح الحاجات العامة للمجتمع والعمل على اشباعها طبقا لدرجة الحاحها ، وأن توجه الايرادات جميعها دون تخصيص لاشباع هذه الحاجات طبقا لترتيب أولويتها .

وبالرغم من ذلك ، فقد تحدث ظروف معينة تضطر الدولة الى الخروج عن هذا المبدأ كما في حالة اصدار قرض عام فتكون الدولة مضطرة لتخصيص مصدر ايراد لسداد فوائد هذا القرض وأصله .

خامسا : مبدأ التوازن :

ومبدأ توازن الميزانية معناه أن تتساوى جملة الايرادات العامة مع جملة النفقات العامة، وتأسيسا على ذلك فلا تعتبر الميزانية محققة لمبدأ التوازن اذا زاد اجمالي النفقات العامة عن اجمالي الايرادات العامة فهذا يعبر عن وجود عجز في الميزانية .

وكذلك في حالة زيادة الايرادات العامة عن النفقات العامة يعبر هذا عن وجود فائض بالميزانية .

ولقد كان هذا هو المبدأ السائد في القرن التاسع عشر حتى أواخر عام 1929 حيث الكساد العالمي الكبير الذي غير معتقدات أصحاب مبدأ توازن الميزانية فقد كانوا يعتقدون أن دور الدولة محدود في نشاطها التقليدي الذي يتمثل في الدفاع والامن القومي وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي ، فلا داعي في نظرهم لوجود عجز أو فائض ، باعتبار أن العجز في الميزانية معناه زيادة في النفقات العامة وبالتالي زيادة في النقود المتداولة مما يؤدي الى ارتفاع الاسعار والتضخم ، ووجود فائض يكون

عن طريق الزيادة في الضرائب وهذا يعني تحويل جزء من دخول الافراد الى الدولة بدلا من الاستثمار مما يؤدي الى كساد وانكماش النشاط الاقتصادي .

ولكن العلماء المحدثون في العالمية العامة يرون عدم الاخذ بمبدأ توازن الميزانية ويرون أن تكيف الدولة الحالة الاقتصادية عن طريق أحداث عجز أو فائض في ميزانيتها ، وفي هذا معالجة لهزات الدورة الاقتصادية بالنسبة للدول الرأسمالية، كما أن الدول التي هي في طريق التنمية لا سبيل لها في تنفيذ مشروعاتها الا عن طريق زيادة نفقاتها الاستثمارية .

الفصل الثاني

اعداد الميزانية

والمقصود بمرحلة الاعداد هو تحضير الميزانية عن طريق وضع تقدير النفقات وما يلزمها من ايرادات تحدد بالتقدير، ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير فيجب التزام الدقة الى أقصى حد حتى لا تفاجأ الدولة اثناء التنفيذ بغير ما توقعت فينتج عن ذلك آثار سيئة كان يمكن تجنبها في مرحلة الاعداد .

واعداد الميزانية أو تغييرها يعتبر من صميم عمل الادارة العام، لهذا فالسلطة التنفيذية هي التي يقع عبء الاعداد بما لها من أجهزة متشعبة ومتغلغلة في البلاد بأكملها ، وهي الاقدر على تحديد الحاجيات التي يتطلبها المجتمع، وقدرته المالية، ويعتبر هذا الاسلوب هو الاسلوب العام في جميع دول العالم. وتختلف دقة التقديرات من دولة الى أخرى طبقا للنظام الاقتصادي الذي تنهجه هذه الدولة.

فالدول الاشتراكية حيث هيئات التخطيط المتشعبة يكون تحت يدها كافية البيانات والتوقعات المبنية على أسس علمية واقعية، تكون أقرب الى الدقة عن الدول الرأسمالية التي لا تملك تلك البيانات الدقيقة عن النشاط الاقتصادي لتركز الجزء الأكبر من هذا النشاط في يد الافراد .

وتبدأ عملية تتبع التقديرات للنفقات والايرادات من أسفل الى أعلى ، فتبدأ بالوحدات الى أن تنتهي بالوزارات، التي ترفعها الى وزارة المالية ، حيث تقوم الاخيرة بدراسة الموازنة المرفوعة اليها للتأكد من صحة التقديرات وكذلك صحة الاسس التي بنيت عليها هذه التقديرات ، وعدم المغالاة أو النقص في عناصر الانفاق أو الايرادات المقترحة، ثم تعد الموازنة العامة للدولة وتتولى عرضها على السلطة التشريعية لاعتمادها وتكون مهمة السلطة التشريعية هي مناقشة وفحص أوجه الانفاق وأوجه الايرادات، وما قد يترتب على ذلك من فرض ضرائب جديدة أو انشاء قروض عامة ، وقد تعتمد مشروع الموازنة على ما هو عليه أو تدخل عليه ما تراه من تعديلات .

وما سبق ذكره يعتبر الخطوط العريضة في أعداد الميزانية في الدول المختلفة.

الفصل الثالث

تنفيذ الميزانية

الخطوط العريضة في تنفيذ الميزانية العامة :

يقع على عاتق السلطة التنفيذية وحدها مسؤولية التنفيذ ، وتقوم به من خلال الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، ويلاحظ أن التنفيذ الفعلي يمثل الايرادات والمصروفات الفعلية التي تتم خلال السنة المالية التي قدرت ايراداتها ومصروفاتها بالموازنة العامة المعتمدة بقانون ، وما ورد بها من ايرادات ومصروفات تمت بطريق التقدير، ويتمثل في :

أولا : خطأ في تقدير الايرادات :

وفي مرحلة التنفيذ قد يحدث ألا تطابق الايرادات المحصلة فعلا الايرادات الواردة في الميزانية العامة لنفس السنة، فقد يحدث الآتي:

1) - نقص الايراد الفعلي عن المقدر :

وقد يحدث عدم تطابق في بعض بنود الايرادات بما لا يؤثر على المجموع الاجمالي للايرادات وهذا لا يشكل مشكلة ، اذ انه يعتبر من قبيل الاخطاء المعوضة، (زيادة في بند من الايرادات يقابله عجز مماثل في بند آخر) ، لأن الايرادات في العادة لا تخصص لمصروفات بذاتها وانما تعتبر وعاء يأخذ منه بمرتبه على أوجه الانفاق .

وفي حالة وجود أخطاء في التقديرات ، بحيث يقل الايراد الفعلي المحصل عن الايراد التقديري ، فمعنى ذلك هو عدم كفاية الايرادات لتنفيذ خطة الدولة ومشروعاتها ، فتلجأ الحكومة الى تغطية العجز عن طريق زيادة سعر الضريبة القائمة أو فرض ضرائب جديدة أو الاقتراض أو زيادة كمية النقد الصدر .

2) - زيادة الايراد الفعلي عن المقدر:

قد تحدث أخطاء في تقدير الايرادات بحيث ينتج عنها زيادة في الايرادات الفعلية عن الايرادات المقدرة، أي بمعنى زيادة في الايرادات الفعلية عن المصروفات

الفعلية وينتج عن ذلك زيادة في الايرادات دون استخدام ، فتعلى هذه الزيادة الى حساب المال الاحتياطي ويتم هذا في الحساب الختامي للدولة .

ثانيا : خطأ في تقدير المصروفات :

1) - فقد يحدث خطأ في تقدير المصروفات يكتشف وقت التنفيذ ، بحيث يقل الاعتماد المخصص لباب معين عن المصروف الفعلي ، وفي هذه الحالة تلجأ السلطة المختصة من خلال وزارة المالية الى السلطة التشريعية لموافقتها على اعتماد اضافي لتغطية هذا العجز وبشروط معقدة .

2) - قد يحدث خطأ بالنقص في بعض أبواب المصروفات يعوضه زيادة في باب آخر ، وهو ما يعرف بالاخطاء المعوضة ، فلا يتم تعويضها كما هو الحال في الايرادات الا في حدود ضيقة جدا لأن القاعدة في اعتماد المصروفات هو تخصيصها ، وسابق اعتمادها من السلطة التشريعية بابا بابا .

ومن هذا يتضح جليا مدى أهمية التزام الدقة في التقدير لما يترتب على أخطاء التقدير من نتائج خطيرة تتطلب اجراءات معقدة لحلها ، بالاضافة الى عرقلة تنفيذ خطة الدولة.

وتنفيذ الميزانية في واقع الامر هو تحصيل الايرادات وانفاق المصروفات طبقا للواقع تحددها كل دولة تتفق مع ظروفها وطبيعتها .

الفصل الرابع

مراقبة تنفيذ الميزانية

المقصود بمراقبة تنفيذ الميزانية هو أن يتم الانفاق بالشكل الذي ارتضاه المجلس السياسي الممثل للشعب بأعتباره الممول الاصلي للدولة فيما حددته من أيرادات عامة هي أساسا جزء من دخول أفراد الشعب .

وقد تكون مراقبة التنفيذ سابقة على التنفيذ أولا حقه له ، فمن مزايا النوع الاول منع وقوع الخطأ ، وفيه تأكد المطابقة التصرف المالي قبل حدوثه لما ارتبطت به الحكومة مع ممثلي الشعب ، والذي ورد بالميزانية المعتمدة من ممثلي الشعب ، ومن الدول التي تسير على هذا النظام المملكة المتحدة البريطانية . فيعهد البرلمان الى موظف أو شخص مسئول يسمى المراقب العام فلا تتم عملية صرف الا بعد اذنه ، ويكون قد تحقق من ورود اعتماد في الميزانية لهذا المبلغ ، والمراقب العام غير قابل للعزل ولا تملك الحكومة عزله ولا تتدخل في تحديد مرتبه أو زيادته أو انقاصه فكل هذه الامور من سلطة البرلمان .

والرقابة على تنفيذ الميزانية قد تكون رقابة ادارية ، أو رقابة سياسية أو رقابة الاجهزة المستقلة ، وذلك فضلا عن الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية ، والرقابة اللاحقة لذلك .

أولا : الرقابة الادارية :

ان الرقابة الادارية هي تلك التي تقوم بها الحكومة على نفسها ، وهي تتناول كيفية تنفيذ الميزانية ، وادارة الاموال العامة .

ويقوم على هذه الرقابة موظفون حكوميون ، وهم الرؤساء من العاملين بالحكومة على مرؤوسيهم وتقوم بها وزارة المالية على الادارات الحكومية المختلفة ، وذلك بواسطة قسم مالي خاص يتبع وزارة الخزانة في كل وزارة ، وتتناول هذه الرقابة عمليات التحصيل والصرف التي يأمر بها الوزراء أو من ينيبونهم عنهم ، وذلك للتحقق من مطابقة أوامر الصرف للقواعد المالية المقررة في الميزانية .

ثانيا : الرقابة السياسية :

ان الغاية من الرقابة على تنفيذ الميزانية - بصورة عامة - هي التأكد من احترام الاجازة التي اعطاها البرلمان للحكومة في جباية الايرادات وصرف النفقات.

وتتحقق هذه الرقابة عن طريق الزام الحكومة بتقديم حساب ختامي في نهاية السنة المالية للسلطة التشريعية ، يبين فيه ماتم جبايته فعلا من ايرادات وماتم صرفه من نفقات ، ومدى مطابقة كل هذا لما ورد بالميزانية .

وتحقيقا لهذه الرقابة السياسية فقد نص الدستور الجزائري الذي وافق الشعب عليه في 19 نوفمبر 1976 في المادة 187 منه على أن ((تقدم الحكومة في نهاية كل سنة مالية ، الى المجلس الشعبي الوطني عرضا حول استعمال الاعتمادات المالية التي أقرها بالنسبة للسنة المالية المعنية وتختتم السنة المالية على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، بالتصويت على قانون يتحدد بمقتضاه ضبط ميزانية السنة المالية المنصرمة)) .

ثالثا : رقابة الاجهزة المستقلة :

تقوم بعض الدول بأنشاء أجهزة مستقلة ، وتنيط بها مهمة الرقابة على تنفيذ الميزانية بل مراقبة كل التصرفات المالية وتستهدف من وراء ذلك الحفاظ على المال العام .

وعادة ماتتبع هذه الاجهزة رئيس الدولة حتى تتمتع بأستقلال تجاه الوزارات المختلفة ، كما تكلف هذه الاجهزة بتقديم تقرير سنوي لرئيس الدولة تبين فيه كل ماقامت به من أعمال وما كشفت عنه الرقابة المالية والمحاسبية من مخالفات وتوصيات الجهاز بشأنها لتلافي أي أخطاء مستقبلا .

ولقد أخذت جمهورية الجزائر بهذا الاتجاه ، ذلك أن المادة 190 من الدستور تنص على أن ((يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية والجهوية والمؤسسات الاشتراكية

بجميع أنواعها ، ويرفع مجلس المحاسبة تقريرا سنويا الى رئيس الجمهورية. ويحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته)) .

والرقابة السياسية ورقابة مجلس المحاسبة هي من صور الرقابة اللاحقة لتنفيذ الميزانية ، وأما الرقابة الادارية التي تقوم بها الحكومة فهي اما أن تكون سابقة لتنفيذ الميزانية أو لاحقة لها .

فهـــرس

	صفحة
مقدمة :	
الباب الاول: النفقات العامة	9
الفصل الاول : تعريف النفقة العامة	11
الفصل الثاني : ضوابط النفقات العامة	14
الفصل الثالث: تقسيمات النفقات العامة	16
الفصل الرابع: ظاهرة ازدياد النفقات العامة	21
الفصل الخامس آثار النفقات العامة	30
الباب الثاني: الايرادات العامة	35
الفصل الاول : الايرادات العامة من الدومين	35
الفصل الثاني: الرسوم	39
الفصل الثالث: الضرائب	42
الفصل الرابع : القروض العامة	60
الباب الثالث: الميزانية العامة	75
الفصل الاول: المبادئ الاساسية للميزانية	75
الفصل الثاني: اعداد الميزانية	82
الفصل الثالث: تنفيذ الميزانية	83
الفصل الرابع: الرقابة على تنفيذ الميزانية	85

أنجز طبعه على مطابع

ديوان المطبوعات الجامعية

الساحة المركزية - بن عكنون

الجزائر