

أَسَاسِيَّاتُ الْمَالِيَّةِ الْعَامَّةِ

مَدْخَلٌ لِدِرَاسَةِ أَصُولِ الْفَنِّ الْمَالِي لِلِاِقْتِصَادِ الْعَامِّ

دكتور عادل أحمد حشيش

أستاذ الاقتصاد بكلية الحقوق بجامعة الإسكندرية
وعَميد كلية الحقوق جامعة بيروت العربية

الكتاب الثماني

دار النهضة العربية

للطباعة والنشر
ميدوت . ص ١٩٧٩



الفصل الثالث

«إيرادات الدولة الائتمانية المستمدة من القروض العامة»

تمهيد: يحدث في كثير من الأحيان أن تحتاج الدولة إلى إنفاق مبالغ كبيرة في وجه (أو أوجه مختلفة) من وجوه الإنفاق العام لا تسمح الإيرادات الدورية المنتظمة السابق بيانها (وعلى الأخص الضرائب) بتغطيتها. وتلجأ الدولة في مثل هذه الأحوال إلى إقتراض المبالغ التي تحتاجها، وبهذا تحصل على الموارد المالية اللازمة المطلوبة، وفي نفس الوقت لا يستقطع شيئاً من إيرادات العام الذي تقوم فيه بهذه النفقات. وتعرف هذه العملية بالقرض العام الذي يعد مورداً من موارد الدولة الائتمانية، وإن كان لا يتصف بالدورية والانتظام.

وتسلك الدولة في هذا السبيل عادة في حالتين أساسيتين:

الأولى، حينما تصل الضرائب إلى حدها الأقصى، وذلك ببلوغ «المعدل الضريبي» حجمه الأمثل، الأمر الذي يعني أن «المقدرة التكاليفية القومية»^(١) تكون قد استنفذت، بحيث لا يصح للدولة أن تلجأ إلى مزيد من الضرائب وإلا أدت إلى تدهور النشاط الاقتصادي ومستوى المعيشة.

والالتجاء إلى القروض في هذه الحالة لا يعطله استنفاد المعدل الضريبي للمقدرة التكاليفية القومية، إذ استنفاد هذه الأخيرة لا يعني استنفاد المقدرة المالية للاقتصاد القومي ككل بجميع مصادره، (أي مقدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء العامة بمختلف صورها)، إذ بظل من الممكن أن تلجأ الدولة في سبيل تغطية نفقاتها العامة، إلى القروض العامة، أو إلى الوسائل النقدية، وهي ما تعرف بالإصدار النقدي الجديد.

والثانية، في الحالات التي يكون فيها للضرائب ردود فعل عنيفة لدى المكلفين، حتى وقبل تحقق الحالة السابقة، وهو ما يعني أن للضرائب بالإضافة إلى حدودها الاقتصادية، حدوداً أخرى من طبيعة نفسية تضع قيداً على قدرة الدولة في الاستعانة بها. في مثل هذه الأحوال يشكل القرض وسيلة فعالة في يد الدولة لتجميع المدخرات التي لا تستطيع الضرائب الحصول عليها، وبالتالي فإن عبء تمويل النشاط العام في أبعاده المتعددة، يصبح موزعاً بين جانبين من الأفراد، المقرضين والممولين بدلاً من كونه قاصراً على فئة ممولي الضرائب وحدهم. وفي الحالتين المتقدمتين لا تقتصر أهمية القروض العامة على كونها مورداً غير منتظم يستخدم في تمويل

النفقات العامة^(٢)، بل إنها تمثل من الناحيتين النظرية والتطبيقية أداة من أدوات السياسة المالية (بل والسياسة الاقتصادية بالمعنى الواسع)، أي وسيلة من وسائل التوجيه الاقتصادي، ينبغي استخدامها بعناية فائقة لخدمة الأغراض الاقتصادية للدولة، في ضوء علاقتها بمستوى الدخل القومي ومدى التأثير الذي تمارسه بالنسبة له.

وحتى يتسنى لنا الإلمام «بالقروض العامة» كمصدر من مصادر إيرادات الدولة التي تنسم بطابع الائتمان، فإننا نعني بهذه المهمة في ثلاثة مباحث متتالية نتناول فيها تعريف القرض العام وتقسيماته المختلفة مع بيان طبيعته الاقتصادية والقانونية، والجوانب الأساسية في التنظيم الفني للقروض العامة، وأخيراً، آثارها الاقتصادية.

المبحث الأول

ماهية القرض العام وأنواعه المختلفة وأهمية الوقوف على طبيعته الاقتصادية والقانونية^(٣)

يتألف المبحث الحالي من ثلاث نقاط رئيسية نوضح فيها على التوالي المقصود بالقرض العام ومدى تميزه عن الديون الأخرى التي تلتزم الدولة بالوفاء بها وعلى الأخص الإصدار النقدي، (باعتبار أن عملية إصدار نقود جديدة تتضمن ديناً عاماً على الاقتصاد القومي)، والتقسيمات المختلفة للقروض العامة (أنواعها) ثم نعقب على أثر الفراغ من إيضاح هاتين النقطتين ببيان الطبيعة الاقتصادية والقانونية للقرض العام لما لذلك من أهمية خاصة في هذا المجال، تتمثل أساساً في تفهم نطاق الدور الذي يمكن أن تلعبه القروض العامة في الاقتصاد القومي، هذا فضلاً عن تحديد الأساس الذي يستند إليه أطراف الالتزام الائتماني، وهما الدائن (المقرض) والمدين (المقرض) وهو الدولة في دراستنا الحالية.

(أ) - ماهية القرض العام (تعريفه، ومدى تميزه عن صور الدين العام الأخرى، وبصفة خاصة الإصدار النقدي الجديد):

(١) التعريف بالقرض العام (ماهيته بالمقارنة مع الضريبة):

يمكن تعريف القرض العام «Emprunt (au Dette) publique; public Loan» بأنه عبارة عن مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء إلى الغير (الأفراد، أو المصارف، أو غيرها من المؤسسات المالية) مع التعهد برد مبلغه ودفع الفوائد عن مدته وفقاً لشروطه.

يتضح من هذا التعريف، أن القرض كمورد من موارد الدولة يختلف عن الضريبة باعتبارها أهم الموارد العامة على الإطلاق وإن كان يجمع بينهما بعض أوجه الشبه المشتركة في كل منهما. ومن أبرز هذه الأوجه التي تمثل قاسماً مشتركاً بين كل من الضريبة والقرض العام، أن

الأفراد هم الذين يتحملون نهائياً عبء كل منهما في التحليل الأخير، وهذا واضح من تعريفنا السابق للضريبة، أما بالنسبة للقرض، فمن المعلوم أن الدولة عندما تقوم بسداده، يعتبر ذلك وجهاً من أوجه الإنفاق العام يستلزم تدبير الموارد الكافية لمواجهته، ومعروف أن الضرائب هي أهم موارد الدولة. وهكذا نرى أن دافعي الضرائب هم الذين يتحملون في النهاية عبء القروض العامة في معظم الأحوال، عن طريق تحمل العبء الضريبي. ويتشابه القرض العام مع الضريبة أيضاً في وجوب صدور قانون بكل منهما، وقد سبق أن رأينا هذا بالنسبة للضريبة، وسنراه الآن فيما يتعلق بالقرض بمناسبة دراستنا لكيفية إصداره في المبحث المقبل. غير أن القرض العام يختلف عن الضريبة من عدة وجوه. فبينما تعتبر الضريبة مساهمة إجبارية في تغطية نفقات الدولة التي تحصل عليها من المكلفين بصفة نهائية دون أن تدفع عنها أية فوائد، يقوم القرض (كقاعدة عامة) على أساس المساهمة الاختيارية من جانب المكتب في القرض (المقرض)، كما تلتزم الدولة برد المبالغ المكتتب بها ودفع فوائد عنها حتى يتم الرد. كذلك نجد أن الضريبة لا تخصص حصيلتها لوجه معين دون أوجه الإنفاق بل تمتزج الإيرادات المستمدة بواسطة مختلف الضرائب لتكون مبلغاً واحداً يخصص للإنفاق العام. أما القرض فالأصل فيه أن تخصص حصيلته لقرض معين يحدده القانون الذي يجيزه.

ولقد أدى التطور الذي طرأ على المالية العامة إلى التخفيف من حدة أوجه الاختلاف المشار إليها. فمن جهة قد تلجأ الدولة في بعض الأحيان إلى إصدار قروض إجبارية يلتزم المواطنون بالاكتمال فيها، وقد تكون القروض في هذه الحالة بفائدة أو بدون فائدة، أو بفائدة رمزية ومن ثم يقترب القرض العام من الضريبة من هذه الناحية، ومن جهة أخرى قد تعقد الدولة قرصاً مؤبداً لا تلتزم فيه بالسداد خلال مدة معينة، وهنا أيضاً يقترب القرض العام من الضريبة. كذلك فإن القروض العامة لا تخضع لأي تخصيص في أوقات الحروب، وفي هذا كله يقترب القرض العام من الضريبة. وفي الوقت الذي يتطور فيه القرض العام في الاتجاه السابق مقترباً من الضريبة، فإن الضريبة تتطور في اتجاه معاكس مقتربة من القرض العام، إذ يحدث أن تخصص حصيلة بعض أنواع من الضرائب لتمويل أنواع معينة من النفقات العامة^(١).

(٢) مدى تميز القرض العام عن صور الدين العام الأخرى وعلى الأخص الإصدار

التقدي:

أما عن مدى تميز القرض عن صور الدين العام الأخرى، فإنه يلاحظ أن القروض العامة بالمفهوم المتقدم للقرض العام، ليست الصورة الوحيدة للديون التي تلتزم الدولة بالوفاء بها، إذ تلتزم الدولة بالعديد من الديون والالتزامات المالية نتيجة مباشرتها لوظائفها المختلفة، والتعويضات التي يحكم بها عليها، أو التي تقدمها لمن تنزع ملكيته للمنفعة العامة، وغير هذا من صور الالتزامات. والقروض وإن إتفقت مع هذه الالتزامات في أنها دين يقع عبؤه على الدولة

مكوّنة في مجموعها ما يعرف بالدين العام «Dette publique, Public debt» إلا أنها تختلف عنها اختلافاً كبيراً من الناحية المحاسبية. فبينما تظهر الالتزامات الأخرى في الميزانية العامة للدولة في باب النفقات، نجد أن القروض العامة تسجل في جانبي الإيرادات والنفقات معاً، وإن لم يكن ذلك في نفس الوقت. فهي تظهر في جانب الإيرادات وقت تحصيل المبالغ المكتتب بها، وفي جانب النفقات عند دفع فوائدها وسداد أقساطها. وهكذا فإنه يتضح مما سلف ذكره، أن القروض العامة هي مجرد جزء من الدين العام وبالتالي فإنها ليست الصورة الوحيدة له، كما أنها لا تتطابق في كل خصائصها مع صوره الأخرى، وإن جرى العرف على استخدام لفظ القرض العام كمرادف للدين العام وبالنظر إلى أن هذه القروض تعتبر في وقتنا الحاضر أهم الموارد الائتمانية في مالية الدولة الحديثة.

وقبل أن نتعرض إلى دراسة مختلف ما تثيره القروض العامة من نقاط أساسية يلزم التعرف عليها للتعريف بها كمورد ائتماني من الموارد الائتمانية في الدولة، فإن هذا المورد لا يستنفذ كافة مصادر الائتمان فيها، إذ لا يزال بمقدورها - ولو على الأقل من الناحية النظرية - الالتجاء إلى الوسائل المتعارف عليها في مجالات السياسة النقدية والائتمانية وعلى الأخص الإصدار النقدي الجديد. وإذا كانت خطة دراستنا الحالية للإيرادات العامة تصدر خلواً من دراسة الإصدار النقدي^(٥)، فإن أصداؤه تتردد كثيراً بمناسبة الحديث عن الدين العام، ومن بينه القروض العامة، وهو الأمر الذي يدعونا لبيان أسبابه، رسماً للمعالم والحدود بين هذا الإصدار وبين هذه القروض.

وأول هذه الأسباب أن الدين العام يرتبط لدى العوام بفكرة طبع نقود جديدة وفرض قبولها من جانب الجمهور وبصفة خاصة من دائني الدولة كعملة قانونية. وقد يدفع الدولة في هذا الاتجاه عدم كفاية الضرائب، وعجزها، أو عدم رغبتها في الاقتراض من مصادره العادية، أي بواسطة طرح سندات حكومية ذات فائدة. ففي هذه الظروف قد تجد الدولة في إصدار المزيد من العملات الورقية والمعدنية طريقاً سهلاً للحصول على القوة الشرائية. هذا الارتباط بالتصور العامي المتقدم يمكن أن يكون مبرراً، بل وهو الأمر الحادث بالفعل، من وجهة نظر التحليل الاقتصادي (النقدي والمالي)، إذ أن إصدار نقود جديدة يمثل في جوهره ديناً على الاقتصاد القومي، على اعتبار أن وحدة النقد المستحدثة تعبر عن قوة شرائية، تفقد كل قيمة لها، إذا لم تصادف ما تستحوذ عليه من الإنتاج القومي في صورة سلع أو خدمات (بغض النظر عن مصدر الإنتاج، القطاع العام أو الخاص) وهي بهذه المثابة تعتبر عبئاً (أو ديناً) يلزم الوفاء به عن طريق دعم المقدرة الإنتاجية للمجتمع قبل التفكير في أمر تغذية الدورة النقدية فيه بأي إصدار نقدي جديد، وإلا كان معنى الاندفاع في الاتجاه العكسي هو تعريض هذا المجتمع ليس فقط لأخطار التضخم، بل ولانهيار نظامه النقدي. (وتتجلى هذه المخاطر لدى الالتجاء لهذا الإصدار في

تمويل عملية التنمية لاقتصاد متخلف لم يبدأ بعد مراحل تنميته، أو لا يزال في أول الطريق إليها).

وبصفة عامة فإن عملية الإصدار النقدي تعتبر سلاحاً ذا حدين. وللإفادة من الحد المفيد فإنه يجب ملامسته (على نحو ما توصي به الدراسات المتخصصة في التنمية الاقتصادية والدراسات النقدية المتخصصة) بكل حذر بحيث يكون: أولاً، الجهاز الإنتاجي في الاقتصاد على درجة كبيرة من المرونة. ثانياً، أن يوجد فائض في عناصر الإنتاج. وفي نفس الوقت، فإنه يجب على المسؤولين عن السياسة المالية والنقدية في الدولة إذا ما اضطروا لعملية الإصدار النقدي، أن يقوموا بها على دفعات بسيطة لينمكن الاقتصاد الذي يكون مجالاً لهذا الإصدار من امتصاصها ومقاومة ما تحدثه من اضطرابات وأن يوفقوا هذه العملية فور اتجاه الأسعار إلى الارتفاع اتجاهها ملحوظاً درءاً لأخطار التضخم.

ومن ناحية أخرى، فإن الإصدار النقدي باعتباره ديناً عاماً على المعنيين المتقدمين، يعد من قبيل الوسائل المباشرة التي تلجأ إليها الدولة في بعض الأحوال وتخلق بها قوة شرائية جديدة (بمراعاة شروط معينة) تعد من قبيل الوسائل التدخلية المباشرة التي تُكوّن مجالاً لدراسات متميزة، ليس هنا مجال الخوض فيها أو فيما ترتبه من نتائج في هذا الشأن. غير أن الإصدار النقدي وإن كنا لا نعرض له بهذا الوصف فإنه قد يثور الحديث عنه تحت وصف آخر، (لا نفتقد معه طبيعته أو نتائجه الأساسية)، وإن كان ذلك يحدث بشكل غير مباشر، بتحوّل الدين العام الناشئ عن القروض العامة إلى نقود، عندما يجري التعامل في سندات هذه القروض بطريقة تؤدي إلى زيادة عرض النقود، من خلال التوسع في خلق الائتمان. فعندما يقوم البنك المركزي بشراء سندات القرض الحكومي من الدولة مباشرة أو من سوق الأوراق المالية (في حالة وجودها) فإنه يقوم بتسديد ثمن هذه السندات بإضافة قيمتها إلى رصيد الحساب الجاري في الدولة، أو بشيك مسحوب على نفس البنك المركزي لحساب البائع. وفي كلا الحالتين يكون البنك المركزي قد تسبب في زيادة أولية لكمية النقود عن طريق إصدار نقدي جديد بقيمة القرض. ولا يقتصر الأمر على ذلك فإن هذه الزيادة الأولية في كمية النقود ستؤدي إلى زيادة احتياطات البنوك التجارية، وبالتالي يبدأ النظام المصرفي في مجموعه في مضاعفة هذه الزيادة الأولية عدة أضعاف (مضاعف الائتمان)، يتوقف عددها على قواعد النظام المصرفي (مثل نسبة الاحتياطي القانوني) وعاداته، والحالة الاقتصادية السائدة (مثل مستوى النشاط الاقتصادي، ومدى توازن أوجه الاستغلال المناسبة). وهكذا فإنه بهذه الطريقة غير المباشرة، يجد الإصدار النقدي سبيله إلى الوجود فيما يعرف في مجال القروض العامة الداخلية «بالقروض الزائفة»، والتي لا تخرج في جوهرها عن أن تكون وسيلة مقنعة إلى زيادة الإصدار النقدي، ولهذا فإن مناقشة الآثار الاقتصادية للقرض العام الزائف بالمعنى المتقدم، تعتبر عرضاً للآثار الاقتصادية لزيادة كمية النقود، وهو الأمر الذي سوف نشير إليه في موضعه المناسب من هذه الدراسة.

على هذا النحو من الإيضاح، يخلص لنا المقصود بالقرض العام، في نطاق الديون العامة، وتكون الخطوة التالية لنا بعد ذلك، هي أن نتعرف على تقسيماته (أو أنواعه) المختلفة.

(ب) - التقسيمات المختلفة للقرض العام (أنواع القروض العامة من حيث مصدرها المكاني، ومدى حرية الاكتتاب فيها، ومن ناحية توقيتها أو تأييدها):

يمكن أن تقسم القروض العامة من حيث صورها وأنواعها إلى تقسيمات متعددة تختلف باختلاف المعيار الذي يستند إليه كل تقسيم. فمن ناحية مصدر القرض المكاني، يمكن تقسيم القروض إلى داخلية وخارجية، ومن ناحية حرية الاكتتاب فيها، يمكن تقسيمها إلى قروض اختيارية وقروض إجبارية، ومن ناحية توقيت القروض (أو مداها الزمني)، يمكن التمييز بشأنها بين القروض المؤبدة، والقروض المؤقتة (بأجلها المتعددة).

(١) - من ناحية مصدر القرض المكاني (القروض الداخلية والخارجية):

يكون القرض داخلياً «Emprunt intérieur, Internal debt» إذا قام بالاكتتاب في سندات أشخاص طبيعيين أو اعتباريون داخل الدولة المقترضة، أي عندما يكون السوق المالي الذي يعقد فيه القرض داخل الدولة. ويستلزم عقد القرض الداخلي توافر المدخرات الوطنية التي تزيد عن حاجة السوق المحلي للاستثمارات الخاصة بالقدر الذي يكفي لتحويلها لتغطية مبلغ القرض. ويطلق على القرض الداخلي بهذا المفهوم أحياناً اسم «القرض الوطني»؛ Emprunt patriotique؛ patriotic loan، وذلك إشارة إلى القرض الوطني الذي يستخدم القرض في تحقيقه، كأن يكون ضرورياً لمواجهة نفقات حرب نخوص الدولة غمارها أو لتمويل مشروعات التعمير وإعادة البناء عقب الكوارث الطبيعية والحربية، أو يكون الهدف منه تخليص الدولة من عبء دين عام خارجي يثقل كاهلها.

وفي مثل هذه الحالات، لا يتضمن القرض أية مزايا للمكتتبين أو فوائد ذات بال، كما يحدث عادة في القروض العادية الأخرى.

«أما القرض الخارجي» «Emprunt Expérieur, External Loan» فإن المكتتبين في سنداتهم الأشخاص الطبيعيون والاعتباريون الذين يقيمون خارج الدولة، ومن ثم فإن الاكتتاب فيه يطرح في السوق المالي الخارجي. فالدولة تتوجه في هذه الحالة إلى المدخرات الأجنبية في دولة أخرى، أو تلجأ إلى مؤسسة من مؤسسات التمويل الدولي لإقراضها. وغالباً ما يتطلب عقد القرض الخارجي أن تخلع الدولة على سندات القرض من الضمانات والمزايا فضلاً عن الفوائد المنصوص عليها، لتشجيع الأفراد (والمؤسسات الدولية) على منح الائتمان للدولة المقترضة^(٦). وتتجه الدولة إلى عقد القروض الخارجية بصفة عامة، حيث لا تكون هناك مدخرات أو رؤوس أموال وطنية كافية للقيام بالمشروعات الإنتاجية الضرورية، ومن ثم ترى الدولة الاستعانة برؤوس

الأموال الأجنبية على أن تستخدمها هي بنفسها، لا أصحابها الأجانب، في عملية التنمية الاقتصادية، وإما لعدم كفاية حصيلة الدولة من العملات الأجنبية لتغطية العجز في ميزان مدفوعاتها.

وقد يتحول القرض الخارجي إلى قرض داخلي أو العكس^(٧). ومن أمثلة ذلك، أن تعتمد الدولة، عند تحسن ظروفها وأوضاعها الاقتصادية، إلى تحويل القرض العام الخارجي إلى قرض عام داخلي أو وطني قبل حلول أجله، وذلك بقيام الدولة أو مواطنيها بشراء سندات القرض من الدائنين المقيمين في الخارج. ومن الأمثلة الدالة على هذا في تاريخ مصر المالي، ما قامت به الحكومة المصرية في عام ١٩٤٣ حينما حولت قروضها الأجنبية إلى قروض وطنية، حيث قامت بعملية تبديل للدين الأجنبي والوطني بتخفيض سعره، كما قامت بتحويل سندات الدين الموحد والدين الممتاز إلى سندات القرض طويلة الأجل بسعر ٣ ١/٤ ٪. ومن ناحية أخرى، قد يتحول القرض الداخلي إلى قرض خارجي إذا ما تحولت ملكية السندات من الأشخاص المقيمين داخل الدولة، إلى ملكية أشخاص ينتمون إلى دول أخرى.

(٢) - من ناحية الحرية في الاكتتاب (القروض الاختيارية والقروض الإجبارية):

الأصل في القروض العامة أن تكون اختيارية. ويقصد بالقرض الاختياري *Emprunt Volontaire, Voluntary loan* أن يكون الأفراد أحراراً في الاكتتاب في سندات القرض أو عدم الاكتتاب فيه، مراعين في ذلك ظروفهم الخاصة والاعتبارات المالية والاقتصادية التي تحيط بهم، وبالمقارنة مع فرض الاستثمار الأخرى المتاحة لهم.

ولكن قد يحدث أن تتجاوز الدولة عن هذا الأصل، فتلجأ إلى إصدار قرض إجباري *«Emprunt forcé, Forced loan»* لا يُترك للأفراد فيه حرية الاكتتاب أو عدم الاكتتاب في سندات، وإنما يجبرون عليه بالأوضاع التي يقرها القانون. هذا ويلاحظ أن القرض الإجباري غالباً ما يكون داخلياً لأن سلطة الدولة في جبر الأفراد على الاكتتاب في قروضها لا تمتد إلى خارج حدودها الإقليمية، أما القرض الاختياري فإنه يمكن أن يكون داخلياً أو خارجياً.

وقد تعقد الدولة قرضاً اختيارياً، ثم تحولته إلى قرض إجباري بعد ذلك حين ترجيئه مبعاده سداً، دون أن تأخذ موافقة المقرضين على هذا التأجيل (وغالباً ما يحدث هذا بالنسبة إلى القروض قصيرة الأجل).

ويقترّب القرض الإجباري من الضريبة بالقدر الذي يعتمد به عن القرض الاختياري أو العادي بحيث يمكن اعتباره وسيلة وسطاً للحصول على إيرادات للدولة. ذلك أن صفة الإيجاب فيه تجعله أقرب شياً بالضريبة، وخاصة أن الدولة تلجأ إلى نفس القواعد المقررة فيما يتعلق بالضرائب لتحديد المبلغ الذي يكتب به الأفراد جبراً عنهم. إلا أن القرض الإجباري لا يزال

بعيداً عن الضريبة لما يتضمنه من رد المبالغ المقترضة ودفع فوائد عنها إلى المكتتبين فيه (وإن كان هذا لا ينفي أنه كثيراً ما يتم عقد القروض الإجبارية دون تقرير أية فوائد).

وتتنوع الأسباب التي تلجأ الدولة إلى عقد القروض الإجبارية. ويمكن أن نذكر من بين هذه الأسباب، تلك الحالات التي تضعف فيها ثقة الأفراد في الدولة (لظروف وبواعث مختلفة)، بحيث لو ترك الاكتساب في القروض اختيارياً للأفراد فإنهم لا يقدمون عليه (كلياً، أو جزئياً) نظراً لضعف (أو عدم) الثقة من جانبهم إزاء الحالة الاقتصادية للدولة وقدرتها على رد مبلغ القرض والوفاء بالتزاماتها بالنسبة له. كذلك فإن الدولة قد تتبع هذا الأسلوب، في الحالات التي يسود فيها التضخم بما يصاحبه من آثار تؤدي إلى ارتفاع مستوى الأسعار، وإلى تدهور قيمة النقود^(٨)، فترى الدولة في هذه الأحوال، إجبار الأفراد على إقراضها حتى تمتص جزءاً من كمية النقود السائلة في أيديهم للحد من آثار التضخم السائد. هذا، وتجدر الإشارة هنا إلى أنه نظراً لخطورة الآثار المترتبة على عقد القروض الإجبارية، فإن هذه القروض تلقي انتقادات كثيرة في الفكر المالي، الأمر الذي يجعل الدول تميل إلى عدم الالتجاء إليها إلا في حالات الضرورة القصوى.

(٣) - ومن ناحية توقيت القرض (القروض المؤبدة والقروض المؤقتة):

يكون القرض مؤبداً أو دائماً «Emprunt perpétuel» إذا كانت الدولة لا تلتزم بالوفاء به من خلال مدة معينة مع التزامها بدفع فوائده إلى حين الوفاء. والصفة المتقدمة هنا مقررّة لصالح الدولة دون المقرضين (الدائنين)، إذ يجوز لها في أي وقت الوفاء بالقرض المؤبد دون أن يكون من حق هؤلاء الاعتراض على هذا وطلب استمرار القرض وتحصيل فوائده.

أما القرض المؤقت، أو القابل للاستهلاك «Emprunt amortissable ou remboursable»، فتلتزم الدولة بالوفاء به في وقت معين، وطبقاً للقواعد المتفق عليها في قانون الإصدار، كأن تحدد التزامها بالرد بعد خمس (أو عشر سنوات) أو في حدود تقع بين تاريخين محددين، كأن تلزم الدولة نفسها بسداد القرض ما بين ثماني سنوات وعشر سنوات من تاريخ إصداره^(٩).

وحيثما يكون القرض مؤبداً، تتمتع الدولة بقدر كبير من حرية اختيار الوقت الملائم لها لتسويته (بسداد قيمته ودفع فوائده) كأن تتحين فرصة وجود فائض في الميزانية تستخدمه في الوفاء، أو ترقب أحوال السوق المالية وتتبع مسار واتجاه سعر الفائدة، لتخلص من جزء من الدين في ظروف مؤاتية من وجهة نظرها. إلا أن القروض المؤبدة تمثل خطورة في نفس الوقت، بالنظر إلى أنها لا تلزم الدولة بالسداد في أجل معين مما قد يغري ذلك الحكومات المتعاقبة على عدم تسويتها، وتكون النتيجة أن تتراكم الديون على الدولة وتزداد أعباؤها مما قد يُفضي في النهاية إلى تدهور الأحوال المالية فيها، (وهذا هو الأمر المشاهد عملاً وخاصة في الدول المتخلفة حيث تجد الحكومات في أغلب الأحوال - إن لم يكن كلها - الأسباب العديدة للتلذذ بعدم الوفاء في هذه الحالة)، وذلك بخلاف القرض المؤقت حيث لا يتحقق الخطر السابق، بالنظر إلى أنه إذ يفرض

على الدولة ضرورة السداد، يؤدي إلى تخليصها من ديونها في آجال محددة مما يزيد من قدرتها على الاقتراض مرة أخرى إذا طرأت الظروف التي تدعو إلى ذلك، وبالقدر المطلوب.

ويمكن تقسيم القروض المؤقتة من حيث مدتها إلى قروض قصيرة الأجل، وقروض متوسطة الأجل، وقروض طويلة الأجل.

فالقروض قصيرة الأجل، ويطلق عليها اسم «القروض السائرة» «Floating debts, Dettes flottantes» فإنها تدفع في نهاية فترة قصيرة لا تزيد عن السنة، وهي قروض تصدرها الدولة لسد عجز نقدي مؤقت خلال السنة المالية، حيث يتيج هذا العجز عن سبق الإنفاق على الإيراد من الناحية الزمنية في ميزانية متوازنة، الأمر الذي يلزم معه الاقتراض لحين تحصيل الإيرادات، (وخاصة الناتجة عن الضرائب المباشرة) حتى يغطي هذا الإنفاق في الميزانية ويعني ذلك، أن العجز المؤقت هنا ذو طبيعة موسمية طارئة وفي هذه الحالة تصدر الدولة ما يُعرف بأذون الخزنة العامة «Treasury bills; Bon du Trésor» أو لسد عجز مالي وهو زيادة حقيقية في النفقات عن الإيرادات ترى الدولة تغطيته عن طريق إصدار قرض لفترة قصيرة نظراً لعدم ملائمة الظروف السائلة في السوق المالي لإصدار قرض متوسط أو طويل الأجل، وفي هذه الحالة تصدر الدولة ما يسمى بأذون الخزنة غير العادية «Bons du trésor extraordinaire» وفي الحالتين المتقدمتين تقوم الدولة بتقديم هذه الأذون إلى المؤسسات المالية أو النقدية كالبنك المركزي، أو البنوك التجارية للحصول على قيمتها، حيث تعمل هذه الأذون على زيادة كمية النقود المتداولة^(١٠).

أما القروض متوسطة وطويلة الأجل، فإنه لا يوجد حد فاصل ودقيق يفرق بينهما من حيث المدى الزمني لكل منهما، وإن كان يمكن القول بصفة عامة أن القروض المتوسطة تتراوح مدتها من سنة إلى خمس سنوات، وأن القروض الطويلة تسدد في نهاية فترة طويلة نسبياً (من خمس سنوات فأكثر) وهي عادة ما تصدر لتمويل مشروعات التطور الاقتصادي (والتنمية الاقتصادية)، أو لتمويل نفقات المجهود الحربي، أو لتغطية بعض نفقات الدفاع الوطني^(١١). هذا ويطلق على النوعين الأخيرين من القروض، اصطلاح الدين المثبت «Funded debt, Dette Consolidée ou inscrite».

ويلاحظ على الأنواع المتقدمة من القروض المؤقتة، أن المجالس النيابية لا تعطي القروض قصيرة الأجل (أذونات الخزنة)، ذات الأهمية التي تعطيها للقروض متوسطة وطويلة الأجل، مما يستدعي ألا تلجأ الدولة إلى إصدار أذونات خزنة إلا تحقيقاً لاعتبارات جدية، وإلا خرجت عن القواعد المالية السليمة وعرضت مركز الدولة المالي للارتباك بل والخطر.

(ج) - الطبيعة الاقتصادية والقانونية للقرض العام (أهمية بيان هذه الطبيعة في المجالين الاقتصادي والقانوني):

تشير دراسة القروض العامة مشكلتين هامتين، هما تحديد الطبيعة الاقتصادية والقانونية

للقرض العام إذ يتوقف على بيان هذه الطبيعة في شقيها الاقتصادي والقانوني، تفهم الدور الذي يمكن أن يلعبه القرض العام في الاقتصاد القومي، هذا فضلاً عن تحديد الأساس الذي يستند إليه أطراف الالتزام الائتماني (القرض في هذه الحالة) وهما الدائن (المقرض)، والمدين (الدولة)^(١٢).

(١) - الطبيعة الاقتصادية للقرض العام (تطور الفكر المالي بالنسبة للسياسة الائتمانية العامة):

أدى التطور الاقتصادي إلى زيادة أهمية القروض العامة وتطور الفكر الاقتصادي بشأنها. فبينما اعتبرت في الفكر التقليدي (الكلاسيكي) أمراً غير مرغوب في إحداثه وبالتالي لا بد من الحد منه، نجد أن النظريات الحديثة في المالية العامة تقف موقفاً مخالفاً لهذا الفكر. وفيما يلي، فإننا نعرض بإيجاز لموقف التقليديين والمحدثين من هذه المشكلة حتى يتضح لنا طبيعة الدور الذي يمكن أن تقوم به القروض في كل موقف منهما.

أولاً - القروض في الفكر المالي التقليدي:

إن اسم موقف الكتاب التقليديين من التجاء الدولة إلى الاقتراض بطابع عدائي يرجع إلى الإيمان بمزايا الحرية الاقتصادية وعدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي إلا في أضيق الحدود. ومع هذا الوضع فقد انشغل الفكر المالي التقليدي (إزاء ظاهرة التزايد المستمر في النفقات العامة واضطرار الدولة إلى التوسع في القروض العامة، أي إلى الخروج عن مبدأ توازن الميزانية، لمقابلة هذه الظاهرة) بتحديد الحالات التي يجب أن تلجأ فيها الدولة للضرائب، وتلك التي يمكن أن تلجأ فيها إلى القروض. وانتهى هذا الفكر إلى ضرورة عدم التوسع في القروض وإلى أهمية تغطية النفقات العادية، (وهي ما تعرف أيضاً بالنفقات غير المنتجة أو بالنفقات الاستهلاكية) بالضرائب، على أن تُغطي النفقات غير العادية (الاستثنائية) وهي ما تعرف أيضاً بالنفقات المنتجة بالقروض^(١٣). ويرر الفكر التقليدي موقفه السابق بالنظر إلى ما يترتب عليه القرض العام من آثار ضارة وأعباء ثقيلة على الاقتصاد القومي، في مقدمتها الانتقاص من الأموال المعدة للاستثمار الخاص، ولهذا فقد نصح التقليديون بوجوب تسديد الديون العامة وعلى رأسها القروض^(١٤). وقد بنى التقليديون رأيهم المناهض للقروض العامة على مجموعة من الافتراضات أهمها، ثبات كمية النقود المعروضة، وعدم إنتاجية الإنفاق الحكومي، وأن العمالة كاملة. ولهذا فقد قرر آدم سميث «Adam Smith» أن اقتراض الدولة يترتب عليه نقص رؤوس الأموال المتاحة للأفراد وأن الدولة بقيامها بالاستثمار العام لا تكمل الاستثمار الخاص، ولكنها تنافسه. كما ذهب ديفيد ريكاردو «David Ricardo» إلى أن إنفاق الدولة يكون على حساب الاستثمار الخاص المنتج ولذلك فقد كان من رأيه أن على الدولة إذا اضطرت إلى إنفاق غير عادي أن تدبر ما يلزمها من أموال عن طريق الضرائب لا القروض. وقريب من الرأيين المتقدمين ما ارتآه جان باتيست ساي «J. P.

«Say من أن الدولة تنفق ما تقتضيه في أغراض استهلاكية، بينما يتفق الأفراد ما يقتضونه في أعمال منتجة. وعند جون ستيوارت ميل «J. S. Mill» يصح اقتراض الدولة إذا كان استعمال الأفراد لما يقتضونه من أموال غير منتج، أو كان اقتراض الدولة من المدخرات الإضافية (أو كان ذلك بسبب إيجاد المدخرات) أو إذا تعرضت المدخرات للخروج من الدولة»^(١٥). وتعني الآراء السابقة وغيرها (دون الدخول في تفاصيل تقييمها) أن الفكر المالي التقليدي إذ يحرص على مبدأ توازن الميزانية فإنه يرفض الالتجاء إلى القروض العامة لتغطية النفقات العادية ويقصرها فحسب على النفقات المنتجة وحدها^(١٦).

ولعل مما يزيد في وضوح الفكر المالي التقليدي، أن نتذكر هنا أن هذا الفكر كان انعكاساً طبيعياً لأمرين هامين هما: النظرية الاقتصادية التقليدية التي تؤمن بتلقائية توازن التشغيل الكامل، ومساويء توسع الدول الحديثة في القروض العامة في مرحلة النمو الاقتصادي الذي شهدته هذه الدول (وخاصة دول أوروبا الغربية).

ثانياً - القروض العامة في الفكر المالي الحديث (وعلى الأخص النظرية الكينزية):

ومع اكتمال الجهاز الإنتاجي في الدول الغربية المتقدمة، وانتشار الأزمات الاقتصادية فيها وما نستتبعه من بطالة، فَقَدَ الفكر التقليدي أساسه الاقتصادي، واستلزم بالتالي ظهور فكر جديد نواحه ضرورة تدخل الدولة في مثل هذه الحالات وقد تجلّى هذا الفكر فيما يعرف بالنظرية الكينزية^(١٧) (نسبة إلى اللورد كينز ومن تأثروا بأرائه) لتواجه النموذج الاقتصادي الجديد، الذي يتمثل في وجود جهاز إنتاجي متقدم ومتعطل أي الذي يشكو من نقص الطلب الفعلي عن المستوى اللازم لتشغيل هذا الجهاز^(١٨).

ومع هذا خلصت هذه النظرية إلى ضرورة تدخل الدولة لرفع الطلب الفعلي Effectif demand (الطلب على أموال الاستهلاك والطلب على أموال الاستثمار) إلى المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل. وهكذا تكون النظرية الكينزية قد بررت تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية. ومع عدم كفاية السياسة النقدية والسياسة الضريبية في ذلك الوقت فقد وجدت هذه النظرية في التوسع في الإنفاق العام، ومن ثم الخروج على مبدأ توازن الميزانية، عاملاً من عوامل إقامة التوازن الاقتصادي، ففتحت بذلك الطريق أمام الأخذ بمبدأ عجز الميزانية، أي أمام الالتجاء إلى القروض لتغطية النفقات العامة سواء أكانت استثمارية أم استهلاكية. وهنا ننبه إلى أن النظرية الكينزية - وهي تتخذ من البلاد المتقدمة التي تمتلك جهازاً إنتاجياً متقدماً ومتعطلاً نموذجاً لدراساتها تعتبر وبالقياس إلى هذا الهدف، النفقات الاستهلاكية والنفقات الاستثمارية من طبيعة متكاملة، ذلك أنهما يلزمان معاً لضمان الطلب الفعلي الكافي لتحقيق التشغيل الكامل. ومعنى ذلك أن النظرية الكينزية تعتبر الزيادة في النفقات الاستهلاكية بقصد التوسع في النفقات الإنتاجية، علاجاً لحالة الكساد الاقتصادي في البلاد المتقدمة. وبذلك سقطت التفرقة التي أقامها

الفكر التقليدي في مجال تغطية النفقات العادية وذلك بغرض رفع الطلب الفعلي . وبالإضافة إلى ذلك فإن القروض العامة يمكنها حيث نقل فرص الاستثمار الخاصة ونفيض المدخرات عن حاجة السوق أن تجد لهذه المدخرات المعطلة فرصة للتوظيف، وهو ما يعتبر ضرورياً لاستمرار النمو الاقتصادي، ولتفادي وقوع الأزمة الاقتصادية^(١٩). وبالإضافة إلى استخدام القروض في محاربة الكساد الاقتصادي فإن الدولة يمكنها أيضاً أن تستخدمها في مكافحة التضخم Inflation وذلك بامتصاص جزء من القوة الشرائية الزائدة عن حاجة السوق، رغبة في ضغط الطلب الفعلي إلى المستوى الذي يكفي بالكاد لضمان التشغيل الكامل، والذي يمنع قيام التضخم، على أن تقوم الدولة برد هذه المبالغ المقترضة بعد أن تتمكن من القضاء على الموجة التضخمية^(٢٠).

ومن جماع ما تقدم فإنه يمكننا أن نخلص إلى أن النظرية الحديثة تستخدم القروض العامة كأداة من أدوات السياسة الاقتصادية، وذلك بغرض تحقيق توازن التشغيل الكامل في اتجاهين مختلفين: فهي تستخدم هذه القروض لمحاربة البطالة في اتجاه دعم القوة الشرائية ورفع الطلب الفعلي، كما أنها تستخدمها لمحاربة التضخم في اتجاه حفظ هذه القوة الشرائية وتخفيض الطلب الفعلي. وبالإضافة إلى ما تقدم فإن القروض العامة تلعب دوراً هاماً، وعلى الأخص القروض الأجنبية الخارجية، في تمويل عملية التنمية الاقتصادية خاصة في الدول المتخلفة حيث يبرر الالتجاء إلى هذه القروض بأمرين، الأول يتمثل في انخفاض نسبة الأموال المدخرة والتي لا تتجاوز عادة ٥ ٪ في الدول المشار إليها بينما تصل في كثير من الدول المتقدمة إلى حوالي ٣٠ ٪، والثاني احتياج الدول المتخلفة إلى استيراد مستلزمات التنمية من الخارج وهو الأمر الذي يجعلها في حاجة إلى عملات أجنبية، هذا في الوقت الذي تعاني فيه هذه الدول عادة من عجز في موازين مدفوعاتها وهي في مرحلة التنمية الاقتصادية^(٢١).

(٢) - الطبيعة القانونية للقرض العام (المظاهر القانونية للعلاقات الائتمانية الناشئة عن عملية الاقتراض):

يتم القرض العام بتبادل إرادة طرفية، شخص عام مقترض (الدولة) من ناحية والمقرضون (الأفراد أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية) من ناحية أخرى، حيث ينتج عن هذا العقد (وعلى الأخص عندما يكون القرض اختيارياً وهو الأصل كما قدمنا) التزام المقرض بتسليم مبلغ معين من المال بينما يلتزم المقترض بدفع الفوائد وتسوية أصل الدين لدى حلول موعد سداه.

والقروض بهذا المعنى لا يرجع تاريخها إلا لآواخر القرن الثامن عشر، أما قبل ذلك فقد كان الأمراء والملوك إذا احتاجوا للنقود لجأوا إلى الاقتراض من المالكين على أساس الثقة الشخصية بهم، وكانوا غالباً ما يرهنون أراضيهم أو جواهر التاج لضمان ما يقترضونه، أو يتنازلون للدائنين عن تحصيل بعض الضرائب أثناء مدة معينة يسدد من حصيلتها الدين وفوائده. أما في الوقت الحاضر فإن القروض الحديثة تتميز ببعض الصفات الأساسية أهمها، أولاً - أن القرض أصبح

يعقد باسم الدولة لا باسم رئيسها، وثانيها - أن الدولة لم تعد تقدم ضماناً أو رهناً لما تقتضيه بل إن الذي يضمن سداد الديون العامة وفوائدها هو كل مواردها، وثالثاً - أن هذه القروض أصبحت تأخذ شكل سندات تعطي للمقرضين ويمكنهم التصرف فيها إلى غيرهم.

وقد ثار الخلاف في الفقه المالي حول تكييف طبيعة هذا العقد ولكن الرأي الراجح يعتبره عقداً من عقود «القانون العام» Droit public بخضوع لكافة القواعد والأحكام التي تسري على تلك العقود^(٢٢). فهو عقد ملزم لطرفيه يرتب حقوقاً للدائن (المقرض) والتزامات على المدين (المقرض) لا يجوز المساس بها في الظروف العادية.

وتتطلب المبادئ الدستورية العامة في معظم الدول ضرورة موافقة ممثلي الشعب على إصدار القروض العامة^(٢٣)، حيث تتم موافقة المجالس النيابية على هذا الإصدار بقانون، وهو قانون إجرائي من ناحية الشكل وليس من ناحية الموضوع، أي أنه لا يخلق قواعد قانونية مجردة. والقانون الذي يصدر بالقرض شأنه في ذلك شأن القانون الذي يصدر بربط الميزانية. فهو لا يتضمن قواعد أمرة كما هو الحال في سائر القوانين الأخرى، وإنما كل ما يتضمنه هذا القانون هو مجرد موافقة السلطة التشريعية على قيام السلطة التنفيذية (الحكومة) بإصدار قرض عام بمبلغ معين وطبقاً لشروط ومزايا معينة. أما ما يتعلق بالشروط والأوضاع القانونية الأخرى للقرض، كطريقة الإصدار ذاتها وسعر الفائدة، إلى غير ذلك من التفاصيل فأمرها متروك للحكومة تقررهما على النحو الذي تراه ملائماً.

ويرجع اشتراط موافقة المجالس المشار إليها إلى أسباب سياسية واقتصادية أهمها:

أ - ضرورة موافقة المجالس النيابية على الإيرادات العامة التي تحصل عليها الدولة وكيفية إنفاقها لها. ويعتبر حق هذه المجالس في اعتماد القروض نتيجة منطقية لحقها في فرض الضرائب؛ لأنه إذا أجاز للسلطة التنفيذية الالتجاء إلى الاقتراض دون موافقتها، لعمدت إلى ذلك في كل حالة يرفض فيها نواب الشعب فرض ضرائب جديدة. هذا فضلاً عن أن المناقشة النيابية للنفقات المغطاة عن طريق الاقتراض تؤدي إلى الحد من الإسراف الحكومي.

ب - تهييء مناقشة القرض العام الفرصة للسلطة التشريعية والرأي العام لمعرفة مبررات القرض ونواحي إنفاقه المختلفة مما يزيد من ثقة أصحاب الأموال في الائتمان العام من ناحية وما يمكن من الإعلان عن القرض ويساعد على نجاحه من ناحية أخرى.

وقد كان لاشتراط صدور القرض بقانون أثره بالنسبة لبعض الفقهاء في تفسيرهم لمدى التزام الدولة واحترامها لتعهداتها. فقد اعتبره البعض عملاً تشريعياً ينظمه قانون ويلغيه قانون آخر، واعتبره آخرون عملاً من أعمال السيادة لا تخضع الدولة فيه لسلطان، فليس هناك أي التزام قانوني يجبرها على الوفاء بالتزاماتها، بل يقع عليها التزام أدبي فقط في هذا المجال^(٢٤). ولكن

هذه الآراء متقدمة واعتناقها يؤدي إلى زعزعة الثقة في الدول وإهدار ائتمانها فضلاً عن تضييع حقوق الأفراد التي شرعت القوانين الوضعية لحمايتها. فالقرض هو عقد في جوهره يتم بتقابل الإيجاب من وزير الخزانة والقبول من جانب المكتب، الأمر الذي يوجب على الدولة احترام التزاماتها، وما القانون إلا شرط لإجازة إصدار القرض، وبالتالي فإنه في الدول الديمقراطية يجب أن تخضع الدولة والأفراد لسيادة القانون حتى تزداد الثقة في سندات القروض التي تصدرها الدولة ويقبل المقرضون على الاكتتاب فيها وصولاً إلى تحقيق الأهداف المنشودة من إصدارها.

المبحث الثاني

الجوانب الأساسية في التنظيم الفني للقروض العامة^(٢٥)

يستلزم عقد القروض العامة منذ إصدارها حتى الوفاء بها عدة تنظيمات فنية تتصل بعملية الإصدار ذاتها في شروطها وطرقها المختلفة وانقضاء هذه القروض بانتهاء الأعباء المالية لها والتخفيف منها. وفيما يلي فإننا نتناول كل جانب من هذه الجوانب وما يتفرع منه من موضوعات بالبيان على النحو التالي:

(أ) - عملية إصدار القروض العامة (شروط القرض العام وطرق إصداره):

يقصد بعملية إصدار القروض العامة «Issue - émission» تلك العملية التي تحصل الدولة عن طريقها على المبالغ المكتتب بها في سندات القرض من المكتتبين في نظير تعهدا بردها ودفع فوائدها طبقاً لشروط عقد القرض. وقد رأينا من قبل، بمناسبة بحث الطبيعة القانونية للقرض العام، أن إصدار القروض العامة يتطلب نظراً لخطورتها وأهميتها صدور قانون يحمل موافقة السلطة التشريعية عليها، وأن ذلك قد أصبح في عداد المبادئ الدستورية المستقرة في دساتير معظم دول العالم. لذلك فإننا نقنصر هنا على بيان الشروط المطلوبة في إصدار القرض العام، والطرق المختلفة في إصداره.

(١) - شروط القرض العام:

يقصد بهذه الشروط مجموعة من الأوضاع التي تحيط بإصدار القرض العام، وتتصل ببحث قيمته (أي المبلغ المكتتب به) وشكل سندات إصداره والسعر الذي تصدر به، والفائدة المقررة بشأنها، وأخيراً المزايا والضمانات المعتمدة التي يتمتع بها المكتتبون في القرض.

أولاً - مبلغ القرض العام (قيمه):

يمكن أن يصدر القرض العام بقيمة محددة (مبلغ معين)، كما يمكن أن يكون القرض عند إصداره غير محدد القيمة.

ويكون القرض محدد القيمة إذا قامت الدولة بتحديد المبلغ الذي يصدر به مقدماً وإصدار

السندات في حدود هذا المبلغ فحسب، حيث يقفل باب الاكتتاب فيه بمجرد تغطيته، أو بانتهاء المدة المحددة للاكتتاب. ويفرض تحصيل مبالغ عند الاكتتاب تجاوز هذه القيمة، فإن الدولة تضع من القواعد ما يؤدي إلى تخفيضها. كان تقرر تخفيض القيمة الشكلية طبقاً لطريقة حسابية واحدة تسري على كافة الأفراد المكتتبين في سندات القرض، مهما كان المبلغ الذي طلب الفرد الاكتتاب به، وقد تلجأ الدولة في تخفيض المبلغ إلى مراعاة صغار المكتتبين الذين تتجاوز قيمة اكتتابهم حداً معيناً، فلا تخفض منها شيئاً وإنما تجري عملية التخفيض بالنسبة إلى الاكتتاب الزائدة عن هذا الحد^(٢٦).

وقد لا تحدد الدولة قيمة القرض، وإنما تحدد مدة معينة تقبل جميع الاكتتابات التي تقدم خلالها. ويحدث ذلك في حالة ما إذا كانت الدولة في حاجة إلى أموال كثيرة، أو إذا خشيت ألا يغطي مبلغ القرض إذا هي حددته فیتأثر الائتمان العام والثقة بالدولة، وفي مثل هذه الأحوال تقبل جميع الاكتتابات مهما كان مقدارها إذا قدمت في المدة المعينة. ويحدث ذلك في بعض الأحوال في أوقات الحروب والأزمات الاقتصادية التي تواجهها الدولة، بل ويلاحظ ذلك أيضاً في الدول ذات النظم المالية المتخلفة والضعيفة حيث لا يتوافر للأفراد الثقة في ماليتها العامة وقدرة المالية (وهي انعكاس لمواردها الإنتاجية) على الوفاء بأصل القرض ودفع فوائده.

ثانياً - شكل سندات القرض العام:

تتخذ القروض العامة في المعتاد شكل سندات حكومية تصدرها الدولة وتطرحها في عملية الاكتتاب العام^(٢٧)، وقد تكون هذه السندات، إسمية أو لحاملها أو مختلطة^(٢٨). وتكون السندات إسمية *Titre nominatifs* إذا اشتملت على اسم مالکها، حيث تقوم الدولة في هذا النوع من السندات بوضع سجل خاص بالدين تقيّد فيه أسماء المكتتبين في القرض العام وتحتفظ به في وزارة الخزانة (أو المالية)، ولا تنتقل ملكية هذه السندات إلا إذا تم تغيير البيانات الواردة بالسجل، كما أن فائدة السند لا تؤدي إلا لمن تكون الملكية مقيدة على اسمه. وتؤدي هذه السندات إلى حماية أصحابها ضد مخاطر السرقة أو الضياع، وإن كان تداولها لا يتم بنفس القدر من المرونة كما هو الحال بالنسبة للسندات لحاملها. أما السندات لحاملها «*Titre au porteur*»، فإنها لا تحتوي على اسم المالك لها، وبالتالي فإنها لا تكون مقيدة على النحو السابق ذكره بالنسبة للسندات الإسمية، ومن هنا فإن ملكيتها (هي وكوبوناتها أو قسائمها) تنتقل بالتسليم باليد (تطبيقاً للقاعدة القانونية المعروفة، الحيازة في المنقول سند الحائز)، ولهذا فإن حائز السند أو حامله هو صاحبه. وبالنسبة للسندات المختلطة «*Titres mixtes*» فإنها تأخذ شكلاً وسطاً بين السندات الإسمية والسندات لحاملها. فهي تكون إسمية بالنسبة للمبلغ المكتتب به ويتم قيد أسماء المكتتبين في سجل خاص، ولا تنتقل ملكيتها إلا بتغيير البيانات الثابتة بهذا السجل. ومن جهة أخرى، فإنها تكون بمثابة السندات لحاملها فيما يتعلق بتحصيل الفوائد، إذ يرفق بها قسائم

أو «كوبونات» يتصل كل منها بالفائدة التي تدفع في تاريخ معين، ويتم دفع الفائدة لمن يتقدم بالقسمة أو الكوبون دون تطلب إجراءات التثبيت من الشخصية^(٢٩).

ثالثاً - سعر الإصدار والفائدة المقررة للقروض:

قد يصدر القرض العام بأحد سعرين، سعر التكافؤ أو بأقل من سعر التكافؤ.

فإذا كانت قيمة السند الإسمية مائة جنيه وأصدرته الدولة بتلك القيمة، قبل أن القرض أصدر بسعر التكافؤ «Au - pair» أما إذا أصدرته بأقل من تلك القيمة، كثمانين جنيهاً مثلاً، قبل أن القرض أصدر بأقل من سعر التكافؤ «Au - dessous du pair» أي أن المكتسب يدفع ثمانين جنيهاً من الناحية الفعلية عند الاكتتاب، وعند تسديد دين القرض ينسلم مبلغ مائة جنيه. ويطلق على الفرق وهو عشرون جنيهاً، مكافأة تسديد أو جائزة سداد، والقرض منها حفز الأفراد على الاكتتاب في القرض.

ويُفضل الإصدار بسعر التكافؤ إذا كانت الأموال المتطلب الاكتتاب فيها عن طريق القرض متوفرة في الأسواق المالية، بحيث يمكن تغطية القرض بسهولة حتى ولو كان كبيراً، أما في الأحوال التي يخشى فيها قلة الإقبال على الاكتتاب فيمكن إصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ لإغراء الجمهور على الاكتتاب فيه^(٣٠).

هذا عن سعر الإصدار، أما عن سعر الفائدة، فإن الدولة غالباً ما تراعي في تحديدها مجموعة من الاعتبارات أهمها، حالة الأسواق المالية (السوق الداخلي والأسواق الأجنبية في حالة القروض الخارجية) ومركز ائتمان الدولة، وحجم مبلغ القرض المطلوب، ومدته، واحتمال تغير سعر الفائدة، والمزايا التي تمنحها للمقرضين. وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد. وقد يجري العمل على أن تدفع الفوائد السنوية المستحقة على قسطين، (بمعدل قسط لكل ستة أشهر) حتى لا يضار صغار المقرضين (المكتسبين في كمية قليلة من السندات) إذا طالت المدة عن ذلك، ولا يرهق القائمون بتسوية العبء المالي للقرض، (الدولة من خلال مؤسساتها المختصة)، إذا قصرت هذه المدة عن ذلك. هذا وتجدر الإشارة هنا، إلى أنه في حالة إصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ، فإن سعر فائدته يكون عادة أقل من السعر الجاري للفائدة في السوق، وهذا الأسلوب يعتبر ضاراً بالدولة لأنه يجعلها مدينة بأكثر مما قبضته فعلاً، ولكن المكتسبين يستفيدون منها. ولهذا فإنه ينبغي على الدولة أن تكون حريصة وحذرة في الأحوال التي تلجأ فيها إلى الأخذ بهذا الأسلوب.

رابعاً - المزايا والضمانات المقررة للمكتسبين في القرض:

كثيراً ما تقوم الدولة في سبيل ترغيب الأفراد في عملية الاكتتاب في سندات القرض العام الذي تصدره إلى منحهم مجموعة من المزايا أو الضمانات التي تحفزهم على الإقراض من

أو «كوبونات» يتصل كل منها بالفائدة التي تدفع في تاريخ معين، ويتم دفع الفائدة لمن يتقدم بالقسيمة أو الكوبون دون تطلب إجراءات التثبت من الشخصية^(٢٩).

ثالثاً - سعر الإصدار والفائدة المقررة للقروض:

قد يصدر القرض العام بأحد سعرين، سعر التكافؤ أو بأقل من سعر التكافؤ.

فإذا كانت قيمة السند الإسمية مائة جنيه وأصدرته الدولة بتلك القيمة، قبل أن القرض أصدر بسعر التكافؤ «Au - pair» أما إذا أصدرته بأقل من تلك القيمة، كثمانين جنيهاً مثلاً، قبل أن القرض أصدر بأقل من سعر التكافؤ «Au - dessous du pair» أي أن المكتتب يدفع ثمانين جنيهاً من الناحية الفعلية عند الاكتتاب، وعند تسديد دين القرض يتسلم مبلغ مائة جنيه. ويطلق على الفرق وهو عشرون جنيهاً، مكافأة تسديد أو جائزة سداد، والقرض منها حفز الأفراد على الاكتتاب في القرض.

ويُفضل الإصدار بسعر التكافؤ إذا كانت الأموال المتطلب الاكتتاب فيها عن طريق القرض متوفرة في الأسواق المالية، بحيث يمكن تغطية القرض بسهولة حتى ولو كان كبيراً، أما في الأحوال التي يخشى فيها قلة الإقبال على الاكتتاب فيمكن إصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ لإغراء الجمهور على الاكتتاب فيه^(٣٠).

هذا عن سعر الإصدار، أما عن سعر الفائدة، فإن الدولة غالباً ما تراعي في تحديدها مجموعة من الاعتبارات أهمها، حالة الأسواق المالية (السوق الداخلي والأسواق الأجنبية في حالة القروض الخارجية) ومركز ائتمان الدولة، وحجم مبلغ القرض المطلوب، ومدته، واحتمال تغير سعر الفائدة، والمزايا التي تمنحها للمقرضين. وتعين الدولة مواعيد دفع الفوائد. وقد جرى العمل على أن تدفع الفوائد السنوية المسنحة على قسطين، (بمعدل قسط لكل ستة أشهر) حتى لا يُضار صغار المقرضين (المكتتبين في كمية قليلة من السندات) إذا طالت المدة عن ذلك، ولا يرهق القائمون بتسوية العبء المالي للقرض، (الدولة من خلال مؤسساتها المختصة)، إذا قصرت هذه المدة عن ذلك. هذا وتجدر الإشارة هنا، إلى أنه في حالة إصدار القرض بأقل من سعر التكافؤ، فإن سعر فائدته يكون عادة أقل من السعر الجاري للفائدة في السوق، وهذا الأسلوب يعتبر ضاراً بالدولة لأنه يجعلها مدينة بأكثر مما قبضته فعلاً، ولكن المكتتبين يستفيدون منها. ولهذا فإنه ينبغي على الدولة أن تكون حريصة وحذرة في الأحوال التي تلجأ فيها إلى الأخذ بهذا الأسلوب.

رابعاً - المزايا والضمانات المقررة للمكتتبين في القرض:

كثيراً ما تقوم الدولة في سبيل ترغيب الأفراد في عملية الاكتتاب في سندات القرض العام الذي تصدره إلى منحهم مجموعة من المزايا أو الضمانات التي تحفزهم على الإقراض من

ربط قيمة القرض الحقيقية بمال عيني، حيث ترتفع قيمة الأخير بارتفاع المستوى العام للأسعار وبالتالي تكون هذه القيمة تابعة للتقلبات النقدية^(٣٢). ويمكن للدولة أن تختار هذا المال العيني من بين بعض الأنواع التي تستطيع أداء دورها في تأمين المقرضين في هذه الحالة، وعلى الأخص ربط القرض بالذهب، أو بالعملات الأجنبية، أو بالأرقام القياسية للأسعار.

ففي فرض ربط القرض بالذهب «Emprunt à clause - Or» فإن الدولة تقوم بربط المبلغ الأصلي للقرض بقيمة الذهب من عملات أو سبائك فتلتزم برده على أساس قيمته بالنسبة للذهب عند سداد القرض، ومثال ذلك ما لجئت إليه دولة ألمانيا عام ١٩٢٣ خلال أزمة المارك الألماني حيث أصدرت قروضاً ذات قيمة ثابتة ترد بالمارك الذهبي أو الورقي طبقاً لقيمتها الذهبية عند إصدارها. وعادة تتضمن شروط ربط القرض بالذهب أن يكون ذلك قاصراً على اتجاه الذهب إلى الصعود دون اتجاهه إلى الهبوط. وعلى ذلك فإنه عند انخفاض قيمة الذهب الذي يربط به القرض، فإن الوفاء بقيمة المبالغ المقرضة يتم على أساس القيمة الاسمية لسندات القرض ليس أكثر.

وفي الحالة التي يربط فيها القرض بالعملات الأجنبية (أي بسعر الصرف) «Emprunt à garantie de change» فإن ذلك يتم عندما تختار الدولة إحدى العملات الأجنبية الثابتة نسبياً تربط بها سداد القرض فترده على أساس قيمة هذه العملة عند السداد تجنباً لما قد يطرأ على قيمة العملة الوطنية من إنخفاض. (وحتى يتحقق الهدف الوارد بهذا القرض، فإنه من الطبيعي أن تتطلب ثقة الأفراد في العملات الأجنبية المختارة بدرجة أكبر من ثقتهم في عملتهم الوطنية). وربما تعود إلى المقرضين في هذه الحالة مبالغ القرض بقيمة أكبر إذا ما كانت العملة الأجنبية قد ارتفعت خلال الفترة من بداية القرض إلى وقت سداها^(٣٣).

أما عندما يربط القرض بالأرقام القياسية للأسعار «Emprunt Indexé» فإن الدولة تختار ربط قيمة القرض في هذه الحالة بأسعار بعض السلع المعينة التي تدخل في تكوين الأرقام القياسية للأسعار، فترد هذه القيمة إلى قيمة هذه السلع عند الوفاء بالقرض العام. ويطلق علماء المالية العامة الفرنسيون على هذه الطريقة نظام السلم المتحرك «Système de l'indexation des Emprunts, ou échelle mobile» وهي الطريقة التي استخدمتها في فرنسا بعض المشروعات المؤممة بالنسبة إلى قروضها^(٣٤).

غير أن هذه الطريقة لا تسلم من النقد في الكتابات المالية، ولهذا فقد وجدت في الفكر الاقتصادي بعض الاتجاهات التي تلجأ في ربط قيمة القرض بتغيرات الناتج القومي، وهو ما يعتبر ضماناً للثبات أو الاستقرار النقدي، إذا ما قورن بوسيلة ربط القرض بالمستوى العام للأسعار (الأثمان).

وتختار الدولة الأسلوب الحالي تجنباً للخروج من الصعوبات التي تحيط بربط القرض بالذهب

أو بالعملات الأجنبية، حيث يتضمن ذلك اعترافاً صريحاً من جانب الدولة بعدم الثقة في عملتها الوطنية، وبالنظر إلى احتمالات تغير قيمة الذهب أو العملات الأجنبية في اتجاه الصعود وهو ما يؤدي إلى عواقب مالية وخيمة.

وهكذا فاختيار المستوى العام للأسعار يعد من أفضل الوسائل لربط القرض به نظراً لكونه معياراً واقعياً يحيط باتجاه مستوى الأثمان خلال مدة القرض، فإذا اتجهت هذه الأسعار إلى الارتفاع فإن الدولة ترد القرض على أساس مدى التغير الذي طرأ على أسعار السلع التي تدخل في الاعتبار عند قياس اتجاه الأثمان بصفة عامة.

(٢) - طرق إصدار القرض العام:

من الممكن أن تلجأ الدولة إلى عدة وسائل أو طرق لإصدار قروضها العامة وذلك بحسب الظروف والأحوال التي تواجهها. ومن أهم الطرق التي تستعين بها الدولة في هذا المجال، الاكتتاب العام، والاكتتاب المصرفي (البيع للبنوك) والاكتتاب بالمزايدة، والإصدار في البورصة.

وفيما يلي فإننا نفرّد كل طريقة من هذه الطرق بكلمة على النحو التالي:

أولاً - الاكتتاب العام المباشر: «La Souscription Publique»

تتولى الدولة في هذه الطريقة بنفسها طرح سندات القرض العام للاكتتاب فيها مباشرة إلى من يريد ذلك من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين محددة بدء ميعاد الاكتتاب ونهايته، وشروط القرض والمزايا التي تمنح للمكتسبين فيه. ويتوجه من يرغب الاكتتاب في القرض إلى الإدارات المختصة لذلك سواء في البنوك المركزية أو التجارية^(٣٥)، (وإن كانت البنوك المؤممة هي التي تتولى عادة هذه العملية)، أو لوزارة الخزانة أو المالية ومكاتب البريد. وتتميز هذه الطريقة، والتي تعد أكثر طرق الإصدار ذبوعاً في الوقت الحاضر، بأنها توفر على الدولة المبالغ التي تحصل عليها البنوك في حالة إصدار القرض عن طريق البيع للبنوك، كما تمتاز بتمكين الدولة من أن تسبغ رقابتها الفعالة وسيطرتها الكاملة على عمليات الإصدار، وقد يكون هذا ضرورياً لمنع عمليات المضاربة على سندات القرض، (في حالة زيادة المبالغ المطلوب الاكتتاب بها عن قيمة القرض)، وذلك بتخفيض المبالغ التي يطلب كبار الممولين الاكتتاب بها مع عدم المساس بطلبات صغار المدخرين من المقرضين. وينطلب الالتجاء إلى الطريقة الحالية أن تتوافر للأفراد الثقة الكافية في اقتصاديات الدولة ومالياتها. ولذلك فإن مما يعيبها أن يتحقق خطر عدم نغطة القرض بأكمله مما قد ينال من الثقة في مالية الدولة إلى حد بالغ، ومن ناحية أخرى فإن الدولة قد لا تكون على درجة كافية من الدراية بأحوال السوق المالي والنقدي، بنفس القدر المتحقق للبنوك والمؤسسات المالية الأخرى، وبالتالي فإن هذه الأخيرة قد تكون أقدر منها في عملية طرح السندات للاكتتاب ونهية الأفراد لقبول الاكتتاب فيها دون معوقات.

ثانياً - الاكتتاب المصرفي (البيع للبنوك) «La vente au Banques»

يتم إصدار القرض في هذه الحالة بأن تتنازل الدولة لبنك أو مجموعة من البنوك أو المؤسسات المالية عن كل سندات القرض مقابل مبلغ معين وتترك للبنوك الحرية في إعادة بيع السندات للجمهور مباشرة، أو في سوق الأوراق المالية بالسعر الذي تريده البنوك. وتشبه هذه الطريقة (إلى حد كبير مع مراعاة تغير طبيعة العصر) طريقة الالتزام التي كانت مستخدمة فيما مضى في جباية الضرائب وخاصة في القرن التاسع عشر حين يتعهد فرد أو هيئة بدفع مقدار الضريبة المقررة في منطقة معينة مقدماً كل سنة، على أن يقوم هو بتحصيلها من الممولين وعلى أن تساعد السلطات الإدارية في التحصيل. وتتميز هذه الطريقة بأن الدولة تحصل بسرعة على المبلغ الذي تريد إقراضه، إلا أنه يعيها أن الدولة تتنازل عن السندات بسعر منخفض حتى تتمكن البنوك من الربح وهو بطبيعة الحال يفوق كثيراً ما تحصل عليه حينما تستعين بها الدولة في طريقة الاكتتاب العام، إذ في حالة الاكتتاب العام على ما أوضحنا، تقتصر الفائدة التي تحصل عليها البنوك من الدولة على مجرد عمولة بسيطة، أما في حالة بيع السندات للبنوك، فإنه يترتب عليها حرمان الدولة من جزء يتمثل في الفرق بين المبلغ الإسمي للقرض وهو ما تصبح الدولة مدينة به للأفراد مالكي السندات وأصحاب الحق فيها (فضلاً عن التزامها بدفع فوائده على هذا الأساس) والمبلغ الذي تدفع البنوك فعلاً للدولة ثمناً للسندات المباعة لها. وتلجأ الدولة إلى هذه الطريقة إذا خشيت عدم تغطية القرض في الحالة السابقة. وبصفة عامة، فإن لجوء الدولة إلى بيع سندات قروضها يعتبر أمراً غير واسع الانتشار في الوقت الحاضر^(٣٦).

ثالثاً - الاكتتاب بالمزايدة:

وتتلخص هذه الطريقة في أن تعرض الدولة للمزايدة سندات القرض على الجمهور أو على البنوك أو المؤسسات المالية، أو عليهم جميعاً بعد أن تحدد سعراً أدنى للقرض. في هذه الحالة، قد تقبل الدولة الاكتتاب في سندات القرض بسعر دون التعادل، (أي أقل من سعر التعادل)، وهو المبلغ الإسمي الذي يصدر بها السند والذي تتعهد الدولة برده، كما أنه تحسب الفائدة على أساسه، على أن تعطي أولوية الموافقة على طلبات الاكتتاب لمن يقبل شراء سندات القرض بأكثر الأسعار قرباً من هذا السعر. ومثال ذلك أن تكون قيمة السند الإسمية، أي سعر التعادل مائة جنيه، وتعلن الحكومة قبولها للاكتتاب في القرض بسعر ٩٥ جنيهاً للسند كحد أدنى، وهو سعر دون سعر التعادل. فإذا حدث أن زادت المبالغ المطلوب الاكتتاب بها عن مبلغ القرض، فإنها توافق على طلبات الاكتتاب المتضمنة أعلى الأسعار بأولوية عن غيرها وذلك حتى تتم تغطية مبلغ القرض بأكمله^(٣٧).

رابعاً - الإصدار في البورصة:

في هذه الطريقة تقوم الدولة بعملية إصدار القرض العام على غرار ما تفعله المشروعات

الخاصة، فتعرض سندات القرض للبيع في سوق الأوراق المالية (البورصة) «La vente en Bourse» وتبيعها بحسب السعر الذي تراه في صالحها كل يوم. وتمتاز هذه الطريقة بأنها تمكن الدولة من متابعة التقلبات في أسعار البورصة وانتهاز الفرصة لبيع السندات في أنسب الأوقات. ومع هذا فإنه يعيها أنها محدودة المدى، ذلك أن الدولة لا تستطيع أن تعرض كمية كبيرة من السندات للبيع في وقت واحد وإلا أدى هذا إلى انخفاض في أسعارها^(٣٨). والواقع أن الطريقة الراهنة لا يمكن استخدامها إلا إذا كان المبلغ المطلوب اقتراضه محدوداً وكانت الدولة في غير حاجة سريعة أو عاجلة إليه.

(ب) - انقضاء القروض العامة (إنهاء العبء المالي الكلي والجزئي للقرض العام عن طريق الوفاء والاستهلاك):

يراد بانقضاء القروض العامة التخلص من العبء المالي فيها والذي يتمثل في الالتزامات التي تترتب على الدولة بسبب هذه القروض تجاه المقرضين، وهي الفائدة التي تدفعها الدولة، وأصل المبلغ المقرض الذي يتعين عليها رده عند حلول أجله.

ويتم انقضاء القروض في الظروف العادية عن طريق أسلوبين أساسيين، الأول، بالتخلص من الدين العام الناتج عن القرض كلية بالوفاء به لأصحابه، (وهذه هي الصورة الطبيعية لإنهاء العبء المالي للقرض)، الثاني، أو باستهلاك هذا الدين والذي لا يعدو أن يكون صورة من صور الوفاء الجزئي به. وفيما يلي فإننا نعرض على التوالي في إيجاز للوفاء بالقرض، وبشيء من التفصيل بالنسبة لموضوع استهلاكها.

(١) - الوفاء بالقرض العام: Repayment or Redemption, Remboursement

يعتبر الوفاء هو الوسيلة الطبيعية لانقضاء الدين العام (التمثل في القروض)، ويقصد به تسديده دفعة واحدة برد القيمة الإسمية للسندات إلى أصحابها. وغالباً ما يقتصر الوفاء بهذا المعنى على القروض التي يمكن التخلص من عبئها المالي من موارد الدولة العادية، وهي القروض قصيرة الأجل، (وعلى الأخص إذا كانت لا تمثل مبالغ كبيرة ولا تتجاوز عام أو عامين). أما في القروض الضخمة، والقروض طويلة ومتوسطة الأجل، فإن الدولة لا تلجأ إلى الوفاء بها دفعة واحدة بل إلى استهلاكها على عدة سنوات كما سنرى الآن.

ويفرق فقهاء العامة في شأن الوفاء بالقرض، بين القرض المستديم أو المؤبد، والقرض لأجل.

ففي حالة القرض المؤبد، حيث لا تحدد الدولة ميعاداً لانقضائه، فإنها تستطيع الوفاء به متى أرادت، ولا خلاف بين الفقهاء على ذلك، لأن شرط عدم انقضاء الدين في هذه الحالة هو لصالح الدولة، وليس لصالح الدائنين فلها أن تنازل عنه متى وجدت ذلك في مصلحتها. على أن

التخلص من الديون المؤبدة يكون عملاً بطريق الاستهلاك لا بطريق الوفاء نظراً لضخامتها.

أما في حالة القرض لأجل، فالأصل فيه أن يسدد في ميعاد استحقاقه طبقاً للأوضاع المقررة في عقد القرض، غير أن الفقهاء في فرنسا يختلفون فيما إذا كان يجوز للدولة أن تنفي به قبل حلول ميعاده. فالبعض لا يجيزه (وهم يطبقون في ذلك أحكام المادة ١١٨٧ من القانون المدني الفرنسي)، لأن الأجل في هذا النوع من القروض مشروط لمصلحة المدين ومصلحة الدائن معاً ولا مناص في هذه الحالة إذا أرادت الدولة الاحتفاظ لنفسها بحق الوفاء قبل الميعاد، (أو بتغيير طريقته) من أن تنص على ذلك في شروط القرض ذاته. ويذهب البعض الآخر إلى عكس ذلك، فيقول أن للدولة حق الوفاء بالقرض قبل حلول ميعاده. ومن هؤلاء من يعتمد في ذلك على قواعد القانون المدني ذاتها، بعد تفسيرها تفسيراً ملائماً لمصالح الدولة، ومنهم من يرى أن القرض العام وأن كان ينشئ علاقة قانونية بين الدولة ودائنيها غير أنه لا يخرج في جوهره عن كونه عملية ائتمان تقوم بها سلطة عامة لضمان سير الآداة الحكومية، ولهذا فهو يخضع في تنفيذه لمقتضيات المصلحة العامة، وبالتالي فإن للدولة أن توفي به قبل ميعاده دون حاجة إلى النص على ذلك في شروط القرض. أما في مصر فليس هناك ما يمنع الدولة من الوفاء بالقرض العام قبل حلول أجله خاصة بعد صدور القانون المدني الجديد (أي بعد ١٥ أكتوبر ١٩٤٩) وذلك بالاستناد إلى نص المادة ٥٤٤، إذ يكون من حق الدولة أعمالاً للنص المتقدم أن تعلن حاملي السندات برغبتها وبعد انقضاء سنة أشهر على إصدارها، في رد قيمة القروض قبل حلول ميعاده. أما قبل العمل به فقد كان الأمر محلاً لمثل الخلاف الموجود في فرنسا، إذ لم يكن في القانون المدني المصري القديم نص مماثل للمادة المشار إليها.

(٢) - استهلاك القرض العام: «Amortissement»

يقصد استهلاك القرض العام سعي الدولة للتحرر منه نهائياً عن طريق سداؤه برد قيمته إلى حامليها على دفعات متتالية خلال فترة معينة تنص عليها شروط إصدار القرض. وينرتب على البدء في عملية الاستهلاك هذه، ليس فقط تناقص المبالغ التي تلتزم الدولة بردها وفاء لقيمة القرض، بل أيضاً تناقص مبالغ الفائدة المقررة بالنسبة إليه تنافساً يتناسب مع نسبة السندات المستهلكة من القرض^(٣٩). ويتم استهلاك القرض (أو القروض) تدريجياً وخلال فترة معينة بواسطة مجموعة من الأساليب تستطيع الدولة أن تستخدمها لتحقيق هذه المهمة. إلا أن استهلاك القرض العام يتطلب توافر الأموال أو الموارد اللازمة له حتى تستطيع الدولة دفع قيمة السندات لأصحابها، حيث تختلف الطرق التي يمكن اتباعها لتدبير الموارد السابقة باختلاف الدول وباختلاف الظروف التي تمر بها كل دولة. وفيما يلي فإننا نعرض على التوالي، لأساليب وطرق الاستهلاك المختلفة، وكيفية تدبير الموارد اللازمة لاستهلاك القرض العام.

أولاً - طرق وأساليب استهلاك القرض العام:

يمكن للدولة من الناحية الفنية استهلاك القرض العام بالمفهوم سابق الإشارة إليه عن طريق الاستعانة بمجموعة من الطرق والأساليب الفنية، يعتبر من أكثرها شهرة في هذا المجال، الاستهلاك على أقساط سنوية، والاستهلاك بطريقة القرعة، والاستهلاك عن طريق شراء السندات في سوق الأوراق المالية (البورصة).

ففي أسلوب الاستهلاك على أقساط سنوية محددة: «Amortissement par Annuité terminable» والذي يعتبر من أكثر الأساليب الفنية استخداماً في استهلاك القروض، تدفع الدولة سنوياً لحملة السندات جزءاً من قيمتها الأصلية بالإضافة إلى الفائدة المستحقة لها، وذلك حتى يتم استهلاك سندات القرض بعد فترة من الزمن. ويعيب أسلوب الاستهلاك على النحو المتقدم أنه يجزئ في عملية دفع السندات لأصحاب الحق فيها، وقد تكون قيمة الأقساط السنوية من الضالة بحيث لا تحقق ميزة للدائنين أو أصحاب رؤوس الأموال الذين يفضلون عادة، أما بقاؤهم دائنين بمبلغ كبير يستحقون عنه فوائد سنوية، أو يستردون ديونهم كاملة للاستفادة بها في الوجه الذي يريدون. ولذلك فإن الدولة لا تلجأ عادة إلى استهلاك قروضها عن هذا الطريق، إلا بمناسبة الاقتراض من المؤسسات المالية العامة أو شركات التأمين حيث لا تضار هذه المؤسسات والشركات من استرداد قيمة القرض على أقساط سنوية في خلال مدة محددة.

وفي حالة استعانة الدولة بأسلوب الاستهلاك بطريق القرعة: «Par tirage au sor» فإن ذلك لا يتم إلا عند حلول أجل استهلاك الدين بإخراج نسبة معينة من السندات كل عام في عملية «قرعة» ودفع قيمة السندات التي تخرج في عملية السحب بالقرعة كاملة لأصحابها^(٤٠)، ونكرر هذه العملية حتى يتم استهلاك كافة سندات القرض^(٤١). وقد يعاب على هذا الأسلوب أنه يحتوي على عنصر المفاجأة التي تحل بالدائنين الذين تخرج سنداتهم في مجموعات القرعة ويستردون قيمتها، ومن هؤلاء من قد يُفَضَّل بقاء الحال على ما هو عليه وعلى الأخص عندما لا توجد أمامه فرصة مؤاتية لاستثمار القرض الذي تم رده إليه بطريق القرعة.

وأخيراً فإنه في أسلوب استهلاك القرض عن طريق تدخل الدولة لشراء السندات من سوق الأوراق المالية (أو البورصة) «Par achat en Bourse» فإن ذلك يحدث بصفة خاصة حين يكون سعر السندات في البورصة أقل من سعر التعادل، أو حينما تكون قيمتها دون القيمة الاسمية الأصلية. في هاتين الحالتين تفيد الدولة من عملية الشراء لأنها تربح الفرق^(٤٢)، غير أنها لا تستطيع استهلاك عدد كبير من السندات لأن إقبالها على شراء السندات من البورصة بكميات كبيرة يؤدي إلى ارتفاع ثمنها. أما إذا كانت أسعار السندات في البورصة تفوق سعر التعادل، أي تزيد عن قيمتها الاسمية الأصلية، فإن الدولة تحجم عن استهلاكها بطريق الشراء من البورصة نظراً لما يعرضها ذلك من دفع قيمة أكبر من أصل الدين العام عند استهلاكه بهذا الأسلوب،

وربما يكون من مصلحة الدولة في هذه الحالة أن تستعين بأسلوب الاستهلاك بالقرعة السابق بيانه حتى لا تدفع مبلغاً أزيد من القيمة الإسمية للسندات. وتستطيع الدولة، في كل حال، إذا رغبت في ذلك أن تنص في شروط إصدار القرض على حقها في اتباع أسلوب الاستهلاك بالقرعة أو الشراء في البورصة لاستهلاك سندات القرض، وفي هذه الحالة تلجأ إلى أسلوب الاستهلاك بالقرعة إذا كانت أسعار السندات في البورصة فوق سعر التعادل، وإلى أسلوب الشراء في البورصة إذا كانت أسعارها دون سعر التعادل.

ثانياً - كيفية تدبير الموارد اللازمة لاستهلاك القرض العام:

من الأهمية بمكان أن تعمل الدولة على التخلص ما أمكن من عبء ديونها العامة من القروض (أيما كان نوع هذه القروض وآجالها) وذلك بتخصيص أكبر قدر ممكن من الموارد المالية لخدمتها. وتستطيع الدولة في العصر الحديث أن تدبر الموارد اللازمة بواسطة الاستعانة ببعض الطرق التي تكفل لها استهلاك قروضها العامة.

وتتمثل أهم الطرق المتبعة في العمل في الاقتطاع من إيرادات الميزانية، أو إنشاء صندوق لاستهلاك الدين، أو إلى الإصدار النقدي الجديد.

أ - ففي الأحوال التي تقتطع فيها بعض الإيرادات من ميزانية الدولة، فإن هذه الإيرادات قد يكون مصدرها هو الفائض الناتج عن زيادة الإيرادات عن النفقات مما يساعد على خدمة الدين العام وتقصير مدة استهلاكه^(٤٣)، ويتحقق هذا الفائض في أغلب الأحيان من زيادة حصيلة الضرائب عن النفقات العامة، ومن هنا يقال أن القرض - وهو يسد من الناحية الواقعية عن طريق حصيلة الضرائب - لا يعدو أن يكون ضريبة مؤجلة. وقد ينص المشرع فضلاً عن ذلك، على تخصيص مبلغ معين يضاف سنوياً إلى فائض الميزانية، لاستخدامها في أغراض استهلاك القروض العامة. وقد تخصص الدولة بعض أوجه الإيرادات العامة وخاصة الضرائب، لخدمة الدين العام واستخدامه في عمليات الاستهلاك الخاصة به.

ويؤخذ على فكرة تخصيص بعض أنواع الضرائب في عمليات استهلاك القرض العام، أنها تشير إلى ضعف مركز الدولة المالي والاقتصادي، فضلاً عن أنها تتعارض مع مقتضيات الملاءمة والسلطة التقديرية التي يجب أن تتمتع بها الدولة وهي تمارس دورها في تحقيق التوازن بين أجزاء نظامها الضريبي، وبين أبعاد احتياجاتها الاقتصادية على المستوى القومي^(٤٤).

ب - إلا أن التجربة العملية قد كشفت أن الدولة كثيراً لا تهتم الاهتمام الكافي باقتطاع مبالغ من الإيرادات العامة لخدمة الدين العام، أو تخصيص الفائض لهذا الغرض، ومن ثم تضطر عند حلول أجل الدين أن تعقد قرضاً جديداً تستخدم حصيلته في سداد هذا الدين^(٤٥). ولهذا ظهرت في كثير من الدول فكرة إعطاء صفة منتظمة لاستهلاك الدين العام عن طريق إنشاء

صندوق خاص بشولى هذه العملية، يعرف «بصندوق الاستهلاك» (Caisse d'amortissement). ويخصص لتمويل هذا الصندوق عادة مبلغ سنوي قد تضاف إليه حصيلة بعض الإيرادات العامة كضرائب معينة. ويقوم الصندوق باستهلاك سندات الدين العام بحسب الطريقة التي يراها أصح للدولة بشرط أن تسمح شروط إصدار القرض بهذه الطريقة. ومن الأمثلة على ذلك ما أقدمت عليه فرنسا حينما أنشأت «الصندوق المستقل لاستهلاك القرض العام» (Caisse autonome d'amortissement) عام ١٩٢٦، (والذي أعطى نظاماً دستورياً رغبة في منع البرلمان من تخفيض موارده)، حيث خصصت له عدة موارد من بينها حصيلة ضريبة الشركات وإيرادات احتكار التبغ، بحيث صارت موارده تتجاوز حجم الاستهلاكات التي يلتزم بالقيام بها، ومن ثم فإنه يقوم بحسب الظروف بترحيل الفائض إلى خزانة الدولة العامة.

جـ - وأخيراً، فقد تلجأ الدولة، وهي بصدد استهلاك قروضها العامة إلى الإصدار النقدي الجديد، أي زيادة كمية النقود المصدرة والتي تتداول. وكثيراً ما يؤدي الإصدار النقدي، بسبب زيادة كمية النقد المتداول إلى ارتفاع مستوى الأسعار وبالتالي إلى خفض في القوة الشرائية للنقود هنا، قد تستخدم الدولة الإصدار على هذا النحو في سداد قيمة القرض، وتقوم باستهلاك جزء من قيمته الحقيقية عن طريق تخفيض قيمة النقود. غير أن الالتجاء إلى أسلوب الإصدار النقدي قد يؤدي في هذه الحالة إلى حدوث تضخم تكون نتائجه ضارة بالمجتمع من كافة النواحي النقدية والاقتصادية والاجتماعية، ولهذا فإنه ينبغي عند انتهاج هذا الأسلوب مراعاة الدقة والحذر الشديدين نظراً لما ينجم عنه من آثار متشعبة وشاملة.

(جـ) - تخفيف العبء المالي للقروض العامة (تثبيت القرض العام وتبديله):

وقد تلجأ الدولة حينما نحس بثقل العبء المالي للقروض العامة إلى محاولة التخفيف من العبء المالي لها بالالتجاء إلى أسلوب «التثبيت» و «التبديل» (أحدهما أو كلاهما)، وفي الحالتين لا تنقضي مديونية الدولة، (كلياً أو جزئياً كما في الحالات السابقة) بل ينتج عن ذلك فقط، تغيير نوع القرض أو سعر فائدته، وهو ما يترتب عليه في أغلب الأحوال تخفيف عبء خدمة الدين العام على الخزنة العامة.

تثبيت القرض العام: (Consolidation)

يقصد بتثبيت القرض العام تحويل قرض عام قصير الأجل (أي دين سائر) عندما يحل موعد سداذه إلى قرض متوسط أو طويل الأجل (مؤبداً أو مؤقت). وتتلخص عملية التثبيت في أن تصدر الدولة قرضاً متوسط الأجل بنفس مبلغ القرض قصير الأجل مع السماح لحملة سندات الأخير، بالاكتاب في القرض الجديد بتقديم الأذونات التي يحملونها، والتي تمثل في أذونات الخزنة. عندئذ يتم تثبيت القرض في الحدود التي يقبل فيها أصحاب سندات الدين السائر الاكتاب في القرض الجديد، وتستخدم الدولة المبالغ المكتسبة بها في سداد الأذونات التي لم يقدمها

أصحابها للاكتتاب في القرض الجديد. وفي هذه الحالة يكون التثبيت اختيارياً. ومن الطبيعي أنه يتصور قبول الأفراد للتثبيت الاختياري إلا إذا قدمت الدولة للمقرضين القدامى من المزايا ما يعوضهم عن استرداد قيمة ديونهم حالاً عن نهاية مدة القرض القصير الأجل (المثبت). ولذلك فغالباً ما يكون سعر فائدة القرض الجديد أكبر من سعر فائدة الدين المثبت، وأكبر من سعر الفائدة السائدة في السوق المالية^(١٧). ولكن قد تعتمد الدولة على إجراء التثبيت على نحو إلزامي، بأن تجبر حاملي السندات المشار إليها بالاكتتاب فيها بسنداتهم في القرض الجديد متوسط أو طويل الأجل، وذلك لعدم قدرتها على رد قيمة القرض عند حلول أجله. ومن أمثلة ذلك، ما حدث في إيطاليا عام ١٩٢٦. ويعني هذا امتناع الدولة عن سداد المبالغ المقترضة في الموعد المتفق عليه مخلة بذلك بالتزاماتها تجاه دائنيها؛ وهو إجراء خطير يمس سمعة الدولة المالية ويضر باتئانها العام، ولهذا فإنه لا يصح اللجوء إليه إلا في حالات الضرورة القصوى.

(٢) - تبديل القرض العام (Conversion)

وقد تلجأ الدولة إلى تبديل القرض، بأن تستبدل دينها ذا الفائدة المرتفعة بدين جديد يقل عنه في سعر الفائدة. فكان عملية التبديل على هذا النحو تؤدي إلى تغيير الدين ذاته، ويمكن تحليل هذه العملية إلى عملية تجديد الدين «Nouation» والتي قد يطلق عليها خطأ في بعض الأحيان «تحويل الدين».

والغرض من التبديل أساساً هو تخفيف عبء الدين على الخزنة العامة. ولا يسري التبديل إلا على الديون المثبتة سواء أكانت مؤبدة أم طويلة الأجل أم متوسطة. أما الدين السائر فإنه يخضع كما سبق أن أوضحنا للتثبيت وليس التبديل. ويمكن التمييز بين حالتين أساسيتين لتبديل القرض العام بحسب مدى حرية الاختيار المتروكة للأفراد إزاء هذا الإجراء، أو بحسب مدى الجبر أو الإلزام الذي يحاط به^(١٨).

ففي حالة التبديل الاختياري «Conversion facultative» فإن الدولة في هذا النوع من التبديل تقوم بإعطاء الدائنين أو حاملي سندات القرض المراد تبديله حق الخيار بين الإحتفاظ بسنداتهم طبقاً للأوضاع الأصلية أو السابقة، وبين قبول الاكتتاب في سندات القرض الجديد ذي الفائدة الأقل. وغالباً ما تعتبر الدولة أن من لم يقدم على الاختيار في الموعد المحدد قد قبل الأمر الأول، أي التبديل. وهو افتراض قد يكون مخالفاً للحقيقة فضلاً عن أنه ينطوي على عنصر إلزام ضمني، الأمر الذي يزيد من نسبة السندات المبدلة نظراً لوجود عدد كبير من حاملي السندات الذين لا يقومون بعمل ما خلال المدة المحددة للإفصاح عن رغبتهم.

ومن الواضح أن الدائنين في التبديل الاختياري لن يقبلوا التخلي عن سنداتهم مقابل السندات الجديدة إلا إذا كانت مزايا الأخيرة معادلة على الأقل لمزايا تلك التي يملكونها، أو على الأقل، أكبر من التي يستطيعون الحصول عليها.

وفي هذه الحالة يكون التبديل عديم الفائدة بالنسبة إلى الدولة لأنه لا يؤدي الغرض المقصود منه، وهو تخفيف عبء خدمة الدين بإنقاص سعر فائدة القرض المراد تبديله. وقد تهدف الدولة من التبديل الاختياري إفادة حملة سندات الدين العام لا إفادة الخزنة العامة بتخفيف العبء المالي عليها، وفي هذه الحالة نكون إزاء ما يمكن أن يسمى بالتبديل العكسي للدين.

أما في التبديل الإجمالي «Conversion obligatoire» فتلجأ الدولة إلى إجبار أصحاب سندات القرض ذي الفائدة المرتفعة، على قبول سندات جديدة لقرض جديد ينص على فائدة أقل، وذلك دون النظر إلى إرادة الدائنين أو رغبتهم في الموافقة أو عدم الموافقة على التبديل ودون أن تعبا بتعهداتها المالية السابقة، أو أن تجبر حاملي سندات الدين القائم الذين لا يريدون قبول سندات الدين الجديد مقابل سنداتهم على قبول استرداد قيمة هذه السندات، ومن ثم ينقضي الدين العام بالنسبة إليهم^(٤٩).

في مثل هذه الحالات وغيرها من حالات التبديل، يثور البحث عن مشروعية عملية التبديل ذاتها، أي عن مدى حق الدولة في إجراء مثل هذه العملية. ويتعين علينا أولاً أن نخرج من دائرة هذا البحث بعض الأحوال التي لا تثير صعوبة تذكر، وهي حالة القرض المؤبد والتي سبق أن عرضنا لها، وحالة حاملي سندات القرض القائم الذين يقبلون التبديل، فهؤلاء لا ينقضي الدين بالنسبة إليهم وإنما تنخفض فائدته فقط، وحالة وجود شرط من شروط الإصدار يجيز التبديل أو تعجيل الوفاء صراحة، وبالتالي فإن المشكلة تقتصر على الأحوال التي تلزم الدولة فيها الأفراد الذين لا يقبلون سعر الفائدة الأقل في القرض الجديد، على استرداد قيمة سنداتهم ومن ثم ينقضي الدين بالنسبة لهم، وذلك في غير الأحوال التي أشرنا إليها الآن.

هنا فإن فقهاء المالية العامة يختلفون في مدى مشروعية التبديل في هذه الحالات على نحو مطابق لما سبق أن ذكرناه بالنسبة للآراء المختلفة التي أتينا عليها عند الحديث عن الوفاء قبل موعد الاستحقاق في القروض لأجل. وعلى أية حال فإنه يبدو رغماً عن هذه الخلاف الفقهي، أن تبديل القرض العام قد استقر في الوقت الحاضر في الأذهان، سواء في فرنسا، أو مصر، (أو غيرهما من الدول)، وإلى درجة لم يعد يثير معها المناقشة الفقهية التي أثارها في القرن الماضي. إلا أنه يلاحظ في هذا الشأن أن عمليات تبديل القروض تعتبر من العمليات الدقيقة التي تبعث على التأمل في أوضاع الدولة الاقتصادية والمالية، لذلك فإن الالتجاء إليها يجب أن يتم بناء على دراسة وافية بأحوال السوق المالي، وعلاقة جمهور المقرضين بالدولة. ويتوقف نجاح عمليات التبديل على مجموعة من العوامل، يأتي في مقدمتها مدى ثقة الأفراد بالدولة ومعدل سعر الفائدة الذي تقررته الدولة عند إجراء التبديل^(٥٠)، وكمية ما يستبدل من سندات.

ومن الشروط الأخرى المساعدة على إنجاح العملية المتقدمة، استقرار الأحوال السياسية

والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، وكذلك قصر المدة المحددة للخيار حتى لا تتغير أحوال السوق المالية خلالها، وأن تنص القواعد المقررة في هذا الصدد على اعتبار من لم يطلب التسديد قابل للتبديل حتى يتم تبديل أكبر نسبة ممكنة من السندات. والأصل أن يترتب على تبديل القروض العامة تخفيف عبء خدمة الدين العام بتخفيض المبالغ المدفوعة كفوائد عنه. إلا أنه قد لا يتحقق هذا الأثر، ويحدث ذلك على الأخص إذا اقترنت عملية التبديل بمزايا مالية لإغراء حاملي سندات الدين المراد تبديله على قبول التبديل، وذلك كإصدار سندات القرض الجديد دون سعر التعادل (التبديل دون التكافؤ) أو دفع مبلغ معين عن كل سند يقبل صاحبه تبديل (التبديل مع دفع فرق) «Conversion avec soule»، أو تقرير إعفاءات ضريبية عن دخول سندات القرض الجديد في حالة ما إذا كانت سندات القرض المراد تبديله غير معفاة من هذه الضرائب كلها أو بعضها، ففي هذه الحالات، وغيرها، تكون نتيجة عملية التبديل، غير محققة للنتائج المرجوة منها، وهي التخفيف من عبء خدمة الدين، لا الزيادة من هذا العبء. وبفرض حدوث ذلك، فإن مثل هذه الحالة تكشف (في أغلب الأحوال) عن ضعف أو سوء المركز المالي للدولة. والذي قد يواكبه أيضاً تأثر الأفراد بالأوضاع الاقتصادية والمالية فيها.

المبحث الثالث

الآثار الاقتصادية للقروض العامة^(*)

تؤثر القروض العامة كمورد ائتماني على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية (والسياسية) في الدولة، وذلك بالنظر إلى كثرة وتنوع الأسباب التي أصبحت تدفع الدولة إليها، مستخدمة إياها كأداة من أدوات السياسة المالية، والتوجيه الاقتصادي بالمعنى الواسع. غير أن آثار القروض الاقتصادية، تختلف بصفة عامة عن آثار الضرائب من هذه الناحية. ويرجع ذلك إلى أسباب متعددة، منها أن القروض في الأصل اختيارية، بينما الضرائب إجبارية في كل حال، وإن القروض لا يترتب عليها نقصان في ثروة الأفراد ودخولهم كالضرائب، ولكن يترتب عليها تغير في شكل تلك الثروة أو الدخل، وأن مصدر الأموال المقترضة يختلف عادة عن مصدر الأموال التي تدفع كضريبة. وتتوقف الآثار الاقتصادية التي تمارسها القروض بمختلف أنواعها على عوامل متعددة منها نوعية التنظيم الفني المتبع في شأن القروض، ومصدر الأموال المتحصلة منها وكذلك المستخدمة في تسوية عبئها، وطبيعة كل من النفقات العامة التي تمولها هذه القروض (وهل هي نفقات استهلاكية أم نفقات إنتاجية) والأموال اللازمة لخدمة العبء المالي فيها. وبيان الآثار المختلفة للقروض العامة، فإننا نعرض لها من خلال المراحل المختلفة التي يمر بها القرض العام، وذلك لأن لكل مرحلة منها آثارها الاقتصادية، وهذه المراحل هي: مرحلة الاقتراض (أو الاكتتاب)، ومرحلة إنفاق الأموال المقترضة، ومرحلة تسديد الدين. إلا أن تتبع الآثار المتقدمة من خلال هذه المراحل لا يكتمل إلا ببيان آثار هذه القروض على الاقتصاد القومي ككل،

ويتوقف ذلك بصفة أساسية على المصدر النهائي للأموال المقترضة وذلك لما للطبيعة الخاصة بكل مصدر من انعكاسات فيما نحن بصدد من آثار. هذا المصدر قد يكون هو مدخرات الأفراد والهيئات الخاصة، وفي هذه الحالة تحصل الدولة على جزء من القوة الشرائية السابق وجودها داخلياً في التداول، وقد يتمثل في قوة شرائية جديدة (داخلية أيضاً)، تضيف إلى القوة الشرائية الموجودة في التداول يكون الإقراض العام مناسبة خلقها^(٥٢) أو عن طريق وضع قوة شرائية أجنبية تحت تصرف الدولة المقترضة عن طريق القروض الخارجية.

وبإدخال ما تقدم في الاعتبار، فإنه كثيراً ما يثار في نهاية البحث عن هذه الآثار تساؤل عمن يتحمل في النهاية العبء المالي الحقيقي لهذه القروض (وعلى الأخص الداخلية)، أهو الجيل الحاضر الذي عاصر عملية الاقتراض أم أنه يمكن نقل هذه العبء للأجيال القادمة. وهكذا فإننا نعرض للآثار المختلفة للقروض العامة في ثلاث نقاط متوالية، على أن نتبعها بمناقشة ختامية عن مدلول العبء المشار إليه.

(أ) - الآثار الأولية للاقتراض المترتبة على عملية الاكتتاب العام (التفرقة بين مختلف القروض بحسب مصدر الائتمان):

تتوقف الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض في مرحلة الاكتتاب على مصدر الأموال المقترضة. ذلك أن الدولة قد تقترض من الأفراد (أو من الهيئات المالية الخاصة)، أو من المؤسسات الائتمانية المتخصصة (البنوك التجارية والبنك المركزي)، أو حتى عن طريق الالتجاء إلى الخارج (الدول الأخرى، والمؤسسات المالية الدولية المتخصصة).

ومفاد ما تقدم، إن الاقتراض العام يجد مصدره، أما في التوسع الائتماني، وأما في رؤوس الأموال الأجنبية. ولا شك أن هذا التنوع لا يمر دون أن يترك آثاراً مختلفة في مرحلة الاكتتاب في القرض العام.

(١) - الاقتراض عن طريق رأس المال الخاص (الادخار) والتوسع في الائتمان:

ففي حالة التجاء الدولة إلى رأس المال الخاص، فإن الأفراد عادة ما يكتبون في سندات القروض العامة من مدخراتهم التي تنتظر الاستثمار، أو من حصيلة ما يمتلكونه من سندات المشروعات الخاصة. أما الهيئات المالية الخاصة (من المؤسسات المالية غير البنوك التجارية، كشركات التأمين وبنوك الادخار) فإنها تكتب عادة في سندات القرض العام بصفة أساسية عن طريق اقتطاعها لجزء من القوة الشرائية السابق وجودها داخلياً في التداول، الأمر الذي يحدث آثاراً اقتصادية تتصل بالادخار والاستهلاك والاستثمار. وجملة القول في هذا الصدد، أن الاقتراض العام في الحالة السابقة لا يؤثر كثيراً في حجم الاستهلاك إلا إذا احتوت

السندات على مزايا تغري الأفراد على زيادة الادخار، أو إذا لجأت الدولة إلى القرض الإجباري حيث يضطر الأفراد إلى التقليل من استهلاكهم. أما فيما يتعلق بالاستثمار، وبصرف النظر عما يتلو القروض العامة من إنفاق، فإنها تميل لأن يكون لها في هذه الحالة أثر انكماشى نظراً لأنه يترتب على الاقتراض العام انخفاض في كمية الأموال التي يملكها الأفراد والمعدة للتوظيف في الأوراق المالية الجديدة للمشروعات الخاصة، أو للإقراض لها. ويحدث مثل هذا الأثر إذا اشترت السندات الجديدة شركات التأمين وغيرها من المؤسسات المالية الخاصة.

أما في الحالات التي تستعين فيها الدولة بالمؤسسات المالية المتخصصة كالبنوك التجارية والبنك المركزي، (حيث تعتمد الدولة في التجائها إلى الاقتراض من هذا الأخير على حقها في الإشراف على النظام النقدي وعلى تحديد القواعد التي يسير بمقتضاها)، فإن الأموال المقترضة تختلف عن النوع السابق، إذ لا تسند الدولة مبلغ القرض من مدخرات موجودة ناتجة عن دخول سابقة، بل من توسع نقدي وائتماني أي من إضافة لقوة شرائية جديدة. ويترتب على ذلك زيادة التداول النقدي تبعاً لقدرة النظام المصرفي على خلق الودائع، حيث تتوقف هذه القدرة على تضافر عوامل كثيرة، أهمها: الرغبة الحقيقية للأفراد في إيداع أموالهم لدى البنوك ومدى إقبالهم على الاقتراض منها، واحتفاظ البنوك باحتياطي يقل عن قيمة الودائع الأصلية، وأخيراً، وليس آخراً، على السياسة النقدية للبنك المركزي. ويؤدي تضافر هذه العوامل مجتمعة إلى مضاعفة البنوك لحجم ودائعها، ولكن يحد من هذه المقدرة في خلق الودائع عدة عوامل منها: قلة انتشار الوعي المصرفي، وميل الأفراد إلى اكتناز النقود والسياسات النقدية غير المؤاتية.

في هذه الحالات التي تخلق المؤسسات المالية السابقة قوة شرائية جديدة تنضاف إلى تلك التي كانت موجودة في التداول من قبل، لا يترتب على الاقتراض من البنوك التجارية في الظروف العادية أية آثار انكماشية. وذلك لأن القوة الشرائية التي تستخدمها في شراء السندات العامة قوة شرائية جديدة ناتجة عن التوسع في الائتمان، الذي لا ينقص من القوة الشرائية الموجودة من قبل، ومعنى ذلك أن الاستثمار الخاص لا يتأثر بالاقتراض العام، بل قد يكون لذلك على العكس آثار توسعية، ما دام لدى هذه البنوك احتياطات نقدية زائدة، أما إذا لم يكن لديها مثل هذه الاحتياطيات فإن شراءها للسندات العامة يكون على حساب القروض الأخرى، وفي هذه الحالة تشبه الآثار الناتجة عن اكتتابها في القروض العامة، الآثار المترتبة على اكتتاب المؤسسات المالية الخاصة السابق بيانها.

وقريب من هذه الآثار القوة الشرائية التي تحصل عليها الدولة بالاقتراض من البنك المركزي، فهي غير القوة الشرائية التي بيد الأفراد، وليست على حساب الأرصدة المخصصة لقروض المشروعات الخاصة، ولذلك فإن لاقتراض الدولة من البنك المركزي آثاره التوسعية هو الآخر^(٥٣)، وبالتالي فإن الاستثمار الخاص لا يتأثر بالاقتراض العام.

وهكذا فإنه إذا قارنا بين الآثار الناجمة عن إصدار القروض والآثار الناتجة عن جباية الضرائب، لوجدنا أن جباية الضرائب لها آثار انكماشية كبيرة على الاستهلاك والاستثمار، على العكس من القروض، فإن آثارها الانكماشية كما رأينا ضئيلة بالنسبة إلى الاستهلاك ومحدودة بالنسبة للاستثمار، بل قد يكون لها آثار توسعية في بعض الأحوال.

وبصفة عامة، فإن الفكر المالي الحديث قد وضع حدوداً للدولة عند التجاها إلى هذا المصدر (أي التوسع في الائتمان)^(٥٤)، فأوضح أنه لا يصح الالتجاء إليه إذا كان الاقتصاد القومي يتجه بطبيعته إلى التشغيل الكامل، كما يجب وقف التمويل بواسطته متى بلغ الاقتصاد هذه المرحلة لتفادي الآثار المترتبة على ارتفاع الأسعار. فهو إذاً والحال كذلك، يعتبر وسيلة علاجية وليس وسيلة للحصول على الإيرادات. وبالنسبة للدول المتخلفة فقد ثار الخلاف حول مدى إمكانية الدولة الالتجاء إلى البنوك خاصة وإن حجم المدخرات فيها من الصغر بمكان^(٥٥)، نظراً لما تتصف به اقتصادياتها في المعتاد من عدم مرونة جهازها الإنتاجي وبالتالي فإن زيادة الطلب الناجم عن توزيع دخول بهذه الطريقة يؤدي إلى ارتفاع الأسعار. وقد دفع ذلك بكثير من الاقتصاديين المؤيدين لاستعانة الدولة بهذا السبيل إلى اشتراط توافر مجموعة من الظروف، (التي يقصر المجال هنا عن تفصيلها) وذلك حتى لا تؤدي عدم مرونة الجهاز الإنتاجي إلى ارتفاع الأسعار (وبالتالي حدوث التضخم الاقتصادي) بما له من آثار ضارة على الدخل القومي وعلى التنمية الاقتصادية في هذه الدول.

(٢) - الاقتراض عن طريق الاستعانة برؤوس الأموال الأجنبية :

تشكل القروض الخارجية من الناحية الاقتصادية نوعاً متميزاً لما لها من آثار دولية خاصة بالنسبة للدولة الدائنة والمدينة. ويترتب على هذه القروض، والتي تقدمها حكومات الدول الأجنبية أو إحدى الهيئات الدولية المتخصصة في الإقراض لحكومة الدولة الوطنية، وضع قوة شرائية تحت تصرف الدولة المقترضة تستعين بها، سواء لتقوية أرصدها من العملات الأجنبية، أو لاستخدامها في شراء سلع من الخارج، وفي كلتا الحالتين تؤدي هذه القروض (بفرض حسن استخدامها) إلى تحسين مركز ميزان مدفوعاتها. والقروض الأجنبية إذ تزود الاقتصاد القومي برؤوس أموال أجنبية مصدرها القوة الشرائية المقترضة من الخارج وليس الداخل، تتخذ إما صورة عملات أو صورة سلع وخدمات توضع في متناول الدولة المدينة. فإذا احتفظت بها هذه الدولة في الصورة الأولى، أمكن بواسطتها تخليص السوق النقدي من العوامل الانكماشية مما يدفع إلى التوسع النقدي. إما إذا استخدمت حصيلة القرض في شراء سلع وخدمات، فإن الآثار المترتبة على ذلك تختلف تبعاً لنوع السلع المستوردة، استهلاكية كانت أم إنتاجية. ففي الحالة الأولى، نجد أنها تزيد من عرض هذه السلع ويمكن استعمالها كأداة لمقاومة ارتفاع الأسعار في الداخل، أما في الحالة الثانية فإن استيراد السلع الإنتاجية يمكن من التوسع في الاستثمار ورفع مستوى الدخل.

(ب) - آثار إنفاق الأموال المقرضة من المصادر المالية (الداخلية والخارجية):

قد تنفق حصيلة القروض الداخلية (المقتطعة من مدخرات الأفراد، أو النانجة من التوسع في الائتمان) في الداخل أو في الخارج، كما قد تنفق حصيلة القروض التي تعقدها مع الخارج في الداخل^(٥٦)، وبالتالي فإننا نشوق هنا لبيان الآثار المترتبة على إنفاق كل نوع من هذه القروض على التوالي:

(١) - الآثار المترتبة على إنفاق القروض الداخلية:

عندما تقوم الدولة بتغطية الأموال اللازمة لها عن طريق الاقتراض من الداخل من مصادر الإقراض الداخلي السابقة، فإن الدولة قد تنفق حصيلة القرض الداخلي في الداخل، كما أنها تنفقه في الخارج، وفي كلتا الحالتين ترتب على ذلك آثار معينة يجدر بنا أن نتناولها بشيء من البيان. ففي حالة إنفاق القرض الداخلي داخل حدود الدولة، فإنه يترتب على ذلك مجموعة من الآثار التوسعية أكثر مما لإنفاق حصيلة الضرائب، ويزداد مدى هذه الآثار إذا كان مصدر الأموال المقرضة أموالاً غير موظفة (عاطلة أو مكتتزة)، أو أموالاً خلقتها البنوك التجارية والبنك المركزي (عن طريق التوسع في الائتمان)، ففي هذه الحالة يضاف هنا طلب الدولة للسلع والخدمات (الطلب العام) إلى طلب الأفراد بدلاً من أن يحل محله (كما لو كان مصدر القرض أموالاً مستخدمة في الإنتاج أو الاستهلاك). وعندما تنفق الدولة حصيلة القرض تنتقل ودائع الدولة إلى الأفراد، فتزداد جملة ودائع البنوك. يضاف إلى ذلك أن جزءاً من السندات التي اشتراها الأفراد والهيئات الخاصة يستعمل عادة للاقتراض عليه من البنوك، وبذلك يستعيد حملة السندات جانباً من القوة الشرائية التي استعملوها في شراء السندات عن طريق التوسع في الائتمان، ويتنافس الأفراد المقرضون والدولة المقرضة على السلع والخدمات. فإذا كان هناك جانب كبير من القوى الإنتاجية عاطلاً، وعدد كبير من العمال في حالة بطالة أثناء الفترة التي تنفق فيها الدولة حصيلة القرض، فإن زيادة الطلب الناشئة عن بيع سندات القرض إلى البنوك وعن القروض التي تقدمها البنوك على السندات التي اشتراها الأفراد، قد تؤدي إلى زيادة الإنتاج، ولا يكون تأثير إنفاق الأموال المقرضة على مستوى الائتمان كبيراً. أما في الحالة العكسية، فإن زيادة الطلب تؤدي إلى ارتفاع الأسعار ارتفاعاً تضحخياً. ويفترض التحليل السابق، تكوين اقتصادي رأسمالي متقدم، تتناوب عليه فترات من الرخاء والكساد مع ما يلزم هاتين الفترتين من سمات. أما في الدول المتخلفة على ما هو معلوم من مظاهر التخلف الاقتصادي فيها، فإنها قد تتعرض للتضخم إذا أنفقت الأموال المقرضة في تكوين رؤوس الأموال، أي في زيادة معدل تراكم رأس المال، حيث تقوم الدولة بدور إيجابي في التنمية الاقتصادية، بالنظر إلى أن عملية التصنيع تحول الأيدي العاملة عن الزراعة وعن إنتاج سلع الاستهلاك، فيقل إنتاج السلع الاستهلاكية مع زيادة الطلب عليها، ويرتفع مستوى الأسعار، وعلى الأخص إذا أدخل في الاعتبار ارتفاع الميل الحدي للاستهلاك لدى الطبقة العاملة، وهي منخفضة الدخل عادة.

أما في حالة إنفاق حصيلة القروض الداخلية خارج إقليم الدولة، (وهي حالة أقل حدوثاً في المعتاد من الحالة السابقة^(٥٧))، فإن تصرف الدولة على هذا النحو لا يترتب عليه دخولها في منافسة مع الأفراد والمشروعات الخاصة على السلع والخدمات في السوق الداخلية. وما لم تكن سندات القروض قد بيعت للبنوك التجارية، وتكون هذه قد اشترتها بنقود قد خلقتها عن طريق الإئتمان، فإن المشتريين للسندات في الدخال لا يستعيدون القوة الشرائية كلها التي اقترضوها للدولة، إذ أن بعض حملة السندات يعتبرونها وسيلة لاستثمار أموالهم فحسب ولا يفترضون عليها، أما البعض الآخر، وهم من يرغبون الاقتراض عليها، لا تعرضهم البنوك إلا جزءاً من قيمة سنداتهم، ومن ثم تنقل القوة الشرائية التي في أيدي الأفراد، وينخفض طلبهم على السوق الداخلية، بينما لا يزداد طلب الدولة على تلك السوق إذ أنها تنفق ما اقترضته في الخارج، ويكون أثر مثل هذا القرض حيثئذ أنه يخفف من ضغط الشراء على السوق الداخلية، وهذا ما يقلل من أثر التضخم الذي قد ينتج عن عوامل أخرى، أو يحدث انكماشاً، أو يترتب عليه تراجع في النشاط الاقتصادي، حسب الظروف الجارية للأعمال. وإلى جانب النتائج المتقدمة لإنفاق حصيلة القروض الداخلية في الخارج، توجد آثار أخرى تتصل بعلاقة الدولة الاقتصادية مع الخارج، ومن أبرز هذه الآثار، أنه ينشأ عما تشتريه الدولة بالخارج قدر إضافي من الكمبيالات مسحوبة على مراكزها ومؤسساتها المالية في الداخل، يكون لها نفس الأثر الذي يكون لواردات تساويها في القيمة تضاف إلى ميزان المدفوعات للدولة التي تجري المدفوعات الخارجية. ويعني هذا أن ميزان المدفوعات يصبح في هذه الحالة في غير صالح الدولة مع ما يترتب على ذلك من آثار يدخل تفصيلها في نطاق دراسة العلاقات الاقتصادية الدولية (أو التجارة الخارجية).

(٢) - الآثار المترتبة على إنفاق القروض الخارجية (في الداخل):

يتحدد بحثنا في هذا المجال كما سبق أن أوضحنا في حالة إنفاق هذه القروض في الداخل حيث نختلف الآثار هنا بسبب أوجه استخدام مبالغ القروض المتقدمة، والتي تكون ذات قيمة طبيعية أو انكماشية، فضلاً عن تأثيرها على هيكل الاقتصاد القومي في الداخل، وفي علاقة هذا الاقتصاد بالخارج. ولتفصيل ما تقدم، فإن قيام الدولة بإنفاق حصيلة القرض الذي عقدته مع الخارج في الداخل يكون معه احتمال حدوث التضخم (في الأحوال التي يكون الاقتصاد مهيئاً لذلك) أكبر مما لو كان القرض داخلياً وأنفق في الداخل. ويرجع ذلك إلى أنه لا يترتب على القرض الخارجي امتصاص أية قوة شرائية في الدولة المقترضة، حيث تقوم هذه الدولة باستخدام القوة الشرائية التي حصلت عليها من القرض الأجنبي لمنافسة الأفراد على السلع والخدمات، ويشد هذا التنافس بين الدولة والأفراد في هذا الصدد^(٥٨)، مما قد يؤدي، أما إلى زيادة الإنتاج الداخلي، وإما إلى رفع الأسعار إلى حد كاف لإقصاء جزء من الطلب الفعلي في السوق المحلي يكفي لكي تستطيع الدولة سد حاجاتها.

وسواء أكان الجهاز الإنتاجي يعمل بكامل طاقته، أو بجزء منها، فإن الظروف والأوضاع الاقتصادية السائدة، هي التي ستحدد في النهاية نتيجة المنافسة المتقدمة من حيث مدى الارتفاع في الأثمان أو التوسع في الإنتاج. وبالإضافة إلى الآثار السابق بيانها في داخل الاقتصاد القومي فإنه تظهر للحالات السابقة هنا أيضاً نتائج إضافية في نطاق علاقات الدولة بالخارج، وتتمثل هذه النتائج في أن الدولة المقترضة تستطيع الحصول على حصة القرض الخارجي عن طريق سحب الكمبيالات على الودائع الأجنبية الموضوعة تحت تصرفها حيث تصبح النتيجة هنا عكس نتيجة إنفاق حصة قرض داخلي في الخارج، إذ يصبح ميزان المدفوعات في هذه الحالة في صالح الدولة المقترضة وبالتالي تميل وارداتها إلى الازدياد. وبصفة عامة فإن التوسع في الاقتراض من دولة معينة، يؤثر على هيكل ميزان مدفوعات الدولة المقترضة، إذ تزيد صادراتها إلى الدول المقرضة للوفاء بالتزاماتها في الوقت الذي تزداد فيه وارداتها بقيمة القروض المعقودة، وقد تستمر هذه الحالة بعد انتهاء مدة القروض لأن المنتجين والمستهلكين يصيرون أكثر تعوداً على سلع الدولة المصدرة ودراية بأحوال أسواقها ويتعذر تحويلهم من هذا الاتجاه دون تكلفة اقتصادية كبيرة.

(ج) - الآثار المترتبة على خدمة العيب المالي للقروض العامة (الآثار الاقتصادية لتسديد الديون العامة):

يمكن التقرير هنا بأن الآثار الاقتصادية التي تنجم عن خدمة العيب المالي للقروض العامة بتسديد الدين العام فيها، هي بوجه عام عكس الآثار الناتجة عن إصدارها. وجرياً على ما أخذناه من التفرقة بين القروض الداخلية والخارجية، فإننا نوزع الآثار موضع بحثنا في نقطتين على التوالي.

(١) - آثار تسديد القروض الداخلية:

يترتب على قيام الدولة بسداد دينها العام الداخلي (القروض) عن طريق حصة الضرائب (وهي مصدر كبير للإيرادات العامة في مالية الدول الحديثة) اقتطاع جزء من دخول الممولين (دافعي الضرائب) وتحويله إلى أموال توزع على المكتسبين (الدائنين في القروض). وتتوقف آثار هذا التوزيع بالنسبة للاستهلاك والاستثمار في الدولة على كيفية استخدام هذه الأموال. فقد توجه كلها إلى الاستهلاك فتزيد عن حجمه وإن كان ذلك من الأمور المستبعدة على إطلاقها لما يترتب عليه من حرمان للمستفيدين من دخول مستمدة من استثماراتهم في القروض المسددة، وغالباً ما توجه هذه الأموال إلى نواحي الاستثمار المختلفة عامة أو خاصة. هنا نجدنا إزاء فرضين أساسيين: الأول: أن يكتب أصحاب الدين بعد الوفاء في قروض عامة جديدة، وبالتالي فإنه تحدد الآثار الاقتصادية للقرض الجديد وفقاً لكيفية استخدام الدولة لمبلغ القرض المكتتب به^(٥٩). والثاني: أن يقوم أصحاب الدين باستثمارات خاصة وفي هذه الحالة يترتب على

ذلك زيادة حجم المدخرات الأمر الذي يؤدي إلى إحداث انخفاض في سعر الفائدة (لزيادة الكمية المعروضة من النقود)، وفي ذلك ما يشجع المنتجون على التوسع في الإنتاج.

هذا فيما يتعلق بالآثار الجزئية التي يحدثها السداد من خلال سلوك الأفراد والمؤسسات المالية الأخرى، أما بالنسبة للاقتصاد ككل، فإنه يترتب على السداد آثار انكماشية أو تضخمية وفقاً لمصدر الأموال المستخدمة في الوفاء بالقروض. فلو استمدت الدولة هذه الأموال من الضرائب الغير مباشرة، وهي الضرائب التي يتحمل عبئها في المعتاد أصحاب الدخول الصغيرة، فيترتب على ذلك تحويل القوة الشرائية من أيدي طبقة ميلها الحدي للاستهلاك كبير، إلى طبقة قد تكتنز هذه الأموال ولا تنفقها، وبالتالي يتأثر الاقتصاد حالة من الانكماش، ويظهر الانكماش في حالة تملك السندات بواسطة البنوك التجارية أو البنك المركزي، إذ أنه قد يترتب على ذلك تحويل استثمارات البنوك إلى احتياطات غير مستثمرة تقلل من القوة الشرائية الموجودة. كذلك فإنه في الحالة التي تقوم فيها هذه البنوك نتيجة لتراكم احتياطها بتوسع ائتماني فإن ذلك يؤدي إلى آثار تضخمية ما لم يقابل هذا التوسع في الائتمان ازدياد في حجم الإنتاج.

(٢) - آثار تسديد القروض الخارجية :

يترتب على القروض الخارجية عبء حقيقي بالنسبة لاقتصاد الدولة المقترضة، إذ يتعين عليها دفع الفوائد ورد أصل الدين مما يتطلب اقتطاع جانب من القوة الشرائية من المستهلكين أو المستثمرين في الداخل (وهو ما يعتبر اقتطاعاً لجزء من إجمالي الناتج القومي لحساب الدائنين الأجانب) ونقلها خارج الدولة وفاء بما عليها من التزامات.

ولا يتيسر ذلك للدولة المقترضة إلا بوجود فائض في الإنتاج من السلع والخدمات المطلوبة في الخارج حتى تحصل الدولة على العملات اللازمة في السداد. ووجود العبء المتقدم، يفرض على الدولة (التي تستعين بالقروض الأجنبية) عدم التوسع في الاقتراض الخارجي إلا في حدود طاقتها الإنتاجية، ولهذا يتعين عليها دراسة كافة المشكلات المختلفة في هذا الشأن، وخاصة تلك التي تتعلق بآثار القروض على ميزان المدفوعات، بالنظر إلى أن قدرة الدولة على السداد محكومة بطبيعة صادراتها ومدى مرونة الطلب عليها من ناحية، ومن ناحية أخرى بحجم الدين وأسعار فائدته وأجاله، وما يتوافر لها من احتياطات من الذهب والعملات الأجنبية المقبولة في التعامل الدولي.

ولا يفوتنا قبل أن ننهي الحديث في هذا الموضوع أن ننوه بأن خدمة الدين العام الخارجي وسداده، تتطلب توجيه القروض الأجنبية لزيادة الاستثمارات ورفع مستوى الدخل، وإنتاج السلع التي يزيد الإقبال عليها في الخارج، أو تلك التي تشبع السوق المحلي فتوفر العملات الأجنبية التي تقبل في سداد هذه القروض.

(د) - في بعض الآثار التجمعية على مستوى الاقتصاد القومي (تأثير القروض العامة على الإنتاج والتوزيع القوميين):

نتناول هنا في كلمة موجزة بيان أهم هذه الآثار بالنسبة للإنتاج والتوزيع على المستوى القومي، وذلك كالآتي:

(١) - تأثير القروض العامة في الإنتاج القومي:

لا شك أن للقروض العامة، وبغض النظر عن مصدرها، آثاراً تجمعية على مستوى الإنتاج القومي، حيث تتوقف هذه الآثار أساساً على كيفية وأسلوب إنفاق حصيلة القروض. فإذا أنفقت هذه الحصيلة في تمويل مشروعات من طبيعة استهلاكية، أو خدمات لا تُغْلُ إيراداً ولا تزيد من إنتاجية العمل ورأس المال، فإنها قد لا تفيد سوى طبقات معينة. أما إذا أنفقت الحصيلة المتقدمة لتمويل مشروعات تعمل في المجالات الاستثمارية^(١٠)، فإن ذلك يؤدي - في المألوف من الأمور وبفرض توافر الظروف المؤاتية لذلك - إلى زيادة إنتاجية العمل ورأس المال وزيادة الموارد المالية للدولة، وبالتالي إلى التخفيف من عبء خدمة الدين في المستقبل، بالنظر إلى أن المشروعات المتقدمة تُدرّ دخلاً (أما بطريق مباشر أو غير مباشر) تدفع منه الفوائد وأصل الدين، هذا بالإضافة إلى أنها تسرع في معدل تدفق رأس المال، وهو ما يؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي الذي تتجدد دورته من عام إلى آخر، وهو الأمر الذي يؤثر في النهاية في نمو وازدياد الدخل القومي.

(٢) - تأثير القروض العامة في توزيع الدخل القومي:

يمكننا أن نستظهر آثار القروض هنا من خلال تأثير إنفاق النقود المقترضة، وما يترتب على دفع فوائدها إلى المكتسبين فيها.

فعند إنفاق النقود المقترضة، فإنه يترتب على إنفاق الدولة لهذه الأموال ارتفاع في الدخل الفعلي للأشخاص الذين يستفيدون من هذا الإنفاق دون أن ينخفض الدخل الحقيقي لأصحاب السندات. فإذا كان معظم من يحصلون على الدخول الإضافية من ذوي الدخل المحدود (الطبقات المتوسطة والفقيرة)، فإن إنفاق النقود المقترضة يترتب عليه تقريب في توزيع الدخل الحقيقي بين الطبقات الاجتماعية المختلفة. وإذا ترتب على الإنفاق زيادة القوة الشرائية بنسبة أكبر من زيادة كمية السلع والخدمات، فإنه قد يؤدي إلى التضخم النقدي (لدى عدم توافر المرونة الكافية للإنتاج القومي استجابة للتوسع في الطلب). فإذا لم تعمل الدولة على زيادة كمية السلع، أو تحد من الطلب (بأسلوب أو بآخر، ومن هذه الأساليب نظام البطاقات)، فإن أصحاب الدخول المحدودة يضارون من القروض، إذ ترتفع الأسعار وتوزع الدخول الجديدة في غير صالحهم.

أما عند دفع القروض، فإن تأثير الفوائد على توزيع الدخل القومي يتوقف على طريقة

توزيع سندات القروض على طبقات المجتمع، وعلى نوع الضرائب التي تستخدم حصيلتها في تسديد الفوائد. ففي الحالة التي يكون فيها أكثر السندات في حيازة أصحاب الدخل المحدودة أو الصغيرة وتدفع الفوائد فيها من حصيلة الضرائب التصاعدية، فإنه يترتب على دفع الفوائد نقل للدخول (أي إعادة توزيعها) من أصحاب الدخل الكبيرة إلى ذوي الدخل الصغيرة. وعلى العكس من ذلك إذا كانت النسبة الكبرى من السندات بيد أصحاب الدخل الكبيرة، وكانت الفوائد تدفع من حصيلة الضرائب غير المباشرة (وعلى الأخص تلك المفروضة على السلع الضرورية)، أو الضرائب المباشرة النسبية فإن توزيع الدخل القومي يزداد سوءاً وبخاصة إذا أعفيت سندات القرض من الضرائب، إذ يترتب على ذلك تحويل الدخل من أصحاب الدخل الصغيرة إلى أصحاب الدخل الكبيرة. هذا ويلاحظ أن الغالب في سندات القروض العامة أنها لا تلبث أن تتركز بعد مضي فترة معينة من الزمن بين أيدي الطبقات الموسرة مما يترتب عليه في النهاية تركز الفوائد في أيدي أفرادها، لذلك فإنه ينبغي عند حدوث ذلك، أن تسدد الفوائد من حصيلة الضريبة التصاعدية، كما يجب عدم إعفائها من الضرائب حتى يقضي على كل مظاهر عدم العدالة في توزيع الدخل فيما بين مختلف الطبقات في المجتمع^(١١).

وفراغنا من الحديث عن الآثار الاقتصادية المختلفة لعملية الاقتراض العام على النحو السابق، يتعين علينا أن نتعرف في إيجاز على من يقع عليه في التحليل النهائي للأمور تسوية العبء المالي للقروض العامة الداخلية. في هذا الشأن فإننا نجد علماء المالية العامة لا يصدر عن ذلك عن وجهة نظر موحدة بمناسبة مدلول هذا العبء ومدى إمكانية تعديته من الحاضر إلى المستقبل. فمن هؤلاء العلماء من يذهب إلى أن عبء القرض العام يتحمله الجيل المعاصر لإبرام عقده، ومنهم من يرى أن هذا العبء لا بد وأن يستقر على الأجيال المستقبلية في صورة ضرائب إضافية تستخدم حصيلتها في رد القرض وفوائده، بينما ينفرد آخرون بمفهوم يخالف الرايين المتقدمين، معلقاً الأمر كله على ما يترتب على القروض من آثار^(١٢).

فالذين ينفون إمكانية نقل عبء القروض العامة للأجيال القادمة، يؤسسون دعواهم ابتداء من تعريفهم للعبء الحقيقي للقرض العام بمقدار السلع والخدمات التي حرم المجتمع من التمتع بها نتيجة لتحويل جزء من موارد الدولة الاقتصادية من القطاع الخاص (الأفراد)، إلى انقطاع العام (الدولة). ولما كان القرض العام في جوهره لا يعدو إلا أن يكون تحويلاً لجزء من القوة الشرائية للجيل الحالي إلى الدولة، فإن الدولة عندما تنفق حصيلة القرض في إنشاء مشروع عام، فإن التكلفة الحقيقية للمشروع تتمثل في المواد الأولية والقوى العاملة وبقية عوامل الإنتاج التي استخدمت في إنشاء هذا المشروع. وهذه التكلفة هي العبء الحقيقي للقرض والتي لا يمكن أن يتحملها إلا الجيل الذي عاصر عقد القرض وقيام المشروع.

أما أولئك الذين يرون نقل عبء القروض العامة كاملة من الحاضر إلى الأجيال التي سنأتي

مستقبلاً، فيقارنون بين تمويل المشروعات العامة عن طريق كل من الضرائب والقروض العامة. فلو أن الدولة قامت بتمويل إنفاقها عن طريق الضرائب، فإن الجيل الذي عاصر تأسيس المشروع العام هو الذي سيقوم بدفع تكاليفه، ولن يتم نقل أي عبء من هذه الأعباء إلى الأجيال التالية. أما إذا قامت الدولة بتمويل هذه النفقات بواسطة الاقتراض، فإن الجيل الحالي لا يتحمل أي عبء حقيقي، حيث أن المقرضين قد قاموا بالاكتاب في القرض اختياراً، لا عن طريق توضيحتهم وحرمانهم من جزء من استهلاكهم، بل كعملية استثمارية «Operation d'Investissement» يتم بمقتضاها استثمار جزء من قوتهم الشرائية الحالية في سندات تلتزم فيها الدولة بدفع تيار نقدي سنوي من الدخل في صورة فوائد، ورد أصل القرض عندما يحين أجل السداد. أما الجيل القادم فإنه سيتحمل عبء القروض العامة عندما تفرض عليه الضرائب الإضافية لسداد فوائد القروض ورد أصله. فالقرض العام في مفهوم هؤلاء العلماء ليس إلا ضريبة مؤجلة يقع عبؤها على الأجيال القادمة، وبذلك تصبح القروض العامة تبعاً لذلك وسيلة براءة يستطيع بها الجيل الحالي تأجيل فرض الضرائب (أو حتى التخلص منه) لتمويل النفقات العامة.

ولهذا فإن هذه الوجهة من النظر تعتبر القروض العامة وسيلة تشجع على الإسراف والفساد الحكومي وتمد الحكومات المستهترة (حيث تقل، أو تنعدم فعالية الأساليب المستخدمة للرقابة على مالية الدولة في جانبها الإيرادي والإنفاقي) بقوة إضافية تمكنها من استنزاف ثروات الأجيال القادمة، ولذلك فإن القائلين بها يعتبرون من أشد المعارضين لسياسة التجاء الدولة إلى طرق سبيل الاقتراض العام.

وأخيراً فإن العلماء المخالفين للرأيين السابقين، يبدأون بمفهوم مغاير لعبء القروض العامة بالنظر إلى نوعية الآثار الاقتصادية المتولدة عن عقدتها، من حيث نفعها أو ضررها. فلكي يكون هناك عبء حقيقي للقروض، فإنه لا بد وأن تفوق الآثار السيئة المترتبة على القرض العام كل المنافع التي قد تنتج عنه. وواضح أن هذا المنطلق يسلب موضوع عبء القرض أهميته التقليدية ويحيل الأمر كله إلى الآثار الاقتصادية للقروض العامة. فكلما عادت هذه القروض بنفع محقق على الاقتصاد القومي، كلما تعذر القول بأن هناك عبئاً للقرض العام في هذه الحالة. وبيان ذلك على المستوى الوحدوي، أن الفرد عندما يقبل على شراء كمية من سندات القرض التي تصدرها الدولة بمحض إرادته واختياره كعملية استثمارية يتخلى فيها عن جانب من قوته الشرائية الحالية في مقابل التزام الدولة بدفع فائدة سنوية (أو دخل سنوي) ورد قيمة السند (أصل الدين) في نهاية مدة القرض، فإنه لا يمكن القول مع هذا الوضع أن المقرض قد أصبح في مركز اقتصادي أسوأ من ذي قبل نتيجة شرائه لسنداته. أما على المستوى الجمعي (الاقتصاد القومي ككل) فإن عملية القرض العام (في غير حالات التوسع في الائتمان) يترتب عليها إمكانية استخدام الدولة لجزء من الموارد الاقتصادية التي كان من الممكن أن يستعملها القطاع الخاص. ومع افتراض أن هذا يؤدي

إلى إعادة توزيع استثمارات هذه الموارد في المجتمع توزيعاً أفضل من ذي قبل، فإن عقد القرض يقود في هذه الحالة (بفرض توافر مختلف الظروف المؤاتية لتوظيف حصيلته) إلى زيادة معدلات تكون رؤوس الأموال وللتنمية الاقتصادية، وبالتالي زيادة حجم الناتج القومي للجيل الحالي والأجيال القادمة الأمر الذي يصعب معه التقرير بوجود عبء للقرض العام. فإذا حان موعد خدمة القرض والوفاء به في جيل لاحق مع قيام هذه الظروف، فإننا نلاحظ أولاً، أن الناتج القومي لهذا الجيل قد زاد عما يمكن أن يكون لو لم يتم عقد القرض واستخدامه استخداماً اقتصادياً أمثل في الجيل السابق. وثانياً، أن الجيل اللاحق وإن كان قد تحمّل بعد سلفه الالتزام بدفع فوائد القرض ورد أصله، فإنه قد آلت إليه في نفس الوقت سندات القرض ذاتها بالإضافة إلى المشروعات العامة التي أنفقت حصيلته في إقامتها. وثالثاً، أنه حتى ولو فرضت ضرائب إضافية لسداد الفوائد المستحقة عن القروض والوفاء بها، فإن دافعي الضرائب وحاملي السندات هم في كثير من الأحيان من جيل واحد (بالنظر لعدم طول مدة القروض في الكثير من أنواعها) وأن ما ينتج عن ذلك ليس عبئاً حقيقياً على مستوى الاقتصاد القومي بل إعادة لتوزيع الدخل بين ممولي الضرائب وحاملي السندات. وقد تكون هذه العملية مرغوبة في حد ذاتها.

وإذا كان لنا أن نفاضل بين الآراء السابقة في مسألة العبء الفعلي للقروض العامة، فإن وجهة النظر الأخيرة تعتبر أكثر مسايرة للأوضاع المعاصرة في مالية الدول الحديثة من سابقتها بصفة عامة. فالكثير من المساويء والعيوب التي ألصقت بالقروض العامة ما هي في حقيقتها إلا مخاطر وقتية ارتبطت بأذهان الناس وكثير من الكتاب والمفكرين (خاصة رواد الفكر المالي التقليدي) نتيجة لسوء استخدام حصيلة القروض العامة في كثير من أوجه الإنفاق العقيم. ولا شك أن تجنب هذه الاستخدامات السيئة والنتائج المترتبة عليها لا تكون بمعارضة النجاء الدولة للقروض العامة، كمورد ائتماني، أصبحت له أهميته الكبيرة في وقتنا الحالي، بل بالعمل على أن تأخذ السياسة الائتمانية العامة (الموضوعة وفقاً للأصول العلمية السليمة) مكانها الصحيح بين مختلف عناصر السياسة المالية للإسهام في تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية. وبعد هذا، فإن مشكلة العبء الحقيقي للقروض العامة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالأغراض التي تم اقتراض الدولة من أجل تمويلها. والفيصل في هذا الشأن يكمن في مقارنة ما يرتبه الدين العام الناشئ عن القرض من أعباء (تتمثل في اقتطاع جزء من الناتج القومي، المخصص للاستهلاك أو الاستثمار لخدمته) مع ما يرتبه من زيادة في الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي بطريق مباشر أو غير مباشر. فهذه الطاقة تعد مصدر خدمة الدين في النهاية، كما أنها هي التي تتحكم أولاً وأخيراً في مسألة تعديده عبئه المالي من الحاضر إلى المستقبل.

الحواشي (مراجع وتعليقات)

(١) وهي ما نعرف أيضاً بالطاقة الضريبية القومية، أي بقدرة الدخل القومي على تحمل الضرائب. راجع ما تقدم ذكره في هذا الشأن بمناسبة الحديث عن حدود النفقات العامة من زاوية للطاقة المالية القومية.

(٢) وهي على ما قدمنا أخذنا في التزايد المستمر في مالية الدول الحديثة وكتيجة لذلك تعدد أسباب الالتجاء إلى القروض العامة، بحيث يمكن التفرير بأن ظاهرة ازدياد هذه القروض تعتبر إحدى الصفات المميزة للمالية العامة في العصر الحديث.

(٣) راجع في ذلك الدكتور محمد وديع بدوي: «دراسات في المالية العامة» (ص ٢٦٠ - ٢٦٨ و ٢٩٣ - ٢٩٦)، الدكتور محمد لبيب شقير: «علم المالية العامة» (ص ٢٧٩ - ٢٨٢)، الدكتور أحمد جامع: سابق الإشارة إليه (ص ٢٦٠ - ٢٧١)، الدكتور محمد رياض عطية: المرجع السابق (ص ٣١١ وما بعدها)، الدكتور بركات والدكتور دراز: سابق الإشارة إلى مؤلفهما (ص ٢١٣ - ٢٢٤)، الدكتور هاشم الجعفري: «مبادئ المالية العامة والتشريع المالي» (ص ٢٦٣ - ٢٧٦)، والدكتور المحجوب: المرجع السابق (ص ٣٦٠ - ٣٦٩ و ٣٧٠ - ٣٧٤) الدكتور زين العابدين ناصر: المرجع السابق (ص ٣٥٣ وما بعدها)، الدكتور حازم البيلاوي: «نظرية النقود» (ص ٥١ - ٥٨)، الدكتور محمد زكي شافعي: «مقدمة في البنوك» (ص ٢٠٠ - ٢٠٩ و ٤٤٣ - ٤٤٩)، وباللغتين الفرنسية والإنجليزية انظر:

Trotabas et Cotteret: Finances Publiques (PP. 253 - 272), M. Duverger: Institutions Financières (PP. 183 - 189), J. Marchal: Monnaie et Crédit, Paris, Cujas 1964, H. Dalton: Principles... (part four - «Public Debt» PP. 175 - 179), Richard I. Gill: «Economics and the public Interest» (PP. 152 - 154), P. E. Taylor: Op. Cit. (Ch. 9 - PP. 202 - 229), A. H. Hansen: Monetary Theory and Fiscal policy (Ch. IX).

(٤) من ذلك وعلى سبيل المثال في مصر، تخصيص حصيلة الضريبة الإضافية على الملاهي، وهي ضريبة غير مباشرة، للنهوض بصناعة السينما (قانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٤٥)، وكذلك تخصيص حصيلة الضريبة الإضافية على صحف الدعاوي والأوراق القضائية في المحاكم لإنشاء دور المحاكم وإصلاحها وتأسيسها. (قانون رقم ٤٩٩ لسنة ١٩٥٤).

(٥) وليس ذلك راجعاً إلى عدم أهمية دراسته بقدر ما هو راجع إلى أننا نعتقد أن تقديمها، - في وقت أصبحت تجتاح التقلبات النقدية معظم اقتصاديات دول عالمنا المعاصر على نحو سلب النظم المالية لهذه الاقتصاديات الكثير من مظاهر الاستقرار النقدي - أمر يقتضي إحاطة شاملة ومستمرة بهذه التقلبات وهو ما لا تكتمل الإحاطة به إلا بدراسة تفصيلية وشاملة لها. ولا شك أن هذه دراسة تعتبر على جانب كبير من الأهمية في الوقت الحاضر بحيث نستحق التوافر على نهضة الأسباب اللازمة لإخراجها وهو ما يقصر عنه النطاق الذي تجري فيه دراستنا الحالية.

(٦) وتراوح هذه الضمانات بين الوفاء بسلع معينة تنتجها الدولة، وبين تخصيص حصيلة بعض الإيرادات المعينة لخدمة القرض، أي الوفاء بأصل القرض ودفع فوائده.

(٧) هذا مع مراعاة أن هناك بعض لوجه الاختلاف بين القرض الداخلي والقرض الخارجي من ناحية الأثر التي

بتجها كل منهما في الاقتصاد القومي، على النحو الذي سنوضحه عند دراسة الآثار الاقتصادية للقروض العامة.

(٨) وهي ظاهرة أصبحت عامة وذاتمة في العصر الحديث وعلى الأخص في الدول المتخلفة. انظر في دراسة هذه الظاهرة بالنسبة لمصر الأستاذ الدكتور حسين فهمي: «الجنيه المصري بعد الثورة» مطبوعات جامعة القاهرة بالخرطوم (١)، ١٩٧٢.

(٩) ويمتاز الوضع الأخير بإعطاء الدولة حرية اختيار أكثر الأوقات ملائمة من الناحية المالية لسداد القرض فيما بين التاريخين المشار إليهما، إلا أنه يفقد هذه الميزة إذا لم تهتم الدولة بتعجيل السداد عند حلول التاريخ الأول وحتى حلول التاريخ الثاني، إذ تجد نفسها في هذه الحالة ملزمة بالوفاء بالدين مهما كانت حالتها المالية، وقد تضطر في سبيل هذا إلى عقد قرض جديد، بشروط غير مناسبة للخزانة العامة.

(١٠) وقد ذهب كينز «J. M. Keynes» إلى اعتبارها نظراً لفصل مدتها جزءاً من كمية النقود المتداولة.

(١١) ويلاحظ على معيار التفرقة بين نوعي القروض المشار إليهما في المتن، أن الحكومات كثيراً ما لا تنقيد بمراعاة التقييمات العلمية أو المنطقية وهي بصدد تسمية القروض التي تصدرها. وعلى سبيل المثال، فقد سُمي القرض الوطني في مصر عام ١٩٤٢ (حيث كان مبلغ القرض خمسة ملايين جنيه بفائدة قدرها ٢ ١/٤ ٪) قرضاً قصير الأجل مع أن مدته كانت سبع سنوات.

(١٢) راجع في ذلك الدكتور رياض عطية، المرجع السابق، ص ٣١٨ - ٣٢١، ومؤلف الأساتذة الدكتور فوزي والدكتور بركات والدكتور البطريق، سابق الإشارة إليه، ص ٣٥٤ - ٣٥٢، وبالفرنسية:

M. Duverger: «Finances publiques» Op. Cit. (PP. 127 - 145) et P. M. Gaudemet: Op. Cit Tome 2 (PP. 6 - 13, Section I - La Nature juridique et économique de l'emprunt).

(١٣) ومعنى ذلك أن الفكر التقليدي يرفض الالتجاء إلى القروض، أي إلى عجز الميزانية لتغطية النفقات العادية (الاستهلاكية).

(١٤) ويمتاز اتجاه الاقتصاديين التقليديين ما خلاص إليه السياسيون التقليديون في هذا الصدد ومنهم السياسي الإنجليزي «جلادستون» من أن القرض العام لا تبرره إلا ظروف الدفاع القومي الاستثنائية، وإلى أن على الدولة أن تحطم القرض وإلا فإنه سيحطمها. انظر هذا المعنى:

Maurice Masoin: Théorie économique, Op. Cit. (P. 15); Edgard Alix: Traité élémentaire de Science des finances et de législation financière Française (P. 872).

(١٥) انظر في عرض الآراء المتقدمة، الدكتور رياض عطية، المرجع السابق، ص ٣١٩ - ٣٢٠، والدكتور بركات والدكتور دراز: المرجع السابق (ص ١٩٣ - ٢١٢).

(١٦) لمزيد من التفاصيل من وجهة نظر الفكر المالي التقليدي في شأن القروض العامة انظر على سبيل المثال: G. Jèze: Cours de Science des Finances et de législation Financière Française. Tome I; Dépenses Publiques; Théorie générale du Crédit Public», Paris, 5e éd. 1922, et A. Wagner: Traité de Sciences de Finances» Tome II, «Le Crédit public», Paris 1912.

(١٧) ولمزيد من التفاصيل عن موقف الفكر المالي الحديث من القروض العامة، انظر على سبيل المثال:

H. Laufenberger: Dette Publique et Richesse privée» 3e éd. 1948. (Tome II, du Traité d'économie et de législation Financière»); H. G. Moulton; The New philosophy of Public debt, Washington, 1943.

(١٨) وقد وجدت النظرية الكينزية نموذجاً تطبيقياً لها في الولايات المتحدة خلال فترة الكساد الاقتصادي الكبير الذي بدأ عام ١٩٢٩، وفي إنجلترا وفرنسا وألمانيا في العقد الرابع من القرن الحالي.

(١٩) وهكذا وجدت النظرية الكينزية في عجز الميزانية، أي في الفروض العلة عاملاً من عوامل النمو والتوازن الاقتصاديين.

(٢٠) راجع فيما تقدم أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب، المرجع السابق، (الكتاب الثاني، ص ٣٦٦ - ٣٦٧).

(٢١) راجع تفاصيل وشروط الالتجاء إلى القروض الأجنبية في هذه الحالة الدكتور المحجوب، المرجع السابق، ص ٣٦٨ - ٣٦٩، ولمزيد من التفاصيل انظر الدكتور خليل حسن خليل دور رؤوس الأموال الأجنبية في تنمية الاقتصاديات المتخلفة رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٦١.

(٢٢) راجع في ذلك أستاذنا المرحوم الدكتور رياض عطية، المرجع السابق، ص ٣٣٥ - ٣٣٦، والزميل الدكتور زين العابدين ناصر، ص ٣٦٦ - ٣٣٧، سابق الإشارة إليه، والأساتذة الدكتور فوزي والدكتور بركات والدكتور البطريق: المالية العامة (٣٥٥ - ٣٥٦).

(٢٣) وقد أقر هذا المبدأ دستور جمهورية مصر العربية الصادر في عام ١٩٧١ حيث تنص المادة (١٢) منه على ما يلي: «لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب. وقد كان ذلك من التقاليد الدستورية التي أرسيت قواعدها الدساتير المصرية السابقة وخاصة دستور عام ١٩٢٣ (المادة ١٣٧/١).

(٢٤) بل إن من الكتاب المحدثين من يذهب إلى أبعد من ذلك إذ يرون أن تسديد القرض ليس أمراً ضرورياً، بل منهم من لا يقرونه مثل «لرنر» في مؤلفه.

A. P. Lerner: The Burden of the National Debt. New York, 1948.

(٢٥) راجع في ذلك أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب: المرجع السابق، الكتاب الثاني، ص ٣٠٦ - ٣١٠ ومن ٣١٩ - ٣٣١، الدكتور عبد المنعم فوزي: «المالية العامة والسياسة المالية»، ص ٣١٣ - ٣٣٦، الدكتور أحمد جامع: سابق الإشارة إليه، ص ٢٧٢ - ٣١٠، أستاذنا الدكتور محمد حلمي مراد: المرجع السابق، ص ٢٦٨ وما بعدها، الدكتور محمد وديع بدوي: المرجع السابق، ص ٢٦٩ - ٢٩٢، الدكتور محمد دويدار: المرجع السابق، ص ٢٧٥ - ٢٩٤، الدكتور رشيد الدقر: المرجع السابق، ص ١٩٢ - ٢٠٤، الدكتور هاشم الجعفري: المرجع السابق، ص ٢٧٧ - ٢٨٧ ومن ٢٩٣ - ٣٠٢، والدكتور رياض عطية، المرجع السابق، ص ٣٤٢ وما بعدها. وباللغتين الفرنسية والإنجليزية:

A Barrère: «Politique Financière» ouvrage Op.Cit. (PP.252 - 258) et «Economie et Institutions» Op. Cit., Tome II, Sect. II: «La technique de l'emprunt PP. 146 - 172); L. Troabas et J. M. Cotteret: Op. Cit. (PP. 273 - 298); P. M. Gaudemet: Op. Cit. Tome II (Ch. 2 - La théorie générale de l'emprunt public pp. 4 - 56), H. Dalton: principes..., Op. Cit. (PP.180 - 204); A. V. De Marco: Op. Cit. (Book V. Ch. I, The Theory of public Loans, PP. 377 - 398), James M. Buchanan: The public Finance. (27 /- principles of public debt, (PP. 341 - 356), John F. Due; Government finance, An Economie Analysis. (30 - Dept. Management PP. 556 - 584).

(٢٦) يفترض لتحقيق القرض المتقدم، توافر درجة كبيرة من الثقة في الدولة، ويحدث هذا غالباً عندما يتوافر لها قدر كبير من التقدم والاستقرار الاقتصاديين.

(٢٧) كما يمكن أن تتخذ القروض العامة شكل سلفيات أو تسهيلات ائتمانية تقدمها البنوك الوطنية أو الأجنبية أو الهيئات الدولية للدولة.

(٢٨) ويتصل بكل سند (وخاصة في السندات لحاملها) عدد من الكربونات (أو القسائم) بمقدار مدة القرض ومواعيد الفوائد المقررة فيه، حيث يحمل كل منها تاريخ استحقاقه، وعند حلول كل تاريخ منها يفصل الكربون الخاص به ويقدم قيمته من الخزنة العامة أو خزنة البنك المركزي الذي تعينه الحكومة لدفع الفوائد، وهو غالباً البنك المركزي.

(٢٩) ولذا فإنه يقال (بالنظر إلى هذه الخاصية المزدوجة) أن السندات المختلطة تحل محل الجمع بين مزايا كل من السندات الإسمية والسندات لحاملها.

(٣٠) ويدل تاريخ الدين العام المصري، أن مصر قد لجأت كثيراً لطريقة الإصدار بأقل من سعر التكافؤ في أواخر النصف الثاني من القرن الماضي. راجع ذلك، الدكتور رياض عطية، المرجع السابق، ص ٣٧٤ - ٤٠٥ (الفصل الخامس، عن «دين مصر العام». والدكتور رياض الشيخ «المالية العامة»، سابق الإشارة إليه، ص ١٩٠ - ١٩٢ (عن تطور الدين في مصر).

(٣١) ويلاحظ أن السندات ذات النصب تلجأ إليها كثير الدول ذات الائتمان القوي، وأكثر ما تستخدمها الهيئات العامة ذات الطبيعة الإقليمية أو المحلية، وسعر فائدتها يكون عادة منخفضاً.

(٣٢) والتي أصبحت ظاهرة متشرة حتى في الإفصاحات المتقدمة. من ذلك ما حدث منذ إعادة تقييم للجنة الاسترليني والدولار الأمريكي والفرنك الفرنسي أكثر من مرة بالإنخفاض، أو بالارتفاع على نحو ما تحقق بالفعل - وعلى سبيل المثال - بالنسبة للمارك الألماني.

(٣٣) ومن أمثلة ذلك قرض «Cailloux» عام ١٩٢٥ في فرنسا الذي ربطت فوائده بقيمة الجنيه الاسترليني الذي كان من أقوى العملات حينذاك. وكذلك قرض «Vincent Auriol» عام ١٩٣٧ الذي تم ربطه مع فوائده بالدولار والاسترليني على أساس تقرير حق الأفراد في اختيار إحدى العملتين لتكون قيمتها عند السداد أساساً لرد القرض. (٣٤) راجع في تفاصيل ذلك أستاذنا الدكتور المحجوب: المرجع السابق، الكتاب الثاني، الإبرادات العامة، ص ٣٢٩ وما بعدها، وكذلك:

Brochier et Tabatoni: Op. Cit. PP. 161 et suiv.

(٣٥) وتحصل البنوك في هذه الحالة على عمولة (تكون يسيرة في المعتاد) من الدولة نظير قيامها بهذه العملية لحسابها.

(٣٦) ويلاحظ أن الدولة قد تلجأ في بعض الأحوال إلى استخدام طريقتي الاكتتاب العام والاكتتاب المصرفي معاً، فتأخذ من جزء من القرض لمجموعة من البنوك وتحفظ بالباقي لاكتتاب الجمهور. وبهذا تضمن الدولة تغطية جزء من القرض، ويكون الخطر الذي تتعرض له أقل مما في حالة إصدار القرض بأكمله بواسطة الاكتتاب العام. وفي الغالب تقوم ذات البنوك بتوزيع الجزء المخصص لاكتتاب الجمهور أيضاً، لأنها أقدر عادة من الدولة في الدعاية للقرض وعلى إغراء الجمهور بالاكتتاب فيه، وبطبيعة الحال تتقاضى البنوك عمولة صغيرة في مقابل ذلك.

(٣٧) وفي المثال الوارد بالمتن فإنه يوافق أولاً على طلبات الاكتتاب التي عرض أصحابها شراء مائة جنيه للسند، ثم تلك التي عرض أصحابها ٩٩ جنيهاً للسند، ثم ٩٨ جنيهاً وهكذا حتى تتم تغطية قيمة القرض بأكملها.

(٣٨) ولتجنب هذه المخاطر فإن الفكر المالي يشير إلى ضرورة مراعاة التدرج في عرض السندات في البورصة وعدم عرضها دفعة واحدة.

(٣٩) ويمتد الاستهلاك أكثر الطرق الفنية لانقضاء القروض متوسطة وطويلة الأجل، إذ تبدأ الدولة بسداد قيمة سندات الدين بعد أن يحل أجله المقرر في شروط الإصدار إذا كان القرض مؤقتاً، أما بالنسبة للقروض المؤبدة فإنه

يجوز للدولة أن تبدأ في استهلاكها في أي وقت نشاء كما سبق أن ذكرنا.

(٤٠) حيث تجري عملية القرعة إما على أساس أرقام السندات الفردية أو الزوجية، وإما على أساس اختيار مجموعات من السندات تتميز كل منها بعلاقة معينة أو نفس السندات إلى عدد من المجموعات مثل، (أ)، (ب)، (ج) تحمل كل منها أرقام سلسلة معينة، وتسحب في كل سنة مجموعة منها تسدد جميع سنداتها بالكامل.

(٤١) ويختلف هذا الأسلوب عن الأسلوب السابق عليه في أنه: أولاً، ينصب على عدد معين من السندات، حسب السنة المقررة، لا على كل السندات، وثانياً، على قيمة السندات التي تخرج من القرعة لا على جزء من قيمتها.

(٤٢) وإن كان هذا يُعرض الدائنين للضرر، ذلك أن هؤلاء سوف يحصلون على قيمة أقل من دينهم الأصلي.

(٤٣) ومن قبيل هذا ما لجأت إليه الحكومة المصرية عام ١٩٤٣ عندما أجرت عملية تبديل الدين العام، إذ استخدمت في هذا السيل الاحتياطي الذي حققته في السنين الماليين ١٩٤٢/٤١، ١٩٤٣/٤٢ وقدره ٤٢ مليون جنيه.

(٤٤) انظر في ذلك استاذنا الدكتور رفعت المحجوب، المرجع السابق، ص ٣٣٧ (الكتاب الثاني) وما بعدها.

(٤٥) وتكاد تكون الولايات المتحدة الأمريكية هي الدولة الوحيدة التي قامت في العصر الحديث بإجراء استهلاكات ضخمة لديونها مستخدمة في ذلك فائض الميزانية.

(٤٦) وقد كثر إنشاء هذه الصناديق فيما بعد الحرب العالمية الأولى نظراً لازدياد الديون العامة زيادة كبرى من ناحية، وضرورة العمل على تخفيف أعبائها من ناحية أخرى.

(٤٧) وقد يتضمن زيادة في العبء المالي للدولة، غير أن هذا الإجراء قد يصبح ضرورياً إزاء ظروف الدولة وأوضاعها الاقتصادية العامة.

(٤٨) غير أن هذا لا يمنع من وجود حالات أخرى للتبديل، قد يكون التبديل فيها في أحوال أخرى مستراً أو مقنناً وذلك في الحالات التي تلجأ فيها الدولة إلى تخفيض سعر فائدة القرض بطريقة غير ظاهرة، كما لو فرضت ضريبة خاصة على دين من ديونها، أو ما قد ينطوي عليه تخفيض قيمة العملة من تبديل مستر للدين، بالنظر إلى أن انخفاض قيمة النقود يؤدي إلى انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد وإن بقيت قيمتها النقدية على حالها، حيث أن انخفاض القيمة الحقيقية للفوائد يعتبر كأنه اقتطاع جزء منها، وبالتالي فإن الدولة بتخفيضها قيمة نفودها تستبدل بديونها ديوناً أخرى أقل منها من حيث القيمة الحقيقية ومن حيث سعر الفائدة الحقيقي.

(٤٩) وقد استعملت بعض الدول التبديل الإجباري أثناء القرن التاسع عشر، كتركيا ومصر والبرتغال وبعض دول أمريكا اللاتينية، ومن الواضح أن مثل هذا التبديل يؤدي إلى تخفيف العبء المالي للدولة، وإن كان يذهب باعتباراته الثقة فيها مما يجعل حصولها على ائتمان لاحق من الصعوبة بمكان.

(٥٠) ويتطلب ذلك أن يصبح سعر السندات فوق التبادل، بالمفاهيم التي سبق أن وقفنا عليها من قبل. ويتضمن ذلك أن يكون سعر فائدة القرض الجديد أعلى من السعر السائد في السوق المالية، وإلا فلن الأفراد قد ينصرفون عن إقراض الدولة للتمتع بسعر الفائدة الأكثر ارتفاعاً، والموجود في السوق المالي.

(٥١) راجع في ذلك الأستاذ الدكتور بركات، والدكتور دواز: المرجع السابق، ص ٢٢٥ - ٢٤٩، الدكتور كمال خالي: مبادئ الاقتصاد المالي، ص ١١٥ - ١٣٣، الدكتور محمد دوينار: مبادئ المالية العامة، ص ٢٩٥ - ٣١٣، الدكتور رفعت المحجوب: المالية العامة - الكتاب الثاني، ص ٣٣٣ - ٣٥٤، الدكتور هاشم الجعفرى: ص ٢٢٨ - ٢٩٢، وباللغتين الفرنسية والإنجليزية انظر:

A. Barrière: Economie et Instit. Op. Cit. Tome T (PP. 307 - 326 et PP. 349 - 373) et Tome II.

(PP. 58 - 66), H. Laufenerger: «Economie Financière en Trois leçons» (PP. 117 - 128), H. Brochier et P. Tabatoni: «Economie Financière» (PP. 134 - 167), Masoin: (Les Effets économiques de la dette publique» (PP. 157 - 171), L. Johanson: (Public Economics» (PP. 105 - 115); John F. Due: «Government Finance» (26 - The Economics of Government Borrowing PP. 479 - 507), Benjamin Higgins: Economics development (PP. 483 - 503).

(٥٢) وتدخل هذه الحالة في إطار التوسع الائتماني الذي يؤدي إلى أن يصبح الإقراض مصدراً غير مباشر للإصدار النقدي، أي يعتبر خالقاً للنقد، (شأنه في ذلك شأن الائتمان الخاص)، وذلك عندما يكون المكتوبون في القرض العام هم بنك الإصدار (البنك المركزي عادة) والبنوك التجارية. هنا يمثل شراء سندات القرض العام كما سبق أن ذكرنا، مناسبة لبنك الإصدار لزيادة كمية النقود التي تطلق في التداول، كما يمثل ذلك بالنسبة للبنوك التجارية فرصة لخلق الودائع الخاصة، (أي لزيادة النقود المصرفية).

(٥٣) قد يترتب على هذا الاقتراض أن يعود جزء من النقود التي يصدرها البنك المركزي في هذه الحالة إلى البنوك التجارية الأخرى نتيجة إنفاق الدولة لهذه الأموال، إذ أن الدولة توزع دخلاً على الأفراد الذين يودعونها لدى البنوك التي يكون بمقدورها (في حدود العوامل المشار إليها) أن تتوسع في منح الائتمان لعملائها.

(٥٤) وذلك بعد أن كان «الفكر التقليدي» (الكلاسيكي) لا يجلبه نظراً لافتراضه حالة التشغيل الكامل، ومن ثم فقد كانت زيادة كمية النقود يتبعها في منطق هذا التحليل ارتفاع ضروري ومباشر للأسعار تطبيقاً لنظرية كمية النقود.

(٥٥) ويفسر ذلك بما يعرف «بنظرية الفقر الدائري»، حيث تغزو هذه النظرية قلة القدرة على الادخار في هذه الدول إلى انخفاض مستوى الدخل الحقيقي، الذي هو نتيجة لانخفاض الإنتاجية الناشئة عن قلة رأس المال، التي هي بدورها تعتبر نتيجة لقلة القدرة على الادخار، وبذلك تتم «الدائرية»، انظر في ذلك على سبيل المثال.

A. H. Hanson: «public Enterprise and Economic development (PP. 24 - 25).

(٥٦) من المتصور أيضاً أن تقوم الدولة بإتفاق مبلغ القرض في الخارج، (لأسباب متعددة، وإن كان يندر أن نجد من بينها ما يتفق وما نقضي به الأصول الاقتصادية والمالية السليمة، اللهم إلا في الحالات التي يتهدد فيها كيان الثقة في ائتمان الدولة في تعاملها مع الدول الأخرى، على مستوى الحكومات والمؤسسات المالية الدولية ومنها تفليهي حالة التوقف عن الدفع. في مثل هذه الحالة وغيرها لا يؤثر القرض على النشاط الإنتاجي داخل الدولة، ولا يترتب عليه تضخم أو انكماش، ولا تآثر الأسواق الداخلية بإصدار القرض، ولا بإتفاق حصيلة.

(٥٧) ومن أمثلة ذلك، ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية أثناء الحرب العالمية الأولى، من إنفاق جانب كبير من حصيلة قروضها الداخلية في فرنسا لشراء سلع وخدمات فيها.

(٥٨) خاصة وأن هؤلاء يتنازلوا عن القوة الشرائية التي بأيديهم لشراء سندات القرض لأنه أصدر في الخارج، وبالتالي فإنهم يستمرون في محاولة شراء السلع والخدمات حسب حاجاتهم الأصلية إليها.

(٥٩) وغالباً ما يكون هو سلوك المؤسسات الائتمانية والمالية التي يُحرم عليها فاتورها القيام بمشروعات إنتاجية (صناعية أو تجارية) أو نتيجة التزامها بالتوجهات والقرارات الحكومية التي تجبرها على إعادة استثمار جزء من أموالها في سندات الدولة.

(٦٠) ومن أمثلة ذلك هذه المشروعات، مشروعات الري والصرف، وبناء الخزانات، وتوليد الكهرباء وغيرها من مصادر الطاقة، والمشروعات الصناعية (في غير الصناعات الاستهلاكية)، وتهيئة طرق المواصلات التي تصل المناطق الصناعية بمركز التعدين وبالأماكن الأهلة بالسكان الخ...).

(٦١) هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أنه إذا تم تسديد فوائد القرض عن طريق الإصدار النقدي بحيث تذهب كل الزيادة في النقود المترتبة على هذا الإصدار إلى حملة السندات الذين يقومون باكتنازها، فإنه لن تكون هناك فائدة تذكر في هذه الحالة: أما إذا أدت عملية الإصدار النقدي إلى زيادة في كمية النقود أكبر من فوائد النقود المطلوبة، أو قام حملة السندات بإنفاق هذه الفوائد، فإن النتيجة النهائية تتوقف على حجم الزيادة في كمية النقود والآثار الاقتصادية المترتبة عليها.

(٦٢) راجع في ذلك بصفة خاصة الأستاذ الدكتور بركات والأستاذ الدكتور دراز: المرجع السابق، ص ٢٤٥ - ٢٤٩، والمراجع المشار إليها به، وانظر أيضاً على سبيل المثال:

P. E. Taylor, Op. Cit. (Ch. 10. The Burden of Debt, PP. 230 - 247).

[الباب الرابع]

في

البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي
(الموازنة العامة كتنظيم مالي
لنفقات الدولة وإيراداتها في خدمة سياستها المالية)

تقديم وتقسيم: بعد أن وقفنا على النفقات العامة والإيرادات العامة في البابين الثاني والثالث من هذه الدراسة، فإننا نختم دراستنا بالحديث عن الميزانية العامة أو موازنة الاقتصاد العام.

ولقد ذكرنا من قبل أن الميزانية هي عبارة عن تنظيم مالي يقابل فيه بين جانبي الكميات المالية («الإيرادي» و«الإنفاقي») ويحدد العلاقة بينهما ويوجهها معاً لتحقيق أهداف السياسة المالية.

ويعني ما تقدم أنه لكي تؤدي الدولة دورها في حياة المجتمع فإنه يتعين عليها القيام بعمل نوعين من التقديرات تتصلان بالنفقات اللازمة لقيامها بمختلف أوجه نشاطها، وبالإيرادات اللازم الحصول عليها لتغطية هذه النفقات مع بحث كيفية الحصول على هذه الإيرادات. وعلى هذا النحو تستطيع مقابلة تقديرات الإنفاق العام بتقديرات الإيراد العام بالنسبة لسنة مالية قادمة. ويتم ذلك عن طريق وضع ميزانية الدولة التي تُعبّر عن خيارات السلطة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسمح بإشباع الحاجات العامة في إطار ما يتقرر في هذا الشأن من إجراءات وتدابير مالية تتعلق بتحضير الميزانية وتنفيذها وضبط الأموال العامة عند جبايتها وإنفاقها ومراقبتها رقابة فعالة تحول دون العبث بها وإعداد الحساب الختامي لمختلف قطاعات الدولة. وتدخل الإجراءات السابقة في إطار ما يسمى بالإدارة المالية والتي يقصد بها تلك العمليات التي تهدف إلى توفير الأموال العامة اللازمة لتسيير المرافق والهيئات العامة في الدولة وكذا ضمان استخدام هذه الأموال بأقصى كفاءة اقتصادية ممكنة فيما أعدت له قانوناً.

وتعتبر دراسة الميزانية العامة (بمراعاة ما سبق من موضوعات، وما طرأ على فكرة الميزانية ذاتها من تطورات) في جوهرها دراسة في الاقتصاد التطبيقي.

وموضوع هذه الدراسة هو تخصيص الموارد المالية وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأغراض العامة، ونطاقها بعبارة أخرى هو نشاط الاقتصاد العام في مجالات الإنتاج والتوزيع المختلفة. وتمثل الميزانية عملية مستمرة. فالصفقات والعمليات التي تتم في الاقتصاد العام (وهي موضوع دراسة الميزانية) ما هي إلا تيار من الأنشطة التي تتم باستمرار. وفي هذه الحركة،

حركة النشاط الاقتصادي العام والتيارات الاقتصادية التي تحدث نتيجة لذلك، يرتبط الحاضر بالماضي والمستقبل. وعلى ضوء هذا الاتصال تتحدد الأهداف التي يرغب في تحقيقها، وهذه هي العلاقات الزمنية في الاقتصاد العام. وتعكس الميزانية - باعتبارها عملية مستمرة - هذه العلاقات: بين ما تحقق فعلاً وبين ما يستهدف تحقيقه في المستقبل. ومن الطبيعي إذن أن تكون دراسة الميزانية دراسة حركية وديناميكية باعتبارها دراسة لعلاقات اقتصادية تربط بين أنشطة تنتمي إلى فترات زمنية مختلفة. ومما تقدم، يتضح لنا أن الموضوعات التي تثيرها دراسة الميزانية العامة على جانب كبير من الدقة التي يلزم لإجلائها تخصيص جهد ووقت كبيرين يتناسبان مع الأهمية المتزايدة التي أصبحت للاقتصاد العام في مختلف الدول.

ولما كنا نقتصر في دراستنا الحالية على الأسس والمبادئ العامة، فإننا نقصر بحثنا في الميزانية العامة على مجموعة من المباحث التي يتوزع بيانها على الفصول الثلاثة الآتية:

الفصل الأول - ماهية الميزانية العامة للدولة. (تعريفها وتمييزها عما قد يختلط بها مع بيان طبيعتها وأهميتها ودورها في المالية الحديثة).

الفصل الثاني - دورة الميزانية العامة ومراحلها المختلفة مع إشارة موجزة لأساليب الرقابة على تنفيذها في الاقتصاد العام.

الفصل الثالث - الإجماع المالي والاقتصادي والاجتماعي للميزانية العامة وفقاً لمتطلبات وأهداف السياسة المالية للدولة.

الفصل الأول

ماهية الميزانية العامة للدولة
(تعريفها وتمييزها عما قد يختلط بها مع بيان طبيعتها
وأهميتها ودورها في المالية الحديثة)

تمهيد: يقتضي التعرف على ماهية الميزانية العامة أن نحدد المقصود بهذه الميزانية، ويتطلب ذلك التعرف عليها أولاً في حد ذاتها، ثم نفرق بينها وبين غيرها من أنواع الميزانيات أو الحسابات التي قد تختلط بها. فإذا فرغنا من هذه المهمة الأولية، كان هناك مجال لأن نحدد طبيعة الميزانية محل البحث من الناحيتين القانونية والمالية، ثم نتطرق بعد ذلك لبيان أهميتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ودورها الذي أصبحت تقوم به في المالية الحديثة خلافاً للأفكار التي كانت سائدة من قبل في المالية التقليدية.

المبحث الأول

تعريف الميزانية العامة وتمييزها عما قد يختلط بها مع
بيان طبيعتها المالية والقانونية^(١)

نعرض هنا أولاً لتحديد المقصود بالميزانية العامة في حد ذاتها في خطوة أولى ثم نقابل بعد ذلك خطوة ثانية، بين هذه الميزانية وبين غيرها من الميزانيات أو البيانات الحسابية وصولاً لبيان أوجه الاتفاق ومظاهر الاختلاف المميزة للميزانية محل البحث.

(أ) - تعريف الميزانية العامة للدولة (التعريف الأولي والعام):

يمكن تعريف الميزانية Budget - Le Budget بأنها عبارة عن عملية توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة العامة عن فترة زمنية مقبلة، سنة في المعتاد، تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية. من هذا التعريف المبدئي يمكننا أن نخلص إلى أن الميزانية العامة ليست فقط أداة محاسبية تبين الإيرادات والنفقات المستقبلية، بل هي أيضاً وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة الدولة في تحقيق أهدافها.

(١) - الميزانية العامة توقع «Prévision»:

تعتبر الميزانية بمثابة بيان لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه وأن تحصله من إيرادات مالية خلال مدة قادمة، تقدر بعام واحد في أغلب الأحوال، حيث تقوم هذه السلطة بإجراء هذا التوقع

أو التقدير قبل أن تعرضه على السلطة التشريعية. وتعد الميزانية بما تتضمنه من بنود النفقات والإيرادات ومبالغها بمثابة برنامج عمل الحكومة في الفترة المقبلة، حيث يعكس هذا البرنامج سياستها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها وذلك من خلال ما تنصرف إليه أوجه الإنفاق والإيراد المختلفة. وغني عن البيان أن توقع نفقات وإيرادات الدولة عن الفترة التي تغطيها الميزانية لا يمكن أن يتحقق بمعزل عن التوقع الخاص بالنشاط الاقتصادي ومستواه للمجتمع بأسره في نفس المدة، بل يجب أن يتم التوقع الأول بمراعاة كاملة للتوقع الأخير على النحو الذي سنقف عليه بعد قليل لدى دراسة القواعد الفنية الواجب إتباعها عند تحضير ميزانية الدولة.

(٢) - الميزانية العامة إجازة؛ «Autorisation» :

ويعني ذلك، أن المجالس النيابية (السلطة التشريعية) في الدول ذات الأنظمة السياسية الديمقراطية هي التي تختص باعتماد الميزانية، أي الموافقة على توقعات الحكومة عن نفقات وإيرادات العام المقبل. فالحكومة هي التي تقوم بإعداد الميزانية، لكن السلطة التشريعية هي التي تتولى إجازتها باعتمادها لها وذلك قبل أن يعود الأمر إلى الحكومة مرة أخرى لتقوم بتنفيذها في الحدود التي صدرت بها إجازة هذه السلطة أي على النحو الذي اعتمدتها به^(٢). ويرجع حق المجالس النيابية في إجازة الميزانية إلى تطور تاريخي طويل، بدأ بنجاح المجالس الشعبية في تقرير حقها في فرض الضرائب دون غيرها من سلطات الدولة، ثم تقرر حقها في رقابة كيفية إنفاق حصيلة هذه الضرائب، وأخيراً اكتمل حق المجالس المتقدمة في المسائل المالية بتقرير وجوب عرض تقديرات وتوقعات النفقات والإيرادات عليها بصفة دورية في وثيقة واحدة هي الميزانية. ويعد حق المجالس النيابية في هذا المجال من أقوى حقوق السلطة التشريعية وبواسطته تستطيع رقابة الحكومة في جميع المجالات.

ويلاحظ هنا، أن تقديرات الحكومة للنفقات العامة هي وحدها، دون تقديراتها للإيرادات العامة، التي تحتاج إلى إجازة من السلطة التشريعية بالمعنى الفني للكلمة. ذلك أن إجازة هذه للنفقات يعطي الحكومة الحق في القيام بها وهذا ما يتفق مع المفهوم الفني للإجازة، أما موافقتها على الإيرادات فلا يتضمن أي خيار للحكومة في تحصيلها أو عدم تحصيلها، إذ أنها واجبة التحصيل طبقاً لنصوص القوانين التي تقررها. وقد تحاول الحكومة أن تَصْمُن الميزانية أوجهاً جديدة للإيرادات كضرائب جديدة مثلاً بحيث تعتبر إجازة المجالس النيابية للميزانية موافقة على فرض هذه الضرائب الجديدة، وهذا ما يسمى بملحقات الميزانية *Adjonction Budgétaires* وتهدف الحكومة من ذلك إلى تسهيل الحصول على موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب^(٣). والواقع أن ملحقات الميزانية وإن كانت تفيد الحكومة في الحصول على موافقة سهلة على فرض ضرائب جديدة، إلا أنها لا تتفق مع ما يجب من إتاحة الفرصة الكافية لمناقشة

مبدأ فرض الضريبة وأسبابه ونتائجه. فضلاً عن هذا، فإن التشريعات الضريبية بما لها من أهمية وخطر ودوام، لا بد أن تصدر في صورة قوانين مستقلة يسهل الرجوع إليها، لا في شكل ملحق بإحدى الميزانيات طابعها التوقيت بعام واحد.

(٢) - الميزانية العامة تعبر عن أهداف الدولة الاقتصادية والمالية:

لا يكتمل تعريف الميزانية بالنظر فقط إلى كونها توقع للنفقات والإيرادات مُجازاً (أو معتمداً) من السلطة التشريعية، بل يتعين في ظل مالية الدول الحديثة الإشارة إلى مدى ما تحدثه محتوياتها من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية. فالميزانية هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيارات الدولة (السلطة التنفيذية) لأهدافها وأدائها إلى تحقيقها. ففي ظل الفكر المالي التقليدي حيث سادت مبادئ الاقتصاد الحر التي نادى بامتناع الدولة عن التدخل وضرورة ترك التوازن الاقتصادي يتحقق تلقائياً نتيجة التفاعل المرسل للقوى الاقتصادية، لم تحظ الآثار الاقتصادية للنشاط المالي للدولة بالأهمية نتيجة التستر خلف فكرة المالية العامة المحايدة، وإن لم ينكر وجودها تماماً. ولكن مع تدخل الدولة في مجالات النشاط الاقتصادي وانتشار التخطيط واستخدام الأدوات المختلفة للتأثير في الحياة الاقتصادية، برزت أهمية النشاط المالي كأحد الأدوات الرئيسية في تحقيق أهداف المجتمع، خاصة وأن التدخل بالوسائل المالية يتميز بمرونته بالمقارنة مع وسائل التدخل التحكيمي. كذلك وضحت مدى الصلة الوثيقة بين هذا النشاط والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. فاختيار الدولة لنفقاتها وإيراداتها قد يعرقل أهداف المجتمع، ما لم يتم هذا الاختيار عن طريق إلمام شامل بكافة الآثار المتبادلة بين الظاهرة المالية والظروف البيئية المحيطة بها. وقد استدعي ذلك ضرورة النظر إلى الميزانية العامة في ظل إطار كبير يُعبّر عن نشاط المجتمع بأكمله، وبذلك أصبح من المتعذر فصل الميزانية عن الخطة أو عن الحسابات القومية، كما أن أهمية الآثار الاقتصادية أدت إلى ضرورة النظر إليها في ضوء الميزانية الاقتصادية، ويتطلب ذلك منا التفرقة بين الميزانية وبين ما قد يختلط بها.

(ب) - تمييز الميزانية العامة عما قد يختلط بها من الأنواع الأخرى من الميزانيات والبيانات الحسابة:

من أهم الأسباب التي تدعو لإجراء هذا التمييز أن الميزانية (بمعناها الحسابي) تعتبر بمثابة قائمة شاملة لنشاط محدد تسجل فيها كل العمليات التي تتم داخل دائرة نشاط معين. وتبعاً لهذا المعنى توجد أنواع متعددة من الميزانيات، يختص كل نوع منها بدائرة نشاط محددة، وجميعها تضم مختلف الصفقات والمعاملات الاقتصادية التي تتم داخل هذه الدوائر. ومن ذلك على سبيل المثال ميزانية الأسرة، والتي تشتمل على نتائج كل المعاملات التي تكون الأسرة طرفاً فيها^(١)، وميزانية المشروع (أو الميزانية الخاصة) وتظهر فيها العمليات الاقتصادية التي يقوم بها المشروع حيث تظهر كل العمليات التي تؤدي إلى تغير الوضع الاقتصادي (أو المركز المالي) لهذه

المشروعات. وفي الواقع تؤدي كل الصفات التي يكون المشروع طرفاً فيها إلى تغيير وضعه الاقتصادي. ولهذا فميزانية المشروعات تقدم صورة كاملة لأنشطة هذه المشروعات أيّاً كان نوعها. وفي نوع آخر من حسابات المشروعات بصور الدخل والإنفاق المخطط لفترة مقبلة. وهذه هي الخطة المالية للمشروع، وتتعلق بتكوين الدخول النقدية وأوجه استخدامها. (الإنفاق والتراكم النقدي).

وميزانية الاقتصاد العام، (أي ميزانية الدولة العامة) وفيها تسجل العمليات الاقتصادية المتعلقة بإشباع الحاجات العامة وتمويل النفقات اللازمة لتوفير الخدمات وتحقيق مختلف الأهداف العامة، والميزانية القومية، وفي هذه الحالة تتسع دائرة الميزانية لتحتوي الاقتصاد القومي في مجموعة وتتسع نطاق الصفقات والعمليات التي تضمها لتشمل نتائج الأنشطة الاقتصادية في فترة مقبلة. وتضم هذه الميزانية الموارد القومية المتاحة في جانب (الناتج القومي)، والاستخدامات المختلفة التي توجه إليها هذه الموارد في الجانب الآخر، الاستهلاك والاستثمار في مختلف القطاعات^(٥). وبالإضافة إلى تعدد وتنوع الميزانيات على النحو المتقدم، فإن هناك أنواعاً أخرى مختلفة من الحسابات منها الحساب الختامي والحسابات القومية أو حسابات الدخل القومي، وهي كلها وغيرها أمور تتداخل في بعض المفاهيم مع ميزانية الدولة الأمر الذي يوجب علينا أن نعقد مقارنة بينها وبين الميزانية بالمعنى الذي نتحدد في إطاره. وفي هذا الشأن فإننا نقابل بين الميزانية العامة والميزانية الخاصة، والميزانية العامة والمحاسبة القومية (الميزانية القومية والحسابات القومية)، وأخيراً الميزانية والحساب الختامي.

(١) - الميزانية العامة وميزانية المشروعات الخاصة:

تشابه الميزانية العامة، أي ميزانية الدولة، مع الميزانية الخاصة، أي ميزانية المشروع الخاص السابق الإشارة إليها في أن كلا منهما يعدّ تقديراً للمبالغ المتّظر إنفاقها وأوجه هذا الإنفاق، وللمبالغ التي ينتظر تحصيلها وموارد هذا التحصيل وذلك في خلال فترة قادمة، غالباً ما تكون لمدة عام واحد. وهكذا فالميزانية سواء عامة أو خاصة ليست إلا محاسبة توقعية «Compta-bilité Prévisionnelle»، الأولى عامة والثانية خاصة. لكن الميزانية العامة تختلف عن الميزانية الخاصة في أن الأولى تتضمن عنصر الإجازة الذي سبق أن عرضنا له، والناتج عن انفصال سلطات الدولة، في حين أن الميزانية الخاصة ليست إلا توقعاً فحسب للنفقات والإيرادات المقبلة ولا تحتاج إلى أية إجازة.

(٢) - الميزانية العامة والميزانية الاقتصادية والحسابات القومية:

تعني الدول المتقدمة في وقتنا الحاضر بإعداد ما يسمى «بالميزانية القومية أو الاقتصادية» «Le Budget National ou économique» وهي عبارة عن مجموعة من التقديرات لما يتّظر أن

يكون عليه كافة أوجه النشاط الاقتصادي في المجتمع في فترة زمنية مقبلة «Ex ante» وذلك من خلال التوقعات الخاصة بحجم الدخل القومي في هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه^(٦). وعلى ذلك فبينما ميزانية الدولة تعكس مختلف أوجه نشاط الدولة وحدها كشخص معنوي عن العام المقبل، فإن الميزانية القومية تعكس مختلف هذه الأوجه في المجتمع بأسره بما فيه الدولة (الاقتصاد العام) عن نفس هذه الفترة. وبينما ميزانية الدولة هي توقع وإجازة كما رأينا، فإن الميزانية القومية ليست إلا توقعاً فحسب دون أية إجازة.

مما تقدم يتضح لنا أن الميزانية القومية لا تتطابق مع ميزانية الدولة ولا يمكن أن تحل محلها^(٧)، وإنما تؤلف الميزانية القومية البيانات الأساسية التي يمكن على هديها إعداد ميزانية الدولة. فالميزانية القومية تحتوي على عنصرين، النفقات القومية، أي الإنفاق الكلي والإيرادات القومية، أي الطلب الكلي. والنفقات القومية تمثل جملة الأموال والخدمات المتوقع أن يستهلكها أو يدخرها المجتمع، بينما تمثل الإيرادات القومية نتائج النشاط الاقتصادي بمختلف أنواعه. ومقارنة العناصر التي تتألف منها الميزانية القومية يساعد الدولة في إعداد سياستها الاقتصادية بصفة عامة، وميزانية الدولة بصفة خاصة، إذ يجب أن تؤخذ البيانات الواردة بهذه الميزانية بعين الاعتبار حتى تكون لدى الحكومة فكرة صحيحة عن الحياة الاقتصادية القومية بحيث لا يكون لقراراتها التي تتخذها بشأن الميزانية العامة تأثير ضار على النمو والتطور الاقتصادي للدولة^(٨).

أما الحسابات القومية، أو حسابات الدخل القومي «Les Comptes de la Nation» فهي فكرة حديثة العهد أيضاً، يقصد بها الدراسة الكمية للنشاط الاقتصادي الكلي للمجتمع خلال فترة انقضت ex post سنة في العادة وذلك من خلال العمليات التي تمت فعلاً والخاصة بحجم الدخل القومي في هذه الفترة وتكوينه وتداوله وتوزيعه. وتعد الحسابات القومية الموضوع الثاني الذي تبحثه المحاسبة القومية، وتفيد دراسة الحسابات المتقدمة عند وضع الميزانية القومية، إذ بفضل بيان هذه الحسابات عن السنوات الماضية يصبح في الإمكان بواسطة التعديلات التي قد يقتضيها الحال، إعداد التوقعات بما سيكون عليه النشاط الاقتصادي في المجتمع في العام المقبل، أي إعداد الميزانية القومية بمعنى آخر. وبوجه عام فإن الميزانية القومية تعد من أنظمة الدول الرأسمالية المتقدمة، ووضعها بين ميزانية الدولة والخطة الاقتصادية، وهي محاولة للتوفيق بين مقتضيات النظام الرأسمالي وبين متطلبات الحياة المعاصرة، في محاولة لحل معضلة التوفيق بين مصالح الجماعة ومصالح الأفراد، أي بين التنظيم والحرية. ومن الدول التي أخذت بنظام الميزانية القومية في السنوات التي تلت الحرب العالمية الثانية، المملكة المتحدة (إنجلترا)، وهولند والسويد والنرويج.

(٣) - الميزانية العامة والحساب الختامي:

ينبغي أن نفرق بين الميزانية وبين الحساب الختامي. فالميزانية حيث تتعلق بفترة مقبلة، تحتوي على تقديرات قد تتحقق وقد لا تتحقق. أما الحساب الختامي «Final account - compte

«final» فهو بيان للنفقات والإيرادات التي تحققت فعلاً في فترة انقضت من الزمن حيث يعتبر عمل هذا الحساب تقريراً للمدى الذي بلغته صحة تقديرات الميزانية^(٩). وهكذا فإن الميزانية تختلف عن الحساب الختامي من حيث الفترة الزمنية المغطاة في كل منها. فالميزانية نظرة توقعية لفترة مقبلة، أما الحساب الختامي فإنه نظرة تتعلق بفترة زمنية قد انقضت بالفعل. إلا أن الميزانية تلتقي مع الحساب الختامي في أن موضوع كل منهما نفقات وإيرادات الدولة وفي أن، كل ميزانية لا بد وأن يكون لها حساب ختامي، ويقدر المدة التي نفذت فيها الميزانية، كما أنه لا بد وأن يصدر عنها الحساب الختامي. كما يلتقيان أيضاً في أنه عند إعداد الميزانية لا بد من الاعتماد على الحساب الختامي للسنوات الماضية وأنه عند الانتهاء من تنفيذ الميزانية لا بد من عمل حسابها الختامي لمعرفة مدى صحة التوقعات وإلى أي حد لم تتجاوز السلطة التنفيذية حدود الإجازة النيابية (الصادرة عن السلطة التشريعية) وذلك فيما يتعلق على الأخص بالنفقات العامة.

ولكل من الميزانية والحساب الختامي أهميته. فالمؤرخ والإحصائي يهتمان أكثر بالحساب الختامي لأن عملهما يعتمد على تسجيل ما مضى وتفسيره. أما بالنسبة للساسة والمهتمين بالسياسة، فإن أهمية الميزانية تبدو كبيرة لأنها تعتبر خطة للعمل (أو برنامجاً له) تضعها الحكومة وتصور فيها برنامجها الذي تعزم القيام به في المدة المحدودة لهذه الخطة تصوراً رقمياً للنفقات والإيرادات العامة. وتصوير برنامج الحكومة في مثل هذه الصورة الرقمية يكشف كشفاً دقيقاً عن أهدافها ويوضح طريقة إجراءاتها لنفقاتها وتديرها لمواردها. وفي الدول الديمقراطية تصل الأحزاب إلى منضمة الحكم، أو تنحني عنها، ويفاضل الناخبون بين حزب وآخر على أساس برنامجيه في الحكم الذي تصوره الميزانية العامة أصدق تصوير.

(ج) - الطبيعة المالية والقانونية للميزانية العامة (المضمون المالي للميزانية العامة ومدى تمييزها عن قانون ربطها):

لا يكتمل التعرف على ميزانية الدولة بالاقتصار على تعريف الميزانية العامة وتمييزها عما قد يختلط بها، فالميزانية عمل تقوم به السلطة التنفيذية (إعداداً وتنفيذاً، من خلال ما تقوم به هيئاتها العامة)، ومن ثم فهو عمل إداري له محتوى مالي يتم اعتماده بالقانون الذي تصدره السلطة القائمة على إصدار القوانين في المجتمع (السلطة التشريعية والذي يعرف بقانون ربط الميزانية) ولهذا فإنه يجدر بنا أن نستظهر هنا باختصار طبيعة هذا العمل من الناحيتين المالية والقانونية على التوالي:

(١) - الطبيعة المالية لميزانية الدولة العامة (المضمون المالي للميزانية):

تحتوي الميزانية العامة على نحو ما يظهره لنا تعريفها المتقدم على عمل تقديري يتعلق بفترة مستقبلية تنتج عنه تقديرات كمية للنفقات والإيرادات العامة. نقطة البدء في هذا العمل هو تحديد حجم الخدمات العامة التي تقرر الدولة القيام بها في خلال الفترة المقبلة التي تغطيها الميزانية، ثم تقدير النفقات العامة اللازمة لإداء هذه الخدمات، وأخيراً تقدير الإيرادات العامة التي تغطي هذه

النفقات، على أن يتم بعد ذلك المقابلة بين هذين النوعين من التقديرات. هذه التقديرات تعكس عملاً تحليلياً: تحليل للإنفاق العام وللإيراد العام على مكونات كل منهما، ثم اختيار المكونات الأكثر صلاحية في الجانبين بما يتمشى والخطوط الأساسية للسياسة المالية العامة للدولة (من النواحي الإنفاقية والإيرادية).

وتتلور نتائج العمل التقديري المتقدم في صورة جدول محاسبي بين المحتوى المالي للميزانية، والذي يحتوي على تقديرات النفقات العامة مع تقسيمها بين الأنواع المختلفة من الإنفاق العام، وبين الهيئات القائمة بالإنفاق العام، وتقديرات الإيراد العام مع تقسيمها بين الأنواع المختلفة للإيراد العام. هذا الجدول المحاسبي يحتوي على تقديرات تتصل بفترة مستقبلية كما أوضحنا، ولهذا فإن الميزانية تمثل حالة تنبؤ لها بعدها الزمني الذي يغطي فترة مستقبلية هي السنة عادة كما أسلفنا. وليس من اللازم أن تكون هذه السنة هي السنة التقويمية (الميلادية في المعتاد والتي تبدأ من أول يناير وتنتهي في آخر ديسمبر) وإنما قد يتحدد بدؤها وانتهائها بتواريخ تختلف عن تواريخ بدء وانتهاء السنة التقويمية - بل وقد تمتد لفترة أطول من العام، إذ تغطي ميزانيات بعض الدول والهيئات المحلية فترة عامين لا عام واحد - حيث يتحدد كل ذلك وفقاً لظروف النشاط المالي الخاص بكل دولة من الدول.

(٢) - الطبيعة القانونية للميزانية (مدى تميز الميزانية ذاتها عن قانون ربطها):

هذا الجدول المحاسبي سالف الذكر، يكتسب صفته القانونية من القانون الذي يجيزه ويجعله ملزماً. إلا أنه ينبغي عند البحث في الطبيعة القانونية للميزانية أن نفرق بين الميزانية نفسها وبين قانون ربطها^(١٠).

فالميزانية تقوم السلطة التنفيذية بتحضيرها في معظم الدول ثم تعرضها بعد ذلك على الهيئة التي تحددها السلطة التشريعية لاعتمادها، فإذا وافقت عليها صدر بها قانون يعرف «بقانون ربط الميزانية». أما الميزانية نفسها فإنها تعتبر، رغم موافقة السلطة التشريعية عليها، عملاً إدارياً لا من جهة الموضوع فحسب، (إذا هي لا تقرر قواعد عامة ودائمة)، وإنما من ناحية الشكل أيضاً، إذ هي خطة تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الإنفاق والإيراد عن مدة معينة، (وهذا اختصاص من اختصاصاتها) والسلطة التنفيذية كما هو معلوم تمارس اختصاصها في شكل قرارات إدارية. أما قانون ربط الميزانية فإنه يعد عملاً تشريعياً من حيث الشكل فقط، لأنه صادر عن السلطة التشريعية في الشكل الذي تصدر فيه القوانين. أما من زاوية الموضوع فهو ليس سوى عمل إداري لأنه لا يتضمن أية قواعد عامة جديدة ولا يعطي للحكومة سلطة أو حقاً لم يكن لها من قبل بمقتضى القوانين السارية. فالإيرادات التي نستطيع الحكومة تحصيلها والنفقات التي يؤذن لها بالقيام بها، كلها ناتجة عن قوانين سابقة. والحكومة لكي تمارس سلطاتها هذه، لا بد لها من الحصول على إجازة من جانب السلطة القائمة على أمر التشريع على التقديرات الواردة في الجدول المحاسبي

التقديري السابق، ولكن هذه الإجازة تظل عملاً إدارياً هي الأخرى ولذلك، فإن هذا العمل يجب أن يكون في حدود القوانين المطبقة في الدولة. هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أن السلطة التنفيذية قد تنتهز أحياناً فرصة تقديم الميزانية للسلطة التشريعية للاعتماد فتلحق بها تشريعات حقيقة^(١١)، أي قوانين من حيث الشكل والجوهر (يقصد بها في الغالب تقرير ضرائب جديدة)، وفي مثل هذه الحالة ينطوي قانون الميزانية على عنصرين متميزين تمام التميز: الميزانية وهي قانون من الوجهة الشكلية، وعمل إداري من الوجهة الموضوعية على ما قدمنا، والتشريعات الملحقة بها وهي قوانين بالمعنى الفني للكلمة (شكلاً وموضوعاً). ومثل هذا المسلك أي المتعلق بملحقات الميزانية الذي تأخذ به بعض الدول يعتبر معيماً وليس من السهل تبريره وذلك لسببين أساسيين: الأول، لأنه غير منطقي، لأن القانون الصادر بربط الميزانية ذو صفة مؤقتة لا تتعدى مدته السنة المالية في الأحوال العادية، وبهذا المعنى فإنه لا يصح أن يتضمن تشريعات حقيقية أي عامة ودائمة بالنظر إلى أن تضمين الميزانيات العامة سنة بعد أخرى، نصوص قوانين من هذا القبيل يجعل من الصعب في المستقبل الرجوع إلى هذه النصوص لتشتتها في الميزانيات المختلفة، والثاني، لأنه ينطوي على خطورة كبيرة، وذلك لأن العادة قد جرت على أن تسود روح السرعة في المجالس النيابية أثناء نظر الميزانية السنوية للدولة. وإلحاق قانون عادي بها لا يتيح التريث في دراسته ولا يترك الفرصة لبحث الغرض منه والنظر فيما يترتب على تقريره من نتائج. وعادة ما تلجأ الحكومة إلى إلحاق القوانين العادية بالميزانية تلافياً للإجراءات البطيئة التي تمر بها هذه القوانين وجرياً وراء التعجيل في إقرارها. ولكن هذا التعجيل قد يؤدي إلى إدخال تعديلات خطيرة على التشريعات المالية في الدولة، ولذلك فإن المسلك المشار إليه يعتبر من الأمور التي ينبغي التخلي عنها^(١٢).

المبحث الثاني

الأهمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للميزانية ودورها في المالية العامة الحديثة^(١٣)

تحظى الميزانية العامة في وقتنا الحالي بأهمية متزايدة تغطي أبعاداً سياسية واقتصادية واجتماعية في الدول المختلفة. ولقد صحب هذا التزايد في الأهمية، تغير وتطور كبيرين في نطاق الدور الذي أصبحت تقوم به الميزانية في المالية الحديثة عن الأفكار التي كانت سائدة عن هذا الدور لدى مفكري المالية العامة التقليديين. وفيما يلي نتناول الأمور المتقدمة بالبيان في ثلاث نقاط على التوالي:

(أ) - الأهمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للميزانية العامة للدولة:

نعرض لهذه الأهمية في خطوتين متتاليتين، نغني الأولى منهما بالناحية السياسية، والثانية بالناحيتين الاقتصادية والاجتماعية.

(١) - أهمية الميزانية من الناحية السياسية:

للميزانية من هذه الناحية أهمية كبرى في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية، لأن إلزام السلطة التنفيذية بالتقدم كل عام إلى المجالس النيابية لكي يجيز لها نواب الشعب صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، يعني إخضاعها للرقابة الدائمة لهذه المجالس، حيث تظهر رقابتها للحكومة عن طريق تعديل الاعتمادات التي تطلبها أو رفضها مشروع الميزانية الذي يقدم إليها. ولعل من يزيد في الدلالة على هذه الأهمية أن معظم الثورات والتغيرات الدستورية ترجع في معظمها إلى سوء واضطراب الأحوال المالية وما يترتب عليه من مطالبة الشعب بتوسيع مدى سلطته في الإشراف على المسائل المالية للدولة.

ويمكن القول بصفة عامة بأن القوة السياسية في الدول تميل عادة إلى أن تتركز في يد السلطة صاحبة اعتماد الميزانية. ففي الدول الديمقراطية تكاد القوتان السياسية والمالية تتركزان في يد ممثلي الأمة في المجالس النيابية، أما في الدول ذات الأنظمة الدكتاتورية فتتركز القوتان المشار إليهما في قبضة السلطة التنفيذية، وهو الأمر الذي يصعب معه (إن لم يكن من المتعذر بالفعل) إخضاع هذه السلطة لرقابة جدية ومؤثرة من جانب المجالس النيابية التي توجد في هذه الدول. هذا ومن الملاحظ في كل حال أن اعتماد المجالس النيابية للميزانية من شأنه زيادة الثقة بمالية الدولة بالنظر إلى ما يؤدي إليه إخضاع هذه المالية للرقابة الدقيقة والعلنية من إبعادها عن تحكم السلطة التنفيذية، فضلاً عن أنه يقلل إلى حد كبير من المفاجآت التي قد يتعرض لها دائرو الدولة.

(٢) - أهمية الميزانية من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية:

للميزانية العامة أهمية من الناحيتين الحاليتين لا تقل شأنًا عن أهميتها من الناحية السياسية إن لم تفقها. هذه الأهمية آخذة في التزايد باتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في الدول المعاصرة. فمن طريق الميزانية، تستطيع الدولة أن تعدل في توزيع الدخل القومي فيما بين الطبقات المختلفة للمجتمع وعلى الأفراد عن طريق الضرائب والنفقات العامة^(١٤).

وقد أصبحت رسالة الميزانية في عصرنا الحاضر، وفي الدول المتقدمة اقتصادياً أكثر اتساعاً مما كانت عليه فيما مضى، فلم تعد الميزانية العمل الذي تقدر بواسطته الإيرادات والنفقات ويؤذن بها فحسب، وإنما أصبحت تهدف أيضاً إلى تحقيق العمالة الكاملة وإلى تعبئة القوى الاقتصادية غير المستخلصة (بغض النظر عن أسباب عدم الاستخدام) والمساهمة في زيادة الدخل القومي ورفع مستوى المعيشة. وفي الدول ذات الاقتصاد المخطط (وعلى الأخص البلدان الاشتراكية) يعظم دور الميزانية كثيراً لعلاقتها الوثيقة بعملية التخطيط الاقتصادي، إذ تصبح الميزانية والحال كذلك، جزءاً من الخطة المالية العامة للدولة وأداة من أهم أدوات تنفيذها، وذلك على النحو الذي سبق أن أشرنا إليه من قبل في الباب الأول من هذه الدراسة.

(ب) - دور الميزانية العامة في مالية الدولة (إتساع نطاق هذا الدور في المالية العامة الحديثة عن مفهوم النظرية التقليدية):

أحدثت التغييرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على مختلف الدول تعديلات جذرية وعميقة في فكرة الميزانية والدور الذي تقوم به في مالية الدولة. وفيما يتعلق بهذا الدور فإننا نجدنا - من حيث التطور التاريخي - إزاء مفهومين، الأول منهما ذاع لفترة معينة في فكر النظرية التقليدية، والثاني انتشر مع الواقع المتطور وهو المفهوم الحديث الذي تأخذ به المالية العامة الحديثة.

(١) - دور الميزانية العامة في النظرية التقليدية:

كانت النظرية التقليدية في مرحلة من التطور الاقتصادي والاجتماعي للدول المختلفة تتميز بعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلا في حدود ضئيلة وذلك متأثراً بمذهب الحرية الفردية الذي ازدهر في ظله نظام الاقتصاد الحر أو المرسل. لهذا فقد غلب على فكر هذه النظرية نوع من «الحيادية» الاقتصادية^(١٥)، حيث تمثل هذا الحياد في مجموعة من الآراء التي كانت ترى أن أفضل الميزانيات هي أقلها نفقات، وأن توازن جانبي الإيرادات والمصروفات يعتبر أمراً حيوياً في الميزانية السنوية (التوازن السنوي) وقد ترتب على هذه الآراء وغيرها أن رفض التقليديون فكرة إحداث عجز (منظم أو غير منظم) في ميزانية الدولة.

(٢) - دور الميزانية في المالية العامة الحديثة:

أما في المالية الحديثة، وقد اتسع نطاق دور الدولة وازدادت درجات تدخلها في مختلف أوجه الحياة الاقتصادية والاجتماعية على إقليمها، فلم يعد هناك محل للحديث عن حياد الميزانية بل أصبحت الميزانية أداة من أدوات السياسة المالية تلجأ إليها الدولة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي تأخذ بها بالمعنى الواسع (في الرأسماليات المتقدمة في ظل المالية الوظيفية أو المعوضة) بل وجزءاً متداخلاً ومكملاً في الخطة المالية العامة الداخلة في إطار التخطيط القومي الشامل وبخاصة في الاقتصاديات الاشتراكية. ولهذا فقد اندثرت معظم الآراء التي كانت تنادي بها النظرية التقليدية بتغير الظروف البيئية المحيطة بمالية الدولة، وللأسباب والمبررات التي تكمن وراء ظاهرة الازدياد المستمر في النفقات العامة، وهو الواقع الذي أصبح يقابله ويوازيه في اتجاه مساره تدخل الدولة المستمر في مختلف الأمور العامة والخاصة. وهكذا فلم يعد المهم الحفاظ على توازن جانبي الإيرادات والمصروفات في الميزانية السنوية، بل أصبح ما يستأثر بالاهتمام هو التوازن العام الاقتصادي والاجتماعي للاقتصاد القومي ككل، وليس التوازن المالي والحسابي للميزانية. ومن ناحية أخرى فإن التوازن السنوي لم يعد أمر تلتزم الدولة بحرفية تنفيذه، إذ أن المالية العامة الحديثة توجه جُلَّ اهتماماتها إلى ما يسمى بالتوازن الدوري، أي توازن الميزانية على أعوام الدورة الاقتصادية. وكتيجة لهذه الأفكار الحديثة وغيرها فقد طرأ على قواعد الميزانية

كثير من التعديل والتطوير للاثم الاتجاهات الجديدة في المالية العامة، ولقد أثر كل هذا التطور بطبيعة الحال بدرجة كبيرة على الإجراءات المتبعة في إعداد الميزانية واعتمادها، وبدرجة أقل فيما يتعلق بتنفيذها والرقابة على التنفيذ وذلك على النحو الذي سنقف عليه في موضعه من هذه الدراسة.

هذا ومن الأمور التي نورد أن نسترعي الانتباه إليها هنا أن ضيق نطاق دور الدولة الاقتصادي واتساعه إنما يتعلق بأنواع النشاط الاقتصادي الذي تقوم به. فتغير هذا النطاق بين الضيق والانتساع لا يعني بالضرورة تغير حجم ميزانية الدولة بين الصغر والكبر، إذ أن هذا الأخير لا يتوقف فقط على مدى الدور الاقتصادي للدولة، وإنما يتوقف على حجم الاقتصاد القومي. فعلى افتراض عدم تغير نطاق الدور الاقتصادي للدولة (من حيث أنواع النشاط التي تقوم بها) فإن كبر حجم الاقتصاد القومي مع تطوره يؤدي إلى كبر حجم ميزانية الدولة إذ يزيد إنفاقها، وبالتالي إيراداتها حتى مع بقاء عدد النشاطات الاقتصادية التي تقوم بها على حاله.

المبحث الثالث

القواعد الفنية التي تحكم الميزانية العامة

(مفهومها العام التقليدي وتطورها المعاصر)^(١٦)

عرفت المالية العامة التقليدية طائفة من القواعد (أو المبادئ) التي تحكم تحضير الميزانية وتقديمها إلى السلطة التشريعية لإعتمادها. هذه القواعد تترجم عن الطبيعة الإدارية والسياسية للميزانية وتتلخص في أربعة قواعد هي: قاعدة وحدة الميزانية وقاعدة سنوية الميزانية، وقاعدة عمومية الميزانية وقاعدة توازن الميزانية. والغرض من اتباع هذه القواعد هو تسهيل معرفة المركز المالي للدولة ووضوحه من خلال فحص الميزانية وتيسير الرقابة عليه. وقد وضعت هذه القواعد لتكون ضماناً ضد المساويء التي كانت متشرة في عهود الحكم المطلق. أما في الوقت الحالي، فقد شهد الفكر المالي الحديث خروجاً غير متكافئ الأهمية على هذه القواعد (دون أن يصل الأمر لحد هجرها) وذلك لمسايرة التطور الذي لحق مالية الدولة العامة نتيجة للتطور في وظائف الدولة وفي نواحي نشاطها وتدخلها المتزايد في الاقتصاد القومي. ولقد أدى ذلك إلى ضرورة إعادة النظر في مدى وجوب اتباع القواعد المشار إليها، خاصة بعد أن تعددت الاستثناءات الواردة عليها على نحو يجعل من الصعب التقرير باستمرارها كقواعد عامة في كل الأحوال.

وسنحاول الآن التعرف على القواعد المتقدمة إجمالاً ثم نعرض بعد ذلك في نقطتين متاليتين للتطور الذي لحق بهذه القواعد، وخاصة قاعدتي سنوية الميزانية وتوازن الميزانية، فنوضح المفاهيم المتطورة التي طرأت عليهما في المالية الحديثة.

(أ) - نظرة عامة على قواعد الميزانية (المفاهيم الأساسية لوحدة الميزانية، وسنويتها وعموميتها وتوازنها والاستثناءات التي ترد على كل قاعدة):

ذكرنا في بداية هذا الفصل أن هذه القواعد في صورتها التقليدية تتمثل في أربعة قواعد تتعلق بوحدة الميزانية وسنويتها وعموميتها وتوازنها. وفيما يلي نعرض لهذه القواعد تباعاً لنقف على مضمون كل منها في إيجاز وذلك على النحو التالي:

(١) - قاعدة وحدة الميزانية:

يقصد بقاعدة وحدة الميزانية «La règle de l'unité Budgétaire» أن تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في ميزانية واحدة^(١٧) ويلاحظ أن الميزانية المقصودة هنا هي ميزانية الدولة وحدها ومن ثم لا يعتبر استثناء من مبدأ وحدة الميزانية أن تكون هناك ميزانيات عامة أخرى خاصة بالأشخاص العامة غير الدولة، كميزانية المحافظات، إذ تعتبر كل محافظة شخص عام مستقل عن شخص الدولة وبالتالي له ميزانية عامة مستقلة عن ميزانياتها. ويبرر هذه القاعدة ما لها من فوائد تنصل بالناحيتين المالية والسياسية. فمن الناحية المالية يسر اتباع القاعدة الراهنة معرفة المركز المالي للدولة وذلك بمقارنة مجموع النفقات بمجموع الإيرادات الأمر الذي يساعد الباحثين والماليين على معرفة ما إذا كانت الميزانية متوازنة أو غير متوازنة، فضلاً عن معاونتهم على الإلمام بأوضاع الدولة المالية الحقيقية.

ومن الناحية السياسية فإن هذه الوحدة تسهل على المجالس النيابية مهمة مراقبة الميزانية، ولهذا فقد كانت قاعدة الوحدة من القواعد الأساسية في المالية العامة التقليدية. ورغم التسليم بأهمية الفوائد المتقدمة التي تستند إليها قاعدة وحدة الميزانية، فإنه من المشاهد أن المالية الحديثة أصبحت تسمح بإيراد استثناءات كثيرة عليها.

من هذه الاستثناءات التي نصادفها - دون أن نخوض في التفاصيل الخاصة بكل منها^(١٨) - «الحسابات الخاصة للخزانة»، «Les Comptes Spéciaux du Trésor» - وذلك لأن هذه الحسابات هي عبارة عن وسيلة فنية تسجل دخول أموال إلى خزانة الدولة (بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها) لا تعتبر إيرادات عامة، وخروج أموال منها لا تعد نفقات عامة، وهي بهذه الصورة لا تعد استثناء على وحدة الميزانية، بل على العكس فإنها تؤدي إلى إظهار المركز المالي للدولة على حقيقته دون إضافة مبالغ إلى إيرادات الدولة أو إلى نفقاتها لا تعتبر في الحقيقة إيرادات أو نفقات عامة. لكن قد تسيء الحكومة استخدام هذه الوسيلة الفنية في بعض الأحوال بصورة تؤدي إلى أن تشكل هذه الحسابات استثناء فعلياً من قاعدة وحدة الميزانية. والميزانيات غير العادية Les Budgets extraordinaires التي تضطر الدولة لاستخدامها عند إنفاق مبالغ كبيرة لأغراض وقتية أو استثنائية، وإن كان يلاحظ في هذا الصدد أن بعض كتاب المالية العامة يرى في الحالات التي تتأكد فيها جدية الأسباب الداعية للإنفاق غير العادي، أن وضع ميزانية غير عادية، يعتبر من الأمور

المستحسن القيام بها، مما يسمح بمقارنة حالة الدولة المالية في السنوات المختلفة مقارنة صحيحة بالرجوع إلى أرقام الميزانيات العادية وحدها. إلا أن الدول كثيراً ما تسيء استخدام الميزانيات غير العادية في أمور لا تبررها، ولذلك فإن الاتجاه الحديث في المالية المقارنة، تلافياً لهذه المساويء، يعمد إلى التقليل من الميزانيات غير العادية والاستعاضة عنها بإجراء تقسيم في الميزانية بين النفقات الدورية والخاصة بالمشروعات الخاصة، والميزانيات الملحقة «Les Budgets Annexes» والتي تتمثل في ميزانيات بعض الهيئات (أو المرافق العامة) القائمة بنشاط صناعي أو تجاري التي يستدعي حسن سيرها أن تخصص لها ميزانية مستقلة تشتمل على إيرادات الهيئة (أو المرفق) وتلحق بميزانية الدولة (حيث يضاف الفائض أو العجز في ميزانية الهيئة إلى الميزانية العامة). وفي هذه الحالة لا يتعدى الأمر إلى إعطاء الهيئة الشخصية المعنوية المستقلة، بل يقتصر فقط على إعطائها الشخصية المالية المتميزة. ومن أمثلة ذلك، مرفق البريد P. T. T. ومرفق الإذاعة O. R. T. F. في فرنسا. ويلاحظ على ما سبق أن الميزانية العامة على النحو المتقدم تحتوي وملحقاتها كل أوجه نشاط الدولة الأمر الذي يحترم مبدأ شمول الميزانية، ولكن الميزانية الملحقة تمثل خروجاً على مبدأ تخصيص إيراد معين لإنفاق معين في الميزانية. وتتمثل الحكمة من الميزانيات الملحقة في إظهار الظروف الخاصة بنشاط بعض الهيئات التي تستلزم إدارة خاصة تختلف عن إدارة الهيئات العامة الأخرى.

والميزانيات المستقلة Les Budgets Autonome، وهي الخاصة بميزانيات المرافق والمشروعات العامة ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة، إذ يستتبع الاستقلال في الشخصية الممنوح لها قيامها بوظائفها المختلفة، أن تكون لها ميزانية خاصة بها مستقلة عن ميزانية الدولة دون حاجة إلى نص تشريعي صريح يقرر ذلك^(١٩)، ولا يستتبع استقلال المرفق أو المشروع العام بميزانية مستقلة أن يسعى بمفرده لتحقيق توازن ميزانيته أو أن يسعى إلى احتكار موارده، إذ أنه في الحالة التي تكشف نتيجة النشاط الذي يقوم به عن عجز فإن الأمر قد يؤدي إلى منحة إعانة من ميزانية الدولة ويكون حكمها حكم الإعانة للقطاع الخاص، كما أن تحقيقه لفائض يمكن ترحيله إلى هذه الميزانية الأخيرة وفقاً لتوجيهات السياسة الاقتصادية والمالية في الاقتصاد القومي. ولقد عرفت مصر أمثلة عديدة لهذه الميزانيات قبل ميزانية عام ١٩٦٣/١٩٦٤، إلا أنه ابتداء من هذه الميزانية والميزانيات اللاحقة، وزعت الأنواع المختلفة التي كانت قائمة بين ميزانيتي الخدمات والأعمال بحسب طبيعة النشاط الذي تمارسه الهيئة (أو المشروع) التي كانت تتمتع بميزانية مستقلة، وبذلك تختفي الميزانيات المستقلة في جمهورية مصر كاستثناء لقاعدة وحدة الميزانية. غير أن التفكير في شأن معاودة الاستقلال المالي لبعض الهيئات والمرافق والمشروعات العامة أصبح يتردد من جديد بمناسبة الحديث عن وضع خطة متكاملة للإصلاح المالي والإداري في الدولة والذي نأمل له أن يصبح حقيقة واقعة في وقت قريب. ولعل مما يستحثنا على سرعة إنجاز هذا الإصلاح في جانبيه المتقدمين - عن طريق الدراسات الموضوعية الملزمة بالواقع المحلي

ومشكلاته وليس بالتسرع أو الاندفاع التلقائي الذي يلزم نفسه بوجهة نظر معينة لا تعبر عن الأوضاع الواقعية - أن المالية «Finance» والإدارة «Gestion» وثيقتا الصلة ببعضهما بالنظر إلى أن كل عمل إداري يتضمن زاوية مالية، فهو إما أن يضيف عبئاً على الخزنة العامة، وإما أن يساهم في توفير المال اللازم لها. ولا شك أن الموارد المالية التي في حوزة الإدارة هي التي تحدد طاقة النشاط الإداري بصفة عامة، كما وإن نشاط الحكومة المالي أثره البين في الاقتصاد القومي والسياسة العامة للدولة، ولهذا فإن الإدارة المالية وإصلاحها تعتبر من أدق وأوجب واجبات القائمين على أمر المرافق والهيئات والمشروعات العامة.

(٢) - قاعدة سنوية الميزانية:

يقصد بقاعدة سنوية الميزانية «La règle de l'annualité Budgétaire» أن يتم توقع وإجازة نفقات وإيرادات الدولة بصفة دورية كل عام. وتعني هذه القاعدة أن الميزانية يجب أن تقرر بواسطة اعتماد سنوي من السلطة التشريعية، وطالما لم يجدد هذا الاعتماد فإن الحكومة لا تستطيع إنفاق أي مبلغ من مبالغ الميزانية. ونرجع المبررات الأساسية لسنوية الميزانية أساساً إلى اعتبارات سياسية، إذ أنها تكفل دوام الرقابة السياسية من المجالس النيابية على أعمال السلطة التنفيذية، فضلاً عن أن ذلك يتمشى مع مجموعة من الاعتبارات المالية، بالنظر إلى أن المشروعات الخاصة تضع ميزانيتها كل عام، كما أن الضرائب المباشرة تحصل عن مدة العام أيضاً، وفي ذلك ما يجعل من الضروري تجميع نفقات الدولة على مدار السنة لمقابلتها بالإيرادات المنحصلة من مختلف المصادر خلال فتراتها المختلفة في ميزانية واحدة.

وتعني قاعدة سنوية الميزانية أيضاً أن تلتزم الحكومة بإنفاق مبالغ النفقات المدرجة بالميزانية وتحصيل الإيرادات الواردة فيها في فترة تنفيذها، أي في خلال السنة المالية للميزانية^(٢٠). وهنا فإنه لا صعوبة في الأمر في الحالات التي تحدث فيها التصرفات الموجبة للنفقات والدفع الفعلي لها خلال السنة المالية ولا بالنسبة للإيرادات التي تمت الوقائع المنشئة لها وحدث التحصيل الفعلي بشأنها خلال هذه السنة، فهذه النفقات والإيرادات تضاف إلى حساب هذه السنة المالية. كذلك فإنه في حالة النفقات التي لم تتم التصرفات الموجبة لها وبالتالي لم يحدث دفع فعلي لها خلال السنة المالية، ولا بالنسبة إلى الإيرادات التي لم تقع التصرفات الموجبة لها ومن ثم لم يتم تحصيلها في فترة السنة محل البحث، فهذه النفقات والإيرادات لا تضاف إلى حساب هذه السنة.

ولكن المشكلة تدق عندما يحدث أن ينشأ التزام الحكومة بدفع مبلغ معين خلال السنة المالية ويجري الدفع الفعلي لهذا المبلغ بعد انتهاء السنة المشار إليها، أو أن ينشأ حق الحكومة في تحصيل مبلغ ما خلال هذه السنة ولا يتحقق التحصيل الحقيقي له إلا بعدها. ويختلف حل هذه المشكلة باختلاف التشريعات المالية للدول، ومن الممكن التفرقة في هذا الصدد بين

طريقتين لإجراء حسابات السنة المالية في الحالات المتقدم ذكرها وغيرها، وهما طريقة حساب الخزانة وطريقة حساب التسوية.

ففي طريقة حساب الخزانة^(٢١) *Compte du Trésor* :

ينظر إلى الميزانية باعتبارها حساب الخزانة حيث تكون وجهة النظر المالية هي الغالبة، حيث يعد حساب السنة المالية الختامي على أساس ما أنفق وما حصل فعلاً خلال هذه السنة بغض النظر عن تاريخ نشأة التزام الدولة بالدفع أو تاريخ حقها في التحصيل.

أما في طريقة التسوية *«Méthode de l'exercice»* :

فإنه يُعد حساب السنة المالية الختامي على أساس المبالغ التي التزمت الحكومة بدفعها حتى ولو لم تدفع فعلاً خلال السنة المالية القائمة، والمبالغ التي نشأ حقها في تحصيلها حتى ولو لم تحصل فعلاً خلال هذه السنة.

ومؤدي ذلك أن هذه الطريقة تنظر إلى الميزانية باعتبارها بمثابة حساب للإدارة تغلب عليه وجهة النظر القانونية حيث تصور المركز المالي للدولة، لا من حيث المبالغ التي دفعت والتي حصلت فعلاً، ولكن من حيث الالتزامات والحقوق التي نشأت على الدولة أو لصالحها خلال السنة المالية بغض النظر عن تاريخ الدفع أو التحصيل الفعلي. ويستجيب الأخذ بهذه الطريقة أن تكون هناك فترة إضافية *«Période Complémentaire»* تضاف إلى السنة المالية يتم خلالها تسوية الالتزامات التي نشأت في ذمة الدولة أثناء هذه السنة، وذلك بدفع مبالغ هذه الالتزامات، وكذلك تسوية الحقوق. ويطلق على السنة المالية وفترتها الإضافية «مدة التسوية». وقد يحدد القانون المالي للدولة هذه المدة بمدى زمني معين، وقد يتركها دون أي تحديد، مما يترتب عليه ألا يقل حساب السنة المالية إلا بعد تسوية كافة الالتزامات والحقوق التي تُرتب أثناءها، وقد يتم ذلك بعد سنوات عديدة مما يؤدي إلى تداخل حسابات السنوات المالية المختلفة مع بعضها في الحالات التي تترك فيها حسابات السنة المالية دون تقفيل بعد انتهائها.

وهذه الطريقة هي المتبعة في فرنسا، إلا أنه نظراً لكثرة ما ترتب عليها من مشكلات تقرر في عام ١٩٢٤ اتباع طريقة حساب الخزانة بالنسبة إلى الإيرادات وفي عام ١٩٥٣ عُمم هذا الحساب على النفقات أيضاً، على أن يتم هذا بقرارات تبين طريقة تنفيذه بالنسبة إلى كل نوع من أنواع النفقات على حدة.

(٣) - قاعدة عمومية الميزانية :

يُراد بقاعدة عمومية الميزانية (أو شمولها) *«La Règle de l'universalité Budgétaire»* أن تظهر في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات والإيرادات العامة دون إجراء مقاصة بين الإثنين. وبينما تهدف قاعدة وحدة الميزانية كما سبق أن رأينا إلى إعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة، فإن

القاعدة الحالية ترمي إلى أن يسجل بالتفصيل في هذه الوثيقة كل تقدير بنفقة وكل تقدير بإيراد دون إحداث مقاصة بين نفقات أحد المرافق (أو الهيئات العامة) وبين إيراداته.

ويعني اتباع القاعدة المذكورة الأخذ بالميزانية الإجمالية، «Budget Net» حيث تظهر كافة تقديرات نفقات المرفق وكافة تقديرات إيراداته على نحو لا يظهر معه في الميزانية سوى رصيد «Solde» هذا المرفق: دائماً إذا زادت الإيرادات عن النفقات، ومديناً في الحالة العكسية^(٢٢).

وتعتبر قاعدة العمومية مرعية في سائر الدول بوجه عام نتيجة اتساع دائرة حقوق المجالس النيابية في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وفي ذلك ما يسمح بمحاربة ظاهرة الإسراف الحكومي في الإنفاق حيث أن اتباع طريقة الميزانية الصافية قد يتيح للمرفق العام الذي يحقق إيرادات تجاوز نفقاته أن يسرف في هذه النفقات فيما لا ضرورة له، اعتماداً على أنه لن يظهر في ميزانيته إلا فائض الإيرادات على النفقات وعلى أنه لن يجد رقابة من السلطة التشريعية على بنود نفقاته. غير أنه يرد على القاعدة المتقدمة في بعض البلدان استثناءات قليلة وبخاصة بالنسبة للمشروعات الاقتصادية التي تديرها الدولة، وبعض الهيئات العامة التي تتمتع باستقلال مالي فيها، وعلى الأخص فيما يتعلق بنشاطها المالي. هذا وإن كان يأخذ البعض على هذه القاعدة أنها لا تشجع المرافق الحكومية على الاقتصاد في نفقاتها كما وأنها لا تساعد على استخدام الأساليب الاقتصادية الحديثة في إدارة هذه المرافق.

وكما تستهدف قاعدة عمومية الميزانية إلى إحكام رقابة السلطة التشريعية على النشاط المالي للحكومة بإجازتها لتفاصيل إيرادات ونفقات المرافق العامة، فإنه توجد إلى جانبها قاعدتان تستهدفان نفس الغاية، وهما قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، وقاعدة تخصيص الاعتمادات.

وتعني القاعدة الأولى عدم تخصيص الإيرادات «La non affectation des recettes» ألا يخصص لإيراد معين من أوجه الإيرادات للإنفاق على وجه معين من أوجه النفقات. (وبالطبع فإن كلاً من هذا الإيراد وهذا الوجه من أوجه الإنفاق يدرج في الميزانية طبقاً لقاعدة عمومية الميزانية).

أما القاعدة الثانية قاعدة تخصيص الاعتمادات، La spécialité de credits وهي الأكثر أهمية، فإنه يراد بها أن اعتماد المجالس النيابية للنفقات لا يجوز أن يكون إجمالياً، بل يجب أن يخصص مبلغ معين لكل وجه من أوجه الإنفاق العام، وهو الأمر الذي يتيح لهذه المجالس مراقبة الإنفاق الحكومي في تفصيلاته ويجعل السلطة التنفيذية مفيدة في الإنفاق في الأوجه المختلفة بحدود المبالغ التي اعتمدتها المجالس السابقة للإنفاق عليها دون تجاوزها، اللهم إلا بعد حصول الحكومة على إذن من هذه المجالس بتجاوز الاعتماد السابق لها تقديره. إلا أن قاعدة تخصيص الاعتمادات بالمعنى المتقدم قد تعوق النشاط المالي للدولة، ولهذا فإن التطور قد انتهى إلى أن المجالس النيابية أصبحت تكتفي بالموافقة على عدة أقسام للنفقات العامة بالنسبة إلى كل مرفق

عام، بحيث تنقسم نفقات المرفق إلى مجموعة أقسام محدودة يضم كلاً منها أوجه الإنفاق المتشابهة فيما بينها. وتلتزم الحكومة بعدم تجاوز المبلغ الذي اعتمدته هذه المجالس للإنفاق على القسم دون الرجوع إليه، وإن كانت تستطيع بالطبع عدم إنفاق المبلغ عن آخره. أما في داخل كل قسم فإن للحكومة أن توزع المبلغ المقرر له فيما بين بنوده التفصيلية المختلفة دون حاجة إلى الرجوع إلى المجالس المتقدمة في هذا الصدد.

(٤) - قاعدة توازن الميزانية:

تعني قاعدة توازن الميزانية «La règle de l'équilibre Budgétaire» بصفة عامة أن تساوى نفقات الدولة العامة مع إيراداتها العامة.

ولقد كانت النظرية التقليدية في المالية العامة تستلزم التوازن السنوي بين تقديرات النفقات العامة وتقديرات الإيرادات العامة، (أي ممتلكات الدولة الخاصة)، أي تتطلب توازناً سنوياً للميزانية وذلك استناداً إلى أن حسن الإدارة المالية يستلزم التوازن بين جانبي الميزانية (النفقات والإيرادات) وإلى الرغبة في تفادي مخاطر وجود عجز «Déficit» في الميزانية بما قد يكون لوسيلة تغطيته من أثر تضخمي، أو وجود فائض Excédent بها، لا تستطيع الدولة التصرف فيه. ويبدو عجز المالية في نظر المالية التقليدية بمثابة الخطر الرئيسي، ويعد أخطر بكثير من تحقيق فائض فيها. ذلك أن وجود عجز يعني التجاء الدولة إلى الاقتراض أو الإصدار النقدي لتغطيته. ولما كانت العملة الكاملة هي الغرض الأساسي الذي ينطلق منه الاقتصاديون التقليديون فإنه يترتب على الالتجاء إلى الإصدار النقدي حدوث زيادة في وسائل الدفع دون أن تقابلها زيادة في السلع والخدمات ويتج عن هذا ارتفاع في الأسعار، وبالتالي الدخول في حلقة تضخمية تتدهور فيها قيمة النقود الحقيقية. هذه الأفكار السابقة والتي غلبت على فكر التقليديين كانت تجد أساسها في اقتصار دور الدولة - من وجهة نظرهم كما أشرنا إلى ذلك من قبل - على ضمان السير العادي للمرافق العامة في أضيق الحدود (الدولة الحارسة) L'Etat Gendarme ومن ثم اقتصار نشاطها على ما هو لازم لضمان الأداء الدوري لهذه المرافق، الأمر الذي لا يجعل لنشاط الدولة إلا أثراً محدوداً على توازن النظام الاقتصادي في مجموعه.

إلا أن فكرة توازن الميزانية بالمفهوم التقليدي المتقدم أصبحت محلاً لتطور كبير صاحب تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية وازدياد مسؤولياتها عن أوجه كثيرة من النشاط الإنتاجي تمثل نسبة كبيرة من النشاط الاقتصادي في مجموعه. ولهذا فإنه نظراً لأهمية هذا التطور، فإننا سوف نفرد له إشارة خاصة تتناول المفاهيم الجديدة التي أدخلها هذا التطور في الفكر المالي الحديث لنقف من خلاله على مفهوم توازن الميزانية في المالية الحديثة بعد أن نوضح أولاً ما طرأ على المفهوم التقليدي لسنوية الميزانية من تطورات أصبحت تشغل علماء المالية العامة في الوقت الحالي (٣٣).

(ب) - أثر التطور الاقتصادي على المفهوم التقليدي لسنوية الميزانية (ميزانية الدورة الاقتصادية والبرامج الاقتصادية والاجتماعية):

أدى التطور الحديث لوظائف الدولة وإلى تجاوزها لوظائفها التقليدية التي كانت ذاتة في الفكر الاقتصادي والمالي التقليديين، أن انتهى الحال إلى امتزاج ميزانية الدولة بالنشاط الاقتصادي للمجتمع بحيث لم يعد من الممكن أن تعد أو تحضر الميزانية العامة بمعزل عن هذا النشاط، كما أن الدولة أصبحت تستخدم الميزانية كأداة تضاف إلى غيرها من أدوات السياسة المالية والاقتصادية للتأثير في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية فوق إقليمها. وقد أدى هذا التطور إلى الخروج على قاعدة سنوية الميزانية كما صاغها التقليديون، وإن لم يزد إلى الغائها كلية. فمن ناحية بدى تعاقب فترات الرخاء والكساد (وعلى الأخص في الاقتصاديات الرأسمالية) في صورة ما يعرف بالدورات الاقتصادية إلى التفكير إطالة المدى الزمني المعتاد لميزانية الدولة لتساير هذه الدورات ونجاوز بالتالي مدة العام الواحد. ومن ناحية أخرى أدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وإقامتها لمشروعات استثمارية ومشروعات خدمات في صورة برامج اقتصادية واجتماعية تستغرق مدداً تجاوز فترة السنة لسنوات عديدة، إلى عدم ملائمة سنوية الميزانية لمواجهة تنفيذ هذه البرامج متعددة السنوات. وفيما يلي فإننا نتناول ما انتهى إليه التطور في الجانبين المتقدمين من خلال المقابلة بين كل جانب منهما وسنوية الميزانية وذلك على النحو التالي:

(١) - سنوية الميزانية والدورة الاقتصادية (نظرية ميزانية الدورة الاقتصادية):

كان من نتيجة تناوب فترات الرخاء والكساد على اقتصاديات البلدان الرأسمالية وخاصة المتقدمة اقتصادياً - حيث يزيد الطلب الكلي الفعلي في فترات الرخاء ويشغل الجهاز الإنتاجي إلى حده الأقصى وتختفي فيها البطالة وترتفع الأسعار، ويقل فيها هذا الطلب في فترة الكساد ولا يشغل الجهاز الإنتاجي بكامل طاقته وتزداد البطالة وتنخفض الأسعار - أن أصبحت كل فترة رخاء تشكل مع فترة الكساد التي تعقبها ما يسمى بالدورة الاقتصادية^(٢٤). ولهذا فقد اتجه بعض الاقتصاديين (وخاصة في السويد وبصفة خاصة ليندال وميردال) إلى القول أنه في مقدور الدولة أن تستخدم ميزانيتها العامة في التأثير على الحياة الاقتصادية الخاصة بها، وذلك بواسطة إسهام هذه الميزانية في معالجة الآثار الضارة للدورة الاقتصادية بحيث تفهم وتعد، لا في حدود سنة واحدة، ولكن في حدود دورة اقتصادية كاملة، أي ما بين سبع وعشر سنوات في المتوسط^(٢٥). ويتحقق هذا بأن تقوم الدولة بدور عكسي للتيار السائد في الاقتصاد القومي لتعويض عوامل التضخم في أوقات الرخاء وعوامل الانكماش في أوقات الكساد^(٢٦). ففي أوقات الرخاء حيث يزيد الطلب الكلي الفعلي الخاص (الاستهلاكي والاستثماري) وترتفع الأسعار مهددة بأحداث تضخم نقدي - نظراً إلى وصول الطلب المتقدم إلى مستوى العمالة الكاملة -

يتمين على الدولة اتباع سياسة مؤداها الإقلال من الطلب الفعلي العام، أي طلب الدولة الاستهلاكي والاستثماري، مع الاستمرار في تحصيل الضرائب وغيرها من الإيرادات العامة، بل وزيادتها من الطلب الخاص، وهذا على الرغم من عدم حاجتها في هذا الوقت بالذات إلى موارد. وتؤدي هذه السياسة إلى الحد من العوامل التي تعجل بحدوث الأزمة من جهة، وإلى تكوين احتياطي مالي لدى الدولة، أي زيادة في الإيرادات عن النفقات من جهة أخرى. وفي أوقات الكساد حيث ينقص الطلب الفعلي الخاص وتنخفض الأسعار مهددة بإحداث بطالة واسعة النطاق، يتمين على الدولة أن تتبع سياسة على العكس من حالة الرخاء. ويؤدي اتباع هذه السياسة بطبيعة الحال إلى زيادة نفقات الدولة عن إيراداتها، وهي تواجه هذا العجز بالالتجاء إلى المال الاحتياطي الذي كونه في أوقات الرخاء، ويعقد القروض العامة التي تستطيع تسديدها بسهولة عندما يحل الرخاء من جديد.

ومن الناحية النظرية، فقد كان لفكرة ميزانية الدورة الاقتصادية نجاح مؤقت في الماضي، أما الآن فقد تضاءلت أهميتها نظراً إلى أن فكرة الدورة الاقتصادية نفسها أصبحت محل نظر في الوقت الحاضر. ومن الناحية العملية فقد أقدمت دول صغيرة على إنشاء ميزانية الدورة على نطاق ضيق ومن بين هذه الدول السويد وهي تعد الدولة الوحيدة التي طبقت الفكرة بصورة تكاد تكون كاملة^(٢٧)، وذلك عندما وافق البرلمان السويدي فيها عام ١٩٣٧ على نظام الميزانية الدورية بعد فترة تجارب امتدت منذ عام ١٩٢٩. وقد أنشئ صندوق للموازنة «Fond d'egalisation» يودع فيه فائض الميزانية في أعوام الرخاء وينفق منه في أوقات الكساد، ويجوز له عقد القروض في موعد أقصاه خمس سنوات. وبهذا لم يعد ينظر إلى الميزانية عن عام واحد، بل أصبحت جزءاً من ميزانية أعم هي ميزانية الدورة الاقتصادية تفهم وتعد في حدود دورة اقتصادية كاملة^(٢٨).

(٢) - سنوية الميزانية والبرامج الاقتصادية والاجتماعية :

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن قيام الدولة الحديثة بالاستثمارات الكبرى والتي تستغرق تنفيذها سنوات عديدة يقتضي رصد المبالغ اللازمة للإنفاق عليها قبل البدء فيها وكذلك البرامج الاقتصادية والاجتماعية التي يتقرر القيام بها وتستغرق أعواماً عديدة لا عاماً واحداً، (من خلال الخطط الاقتصادية التي تأخذ بها مختلف الدول والتي يختلف مداها من دولة إلى أخرى)، تتطلب القيام بها بإنفاق يجاوز ميزانية العام الواحد^(٢٩). في مثل هذه الأحوال يطرأ على صفة السنوية التي كانت تسبغها المالية التقليدية على الميزانية بعض التغيير في المالية الحديثة. ويمكن التوصل إلى تحقيق هذا التغيير في المالية الحديثة. بأحد أسلوبين، الأول، الاعتمادات بارتباط، والثاني القانون ببرنامج.

ففي حالة الأخذ بأسلوب الاعتمادات عن طريق الارتباط Les Crédits d'engagements فإنه يقيد مجموع المبالغ اللازمة لتنفيذ البرنامج في ميزانية السنة الأولى من سنوات البرنامج، ولكن

في صورة اعتمادات تقديرية مما يسمح من الناحية القانونية بالارتباط بتنفيذ المشروعات التي يتضمنها البرنامج دون الدفع الفعلي لكافة تكاليفه. ويدرج في ميزانيته كل سنة من السنوات التالية التي يشتمل عليها البرنامج الجزء من الاعتمادات التقديرية المشار إليها الذي يجوز صرفه فعلاً خلال هذه السنة. ويؤخذ على هذا الأسلوب من الناحية النظرية أنه يؤدي إلى إدراج اعتمادات في الميزانية دون أن يقابلها إيرادات كافية لتغطيتها استناداً إلى أنها لن تنفق فعلاً خلال السنة التي تقيد فيها، وقد بغري هذا إلى الإسراف في مقدار هذه الاعتمادات وبالتالي زيادة العبء المالي على الميزانية التالية.

أما مدى الأخذ بأسلوب القانون ببرنامج «La loi de programme»

وهو أسلوب يفضل الأول لتفاديه كثيراً من الانتقادات الموجهة إليه، فإنه في هذه الحالة توافق السلطة التشريعية على قانون خاص متميز بقرار فيه وضع برنامج مالي موضع التنفيذ خلال عدة سنوات وكذلك الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرنامج بعد توزيعها على السنوات المختلفة، وفي كل سنة يدرج الجزء المخصص للإنفاق منها في ميزانية الدولة عن تلك السنة.

وبلاحظ أن القانون ببرنامج ليست له صفة الميزانية، فهو لا يفعل أكثر من تعداد المشروعات التي تعتزم الدولة تنفيذها خلال السنوات المقبلة والمبالغ اللازمة للقيام بهذا التنفيذ، لكنه لا يتضمن فتح أية اعتمادات بالارتباط أو الدفع. إلا أن موافقة السلطة التشريعية على القانون ببرنامج يعني تعهداً بالموافقة في السنوات المقبلة على اعتماد النفقات اللازمة لتنفيذ البرنامج^(٣٠). وعلاوة على ذلك فإنه من الناحية القانونية، لا تتضمن الخطة شأنها في ذلك شأن القانون ببرنامج أي اعتماد بالارتباط أو الدفع. وهذا يعني أن السلطة التشريعية لا تلزم بالاعتمادات اللازمة لتنفيذ الخطة في ميزانيات السنوات القادمة بحجة أنها وافقت من قبل على الخطة ذاتها. إلا أن واقع الحياة السياسية والمالية يجاوز في كثير من الأحيان التعريف القانوني البحت، إذ أن الموافقة على الخطة يعني تعهد السلطة المتقدمة بالموافقة مستقبلاً على اعتماد الوسائل المالية اللازمة لتنفيذها عندما يحين الوقت المقرر لذلك، وبأخذ هذا التعهد صفة إلزامية في الدول ذات الاقتصاد الاشتراكي (ومثال ذلك الاتحاد السوفيتي) حيث لا تعدو الميزانية كما سبق أن أوضحنا سوى أن تكون وسيلة من وسائل الخطة المالية للدولة، أي وسيلة لتحقيق الخطة الاقتصادية الملزمة والشاملة. أما في الدول الرأسمالية وكفرنسا حيث تكون للخطة الاقتصادية صفة توجيهية فقط، فإنه من المقرر أيضاً أن موافقة السلطة التشريعية تعني التزامها الأدبي بالموافقة فيما بعد على الاعتمادات اللازمة لتنفيذها.

(ج) - فكرة توازن الميزانية في المالية العامة الحديثة (مضمون نظرية العجز المنظم):

أدى طرء مجموعة من التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية على مختلف دول العالم إلى عدم تسليم كثير من الاقتصاديين بعدم بصحة الفروض والمعطيات التي بنى التقليديون

عليها نظريتهم في توازن الميزانية عن تغير الدور الذي أصبحت تقوم به الدولة سواء تحت وقع الأزمات الاقتصادية (وأهمها الكساد الكبير عام ١٩٢٩) أو بتأثير الحربين العالميتين، الأولى والثانية، إلى عدم النظر إلى قاعدة توازن الميزانية بنفس نظرة التقليديين، وأصبح من المقرر الآن أنه يتعين التضحية بهذه القاعدة، وخاصة لانتشال الاقتصاد القومي لدى وقوعه في حالة الركود. ومعنى ذلك أنه أصبح يجوز في الفكر الاقتصادي الحديث الالتجاء إلى إحداث عجز منظم في الميزانية وصولاً إلى تحقيق التوازن العام، أي توازن الاقتصاد القومي في مجموعة. غير أن نظرية العجز المنظم لا تنطبق على سائر اقتصاديات العالم، وبالتالي فإنه يجدر بنا قبل أن نعرض لخلاصة الأفكار التي تقوم عليها، أن نوضح باديء ذي بدء نطاق تطبيقها.

(١) - نطاق تطبيق نظرية العجز المنظم في الفكر المالي الحديث:

تعرض نظرية العجز المنظم والتي سنقف على مضمونها الآن في إطار الدول المتقدمة اقتصادياً، وبصفة خاصة في الرأسماليات المتقدمة^(٣١). وبيان ذلك أن إجراء النفقات العامة في أوقات الكساد في هذه الدول يحدث تأثيراً مباشراً بالزيادة على الدخل القومي النقدي، وكذلك على الدخل القومي الحقيقي. ويرجع ذلك إلى أن الجهاز الإنتاجي في الدول المشار إليها يتميز بعدم وجود عوائق تمنع من زيادة السلع والخدمات، فضلاً عن أنه توجد به موارد طبيعية معدة للاستغلال وعمل فني ورؤوس أموال إنتاجية عاطلة عن العمل وتعاني من انخفاض مستوى الطلب الفعلي عن الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة، ومن ثم يستجيب الجهاز الإنتاجي للزيادة في الطلب الكلي الفعلي، وذلك بإنتاج كمية أكبر من السلع والخدمات وبهذا يترتب على زيادة الطلب، زيادة في الدخل القومي النقدي بالإضافة إلى الدخل القومي الحقيقي، ولا يحدث ارتفاع في الأسعار، وتحفظ النقود بقيمتها أي قوتها الشرائية. أما في الدول المتخلفة أو تلك التي لا تزال في طريق التنمية الاقتصادية، فإنه لا يتوافر لجهازها الإنتاجي العوامل والظروف المتقدمة وبالتالي فإنه لا يستجيب للزيادة في الطلب الكلي الفعلي وذلك بالرغم من كبر الميل الحدي للاستهلاك ومن ثم معامل المضاعف فيها، ولا يترتب على الزيادة في الطلب زيادة في إنتاج السلع والخدمات. وبهذا تكاد زيادة الطلب تنحصر في هذه الدول، على زيادة الدخل القومي النقدي لا الحقيقي، وحدوث ارتفاع تضخمي في الأسعار وتدهور في قيمة النقود. فالمضاعف في هذه الحالة لا يضاعف الدخل القومي الحقيقي، بقدر ما يضاعف الأسعار أو الدخل القومي النقدي.

(٢) - مضمون نظرية العجز المنظم في الميزانية (مجال تطبيقها والأفكار الأساسية التي

ترتكز عليها):

تتلخص هذه النظرية التي لا تعدو أن تكون رسماً للفن المالي الواجب اتباعه تنفيذاً لآراء ليندال Lindal وميردال Myrdal وكيترز Keynes فيما يتعلق بمعالجة حالة الركود الاقتصادي^(٣٢).

ففي هذه الحالة يتعين على الدولة (عندما يكون الاقتصاد القومي دون حالة العمالة الكاملة)، أن تقوم بكل ما من شأنه زيادة الطلب الكلي الفعلي حتى تتمش الحالة الاقتصادية مرة أخرى وتزداد العمالة إلى الحد الذي تصل فيه إلى تشغيل كل الطاقة الإنتاجية للاقتصاد المتقدم، أي عندما تصل إلى العمالة الكاملة. ويعتبر قيام الدولة بهذه المهمة أمراً على جانب كبير من الأهمية بسبب ما يترتب على البطالة من نتائج اقتصادية واجتماعية تفقد الدولة منها جزءاً كبيراً من ثرواتها فضلاً عن اختلال التوازن الأساسي فيها. وقد قدر الأستاذ نيكولاس كالدور «N. Kaldor» ما فقدته المملكة المتحدة بسبب بطالة مليون وربع مليون عامل قبل الحرب العالمية الثانية بمبلغ خمسمائة مليون جنيه سنوياً (بنقود ما قبل الحرب). وفي هذا يكمن العجز الحقيقي الذي تعاني منه الدول الرأسمالية المتقدمة، وتخفيضه يتطلب أن تقوم الدولة بالإنفاق والاستثمار الذي يحجم الأفراد عن القيام به، إذا تركوا وشأنهم. وتتوصل الدولة إلى زيادة الطلب الكلي الفعلي في حالة الكساد بواسطة عجز الميزانية، أي إنفاق مبالغ تزيد على الإيرادات المحصلة. ووسيلة الدولة إلى تمويل عجز الميزانية هي أساساً الإصدار النقدي. ذلك أنه في حالة الكساد تقل حصيلة الضرائب لقلة الأرباح ونقص الدخول وبالتالي فإن النظرية محل البحث تشير على الدولة بوجوب تخفيض هذه الضرائب مما يزيد القوة الشرائية للأفراد والمشروعات، ومن ثم الطلب الخاص الفعلي. وفي نفس الوقت بزيادة إنفاقها على المشروعات الاقتصادية والاجتماعية مما يزيد من الطلب العام الفعلي، وكذلك بمنح مساعدات وإعانات للمشروعات حتى تستطيع معاودة نشاطها الإنتاجي ومواجهة الزيادة في الطلب الفعلي بشقيه الخاص والعام. وبهذه الوسيلة يمكن للاقتصاد القومي أن يخرج من حالة الركود إلى الحد الذي يشتغل فيه الجهاز الإنتاجي للدولة بكل طاقته، أي تصل العمالة إلى حد التشغيل الكامل.

وتشير نظرية العجز المنظم بعدم الخوف من التضخم في هذه الحالة بالذات لأنه تضخم نافع ومفيد طالما كان الاقتصاد القومي لم يبلغ حد العمالة الكاملة، مما يعني وجود طاقة إنتاجية معطلة لا تنتظر لتشغيلها سوى حدوث طلب على منتجاتها، وهذا ما يكفله عجز الميزانية. وعندما تعود حالة العمالة الكاملة إلى الاقتصاد القومي فإن هذا كفيل بمفرده بإعادة ميزانية الدولة إلى توازنها الحسابي. فمن ناحية تؤدي زيادة الإنتاج القومي إلى زيادة الضرائب على أرباح المشروعات ودخول الأفراد، ومن ناحية أخرى تكف الدولة عن منح إعانات للمواطنين ومساعدات للمشروعات وفي هذا المسلك ما يؤدي إلى زيادة إيرادات الدولة وفي الوقت نفسه التقليل من نفقاتها، مما يؤدي في النهاية إلى تحقيق توازن الميزانية.

هذا هو جوهر الأفكار التي تؤولف نظرية العجز المنظم كما نجد مجالاً لانطباقها في الدول الرأسمالية المتقدمة، إلا أنه يجدر بنا قبل أن نفرغ من الحديث عنها، أن ننوه هنا بمجموعة من الاعتبارات التي تزيد في فهمنا لمضمونها.

فمن ناحية أولى ، فإن هذه النظرية لا تعارض توازن الميزانية في ذاته بل تقدره ، وكل ما هناك أنها ترى وجوب التضحية مؤقتاً بهذا التوازن في سبيل انشغال الاقتصاد القومي من حالة الكساد التي يعانيها ، ومعنى ذلك أن هذا العجز مؤقت وليس دائماً ، وهو ينتهي بمجرد عودة التوازن الاقتصادي ، أي تحقق العمالة الكاملة .

ومن ناحية أخرى ، فإن العجز في الميزانية ، أي التضخم المقصود ، لا يجوز أن يجاوز الحد اللازم لتحقيق العمالة الكاملة ، وإلا تحول التضخم من حالة نافعة إلى حالة ضارة ، وأدى إلى ارتفاع في الأسعار والتدهور في قيمة النقود بدلاً من الزيادة الإنتاجية المستخدمة في الإنتاج . هذا فضلاً عن أنه يجب الكف عن إحداث التضخم ، أي عن الإصدار النقدي ، حالما يصل الاقتصاد القومي إلى الحالة المشار إليها ، إذ أن الاستمرار فيه يؤدي إلى ارتفاع الأسعار وانهيار قيمة النقود بدلاً من زيادة السلع والخدمات ما دام الجهاز الإنتاجي يعمل بكامل طاقته الإنتاجية .

وقد أدى تطور الآراء المتقدمة وعلى الأخص التحليل الكينزي إلى ظهور المالية الوظيفية أو المعوضة على ما سبق أن أوضحنا في الباب الأول من هذه الدراسة ، التي تستبعد الخضوع للقواعد التقليدية وتبين ضرورة استخدام الوسائل المالية من نفقات وإيرادات ودين عام لتحقيق العمالة الكاملة واستقرار الأسعار وذلك بالتغيير في كل نفقاتها وإيراداتها وسياساتها الائتمانية وفقاً لما يتطلبه مستوى النشاط الاقتصادي من تدابير . فيمكن للدولة زيادة إنفاقها أو الحد منه ، ورفع أسعار الضرائب أو تخفيضها ، وطرح القروض العامة وسدادها تبعاً لما يحتمه تحقيق أهدافها في مواجهة الأوضاع الاقتصادية القائمة . ونتيجة لذلك تفقد قاعدة توازن الميزانية صفتها الأمرة ، وتصبح أهداف المجتمع وتحقيق العمالة الكاملة هي العنصر الموجه . ويؤدي ذلك عملاً إلى تحقيق الميزانية لفائض أو لعجز ، أو أحياناً للتوازن وفقاً لما يحقق الأهداف السابقة .

ويفرغنا من بيان أثر التطور الاقتصادي على المفهوم التقليدي لفكرة توازن الميزانية من خلال الوقوف على مضمون نظرية العجز المنظم في الفكر المالي الحديث (المالية المعوضة أو الوظيفية) فإنه قد يكون من المفيد هنا أن نتساءل عن مدى الاحترام الذي ما زال لهذه الفكرة في الواقع العملي لمختلف الدول .

فمع تفوق النظرية العلمية الحديثة واعتبارها لكل ما طرأ على دور الدولة من تطورات وصعوبة الدفاع عن أفكار التقليديين الخاصة بالتوازن ، فإن قاعدة توازن الميزانية استمرت قائمة كمؤشر وهدف ضمني للعديد من الحكومات ، كما أنه لا يزال يريقها يستحوذ على اهتمامات معظم الرأي العام بالنظر إلى أنها لا تخلو في بعض جوانبها من الصحة . ويرجع حرص بعض الحكومات على هذه القاعدة إلى أسباب اقتصادية وسياسية مستمدة مما أظهره التطبيق المالي فيها في السنوات الأخيرة من أنه لم تبد حاجة ملحة للخروج على هذه القاعدة واستخدام العجز لمقاومة الكساد ، بل على العكس فقد عانت دول عديدة من التخوف من التضخم كما تحققت

العمالة في عدد آخر منها خلال سنوات متعددة مع توازن الميزانية. أما عن أسباب اهتمام الرأي العام بها، فإنها تكمن في نظرتة إلى توازن الميزانية كأداة تحد من توسع الدولة في نشاطها وتحول دون تزايد معدل نفقاتها وما تفرضه بالتبعية لذلك من أعباء على المواطنين بالإضافة إلى اعتبارها بمثابة ضمان ضد إساءة الحكومات استخدام الأموال العامة والإخلال باستقرار الأسعار وبالتالي التوازن النقدي. هذا فضلاً عن كونها وسيلة لحسن إدارة هذه الأموال والرقابة عليها. ولا شك أن نسبة هامة من هذه النظرة تعود إلى الاسترشاد بالقواعد التي تحكم مالية الفرد بمناسبة مالية الدولة رغم ما بينهما من اختلاف. كما أنها تفسر أيضاً بالربط بين التضخم وبين العجز في الميزانية نتيجة رعونة بعض الحكومات في تصرفاتها المالية ومبالغتها في الإصدار النقدي. ولكن هذا الربط والذي يحمل معنى النقد بطبيعة الحال، وإن سلمت له الحجة جزئياً، فإنه يعد لدى التعمق في ملاحظة الواقع استثناء يصعب تعميمه لتأكيد الصلة بين العجز والتضخم وتقرير أن التوازن يؤدي دائماً إلى الاستقرار النقدي. فقد كشفت الدراسات الخاصة بالأوضاع المالية في دولة كالولايات المتحدة الأمريكية بين عامي ١٩٣٠ و ١٩٥٣ عن وجود ارتباط إيجابي خلال ثمان سنوات بين عجز الميزانية وارتفاع الأسعار، بينما ظهرت اتجاهات مختلفة لكل منهما خلال خمسة عشر عاماً، بل إنه في بعض السنوات تزايد العجز وانخفضت الأسعار، الأمر الذي يمكن القول معه أن ارتفاع الأسعار لا يرتبط بتوازن الميزانية وحده، بل يتوقف على عدم التوازن بين التيار الكلي للإنفاق، والتيار الكلي للمسلح المنتجة.

وبالرغم مما يثار من مبررات تدعم تمسك الحكومات والأفراد في وقتنا الحالي ببعض نواحي القواعد التقليدية، فقد وضع الفكر المالي الحديث مالية الدولة في إطار السياسة الاقتصادية العامة لها ويثبّن ضرورة النظر إليها في علاقتها مع مختلف أوجه النشاط الاقتصادي في المجتمع. كذلك فإنه رغم الصعوبات العملية التي قد تعترض تطبيق السياسة المالية (الوظيفية أو المعوضة) فإن الدولة لا تتوانى عن استخدامها لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية^(٣٣).

الحواشي (مراجع وتعليقات)

(١) راجع في ذلك الدكتور رياض عطية، المرجع السابق، (ص ٤١٤ وما بعدها)، الدكتور أحمد جامع: المرجع السابق، (ص ٣١١ - ٣١٨)، الدكتور حسن عواضة: المالية العامة، (ص ٤١ - ٥٠)، الدكتور بركات والدكتور دراز: مبادئ الاقتصاد العام، (ص ٣٣٩ - ٣٤٣)، الأستاذ مصطفى القوي: المرجع السابق، (ص ٣٠٩ - ٣١٩)، الدكتور خطار شبلي: العلوم المالية، الجزء الأول «الموازنة» (ص ٢٧٦ - ٢٨٤) وباللغتين الفرنسية والإنجليزية انظر بصفة خاصة:

A. Barrère: Econ. et Instit. Op. Cit. Tome I (PP. 87 - 94). Fernand Baudhuin: «Précis de Finances publiques» (Budget dépenses organisations financières, (PP. 9 - 20); Maurice Duverger: Finances... Op. Cit., (PP. 206 - 211); Louis Troabas: Institutions financières (PP. 105 - 111), J. Laferrière et M. Waline: Traité Op. Cit., (Le Dudget par Waline, PP. 6 - 16), E. G. Snozzi: L'interprétation du Bilan (PP. 1 - 7); Harold M. Groves: Financing Government (Ch. 24, PP. 495 - 512), Gerhard Colm: Essays in Public Finance and Fiscal policy (PP. 258 - 286), Otto Eckstein: Op. Cit. Budgets, (PP. 23 - 24).

(٢) هذه الإجازة لتقديرات الميزانية تتم كل سنة، فهي دورية، وأثرها محدود لمدة السنة لا يتعداها.
(٣) وقد جرت الحكومة الفرنسية على هذه الطريقة في ظل الجمهورية الثالثة، إلا أن دستور الجمهورية الرابعة الصادر سنة ١٩٤٦ حرّم اللجوء إلى هذه الطريقة وإن كان التحريم لم يراع بكل دقة.
(٤) سواء تعلقت هذه المعاملات بتحقيق الدخل واكتسابها (جانب الإيرادات في الميزانية) أو تعلقت بكيفية التصرف في هذه الدخل (جانب النفقات).
(٥) وتجدر الإشارة هنا إلى أن تسجيل المعاملات الاقتصادية يتم بالضرورة بواسطة النفود كوحدات للقياس وأساس للمقارنة. فالميزانية بطبيعتها بيان موحد والعمليات التي تضمها عمليات متنوعة وتعلق بكميات اقتصادية تختلف وتباين في وحدات قياسها. والنفود هي العامل الوحيد الذي يمكن بواسطته رد هذه الكميات المختلفة على أساس موحد صالح لقياس كل أنواع الصفقات وإدماجها والجمع بينها جميعاً في بيان موحد هو بيان الميزانية.

(٦) وتعد الميزانية القومية بالمفهوم المتقدم أحد موضوعين أساسيين تبحثهما المحاسبة القومية «La comptabilité Nationale».

(٧) كما لا يمكن لها أن تحل محل ميزانية أي مشروع من المشروعات الخاصة السابق الوقوف على مفهومها.
(٨) وقد قامت «الأمم المتحدة» بتقرير نظام دولي للحسابات القومية في عام ١٩٥٣ حيث تشمل هذه الحسابات على أربعة مجموعات من الحسابات هي: أ - حساب المشروعات، ب - حساب الأفراد، ج - حساب القطاع العام، د - حساب الخارج. وتشتمل كل مجموعة من هذه المجموعات على جانبين أساسيين تُدرج في كل جانب منهما مختلف أوجه النفقات والإيرادات. وتأخذ الدول بصفة عامة بهذا التنظيم مع إدخال بعض التعديلات البسيطة عليه وذلك حتى يتناسب والظروف الخاصة بكل دولة من الدول.

(٩) والحساب الختامي يختلف في هذا عن الحسابات القومية أو حسابات الدخل القومي والتي سبق أن أشرنا إليها منذ قليل.

- (١٠) أستاذنا المرحوم الدكتور رياض عطية، موجز في المالية العامة، سابق الإشارة إليه، (٤١٤ - ٤١٥).
- (١١) وذلك بالنظر إلى أن للمجالس النيابية أو السلطة التشريعية في الدولة اختصاصين أساسيين، الأول، الاختصاص التشريعي الذي تفر بمقتضاه القوانين، والثاني، الاختصاص المالي الذي تجيز بموجبه ميزانية الدولة.
- (١٢) ومن أمثلة ذلك، ما حدث في مصر عام ١٩٣٩. ففي هذا العام ألحقت الحكومة بمشروع الميزانية قانون بفرض رسم أبلولة على التركات. وقد وافق مجلس النواب في ذلك الوقت على مشروع الميزانية والقانون الملحق به. ولكن مجلس الشيوخ رفض الأخذ بمبدأ ملحقات الميزانية، ووافق على مشروع ربط الميزانية وحدة، بعد أن فصل عنه مشروع قانون رسم الأبلولة.
- (١٣) راجع في ذلك أستاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية: موجز في المالية العامة، الطبعة الثالثة، (ص ٤٧٩ - ٤٨١)، الدكتور كمال غالي: مبادئ الاقتصاد المالي (ص ٢٢٩ - ٢٣٥)، الأستاذ مصطفى الفوني، المرجع السابق (ص ٣١٦ - ٣١٨)، وانظر باللغة الفرنسية:
- M. Duverger: «Finances Publiques» Op. Cit. (PP. 222 - 227, et 229 - 234), A. Barrère: Economie et Institutions Financières Tome I (PP. 94 - 96), H. Lanfenberger: «Finances Comparées» (PP. 97 et suiv).
- (١٤) ذلك أن الدولة تستطيع بواسطة الزيادة في الضرائب أن تزيد ما تنفطحه من دخول بعض الأفراد، لكي تزيد ما توزعه على غيرهم عن طريق النفقات العامة (وعلى الأخص النفقات التحويلية أو الناقلية).
- (١٥) هذا وإن لم يكن من الممكن القول بوجود حيادية اجتماعية Neutralité Sociale في ذلك الوقت (وينطبق ذلك أيضاً على التكوينات الاجتماعية المعاصرة، بغض النظر عن المعين المعائدي الذي تصدر عنه رأسمالي أو اشتراكي) إذ الميزانية تعتبر أداة الدولة في قيامها بدورها في الحياة الاجتماعية، ولا شك أن الطبيعة الاجتماعية والسياسية للدولة (الأشخاص خلف السلطة حيث توضح هذه الطبيعة موقف الدولة من الطبقات الاجتماعية المختلفة) هي التي تحدد دورها بصفة عامة.
- (١٦) راجع في ذلك أستاذنا الدكتور محمد حلمي مراد: الميزانية العامة، قواعد إعدادها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية (ص ١٦ - ٣٧)، الدكتور بركات والدكتور دواز: المرجع السابق (٣٤٤ - ٣٧٦)، الدكتور محمد دويدار، المرجع السابق (ص ٣٢٨ - ٣٣٣)، الدكتور عواضة: المرجع السابق، (ص ٥٧ - ٨٠) و (ص ٨٢ - ٩٤) و (ص ٩٩ - ١٠٧)، الدكتور جلمع: المرجع السابق، (ص ٣١٨ - ٣٥٧)، الدكتور رياض عطية: المرجع السابق، (ص ٤٣٨ - ٤٥٨)، وباللغتين الفرنسية والإنجليزية انظر:
- G. Ardent: «Fondements Economiques et Sociaux des Principes Budgétaires» Revue du Trésor, Septembre 1951, H. Laufenberger: «Finances comparées» (1ère partie, Ch. III, Les Principes Financières et leur Evolution, PP. 136 - 165); F. Baudhuin: Op. Cit., (PP. 36 - 50), L. Troabas: Institutions Financières, Op. Cit., (PP. 132 - 157), M. Duverger: Finances Op. Cit., (PP. 236 - 252), L. Troabas et J. M. Cotteret: «Finances Publiques» (PP. 103 - 116), H. Brochier et P. Tabatoni: Op. Cit. (PP. 548 - 564), Philip E. Taylor: «Economics of Public Finance» Op. Cit. (PP. 33 - 36); H. Dalton Op. Cit. (PP. 213 - 227), A. H. Hansen: «Fiscal Policy and Business Cycles» (Ch. 10).
- (١٧) ولا يعني هذا أن تُقدم الميزانية إلى المجلس النيابية في ورقة واحدة أو حتى في مجلد واحد، إذ أنها تشتمل على تقديرات وتفريمات عديدة، إنما المقصود أن تكون هناك وثيقة واحدة «Document Unique» مهما تعد أجزاؤها تضمن كافة الأرقام المتعلقة بنشاط الدولة المالي في العام المقبل.

(١٨) راجع في بيان الميزانية هذه التفاصيل الدكتور رباح عطية والدكتور جامع، (ص ٤٣٨ - ٤٥٨)، (ص ٣٢١ - ٣٣٠)، المرجعين سابق الإشارة إليهما على التوالي.

(١٩) ومن أمثلة هذه الميزانيات في فرنسا، ميزانية المشروعات والمؤسسة وميزانية الضمان الاجتماعي.
(٢٠) والتي تبدأ في كثير من الدول في أول يناير، وإن كان ليس من المهم أن تبدأ السنة المالية في التاريخ المشار إليه، ففي بعض دول أخرى مثل إنجلترا تبدأ هذه السنة في أول أبريل وفي الولايات المتحدة الأمريكية في أول يوليو وننتهي في آخر يونيو من السنة التالية. وبصفة عامة فإن كل دولة تراعي عند تحديد بداية سنتها المالية أن يتناسب هذا التاريخ مع ظروفها المختلفة من النواحي الاقتصادية والإدارية والسياسية من جهة، وألا تطول الفترة بين تحضير الميزانية وبين بدء تنفيذها حتى لا تتغير الظروف والأحوال تغيراً من شأنه عدم تحقق توقعات الميزانية من جهة أخرى.

(٢١) ومن الدول التي تتبع حساب الخزنة يمكننا أن نذكر هنا على سبيل المثال، المملكة المتحدة (إنجلترا) ومصر.

(٢٢) وتأخذ مصر بقاعدة عمومية الميزانية وحتى فيما قبل القرن العشرين وذلك بموجب الأمر العالي الصادر في ٢ أبريل عام ١٨٨٨ والذي نص على وجوب مراعاتها.

(٢٣) انظر فيما يتعلق بفكرة توازن الميزانية وتطورها الزميلين الدكتور دويدار والدكتور جامع، سابق الإشارة إليهما، (ص ٣٣٢ و ص ٣٥١ وما بعدها على التوالي)، وباللغة الفرنسية راجع:

H. Brochier et P. Tabatoni: «Econ Financière» (PP. 548 - 553).

(٢٤) لأخذ فكرة مبسطة عن هذا الموضوع انظر على سبيل المثال:

Paul Rousseaux: *Economie Politique Générale* (= *Fluctuation Cyclique*, PP. 237 - 239), Ed. Ducutot, Paris 1971.

(٢٥) وذلك بالنظر إلى ما هو معلوم من إمكان التمييز بين الدورات التالية في التطور الاقتصادي الرأسمالي: دورة ١٨١٦ - ١٨٢٥، ودورة ١٨٢٥ - ١٨٣٦، ودورة ١٨٣٦ - ١٨٤٧، ودورة ١٨٤٧ - ١٨٥٧، ودورة ١٨٥٧ - ١٨٦٦، ودورة ١٨٦٦ - ١٨٧٣، ودورة ١٨٧٣ - ١٨٨٢، ودورة ١٨٨٢ - ١٨٩١، ودورة ١٨٩١ - ١٩٠٠، ودورة ١٩٠٠ - ١٩٠٧، ودورة ١٩٠٧ - ١٩١٣، ودورة ١٩١٣ - ١٩٢١، ودورة ١٩٢١ - ١٩٢٩، ودورة ١٩٢٩ - ١٩٣٧، ودورة ١٩٣٧ - ١٩٤٩، ودورة ١٩٤٩ - ١٩٥٣، ودورة ١٩٥٣ - ١٩٥٨. هذا ويلاحظ أن حدة الأزمات كانت في ازدياد مستمر إلى أن بلغت أقصاها في الكساد الكبير عام ١٩٢٩، كما يلاحظ بالنسبة لدورات ما بعد الحرب العالمية الثانية قصر مدة الدورة وخفة حدتها نسبياً.

(٢٦) راجع في هذا الشأن ما تقدم ذكره بالفصل الثالث عن تطور السياسة المالية. وأنظر أيضاً علالة على ذلك:

H. Brochier et P. Tabatoni: Op. Cit. (PP. 554 - 557), H. Laufenberger: *Théorie écon. et psychologique*, Op. Cit. (PP. 202 et suiv.); A. Barrière: «Econ. Financière» Tome 2 (PP. 498 - 505); Omar Makalou: «L'équilibre budgétaire dans les pays en voie de développement» (Ch. 2, No. 3, *La théorie des budgets cycliques*, PP. 72 - 79), A. Michelson et M. Masoin: «Les Finances Publiques et l'Evolution Cyclique», Congrès de L'I.I.E.P. 1948.

(٢٧) وقد أخذت كل من بلجيكا وفنلندا وسويسرا بإجراءات متفاوتة في هذا الشأن لتحقيق الفكرة الأساسية، في ميزانية الدورة الاقتصادية.

(٢٨) هذا وإن كان يجب علينا أن نشير هنا إلى أنه في عام ١٩٤٤ لم يعد لهذا التوازن أثناء الدورة أهمية واضحة في

هذه الدولة، إذ أصبح أثر الميزانية على الاقتصاد القومي هو العامل المحدد، دون نظر إلى توازنها أو عدمه. (٢٩) راجع في إجلال فكرة هذا الموضوع ومعرفة أمثلة تطبيقية له الزميل الدكتور عاطف البنا: الموازنة العامة وتنفيذ البرامج طويلة الأجل، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، القاهرة، أكتوبر (نشرين الأول)، ١٩٧٠.

(٣٠) وتظل هذه السلطة من الناحية النظرية حرة في الموافقة على الاعتمادات المشار إليها في كل ميزانية من ميزانيات السنوات المقبلة أو عدم الموافقة، ولكنها من الناحية العملية توافق على إنفاق المبالغ المخصصة لكل سنة عند مناقشة ميزانيتها على النحو الذي تمهدت به عند التصويت على القانون ببرنامج.

(٣١) ومن أمثلة ذلك من الناحية التطبيقية برنامج الرئيس الأمريكي السابق فرانكلين روزفلت المعروف باسم «The New Deal» عام ١٩٣٣ وما بعده، حيث يعد هذا البرنامج تجربة ناجحة لاستخدام عجز الميزانية في فترة كساد حادة لزيادة الطلب الفعلي والوصول إلى حالة مناسبة من العمالة. وكذلك سياسة الدكتور هلمار شاخت وزير الاقتصاد الرايخ الثالث الألماني في الثلاثينات لمعالجة حالة كساد طبيعته مماثلة تعطل فيها ملايين العمال الألمان عن العمل في ذلك الوقت.

(٣٢) راجع علاوة على المراجع العربية والأجنبية المشار إليها في بداية البحث الحالي :

Omar Makalou: L'équilibre budgétaire... Op. Cit. (PP. 52 -70). A.Barrère: Econ. Financière Tome II, Op. Cit., (PP. 514 - 517), et l'Ed. de 1971 (Ch. XVIII, L'inspiration keynésienne, la Finance loctionnelle, (PP. 551 et suiv.).

(٣٣) هذا وإن كان ينبغي أن يلاحظ هنا أن الفكر المالي الحديث في تركيزه على آثار النفقات والإيرادات العامة، لم يهتم كثيراً بمسألة وضع القواعد الفنية لمراقبة الإنفاق العام وحسن الإدارة المالية بعد أن كانت هدفاً أساسياً للمفكرين الماليين التقليديين، وإن كان هذا النقض يعوضه (إلى حد كبير) الدراسات الحالية العديدة المتعلقة بمحاولات التطبيق القياسي لرفع وقياس إنتاجية النفقات العامة.

الفصل الثاني

دورة الميزانية العامة ومراحلها المختلفة مع إشارة موجزة لأساليب الرقابة على تنفيذها في الاقتصاد العام

تمهيد: يطلق اصطلاح الدورة هنا ويراد به شرح طبيعة الأنشطة والعمليات المكونة للميزانية العامة للدولة بالنظر لما تتصف به هذه العمليات من الدورية والاستمرار^(١). فالميزانية وهي تمثل مجموع الأنشطة المختلفة التي تتم في الاقتصاد العام (القطاع العام بوحدهات التقليدية والاقتصادية التيسيرية والإنتاجية على النحو السابق لنا الوقوف عليه في الباب الأول من هذه الدراسة) معبراً عنها في صورة تدفقات نقدية، (إيرادات ونفقات عامة) تعتبر عملية مستمرة ومتصلة. هذه العملية، سواء ما تعلق منها بإعداد التقديرات ووضع الميزانية أو ما يتعلق بالتنفيذ أو بالمراجعة والمحاسبة، تؤثر في القرارات التي تتخذ في هذا المجال، وذلك في مختلف الوحدات التي يتكون منها القطاع العام، وفي سائر المراحل المختلفة التي تمر بها عملية الميزانية وما يتصل بها من أعمال، والتي تتكرر عاماً بعد عام.

وتعد دراسة مراحل الميزانية من الأهمية بمكان بالنظر إلى أن لكل مرحلة خصائصها المميزة ومشاكلها التي تنفرد بها. ولعل أهم ما يمكن أن تسهم به هذه الدراسة هو توجيه الاهتمام إلى العناية بعامل الزمن والعلاقات الزمانية. فمن المعلوم أن للزمن في سائر أنواع النشاط الاقتصادي أهمية قصوى. وفي مجال الميزانية تتضح هذه الأهمية على نحو أوضح. ففيها يرتبط الماضي بالحاضر والمستقبل، وفي خلال سنة مالية معينة تتداخل مراحل الميزانية التابعة لسنوات مالية متعددة. ففي نفس العام تتخذ سلسلة من القرارات المالية، بعضها خاص بتنفيذ مراحل ميزانية السنة الجارية، وبعضها يتعلق بمراجعة ميزانية السنة المالية المنتهية، والبعض الآخر يتصل بتقديرات الميزانية للسنة القادمة. وهكذا يرتبط الماضي بالحاضر والمستقبل ارتباطاً وثيقاً. ويحدث نتيجة لهذه العلاقات الزمانية التأثير المتبادل بين التجارب المالية في الماضي وفي الحاضر والتخطيط للمستقبل. وتشكل المراحل المختلفة التي تمر بها الميزانية عند اكتمال دورتها دورة من دورات الميزانية -، حيث تحتوي كل دورة على مراحل أربع تمر بها الميزانية في كافة الدول وهي: مرحلة الإعداد، ومرحلة الاعتماد، ومرحلة التنفيذ، ومرحلة الحساب الختامي ومراجعة الإيرادات والنفقات العامة الفعلية -، وفي هذا الصدد فإنه يوجد أساليب متعددة للرقابة على نتيجة الدورة بأكملها، أو على بعض مراحلها، حيث تأخذ هذه الرقابة صوراً وأساليب متنوعة

وذلك بفعل تنوع وتغاير الظروف البيئية المحيطة بالميزانية من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وفيما يلي فإننا نوزع دراستنا للموضوعات التي تدخل في نطاق هذا الفصل من فصول دراستنا على ثلاثة مباحث متتابعة تغطي فيها الجوانب الأساسية لهذه الموضوعات دون الدخول في التفاصيل الوضعية والتي تختلف من دولة لأخرى، وبالتالي فإن الخوض في تفاصيل كل حالة يكون محله دراسة الأوضاع الخاصة بكل دولة على حدة، والتي يفيد في الإحاطة به كثيراً، بحث التشريعات المالية الوضعية بطريقة مقارنة.

المبحث الأول

الميزانية العامة في مرحلتها الإعداد والاعتماد (الجانب التحضيري من دورة الميزانية)^(١)

نعرض هنا في الشق التحضيري من دورة الميزانية، لمرحلتين من مراحل الميزانية العامة تعتبران حجر الزاوية فيها، وهما مرحلتها إعداد الميزانية (أو وضعها) واعتمادها. وتجدر بنا الإشارة هنا، إلى أن مرحلتها الإعداد والاعتماد في الميزانية، تعنيان بمجموعة من المسائل ذات طبيعة فنية وإدارية تتصل بشكل أو بآخر بتحديد الموارد الاقتصادية التي تخصص لإشباع الحاجات العامة، ولتحقيق الأغراض الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

ففي المرحلة الأولى يتلخص العمل المالي في وضع تقديرات للنفقات العامة والموارد العامة لفترة مقبلة. حيث تتولى مسؤولية وضع هذه التقديرات (في صورة مقترحات أو مشروع الميزانية) الإدارات الحكومية المختلفة بصفتها الأجهزة التنفيذية للدولة. وفي المرحلة الثانية، تخضع المقترحات المتقدمة للدراسة ومناقشة السلطة التشريعية (المتثلة في المجالس النيابية المختلفة)، والغرض من هذه المرحلة هو اعتماد السلطة التشريعية لهذه المقترحات.

(أ) - مرحلة إعداد وتحضير الميزانية العامة (دور السلطة التنفيذية في هذه المرحلة وبيان طرق وضوابط تقدير النفقات والإيرادات العامة):

تقوم السلطة التنفيذية في معظم دول العالم من خلال الإدارات الحكومية المعنية بأمر الإنفاق العام أو بتحصيل الإيرادات العامة بإعداد تقديرات الميزانية^(٢)، ويتم ذلك بوضع بيان بالنفقات والموارد العامة عن فترة مقبلة وبصورة مفصلة. (يتم ذلك عادة تحت إشراف وزارة الخزانة أو غيرها من الأجهزة المالية التي تحل محلها).

(١) - اختصاص السلطة التنفيذية بإعداد تقديرات الموازنة والقواعد الواجب مراعاتها في هذا الإعداد:

وهناك عدد من الاعتبارات التي تدعو إلى قيام السلطة التنفيذية دون غيرها، بإعداد

تقديرات الميزانية. فمن ناحية، تعتبر هذه السلطة هي التي تتولى إدارة المصالح الحكومية وبالتالي فهي أقدر من غيرها على معرفة ما تتطلبه الإدارات المختلفة من الإنفاق ولذلك وجب أن تكون مسؤولة عن وضع ميزانية المصروفات. كما أنها تعتبر أكثر السلطات العامة في الدولة إحاطة بالمقدرة المالية القومية فيها، وذلك بحكم درايتها بمجريات الاقتصاد القومي وتطوراتها، ويمكنها بما يتوافر لديها من معلومات وبيانات وتقديرات في هذا الشأن أن تحسن تقدير المصادر المختلفة التي تتخذ أساساً للموارد العامة. ومن ناحية أخرى، فإنه لما كانت الميزانية لا تعدو أن تكون بمثابة برنامج وسياسة للحكم والإدارة، فإن السلطة التنفيذية (بفرض توافر الكفاءة والإخلاص اللازم توافرها في الأشخاص الذين يمسكون بزمام هذه السلطة) تستطيع بما يتوافر لها من الإمكانيات اللازمة لتقدير الحاجات والأولويات الاجتماعية، أن تحدد نطاق الإشباع العام واتجاهه في المجتمع دون ما خضوع لتيارات المصالح والأهواء.

ويتطلب إعداد تقديرات الميزانية في المرحلة الحالية، مراعاة عدد من القواعد (والمبادئ) التي تقتضيها سلامة الإدارة المالية من الناحية الفنية وضمان رقابة السلطة التشريعية لتنفيذ الميزانية مراقبة فعالة. وقد سبق لنا أن وقفنا على القواعد الأساسية التي ينبغي مراعاتها في هذا الشأن، سواء في صورتها التقليدية أو المتطورة^(١).

ونضيف إلى ما تقدم، أن تطبيق القواعد الفنية سابق الإشارة إليها لا بد وأن يحقق مجموعة من الاعتبارات حتى يفي بالغاية المرجوة منها. ومن أبرز هذه الاعتبارات التي يلزم العمل على تحقيقها في إطار القواعد المتقدمة، أن يراعى في البيان الحسابي للميزانية (والذي يشمل تقديرات النفقات والإيرادات) تسهيل معرفة جملة المصروفات وجملة الإيرادات والفرق بينهما، (بالنظر إلى أن ذلك ييسر الإحاطة بالسياسة الاقتصادية والمالية للدولة من واقع البيان الحسابي المتقدم)، وكذلك ترتيب الحاجات العامة والأولويات الاجتماعية بصورة تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة العامة وذلك في الإطار الذي يحفظ على السياسة المالية وحدتها ويضمن عدم إحداث تناقضات بداخلها، والعمل على رفع مستوى الكفاءة الإدارية في هذا المجال عن طريق تخفيض مستوى النفقات الإدارية لأدنى حد ممكن. ولهذه الاعتبارات فإنه يفضل عرض الميزانية بشكل يمكن من إيضاح موارد ونفقات الدولة في مجموعها كما يفضل أن تخصص الموارد في مجموعها لمواجهة النفقات على نفس المستوى. هذا فضلاً عن ضرورة مراعاة الدقة في إقامة التقديرات بأن تكون المعطيات التي اعتمد عليها نابعة عن واقع حقيقي تدعمه البيانات الإحصائية الدقيقة، وإلا فإنه في الحالة العكسية فإنه يمكن أن تعتبر فناً للكذب مع الدقة المتناهية. وإذا كان الخطر (في هذه الحالة الأخيرة) لم يخف على أحد للتنبيه بجسامة آثاره في الدول المتقدمة، فإنه يجدر بالدول المتخلفة ألا تنفع فيه بحال من الأحوال.

(٢) - طرق وضوابط تقدير النفقات والإيرادات في موازنة الدولة العامة :

ولما كانت الميزانية بطبيعتها تقدير للمبالغ التي ينتظر إنفاقها وتلك التي يتوقع تحصيلها خلال سنة مالية مقبلة، فإن طرق التقدير وأساليبه يعدان من أهم خصائص مرحلة الإعداد أو التحضير وأدق متطلباتها. هذا ومن الممكن تقدير النفقات والإيرادات في الميزانية طبقاً لعدة طرق.

أولاً - فبالنسبة لتقدير النفقات، فإنه لا يثير في المعتاد صعوبات فنية كثيرة ولا يتطلب إلا أن يكون صادقاً. وتقدر النفقات مباشرة تبعاً للحاجات المتوقعة مع مراعاة الدقة ويطلق على المبالغ المقترحة للنفقات «اعتمادات» «Crédits».

وفي بعض الدول كفرنسا يفرقون عند تقدير النفقات العامة بين نوعين من الاعتمادات، الأول - اعتمادات تحديدية «Crédits Limitatifs» ويقصد بها تلك الاعتمادات التي تمثل الأرقام الواردة بها الحد الأقصى لما تستطيع الحكومة إنفاقه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية، والثاني اعتمادات تقديرية «Crédits évolutifs» تختص بالنفقات التي لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب، ونفقات المرافق والمشروعات العامة الجديدة التي لم تستقر تكاليفها بعد، حيث ينصب الأذن البرلماني بالنسبة لها على الغرض من النفقة وليس على مبلغها، ويترتب على ذلك أن الحكومة تستطيع تجاوز مبلغ الاعتماد التقديري على أن تطلب إجازة نواب الشعب فيما بعد. ورغم هذه التفرقة بين نوعي الاعتمادات المشار إليهما، فإن الأصل في اعتمادات الميزانية أنها تحديدية لا يجوز تجاوزها إلا بأذن سابق من السلطة التشريعية في الدولة.

والى جانب هذين النوعين فإنه يوجد نوع حديث من الاعتمادات يعرف باعتمادات «البرامج» وهو خاص بمشروعات يستغرق تنفيذها عدة سنوات تتوزع عليها. وقد جري العمل على استخدام طريقتين لتنفيذ هذه البرامج :

الطريقة الأولى - وتعرف بطريقة (اعتمادات الارتباط) : «Crédits d'engagement»

وتتلخص في أن يدرج المبلغ كله في ميزانية السنة الأولى ولكن في شكل اعتمادات تقديرية، وهو ما يسمح بتقدير النفقات من الوجهة القانونية والارتباط بها من الوجهة الفنية دون دفعها فعلاً، ويدرج في ميزانية كل سنة من السنوات اللاحقة الجزء الذي ينتظر دفعه فعلاً من النفقات^(٥).

الطريقة الثانية - «اعتمادات البرامج» : «Crédits de programmes» :

وتفضل هذه الطريقة، طريقة اعتمادات الارتباط، وتتلخص في أن توافق السلطة التشريعية على قانون خاص مستقل عن الميزانية يطلق عليه «قانون البرنامج» «Loi de programme» وهو يقرر تنفيذ برنامج مالي على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له، ويقسم هذا القانون

ذاته البرامج على عدة سنوات ويوافق على الاعتمادات اللازمة له، ويقسم هذا القانون ذاته البرامج على عدة سنوات ويقرر لكل جزء منها الاعتمادات الخاص بها. وهذه الطريقة لجأت إليها فرنسا كثيراً منذ عام ١٩٣٠ للقيام بالأشغال العامة الكبرى وللتسليح ولإعادة تعمير ما خربته الحرب وبالنسبة لبعض المشروعات الصناعية ولتنفيذ برامج تجديد جهازها الإنتاجي.

وكثيراً ما تتخذ المؤشرات الواردة بمشورات وزارة الخزانة (عن الأحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة والمتوقعة خلال السنة المالية القادمة والسياسة العامة للدولة إزاء ذلك) أساساً لرسم برامج الوحدات المختلفة المؤلفة للاقتصاد العام، ثم تقدر المصروفات اللازمة لتنفيذ هذه البرامج مع استخدام بعض التنبؤات الخاصة بمسئويات الأسعار. ويلاحظ في هذا الشأن أنه كلما اتجهت الدولة نحو الاشتراكية واعتنقت مبادئ التخطيط الاقتصادي الشامل كلما ازدادت الحاجة إلى الدقة في تقدير النفقات العامة وذلك بحكم مسؤولية الدولة الكبرى في مجالات الإنتاج (الدول المنتجة).

ثانياً - أما بالنسبة لتقدير الإيرادات العامة المتوقعة خلال السنة المالية المقبلة، فالمشكلة أكثر صعوبة وأشد تعقيداً، إذ يقتضي الأمر هنا التنبؤ بكافة المتغيرات الاقتصادية تمهيداً لتحديد المصادر الإيرادية المختلفة - وعلى الأخص الضرائب باعتبارها أهم هذه المصادر جميعاً - للفترة التالية. ومن أشهر الطرق المستخدمة في هذا المجال طرق التقدير الآلي وطرق التقدير المباشر.

وتهدف طرق التقدير الآلي أساساً إلى التوصل لوضع قواعد لتقدير الإيرادات تجنباً للاجتهادات الشخصية ومن أمثلتها: «طريقة السنة قبل الأخيرة» *Penultimate year, pénultième Année* وفيها يتم تقدير موارد الميزانية الجديدة على أساس الإيرادات الفعلية المدرجة في الحساب الختامي لآخر سنة مالية منتهية (وهي عادة النسبة قبل الأخيرة)^(١). وطريقة الزيادة أو النقص النسبي والتي تقضي بأن يدون في مشروع الميزانية الجديدة أرقام الإيرادات وفق آخر سنة مالية منقضية بعد زيادتها بمعدل معين (١٥ ٪ مثلاً) إذا كان من المتوقع ازدياد النشاط الاقتصادي، أو بعد تخفيضها بمعدل محدد، إذا كان هبوط النشاط الاقتصادي هو الأمر الأكثر توقعاً. وطريقة المتوسطات وفيها يتم تقدير الإيرادات للميزانية الجديدة على أساس متوسط الإيرادات المتحققة بالفعل في العامين أو الثلاثة أعوام المالية السابقة.

أما طرق التقدير المباشر، فإنها ترمي بصفة أساسية إلى التنبؤ «Forecasting» باتجاهات كل مصدر من مصادر الإيرادات العامة على حدة، وتقدير حصيلته بناء على هذه الدراسة المباشرة. فيطلب من كل مشروع (أو شركة) في القطاع العام التنبؤ بحجم مبيعاته وإيراداته للعام القادم. ويترك لكل وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة حكومية تقدير ما يتوقع تحصيله من رسوم وإيرادات أخرى. وتقوم وزارة المالية أو الخزانة (أو الجهة المكلفة بتحصيل الضرائب) بتقدير مباشر لأوعية الضرائب المختلفة ومقدار ما يتوقع تحصيله منها في السنة المالية المقبلة. ومن الواضح أن الكثير

من هذه الإيرادات يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمستوى النشاط الاقتصادي في الدولة. ففي سنوات الرخاء: تزداد عادة الدخل والشروات والمبيعات والأرباح والاستهلاك والواردات والصادرات (الخ...)، وبالتالي تزداد حصيلة الضرائب المفروضة على كل أو بعض هذه الأوعية. والعكس في سني الكساد. ومن هنا نستطيع أن نلمس مدى الصعوبة التي تواجه لجان التقدير حيث يتطلب الأمر دراسة وتحليل التقلبات الاقتصادية الطارئة على الاقتصاد القومي (في الماضي القريب) وآثارها على حصيلة الضرائب ثم التنبؤ بما يحتمل حدوثه في الفترة المقبلة^(٧). كذلك فإن تقدير الإيرادات بالطرق المباشرة تتأثر أيضاً بطريقة التحصيل المتبعة. ففي حالة الضرائب على المرتبات والأجور التي تستقطع عند المنبع، يلاحظ أن ازدياد مستوى النشاط الاقتصادي للعام الجاري يؤدي في نفس الوقت إلى زيادة الوعاء الضريبي وزيادة حصيلة هذه الضرائب. في حين أنه فيما يتعلق بالضرائب على الأرباح التجارية والصناعية - حيث تفرض الضريبة على أرباح الممول التي حققها فعلاً في السنة المالية السابقة - نجد أن ارتفاع مستوى النشاط الاقتصادي يؤدي إلى زيادة الحصيلة الضريبية في العام التالي، وليس في العام الذي تحقق فيه هذا الارتفاع.

ومهما يكن من أمر الطرق المتبعة في تقدير النفقات والإيرادات العامة، فإن الهدف الذي تسعى إليه السلطة المختصة إلى تحقيقه هو أن تكون تقديراتها مطابقة للواقع بقدر الإمكان، وذلك حتى يمكن تنفيذ السياسة المالية المقررة في الدولة دون مفاجآت عنيفة تمثل غالباً في زيادة النفقات عما كان متوقعاً، أو نقص تقديرات الإيرادات، أو الأمرين معاً.

(ب) - مرحلة اعتماد الميزانية (دور السلطة التشريعية في هذه المرحلة والشروط الواجب توافرها لضمان فاعلية قيامها بهذا الدور):

نختص باعتماد الميزانية «Le vote du Budget» في الدول المعاصرة السلطة التشريعية التي تنوب عن الطبقات الاجتماعية المختلفة، وذلك بالنظر إلى ما انتهى إليه التطور من اعتبار الميزانية العامة (ميزانية الدولة) هي الأداة (أو الوسيلة) لعرض وتنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية، ولهذا كان اعتمادها من جانب ممثلي الشعب أمراً مسلماً به في مختلف دول العالم^(٨).

(١) - اختصاص السلطة التشريعية باعتماد الموازنة العامة:

وقد سبق لنا عند تعريف الميزانية وبيان طبيعتها القانونية وقواعدها العامة، أن وقفنا على مدى أهمية الدور الذي أصبحت تقوم به السلطة التشريعية في اعتماد الميزانية وإجازتها، (بل والرقابة عليها بمناسبة هذه الأمور)، ونضيف هنا إلى أن من الأمور التي يجري عليها العرف في معظم الدول أن تبدأ السلطة التشريعية بمناقشة جانب النفقات العامة واعتمادها أولاً حتى تتمكن من تقييم برامج الإنفاق على أساس الحاجات العامة وأهمية كل منها دون أن تتأثر أو تتقيد بجانب الإيرادات. فإذا ما انتهت من اعتماد هذا الجانب انحصرت مناقشتها بعد ذلك في عقد مفاضلات

بين البدائل المختلفة لتمويل برنامج الحكومة الإنفاقي. وعلى أثر اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الميزانية يصدر بها قانون يجيز لها تنفيذها. ويجب أن يتم قبل بداية السنة المالية، فإذا ما تأخرت السلطة التشريعية في إصدار ربط الميزانية وبدأت السنة المالية الجديدة كان من الضروري اللجوء إلى بعض الإجراءات المؤقتة لضمان استمرار العمل في الدولة.

وتختلف هذه الإجراءات من دولة لأخرى. ففي جمهورية مصر العربية وكذلك الولايات المتحدة الأمريكية وإلى حد ما ألمانيا الغربية، يعمل بالميزانية القديمة «Reconduction du budget précédent» بمعنى أن يسمح للوزارات والهيئات والمصالح بالصرف في حدود مبالغ ومعدلات الإنفاق التي استُخدمت في العام الماضي. وفي المملكة المتحدة يستخدم نظام الاعتمادات الجزئية، حيث يوافق مجلس العموم على إعتمادات جزئية «Votes on accounts» للحرية والبحرية، وبعض المصالح المدنية إلى حين اعتماد النفقات بأكملها (ويكون ذلك عادة في شهر أغسطس) ويصرح بأخذها من الخزانة أو باقتراضها من بنك إنجلترا (وتستخدم هذه الطريقة في بلجيكا أيضاً). وقد تلجأ بعض الدول إلى ما يعرف بالميزانيات الشهرية «Douzième Provisoire» وذلك بأن يعتمد البرلمان ميزانية أو عدة ميزانيات شهرية مؤقتة تسمح للحكومة بتحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات الضرورية خلال شهر أو أكثر حتى إذا انتهى اعتماد الميزانية العامة، أدمجت أرقام الميزانيات الشهرية فيها وأصبحت ميزانية شهرية لإثنى عشر شهراً، وهذه الطريقة كانت تتبعها فرنسا حتى عام ١٩٥٦. وفي هذه الميزانيات الشهرية يعتمد البرلمان مبلغاً إجمالياً دون أن يتعرض للتفاصيل. وتعتبر الميزانيات الشهرية استثناء لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ.

(٢) - الشروط الواجب توافرها لضمان فاعلية اعتماد السلطة التشريعية للموازنة العامة :

ولكي تتحقق الفائدة المرجوة من اعتماد الميزانية بواسطة السلطة التشريعية المختصة (وهي مهمة يبعث عليها أساساً ضرورة حسن تقدير الحاجات والأهداف العامة وترتيب هذه الأهداف حسب أولويتها النسبية ومن جهة نظر المجتمع ككل) فإنه لا بد وأن يتوافر للمناقشات والدراسة التي تجري في المجالس النيابية التي تمثل السلطة المتقدمة، قدراً وافياً من الإحاطة بمختلف جوانب النشاط الحكومي ومكونات ميزانية الدولة، فضلاً عن افتراض الجدية والصراحة في النهوض بعبء هذه المهمة من جانب نواب الشعب^(٩). إلا أنه لا يفوتنا في هذا المقام أن نشير إلى أن الميزانية العامة أصبحت في الوقت الحالي بياناً معقداً بالغ التعقيد (لكثرة أقسامه ومحتوياته) وذلك نتيجة لاتجاه هيكلة الاقتصاد الداخلي نحو التعقد في مجموعة بسبب زيادة الأخذ بتقسيم العمل والتخصص، ونتيجة لازدياد النشاط الاقتصادي للدولة وتعدد أهدافه وجوانبه وانتشار آثاره في كل جوانب الاقتصاد القومي. وقد جعل كل ما تقدم من الميزانية وثيقة يصعب فهم جوانبها على غير المتخصصين في المسائل الاقتصادية والمالية والاجتماعية، خاصة وأن الأمر

قد يقتضي من السلطة التشريعية أن تُعدّل في مشروع الميزانية، ولهذا فإن ذلك ينبغي أن يتم عن وعي ودراسة شاملة لكافة المسائل المالية والاقتصادية. وهذه الحقيقة تزيد من صعوبة دراسة الميزانية ومناقشتها بواسطة السلطة التشريعية. ومن بين الحلول التي يلجأ إليها عادة في حل هذه المشكلة تكوين اللجان المتخصصة النيابية من الأعضاء ذوي الخبرة والمعرفة بالمسائل المتقدمة، وذلك حتى يتسنى لهذه المجالس المشاركة في دراسة ومناقشة الميزانية، بصورة فعالة، تنتهي باعتماد الميزانية (أو حتى يرفض اعتمادها) عن علم وليس عن جهالة. ويتم ذلك بدراسة الميزانية دراسة كاملة، والتعاون بين هذه اللجان والسلطة التنفيذية، في صور وأشكال متعددة، وصولاً لتحقيق الأهداف محل دراستنا.

المبحث الثاني

كيفية تقرير النفقات والإيرادات العامة في ميزانية الدولة (الجانب التطبيقي في دورة الميزانية)^(١٠)

بالفراغ من إعداد الميزانية واعتمادها (أي من تحضيرها) يتبع ذلك دخولها في مرحلة التنفيذ. ويقصد بتنفيذ الميزانية العامة «L'exécution du Bduget»، إنفاق المبالغ وتحصيل الإيرادات التي أدرجت فيها بعد اعتمادها من السلطة المختصة. ويتولى تنفيذ الميزانية السلطة القائمة بالحكم فعلاً، وهي السلطة التنفيذية، أي الخزنة العامة للدولة. «Trésor public».

ويعني ما تقدم أن تنفيذ الميزانية يتطلب إجراء ثلاثة أنواع من العمليات، الأولى خاصة بالنفقات، والثانية تتعلق بالإيرادات، والثالثة تتصل بعمليات الخزنة كحلقة اتصال بين التحصيل والصرف.

(أ) - كيفية تنفيذ عملية النفقات العامة المقررة في الميزانية (الخطوات المختلفة التي يمر بها هذا التنفيذ):

لا تعني إجازة السلطة التشريعية لاعتمادات النفقات الواردة بالميزانية العامة التزام الحكومة بإنفاق كافة مبالغ هذه الاعتمادات، ولكنه يعني الترخيص لها بأن تقوم بإنفاق العام في حدود هذه المبالغ على الأوجه (والتقسيمات) المعتمدة من أجلها وعدم تجاوزها هذه الحدود قبل موافقة السلطة المتقدمة على هذا التجاوز. (وتستطيع الحكومة دائماً عدم إنفاق هذه المبالغ كلها أو بعضها إذا لم تقم هناك حاجة تدعو إلى ذلك)^(١١).

وفي هذا الصدد فإننا نجد مجموعة من الإجراءات التي تتمثل في مجموعة من الخطوات تمر بها عملية النفقات (أو الصرف) حيث تستهدف هذه الخطوات الحفاظ على أموال الدولة ومنع أية إساءة في استخدامها وذلك بوضع رقابة على تنفيذ الميزانية. وتبدأ الخطوات محل البحث بالارتباط بالنفقة، ثم تحديدها، فالأمر يدفعها وأخيراً صرف مبلغها.

(١) - الارتباط بالنفقة وتحديدتها:

ففي الخطوة الأولى المتعلقة بالارتباط بالنفقة «L'engagement de dépense» فإن هذا الارتباط ينشأ نتيجة اتخاذ السلطة التنفيذية لقرار معين بالقيام بعمل ما يتضمن إنفاقاً من جانب الدولة. وإما نتيجة واقعة معينة عليها التزام الدولة بإنفاق مبلغ ما. ومثال النوع الأول من الارتباط، القرار الصادر بالقيام ببعض أعمال المنفعة العامة، ومثال النوع الثاني، التزام الدولة بدفع مبلغ تعويض عن خطأ معين تسأل عنه، كأن تتسبب سيارة حكومية في إصابة مواطن ففي هذه الحالة ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة هذه الواقعة المادية. ويعتبر الارتباط في هذه الحالة غير إرادي، بينما يعتبر إرادياً في النوع الأول.

ثم يأتي بعد ذلك خطوة ثانية هي تحقيق أو تسوية النفقة «La liquidation» (أو تحديدها) وذلك بإصدار قرار بتحديد المبلغ الذي تلتزم الدولة بدفعه نتيجة النفقة السابق الارتباط بها، حيث يتطلب هذا القرار أيضاً للتأكد من أنه لم يسبق الدفع من قبل، وأن الدائن ليس مديناً للدولة بشيء حتى يمكن إجراء مقاصة بين الدينين.

(٢) - الأمر بدفع النفقة وصرفها:

وبالفرغ من ذلك، تأتي الخطوة الثالثة، وهي الأمر بالدفع «L'ordonnancement des Dépenses» ويتمثل في قرار يصدر عن الإدارية المختصة يتضمن أمراً بدفع مبلغ النفقة التي ارتبطت بها الإدارة والتي سبق تحديدها. وغالباً ما يصدر هذا الأمر في وقت واحد مع القرار الصادر بتحديد النفقة.

وأخيراً نصل إلى الخطوة الرابعة والأخيرة من خطوات عملية النفقة العامة وهي الصرف أو الدفع Le Paiement des dépenses، ويقصد به الدفع الفعلي للمبلغ الصادر به أمر الدفع إلى صاحب الحق فيه، أي دائن الدولة. وغالباً ما يتم هذا في صورة إذن على البنك المركزي الذي تحتفظ فيه الدولة بحساباتها.

وبلاحظ على الخطوات المتقدمة، أن الأمر بالدفع وكذلك الارتباط بالنفقة وبتحديدتها هو من اختصاص الجهة الإدارية القائمة بالنفقة، والذي قد يكون الشخص الممارس له هو الوزير أو من ينوب عنه من وكلاء الوزارة ورؤساء المصالح التابعة لها. أما في الحالة الأخيرة فيقوم بالصرف موظفون تابعون لوزارة الخزانة^(١٢)، موجودون في إدارات الحسابات بالوزارات والمصالح العامة، ويكفل الاختصاص الحسابي في الحالة الأخيرة تحقيق ضمانات كثيرة، لا تتوافر في الخطوات الثلاث الأولى (الاختصاص الإداري) ضد اقتراف أية مخالفة مالية نظر إلى أن الاختصاص الحسابي معهود به إلى موظف غير تابع للجهة الإدارية القائمة بالنفقة (وإن كان يعمل بها) بل لجهة أخرى مستقلة عنها هي وزارة المالية أو الخزانة مما يكفل له الاستقلال اللازم لمباشرة عمله في مواجهة الجهة القائمة بالنفقة^(١٣).

(ب) - كيفية تنفيذ عملية الإيرادات العامة التي تلزم الدولة بتسييرها للميزانية وكيفية مواجهة الاختلافات الناشئة بين الأرقام التقديرية والأرقام الفعلية في جانبي النفقات والإيرادات العامة :

(١) - التزام السلطة التنفيذية بتحصيل كافة المبالغ المقررة كإيرادات عامة :

تختلف القيمة القانونية لإجازة السلطة التشريعية للاعتمادات الواردة في الميزانية عن قيمتها فيما يتعلق بإجازة النفقات . فبينما تعني إجازتها للنفقات الترخيص للحكومة بالإنفاق في حدود مبالغ الاعتمادات ، فإن إجازتها للإيرادات تنشيء التزاماً على عاتق الحكومة (بمراقبتها وهيئاتها العامة) بتحصيل كافة المبالغ الواردة في الإيرادات بحيث لا تملك هذه عدم تحصيل جزء منها ، وإلا تكون قد ارتكبت خطأ نحاسب عليه أمام ممثلي ونواب الشعب . ومن المعلوم أن الأساس القانوني لتحصيل الحكومة لإيرادات الضرائب والرسوم منشؤه القوانين الوضعية المختلفة السارية في الدولة . وقد سبق لنا أن عرضنا لكيفية تحصيل الضرائب ، وكذلك مبالغ القروض التي تعقدها الدولة . أما الرسوم فتقوم بتحصيلها الوزارات والمصالح المختلفة التي تؤدي الخدمات التي تستحق عنها هذه الرسوم ، وتقوم بتوريدها إلى الخزنة العامة ، وأخيراً فإن المشروعات الصناعية والتجارية المملوكة للدولة (الدومين الصناعي والتجاري) هي التي تتولى توريد أثمان وخدمات متجاتها إلى خزنة الدولة .

(٢) - كيفية مواجهة الاختلافات بين الأرقام التقديرية والأرقام الفعلية في جانبي النفقات العامة :

هذا بصفة عامة عن كيفية تنفيذ عمليتي النفقات والإيرادات العامة في ميزانية الدولة . غير أنه تجدر الإشارة هنا إلى أنه وإن كانت عمليات التقدير والتنبؤ تسود الجانب التحضيري من دورة الميزانية في مرحلتي إعداد النفقة والإيراد واعتمادهما لفترة مقبلة ، فإن على مرحلة التنفيذ أن تواجه كافة النتائج التي تترتب على مقارنة التقديرات بالواقع . وتختلف طريقة المواجهة هنا تبعاً لنوع الاختلافات الناشئة والتي قد تكون بين الأرقام التقديرية والأرقام الفعلية في جانب النفقات ، وقد تكون في جانب الإيرادات .

وبالنسبة لجانب النفقات ، فإن أسلوب مواجهة هذه الاختلافات تتوقف على مدى التخصيص في اعتمادات النفقات . فإذا كانت السلطة التشريعية تعتمد جانب النفقات كمبلغ إجمالي ولرئيس السلطة التنفيذية أو من ينوب عنه (وزير المالية أو الخزنة) سلطة توزيع هذه الاعتمادات على الوزارات والوحدات الإدارية والإنتاجية المختلفة ، فإن أخطاء التقدير هنا بالزيادة أو النقص قد تعرض بعضها بعضاً دون أن يتأثر البرنامج الكلي للحكومة . أما إذا كانت السلطة التشريعية تعتمد جانب النفقات لكل وزارة على حدة ، أو نوع من أنواع الإنفاق ، فهي بذلك تخصص كل مبلغ معتمد لنوع معين من النفقة وبالتالي فإنه لا يمكن التعديل في هذا التوزيع المعتمد سواء بالزيادة أو النقص إلا بموافقة هذه السلطة . وتختلف الإجراءات المتبعة للحصول

على اعتماد من السلطة التشريعية بتعديل جانب من النفقات العامة من دولة إلى أخرى. فقد يُسمح للسلطة التنفيذية بنقل مبلغ من نوع لآخر، أو من بند إلى آخر داخل نفس الباب دون موافقة سابقة من السلطة التشريعية. وقد يخصص في ميزانية كل وزارة مبلغ من المال بصفة احتياطي للسحب منه في حالة نقص النفقات المقدرة عن المصروفات المحققة، على أن تضيف إليه الوزارة إذا ما زادت النفقات التقديرية عن الفعلية^(١٤)، وقد تأخذ الدولة بنظام الميزانيات المعدلة، ومضمونه أنه إذا ما تبينت السلطة التنفيذية ضرورة تجاوز الأرقام الفعلية عن الأرقام التقديرية، فلا تتقدم بطلب لاعتمادات إضافية، ولكن عليها أن تتقدم للسلطة التشريعية بميزانية كاملة مصححة للميزانية الأولى لمناقشتها واعتمادها.

أما بالنسبة لجانب الإيرادات، فقد تحدث الاختلافات المشار إليها في الكثير من أنواعها بحيث تعرض أخطاء التقدير بعضها البعض، بمعنى أن الأخطاء بالزيادة تلغي الأخطاء بالنقص ولا يترتب على ذلك تعويق لعمليات التمويل المطلوب للإنفاق العام. وقد يزيد المجموع الإجمالي لجانب الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقدرة فيتم التصرف في هذه الزيادة الإجمالية تبعاً للنظم والقوانين المعمول بها في كل دولة على حدة. أما إذا ترتب على أخطاء التقدير أن انخفض مجموع جانب الإيرادات الفعلية (بما في ذلك عمليات الاقتراض) عن الإيرادات المقدرة وبالتالي عن المبالغ اللازمة لتمويل الإنفاق العام المعتمد، فإن على الدولة (السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة) في هذه الحالة (وفقاً للقواعد التنظيمية والقانونية المتبعة) أن تفرض ضرائب جديدة، أو تزيد في سعر الضرائب القائمة، أو تسحب من الأموال الاحتياطية، أو تطرق سبيل الائتمان، وعلى الأخص القروض العامة.

(ج) - عمليات الخزنة كحلقة اتصال بين تيارات الإيرادات والنفقات العامة في موازنة الاقتصاد العام:

تعد خزنة الدولة هي حلقة الاتصال بين تحصيل الموارد وبين صرفها، حيث يتجمع فيها مختلف أنواع الإيرادات ومنها تخرج المبالغ اللازمة لدفع سائر النفقات. وفي الواقع فإن مهمة الخزنة العامة تعتبر ذات شقين، تحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات باسم الدولة من جهة، والتوفيق بين عمليات التحصيل وعمليات الصرف والعمل على أن تكون بها المبالغ اللازمة لأوامر الصرف في حينها، من جهة أخرى. والخزنة عند قيامها بمهمتها الثانية قد تجد نفسها مضطرة إلى دفع نفقات قبل جباية ما يقابلها من الإيرادات وحينئذ تلجأ إلى ما يسمى بعمليات الخزنة للحصول على الأموال اللازمة لذلك (وأهم تلك العمليات الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزي أو من غيره من البنوك وإصدار أذون على الخزنة وسحب المبلغ من المال الاحتياطي إذا كان هناك أموال احتياطية).

وقد كان التوفيق بين النفقات وبين الإيرادات فيما مضى من الأمور الشاقة إذ كان يستدعي

تركيز الإيرادات في الخزانة العامة والعمل على تزويد الخزانات الفرعية بالأموال اللازمة، والإشراف على حركة نقل النقود من الجهات التي تزيد فيها عن الحاجة إلى حيث تدعو الحاجة إليها. أما في عصرنا الحاضر فلم تعد الخزانة خزانة مادية تتجمع فيها الأموال، بل أصبحت خزانة معنوية تقوم الدولة فيها بدور الصيرفي. وتستعين الدولة بالبنك المركزي (وهو عادة يمثل بنك الدولة في كثير من الدول) أو بغيره من البنوك في عمليات التحصيل والصرف فتعهد إليه بتسليم الإيرادات ودفع المصروفات لحسابها، وتستفيد الدولة من الاستعانة بالبنوك لأنها تتقاضى فائدة من الأرصدة الدائنة لحساباتها الجارية بها.

ولقد تطورت وظيفة الخزانة في المالية العامة الحديثة تطوراً كبيراً، وألقيت على عاتقها واجبات جديدة، كرقابة عمليات البنوك والبورصة، (في الدول التي يوجد بها نظام البورصات)، والصرف، وهي لا تدخل مباشرة في نطاق الإيرادات والنفقات العامة، ولكنها تتصل بإحدى الوظائف الأساسية التي يعترف بها الفكر المالي الحديث للدولة، وهي تحقيق التوازن الاقتصادي والتوازن النقدي فيها.

المبحث الثالث

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وأساليبها في الإقتصاد العام^(١٥)

تعاون السلطات التنفيذية والتشريعية في أمر تدبير الدولة لمواردها ونفقاتها. والميزانية العامة كما أشرنا إلى ذلك من قبل، هي خطة التدبير لسنة مقبلة تقوم السلطة التنفيذية (الحكومة) بتحضيرها، حيث تناقشها السلطة التشريعية (ممثلة في المجالس النيابية المختلفة) وتجزئها، ثم تعهد إلى الحكومة بتنفيذها، غير أن السلطة التنفيذية قد تخرج عن الحدود التي رسمتها السلطة التشريعية في إجازتها عناصر النفقات والإيرادات العامة ومن هنا تبدو أهمية الرقابة على تنفيذ موازنة الدولة بما تشتمل عليه من نفقات وإيرادات متعلقة بكافة أوجه النشاط المالي في الإقتصاد العام حتى يتم هذا التنفيذ ضمن الحدود التي أقرها نواب الشعب. ومن هنا أيضاً تتضح ضرورة مرور الميزانية بمرحلة أخرى هي مرحلة التنفيذ بعد إتمامها لدورتها في المراحل الثلاث الأولى، وهي التحضير والإعتماد والتنفيذ. وتتلخص الفوائد المرجوة من وراء هذه الرقابة في التأكد من حسن إدارة الأموال العامة، ومن مدى إنطباق تقديرات الإيرادات والنفقات على ما يتحقق منها بالفعل. كذلك فإنها تسمح من الوجهة السياسية للمجالس النيابية بالإطلاع على كيفية تمرس السلطة التنفيذية بإجازة الإنفاق والجباية التي منحت لها بموجب قانون الموازنة. وبعبارة أخرى فإن الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية تستمد أهميتها من وجوب تنفيذها على النحو الصادر به إجازة السلطة التشريعية من جهة، وضرورة تنفيذها على نحو خال من كل إسراف أو تبذير لأموال الدولة من جهة أخرى. ولهذا كان لا بد من إيجاد الرقابة للتأكد من تحقق هذين الاعتبارين. هذا من الناحية النظرية عن أهمية مراقبة تنفيذ الميزانية العامة. أما من الناحية التطبيقية فإن أساليب

هذه الرقابة كثيرة ومتنوعة، بل وتختلف أشكال كل نوع منها ونطاقها من دولة إلى أخرى وباختلاف الفترة الزمنية التي تواجهها. وحتى يمكننا أن نتفهم كيفية القيام بهذه الرقابة فلنأخذ على عرصة ما هو متعارف بشأنها من أساليب من خلال توزيع خطة بحثنا في هذا الصدد على النقاط الثلاثة الآتية:

(أ) - الرقابة على تنفيذ الميزانية من حيث التوقيت المختار لممارستها (الرقابة السابقة على التنفيذ واللاحقة له أو في أثناءه):

نأخذ الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة في الدولة صوراً متعددة تختلف باختلاف التوقيت المختار لممارسة هذه الرقابة. ابتداء من هذه الفكرة فإنه يمكن - وهو الأمر الحادث عملاً - أن تكون الرقابة سابقة على التنفيذ أو لاحقة عليه بعد تمامه أو حتى في أثناءه.

(١) - الرقابة السابقة على التنفيذ:

فبالنسبة للرقابة السابقة «Pre - Audit»، والتي يطلق عليها البعض الرقابة الوقائية (أو المانعة) «Preventive Control» فإنها تتمثل في إجراء عمليات المراجعة والرقابة قبل الصرف، إذ لا يجوز وفقاً لهذا الأسلوب لأي وحدة تنفيذية من وحدات الإقتصاد العام الارتباط بالتزام أو القيام بدفع أي مبلغ قبل الحصول على موافقة الجهة المختصة في الدولة بالرقابة على الإنفاق. ومن البديهي أن عمليات المراجعة والرقابة تتم هنا على جانب النفقات فقط حيث لا يتصور أن تتم رقابة سابقة على تحصيل الإيرادات العامة. وقد تتولى الرقابة السابقة إدارة داخلية تتبع نفس الجهة التي تقوم بالصرف (مثل أقسام المراجعة في الوزارات والمصالح المختلفة) كما قد تتولى أمر هذه الرقابة جهة خارجية كما هو الحال في دول مثل المملكة المتحدة وإيطاليا وبلجيكا^(١).

وتتخذ الرقابة قبل الصرف صوراً وأشكالاً متعددة. فقد تقتصر على مجرد التصريح للبنك المركزي «Central Bank» بوضع المبالغ التي وافقت عليها السلطة التشريعية تحت تصرف الأمرين بالصرف في مختلف وحدات الإقتصاد العام للإنفاق منها. وقد تتضمن ضرورة الحصول مقدماً على إقرار من الجهة المختصة بسلامة كل عملية على حدة من الوجهة القانونية. وقد تمتد الرقابة السابقة لتشمل فحص المستندات الخاصة بكل عملية والتثبت من صحتها من جميع الوجوه، مثل وجود اعتماد لهذا النوع من النفقة وأن إجراءات الارتباط بالالتزام قد تمت وفقاً للقوانين واللوائح وتعليمات الخزنة، وأن مستندات الصرف مطابقة للنظم المالية المعمول بها.

ومن الواضح أن الرقابة الحالية إذا نفذت بنجاح فإنها تؤدي إلى تلافى وقوع المخالفات المالية، ولذلك فإن البعض كما سبق أن ذكرنا يطلق عليها الرقابة الوقائية أو المانعة، كما أنه يترتب على الأخذ بها أيضاً التخفيف من درجة المسؤولية التي تتحملها وحدات الإقتصاد المشار إليه. وعلى الرغم من هذه المزايا، فإن أسلوب الرقابة السابقة لا يخلو من عيوب. فهذا الأسلوب يصعب معه مراجعة العمليات المالية في مجموعها وخاصة بالنسبة للارتباطات المالية الكبيرة

والمشروعات الإنشائية الضخمة، إذ تتم مراجعتها طبقاً لهذا الأسلوب، كأجزاء متفرقة كلما بديء في تنفيذ جزء منها وبالتالي فإنه لا تتاح الفرصة لجمع سائر أجزاء العملية الواحدة وفحصها للكشف عما قد يكون قد شابها من قصور أو انحراف. كما أن الرقابة السابقة على الإنفاق لا بد وأن تتم في وقت قصير، وإلا أدت إلى بطء في الإجراءات وتعطل لسير العمل في وحدات الإقتصاد العام، مما قد يلحق بالمجتمع أضراراً تفوق ما قد يترتب على الرقابة السابقة من مزايا. وبالإضافة إلى ما تقدم فإنه في الحالات التي تتم فيها عمليات الرقابة عن طريق جهة خارجية ومستقلة عن السلطة التنفيذية قد يؤدي ذلك إلى سلب الجهة التي تمارس الرقابة للكثير من اختصاصات السلطة التنفيذية وظهور نوع من المركزية الإدارية يقود إلى تعقيد الإجراءات وتزايد الخلافات بين الهيئات التي تتبعها هذه الوحدات (الوزارات) وجهة الرقابة^(١٧).

(٢) الرقابة اللاحقة على التنفيذ:

أما عن الرقابة اللاحقة «Post - Audit»، فإنها تبدأ من بعد إنتهاء السنة المالية وإستخراج الحساب الختامي للدولة. وهذه الرقابة لا تنصب على جانب النفقات فقط كما هو الحال في الرقابة السابقة ولكنها تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة علاوة على ذلك للتأكد من قيام السلطة التنفيذية بتحصيل سائر الموارد العامة (وعلى الأخص الضرائب) وإن كل ما تحصل قد ورد بالفعل إلى خزانة الدولة.

وتتخذ الرقابة اللاحقة أشكالاً متعددة. فقد تقتصر على المراجعة الحسابية المستندية لجميع العمليات المالية لكشف المخالفات المالية التي أرتكبت، وقد تمتد لبحث مدى كفاءة الوحدة الإدارية في إستخدام الأموال العامة. ولكي تتوافر الجدية في عمليات الرقابة اللاحقة بما يحقق الأهداف المرجوة منها، فإنه من الأفضل أن تمارس هذه الرقابة بواسطة جهة خارجية مستقلة عن السلطة التنفيذية، وأن تمنح هذه الجهة من السلطات والضمانات بما يجعل القائمين عليها بمنأى عن كل تعسف أو اضطهاد قد تباشره السلطة التنفيذية بالنسبة لهم.

ويتفادى أسلوب الرقابة اللاحقة، ما في الأسلوب السابق عليه من عيوب. فهو يسر مراجعة جميع أجزاء العملية الواحدة ودراستها بدقة، كما أنه يساعد على كشف ما قد يقع من إنحرافات أو أخطاء فنية. ومن مزايا هذه الرقابة أيضاً أنه يتاح لها من الوقت ما يكفي لإتمام الدراسات المتعلقة بالعمليات المالية دون أن يترتب على ذلك تعطيل للنشاط الذي تقوم به الدولة. يضاف إلى هذا أن المراقبة الخارجية اللاحقة لا تؤدي إلى تدخل الجهة المتولبة الرقابة في اختصاصات السلطة التنفيذية. بل أن مجرد العلم بوجود هذه الرقابة سيدفع المسؤولين في السلطة المشار إليها إلى توخي الدقة في تنفيذ الميزانية بالحرص على تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية، حيث يؤدي هذا إلى المساهمة في منع كثير من المخالفات التي كان من الممكن حدوثها لو لم يؤخذ بهذا الأسلوب.

وإذا كان أسلوب الرقابة اللاحقة، له من المزايا ما تقدم بيانه، فإن البعض يأخذ عليه أنه لا يمكن من الكشف عن المخالفات المالية (التي تحدث عن عمد أو إنحراف، أو خطأ لإهمال أو قصور) إلا بعد أن تكون الأموال العامة قد تم إنفاقها بالفعل، ولهذا فإنهم يذهبون إلى أنه وإن كان هذا الأسلوب يقلل من وقوع المخالفات، إلا أنه لا يمنع من إرتكابها، وإنما يقتصر على التنبيه إليها بعد وقوعها. هذا بالإضافة إلى أن إكتشاف هذه المخالفات قد يأتي بعد وقت طويل من إرتكابها (أو إقترافها) يكون فيه الشخص المسؤول قد تغير (إما لانتقاله لوظيفة أو عمل آخر، أو لتقاعد) مما يقلل من أهميتها. غير أن هذه المآخذ المنسوبة إلى الرقابة الخارجية اللاحقة يمكن تفادياها إذا ما أعطيت لهيئة الرقابة بعض السلطات القضائية، مثل تلك التي إختصت بها محكمة المحاسبات «Cours des Comptes» في فرنسا، أو بإنشاء هيئة تأديبية لتعزيز مهمة الجهة القائمة بالرقابة، مثل النيابة الإدارية في مصر حيث يظل الموظف العام أينما كان، مسؤولاً عن أي مخالفة مالية (عمدية أو تقصيرية) في أداء واجباته الوظيفية الحالية أو السابقة.

(٣) - الرقابة أثناء التنفيذ :

أما فيما يختص بالرقابة أثناء تنفيذ الميزانية «Contrôle Pendant Laexécution Budget» فإن هذه الرقابة تتمثل في مختلف عمليات المتابعة التي تجريها الجهات المختصة بذلك في الدولة على ما تقوم به السلطة التنفيذية من نشاط مالي يتعلق بالنفقات والإيرادات العامة الواردة بميزانية الدولة. وعاد ما يمارس الرقابة فترة التنفيذ المجالس النيابية المختلفة المنبثقة من السلطة التشريعية في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، إذ أن رقابة تنفيذ الميزانية كما سنرى بعد قليل هي في الأصل من إختصاص هذه السلطة بحكم كونها رقيب على السلطة التنفيذية وفي أن من أول واجباتها في هذا الشأن التأكد من مدى تقيد هذه الأخيرة بإجازة الجباية والإنفاق.

(ب) - الرقابة على تنفيذ الميزانية من حيث نوعيتها والجهة القائمة بها (الرقابة الإدارية أو الذاتية والرقابة المستقلة أو القضائية)؛

وتتنوع صورة وأشكال الرقابة هنا بحسب الجهة التي تقوم بها فيمكن التمييز هنا بين نوعين من أنواع الرقابة، رقابة الدولة لنفسها في تنفيذ الميزانية، أو الرقابة الذاتية، ومراقبة هذا التنفيذ بواسطة هيئات مستقلة ذات طابع قضائي أي الرقابة القضائية.

(١) - الرقابة الإدارية أو الذاتية :

ففيما يتعلق بالرقابة الإدارية «Control Administratif» فإنها تنصب على تنفيذ كل من الإيرادات والنفقات. وتتمثل هذه الرقابة في أوضح صورها في رقابة الرؤساء من موظفي الحكومة على مرؤوسيههم ورقابة موظفي وزارة المالية أو الخزانة عن طريق السكرتيرين الماليين ومديري الحسابات على عمليات المصروفات التي يأمر بدفعها الوزراء المختصون أو من ينوبونهم

عنهم^(١٨). وتحلل الرقابة الحالية من الناحية العملية إلى طريقتين أساسيتين: إما رقابة موضوعية وإما رقابة على أساس المستندات.

فالرقابة الموضوعية (أو المكانية) *Contrôle Sur place* تعني إنتقال الرئيس إلى موقع عمل المرؤوس ليدقق في أعماله، كأن ينتقل مدير المالية العامة إلى مكاتب رؤساء المصالح، ورئيس المصلحة إلى مكاتب رؤساء الدوائر ورئيس الدائرة إلى مكاتب سائر الموظفين التابعين له.

أما الرقابة على أساس المستندات «*Contrôle - Sur - pièces*» فتعني فحص الرئيس لأعمال مرؤوسيه من خلال التقارير والوثائق التي يرسلها هؤلاء الأخيرون إليه. ومن أمثلة الرقابة الإدارية ما هو يتبع في مصر من تولي وزارة الخزانة (أو المالية حالياً) الرقابة الإدارية على تنفيذ الميزانية. وخاصة جانب النفقات منها، حيث يمثل الجزء الأكبر والأهم من هذه الرقابة في رقابة سابقة على الصرف. وتأخذ فرنسا أيضاً بهذا النوع من الرقابة عن طريق مراقب الإربط *Contrôleur des dépenses* الذي يعتبر قوام الرقابة الإدارية السابقة فيها.

ولكن الرقابة الإدارية لا تعدو أن تكون رقابة من الإدارة على نفسها أي رقابة ذاتية أو داخلية طبقاً للقواعد التي تضعها السلطة التنفيذية ولهذا فإنها لم تعد كافية في الدول المعاصرة للتأكد من حسن التصرف في الأموال العامة، وذلك بالنظر لما كشفت عنه معظم التطبيقات المالية من أن ترك الإدارة تراقب نفسها بنفسها في هذا المجال لم يعد أمراً مقبولاً لكثرة ما لوحظ فيها من مظاهر التسبب، بل والانحراف المالي والتي كان مصدرها الأول والأساسي يكمن في إنعدام الإشراف والرقابة على السلطة التنفيذية في قيامها بتنفيذ الميزانية وبالتالي فقد دعت الحاجة إلى ضرورة إيجاد رقابة مستقلة وغير خاضعة لها^(١٩).

(ف) - الرقابة المستقلة أو القضائية:

وبالنسبة لهذه الرقابة (المستقلة أو القضائية) «*Contrôle Indépendant ou judiciaire*» فإنه يعهد بها إلى جهة قضائية مستقلة لا تخضع لإشراف السلطة التنفيذية ومستقلة عنها حيث تختص هذه الجهة بصفة عامة بمهمة أو عدد من المهام، وذلك طبقاً للقوانين الوضعية السائدة في كل دولة من الدول^(٢٠). فقد يعهد إلى هذه الجهة في بعض الأحيان محاكمة المسؤولين عن الأخطاء والانحرافات المالية وإصدار العقوبات المقررة قانوناً بشأنها، أو قد نحدد مهمتها في إكتشاف المخالفات المالية ومطالبة المسؤولين بتدارك الموقف أو إحالتهم للقضاء الجنائي إذا استدعي الأمر. كما قد يطلب منها وضع تقارير سنوية ترفع بإسم رئيس الدولة أو المجالس النيابية أو للإثنين معاً تعرض فيه ما تم إكتشافه من مخالفات، وما أمكن تلافيه منها، واقتراحاتها للتقليل من هذه المخالفات أو منعها في المستقبل. وبصفة عامة فإن مهمة الرقابة القضائية تنحصر في رقابة تنفيذ الميزانية والتأكد من أن عمليات النفقات والإيرادات قد تمت على النحو الصادر به إجازة

السلطة التشريعية وطبقاً للقواعد المالية في الدولة. ومن أمثلة هذا النوع من الرقابة محاكم المحاسبة في كل من فرنسا وإيطاليا وبلجيكا والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر.

(ج) - الرقابة النيابية الشاملة على تنفيذ الميزانية العامة (عمومية رقابة السلطة التشريعية في هذا المجال، أو الرقابة السياسية):

تعتبر الرقابة التي يمارسها نواب الشعب الذي تتألف من مجالسهم المختلفة السلطة التشريعية في الدولة والتي تعرف أيضاً بالرقابة السياسية، أكثر عمومية من سابقتها (الإدارية والقضائية) وذلك لما لهذه السلطة من سلطة مطلقة في الرقابة المالية. ويرجع السبب في ذلك كما سبق أن أشرنا إلى أن رقابة تنفيذ الميزانية هي في الأصل من اختصاص هذه السلطة. ويعزز هذا الرأي أمران: الأول أن السلطة التشريعية تعتبر بوجه عام رقيبة على أعمال السلطة التنفيذية. والثاني أنه فيما يتعلق بالموازنة العامة فإنه يهتم السلطة التشريعية أن تقف بنهاية السنة المالية من مدى التقيد بإجازة الجباية والإنفاق المعطاة منها للحكومة. يضاف إلى ذلك أن القانون الخاص بميزانية الدولة يقتصر في العادة على تقدير النفقات والإيرادات العامة وبالتالي فإنه ليس له قيمة حسابية كبيرة إذ أن أعمال المحاسبة لا يجوز أن تستند إلى التقدير، ومن هنا نشأت الحاجة إلى مستند مقابل لقانون الميزانية ذي الطابع التشريعي، يدعي قانون قطع الحساب يتضمن تحديد النفقات والإيرادات النهائية، ويفسح مجال المقارنة بين التقديرات الواردة في قانون الميزانية وبين الأرقام الحقيقية المحققة في نهاية سنة الموازنة. وبهذا فإنه يكون لقانون القطع بهذه الخصائص قيمة محاسبية لا شك فيها. وبناء على ما تقدم فإن قانون قطع الحساب هو الوسيلة الأساسية لممارسة الرقابة الشعبية (أو النيابية) على تنفيذ الميزانية. وتعتبر رقابة السلطة التشريعية في حدود الأفكار المتقدمة، رقابة شاملة تناول جميع نتائج الموازنة العامة للدولة وهي من الناحية المدنية رقابة مؤخرة لكونها تأتي في أعقاب التنفيذ. غير أن الرقابة النيابية يمكن أن تمارس أيضاً في أثناء تنفيذ الموازنة، ومن ثم فإننا نعرض لبيان هذه الرقابة بالنسبة للمستويين المشار إليهما على التوالي.

(١) - الرقابة التشريعية في فترة تنفيذ الموازنة العامة:

فبالنسبة للرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية أثناء تنفيذ الميزانية أي في خلال السنة المالية الخاصة بهذا التنفيذ، فإنها تستطيع أن تحققها بواسطة واحد أو أكثر من مجموعة من الطرق، منها: ما هو معروف في النظم الديمقراطية من أن للمجالس النيابية، حق الإشراف على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة) في جميع المجالات حيث يجوز لها بالإستناد على هذا الحق، أن تطلب من الحكومة الإيضاحات والمعلومات التي ترغب فيها عن سير العمليات الخاصة بالنفقات والإيرادات العامة، سواء كان ذلك بأسئلة شفوية أو خطية أو حتى بالاستجوابات^(٢١). كذلك فإن للجان المالية المنبثقة عن هذه المجالس أن تستدعي ممثلي السلطات المشار إليها

وقت الحاجة للإستماع إليهم في مواضيع مالية عامة أو خاصة. وأخيراً وليس آخراً، فإنه كثيراً ما تلجأ الحكومة إلى المجلس النيابي في الدولة بطلب فتح إعتمادات إضافية حيث يكون عليها في كل مرة أن تبرر أسباب هذا الطلب، الأمر الذي يفسح مجال الرقابة أمام هذه المجالس للإطلاع على سير التنفيذ ومناقشته الحكومة في سياستها المالية.

(٢) - الرقابة التشريعية المؤخرة أو اللاحقة على تنفيذ الموازنة:

أما بالنسبة للرقابة التشريعية المؤخرة (أو اللاحقة) فإنها تتم حالياً في كثير من الدول عن طريق قانون قطع الحساب بعد أن تهتأت الظروف الميزانية لتطبيقه بالأخذ بقاعدة حساب القطع أو الإدارة بدلاً من قاعدة حساب الدورة المالية. فالتشريعات المالية الخاصة بالمحاسبة التي كانت تأخذ فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية العامة بقاعدة حساب «الدورة المالية» لم يكن لقانون قطع الحساب في ظلها أهمية تذكر. ذلك أنه كان من الناحية العملية يصدر بعد إنتهاء فترة الميزانية بمدة طويلة قد تمتد أحياناً إلى بضع سنوات. ويرجع السبب في ذلك إلى أنه من الصعب قفل حساب السنة المالية إلا بعد إنتهاء مدة متممة - تكتمل فيها كافة الإجراءات المتعلقة بعمليات النفقات والإيرادات - قد تبلغ عدة أشهر تعقبها مدة أخرى لتصحيح الأخطاء الحسابية والفنية وتتلو هاتين المدينتين ما يلزم السلطة التنفيذية من وقت لإعداد مشروع القانون وما يلزم السلطة التشريعية من وقت أيضاً للتصديق عليه. وهكذا فقد كان صدور قانون قطع الحساب لسنة معينة بعد انقضائها بمدة طويلة يخلو من الفائدة. أما بعد أن أصبح العديد من الدول يأخذ بقاعدة حساب القطع أو حساب الإدارة «Compte de gestion» فقد أصبح من الممكن قفل الحساب المالي في نهاية سنة الميزانية، والفراغ من إعداد مشروع قانون القطع وإحالة إلى السلطة التشريعية في خلال بضعة أشهر من إنتهاء هذه السنة. وبذلك إكتسب قانون القطع أهمية كبيرة، سواء لإجراء مقارنة فعلية بين التقديرات والأرقام الحقيقية، أو للإستئناس بنتائجه في وضع تقديرات الموازنة العامة للسنة التالية. وبصفة عامة فإنه يجب أن يقدم مشروع قانون قطع الحساب بالشكل الذي يقدم به قانون الميزانية على أن يتضمن بنوع خاص بعض البيانات الخاصة المتعلقة بجائبي النفقات والإيرادات في ميزانية الدولة^(٢٢)، وهي:

فيما يتعلق بالنفقات	فيما يتعلق بالإيرادات
- الإعتمادات الأساسية المفروضة لقانون الموازنة.....	- تقديرات الإيرادات الأساسية بموجب قانون
- الإعتمادات الإضافية المقترحة بنصوص لاحقة....	- الإيرادات الإضافية بموجب قوانين خاصة.....
- الإعتمادات الملغاة.....	- المبلغ المحقق خلال سنة الموازنة

- الإ اعتمادات الإضافية	- تقديرات الإيرادات النهائية
- النفقات المنصرفة بالفعل	- المبالغ المحققة خلال سنوات سابقة
	ولم تحصل
الإ اعتمادات الواجب ترحيلها	- مجموع المبالغ المحققة الواجب
للسنة التالية	تحصيلها
الإ اعتمادات الواجب إلغاؤها	- المبالغ المحصلة والمبالغ المنزلة ومجموعها .
.....	- المبالغ الباقية قيد التحصيل

وإذا تبين بنتيجة قطع الحسابات أن الرصيد سلبي، أي أن النفقات أكثر من الإيرادات كان من الواجب تغطيته عن طريق الإحتياطي في حالة وجوده أو بسلفيات من الخزنة العامة أو بقروض أو بغير ذلك من الوسائل المالية كالالتجاء إلى أذون الخزنة أو الإقتراض العام. وإذا ظهر أن الرصيد إيجابي، أي أن الإيرادات أكثر من النفقات أحيل الفائض إلى مال الإحتياط إذا كانت القوانين تسمح بوجوده، أو أضيف إلى إيرادات السنة المالية التالية (ويحدث هذا في حالات الخروج على قاعدة سنوية الميزانية). وبإتمام كل ما يتعلق بمشروع قانون قطع الحساب فإنه يودع بالمجلس النيابي المختص بمرافقته مرفقاً بالتقرير العام الذي تضعه الجهة المختصة بالمحاسبة العامة في الدولة (ديوان المحاسبة مثلاً) ومعه بيانات المطابقة التي تصدرها الأخيرة. ويُصَلَّق على هذا المشروع من قبل المجلس المشار إليه عادة دون مناقشات عميقة وجدية، وذلك نظراً لعدم إلمام أعضاء المجالس النيابية عادة بالأصول العلمية للرقابة المالية، أو لعدم توفر الخبرة والوقت اللازمين للقيام بهذه المهمة، الأمر الذي حمل البعض على القول بأن الرقابة النيابية على تنفيذ الميزانية لا تعدو أن تكون رقابة شكلية فحسب. ولتلافي هذا المأخذ الخطير فإن بعض الدول تأخذ بنظام من مقتضاه تكتيف لجنة مختصة تتقي من بين أعضاء الهيئة التشريعية في الدولة وخاصة من أولئك الذين قد تتوافر فيهم المعرفة والخبرة بشؤون المالية العامة. ومثال ذلك اللجنة المالية بالجمعية الوطنية «L'Assemblée Nationale» في فرنسا، ولجنة الخطة والميزانية بمجلس الشعب في مصر^(٢٣).

وعلى الرغم من أنه قد تتوافر بعض نواحي المعرفة والخبرة بالشؤون المالية لأعضاء هذه اللجنة، فإن صعوبة التفرغ لهذه المسائل وضخامة الجهد اللازم لأدائها تجعل من الصعب على مثل هذه اللجنة تأدية مهمتها على أكمل وجه. ولذلك فقد رأت معظم الدول أن تستعين بالمجالس النيابية بهيئة فنية متخصصة ومستقلة تكرر خبراتها ووقتها للرقابة المالية على السلطة التنفيذية. ومن أمثلة ذلك الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر.

ومن الناحية العملية نجد عدداً لا بأس به من الدول قد جمع بين هذه الطرق المختلفة

للمراقبة التشريعية، حيث تتولى هيئة فنية متخصصة مراقبة تنفيذ الميزانية وفحص كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة من عمليات والوقوف على المخالفات المرتكبة ورفع التقارير السنوية وغير السنوية إلى السلطة التشريعية ثم تقوم اللجنة المنبثقة عن هذه السلطة بدراسة هذه التقارير دراسة تفصيلية، ثم تحليلها بعد ذلك إلى المجلس النيابي بهيئته الكاملة مرفقاً بها ملاحظاتها واقتراحاتها ليقوم هذا المجلس بدوره في محاسبة السلطة التنفيذية واتخاذ ما يلزم من إجراءات.

الإنجاء إلى الأخذ بالمراقبة التقييمية في بعض الدول (مبرراته، وأهدافه):

وفراغاً من إستعراض أهم صور وأساليب الرقابة المالية الذائعة في شأن رقابة نفقات وإيرادات الإقتصاد العام من خلال تنفيذ الميزانية أو بعد تمام هذا التنفيذ، فإنه تجدد الإشارة هنا إلى أنه مع إزدياد دور الدولة في النشاط الإقتصادي والتزايد المستمر في حجم نفقاتها العامة، الذي إنتهى بتزايد الضرائب العامة بكافة أنواعها لتأمين حصول الدولة على الإيرادات اللازمة لما تقوم به من إنفاق، وكذلك ما هو ملاحظ من نمو مستمر في حجم القطاع العام في دول كثيرة، وهو ما يترجم بزيادة الإنفاق العام على الأغراض الإنتاجية (كالمشروعات العامة الصناعية والتجارية)، فقد أصبحت الأساليب السابقة للمراقبة، وهي ما تقوم أساساً وبغض النظر عن الشكل الذي تبدو فيه، على أسس محاسبية بحتة، غير كافية لمواجهة هذه التطورات وبالتالي فقد برز إنجاء ينادي بضرورة الأخذ «بالمراقبة التقييمية» «Contrôle Evaluatif» وهي رقابة لا تقتصر على التأكد من صحة الدفاتر والمستندات الحسابية وسلامة تطبيق القوانين واللوائح المالية فحسب، لكنها تتعدى كل ذلك إلى محاولة تقييم نشاط الدولة المالي نفسه. ويمكن تبرير ضرورة الأخذ بهذه الرقابة التقييمية علاوة على ما تقدم بأمرين أساسيين:

الأول - أن زيادة نشاط الدولة الإنتاجي بفعل ما حل بها من تطورات إقتصادية وإن اقتضى زيادة الإنفاق في مجالات الإنتاج (وعلى الأخص السلمي) فإن الإنفاق ينبغي أن يكون متجاً وهذا ما لا يتسنى القول به إلا بممارسة هذه الرقابة.

والثاني - أنه مع زيادة الأعباء العامة لتمويل الإنفاق العام المتزايد، فإنه يصبح من حق المكلفين بهذه الأعباء معرفة أن ما فرض عليهم من فرائض لم يكن أزيد من الحاجات الفعلية، وأن الموارد الإقتصادية التي حيل بينهم وبينها نتيجة لفرض الضرائب عليهم قد استغلت بمعرفة الدولة أفضل إستغلال ممكن، وإن كفاءة الإقتصاد العام في إدارة الأموال مرتفعة، وإن نواحي الإسراف تقل وتتضاءل عاماً بعد آخر. ولا شك أن هذه الأمور لا يمكن أن تنال هي الأخرى إلا بتطبيق الرقابة التقييمية.

ومن هنا بدأت المحاولات لوضع الرقابة التقييمية موضع التنفيذ. ومع إعتناق كثير من الدول في العالم لأساليب التخطيط الإقتصادي^(٢٤)، وعلى الأخص فيما بعد الحرب العالمية

الثانية، إزدادت الحاجة إلى هذه الرقابة كأسلوب أساسي لمتابعة تنفيذ الخطة الجارية ورسم الخطط الاقتصادية والمالية للسنوات القادمة.

ويتلخص الهدف الأساسي للرقابة التقييمية في البحث عن مدى تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع من وراء قيام الدولة بنشاطها المالي في مختلف وحدات الاقتصاد العام. وفي سبيل ذلك تقوم الهيئة (أو الجهة) المكلفة بإجراء هذه الرقابة بدراسة التكاليف النمطية لكل وجه من أوجه النشاط العام. ثم تتابع ما تم تنفيذه وتكلفة إنجاز كل عمل أو برنامج أو مشروع حكومي ومقارنة ذلك بالتكاليف النمطية المتوصل إليها للكشف عما صاحب التنفيذ من إسراف أو سوء استخدام للموارد الاقتصادية التي أتاحت للإقتصاد العام. كما تقوم هذه الهيئة بالكشف عن مدى كفاءة وحدات هذا الإقتصاد، وتضع المقترحات التي قد تراها ضرورة للإرتفاع بهذه الكفاءة وبالتالي خفض تكاليف الإنجاز أو تحسين مستوى الخدمة أو السلعة المنتجة أو المقدمة في إطار ما تقوم به الدولة من نشاط في دائرة الإقتصاد المشار إليه. ولا تقتصر مهمة الرقابة التقييمية عند هذا الحد، بل تتعداه إلى قياس المنافع التي عادت على أفراد المجتمع وعلى الإقتصاد القومي من قيام الدولة بهذه البرامج والمشروعات محاولة بذلك وضع التكلفة والعائد في مقارنة موضوعية يمكن عن طريقها تقييم إنتاجية وحدات الإقتصاد العام (الداخلية في القطاع العام بمفهومه التقليدي والاقتصادي).

هذا ومن الأمور التي ينبغي أن نشير إليها هنا إن وضع أسلوب الرقابة التقييمية موضع التطبيق يقتضي ضرورة الأخذ بطريقة ميزانية الأداء للقيام بهذه المهمة. وسوف نواتينا الفرصة لبيان هذه الطريقة بمناسبة الحديث عن تقسيمات الميزانية العامة في المبحث الثاني من الفصل القادم.

وبصفة عامة، فإنه يمكننا القول تعليقاً على ما تقدم من طرق وأساليب متعددة للرقابة على تنفيذ الميزانية ابتداء من الرقابة الإدارية أو التقليدية إلى أحدث هذه الأساليب وهو الرقابة التقييمية، أن كل أسلوب من الأساليب السابقة له فائدته واستخداماته التي تساعد على إحكام الرقابة على جانب أو آخر من الجوانب المرتبطة بالرقابة على تنفيذ الميزانية، كما أنه من الناحية العملية يمكن لكل دولة وهي بصدد الرقابة على تنفيذ موازنتها العامة في جانبي النفقات والإيرادات، أن تجمع بين أكثر من أسلوب أو طريقة للرقابة بصور وأشكال شتى على النحو الذي يكفل لها تحقيق الهدف من إيجادها، وبما يتناسب مع أحوالها وظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

الحواشي (مراجع وتعليقات)

(١) استخدام لفظ دورة الميزانية «Budget Cycle» في دول غرب أوروبا في بداية الأمر، ومنها انتشر استخدامه في عدد آخر من الدول ومن بينها الولايات المتحدة الأمريكية. ونحن لا نرى من جانبنا بأساً في تعميم استخدامه لدلالته على المراحل المختلفة التي تمر بها الميزانية العامة للدولة، ابتداء من التفكير في أمر إعدادها حتى تمام تنفيذها والرقابة على هذا التنفيذ.

(٢) راجع في ذلك أستاذنا الدكتور محمد حلمي مراد: الميزانية العامة، المراجع السابق (ص ١٠ - ١٦)، الدكتور عواضة: المالية العامة، (ص ١٠٩ - ١٧٧)، الدكتور جمال الدين محمد سعيد والدكتور أنيس عبد الملك: المالية العامة، (ص ٦٥ - ٧٥)، الأستاذ القوني: المرجع السابق، (ص ٣١٠ - ٣١٦)، الدكتور بركات والدكتور دراز: مبادئ الاقتصاد العام، سابق الإشارة إليه (ص ٣٨٢ - ٣٨٨)، الدكتور جامع: المرجع السابق، (ص ٣٥٨ - ٣٧٥)، والدكتور رياض الشيخ، المرجع السابق (ص ٢٠٢ - ٢٠٩) وباللغة الفرنسية انظر بصفة خاصة:

A. Barrère: «Econ. financière», Tome I (PP. 106 - 109), L. Troabas et J. M. Cotteret: «Finances publiques» (PP. 83 - 103), F. Baudhin: Op. Cit., (PP. 51 - 65), Francesco Nitti: «Principes de Science des Finances» (Traduit de L'Italien) PP. 393 - 442, et M. Atef El - Banna: «Le particularisme du pouvoir d'autorisation Budgétaire», Paris, L. G. D. J. 1968.

(٣) ويعتبر ذلك من المبادئ العامة المتعارف عليها في معظم دول العالم. انظر هذا المعنى:

Harold, M. Groves: «Financing Gervernment», (Op. Cit., P. 501).

(٤) وعلاوة على كل ذلك فإنه يجب ألا يسرف القائمون بتحضير الميزانية في التفاوض لأن الإسراف في التفاوض يؤدي إلى إغفال بعض أبواب النفقات، أو تخفيضها عما يجب أن تكون عليه، كما وأنه يؤدي إلى المبالغة في تقدير الإيرادات مما يترتب عليه أن تكون موازنة الميزانية وهمية لا تلبث أن تتداهى عند التنفيذ.

(٥) وإن كان يعاب على هذه الطريقة عدم تقدير إيرادات في ميزانية السنة الأولى لمواجهة هذه الاعتمادات، إذ أنها لن تدفع أثناء تلك السنة ومن ثم يخشى الإكثار من تلك الاعتمادات التقديرية وهو ما يعرض الميزانيات اللاحقة لخطر عدم التوازن. على أن هذا العيب نظري أكثر منه عملي ولم يحدث في التطبيق، وهذه الطريقة استخدمتها فرنسا في مبدأ الأمر ثم عدلت إلى الطريقة التي سيرد ذكرها الآن في المتن.

(٦) وتجدر الإشارة هنا إلى أنه لا ينبغي تعديل هذه الأرقام إلا إذا دعت الضرورة، كأن يكون سعر الضرائب المطبقة قد تغير، ففي هذه الحالة يلزم مراعاة ذلك عند تقدير حصيلتها في مشروع الميزانية الجديدة.

(٧) ويلاحظ هنا، أنه بالغاً ما بلغت الدقة التي تتوخاها لجان بالتقدير فلا يجب أن ننسى أن هذه التقديرات المباشرة هي انعكاس لقدرة البشر المحدودة على التنبؤ بالأحوال المختلفة التي تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادي في الدولة (بعد أخذ الاعتبار المحلية والدولية في الاعتبار) لفترة تزيد عن سنة مالية مقبلة، وبالتالي فهو عرضة لكل نقائص التنبؤ لفترات زمنية طويلة.

(٨) ويعني اعتماد السلطة التشريعية للميزانية بالتعريف أن هذا الاعتماد (وكذلك الإجازة) لا بد أن يسبق تنفيذها وهو أمر واضح لا حاجة بنا للإفاضة فيه.

(٩) ولهذا فإنه لن تتحقق الغاية المرجوة من عملية الاعتماد إذا كانت مجرد عملية شكلية حيث يتقرر الاعتماد دون مشاركة حقيقية من جانب السلطة التشريعية.

(١٠) راجع في ذلك أستاذنا الدكتور محمد حلمي مراد: الميزانية العامة، (ص ٣٨ - ٤٠)، الدكتور جامع: المرجع السابق (فن المالية العامة (ص ٣٧٦ - ٣٨١)، الدكتور بركات والدكتور دراز: المرجع السابق، (ص ٣٨٩ - ٣٩٠)، الدكتور محمد رياض عطية، المرجع السابق، (ط ١٩٦٩)، (ص ٥٠٢ - ٥٠٣)، الدكتور جمال الدين سعيد والدكتور أنيس عبد الملك: المرجع السابق، (ص ٧٦ - ٨٦)، وباللغة الفرنسية انظر كل من:

A. Barrère: Econ Financière, Tome I (PP. 143 - 163), F. Baudhuin: Op. Cit., (PP. 65 - 70), L. Trotabas: Institutions: Op. Cit., (PP. 158 - 173), Lafrière et Waline: Op. Cit., (PP. 127 / 162), L. Trotabas et J. M. Cotteret: Finances publiques (PP. 130 - 150).

(١١) هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أن الحاجة قد تدعو إلى ضرورة موافقة السلطة التشريعية على اعتماد نفقات معينة بخلاف تلك الواردة في الميزانية وذلك بعد الانتهاء من اعتمادها وأثناء تنفيذها. وفي هذه الحالة قد يكون سبباً في طلب الاعتماد الإضافي «Crédit Additionnel»، أما تبين الحكومة أن المبالغ المعتمدة غير كافية فتطلب إلى هذه السلطة الموافقة على اعتماد تكميلي «Crédit Supplémentaire» تكمل به الاعتماد السابق الموافقة عليه والذي تبين عدم كفايته، وإما نشأة وجه (أو وجوه) للإنفاق لم يرد في تقديرات الميزانية فتطلب إلى السلطة المشار إليها الموافقة على اعتماد غير عادي «Crédit extraordinaire» لمواجهة النفقة الجديدة ويطلق على هذين النوعين من الاعتمادات اسم الاعتمادات الإضافية.

(١٢) حيث يطلق عليهم في فرنسا اسم والمحاسبون، «Les comptables».

(١٣) وفي كل حال، فإنه ينبغي في شأن عملية النفقات العامة أن يراعى بقدر الإمكان خفض نفقات تنفيذ الميزانية، والحرص على أن تحقق النفقات العامة المنصرفة الأهداف الموضوعة.

(١٤) وإن كان يؤخذ على ذلك أن مثل هذا المبلغ الاحتياطي قد يتضح عدم كفايته لمواجهة الاختلافات، فتظل المشكلة قائمة، كما أنه يفرض كثرته عما هو مطلوب فإنه قد يشجع الحكومة على الإسراف.

(١٥) راجع في ذلك الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز، المرجع سابق الإشارة إليه، (ص ٤٢٠ - ٤٣٠) والدكتور خطار شلبي: العلوم المالية - الجزء الأول - (ص ١٣٥ - ١٨٤)، الأستاذ مصطفى القنوي: المالية والضرائب، (ص ٣٢٤ - ٣٣٢)، وأستاذنا المرحوم رياض عطية: موجز في المالية العامة، (ص ٥٠٨ - ٥٥٢)، الدكتور جامع: المرجع السابق، (ص ٣٨١ - ٣٩٦)، وباللغتين الفرنسية والإنجليزية راجع بصفة خاصة:

Louis Trotabas et J. M. Cotteret: Finances Publiques (PP. 152 - 176), Maurice Duverger: «Finances publiques» (PP. 326 - 360), et P. Gaudemet: Précis de Finance publique, Op. Cit. (Tome I PP. 376 - 407); La ferrière et Waline: Op. Cit., (PP. 172 - 177) and «Public Finance» (3rd Edition, PP. 45 - 65), Jesse Burkhead: «Government Budgeting» Op. Cit., (PP. 361 et seqq.) and Gordon Reid: «The politics of Financial control, London 1966.

(١٦) حيث تمارس هذه الرقابة على سبيل المثال في المملكة المتحدة (إنجلترا) المحاسب - المراجع العام، ومحكمة المحاسبة في كل من إيطاليا وبلجيكا وهولندا.

(١٧) غير أن هذه المأخذ لا تنقص من أهمية الرقابة السابقة، بل كل ما تعنيه هو التنبيه إلى ضرورة تدارك كل ما يعوق النشاط المالي للدولة وهي تقوم بمهمة الإشباع العام. ولهذا فإننا نحبذ مع بعض أساتذة المالية العامة في جامعة الإسكندرية، الأستاذ الدكتور بركات والأستاذ الدكتور دراز في مؤلفهما المشترك، ص ٤٢٦، سابق

الإشارة إليه، ضرورة ترك مهمة الرقابة قبل الصرف إلى وحدات من داخل السلطة التنفيذية سواء أكانت تشمل نفس الجهة التي تقوم بالصرف أو من وزارة المالية (أو الخزانة) على أن تختص هيئات الرقابة الخارجية بعمليات الرقابة اللاحقة. وهذا ما أبدته التطبيقات العملية لأساليب الرقابة المالية في كثير من الدول. (١٨) من الملاحظ أن هذه الرقابة تعتبر قريبة الشبه بمهمة أقسام المراجعة في المشروعات (الشركات) الصناعية والتجارية.

(١٩) حيث تعتبر هذه الرقابة المستقلة في هذا قريبة الشبه بمهمة مرافق الحسابات في شركات المساهمة. (٢٠) ومن الملاحظ في هذا الشأن أن التشريعات المالية تختلف هنا بين دولة وأخرى في موضوع تنظيم الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة. فمن الدول من يقصرها على جهة واحدة ومنها ما يعهد بهذه المهمة إلى أكثر من جهة، وإن كان يلاحظ في وقتنا الحالي أن أكثر الدول ما زالت تأخذ بنظام الجهة الموحدة في هذا الشأن. (٢١) وقد تسفر هذه الاستجابات عن المسؤولية السياسية للوزراء في الدولة، وقد تمتد هذه المسؤولية لتشمل في بعض الدول كفرنسا مسؤوليتهم المدنية والجنائية.

(٢٢) على أن يراعى في تدوين هذه البيانات المتعلقة بالنفقات والإيرادات العامة أن تكون موزعة على الأبواب والفصول والبنود التي تنقسم إليها الميزانية العامة. وسوف نرى في الفصل الأخير من الباب الحالي الأنواع الأساسية لتقسيمات الميزانية.

(٢٣) وتقوم هذه اللجان بمراقبة تنفيذ الميزانية وفحص الحساب الختامي للدولة والمستندات المؤيدة له، وقد يكون من سلطتها استدعاء الأمرين بالصرف أو من تراه من المسؤولين لمناقشتهم وسؤالهم. ثم ترفع هذه اللجنة تقريرها إلى السلطة التشريعية بكامل هيئتها حيث يتخذ هذا التقرير أساساً لمساءلة السلطة التنفيذية.

(٢٤) سواء أكان هذا التخطيط داخلياً في نطاق ما يسمى بالتخطيط التأسيري أو التوجيهي *Planification Indicative* والمأخوذ به في بعض الدول الرأسمالية وخاصة في أوروبا الغربية، وبدرجة أكبر في الدول الاشتراكية التي تطبق ما يسمى بالتخطيط الاشتراكي الأمر *Planification Impérative*، أو حتى تخطيط التنمية الاقتصادية في سائر الدول وعلى الأخص البلدان المتخلفة.

الفصل الثالث

الإدماج المالي والإقتصادي والإجتماعي للميزانية العامة وفقاً لمتطلبات وأهداف السياسة المالية للدولة

تمهيد: بعد أن وقفنا على أهم الموضوعات التي تتصل بالتعريف بمباهية الميزانية العامة (أو موازنة الإقتصاد العام) والمراحل المكونة لدورتها، يبقى أمامنا أن نختم دراستنا لهذه الميزانية بالحديث عن الإدماج الإقتصادي لها. ويقصد بالإدماج الإقتصادي والمالي في هذا المجال جعل ميزانية الدولة موضوع النفقات والإيرادات العامة جزءاً من الخطة أو السياسة الإقتصادية والمالية للدولة. وبمعنى آخر، وضعها في شكل (أو تقسيم) ييسر من جهة هذه المهمة، ومن جهة أخرى معالجة مختلف بنودها بحيث يؤدي تنفيذها إلى جوار تحقق الأهداف الموضوعية من أجلها، مساهمتها في تحقيق التوازن الكلي العام للأوضاع المالية والإقتصادية والإجتماعية في الدولة. وبناء عليه فإن عملية الإدماج الإقتصادي بالمفهوم المتقدم تتطلب منا ضرورة البحث في ثلاث مشكلات أساسية، هي البحث عن أكثر التقسيمات فاعلية في هذا الشأن، وبعبارة أخرى التقسيمات المناسبة لجعل ميزانية الدولة جزءاً من السياسة المشار إليها، ثم بيان دور الموازنة بصفة عامة في إحداث كل من التوازن المالي والإقتصادي والإجتماعي على التوالي.

وترجع أهمية مشكلة التقسيم، والتي تتمثل أساساً في إختيار شكل الميزانية وطريقة تبويبها، إلى حقيقة ما يتضمنه النشاط المالي للدولة في الإقتصاد العام من عدد كبير من الصفقات والعمليات الإقتصادية التي تشترك فيها وحدات هذا الإقتصاد (الداخلية في القطاع العام بمفهومه التسييري والإنتاجي) وتكون طرفاً فيها، والتي تزايد بتطور النشاط الإقتصادي في الدولة وتعقده واتساع حجم القطاع العام نتيجة لذلك. وقد ترتب على ذلك التطور ظهور الحاجة إلى تنظيم بيانات الميزانية بما تحويه من نفقات وإيرادات تعقدها الوحدات سالف الذكر بمناسبة قيامها بصفقات أو عمليات معينة. وتزايد الإهتمام بهذه المشكلة في الوقت الحاضر لعدة أسباب من أهمها، الرغبة في إظهار الميزانية وعرضها في شكل يجعل من السهل فهم محتوياتها وأغراضها. ومن بين هذه الأسباب أيضاً الرغبة في إعطاء بيانات الميزانية شكلاً وهيكلًا مناسباً للدراسة والتحليل والإستنتاج ومقارنة ميزانية الدولة بين فترة وأخرى وبين دولة وأخرى.

أما عن أهمية دراسة المشكلة الثانية (الموازنة والتوازن الإقتصادي) فيرجع تفسيرها إلى أن

الاعباء المالية العامة غدت تلتهم حوالي ثلث الدخل القومي (بل وأكثر من ذلك في بعض الدول)، وهو أمر لا يمر دون أن يحدث أثراً كبيراً في الناحيتين الإقتصادية والإجتماعية، وخاصة مع ما سبق أن أوضحنا من أن الدولة لم تعد دولة محايدة بالنسبة للإقتصاد والمجتمع، بل أصبحت دولة تدخلية (ومنتجة أيضاً في عدد لا بأس به من الدول، وخاصة دول النظام الإشتراكي)، ترافقهما وتوجههما عن طريق مختلف الأدوات المالية والتنظيمية فيها. وهذا ما أدى إلى بروز اتجاه جديد في دراسة عناصر مالية الدولة ومن بينها الميزانية العامة، وهو أن توضع العناصر - الميزانية والكميات المالية المختلفة المتطلبة لتمويل النشاط المالي للدولة في جانبية «الإيرادي» و«الإنفاقي» أي الإيرادات والتفقات العامة - في إطار الأوضاع العامة للإقتصاد القومي، وتحلل على ضوء تأثيرها وتأثيرها بهذه الأوضاع^(١). أما قسط الموازنة في هذا الصدد، فيعود إلى أنها لم تعد موازنة مالية بحتة، تعني بتوازن التفقات والإيرادات فحسب، بل أصبح ينظر إلى هذا التوازن المالي من خلال التوازن الإقتصادي العام، حيث يسير الاتجاه نحو إعطاء الأولوية للإقتصاد على المال، أي تجاه وضع ميزانية الدولة في خدمة هذا الإقتصاد. أما عن المشكلة الثالثة (الموازنة والتوازن الإجتماعي)، فإنها تعتبر في وجهة نظر بعض العلماء لا يقل أثر الموازنة في مجالها عن أثرها في النطاق الإقتصادي، فكما أن الميزانية تساهم في تحقيق توازن المجتمع الإقتصادي العام، فإنها توضع في خدمته أيضاً لتحقيق التوازن الإجتماعي فيه، (وخاصة مع تزايد النزعات الإشتراكية والإصلاحية) أو للإسهام على الأقل في تقويم الأوضاع الإجتماعية الناتجة عن تفاوت الدخل الموزعة فيه.

وفي نطاق هذه المشكلات الثلاث، فإننا نعالج النقاط الأساسية التي تثيرها كل واحدة منها في مبحث خاص، على النحو التالي :

المبحث الأول

التقسيمات العلمية والإقتصادية للميزانية العامة

(الإدماج المالي لميزانية الدولة)^(٢)

ينصرف هذا الإدماج إلى دراسة مشكلة تقسيمات الميزانية بطريقة علمية يمكن الإسترشاد بها في معرفة التقسيم المناسب لجعل الميزانية جزءاً من الخطة أو السياسة الإقتصادية في الدولة. ونهود أن نوضح هنا منذ البداية، أن هذه المشكلة ليست مشكلة البحث عن الطريقة الوحيدة والمثلى لتقسيم الميزانية، فالميزانية يمكن عرضها وتقسيم بياناتها والتمييز بين ما تحويه من صفقات وعمليات بعدد كبير من التقسيمات العلمية، وكل تقسيم قد يخدم غرضاً أو مجموعة من الأغراض دون غيرها. وعلى هذا فليس هناك تقسيم وحيد يخدم كل الأغراض بالتساوي، وبأعلى درجة من الكفاءة، ولكن هناك أكثر من تقسيم، يتوقف الحكم على أي واحد منها على مدى نجاحه في خدمة الهدف الذي وضع من أجله. وبعبارة أخرى فإنه يمكن الحكم على التقسيمات

المختلفة للميزانية على ضوء الطبيعة العملية لهذه التقسيمات وكفاءتها إزاء تسهيل عملية الموازنة وإتخاذ مختلف القرارات الخاصة بالنشاط المالي للدولة، في مختلف المراحل التي تمر بها دورة الميزانية. وهذه القرارات في واقع الأمر هي التي تحدد دور ونطاق العمليات التي تقوم بها الوحدات المكونة للإقتصاد العام ودرجة تعقدها وتركيبها، كما تحدد أيضاً مختلف الأنشطة العامة التي تدخل في تقسيم الميزانية. وفي الواقع يوجد في الدراسات المالية عدد كبير من الطرق لتقسيم بيانات الميزانية وتبويبها (مع ما يتصل بذلك من ترتيب أو تصنيف)، وكل واحدة من هذه الطرق المتعددة قد يكون مفيداً لغرض واحد دون غيره، كما قد يكون نافعاً في ظروف معينة دون غيرها. ولكن بعض الطرق قد تكون أكثر أهمية وفائدة من البعض الآخر. ولهذا فإنه يصبح تقييم أحد التقسيمات أو تفضيله على الأنواع الأخرى، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالغرض أو الأغراض الذي يستطيع أن يخدمها التقسيم الذي يكون محلاً للبحث والدراسة^(٣). وبإدخال هذه الملاحظة الأولية في الاعتبار فإننا نقصر البحث الحالي على أهم التقسيمات العلمية والإقتصادية للميزانية العامة، موضحين بإيجاز مضمون كل تقسيم منها، والغرض أو الأغراض التي يستطيع أن يخدمها، وبالتالي مدى الأهمية التي ينبغي أن يناقش بها هذا الموضوع في الوقت الحالي الذي بلغت فيه ميزانيات معظم الدول (مع تزايد درجة تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية والإجتماعية، واتساع نطاق الإقتصاد العام) مبلغاً كبيراً من الضخامة والشمول، الأمر الذي يتحتم معه ضرورة العناية بتقسيم الميزانية وتبويبها لخدمة أغراض الإعداد والرقابة والمتابعة وتقييم الأداء.

(أ) - الشروط اللازم توافرها في مختلف التقسيمات العلمية للميزانية والأغراض الرئيسية التي تخدمها هذه التقسيمات :

(١) - الشروط اللازم توافرها في تقسيمات الميزانية العامة للدولة :

هذه الشروط التي يلزم توفيرها في أي تقسيم ميزانية الدولة يكون محلاً للدراسة يمكن إجمالها في شرطين أساسيين : الأول، الوضوح والبساطة، والثاني، التحديد والدقة في التقدير.

الشرط الأول - الوضوح والبساطة : ويعد هذا الشرط تبريره فيما هو معروف من أن الميزانية بالنسبة لجمهور المواطنين تعتبر أداة إتصال بينهم وبين السلطات العامة في الدولة. ولهذا فإنه يجب أن تبدو في شكل واضح ومبسط بدرجة تصبح معه في متناول الرأي العام من ناحية استخدام الموارد العامة وجبايتها وما قد يطرأ عليها من تغيير.

الشرط الثاني - التحديد والدقة في التقدير : ويعد هذا الشرط أمراً لازماً لتنفيذ الميزانية والرقابة على هذا التنفيذ. فيجب إذن أن يوضح تخصيص الموارد توضيحاً فيه تحديد لمختلف المسؤوليات، فضلاً عن ضرورة مراعاة الدقة في تقدير النفقات أو الإيرادات بصورة يمكن معها الوصول إلى معدلات أداء واضحة تسهل معها عملية الرقابة على التنفيذ. ويعد هذا الإشتراط تبريره في أن النشاط العام الذي تقوم به مختلف الإدارات والمصالح الحكومية والمشروعات

العامّة المكوّنة للإقتصاد العام في الدولة يتكوّن من مجموعة من البرامج، حيث يعتبر كل برنامج من بينها مركزاً للعمليات الداخليّة في نشاط كل وحدة من وحدات هذا الإقتصاد وهي تؤدي وظائفها المختلفة ومن بينها الخدمات العامّة. لذلك فإنّه يلزم ترتيب كافّة البيانات الحسابيّة للميزانيّة بطريقة تجعل من الميسور وضع هذه البرامج وتنفيذها ومراجعة حساباتها، كما يلزم أن تكون هذه البيانات على قدر كاف من المرونة والتفصيل، وذلك لمواجهة إحتياجات كل مرحلة من المراحل التي تمر بها ميزانيّة الدولة.

(٢) - الأغراض الرئيسيّة التي تخدمها تقسيمات الميزانيّة العامّة:

وبصفة عامّة فإنّه يمكن تلخيص الأغراض التي تخدمها التقسيمات العلميّة المختلفة للميزانيّة العامّة في أربعة أغراض رئيسيّة: (١)

الأول - تسهيل صياغة البرامج ووضعها، ويرجع ذلك إلى أن الحسابات الخاصّة بالنشاط المالي للدولة تتعلّق ببرامج معيّنة تتولّى مختلف وحدات الإقتصاد العام المشار إليها إدارتها، وبالتالي فإنّه يجب ترتيب الحسابات العامّة بطريقة يسهل معها صياغة هذه البرامج ووضعها بصورة واضحة، فريّس السلطة التنفيذيّة، أو من يمثله (وزير الماليّة أو الخزّانة) هو الذي يتولّى مسؤوليّة تقديم مقترحات هذه السلطة أمام السلطة التشريعيّة لكي تعتمد هذه الأخيرة مشروعات الحكومة في المستقبل. (حيث تعكس هذه المقترحات المسؤوليات التي تلتزم بها الدولة). وبناء عليه فإنّه يلزم تقديم حسابات الميزانيّة بشكل يوضّح القرارات التي اتخذت بشأن مختلف البرامج، وكذلك التغيرات التي تطرأ عليها من عام لآخر. ويتطلّب هذا الغرض أيضاً، إيضاح وسائل تمويل هذه البرامج، والربط بين التغيرات المعروضة في الإنفاق عليها، والتغيرات المقترحة في وسائل تمويلها. ومن هنا نلاحظ أن وضع البرامج المختلفة وصياغتها يشمل جانبي الميزانيّة معاً.

والثاني - تحقيق الكفاءة في تنفيذ الميزانيّة، وذلك بالنظر لأنّه يلزم للمشرف على إدارة برنامج معين معرفة كمّيّة الموارد الماليّة المتاحة لهذا البرنامج والإحاطة بالمسؤوليات التي يمارسها بشأنه. لهذا، فإنّ فعالية تنفيذ الميزانيّة تتطلّب حسن استخدام هذه الموارد وتحقيق درجة عالية من الكفاءة والإقتصاد في إنجاز البرامج المختلفة. وبالتالي فإنّ بلوغ هذا الغرض، يتطلّب إيجاد وسيلة لتقسيم الميزانيّة تمكّن من قياس درجة الكفاءة في الإنجاز، ومقارنة كفاءة برنامج معين ببرنامج آخر، والتأمّل في كفاءة نفس البرنامج بين فترة وأخرى (٥).

والثالث - خدمة أغراض المحاسبة، إذ يقوم بالنشاط العام وحدات تنظيميّة معيّنة ويتولّى أفراد معيّنون مسؤوليّة تحصيل الإيرادات العامّة ومسؤوليّة إنفاقها. وبملاحظة ذلك، يصبح من اللازم عند تقسيم الميزانيّة، مراعاة تحديد هذه المسؤوليات بكل دقة وعناية. ولما كانت عملية المحاسبة يقوم بها مراجعون مختصون فإنّه يجب ترتيب حسابات الميزانيّة والمسؤوليات المتعلّقة

بها في صورة تمكن من مراجعتها على أسس سليمة تضمن التأكد من حسن استخدام الإيرادات المحصلة.

والرابع - دراسة وتحليل الآثار الاقتصادية لمختلف الأنشطة التي تتولى أمرها وحدات الاقتصاد العام، وقد فرض هذا الغرض نفسه نتيجة للإزدياد المستمر في حجم القطاع العام - Sec-teur Public وازدياد أهمية آثاره في الاقتصاد القومي من ناحية، وازدياد مسؤولية هذا القطاع بالنسبة لتوفير الاستقرار الاقتصادي عند درجات عالية من العمالة وتحقيق التنمية والظروف المواتية لها من ناحية أخرى. وتشمل الآثار الاقتصادية للقطاع العام بعض المجالات الهامة التي تتصل ببيان آثار النفقات والإيرادات العامة في كل من مستوى الدخل والعمالة، والأسعار العامة والنسبية، وتوزيع الدخل والثروات، وتنمية وتكوين رأس المال القومي.

(ب) - عرض التقسيمات العلمية الأساسية لميزانية الدولة بحسب الأغراض التي تخدمها (التقسيمات الإدارية، والوظيفية، والنوعية):

وفي هذا الصدد فإنه يمكننا إرجاع التقسيمات العلمية الأساسية لتبويب الميزانية العامة إلى الأهمية التي يمثلها كل تقسيم من خلال الأغراض التي يخدمها مع ملاحظة أن هذه الأهمية تأخذ في التزايد كلما أمكن الجمع بطريقة مركبة تجمع بين مزايا التقسيمات المختلفة، وهو الأمر الذي يعني إمكانية إجراء تقسيمات جامعة لهذه الميزانية تشتمل على أكثر من تقسيم، وفي حدود هذه الفكرة، فإننا نعرض على التوالي للأفكار الأساسية التي يقوم عليها كل من التقسيم الإداري، والوظيفي والنوعي.

(١) - التقسيم التقليدي أو الإداري للميزانية:

فيتخذ هذا النوع من التقسيمات «Classification Administrative» الجهة الحكومية معياراً لتصنيف وتبويب مختلف بنود النفقات والإيرادات العامة، وبالتالي فإنه يعتبر في الواقع إنعكاساً للخريطة التنظيمية، أو الهيكل الإداري للدولة. ولا تكاد توجد دولة واحدة من دول العالم لا تستخدم هذا التقسيم في ميزانياتها العامة.

ووفقاً للتقسيم الحالي، توزع الإيرادات العامة على جهات الإنفاق أو الصرف حسب التبعية الإدارية، فتختص كل وزارة باعتماداتها الموزعة على مختلف المصالح والإدارات والمشروعات التابعة لها إدارياً، وبصرف النظر عن الوظيفة التي تؤديها المصلحة أو الإدارة أو المشروع. ويعني هذا أن وزارة الصحة مثلاً وهي تؤدي خدمات عامة صحية قد تقوم بالتعليم الصحي، ولو أن وظيفتها الأصلية هي العلاج الطبي والوقاية من الأمراض، وبالعكس نجد وزارة التعليم، ومهمتها على ما هو معلوم تربوية وتعليمية يتفرع عنها المستشفيات والصحة المدرسية التابعة لها، ووظيفتها صحية لا علاقة لها بالعمل التربوي أو التعليمي، وإلى جوار جهة الصرف يُقسم الإنفاق إلى

أبواب (أو بنود) الصرف المختلفة كالمربعات ومصروفات التشغيل والأعمال الجديدة. هذا بالنسبة إلى الإنفاق العام، أما بالنسبة للإيرادات العامة^(٦)، فتدرج حسب الجهة الإدارية التي أتت بهذه الإيرادات، أي حسب المود وليس تبعاً لطبيعة الإيراد. ومما تجدر ملاحظته هنا أن تقسيم الإيرادات على هذا النحو، لا يعكس كفاءة أو أهمية جهة حكومية معينة على الجهات الأخرى لأنها تحصل على إيرادات أكبر، وإنما يُظهر فقط اختصاصات ومسؤوليات كل جهة في القيام بمهمة التحصيل الملقاة على عاتقها وفقاً للهيكل التنظيمي والقوانين واللوائح المالية للدولة.

والأسلوب المتقدم لتبويب النفقات والإيرادات العامة في ميزانية الدولة، هو التقسيم التقليدي الذي يُعرف بالتقسيم الإداري نظراً للصفة الغالبة عليه. وقد إتبع هذا التقسيم بصفة عامة عندما كان دور الدولة الاقتصادية محدداً بحدود معينة في ظل الأفكار الخاصة بالحرية الاقتصادية، حيث كان هذا الدور ضئيلاً لا يتعدى مجرد الخدمات العامة التقليدية مع الإحتفاظ لمالية الدولة بطابع محايد.

والأخذ في تبويب ميزانية الدولة بهذا التقسيم، له مزاياه، كما أن له عيوبه.

فمن المزايا التي تنسب إليه، أنه يتسم بالبساطة التي تيسر للرأي العام تفهم بنود الميزانية ومحتوياتها مما يساعد على تسهيل مهمة رقابة المواطنين للنشاط المالي الذي تقوم به الدولة، كما أنه يجعل من المبرور على أي وزارة أو مصلحة حكومية معرفة ما خصص لها من إعتمادات وبالتالي طريقة إنفاقها. كذلك فإن لهذا التقسيم أهمية خاصة بالنسبة للسلطة التشريعية، بالنظر إلى أن قانون ربط الميزانية يخوّل لكل جهة من الجهات الحكومية سلطة إنفاق مبالغ محددة في أوجه استخدام معينة، فالأخذ بالتقسيم الإداري، يمكن السلطة التشريعية من مراجعة ومراقبة هذه الجهات في ممارسة السلطات المالية المشار إليها، للتأكد من أن الإعتمادات المقررة قد وُجّهت إلى استخداماتها المحددة، وهو الأمر الذي يعين هذه السلطة على تتبع تنفيذ برامج الميزانية وحصر مواطن الأخطاء والانحرافات التي قد تقع في التطبيق.

وبالرغم من هذه المزايا فإنه يعاب على التقسيم الإداري في نفس الوقت أنه لا ييسر مهمة التحليل الاقتصادي لمختلف العمليات الخاصة بالنشاط المالي للدولة في وقت إزداد فيه هذا النشاط وتشعب إلى درجة كبيرة، شملت الكثير من نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية في سائر الدول، رأسمالية كانت أم اشتراكية أو متخلفة. فضلاً عما تقدم، فإن هذا التقسيم لا يساعد على رسم تحديد ما يُنفق على وظائف الدولة المختلفة، بالنظر إلى تداخل هذه الوظائف من الناحية الإدارية، ولصعوبة تقدير ما ينفق مقدماً على كل وظيفة على حدة. ومن ناحية أخرى، فإن تبويب الإيرادات العامة حسب المورد الإداري لا يمكننا من قياس العبء الإجمالي لتحصيل هذه الإيرادات، أو عبء كل إيراد نوعي منها، وبالتالي يصبح من المتعذر وضع سياسة إيرادية متكاملة من الناحية الاقتصادية.

(٢) - التقسيم الوظيفي للميزانية :

يقصد بالتقسيم الوظيفي «Classification Fonctionnelle» تصنيف جميع النفقات العامة ثم تبويبها في مجموعات متجانسة لا حسب الجهة الحكومية التي تقوم بها كما في التقسيم الإداري، ولكن طبقاً للخدمات العامة التي تحققها، إذ تتعلق هذه الخدمات بأحد وظائف الدولة التي تقوم بها مباشرة وتمولها من الإيرادات العامة. فالمعيار المتبع في هذا التقسيم هو نوع الخدمة (أو الوظيفة) التي ينفق المال العام من أجلها بغض النظر عن الجهة التي تقوم بالإنفاق، أو طبيعة الأشياء المقتناة بهذه النفقات.

هذا ويمكن بصفة عامة رد الخدمات التي تؤديها الدولة في وقتنا الحالي إلى أربعة مجموعات كبيرة من الخدمات: خدمات عامة، وإجتماعية، واقتصادية.

والمقصود بالخدمات العامة «Services Publics» هو كل ما يتعلق بسيادة الدولة التي لا بد لها من القيام بها حيث لا مجال فيها للجهود الخاصة، وذلك كخدمات الإدارة العامة والعدالة، والدفاع والأمن القوميين.

أما الخدمات الجماعية «Service Collectifs» فهي الخدمات اللازمة للمعيشة المشتركة في مجتمع منظم متمدين، كالخدمات الصحية والوقائية، وتوصيل الكهرباء ومياه الشرب وتميهد الطرق وإقامة القناطر والسدود الخ... وهذه الخدمات أصلاً من اختصاص السلطات العامة في الدولة، ولا تقوم الجهود الفردية منها - في المعتاد - إلا بدور ضئيل للغاية.

أما الخدمات الإجتماعية «Services Sociales» فتشتمل على أوجه النشاط العام المتعلقة بتقديم الخدمات الأساسية إلى جمهور المواطنين، كالتعليم والصحة والضمان الإجتماعي والإسكان، وتقوم الدولة بهذه الخدمات، وقد يشاركها في ذلك أحياناً الأفراد والمؤسسات الخاصة التي تعتمد على إعانات وتبرعات من المواطنين ومن الدولة.

وأخيراً يقصد بالخدمات الإقتصادية Services Economiques الخدمات التي تقوم بها الدولة وتتعلق بقطاع الأعمال فيها، والتي تقدمها للمنظمين فيها (المتولين للإدارة الإقتصادية للمشروعات العامة أو الخاصة) ولو كانت هذه الخدمات خدمات جماعية أو إجتماعية، طالما أن تقديمها يتم على أساس تجاري. وبهذا الوصف فإنه يمكن أن يندرج تحت هذه الطائفة من الخدمات، خدمات الدولة المتعددة في مجالات الزراعة واستخراج الثروة المعدنية، وتوليد القوى والطاقة المحركة، وتنمية الصناعات المختلفة المفيدة للإقتصاد القومي.

وبناء على المجموعات الأربعة المتقدمة من الخدمات بالمقابل للتطور العام لوظائف الدولة الأساسية في المجتمعات بمعاصره، فإنه يمكن إرجاع كل عمليات الدولة إلى هذه الوظائف الأربعة الرئيسية - مع ملاحظة أن الأمثلة التي أوردناها بشأنها، هي على سبيل المثال لا الحصر -

فتشتمل كل وظيفة على الوحدات الحكومية التي تؤديها بصرف النظر عن تبعيتها الإدارية، أي دون الالتفاف إلى ما إذا كان بعض هذه الوحدات تابعاً لوزارات لا تكون مهمتها الأساسية أداء هذه الخدمات، كمدرسة للثقافة الصحية تتبع إدارياً وزارة الصحة، ولكن حسب التقسيم الوظيفي تدرج في عداد الخدمات الاجتماعية (بند التعليم)، أو مستشفى تتبع وزارة التعليم ومخصص لعلاج الطلاب تدرج في بند الخدمات الصحية بغض النظر عن تبعيتها الإدارية لوزارة الصحة مثلاً. وعلى العموم فإنه يمكن القول في هذا الصدد، بأن تلحق العمليات بالصفة الغالبة عليها، أي بحسب غرضها النهائي، فإذا لم تسمح العملية موضع البحث بذلك، فإنه يلزم عند طلب إتخاذ قرار تحكيمي لإدماج هذه العملية (أو العمليات) تحت وظيفة معينة بالذات^(٧). وعلى هذا فلا مانع يمنع من وجهة نظر الفن المالي من أن تختلف التقسيمات الفرعية لهذا التقسيم من دولة إلى أخرى، إذا ما رغبت في تطبيقه طالما أنه محتفظ بخاصيته الوظيفية الأساسية^(٨).

وعلى الرغم من أن التقسيم الوظيفي يهتم أساساً بجانب النفقات العامة كما أشرنا إلى ذلك في بداية الحديث عنه، إلا أن أي تقسيم للميزانية العامة للدولة لا بد وأن يتضمن جانب الإيرادات العامة حتى تكتمل الفائدة المرجوة منه. وهنا يثور التساؤل عن مدى إمكان تقسيم الإيرادات العامة تقسيماً وظيفياً. وتوضح الإجابة عن هذا التساؤل في ضوء ما سبق أن ذكرناه من قبل في أنه لا ينبغي أن يخصص نوع معين من الإيرادات العامة للإنفاق منه على وجه معين من أوجه النفقات العامة (قاعدة عدم جواز تخصيص الإيرادات)، حتى تتمكن الدولة من استغلال مواردها المالية استغلالاً أمثل، وبمراعاة ما تقدم، فإن الإيرادات العامة لا يمكن تقسيمها تقسيماً وظيفياً يتماثل مع التقسيم الوظيفي لجانب النفقات العامة. وعلى ذلك، فإنه يكفي بتقسيم الجانب الإيرادي في ميزانية الدولة تقسيماً يتمشى مع الغرض الأساسي للتقسيم الوظيفي، والذي يتمثل في نشر بيانات الميزانية بطريقة واضحة ومختصرة تسهل على غير المتخصصين تفهم مضمونها والوقوف على مدى أهمية النشاط المالي للدولة - من خلال ما تقوم به مختلف وحدات الاقتصاد العام من مهام في سبيل تحقيق الإشباع العام - في الاقتصاد القومي.

وعلى سبيل المثال فإنه يمكن تقسيم جانب الإيرادات العامة في ميزانية الدولة على الوجه التالي: إيرادات الدولة من الضرائب (مع إمكان التمييز في هذا الشأن بين أنواعها المختلفة بحسب أهميتها)، والإيرادات الناتجة عن فائض الاقتصاد العام، إلى غير ذلك من أنواع الإيرادات المتعددة.

وعموماً فإن للتقسيم الوظيفي استخدامات كثيرة كما أن له فوائده ونقائصه. فتبويب النفقات العامة في الميزانية تبعاً للوظائف التي تقوم بها الدولة يجعل من السهل على المواطنين الوقوف على كثير من المعلومات العامة عن كنه ومضمون الميزانية العامة للدولة والتي كثيراً ما يدق على الكثرة الغالبة منهم فهمها. وبفضل هذا النوع من التقسيم أيضاً، يمكن تحليل النشاط المالي

للدولة وتتبع التغيرات والتطورات التي تطرأ عليه، سواء في طبيعته أو في نطاقه من عام إلى آخر، كما يمكن دراسة ومقارنة النفقات العامة وتطور توزيعها بين مختلف الوظائف والأغراض. ولا يخفي ما لهذه المقارنة من أهمية في تقييم أنشطة كافة الوحدات الداخلة في الإقتصاد العام وبيان دورها في إقتصاد الجماعة. بل أن هذا التحليل وتلك المقارنة تزداد أهميتها كثيراً، إذا ما أمكن عقد مقارنة بين التقسيمات الوظيفية لأكثر من دولة واحدة، ولعدد من السنوات. ولقد دفع هذا كثيراً من المفكرين الماليين والمنظمات الدولية (وعلى الأخص الأمم المتحدة) إلى إقتراح تقسيمات وظيفية للميزانية العامة للدولة بغرض توحيد إستخدامها في الدول المختلفة حتى يسهل إجراء هذه المقارنات، والقيام بالدراسات الهامة المشار إليها. أما عن أوجه النقص فيه، فإن من أهمها، أن هذا التقسيم يهتم بالإنفاق الفعلي وليس بالحقوق أو الديون إذ المقصود به هو إيضاح ما تفعله الحكومة. وأفضل الطرق لقياس ذلك هو دراسة النفقات الفعلية. ولهذا يستمد التقسيم الوظيفي أهمية أكبر من دراسة النفقات العامة الفعلية عنه في دراسة النفقات العامة المقترحة. كذلك فإن «الاشغال العامة» لا تظهر في التقسيمات الوظيفية للميزانية كقسم منفصل قائم بذاته. فإنشاء طريق جديد مثلاً يمكن أن يُوضع تحت بند الإنفاق على النقل، والمنشآت العسكرية تحت بند الدفاع أو الأمن القومي، وإنشاء المدارس أو المستشفيات تحت بندي التعليم أو الصحة، الخ... ولهذا فالتقسيم الوظيفي للميزانية لا يفيد في قياس كمية الطلب العام على الموارد الحقيقية بمختلف أنواعها. أي أنه لا فائد منه لدراسة علاقات التشابك الصناعي. وأخيراً، وليس آخراً، فإنه توجد بعض الأنشطة التي تقوم بها الدولة وتخدم أغراضاً متعددة، وبالتالي فإنه في الحالات التي يحدث فيها ذلك (وهي كثيرة) يكون من الصعب تمييز مختلف النفقات بكل غرض على حدة.

(٣) - التقسيم النوعي للميزانية:

يفترض هذا النوع من التقسيم ضرورة وجود تقسيم إداري للميزانية سابق عليه وذلك بالنظر إلى أنه لا توجد أهمية كبرى في إستخدام التقسيم النوعي بمفرده، والعكس غير صحيح. ووفقاً للتقسيم الحالي تبويب النفقات العامة لكل وحدة من وحدات الإقتصاد العام وفقاً للمادة أو الخدمة التي ستنفق فيها الأموال العامة. وبناء على ما تقدم، فإن جانب النفقات العامة يُقسم أولاً تقسيماً إدارياً على النحو السابق ذكره، حيث يخصص لكل وحدة من الوحدات المشار إليها قسم مستقل ينقسم بدوره إلى تقسيمات فرعية تعكس أصغر فروع الوحدة موضع الدراسة، ثم تبويب النفقات العامة والخاصة بكل وحدة وبكل فرع منها تبويباً نوعياً، أي حسب موضع الإنفاق. ولما كانت الوحدات المختلفة تشتري عادة مواد وخدمات متشابهة (دفع أجور العمال، وأثمان الطاقة والقوى المحركة، ومصروفات الصيانة، الخ...) رغم اختلاف البرامج التي تقوم بتنفيذها كل وحدة، فإن هذا يمكن من وضع تقسيم نوعي موحد لكل الوحدات. ومن هنا نبعت فكرة النظام

المحاسبي الموحد في مختلف وحدات الاقتصاد العام .

ومن أمثلة ذلك تقسيم النفقات العامة لكل وحدة من الوحدات الحكومية في الميزانية الجارية للخدمات في جمهورية مصر العربية إلى بابين رئيسيين (الأجور - المصروفات الجارية)، ثم إنقسام كل باب بدوره إلى مجموعات من النفقات المتماثلة نوعياً . فينقسم الباب الأول (الأجور) إلى مجموعتين والباب الثاني (المصروفات الجارية) إلى ست مجموعات، ثم تنقسم كل مجموعة بدورها إلى بنود . وأخيراً قد ينقسم البند بدوره إلى أنواع . ويتبع هذا التقسيم في جميع وحدات الحكومة المصرية بحيث يعطي رقم النوع والبند والمجموعة والباب مدلولاً واحداً في جميع ميزانيات الوزارات والمصالح والإدارات الحكومية، فإذا لم يوجد بميزانية إحدى الوحدات الحكومية مصروف، خُصص له بنداً أو نوع ذو رقم معين، أغفل هذا البند ورقمه، وأدرج البند الذي يليه في التقسيم .

ولقد كان لهذا النوع من التقسيم أثراً واضحاً في قيام نظام للمحاسبة على مستوى الدولة يمكنه الربط بين إ اعتمادات الميزانية والمحاسبة الحكومية وبالتالي يسهل الرقابة على العمليات المالية وكشف أي خطأ أو تلاعب يمكن أن يحدث في هذا الصدد، ولهذا فقد اعتبر استخدام التقسيم النوعي في نظر البعض، تقدماً كبيراً في فن الإدارة المالية^(٩) . ومن ناحية أخرى، فإن التقسيم النوعي للميزانية يلزم رؤساء الوحدات الحكومية بالصرف في حدود المبالغ المسموح بها على أنواع النفقات المعتمدة وطبقاً للقوانين واللوائح والتعليمات المالية للدولة . ولا شك أن ذلك يحد من حرية هؤلاء الرؤساء في إتخاذ أي قرارات مالية قد يعتقدون في أنها أكثر ملاءمة من القرارات المدرجة تفصيلاً في الميزانية .

ورغم إعتقاد بعض علماء المالية العامة بعدم وجود تقسيم نوعي لجانب الإيرادات العامة في ميزانية الدولة^(١٠)، إلا أننا ننضم إلى وجهة النظر القائلة بإمكانية وأهمية إجراء مثل هذا التقسيم^(١١)، وذلك لتسهيل القيام بتقديرات الإيرادات العامة للجنة المالية القادمة على مستوى كل وحدة من الوحدات الحكومية وهو الأمر اللازم لتحضير الميزانية . ومن ناحية أخرى فإن هذا النوع من التقسيم يمكن من تحديد الاختصاصات (مرحلة الإ اعتماد) وما يتبعها من مسؤوليات لكل وحدة حكومية . (مرحلة التنفيذ)، وبالتالي كشف أي تقاعس أو إهمال في تحصيل هذه الإيرادات (مرحلة الرقابة)^(١٢) .

(ج) - التقسيمات الاقتصادية للميزانية العامة (بيان أقسامها الرئيسية مع إشارة خاصة لتقييمها من هذه الناحية) :

من الأمور المسلم بها في الفكر المالي الحديث ما لمالية الدولة من آثار متنوعة في الإقتصاد القومي . ويفسر ذلك بتزايد حجم النشاط المالي للدولة في المجتمعات المعاصرة وبالتالي تزداد أهمية معرفة هذه الآثار وإخضاعها لأدوات التحليل الإقتصادي . ولا مكان لإجراء هذا

التحليل فإن من الضروري تقسيم الميزانية العامة على أساس من المبادئ والقواعد الاقتصادية. ومن أهم التقسيمات العلمية المتداولة في الكتابات المالية خدمة لهذا الغرض يمكن أن نعرض هنا لثلاث من هذه التقسيمات، موضحين الأفكار الأساسية التي تقوم عليها فكرة كل تقسيم ومدى صلاحيته في المعاونة على إستظهار الآثار المشار إليها. وفيما يلي فإننا نتناول على التوالي بكلمة موجزة نوضح فيها تقسيم الميزانية إلى إيرادات ونفقات وإلى تدفقات من جانب واحد وتدفقات ثنائية، وأخيراً تقسيمها إلى عمليات جارية وعمليات رأسمالية^(١٣).

(١) - تقسيم الميزانية إلى إيرادات ونفقات : Revenues; Expenditure

يتحقق هذا التقسيم من خلال التمييز بين الدخل والإنفاق في ميزانية الدولة بتوزيع مختلف بنودها عليهما. ويخدم هذا التقسيم عدداً من الأغراض لعل من أبرزها أنه يمكن بواسطته أولاً: معرفة إجمالي الإيرادات والنفقات العامة معرفة تمكن من الوقوف على الاتجاهات التوسعية (في حالة زيادة النفقات على الإيرادات)، أو الإنكماشية (في حالة زيادة الإيرادات على النفقات)، وثانياً: توضيح أهداف السياسة المالية والأهمية النسبية لمختلف الحاجات العامة حيث يتحقق ذلك عن طريق دراسة هيكل كل من الإيرادات والنفقات العامة، ثالثاً: كما أنه يمكن على ضوء ما تسفر عنه الدراسة الهيكلية الخاصة بالإيرادات والنفقات الوقوف على تطور المالية والسياسة المالية في دولة معينة من فترة إلى أخرى وكذلك دراسة الأهمية النسبية لمختلف أنواع الإيرادات والنفقات بين دولتين أو أكثر من دول العالم^(١٤).

على أن تقسيم بنود ميزانية الدولة إلى إيرادات ونفقات قد لا يكون أمراً ميسوراً في جميع الحالات وبالتالي فإن أهميته تعتبر محدودة. فهناك بعض البنود التي يمكن إدراجها ضمن الإيرادات أو في عداد النفقات. فالضرائب على المستندات الحكومية مثلاً يمكن إدخالها في جانب الإيرادات كمقادير موجبة كما يمكن وضعها في جانب المصروفات كمقادير سالبة. وفي مثل هذه الحالات سوف يتوقف مجموع الإيرادات والنفقات على كيفية معالجتها، ولذلك فمن الضروري عند إجراء مقارنات في هذا الصدد توحيد الطرق التي تعالج بمقتضاها مختلف بنود الميزانية أو على الأقل مراعاة الفوارق ومحاولة أخذها في الاعتبار.

(٢) - تقسيم الميزانية إلى تدفقات ثنائية وتدفقات من جانب واحد : Unilateral and bilateral transactions

تتلخص فكرة التقسيم الحالي في أنه يُدرج تحت التدفقات الثنائية كل العمليات التي تتضمن تدفق السلع والخدمات من جانب مقابل تدفق النقود من الجانب الآخر. وفي هذا الصدد فإنه يُميز بين الإقتصاد العام من ناحية وباقي قطاعات الإقتصاد القومي من ناحية أخرى. وعلى هذا فالمعاملات التي تتضمن إنتقال السلع أو الخدمات من الدولة إلى باقي القطاعات أو العكس وذلك مقابل إنتقال النقود في الإتجاه المضاد مقابلاً لهذه السلع والخدمات تمثل تدفقات ثنائية.

ومن أمثلة ذلك شراء الدولة للسلع والخدمات التي تحتاج إليها في أداء وظائفها المختلفة وأيضاً الخدمات التي نحصل عليها الحكومة من موظفيها وعمالها مقابل ما قد تدفعه لهم من مرتبات وأجور إذ تتضمن هذه العملية تدفق الخدمات إلى الحكومة وتدفع النقود في صورة أجور ومرتبات إلى الأفراد وكذلك المعاملات المالية التي تتضمن بيع مرافق الدولة ومشروعاتها الصناعية والتجارية لمختلف السلع والخدمات للمواطنين .

وعلى خلاف ما تقدم فإنه يوجد هناك بعض العمليات المالية التي تتضمن إنتقال أو تدفق النقود أو السلع والخدمات من جانب إلى آخر دون أن يكون هناك إنتقال في الإتجاه المضاد كـمقابل لذلك . ومن أمثلة ذلك تحويل الموارد من الأفراد إلى الدولة بواسطة كافة أنواع الضرائب التي تفرضها عليهم ، وانتقال الموارد إلى الأفراد في صورة تحويلات مباشرة (كالمعاشات ودفع فوائد الدين العام ومدفوعات الضمان الإجتماعي) أو غير مباشرة مثل تقديم الإعانات للمزارعين أو لتخفيض أثمان بعض السلع الإنتاجية أو الإستهلاكية . ففي مثل هذه الحالات تنتقل الموارد من الدولة إلى مواطنيها أو بالعكس ، أي أن التدفقات تتم من جانب إلى آخر دون مقابل معين . هذا ومما يجدر الإشارة إليه هنا ، أنه وفقاً لهذا الأساس ، أي التمييز بمناسبة تقسيم الميزانية بين التدفقات الثابتة والتدفقات التي تتم من جانب واحد ، أمكن تقسيم النفقات العامة للدولة إلى قسمين أساسيين : الأول ، ويشمل الإنفاق على شراء السلع والخدمات ، والثاني ، ويشمل النفقات التحويلية . وقد إستقر هذا التقسيم في كتابات الإقتصاديين وعلماء المالية العامة كأحد التقسيمات العلمية للنفقات العامة المستندة إلى معايير إقتصادية ، فميزوا في الإنفاق العام بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية على النحو الذي سبق أن أشرنا إليه بمناسبة الحديث عن قسم النفقات العامة من حيث أثرها الإقتصادي على الدخل القومي .

(٣) - تقسيم الميزانية إلى عمليات تجارية وعمليات رأسمالية : «Current and Capital transaction»

يقوم هذا التقسيم على مبدئين أساسيين ، الأول تقسيم البنود حسب طبيعة العملية التجارية أو رأسمالية ، والثاني تقسيم البنود داخل الحساب الجاري وداخل حساب رأس المال في مجموعات إقتصادية متجانسة ومتناسقة بحيث تتفق تقسيمات الميزانية العامة مع التقسيمات المتبعة في القطاعات الأخرى ، وبحيث تظهر عمليات الدولة في صورتها الحقيقية كجزء من النشاط الإقتصادي في مجموعه .

وتتضمن العمليات التجارية البنود المتكررة في الميزانية بانتظام من سنة إلى أخرى وتمثل بالتالي بالخدمات والإيرادات التي تتصف بالإستمرار والإنتظام . وبالإضافة إلى ذلك ، فإنه يفترض في هذه العمليات أن المنافع من السلع والخدمات سوف تتحقق خلال فترة الميزانية بصفة أساسية ، وبعبارة أخرى تستخدم العلاقة بين جانبي الميزانية كمقياس للمنافع التي ستعود من الإنفاق^(١٥) .

ومن الناحية الأخرى تشمل العمليات الرأسمالية (أو كما يطلق عليها الميزانية الرأسمالية) العمليات التي تتصل بتكوين رأس المال العيني «Capital Reel, Real Copital» فهي تحتوي في جانب منها على النفقات التي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية كما تضم في جانب الإيرادات مصادر التمويل المختلفة لرأس المال، كالإدخار والضرائب على رأس المال والقروض والتحويلات الرأسمالية. وبالمقارنة مع العمليات الجارية تتميز العمليات الرأسمالية بأنها عمليات ليست منتظمة وغير متكررة كما أنها على العكس من سابقتها، لا تتعلق بإشباع الحاجات الجارية، ولا تتحقق منافعها عادة في الفترة الجارية بل إنها تشبع أو تسهم في إشباع الحاجات في المستقبل، كما أن منافعها ذات طبيعة معمرة.

وللتمييز بين نوعي العمليات المشار إليها مبرراته، كما أن له مشكلاته.

ففيما يتعلق بأهم مبرراته فإنها تكمن في أمرين هامين: الأول، أن هذا التمييز يعتبر أمراً ضرورياً لمعرفة حجم الاستثمارات العامة في الدول التي يسهم فيها القطاع العام بدور فعال في تحقيق التنمية الاقتصادية والإسراع بخطى التطور الاقتصادي^(١٦). والثاني، أن التفرقة المتقدمة لها أهميتها في مرحلة اعتماد الميزانية وتحقيق الرقابة والإشراف على ما تقوم به الدولة من إنفاق عام. فمن الملاحظ أن معظم العمليات الجارية تتعلق بالبنود أو الخدمات التي تمت الموافقة عليها واعتمدها السلطة التشريعية منذ عدة سنوات، ومنذ ذلك الحين وهي تتكرر عادة كل سنة وبصفة مستمرة، وبهذا فهي ليست في حاجة إلى موافقة هذه السلطة في كل دورة مالية، إذ الميزانية لا تعدو أن تكون هنا سوى مجرد وسيلة لعرض هذه العمليات فحسب. أما في حالة العمليات الرأسمالية فإن كل عملية منها تعد وحيدة وغير متكررة لأداء وظيفة محددة أو للقيام بمشروعات معينة يلزم الموافقة عليها واعتمادها من السلطة التشريعية، وبالتالي فإن هذه العمليات تعتبر بمثابة ملخص لتقديرات الإنفاق العام على مشروعات تمت الموافقة على كل منها، أو هي في سبيل تقديمها للاعتماد.

أما عن المشكلات التي يتركها هذا التقسيم فتبدو أوضح ما تكون بالنسبة لما يعرف بالسلع الاستهلاكية المعمرة، وما يقود إليه في بعض الأحوال من إستنتاجات خاطئة.

ففيما يتعلق بالمشكلات التي تنشأ في حالة هذه السلع، فإنه يمكن أن نسوق المثال التالي لها. فمن الشائع إعتبار نفقات بناء المدارس والمعاهد التعليمية من قبيل النفقات الرأسمالية، بينما تعتبر مرتبات القائمين بالتدريس والتعليم من النفقات الجارية، ومن ثم تثار المشكلة هنا بالنظر للطبيعة المزدوجة للسلع الاستهلاكية المعمرة كأبنية المدارس والمعاهد المشار إليها. فمن ناحية توفر هذه الخدمات الإشباع اللازم للحاجات الحاضرة مثلها في ذلك مثل سلع وخدمات الاستهلاك عموماً. ولكنها من ناحية أخرى قادرة على تقديم هذه الخدمات لفترة طويلة، أي أنها تشبع أو تسهم في زيادة إشباع الحاجات المستقبلية، ومن ثم تكتسب طابع السلع الرأسمالية^(١٧).

وتثير هذه السلع العديد من الصعوبات النظرية في الحسابات القومية ما زالت تفنقر إلى الحل المرضي. وفي الواقع يواجه المتخصصون في المحاسبة القومية الصعوبة على أسس عملية تحكمية ويميل غالبهم إلى اعتبار الإنفاق على بعض السلع المعمرة كالسيارات إنفاقاً جارياً، بينما يعتبر الإنفاق على البعض الآخر كبناء المدارس والمساكن إنفاقاً رأسمالياً^(١٨). أما عما يمكن أن يحدثه هذا التقسيم من استنتاجات خاطئة فإنه قد يحمل البعض على الاعتقاد بأن كل العمليات التجارية لا علاقة لها بتنمية الإقتصاد القومي، وأن مختلف العمليات الرأسمالية وثيقة الصلة بهذا الموضوع. وهذه نتيجة خاطئة لا جدال، إذ لا يشك أحد اليوم في أن الإنفاق على التعليم والصحة وعلى تدريب وتجهيز الاختصاصيين في مجالات الإدارة والعلوم الفنية والتطبيقية لا يقل أهمية بالنسبة للتنمية الإقتصادية والاجتماعية عن الإنفاق على إقامة المصانع. وقد يترتب على هذا الاستنتاج الخاطيء وضع وتنفيذ السياسة المالية على أسس خاطئة كذلك. فقد تتقرر زيادة الإنفاق على إنشاء المصانع وشراء المصانع وشراء الآلات والمعدات الإنتاجية الحديثة دون أن تقابل ذلك زيادة في الإنفاق اللازم لتوفير الاختصاصيين والقوى العاملة اللازمة لتشغيل هذه المصانع^(١٩). كما قد يسود اعتقاد خاطيء آخر وهو تخصيص حصيلة القروض العامة للإنفاق الرأسمالي حيث لا يمكن توفير الأموال اللازمة لخدمة الدين العام (دفع الفوائد والأقساط) إلا عن طريق الإنفاق الرأسمالي الذي يتوقع أن يُدر عائداً كافياً لتغطية نفقات خدمة هذا الدين. ولكن هذا اعتقاد خاطيء بدوره إذ أن خدمة دين الدولة هو مسؤولية الموارد العامة والقومية، وهو ما يتوقف في التحليل النهائي للأمور على مدى قدرة الدولة في الحصول على إيرادات عامة - من الضرائب أو غيرها من المصادر الإيرادية - التي تتوقف بدورها على مقدرة الإقتصاد القومي على النمو بصورة مطردة مما يزيد في إمكانية الدولة في الحصول على الموارد اللازمة لخدمة ديونها في المستقبل دون صعوبات كبيرة. على أن هذه المشكلات رغم ضرورة وضعها في الاعتبار، لا تؤثر في أهمية استخدام التقسيم الإقتصادي لميزانية الدولة إلى عمليات تجارية وعمليات رأسمالية كوسيلة لربط الإقتصاد العام (قطاع الحكومة بمعناه التقليدي ووحدات القطاع العام بمفهومه الإنتاجي) بباقي قطاعات الإقتصاد القومي حتى تأخذ مختلف العمليات الإقتصادية التي تقوم بها الدولة مكانها المناسب كجزء من النشاط الإقتصادي في مجموعة.

وبصفة عامة فإن التقسيم الإقتصادي للميزانية العامة بتقسيماته السابقة يعتبر بمثابة المادة الأولية التي يجب توافرها تحت أيدي السلطات المسؤولة عن وضع سياسة الدولة الإقتصادية وتنفيذها، وبالتالي فإنه ليس هو هذه السياسة ذاتها.

تقييم التقسيمات الإقتصادية :

وعلى هذا فإنه يلزم في تقدير التقسيم الحالية أن يكون هذا التقرير في ضوء التمييز بين ما يحويه من تقسيمات إقتصادية وفي حدوده. وبناء عليه فإننا نورد الملاحظات التالية بشأن طبيعة هذه التقسيمات وحدودها^(٢٠).

فمن ناحية الغرض من التقسيم الإقتصادي للميزانية فإنه لا ينصرف إلى قياس الآثار الأولية الكلية للإقتصاد العام على النشاط الإقتصادي في مجموعه، وكل ما يمكن أن يقاس بواسطة تقسيماته المشار إليها، هو جزء من هذه الآثار فقط. وبالإضافة إلى ذلك فإن القياس عند حدوثه يتم بطريقة تقريبية. فمن المستطاع بواسطة التقسيمات الإقتصادية، قياس مدى ما يسهم به الإقتصاد العام في زيادة الناتج والدخل القومي. كما أنه في الإمكان أيضاً قياس نصيب الإستثمارات العامة في إجمالي الإستثمارات القومية، بل وقياس الآثار التوسعية أو الإنكماشية لنشاط هذا الإقتصاد^(٢٠) كذلك فإنه عن طريق هذه التقسيمات يمكن معرفة الوسيلة التي تحدث بها هذه الآثار باستخدام أسلوب المدفوعات التحويلية الموجبة أو السالبة (الضرائب والإعانات والمنح)، أو بتوظيف الإقتصاد العام للموارد الإقتصادية ذاتها (الإنتاج العام والإنفاق على السلع والخدمات اللازمة لتحقيق الإشباع العام). وفي كل ما تقدم يمكن الإلتجاء للتقسيمات الإقتصادية لقياس المؤثرات العامة التي تمارسها الدولة من خلال نشاطها المالي بواسطة قياس التغير في حجم النفقات والإيرادات العامة جملة وتفصيلاً. ولكن دور الدولة لا يقف عند هذا الحد. فبالإضافة إلى النفقات والإيرادات العامة فإنها تمارس أنشطة تنظيمية وإدارية لها آثارها في مختلف الكميات الإقتصادية: كالمستوى العام للأسعار، وأنواع السلع التي يمكن تسويقها أو تصديرها. ولهذه الأنشطة وغيرها كما هو معلوم آثارها الهامة كما وكيفا على مستوى النشاط الإقتصادي وتركيبه. ولكن هذه الآثار لا يمكن قياسها أو معرفتها بالاعتماد على قياس النفقات والإيرادات وتبويبها في ميزانية الدولة على أسس إقتصادية. وبالإضافة إلى ما سبق فإن التقسيم الإقتصادي لا يُعطي صورة كاملة لآثار الإقتصاد العام في توزيع الدخل القومي بين الأفراد، أو لتوزيع هذه الآثار بين مختلف مجالات النشاط الإنتاجي (كالصناعة والزراعة). غير أن البيانات المتوصل إليها عن نشاط الدولة في هذا المجال وإن كانت لها أهميتها القصوى بالنسبة لوضع السياسة الإقتصادية والمالية، فإن رسم هذه السياسات في المجالين الإقتصادي والمالي، يتطلب معلومات إضافية ومتنوعة لا توفرها التقسيمات الإقتصادية وحدها. وعلاوة على ما تقدم فإن هناك حدوداً أخرى داخل النطاق الذي يمكن قياسه بواسطة التقسيمات الداخلة في التقسيم الإقتصادي. فنجميع النفقات وتبويبها أو تصنيفها وفقاً لمعايير إقتصادية معينة إنما يحدث بطريقة تقريبية ولا يترتب عليه إلا نتائج تقريبية فحسب. وتتوقف هذه النتائج بطبيعة الحال على الأوجه التي تخصص لها الزيادة وآثار إنفاقها. ونتيجة لذلك فإنه يمكن القول بأن الغرض من التقسيم الإقتصادي هو قياس الآثار الأولية للميزانية، وليس قياس الآثار الكلية والنهائية للإقتصاد العام.

ويمكن أن نخلص من جميع ما تقدم بيانه عن التقسيم الإقتصادي أن هذا التقسيم له فائدة وأهمية في خدمة بعض أغراض السياسة الإقتصادية والمالية في الدولة دون البعض الآخر، وإن كانت هذه النتيجة ليست قاصرة على التقسيمات الإقتصادية وحدها. فطريقة معينة في تقسيم بيانات الميزانية قد تخدم غرضاً بذاته دون بقية الأغراض، على نحو ما أشرنا إلى ذلك من قبل

في بداية الحديث عن التقسيمات العلمية لميزانية الدولة، كما قد تخدم غرضاً أكثر من آخر.

المبحث الثاني

تطور تقسيمات الميزانية العامة بازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي
(ظهور ميزانية الأداء وضرورة تطوير الفن المالي في هذا المجال ليساير
ما طرأ على الاقتصاد العام من تطورات)^(٢٢)

عرفنا من قبل في البابين الأول والثاني من هذه الدراسة أن إزدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي في مختلف النظم الاقتصادية والاجتماعية المعاصرة واتساع مدى ونطاق الحاجات العامة في كل مجتمع من المجتمعات، كان لهما أكبر الأثر في ظاهرة التزايد المستمر في حجم الإنفاق العام، للعوامل والأسباب المختلفة التي سبق أن أشرنا إليها. وبهنا في المبحث الحالي أن نتوقف لتأمل في ظاهرة أصبحت ذاتة في وقتنا الحاضر، مؤداها أن كثيراً من النفقات العامة للدولة أصبحت تتجه إلى مشروعات اقتصادية (في العديد من المجالات الإنتاجية) تقوم على أسس علمية وفنية، وذلك نتيجة لاطراد تدخلها في عديد من المجالات وتعاضم مسؤوليتها إزاء تنمية وتطوير الاقتصاد القومي. وإزاء هذا التطور فقد أدرك المهتمون بدراسة الفن المالي للاقتصاد العام ضرورة تطوير فن الميزانية العامة والبحث عن طرق جديدة لتقسيماتها تتناسب مع ما طرأ على نشاط الدولة في هذه النواحي من تطور، تجلت آثاره في سائر جوانبها الكمية والكيفية. من هنا كان التفكير فيما يسمى «بميزانية الأداء» وبالتالي فإنه يجب علينا أن نتوقف عندها لنوضح الأسباب المبررة للأخذ بها علاوة على ما تقدم من تقسيمات، ونُعرف بفكرتها الأساسية وبطريقة الأداء، والشروط اللازمة لوضعها موضع التطبيق مع الإشارة إلى أهم ما يعترض هذا التطبيق من مشكلات، والفوائد التي يمكن أن يضيفها هذا التقسيم إلى ما سبق من تقسيمات.

(أ) - الأسباب المبررة للأخذ بميزانية الأداء علاوة على ما تقدم من تقسيمات علمية واقتصادية للميزانية:

ترجع هذه الأسباب إلى ما أظهرته النظرات الفاحصة لمختلف أنواع التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية من أن كل واحد من هذه التقسيمات لم يخل من بعض مواطن الضعف الأمر الذي يجعلها تبدو قاصرة عن الوفاء بكل متطلبات ومقومات التقسيم العلمي والاقتصادي، والذي يفي بكل ما يتطلع إليه المواطن والمسؤولين عن مختلف وحدات الاقتصاد العام في الدولة، وكذلك السلطة التشريعية.

ويكفي للتدليل على ذلك أن نتذكر هنا (وفي إيجاز) المآخذ الأساسية المسندة إلى كل تقسيم. فالتقسيم الإداري والنوعي رغم أهمية كل منها وفائدته بالنسبة لكل من السلطتين التنفيذية

والتشريعية، فإنه يركز إهتمامه على الأشياء (السلع والخدمات) التي تشتريها كل وحدة من وحدات الإقتصاد العام، ولكنه لا يوضح بأي حال من الأحوال لماذا تشتري وحدات هذا الإقتصاد هذه الأشياء. كما أنه لا يكشف عن أوجه الإسراف أو مدى الكفاءة في إستخدامها، ولا عن تطور هذه الكفاءة - إن وجدت - بين عام وآخر. أما عن التقسيم الوظيفي فإنه وإن كان يجعل من السهل على المواطن العادي التعرف على أوجه النشاط المالي للدولة والأهمية النسبية لكل وجه وفقاً لتوزيع النفقات العامة بين مختلف أنواع التوزيع^(٢٣)، إلا أنه رغم كل هذه المميزات يقف عاجزاً أمام تساولين هامين، يتصل أولهما بمبررات التوزيع الذي يتم بشأن النفقات العامة ولماذا تخصص مبالغ معينة من بنود الإنفاق العام أكثر من غيره، وثانيهما إستخدام الأموال المخصصة لكل وظيفة من الوظائف التي تقوم بها الدولة أحسن إستخدام ممكن ويغض النظر عن مبررات هذا التوزيع. وأخيراً فإن التقسيم الإقتصادي بما يشتمل عليه من تقسيمات إقتصادية محدود الفائدة إذ يقتصر الغرض منه في التحليل النهائي للأمور على قياس الآثار الأولية التي تحدثها الميزانية، وليس قياس الآثار الكلية والنهائية للإقتصاد العام. وفي مواجهة هذه النواحي التي تقصر عن إدراكها التقسيمات السابقة، فقد شُغل الفكر الإقتصادي والمالي بأمر تطوير وابتكار تطوير تقسيمات جديدة للميزانية لسد هذا النقص، خاصة بعد أن بدأت مذاهب الحرية الإقتصادية في صورتها المطلقة في التلاشي والاندثار وتغيرت النظرة إلى دور الدولة ومسؤولياتها بالنسبة للإقتصاد القومي، إلى الحد الذي أصبحت تشرف إشرافاً مباشراً أو غير مباشر على مختلف أوجه النشاط الإقتصادي المكونة لهذا الإقتصاد لمواجهة مسؤولياتها وتحقيق أهداف المجتمع الإقتصادية والاجتماعية. ولقد تبع هذا التوسع في نشاط الدولة زيادة تركيب وتعقد ما تقوم به الدولة من مهام في هذه المجالات. فلم يعد عدد البرامج التي تنولى أمرها محددة أو مبسطة كما كان الحال من قبل، بل تعددت هذه البرامج وتنوعت أهدافها، وتدخلت وحدات وإدارات كثيرة في خدمة أغراض متعددة، هذا فضلاً عن تشابك المسؤوليات والخطوط التنظيمية وتعقدها. ومع هذه الظروف فقد أوضحت كل التطورات المتقدمة أنه من الضروري للسلطات التنفيذية والتشريعية إيجاد وسيلة تتدارك ما تعجز عنه التقسيمات السابقة بحيث تساعد على تحقيق عدد من الأغراض المفيدة للإقتصاد القومي وترفع من كفاءة عملية الميزانية في مختلف جوانبها وعلى تعدد مراحلها. ومن هنا كانت تركية ميزانية الأداء للقيام بهذه المهام^(٢٤).

(ب) - التعريف بميزانية الأداء وطريقتها (مدى تميز هذه الميزانية عن ميزانية البرامج والأفكار الجوهرية التي تركز عليها طريقة الأداء):

(١) - المقصود بميزانية الأداء ومدى تميزها عن ميزانية البرامج:

وتتلخص فكرة ميزانية الأداء في إعادة تقسيم جانب النفقات العامة في الميزانية العامة بحيث يتضح ما تنجزه الدولة من أعمال، وليس ما تقوم بشرائه من سلع وخدمات. وبناء عليه فإن

الإهتمام في تقسيم ميزانية الأداء لا يوجه في المقام الأولى إلى تحديد عناصر الإنتاج المستخدمة بكل وحدة من وحدات الإقتصاد العام، بل إلى الناتج النهائي نفسه. وتأخذ عناصر الإنتاج في هذا التقسيم وضعها الصحيح حيث يُنظر إليها كأشياء وسيطة (مُدخلات) لا تُشترى لذاتها، بل لإنجاز عملية معينة أو تحقيق هدف محدد. وعلى ذلك فالجديد في تقسيم ميزانية الأداء هو اختلاف النظرة إلى طبيعة الأشياء التي تشتريها الدولة ومن ثم اختلاف طريقة تصنيف هذه المشتريات. وبعبارة أخرى فإن موضوع تقسيم ميزانية الأداء هو ما تفعله الدولة وليس ما تشتريه في سبيل أغراضها. ونتيجة لذلك يتقل الإهتمام في الميزانية العامة من وسائل الأداء إلى المنجزات المؤداة بالفعل. ابتداء من هذه الفكرة العامة تبدو أهمية محاولة تعريف طريقة ميزانية الأداء بصورة منضبطة تميزها عن غيرها من الطرق التي قد تختلط بها.

والواقع فإنه لا يوجد تعريف دقيق ومتفق عليه لميزانية الأداء بالنظر إلى أنه في الدول التي تأخذ بها، يختلف قياس الأداء، لا بين دولة وأخرى فحسب، ولكن بين مختلف الوحدات المكونة للإقتصاد العام داخل الدولة الواحدة. ويزيد من دقة هذا الموضوع أن تعريف ميزانية الأداء يتشابه في بعض النواحي مع تعريف ميزانية البرامج «Prohramme Budgeting» إلى الحد الذي يصل في كثير من الأحيان إلى الخلط بينهما. ودرءاً لمثل هذا الخلط فإن بعض علماء المالية العامة يذهب إلى التمييز في هذا الشأن بين نوعي الميزانية المشار إليهما على أسس تنظيمية من ناحية، وزمنية من ناحية أخرى^(٢٥).

فمن ناحية التدرج التنظيمي تعرف وحدة البرامج بأنها أعلى من وحدة الأداء. فالبرنامج الواحد يشتمل في حقيقته على عدد من وحدات الأداء. والإدارة المسؤولة عن برنامج معين تكون مسؤولة أيضاً عن عدد من الوحدات الفرعية وهذه بدورها تتولى مسؤولية الأداء^(٢٦). وهكذا فإن نفقات البرنامج تعتبر هي مجموع نفقات وحدات الأداء التابعة لكل برنامج^(٢٧). ونتيجة لذلك، تختلف ميزانية البرامج في شكلها ودرجة تفصيلها عن ميزانية الأداء. ففي ميزانية البرامج تقسم النفقات العامة بين عدد من البرامج، وفي ميزانية الأداء تميز النفقات لكل وحدة من الوحدات القائمة على الأداء.

ومن ناحية المدى الزمني فإن ميزانية الأداء تختلف عن ميزانية البرامج. فطريقة البرامج تتجه بطبيعتها إلى المستقبل وموضوعها هو السياسة الإقتصادية والإجتماعية للدولة. أما ميزانية الأداء فالماضي وما تم فيه من أداء وما أنجز فيه من أهداف هو أساس إعداد تقديرات الميزانية. وتحديد البرامج يسبق عادة ويعتبر بمثابة الهيكل أو الإطار الذي يتم قياس الأداء والإنجاز تبعاً له.

ووفقاً لهذا التعريف لكل من طريقتي الأداء والبرامج في إعداد الميزانية وتقسيمها، يختلف الغرض من كل منهما، كما تختلف مدى أهمية كل منها بالنسبة للآخر. فميزانية البرامج تستخدم عند إتخاذ القرارات عند المستويات التنظيمية العليا (مجلس الوزراء، الوزارة، السلطة

التشريعية)، ولهذا تتفق مع متطلبات التخطيط الشامل للميزانية. أما ميزانية الأداء فإنها تستخدم بواسطة وحدات الإقتصاد العام الأساسية^(٢٨).

أما عن مدى أهمية كل طريقة من هاتين الطريقتين بالنسبة للأخرى، فإن إعداد ميزانية البرامج يعتبر خطوة ضرورية وسابقة على إعداد ميزانية الأداء، في حين أن العكس غير صحيح. فمن الممكن إعداد ميزانية البرامج دون حاجة إلى إعداد ميزانية الأداء.

مما تقدم نستطيع أن نخلص إلى أن ميزانية البرامج تستخدم أساساً في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالمفاضلة بين البرامج البدلية على مستويات الوحدات العليا من التنظيم في الدولة. ولما كانت هذه الوحدات تصدر قرارات عليا ذات طبيعة تخطيطية، فإن الأمر يقتضي ادماج جهازي الميزانية والتخطيط (في حالة انفصالهما) في إدارة واحدة، إذ تصبح وظيفة جهاز الميزانية في هذه الحالة وظيفة تخطيطية بعيدة كل البعد عن الوظيفة التقليدية لوزارة الخزانة أو المالية (أو ما يقوم مقامها).

أما ميزانية الأداء فإنها بجانب إمكانية استخدامها للدراسة السابقة على إتخاذ القرارات فإنها تهدف أساساً إلى ترشيد إدارة الوحدات الأساسية للإقتصاد العام من الناحية الإقتصادية، وذلك حتى يتمكن المسؤولون عن هذه الوحدات من مواجهة مسؤولياتهم في الإدارة، سواء أكانت هذه الإدارة عامة أو إقتصادية، بكفاءة عالية.

(٢) - الأفكار الجوهرية التي تركز عليها طريقة ميزانية الأداء:

وبتعريفنا للمقصود بميزانية الأداء ومدى تميزها عن ميزانية البرامج، فإننا نتقل الآن لبيان الأفكار الجوهرية التي تركز عليها طريقة الأداء.

تقوم هذه الطريقة على إحداث ربط في نطاق الميزانية بين الأغراض التي تسعى الدولة إلى تحقيقها والنفقات الكلية التي تلزم لتنفيذ هذه الأغراض. ويتم إعداد الميزانية العامة على هذا النحو بناء على القيام بثلاث عمليات متكاملة تتمثل في الأعمال التالية:

أولاً - في تمييز الأغراض أو الوظائف المختلفة التي تقوم بها الدولة وترجمة هذه الأغراض أو الوظائف في شكل أهداف محددة وربطها بالفترة الزمنية التي تعد الميزانية لها^(٢٩).

ثانياً - في تقدير كمية العمل اللازمة لتنفيذ كل هدف من الأهداف على حدة.

ثالثاً - في بيان حجم النفقات اللازمة المتطلبة لوضع ما يتقرر من أهداف موضع التنفيذ.

وبمراعاة ضرورة تحقيق هذه العمليات، فإن إعداد تنفيذ الميزانية السنوية للدولة باستخدام طريقة الأداء، إنما يتطلب أسلوباً لتقسيم الميزانية يمكن وحدات الإقتصاد العام من إعداد تقديرات الميزانية في صورة أعمال وخدمات ترتبط بالأهداف العامة للدولة. ويقتضي ذلك بعبارة

أخرى تقسيم الميزانية وظيفياً أو نوعياً. وأساس التقسيم الواجب في هذا الصدد هو تقسيم ثلاثي يقوم على التمييز بين ثلاث أمور:

الأول - نوع الخدمة أو الوظيفة أو الغرض الذي تخدمه وحدة من وحدات الإقتصاد المشار إليه والتي تكون محلاً للبحث في البرامج، (خدمات عامة، أو إجتماعية، أو إقتصادية).

والثاني - تحديد وتمييز البرامج المختلفة التي تخدم الغرض أو الوظيفة المحددة في إطار مجموعات الخدمات السابقة. فعلى سبيل المثال يمكن أن نذكر في إطار الخدمات العامة (أو الجماعية) ما تقوم به الدولة من خدمات صحية ووقائية أو علاجية، كما يمكن التمييز في شأن الوحدات المتولدة لأمرها بين وحدات البحوث، المستشفيات، التأمين الصحي، مراكز الإرشاد الطب الوقائي، الخ.

والثالث تمييز وتحديد الفروع المختلفة التي تخدم كل برنامج من البرامج السابقة وبيان الغرض الذي يخدم كل فرع من الفروع.

وهذا الغرض يمكن تعريفه بأنه جزء من العمل الذي يقتضيه البرنامج الذي يتبعه بالنظر إلى العمل في كل برنامج يوزع بين عدد من الفروع حيث يقوم كل فرع بتنفيذ جزء معين من البرنامج الذي يتدرج فيه.

والفكرة الأساسية في هذا التقسيم على النحو المتقدم، هو تحديد الغرض الذي يخدمه كل فرع من فروع برنامج معين بحيث يكون جزءاً من الغرض الذي يخدمه ذلك البرنامج وبالمثل فالغرض الذي يخدمه كل برنامج من برامج أو وظيفة من وظائف الدولة يكون جزء من الغرض الكبير الذي تخدمه هذه الوظيفة وهكذا. وتساهم هذه الأغراض الكبيرة في تحقيق الأهداف التي تقوم عليها ميزانية الدولة في مجموعها، أو مجموعة الأهداف المعبرة عن الحاجات العامة الواجب إشباعها.

(ج) - الشروط المطلوبة لتطبيق ميزانية الأداء مع التنويه بما يعترض ذلك من مشكلات، والمزايا التي يمكن أن تضيفها إلى غيرها من تقسيمات الميزانية:

(١) - الشروط المطلوبة لتطبيق ميزانية الأداء والمشكلات التي تعترضها في التطبيق:

ففيما يتعلق بشروط تطبيق ميزانية الأداء، فإنه يمكن إستخلاصها في يسر من العمليات المختلفة التي تقوم عليها طريقة الأداء، إذ أن تحقيقها في أنواعها الثلاثة المشار إليها يتطلب توفير شرطين أساسيين:

الأول - تحديد وحدات الناتج النهائي (وحدات الأداء) لكل وحدة من وحدات الإقتصاد العام حتى يتم ربط عناصر النفقات بها.

والثاني - إيجاد طريقة علمية يتم بموجبها توزيع النفقات العامة الضرورية على وحدات الأداء المختلفة.

وهنا تكمن أهم الصعوبات التي تقف عقبة في سبيل الأخذ بميزانية الأداء وخاصة في قطاع الخدمات، كما أنه يبدو لنا مدى الترابط والتشابك في العلاقات بين علم المالية العامة وسائر العلوم الأخرى. فلا شك أن تقدم الحلول المعطاة في هذا المجال، يعتمد - إلى حد كبير - على مدى التطورات في علوم معينة كالإدارة الاقتصادية والمحاسبة الإدارية ومحاسبة التكاليف.

ومن الطبيعي أن يختلف الناتج النهائي لوحدات الإقتصاد العام، فهو على سبيل المثال في مشروعات الدولة الإنتاجية (المشروعات العامة الصناعية والتجارية)، أمتار من المنسوجات وكميات من السلع الغذائية وأعداد من السيارات والثلاجات إلخ... وفي المرافق والهيئات العامة كمرفق النقل العام أو البريد، أعداد تنقل في مسافات معينة، وعدد من الرسائل والطرود تتداول في جهات محددة، وفي مجال الخدمات العامة أعداد من المرضى ومن التلاميذ والطلاب تنتهي من مراحل التعليم، ومن الجرائم تمنع، وعدد من القضايا ينظر فيها وهكذا. وبصفة عامة فإنه يشترط في إختيار وحدة الناتج النهائي التي تخدم أغراض ميزانية الأداء أربعة شروط هامة وأساسية هي: أولاً - سهولة التمييز، وثانياً - إمكانية القياس، وثالثاً - أن تكون لها دلالة علمية، ورابعاً - أن تكون وحدات الإنتاج متجانسة بدرجة تسهل إجراء المقارنات بين عام وآخر^(٣٠).

فإذا نظرنا إلى الناتج النهائي لوحدات الإقتصاد العام فإننا نجد من بينها بعض الوحدات التي تعمل في مجالات تتصل بالقطاع العام بمفهومه المقتصر على وظائف الدولة التقليدية مثل التوافر على تأمين الأمن الداخلي والخارجي للمجتمع، وتوطيد أواصر العلاقات الدبلوماسية مع الخارج، وإقامة العدالة بين المواطنين، مما يتعذر التعبير عن منتجاتها في شكل وحدات قياسية سهلة التمييز، الأمر الذي يترتب عليه صعوبة إختيار وحدة للأداء تمثل هذه الأنواع من النشاط. كذلك فإنه بانعام النظر فإنه بالإمكان أيضاً أن نجد بعض المنتجات النهائية لا تعبر عن دلالة علمية واضحة (ومن ثم فإنها لا تستطيع أن تخدم أغراض الميزانية) على الرغم من سهولة تمييزها وإمكانية قياسها من الناحية النظرية، وبالتالي فإنها لا تصلح بذاتها كمقياس للأداء والإنجاز في برنامج بعينه. ولتأخذ مثلاً على ذلك خدمات الأمن القومي في الداخل. ففي سنة معينة قد يقل عدد الجرائم بنسبة كبيرة وفي عام آخر يزيد عددها. وقياس الناتج النهائي في هذه الحالة بواسطة حصر عدد حالات الجريمة التي تم كشف الشرطة لها - وهو أمر من السهل القيام به باستخراج الفارق العددي بين مجموع الجرائم في كل من العاملين - قد لا يدل على شيء بذاته ولا يصلح لقياس كفاءة الأداء في مرفق الأمن الداخلي. فقد يرجع إنخفاض عدد الجرائم، لا لكفاءة هذا المرفق في مكافحة الجريمة ولكن إلى عدم إمكان كشف أمر الجريمة، لأسباب مختلفة لا مجال هنا للخوض فيها، وبالتالي فإن ذلك لا يدعم بطبيعة الحال هذه الكفاءة بل ينال

منها. كذلك فإنه من المستطاع أن نغف على طائفة أخرى من المنتجات النهائية تبدو سهلة التمييز والقياس، كما أن لها دلالتها كمقياس للأداء، ولكنها في بعض الأحيان قد لا تنفي تماماً بهذا الغرض. ومن أمثلة ذلك بعض ما ينتج في قطاع الأعمال المتداولة وفي عدد لا بأسر به من مشروعاتها العامة الصناعية والتجارية، إذ قد يلحق بمنتجات هذه الجهات بعض الظروف التي تؤدي إلى عدم تجانس الوحدة المنتجة وصعوبة مقارنة الإنجاز وتكلفته من عام لآخر. ومن أمثلة ذلك، ما قد يحدث من اختلاف في درجة الجودة بالنسبة لبعض السلع المنتجة بحيث يصعب (أو يتعذر) قيام التجانس بين مختلف وحداتها، أو أن تختلف مواقع وطبيعة التربة في الأراضي التي تقوم الدولة باستصلاحها تمهيداً لاستغلالها في الإنتاج الزراعي، فيصبح من الخطأ القول بقيام هذا التجانس بالنسبة لسائر الوحدات التي تقاس بها (الفدان، أو الهكتار، أو الدونم أو غير ذلك من المقاييس).

وبافتراض إمكانية التغلب على مشكلات اختيار وحدات القياس - حيث يمكن الوصول في حالات أخرى كثيرة إلى مقياس مفيد من ناحية الأداء - فإنه يعترض تطبيق ميزانية الأداء مشكلة أخرى، هي مشكلة تخصيص بنود النفقات العامة إلى وحدات الأداء لقياس تكلفة الإنجاز. وتكمن الصعوبة هنا في كيفية توزيع عناصر النفقات العامة التي تتعلق بأكثر من وحدة من وحدات الأداء، إلا أن هذا الموضوع قد شغل إهتمام المنحصرين في محاسبة التكاليف منذ سنوات عديدة عندما اشتدت الحاجة إلى استخدام التكاليف كأداة فعالة لترشيد الإدارة الاقتصادية للمشروعات الخاصة، وبالتالي فقد يعفينا - إلى حد كبير - تتبع التطورات الحديثة في نظريات التكاليف مشقة البحث من جديد عن حلول لهذه المشكلة بالنسبة للوحدات الداخلة في الاقتصاد العام (وعلى الأخص ذات الطابع الاقتصادي). وبالإضافة إلى هاتين المشكلتين الرئيسيتين التي تعترض الصعوبات الناتجة عنهما تطبيق ميزانية الأداء في بعض الأحوال، فإنه توجد مجموعة أخرى من المشكلات تفرض عدداً من المشكلات بالنسبة لكل من السلطتين التنفيذية والشرعية في المراحل المختلفة التي تمر بها دورة الميزانية العامة بالنظر إلى أن طريقة الأداء تعبد توزيع المسؤوليات والإختصاصات فيما بينهما. فمن الملاحظ أن العبء الأكبر في هذه الطريقة يقع على السلطة التنفيذية (الحكومة) في كل من مراحل التحضير والتنفيذ للميزانية ومراقبة تكاليف ومعدلات الأداء. أما السلطة التشريعية فنحتاج إلى خبرة ومران لتؤسس مناقشتها ورقابتها المالية على أسس علمية سليمة، وتتخذ قراراتها بشأن اعتماد الميزانية بعيداً عن الإجهادات غير المدروسة، والتي تؤدي إلى قرارات جوفاء أكثر مما تفيد.

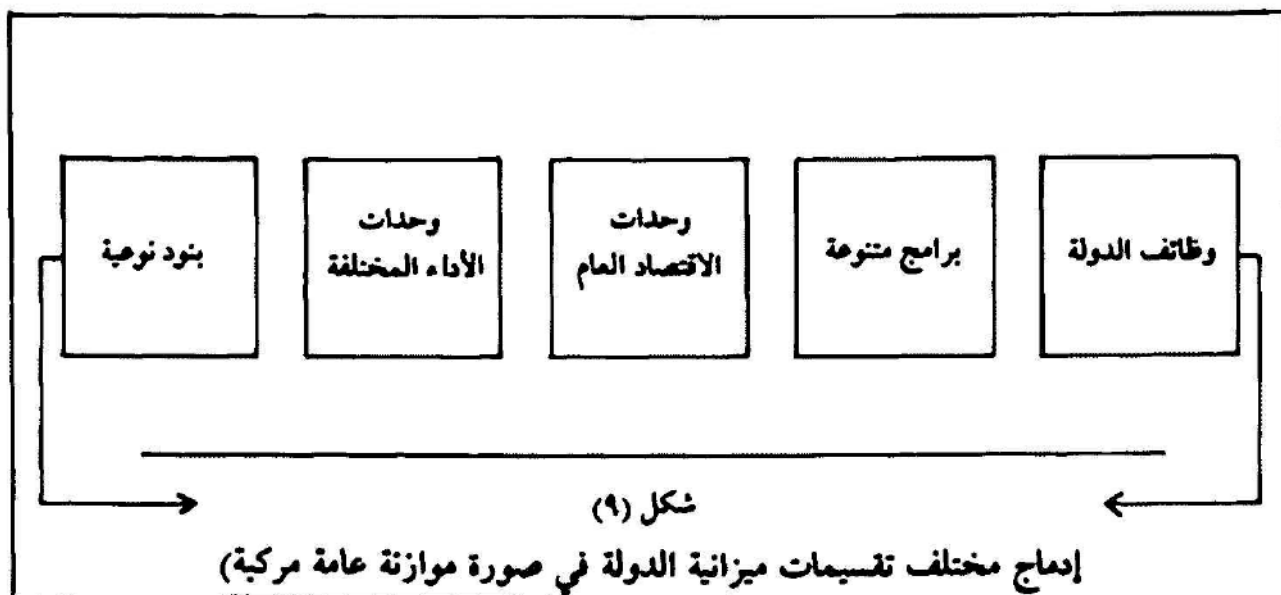
(٢) - المزايا التي يمكن أن تضيفها طريقة ميزانية الأداء إلى غيرها من تقسيمات الميزانية :

غير أنه يخفف من حدة المشكلات المقترنة ما لطريقة ميزانية الأداء من مزايا على جانب كبير من الأهمية في الأحوال التي تتوافر لها شروط إنطباقها ففسد بذلك بعض ما كانت تعاني منه

التقسيمات السابقة للميزانية من قصور. فلهذه الطريقة فائدة كبرى تلخص في وضع وإعداد الميزانية بصورة تربط كل عملية من العمليات المالية بالأغراض التي تخدمها الدولة، وبذلك تستطيع ميزانية الأداء أن تربط: أولاً بين الغرض الذي يخدم كل فرع وكل برنامج وكل نوع أو خدمة، وبين النفقات اللازمة لإنجازه، وكذلك بين الناتج النهائي مقاساً بوحدات طبيعية وبينه مقاساً بوحدات نقدية (في صورة نفقات). وثانياً، بين الأهداف العامة قصيرة الأجل، (فترة الميزانية)، وبين الأهداف العامة طويلة الأجل. (فترة الخطة الاقتصادية المطبقة في الإقتصاديات المخططة).

ومن ناحية أخرى فإنه مع تراكم الخبرة الواسعة في استخدام طريقة ميزانية الأداء من الممكن وضع «تكاليف نمطية» لكل عمل ومقارنته بتكاليف الأداء الفعلية، هذا فضلاً عن دراسة وتحليل الانحراف وتحديد أسباب الإسراف ووسائل علاجها، مما يساعد المسؤولين عن وحدات الإقتصاد العام على ترشيد قراراتهم وتحسين مستوى الأداء في الوحدات التي يتحملون مسؤولية إدارتها (إدارياً واقتصادياً). وبهذه الطريقة فإنه يصبح لدى كل شخص مسؤول «وعي مالي» «Con-science Financière» يمكن الاستفادة منه في إحكام الرقابة على الأموال العامة، تحصيناً لها ضد كل أنواع الإهمال والضياع. وبالفراغ من بيان الأفكار والأسباب التي تبنى عليها فكرة كل تقسيم من التقسيمات السابقة للميزانية العامة، والأغراض التي يخدمها كل تقسيم، فإنه يمكننا أن نخلص من سائر ما تقدم بيانه في المبحثين السابق والحالي إلى ضرورة استخدام مختلف أنواع تقسيمات الميزانية والجمع بينها بقدر الإمكان، وصولاً إلى وضع ميزانية الدولة في أفضل صورة ممكنة بحيث يتحقق معها أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وتجد هذه الضرورة تبريراً لها في أهمية الفن المالي لمختلف التطورات المتلاحقة التي طرأت على الإقتصاد العام، التي تعتبر نتيجة مباشرة للتطور الذي لحق دور الدول المعاصرة في المجالين الإقتصادي والاجتماعي. ويمكن أن نتحقق هذه المسيرة ابتداء من التفكير في إدماج التقسيمات العلمية والإقتصادية مع تقسيمات البرامج والأداء في تقسيم مركب للميزانية للجمع بين المزايا التي ينفرد بها كل تقسيم على حدة: ومن ثم التغلب بقدر الإمكان على ما يشوبها من قصور لدى الأخذ بكل منها على إنفراد^(٣١). وفي هذا الشأن، فإن من الممكن البدء بتقسيم جميع أوجه النشاط في الإقتصاد العام تقسيماً وظيفياً. ولما كان تحقيق كل وظيفة من الوظائف يتطلب القيام بتنفيذ عدد معين من البرامج، فإنه في الإمكان أن نقسم كل وظيفة بدورها إلى البرامج الخاصة بها. ولما كان من الملاحظ أنه كثيراً ما تشترك أكثر من وحدة من وحدات هذا الإقتصاد في تنفيذ برنامج واحد، فإنه يمكن بالتالي الاستعانة بالتقسيم الإداري، فنقسم البرامج إدارياً حسب الوحدات التي تشترك في تنفيذ البرنامج، حيث نقسم الوحدات الأخيرة بدورها إلى وحدات أداء. وأخيراً يأتي دور التقسيم النوعي الذي يندرج تحت الوحدات المختلفة للأداء.

وعلى هذا فإن التقسيمات المقترحة للميزانية المركبة التي تندمج فيها الأنواع المشار إليها من تقسيمات تتابع في تدرجها وتداخلها من التقسيم الوظيفي إلى التقسيم النوعي مع إدخال فكرتي الأداء والبرامج في الاعتبار على النحو التالي :



ومن الواضح أنه يمكن عن طريق استخدام هذا التقسيم لميزانية الدولة الجمع بين المزايا المتوفرة في كل من هذه التقسيمات والتغلب على ما يشوبها من نقص فيما لو طبق كل منها على حدة. إلا أنه يلاحظ أن ميزانية الوحدات تظهر هنا متفرقة على عدد من البرامج التي تقوم بها الوحدة أو تشترك مع غيرها في تنفيذها. ومع ذلك فإن هذا العيب الظاهر، والذي يعتبر مثاراً لنقد المفكرين الماليين التقليديين، هو إنعكاس للتطورات العلمية الحديثة التي تنادي بترشيد قرارات السلطتين التنفيذية والشرعية بحيث تبنى على أساس ما تقوم به وحدة الاقتصاد العام بالفعل والتي قد توجد ضمن وحدات القطاع العام الإدارية أو الاقتصادية، وليس رغبة في تدعيم الوحدة لذاتها أو رهبة من قوة شخصية المسؤول عنها.

المبحث الثالث

الإدماج الاقتصادي والاجتماعي للميزانية العامة في الاقتصاد القومي
(دور الموازنة في التوازن العام للأوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية، (٣٢))

لم تعد ميزانية الدولة في الدول الحديثة غريبة على المجالين الاقتصادي والاجتماعي في مختلف المجتمعات المعاصرة كما كان الحال من قبل في ظل الأفكار المالية التقليدية، وبالتالي فقد أصبح المسلك الذي درج عليه الكثير من المفكرين الماليين في دراسة علم المالية العامة من وجهتي النظر القانونية والفنية غير كاف لتحليل المشكلات التي يزخر بها علم المالية في هذا المجال، ولوضع الحلول اللازمة لها. لهذا فإن الإلمام بمختلف المشكلات الأساسية التي تثيرها

الميزانية العامة أصبح يقتضي معرفة شاملة بالنواحي المالية والاقتصادية والاجتماعية. والواقع أنه مهما كانت العناية بأمر القواعد المنظمة للميزانية وتنظيماتها المختلفة بالتطبيق لخطة موضوعة أو لسياسة محددة، فإن ذلك لا يمثل غرضاً في حد ذاته، بل وسيلة إلى تحقيق أهداف معينة ينبغي الوصول إليها طبقاً لسياسة الدولة الاقتصادية والمالية. هذه الأهداف تتلخص بصفة عامة في تحقيق التوازن المالي والاقتصادي والاجتماعي العام في أعلى مستوى ممكن. وعلى هذا الأساس فالميزانية إذا ما استطاعت بتنفيذها المساعدة على تحقيق هذا التوازن، أو المحافظة عليه، في نفس الوقت الذي تقوم فيه بالترجمة العملية للجزء من الخطة أو البرنامج الخاص بالنسبة لموضوع الميزانية وينطاقها، فإنها تكون في هذه الحالة قد أدمجت مالياً واقتصادياً واجتماعياً. وحتى يتيسر هذا الإدماج، فإن يلزم لذلك أن تكون الميزانية العامة في حالة توازن من الناحية المالية ليصبح دورها مؤثراً في الأوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية في الدولة، ومن ثم فإننا في نطاق هذا التفاعل بين الموازنة وهذه الأوضاع نتناول في ثلاث نقاط متوالية كيفية إدماج الميزانية في التوازن الكلي العام من خلال التوازن المالي، والتوازن الاقتصادي، والتوازن الاجتماعي.

(أ) - توازن الميزانية وإدماجه في التوازن المالي العام، أو التوازن الكيفي لمالية الدولة العامة:

أشرنا من قبل إلى قاعدة توازن الميزانية ومدى التطور الذي طرأ عليها في الفكر الحديث والذي انتهى إلى التحلي عن ترمز الكتاب التقليديين في هذه الناحية، بحيث انتهى الأمر إلى أن يتحول التوازن المالي للإيرادات والتفقات في ميزانية الدولة إلى توازن كيفي يحتفظ لهذه القاعدة بأهميتها المحاسبية^(٣٣)، في نفس الوقت الذي فقدت فيه الكثير من معناها على اعتبار أنها سياسة مثالية، وبالتالي فقد ظهر إلى جوار توازن الميزانية إمكان تقديم الميزانية في صورة غير متوازنة (نظرية العجز المنظم). إلا أن هذا لا ينبغي في الواقع أفضلية توازن الميزانية إذا أمكن تحقيقه في ظل الأهداف المحددة للسياسة الاقتصادية العامة في الدولة. وينظر إلى التوازن وعدم التوازن من ناحية التفقات العامة حيث يقصد عادة بعدم توازن الميزانية وجود عجز فيها، أي أن الإيرادات لم تكف لتغطية الإنفاق العام.

(١) - الحالات الأساسية التي تُجمل بتوازن الميزانية وكيفية معالجتها:

وقد يكون هذا العجز ناتجاً عن خطأ فني أو حسابي في تقدير مختلف عناصر الميزانية، وقد يكون ناشئاً عن سبب غير عادي سيزول بعد فترة من الزمن، كحالة أزمة اقتصادية مثلاً، وهو ما يسمى بالعجز المؤقت أو المجالي (بالنظر للحالة التي يكون عليها مستوى النشاط الاقتصادي من حيث الانتعاش أو الإنكماش). وقد يكون أخيراً نابعاً من عيب في هيكل الاقتصاد القومي يترجم إلى نقص متزايد في الموارد العامة وهو ما يطلق عليه العجز الهيكلي. وهنا يثور التساؤل لمعرفة طريقة معالجة هذه الحالات من العجز والعودة بالميزانية إلى حالة التوازن.

أولاً - ففي حالة عدم التوازن المترتبة على خطأ فني أو حسابي في التقدير، فإن الأمر لا يشير أية صعوبة في تداركه، إذ يمكن مراعاة الدقة في المرات القادمة.

ثانياً - أما في حالة العجز المؤقت المجالي، فقد ذكرنا أنه يمثل العجز المؤقت الذي يرتبط بحركة مستوى النشاط الاقتصادي في التقلبات الاقتصادية التي تطرأ عليها. فالميزانية المتوازنة توازناً سابقاً بتوافق نفقاتها مع إيراداتها قد ينتج عن تنفيذها عجزاً ناتجاً، لا عن خطأ في التقدير، ولكن عن إنكماش في حجم الموارد العامة المحصلة نتيجة لإنكماش في الدخل القومي حدث تحت تأثير حركة مجالية نزولية إنخفض فيها مستوى النشاط المشار إليه. وهذا العجز قد يمكن قبوله بصفة مؤقتة ولفترة قصيرة، إذا تم في نطاق سياسة مالية محددة ومرسومة تبعاً لتوازن مجموع الاقتصاد القومي، وإن كان من الأفضل السعي لمعالجته طالما أن ذلك ممكناً. ويمكن أن تكون الوسيلة إلى ذلك إما تخفيض الإنفاق العام، وإما زيادة الموارد العامة، وإما معالجة الاثنين معاً. وبصفة عامة فإن لكل وسيلة من هذه الوسائل حدودها وخطورتها ولنقف الآن في إيجاز على مضمون كل منها.

١ - فأما عن أسلوب تخفيض الإنفاق العام، فإنه أول ما يثور في الذهن بالنظر إلى أن الموارد العامة تنقرر عادة بناء على مستوى الإنفاق^(٣٤)، وبالتالي فإنه من البديهي في حالة العجز أن يخفض الإنفاق ليتوازن مع الإيراد. وهذا الحل في الواقع لا يعدو أن يكون تطبيقاً لمبادئ الفكر المالي التقليدي، إذ يعتبر الأخير، كما سبق أن أوضحنا، الإنفاق العالم نفقات إستهلاكية بحته وعلى هذا فيكون من المنطق إنقاص الأخير (الإستهلاك العام)^(٣٥). إلا أن هذه النظرية التقليدية لا يمكن التسليم بها على إطلاقها في وقتنا الحالي، وذلك للأسباب التالية: فهي تعارض أولاً، والسياسة المالية في المالية العامة الحديثة - حيث أصبحت الدولة تلتزم باشباع العديد من الحاجات العامة الهامة والأساسية - فطبقاً للأخيرة تتحدد الموارد تبعاً للإنفاق وليس العكس كما ترى هذه النظرة. وثانياً، فإن إنقاص الإنفاق العام معناه نقص في مجموع طلب القطاع الحكومي وبالتالي زيادة النقص في الطلب الكلي، وهو الأمر الذي يساعد على تقوية الاتجاه إلى الأزمة مما يزيد في درجة الإنكماش الحادث في الدخل القومي. ولا يتوقف الوضع عند ذلك بل يزداد سوءاً إذ يتمخض عنه إنكماش في الحصيلة الضريبية، أي في الموارد العامة على اعتبار أن الضرائب تمثل أهم هذه الموارد على الإطلاق، وبالتالي يؤدي إتباع منطق هذه الطريقة إلى تخفيض إضافي في الإنفاق العام^(٣٦). ومن ناحية أخرى يلاحظ ثالثاً، أن تخفيض الإنفاق العام يحمل مقاومة لاتجاه طبيعي أصبح يمثل ظاهرة محققة تتمثل في إتجاه معدل النفقات العامة إلى التزايد في المدى الطويل. وأخيراً فإنه من المشاهد أيضاً أن بعض النفقات العامة بطبيعتها تعتبر غير قابلة لإنقاص، سواء لأنها ناتجة عن التزامات تعاقدية لا يمكن للدولة التحلل منها (كنفقات خدمة واستهلاك القروض العامة)، أو أن الظروف القائمة لا تسمح بتخفيض

بعض بنودها. ومن أمثلة ذلك الأجور والمرتببات وبالتالي تنحصر محاولة التخفيض للبنود الأخرى، وإن كان من المتصور النجاح فيها، فإن ذلك لا يكون إلا إلى حد معين يكون بعده غير قابلة للإنقاص. وبناء عليه، فإن سياسة إنقاص الإنفاق العام كوسيلة لمعالجة العجز المجالي تعتبر سياسة غير فعالة ومشكوك في نتائجها إذ من الصعب تحديد أثرها على الدخل القومي. ويرجع ذلك إلى أننا إذا ما تتبعنا الآثار المباشرة وغير المباشرة لمثل هذا الإنقاص على الدخل، فإنه لا يمكننا تحديد نسب التخفيض لسد العجز ولا سيما وإنه من الصعوبة بمكان تحديد الجزء من الإنكماش في الدخل القومي الناتج عن العوامل الاقتصادية الملازمة لهذا العجز والجزء من الإنكماش الناتج عن تخفيض الإنفاق العام.

٢ - وبالنسبة لزيادة الموارد العامة، فإن هذا الأسلوب يعتبر هو الوسيلة المقابلة لإنقاص الإنفاق العام، بمعنى أنه إذا لم يتيسر انقاص هذا الأخير، فإنه يمكن تحقيق التوازن عن طريق زيادة الموارد العامة. غير أن هذا الأسلوب لا يسلم من بعض ردود الفعل التي ينبغي الإشارة إليها نظراً لتأثيرها في التوازن الإقتصادي العام وبالتالي على توازن الميزانية نفسه. ويقصد عادة بمناسبة الحديث عن زيادة الموارد العامة، الإستزادة من حصيلة الضرائب باعتبارها تمثل في مالية الدول المعاصرة أهم الإيرادات العامة. والواقع أن الضريبة لم تعد كما هو معلوم قاصرة على الوظيفة المالية، بل أصبحت تستخدم لتحقيق أغراض كثيرة غير مالية (كتحقيق العدالة الاجتماعية بتشديد المعاملة الضريبية على الطبقات الموسرة والغنية، أو لتحقيق التوازن بين التدفقات النقدية والتدفقات العينية أو الحقيقية، كما هو الحال في الضرائب المفروضة على أنواع معينة من السلع الاستهلاكية) وعلى هذا فرفع سعر الضريبة لمجرد الحصول على مزيد من الحصيلة قد يتعارض مع هذه الأهداف. وبذلك قد نكون ضحيين - إذا ما فرضنا وتحقق توازن الميزانية عن هذا الطريق - بالأهم في سبيل ما هو أقل أهمية بكثير. ومن ناحية أخرى، فإنه بالنظر إلى الوظيفة المالية للضرائب، نجد أن للأخيرة حداً أقصى لا يمكن زيادته، وإلا إذا تعدته تنال الضرائب من وعائها (المادة المفروضة عليها الضريبة)، ومعنى ذلك أنه في حالة تجاوز الضرائب لهذا الحد (وهو ما يعبر عنه بفكرة الطاقة الضريبية والعبء الضريبي الأمثل)، فسيؤدي هذا إلى انكماش الحصيلة رغم زيادة السعر، وينتهي الأمر إلى عكس ما هو مطلوب^(٣٧). وحتى لو كانت زيادة أسعار الضرائب دون الحد الأقصى، فإن لهذه الزيادة آثارها الإنكماشية بالنسبة للضرائب على الدخل بالنظر إلى أن الزيادة في سعرها تعتبر زيادة للجزء المقتطع من الدخل، وبالتالي إنقاص من الجزء المخصص للإستهلاك والإدخار. ولا يخفي ما لهذا من أثر إنكماشى لا يكون مرغوباً فيه وقت الأزمة (أي في حالة الإنكماش). وكذلك بالنسبة للضرائب الغير مباشرة على الإستهلاك، فإن في زيادتها ما يؤثر في الطلب الخاص، إنقاصاً قد يتمشى، أو يتضاد، مع الحالة التي يكون عليها مستوى النشاط الإقتصادي في الإقتصاد القومي. وعلى العموم فإنه يمكن القول في حالة زيادة الأسعار الضريبية إلى ما دون الحد الأقصى، تلافى ما قد يتبع عنها من رد

فعل إذا ما إتبعَت الدولة سياسة حكيمة في الإنفاق، فيمكنها أن تقوم باتفاق ما اقتطعت من الدخل (في حالة زيادة أسعار الضريبة على الدخل) أو تعوض ما نقص من طلب خاص (في حالة رفع سعر الضرائب على الاستهلاك) في صورة طلب عام (استهلاك عام).

٣ - أما عن أسلوب معالجة النفقات والإيرادات العامة معاً، فإن التفكير فيه يفرض نفسه بقصور الأسلوبين المتقدمين، وإن كان في الواقع قد يبدو متعارضاً مع الاتجاه إلى تخفيض الإنفاق العام وفي نفس الوقت زيادة الموارد العامة، لأن ذلك يترجم عملاً بأثر إنكماشي صاف يزيد من حدة الأزمة، وذلك للأسباب التي سبق أن أشرنا إليها حالاً، من أن لا تتبع زيادة الأسعار الضريبية بزيادة في الإنفاق العام لتعويض النقص الطارئ على الإنفاق العام نتيجة لهذه الزيادة الضريبية. ولكن يمكن التوافق على أمر هذه المعالجة المشتركة بطرق أخرى. فمن طريق التغيير، لا في حجم الإنفاق العام، ولكن في مقوماته (أي بإحداث تغيير كيمي بدلًا من التغيير الكمي) وذلك بزيادة بعض البنود على حساب البعض الآخر^(٣٨)، كالضغط في بند التحويلات على التحويلات إلى الخارج مع زيادة التحويلات إلى الداخل^(٣٩). فمثل هذا الإجراء يعوض كثيراً من آثار زيادة العبء الضريبي على الطلب الكلي. كذلك يمكن أيضاً في حالة الإنفاق الحربي - في الحدود التي تسمح بها الظروف السياسية والإستراتيجية الخاصة بالدولة والدول المحيطة بها - تخفيض بعض أنواعه، وذلك عن طريق الإستغناء عن شراء الأسلحة والعتاد الحربي من الخارج مثلاً.

ثالثاً - وأخيراً فإنه فيما يتصل بالعجز الهيكلي، فإن هذا العجز يحدث إذا لم تغطي الإيرادات النفقات بصفة مستمرة فيصبح بذلك دائماً وترجم لا بمجرد عدم التوافق بين الإيراد والنفقة، ولكن بعدم توازن الجهاز المالي كله. ويرجع هذا الوضع في العادة إلى زيادة الإنفاق العام بمعدل يزيد عن القدرة المالية للإقتصاد القومي ككل بجميع مصادره، أي مقدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء العامة بمختلف صورها^(٤٠)، وهو ما ينبيء بوجه عام عن كل خلل في هيكل الإقتصاد القومي نفسه إذ قد لا يكون الإنفاق العام منتجاً إنتاجاً كافياً. والواقع أن علاج مثل هذا العجز يعتبر من أدق الأمور إذا حاولنا ذلك بوسائل مالية خالصة وذلك بالنظر إلى أن العجز الهيكلي لما كان مترتباً على اختلاف في الهيكل الإقتصادي ذاته، فإنه يصبح من المشكوك فيه أن يعزي عدم التوازن الإقتصادي إلى مشكلات تنجم أساساً عن مستوى الميزانية، ولهذا يجب أن يمتد البحث ليضيف إلى العوامل المالية، عوامل إقتصادية متعددة. ولما كان نطاق بحثنا يتحدد أساساً بالمجال المالي، فإنه يمكن التخفيف من العجز الهيكلي بوسيلتين أساسيتين: الأولى وتتمثل في العمل على التخفيف من معدل الزيادة في الإنفاق العام، والثانية بالإستزادة من معدل الزيادة في الموارد العامة.

١ - فبالنسبة للتخفيف من معدل الزيادة في الإنفاق العام فإن هذه النتيجة تتجه إلى

التخفيف من معدل الزيادة في صافي هذا الإنفاق، غير أن هذا ينبغي ألا يتم بطريقة عشوائية وغير مدروسة تضر بما ينبغي أن يتوافر لنفقات الدولة العامة من إنتاجية. فالمعروف إن إنتاجية هذه النفقات تختلف حسب طبيعة النفقة. فمنها ما هو قليل الأهمية ومنها ما هو عديمها ومنها ما تكون إنتاجية عالية. وعلى هذا فنوع من معالجة الإنفاق العام بضغط النوعين الأول والثاني المشار إليهما، لصالح النوع الثالث، على أن يتم ذلك بالطبع في حدود ما تتطلبه السياسة الاقتصادية والمالية العامة من مقتضيات وما تتيحه من وسائل، يمكن بهذه الطريقة رفع إنتاجية الإنفاق العام وبالتالي تخفيف معدل صافي الزيادة فيه.

هذا ويلاحظ أن هناك فرقاً بين معالجة بنود الإنفاق العام لمقاومة عجز مالي في النشاط الاقتصادي على النحو السابق الإشارة إليه، ومعالجة هذه البنود لمقاومة عجز هيكلي، فالمقصود بالاولى هو النهوض بمستوى النشاط الاقتصادي درءاً لحالة الإنكماش التي يعاني منها، فليس المقصود هنا هو إنتاجية الإنفاق في حد ذاتها، ولكن الإنفاق الكفيل بأداء هذه المهمة السابقة وهو المتعلق أساساً بإعادة توزيع الدخل. أما النوع الثاني فهو موجه لعلاج خلل هيكلي في تشغيل الاقتصاد القومي وعلى هذا فالإنتاجية تحتل هنا المحل الأول من الإهتمام.

٢ - أما فيما يتعلق بالإستزادة من معدل الزيادة في الموارد العامة، فإن هذه الوسيلة تعتبر في الواقع نتيجة حتمية - حسب السير العادي للأمور - لما يتبع عن الوسيلة الأولى من نتائج، أي زيادة إنتاجية الإنفاق العام. فزيادة هذه الإنتاجية يترتب عليها في المعتاد زيادة في الدخل القومي وبالتالي زيادة للجزء المقطع منه كإيراد عام للدولة. فمعالجة مختلف مصادر الإيرادات العامة، وخاصة الضرائب، يجب ألا تكون بصورة مباشرة ومنفصلة عن الوسيلة الأولى، وإنما مع العمل على زيادة الإنتاجية في الإنفاق العام؛ لأن زيادة الضرائب تعني زيادة الجزء المقطع من الدخل لتغطية هذا الإنفاق الذي قد يكون في بعض الأحوال أقل إنتاجية من الإنفاق الخاص. ويحدث هذا في الحالات التي تفتقر فيها وحدات الاقتصاد العام المختلفة إلى الأشخاص الكفاء في الإدارة العامة والإدارة الاقتصادية، أو لما تعاني منه من خلل في تنظيماتها، أو لتخلف مستواها من ناحية ما يتوافر لها من معارف ووسائل فنية تسير بها مستوى التقدم العلمي والتكنولوجي السائد في مجالات الإنتاج.

ففي مثل هذه الأحوال، فإن المنطق يقتضي تخفيض الضرائب ليرتك أكبر جزء من الدخل القومي لدى الأفراد من ناحية، وكعامل تشجيعي لأوجه النشاط الخاص بشرط عدم إلحاق الضرر بالمصلحة العامة القومية، التي تحدد في ضوء مختلف الظروف الواقعية الخاصة بكل مجتمع وفي كلا الحالتين ما يساهد على تهيئة الفرصة للإرتفاع بإنتاجية الاقتصاد الخاص^(٤١). إلا أن ذلك لا يمنع من معالجة فروع الضرائب المختلفة عن طريق الإستعانة بفكرة «الفراغ الضريبي» السابق لنا التعرف عليها، لتشجيع أوجه النشاط الاقتصادي المرغوبة وفقاً لأهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة، أي التي تعيد للإقتصاد القومي توازنه^(٤٢).

وفراغنا مما سلف ذكره من طرق لعلاج كل من العجز المجالي والعجز الهيكلي وعلاجه في ميزانية الدولة، نود أن نؤكد هنا على ضرورة مقاومة العجز الهيكلي وعلاجه لأنه يمثل خطراً كبيراً يكمن في أنه يعني وجود خلل (أو عيب) في الإقتصاد الذي يوجد به. أما العجز المجالي أو المؤقت فيمكن قبوله كما أشرنا إلى ذلك من قبل، ولكن في نطاق سياسة إقتصادية ومالية محددة في معالمها ومداهما الزمني، ومرسومة وفقاً لمختلف الإعتبارات اللازمة لتوازن مجموع الإقتصاد القومي.

(٢) - مفهوم التوازن المالي وكيفية إدماج الميزانية المتوازنة في نطاقه:

غير أن نوازن الميزانية على التفاصيل المتقدمة، ومع أفضلية تحقيقه الذي يتمشى مع الأهداف المحددة للسياسة الإقتصادية والمالية في الدولة ليس غرضاً في حد ذاته، ولكن المهم هو أن يكون وسيلة لتحقيق التوازن الكلي العام، والذي يعتبر التوازن المالي أحد ركائزه الأساسية، وفي السطور التالية نتناول بشيء من البيان كيفية إدماج الميزانية المتوازنة في هذا النوع من التوازن، وهو الأمر الذي يلزم له أن نتعرف بداءة على مفهوم التوازن المالي قبل أن نستغرق في بيان هذه الكيفية.

يقصد بالتوازن المالي بصفة عامة ما تحدثه المصادر الإيجابية في ميزانية الدولة من حقن يعوض ما يترتب على مصادرها السالبة (النفقات) من تسرب بما يؤدي إلى التطابق بين العناصر المالية والعناصر الإقتصادية التي يتكون منها هيكل الإقتصاد القومي، أي بما يقود في النهاية علاوة على التوازن الكمي (أو الحسابي)، إلى إحداث توازن كمي، يتمثل في التوازن الإقتصادي للمالية العامة. وبمعنى آخر يمكن القول أن وراء توازن النفقات (التسرب) مع الإيرادات (الحقن) في فترة الميزانية يجب الأخذ بعين الإعتبار التوازن الكمي والكيفي للجانبين السلي والإيجابي في ميزانية الدولة ويدخل عموماً في الجانب الإيجابي إيرادات الدولة الإقتصادية (أي فائض الإقتصاد العام)، وحصيلة الضرائب المفروضة (باعتبارها مورداً سيادياً)، ويندرج في الجانب السلي الدين العام الداخلي والخارجي بكافة صوره (وعلى الأخص الناتج من القروض العامة) وجميع الإلتزامات التي تتحمل بها الدولة.

ويمكن تفسير ذلك بما هو معلوم من أن غرض كل عنصر من العناصر المتقدمة يتمثل في إنتاج مقدار معين من المنافع الإقتصادية وذلك عن طريق إستخدام الدخل فيتحقق التوازن الإقتصادي للمالية العامة عندما تساوى على الأقل المنافع التي تنتج من توظيف الدولة للموارد العامة مع تلك التي كانت سوف تنتج فيما لو تركت هذه الموارد لدى الأفراد واستغلت بمعرفتهم. فمن المعروف أنه عند حد معين من الدخل الفردي يستعمل ما زاد عنه في إستخدامات ذات إنتاجية ضعيفة^(١٣). فواجب على الدولة إذن أن تقتطع هذا الجزء الفائض للإستفادة منه على أفضل وجه، أي بتوظيفه في مجالات من النشاط ذات إنتاجية أعلى. وعلى هذا فإنه يمكن

القول، أن التوازن المنشود يتحقق إذا ما بلغت المنافع التي يتجها مجموع الإستخدامات في هذه المجالات أكبر زيادة ممكنة في الدخل القومي. وعليه فإن ذلك يعتبر دليلاً على أن التوازن قد إختل نتيجة الزيادة في الإنفاق العام، أما إذا إستمر الدخل في الزيادة فمعنى هذا إننا لم نصل بعد إلى التوازن ويمكن بالتالي زيادة الإنفاق. وبناء على ما تقدم فالتوازن الإقتصادي للمالية العامة هو الحالة التي يبلغ فيها إنتاج مجموع الإقتصاد القومي أقصى ما يمكن أن يصل إليه.

وعلى العموم فإن إدماج توازن الميزانية في التوازن العام بالمفهوم المتقدم يعتبر من الأهمية بمكان وذلك بالنظر لما يترتب على الزيادة المستمرة في النفقات العامة ومكوناتها من تغير في طبيعة المشكلة المالية. فمع هذا التغير أصبحت ميزانية الدولة (أي موازنة الإقتصاد العام) في موقف تضطر معه أن تعتمد، فضلاً عن الحصيلة الضريبية المستندة إلى سلطتها السياسية في المجتمع والتي تعتبر من وسائل التمويل العادي للنفقات العامة، على الموارد الأخرى التي كانت تعتبرها النظرية التقليدية من قبيل الإيرادات الإستثنائية، كالإلتجاء إلى الوسائل الإئتمانية وخلق نقود جديدة. (التوسع الإئتماني). وعلى هذا الأساس فقد أصبح ينظر إلى توازن الميزانية ليس على إستقلال، ولكن من خلال التوازن المالي. فأي زيادة في الجانب السلبي من الذمة المالية للدولة يجب أن يتمخض عنه زيادة في الجانب الإيجابي تكون مساوية لها على الأقل. وبالتالي لم يعد القرض العام موجهاً فقط إلى مجرد سد عجز في الميزانية لتغطية نفقات قد تكون قليلة الإنتاجية، بل أصبح من الضروري لاعتباره قد قام بمهمته في سداد هذا العجز، أن يُستخدم إستخداماً يكون من نتيجته تغطية خدمة فوائده وإستهلاكه بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. وكذلك الحال في خلق نقود جديد (أو توسيع نطاق الإئتمان) فينبغي ألا يكون المقصود به مجرد زيادة إسمية تغطي ظاهرياً حالة عجز الميزانية، ولكن يجب أن تتمخض هذه الزيادة الإسمية في الدخل القومي^(١١) عن زيادة حقيقية تساعد على تحقيق التوازن بين التدفقات النقدية «Flux Monétaire» والتدفقات الحقيقية أو العينية «Flux Réel».

(ب) - إدماج التوازن المالي وتوازن الميزانية في التوازن الإقتصادي العام للإقتصاد القومي :

(١) - التوازن المالي وإدماجه في التوازن الإقتصادي العام :

يعتبر توازن الميزانية والتوازن المالي بالمفهوم السابق إيضاحه في البند السابق من أهم عوامل تحقيق التوازن الإقتصادي العام للإقتصاد القومي والمحافظة عليه. فمن المعروف أن التوازن المالي في ظل ميزانية متوازنة، وهو ما يترجم بالتوازن الإقتصادي للمالية العامة، يتحقق إذا ما تعادلت، بشكل أو بآخر، المنافع التي إقتطعت من الدخل القومي باسم إيراد عام. ويعني هذا بمعنى آخر أن عدم التوازن المالي يرتد أساساً إلى تجاوز المصادر (أو العناصر) السالبة في مالية الدولة لعناصرها الإيجابية. ومثال ذلك أن تعقد الدولة قرضاً عاماً لتجديد شبكة الطرق المستخدمة في

نقل البضائع في سائر أنحائها، ففي هذه الحالة يجب أن يتحقق نوعان من التوازن: فمن ناحية يجب أن تكون المديونية الناتجة عن هذا القرض قد قابلها زيادة في القيمة الاقتصادية لشبكة الطرق المشار إليها، ومن ناحية أخرى فإنه يلزم أن تكون تسوية العبء المالي للقروض مرتبطة مع معدل الإستهلاك الإقتصادي للتحسينات التي أدخلت في هذه الشبكة. وتعليقاً على هذا المثال فإن الملاحظ أن التوازن الثاني يعتبر أهم من التوازن الأول. فإذا زادت العناصر المالية السالبة، فإن هذا يعد علامة على أن القرض قد استخدم استخداماً خاطئاً. أما إذا كانت العناصر الإيجابية هي التي فاقت في آثارها العناصر السالبة، فإن هذا يدل على أن الإستثمار قد تم تمويله بمصادر مالية أخرى غير القرض، أو أن الإستهلاك المالي للقرض أسرع من الإستهلاك الإقتصادي للتحسينات. وعلى كل حال فإن الدولة تغتني في هذه الحالة الأخيرة، وتفتقر في الحالة العكسية (الأولى).

ولكن يجب ألا نقتصر على هذا المظهر الخارجي إذ علينا أن ندقق البحث لنرى ما إذا كان عدم التوازن المالي سيتهي بزيادة في الناتج الإجتماعي «Social Product» أو بنقص فيه. وهذه الرؤية ليست بالأمر العسير. فالمنافع المقتطعة من الدخل القومي بإسم إيراد عام تتم في وقتنا الحاضر في صورة نقدية. وعلى هذا فإنه كلما زاد الدخل القومي قلت منفعة الوحدات النقدية المقتطعة. (حيث يقل الشعور بالتضحية نتيجة لذلك بالتطبيق للتحليل الحدي). وكلما كان إستغلال الدولة لهذه المنافع المقتطعة من الدخل إستغلالاً رشيداً Exploitation Rationnelle كلما نبع الإنكماش الذي يحدث في الدخل نتيجة لتحصيل الإيراد العام زيادة في الناتج القومي نتيجة للإنفاق، حيث يحدث ذلك على وجه الخصوص عن طريق الإستثمار. فإذا كان الإقتصاد القومي في حالة توازن، فإن الإستثمار العام «Investissement Public»، يكون ذا إنتاجية أعلى من الإستثمار الخاص «Investissement Privé» ويتحقق بالتالي التوازن الإقتصادي للمالية العامة الذي يؤدي بدوره إلى حدوث توازن عام (مع كمية الناتج القومي) في مستوى أعلى من ذي قبل. وينبع هذا نتيجة مباشرة تتصل بكل من الإدخار والإستهلاك في المجتمع. فمن المعروف أن المجتمع (من خلال مستوى النشاط الإقتصادي والإجتماعي الذي بلغه وكيفية إتمام عملية الإنتاج والتوزيع فيه) هو الذي يقدر بنفسه تقسيم الدخل القومي بين أغراض الإدخار والإستهلاك^(٢٥). وهذا التقسيم يحدد بدوره مستوى الدخل القومي إذ أن الدولة عندما تجبي إيراداتها العامة، فإنها تقتطع بذلك مبالغ نقدية كانت موجهة أصلاً إلى الإدخار أو الإستهلاك، وبناء عليه فإنه على أساس الكيفية التي تستغل بها الدولة هذه الموارد، أي أنه بحسب ما إذا كان هذا الإستهلاك منتجاً أو غير منتج، تستطيع أن تعدل من حجم الناتج القومي، وينشأ عن هذا توازن جديد، وبالتالي ناتج إجتماعي جديد. فإذا إستطاعت الدولة، وبدون صعوبات تذكر، أن تقتطع المبالغ المكتتزة أو المستغلة في استثمارات قليلة الإنتاجية أو إستهلاكية غير منتجة، فإنه يكون بمقدورها أن تزيد من الناتج الإجتماعي بشرط أن يتم إستغلالها لهذه المبالغ المقتطعة، إستغلالاً أكثر إنتاجية، وفي

هذه الحالة يَجْرُ التوازن الإقتصادي للمالية العامة توازناً إقتصادياً عاماً على مستوى أعلى من الرفاهية.

(٢) - توازن الميزانية وإدماجه في التوازن الإقتصادي العام مع الإشارة للحالات المختلفة لعدم التوازن وأساليب معالجتها:

هذا عن إدماج التوازن المالي في التوازن الإقتصادي العام. أما عن إدماج توازن الميزانية في هذا التوازن الأخير فإنه لا يتسنى إلا بإدماجها أولاً في التوازن المالي، على النحو الذي أشرنا إليه من قبل. ولهذا ف فيما يتعلق بهذا الإدماج، فإنه يجب أن يتم توازن الميزانية العامة على أساس لا يؤثر في التعبير النقدي للنتائج الإجتماعي. فإذا لم يتحقق مثل هذا التوازن، أي إذا ظهر عجز في الميزانية، فإن ذلك من شأنه أن يقود إلى حالة من عدم التوازن بين الناتج القومي الذي يظل نسبة ثابتة، والدخل القومي (التغير النقدي للنتائج القومي) الذي سيزيد بزيادة الإنفاق العام، وترجم هذه الحالة عملاً بزيادة تضخمية في الأسعار. وهكذا فإن عدم توازن الميزانية يفضي إلى عدم توازن إقتصادي عن طريق الأثمان. وبأخذ ما تقدم في الاعتبار، فإن التساؤل يظل قائماً لمعرفة الكيفية التي يتم بها الإدماج الإقتصادي للميزانية في التوازن العام للإقتصاد القومي.

وفي الواقع، وكما هو معروف من استقصاء الظواهر الإقتصادية والمالية في التطبيق، أن هذه الظواهر تعطي دائماً آثارها إلى الإمام، وبالتالي فإن السياستين الإقتصادية والمالية وإن كانتا تستخدمان في تنظيم المجالين الإقتصادي والمالي في الدولة لفترة معينة، إلا أنهما يقومان على النتائج التي تحققت خلال الفترة الزمنية السابقة. (مُقاسة عادة بعام واحد، أو بعدد معين من الأعوام). وكذلك الحال بالنسبة للميزانية، فعند وضع ميزانية الدولة لسنة مقبلة، فإنه لا يكفي أن تكون جزءاً مندمجاً في الخطة (أو البرامج) الإقتصادية والإجتماعية القائمة، بل يجب أن تقوم أساساً على أساس النتائج المحققة خلال ما سبقها من ميزانيات. (أي بالنظر إلى السنوات السابقة عليها). فمن المعتاد أن تكون الميزانية متوازنة توازناً سابقاً، ولكن كثيراً ما ينتهي هذا التوازن إلى عدم توازن لاحق. فالإدماج الإقتصادي للميزانية يبدأ إذن من هذه النقطة، أي من عدم توازن الميزانية السابقة، للوصول إلى إدماج توازن الميزانية في التوازن الإقتصادي الكلي.

وعلى هذا فإنه يمكن تصور أربع حالات تواجه المسؤولين عن مالية الدولة مرتبة ترتيباً تصاعدياً بحسب درجة تعقد ما تثيره من مشكلات: إما توازن إقتصادي يقترون في الميزانية في نفس الوقت، وإما توازن إقتصادي مع وجود عجز في الميزانية، وإما عدم توازن إقتصادي وتوازن ميزانية، وأخيراً عدم توازن إقتصادي مضافاً إليه عدم توازن الميزانية. وفيما يلي فإننا نخص كل حالة من هذه الحالات بكلمة موجزة توضح فيها كيفية إمكان التغلب عليها.

١ - ففي الحالة الأولى حيث يوجد التوازن الإقتصادي وتوازن الميزانية، فإن هذه الحالة

تعتبر أبسط الحالات، إذ ليس على المسؤولين إلا تعدية هذا التوازن إلى السنة موضوع التقدير مع إدخال ما يلزم من تعديلات تقتضيها السياسة المالية المتبعة، وعادة ما يترجم هذا التوازن السابق بالنسبة للسنة موضوع التقدير إلى توازن لاحق، إلا في الأحوال التي يحدث فيها خطأ في التقدير أو مادي في الحساب، وهي أحوال نادرة الحدوث.

٢ - أما في الحالة الثانية وهي التي يتوافر فيها التوازن الإقتصادي مع وجود عجز في الميزانية، فإن عدم توازن الميزانية يعتبر ذا طبيعة غير إقتصادية يقوم على أساس تفضيلات الدولة السيادية أو الإدارية: كان يحدث العجز في الموارد العامة نتيجة لإعفاءات ضريبية، أو لزيادة في الإنفاق ناتجة من رفع المرتبات أو الزيادة في التحويلات الإجتماعية ويعد عدم التوازن في هذه الحالة أمراً لازماً لإعادة الإنفاق الكلي للدولة إلى مستوى الإيراد الإجمالي لها. وفي هذه الحالة إما أن تبني الميزانية على إظهار هذا العجز في التقديرات، أو تحاول تحقيق توازن حقيقي لها. ويلاحظ في هذا الصدد أن كلاً من الطريقتين يؤدي إلى نفس النتيجة إذا ما أحسن إستخدامه بصورة تمكن من اقتطاع فائض المدخرات الموجودة لدى الأفراد بأحد سبيلين: إما عن طريق القروض إذا ما أختيرت طريقة تقديم الميزانية بعجز أو برفع الأسعار الضريبية إذا ما فُضِّل تحقيق توازن حقيقي لها، وإما الطريقتان معاً إذا لم يكف رفع السعر الضريبي لسد العجز. وبهذا يكون قد إحتفظ بالتوازن الكلي للإقتصاديين العام والخاص بالإختيار بين الوسائل المناسبة (الضريبة أو القرض)، أي الإختيار بين التأثير على الإستثمار، أو على الإدخار وتحديد الوقت الأكثر ملاءمة لإصدار القرض العام. وبصفة عامة فإنه ينبغي عند سلوك أحد الطريقتين المتقدمتين، أو كليهما أن يراعي التوازن المالي بالمعنى سابق الإشارة إليه، إذ أنه في الحالة التي يسفر فيها تقديم الميزانية بعجز، أو متوازنة عن عدم توازن مالي، فإن الأخير لا بد أن يؤدي إلى عدم توازن إقتصادي.

٣ - وفي الحالة التي يحدث فيها العكس، أي حالة عدم توازن الإقتصاد وتوازن الميزانية، فإن عدم التوازن الإقتصادي قد يكون ناشئاً عن زيادة في الإنفاق أو نقص فيه. فإذا كان ناتجاً عن زيادة في الإنفاق الكلي ففي هذا القرض يكون من الطبيعي وجود عدم توازن في الميزانية إذ يوجد دائماً إرتفاع تضخمي ينتج عنه زيادة في نفقات الدولة في الوقت الذي تزيد فيه إيراداتها ولكن ليس بنفس النسبة. إلا أننا إفتراضنا في الوضع الحالي أن الميزانية متوازنة رغم وجود هذه الزيادة التضخمية في الإنفاق. ومعنى هذا إما أن تكون الضرائب المفروضة من الحساسية بمكان بحيث تزيد حصيلتها بزيادة الدخل القومي بنفس النسبة أو بنسبة أكبر بحيث تغطي ما يطرأ على الاتفاق العام من زيادة، وإما أن تكون الزيادة في الإنفاق الكلي راجعة إلى الزيادة في الإنفاق الخالص. وأياً ما كان الوضع المتقدم فإنه يجب معالجة عدم التوازن الكلي بممارسة الوسائل المضادة للتضخم وخاصة تجنب خلق نقود جديدة مع العمل في نفس الوقت على التوفير في الإنفاق العام إذا كانت هناك زيادة فيه ومعطاة بالزيادة في الحصيلة الضريبية الناتجة عن حساسية النظام

الضريبي القائم، أو بزيادة العبء الضريبي إذا لم يكن هناك زيادة في الإنفاق، وبمعنى آخر تحقيق وفر في الميزانية يستخدم في سداد الديون التي عقدتها الدولة مع بنك الإصدار. أما في الفرض الثاني لعدم التوازن الإقتصادي، فإنه يحدث في الحالة العكسية وهي عدم كفاية الإنفاق الإجمالي الأمر الذي يخشى معه أن يؤدي إلى إنخفاض الدخل القومي وبالتالي الحصيلة الضريبية. فإذا حدث هذا الإنخفاض فإنه لا بد وأن ينجم عنه عدم توازن لاحق للميزانية ويصبح من الضروري العناية بأمر هذا المعجز عن طريق اختيار الطرق المناسبة لتنظيمه ولا يتم هذا بالطبع عن طريق تخفيض الإنفاق العام، إذ أن ذلك ينتهي إلى قيام الحالة الإنكماشية الموجودة، ولا عن طريق رفع أسعار الضرائب لأن له أثراً مماثلاً، وعلى هذا فإنه لا يبقى إلا طرق باب القروض العامة التي تستطيع تعبئة ما لدى الأفراد من أموال مكتنزة والتي يشهد على وجودها هذه الحالة من الإنكماش. وفي ذات الوقت فإنه يمكن الإلتجاء إلى التوسع الإئتماني عن طريق خلق نقود جديدة بشرط أن تستخدم هذه الأخيرة في تمويل إنفاق استثماري. (وذلك في الحالات التي يتوافر للإقتصاد القومي الظروف المواتية لإحداث زيادة في طاقته الإنتاجية). وبمعنى آخر يجب الحرص دائماً على استمرار تحقيق التوازن المالي فهو الطريق الطبيعي الموصل إلى التوازن الإقتصادي العام.

٤ - وأخيراً، فإنه في الحالة التي ينعدم فيها التوازن الإقتصادي وتوازن الميزانية في وقت واحد، فإنها تعد أكثر الحالات تعقيداً نظراً لشمول عدم التوازن للجانبين معاً. ويمكن التمييز في هذا الشأن بين نوعين من عدم التوازن المالي، الأول يتخذ شكل ظاهرة واحدة، والثاني ينقسم إلى ظاهرتين تتعارض كل ظاهرة فيهما مع الأخرى.

ففي النوع الأول الذي يبدو فيه عدم التوازن للإقتصاد والميزانية في مظهر واحد، فإنه إذا ما زاد الإنفاق الكلي على الموارد الكلية في نفس الوقت الذي يزيد فيه الإنفاق العام على الحصيلة الضريبية. ففي ظل هذا الوضع نجد أن عدم توازن الميزانية يزيد من عدم التوازن الإقتصادي في الوقت الذي يعمل فيه الأخير على الزيادة من سابقه ويمثل ذلك وضعاً على جانب كبير من الخطورة إذا لم ينهياً له سبيل العلاج السريع^(١٦). والعلاج هنا يجب أن يكون فعالاً ومؤثراً ولا يتم ذلك إلا بالعمل في إتجاهين متلازمين: الأول يُضغَط فيه الإنفاق العام لإحداث وفر فيه مع مستوى الحصيلة الضريبية الموجودة فعلاً، والثاني، بضغَط الإنفاق الخاص عن طريق رفع الأسعار الضريبية وخاصة على الإستهلاك رفحاً مانعاً. ومع السير في هذين الإتجاهين فإنه يمكن للدولة أن تلجأ إلى الإقتراض العام بشرط ألا تستخدم حصيلة القروض في تمويل نفقاتها العامة، وإلا فإنها بذلك تكون قد أضاعت الأثر الإنكماشى المنشود من رواء هذه القروض.

وفي الوضع المضاد، أي إذا ما كان هناك نقص في الإنفاق الكلي مصطحباً بنقص في الأنفاق العام يحقق نقصاً في الميزانية فإن علاج الوضع الحالي يعتبر أيسر من الوضع السابق

عليه حيث نقابل هذا الوضع عادة في نهاية تطبيق سياسة إنكماشية. وعلى هذا فإنه يعتبر إعادة التوازن هنا عن طريق زيادة الإنفاق العام باستخدام فائض الميزانية، هو الذي يعوض نقص الإنفاق الكلي. فإذا كان عدم التوازن أخطر من أن يعالج بهذه الطريقة، فيمكن للدولة الإلتجاء إلى الفرق بشرط أن تمول به برنامجاً واسعاً من الإنفاق العام، وهذا بالطبع مع الحرص دائماً على ما يفرضه التوازن المالي من اعتبارات.

أما في النوع الثاني من عدم التوازن الإقتصادي الذي يأخذ مظهراً مضاداً لعدم توازن الميزانية، فإن من خير الأمثلة الدالة عليه أن يوجد إتجاه لزيادة الإنفاق الكلي والموارد العامة في نفس الوقت. هذا النوع يحمل في طياته علاجه إذا ما استطاعت السياسة المالية أن تحافظ على هذا التضاد بل وتقوي منه لتجعل من كل شق فيه مصححاً لوضع الشق الآخر، اللهم إلا في حالة ما إذا كان التضاد (أو التعارض) مُبالغ فيه^(١٧). ففي هذه الحالة الأخيرة يصبح هدف السياسة المالية التخفيف من هذا التعارض وذلك عن طريق تثبيت الإنفاق العام عند مستوى معين وبالتالي تثبيت الحصيلة الضريبية عند هذا المستوى. وبصفة عامة فإنه في كل هذه الحالات وغيرها ممن هي على شاكلتها تعتبر الأسلحة المالية من الوسائل الفعالة التي يمكن استخدامها لإعادة التوازن، سواء للميزانية في حد ذاتها، أو المالية العامة، ومحاولة إعادة التوازن الإقتصادي العام، وذلك في حدود السياسة الإقتصادية والمالية للدولة التي تمثل بغير أدنى شك جزءاً منها.

(ج) - إدماج التوازن المالي والإقتصادي في التوازن الإجتماعي العام للمجتمع (الموازنة العامة وتوزيع وإعادة توزيع الدخل القومي):

يعني التوازن الإجتماعي بوجه عام تحقيق العدالة في توزيع الدخول والشروات بين المواطنين بحيث تنعدم الفروق الصارخة للمستويات المعيشية فيما بينهم فلا يستأثر فريق بجميع الخبرات الإقتصادية أو بأكثرها ويحرم منها أن يكاد فريق آخر^(١٨). كما يعني هذا التوازن أيضاً أن تتضاءل على الأقل الفوارق الإجتماعية بين الطبقات بحيث تصبح هذه الأخيرة متقاربة في الإمكانيات والتطلعات، لما لأهمية ذلك في الحد من مظاهر الصراع والتناحر الطبقي حيث بعد ذلك من الأمور لتهيئة الظريف المواتية للإستقرار الإجتماعي، وهو الأمر الذي يعتبر المقدمة الأولية والضرورية لضمان إستمرار عملية التنمية والتقدم الإقتصادي في كافة المجتمعات الإنسانية. والواقع أن هذه المجتمعات بصفة عامة لا تزال بعيدة - إلى حد كبير - في عالمنا المعاصر عن تحقيق هذا التوازن في كل من المعنيين المتقدمين، بل إن التفاوت الإجتماعي والكثير من المظاهر المنافية للعدالة الإجتماعية لا يزال معتبراً من أبرز الظواهر الإجتماعية، ولا سيما الإقتصاديات الرأسمالية والمتخلفة، حيث يتجمع الجانب الأكبر من الثروة القومية (وبالتالي الدخل القومي) بين أيدي القلة في حين تتقاسم الأثرية الباقية من الشعب جزءاً ضئيلاً من هذه الثروة^(١٩). ومن البديهي أن يسفر قيام هذا الوضع واستمراره عن العديد من النتائج الشاذة

والضارة على المستويين الاجتماعي والاقتصادي في الدولة والتي تختلف في نوعيتها وفي حدتها من مجتمع إلى آخر بحسب المشكلات القائمة.

(١) - دواعي العدالة التوزيعية ومفهومها ودور الموازنة العامة في تحقيق مقتضياتها من خلال السياسة المالية للدولة المتعلقة بتوزيع الدخل القومي وإعادة توزيعه:

أما عن الأسباب المفسرة للمغابرة في توزيع الثروات والدخول والتي تقود إلى إنعدام العدالة في هذا النطاق فإنها تتمثل في عدد من العوامل نذكر منها: الاختلاف في حجم ما ينقل من ملكية وسائل الإنتاج من شخص إلى آخر عن طريق الإرث أو التصرفات غير العوضية كالهبات، واختلاف إنتاجية العمل من فرد إلى آخر وبصفة عامة نمط توزيع المواهب الفردية، ودرجة التكافؤ في الفرص وخصوصاً من النواحي العلمية، ومدى توافر الظروف المواتية للسيولة الاجتماعية^(٥٠)، وطبيعة أسواق مختلف السلع والخدمات، ومن بينها أسواق خدمات عناصر الإنتاج ومدى ما يسود فيها من عناصر المنافسة أو الاحتكار. وبالإضافة إلى ما سبق فإن الدخل القومي يتوقف على توزيع السلطة الاقتصادية وعلى القوى الضاغطة لمختلف الطبقات والفئات في المجتمع. والتي تعرف بجماعات الضغط الاجتماعية «Groups de pression Sociale» فعلى سبيل المثال، قد تساعد القوانين الوضعية على تركيز الثروة في فئة معينة من المواطنين وإتقانها من جيل إلى آخر، كما تؤدي نظم الملكية الفردية والميراث إلى عدم التناسق في تركيب الدخل. ويساهم توفير الفرص التعليمية والصحية وفرص العمل المتكافئة من ناحية أخرى في الحد من التفاوت في توزيع الدخل والثروات. وعندما تتغلغل مظاهر الاحتكارات ترتفع الأرباح الاحتكارية والدخول غير المكتسبة وبالتالي تزداد الفوارق بين الطبقات. وتشترك العوامل المتقدمة (وغيرها) في تحديد شكل توزيع الثروة والدخل حيث ينتج عنها درجة معينة من التفاوت في مراكز الأفراد من هاتين الناحيتين وبالتالي فإن النتيجة النهائية لذلك قد تتفق مع المفهوم السائد في المجتمع عن العدالة التوزيعية كما قد تختلف عنه، وهنا يثور التساؤل عن المقصود بفكرة العدالة في هذا الشأن.

والواقع أن فكرة العدالة تقوم في أبسط معانيها عن مفهوم فلسفي وأخلاقي يختلف مضمونه ومحتواه باختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية بل والحضارية، وفي المجتمعات الحديثة يرتبط هذا المفهوم بظواهر محددة ومن بينها الظواهر الخاصة بتوزيع الدخل والثروات وظاهرة الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية^(٥١): وبناء عليه فإن توافر العدالة التوزيعية (أو عدم توافرها) يرتبط بوجود (أو عدم وجود) العدالة في توزيع الدخل، أو الثروات، أو الرفاهية.

ولقد شغلت مشكلة التوزيع وإعادة التوزيع بما يحقق العدالة في هذا المجال بال المفكرين الإقتصاديين والماليين بل غيرهم من الفلاسفة ورجال الدين. ونتيجة لمجهودات هؤلاء المفكرين فقد ظهرت عدة نظريات في معالجة هذه المشكلة من أهمها نظريات التضحية، أو القدرة على

الدفع «Sacrifice ability to pay theories»، ونظريات المنفعة Benefit Theories المتعددة. ولنا هنا بصدد تفصيل هذه النظريات المختلفة فذلك مجال يسهل الإحاطة به في كثير من المراجع المتخصصة^(٥٢)، ولكننا نود أن نشير إلى أنه بالرغم من كثرة ما كتب في شأن عدالة التوزيع، فإن مشكلة التعريف بها لا تزال تمثل موضوعاً ذا طبيعة جدلية إذ تختلف مواقف الأفراد والجماعات اختلافاً بيناً. فما يكون عادلاً في نظر البعض، قد لا يكون بالضرورة كذلك في رأي غيرهم، وما قد يكون عادلاً في وقت معين أو في ظروف معينة قد لا يكون كذلك في فترة أخرى أو في ظل ظروف مختلفة، ومن ثم فإن مفهوم العدالة يعتبر من المفاهيم النسبية التي تختلف وتتغير وفقاً للزمان والمكان.

فهو في المجتمعات الرأسمالية في القرن الماضي يختلف عنه في الوقت الحاضر. ففي القرن التاسع عشر كانت الفلسفة السائدة تبرر التفاوت الكبير في توزيع الدخل والثروات وترى فيه أمراً يتفق مع طبيعة الأشياء، وذلك بحجة التشجيع على الإدخار والتراكم الرأسمالي. وفي الوقت الحالي يتطلب العدالة الحد من التفاوت في التوزيع والإقلال منه ومن ثم تزداد أهمية الضرائب التصاعدية على الدخل، بينما كانت الضرائب غير المباشرة على سلع الاستهلاك هي الغالبة فيما قبل القرن العشرين^(٥٣). كما قد يختلف مفهوم العدالة وفقاً للنظم الاقتصادية والاجتماعية القائمة. ففي ظل النظام الرأسمالي «Systeme Capitaliste»، تعتبر الدخل الغير المكتسبة كنتيجة للملكية الفردية والإحتكار إحدى النتائج المنطقية للمبادئ التي يقوم عليها هذا النظام وإليها يرد السبب الرئيسي للتفاوت في التوزيع في الإقتصاديات الرأسمالية. ومن ناحية أخرى فإن الدخل المشار إليها تعتبر ظاهرة تتنافى مع طبيعة النظام الإشتراكي Systeme Socialiste القائم على الملكية العامة (أو الجماعية) لوسائل النتائج الأساسية، ومن ثم فإن توفير العدالة بمعناها الإقتصادي والاجتماعي يقتضي القضاء على هذا المصدر من مصادر الدخل، أو التضييق في نطاقه إلى أقصى الحدود الممكنة.

كما أن إعادة التوزيع وأنسب الطرق الملائمة لإحداثه، تمثل هي الأخرى مجالاً لم تتوحد فيه الآراء بعد، وإن كان يمكن القول أنه يقصد بهذه العملية بالمعنى الواسع الإشارة إلى وضع معين تقوم فيه الدولة بتغيير الأوضاع الإقتصادية لمختلف أفراد المجتمع وذلك عن طريق التدخل باستخدام الوسائل المالية وغير المالية على السواء. ويتضمن هذا التعريف بالضرورة مقارنة هذا الوضع بوضع آخر لا تتدخل فيه الدولة. أي أن إعادة التوزيع تتضمن المقارنة بين وضعين، الوضع الأول تقوم فيه الدولة بالتدخل لتغيير التوزيع، والثاني لا تقوم فيه الدولة بإجراء أي تغيير في التوزيع حيث يمكن أن نعرف الإعادة بمقارنة هذين الوضعين^(٥٤). وبناء على ما تقدم فإن تعريف إعادة التوزيع يتطلب إذن تحديد المقصود بالأوضاع الإقتصادية التي تخضع للتغيير بواسطة الدولة وهو الأمر الذي يلزم لإنجازه تحديد المعيار الذي يمكن استخدامه لقياس هذه الأوضاع. وفي هذا الصدد فإنه يوجد أكثر من معيار. ومن بين المعايير المعطاة في هذا الشأن وأكثرها

أهمية، يمكن أن نذكر ثلاثة معايير، هي الدخل، والإستهلاك، والثروة، وإن كان يلاحظ أن معيار الدخل يلقي قبولاً واسعاً كأساس لدراسة الآثار التوزيعية لمالية الدولة بالمقارنة مع المعيارين الآخرين^(٥٤). ويصفة عامة فإن من الملاحظ في معظم الدول المعاصرة - إن لم يكن جميعها - وجود ظاهرة عامة مؤداها التسليم بضرورة تدخل الدولة في توزيع الدخل، وهو أمر يعتبر ناتجاً في المقام الأول مما أظهره الواقع من عدم جدوى ترك الأوضاع الاقتصادية تتفاعل تفاعلاً مرسلًا من خلال قوى السوق (المبنية أساساً على التفاعلات التي تحدث بين الطلب والعرض) لتحقيق العدالة في هذا الخصوص. ولقد ترتب على التسليم بدور الدولة في تغيير توزيع الدخل (وإعادة هذا التوزيع) أن نشط المفكرون في البحث عن الطرق الموصلة إلى تحقيق هذا التغيير. وفي الواقع تستطيع الدولة تغيير توزيع الدخل بعدد من الطرق ومن بين هذه الطرق الإستعانة بميزانية الدولة والكميات المالية الواردة بها (النفقات والإيرادات العامة) في إطار ما تهدف إليه السياسة المالية من حسن توزيع للدخول وإعادة هذا التوزيع بما يكفل تحقيق اعتبارات العدالة الاقتصادية والاجتماعية^(٥٥).

وبيان ذلك أن أننا نعلم من دراستنا لمختلف العناصر المالية للإقتصاد العام أن الدولة لا تحتفظ لنفسها بشيء من موارد مدخلات موازنتها العامة (الإيرادات) بل تعيد إلى التداول جميع هذه الموارد (أو أكثرها) من خلال ما تقوم به من إنفاق عام. هذا الإنفاق بما يشتمل عليه من بنود متنوعة للنفقات العامة، له آثاره المتعددة على توزيع الدخل الحقيقية العامة والخاصة.

فمن ناحية أولى، فإن الإنفاق العام في إطار سياسة مالية معينة، يؤدي إلى إحداث تغييرات في توزيع الدخل الحقيقي الخاص من زاويتين:

الأولى: أنه بزيادة الدولة لنفقاتها على السلع والخدمات وتوجيهها لأكبر قدر من الموارد المعدة لإشباع الحاجات العامة، تنخفض كمية الموارد المتاحة لإشباع الحاجات الخاصة، وبعبارة أخرى ينخفض مستوى الدخل الحقيقي الخاص وقد يؤدي هذا في نفس الوقت إلى تغيير توزيع الدخل الحقيقي في القطاع (أو الإقتصاد) الخاص حيث يتوقف هذا التغيير على كيفية تمويل النفقات العامة، أي على التغير الذي يلحق بالإيرادات العامة، ففي حالة تمويل الزيادة في الإنفاق بواسطة زيادة كمية النقود (أي بواسطة خلق الإئتمان والتضخم) فقد يؤدي هذا إلى رفع مستوى الأسعار، ولكن من الملاحظ أن الأسعار لا ترتفع كلها بنفس الدرجة وفي وقت واحد. فأسعار بعض السلع قد ترتفع بنسبة أكبر فتتخفض نسبياً، وبالتالي لذلك الدخل الحقيقية للفئات الاجتماعية المستهلكة لهذه السلع. وتختلف الآثار التوزيعية في هذه الحالة عنها في حالة تمويل الزيادة في الإنفاق العام بواسطة زيادة الضرائب على الدخل أو الضرائب على الإستهلاك. ومن هذا يمكن أن نخلص إلى أن السياسة المالية قد تؤدي إلى تغيير مستوى الدخل الحقيقي الخاص، فيرتفع في حالة نقص النفقات العامة على السلع والخدمات

وينخفض في حالة زيادتها، كما قد تنتهي في نفس الوقت إلى تغيير توزيع الدخل المشار إليه، كما أن الآثار التوزيعية الخاصة بهذا الدخل يمكن أن تختلف وفقاً لمصادر التمويل.

والثانية، أن السياسات المالية قد لا تؤدي إلى تغيير مستوى الدخل الحقيقي ولكنها تسبب في تغيير توزيعه. يحدث ذلك في حالة ثبات النفقات العامة على السلع والخدمات، والإنجاء إلى استخدام القروض أو زيادة الإئتمان والإصدار النقدي الجديد بدلاً من الضرائب وذلك لتمويل هذه النفقات. وفي هذه الحالة يؤدي تغيير السياسة المالية (احلال الإصدار النقدي الجديد محل الضرائب لتمويل النفقات العامة) إلى ارتفاع مستوى الأسعار. ونظراً لأن الأسعار لا ترفع كلها بنفس النسبة، بل وقد يرتفع بعضها ويبقى البعض الآخر على ما هو عليه، فإن هذا يؤدي إلى تغيير توزيع الدخل الحقيقي، وتنخفض دخول الأفراد المستهلكين للسلع التي ارتفع ثمنها نسبياً.

ومن ناحية ثانية، فإن الآثار التوزيعية للسياسة المالية لا تقتصر على تغيير توزيع الدخل الحقيقية المتاحة لإشباع الحاجات الخاصة فحسب، ولكنها قد تمتد أيضاً لتشمل توزيع الدخل الحقيقية المخصصة لإشباع الحاجات العامة، أن توزيع منافع الخدمات العامة.

زيادة الإنفاق على الخدمات العامة التي يستفيد منها بعض الأفراد بنسبة أكبر يترتب عليها توزيع الدخل العام لصالح هؤلاء الأفراد. ومن أمثلة ذلك زيادة النفقات العامة على السلع والخدمات التي تدخل في عداد النفقات التحويلية أو الناقلة التي يستفيد منها عادة المواطنون من ذوي الدخل المحدودة.

وإذا كان ما تقدم بيانه يمكن أن نخلص منه إلى أنه وإن كان من الممكن إعادة توزيع الدخل المخصص لإشباع الحاجات الفردية والعامة من خلال التغيير والتطوير في سياسة الدولة الإنفاقية والإيرادية كما تعبر عنها ميزانيتها على المستوى القومي، فإنه يجب أن نفرق في هذا الشأن وبإيجاز بين الحالات التي يقوم عليها إعادة التوزيع بواسطة الميزانية في كل من إقتصاديات دول النظامين الرأسمالي والإشتراكي^(٥٦).

فمن المعروف عن تعريف إعادة التوزيع «Redistribution» أنه ينهض أساساً على المقارنة بين حالتين أساسيتين من حالات توزيع الدخل.

في الحالة الأولى، يتحدد توزيع الدخل بواسطة القوى الإقتصادية ووفقاً للإنتاجية النسبية للأفراد. وذلك باستثناء ما قد يحدث من إنحرافات في الواقع نتيجة لوجود مختلف عناصر الجمود وأسباب عدم الحركة والإحتكار في أسواق الخدمات والمنتجات - ويعرف هذا بالتوزيع الأولي للدخل، أو توزيع دخول المنتجين.

وفي الحالة الثانية وفيها يفترض أن التوزيع الأولي للدخل لا يتماشى مع الأفكار السائدة في

المجتمع، ولهذا السبب تتجه الدولة بما لديها من أدوات مالية (وغير مالية) للتأثير في توزيع الدخل وفقاً لسياساتها الاجتماعية تأثيراً يقترب به من الوضع الأمثل في ضوء هذه الأفكار، ويعرف هذا بالتوزيع النهائي للدخل أو توزيع المستهلكين.

وفي واقع إقتصاديات النظام الرأسمالي فإن تحديد التوزيع الأولي للدخل يتم وفقاً للإعتبارات والقوى الإنتاجية التي تسود الأسواق الخاصة بالمنتجات وخدمات عناصر الإنتاج، وذلك باستثناء ما قد يحدث من إنحرافات نتيجة لوجود مختلف عناصر (وأسباب) الجمود وعدم الحركة والإحتكار في أسواق هذه الخدمات والمنتجات^(٥٧). ويتحدد هذا التوزيع بصفة خاصة نتيجة لتحديد أثمان خدمات عناصر الإنتاج من ناحية ونتيجة لتوزيع ملكية وسائل الإنتاج وأدواته بين كافة أفراد المجتمع من ناحية أخرى. ويتم هذا التوزيع بصفة أساسية، بعيداً عن تدخل الدولة. وفي عملية التوزيع النهائي للدخل، تتدخل الدولة، وبواسطة كمياتها المالية الموضحة بالميزانية (الإيرادات والنفقات العامة)، لتعديل التوزيع الأولي للدخل في الاتجاه الذي يتفق مع مبادئ العدالة التوزيعية التي تعتنقها. وفي ضوء هذه الظروف يمكن تقسيم السياسة الاجتماعية للدولة الرأسمالية من خلال دراسة الآثار التوزيعية الكلية أو الحدية «Globale ou Marginale» للإيرادات والنفقات والكشف عن مدى اقتراب أو ابتعاد «Ecart» التوزيع النهائي للدخل عن التوزيع الأمثل كما يتحدد في ضوء المفهوم السائد عن عدالة توزيع الدخل. (أي بعد اعتبار الآثار التوزيعية للإيرادات والنفقات العامة الواردة في ميزانية الدولة).

أما في إقتصاديات دول النظام الاشتراكي، حيث يسود الأخذ بأسلوب التخطيط القومي الشامل للإنتاج والأسعار والدخل (التخطيط الاشتراكي) «Planification Socialiste»، فإن الدولة تتولى بنفسها تحديد كل ما يتعلق بالأثمان وذلك باستثناء ما قد يترك حراً من أسواق وفي نطاق ضيق. (وإن كان حجم المعاملات التي تقوم في هذه الأسواق بالتطبيق لقوانين العرض والطلب يتحدد بطبيعة الحال في هدى المبادئ الأساسية لهذا النوع من التخطيط). فدور الدولة لا يقتصر على تحديد معدلات الضرائب المختلفة كما يحدث في الإقتصاديات الرأسمالية أساساً، بل تتولى تحديد أثمان الجملة «Prix Total» وأثمان التجزئة «Prix de detail» كما تتولى تحديد معدلات الأجور والمرتبات في مختلف قطاعات الإقتصاد القومي وفروعه.

وبناء على ما تقدم فإنه لا ينبغي في دراسة دور الدولة الاشتراكية في توزيع الدخل الإقتصار على البحث في الآثار التوزيعية للموارد بميزانية الدولة وفقاً للسياسة المالية فحسب، بل يجب أيضاً إجراء هذه الدراسة من خلال سياسات الأثمان والأجور والإيرادات والنفقات العامة في مجموعها^(٥٨). وفي هذه الحالة، فإنه يجب أن يكون الحكم على مدى تحقق العدالة التوزيعية لهذه الدولة بالإستناد إلى درجة عدالة التوزيع النهائي للدخل الحقيقية الموزعة في المجتمع.

وهكذا فإنه يتضح لنا من إستعراض الأخذ والعطاء (الإيرادات والنفقات العامة) للذين

يتمان بواسطة ميزانية الدولة، فيما إذا أحكم أمرهما، أنه من الممكن استخدام الموازنة العامة بجانبها «الإنفاقي» و«الإيرادي» في تحقيق التوازن الاجتماعي من خلال توزيع الدخل القومي وإعادة توزيعه فيما بين مختلف الطبقات والفئات الاجتماعية في النظم الاقتصادية المعاصرة. يبقى أمامنا حتى تزداد معرفتنا بدور الموازنة وضوحاً في هذا المجال، أن ننهي حديثنا ببيان أفضل الطرق التي يمكن أن يلجأ إليها واضعو الميزانية لتحقيق التوازن المشار إليه، والمعيار الذي يمكن بالإحتكام إليه أن تقرر في نهاية تحليلنا للعمليات الخاصة بالتوازن الاجتماعي - والتي تتمثل كما أوضحنا في مختلف التدابير المتعلقة بالتوزيع وإعادة توزيع الدخل والثروات - أن نتيجة هذه العمليات قد تم إدماجها (بما تتضمنه من ميزانية متوازنة مدمجة في التوازن المالي) في التوازن الاقتصادي العالم للإقتصاد القومي.

(٢) - طرق الموازنة العامة في تحقيق التوازن الاجتماعي (نظريتنا تعادل الدخل أوتكافؤ الفرص أو المحظوظ):

وفيما يتعلق بالطرق التي يمكن أن تنهج عليها الميزانية في تحقيق التوازن الاجتماعي، فقد أسفرت الكتابات المالية عن قسط الموازنة في هذا الصدد عن عدد من النظريات، لعل أكثرها شهرة في هذه الكتابات، نظرية تعادل الدخل، ونظرية تكافؤ الفرص (أو المحظوظ^(٩٩)).

أولاً - بالنسبة لنظرية تعادل الدخل:

فقد يبدو لأول وهلة أن تحقيق هذا التعادل في مجتمع من المجتمعات من الأمور سهلة المنال التي يمكن أن تتم على مرحلتين متتاليتين: الأولى معرفة معدل دخل الفرد في المتوسط، والثانية فرض الدولة بناء على توصلها للمعدل السابق الضرائب على المواطنين الذين يتمتعون بدخول (أو ثروات) كبيرة من شأنها إمتصاص أجزاء الدخل التي تزيد عن المعدل المتوسط، كما يكون لازماً عليها أن تُحوّل المبالغ المتجمدة نتيجة لهذه الزيادة في خزائنها إلى أيدي المواطنين الذين تقل دخولهم عن المعدل السابق بيانه. وبهذه الطريقة يتساوى دخل كل واحد منهم على أساس معدل الدخل الفردي المتوسط، وتحقق المساواة المطلقة فيما بينهم. وإن لم تتمكن الدولة من تحقيق هذه المساواة، فعليها - وفقاً لمبادئ المدرسة الألمانية التي تقول بإشتراكية الدولة «Socialisme d'Etat» - أن تُوجد على الأقل نظاماً مالياً يهدف إلى الحيلولة دون تكديس الدخل والثروات بين أيدي فئة ضئيلة من الشعب.

غير أن فكرة تعادل الدخل بالصورة المنوه بها في هذه النظرية لا تحظى بقبول العديد من المفكرين وعمل الأخص الماركسيون إذ يعتقد رائدهم كارل ماركس «Karl Marx» إن إعادة توزيع الدخل بهذه الصورة ضئيل الفعالية، ولا يمكن أن يؤدي إلى إحداث المساواة الاجتماعية المنشودة على الرغم من أن الضرائب التصاعدية الشديدة قد تفضي في بعض الأحيان إلى بعض النتائج الحسنة. ولهذا فإن ماركس يرى في النظم التي تقضي بالإسبلاء على مجموع الدخل

القومي (أو نسبة كبيرة منه) لإعادة توزيعه بواسطة موازنة الدولة العامة (الميزانية) أنها لا تمثل الطريقة المثلى لتحقيق التوازن الاجتماعي. أما الضمانة الوحيدة لبلوغ هذا الهدف، فهي في رأي ماركس ومن تمشى معه في فكرة من الماركسيين، تكمن أولاً وأخيراً في تملك الجماعة لوسائل الإنتاج وأدواته الأساسية وتوظيفها اجتماعياً بمعرفة العمال، خدمة للمجتمع في مجموعه. ويفسر النظرية الماركسية في إلغاء الملكية الفردية لهذه الوسائل موقفهم من السياسة التي ينبغي الأخذ بها بالنسبة للأوضاع الطبقة في الدول الاشتراكية. فهذه السياسة تصدر أساساً بناء على إتخاذ موقف موحد من تعدد الطبقات يتمثل في فكرة التوحيد الطبقي. وتتمثل هذه الفكرة في إلغاء جميع الطبقات الاجتماعية «Classes Sociales» وتحويلها إلى طبقة واحدة من خلال توحيد الدور الذي يقوم به جميع الأفراد في عملية الإنتاج، إذ الطبقة في الفكر الماركسي، وبصفة خاصة عند لينين «Lenine» هي مجموع الأشخاص الذين يؤدون دوراً واحداً في الإنتاج والذين يدخلون مع الآخرين في علاقات متماثلة. وواضح إذن أن الدور الذي تؤديه كل طبقة في الإنتاج يتوقف على موقفها من الأدوات المستخدمة فيه. ومؤدي ذلك، أن توحيد الدور الذي يقوم به جميع الأفراد في عملية الإنتاج يستلزم بالتالي العمل على إزالة الأوضاع غير المتكافئة في أوضاعهم بالنسبة لوسائله وأدواته، ولا يتأتى ذلك إلا بإلغاء ملكية هذه الوسائل والأدوات، وتحويل الملاك إلى عمال (أو أجراء).

والواقع أن نظرية تعادل الدخل بإعادة التوزيع عن طريق الموازنة العامة للدولة بالمفهوم المتقدم، تصطدم بعدة عقبات، أهمها:

أولاً، أن استيلاء الدولة على ما تبقى من الدخل بعد استئصال الجزء الموازي لمتوسط معدل الدخل الفردي بغية إعادة توزيعها، من شأنه تثبيط همم الأفراد وإقاعدهم عن القيام بكثير من أوجه النشاط الاقتصادي (وعلى الأخص في الاقتصاديات التي يلعب فيها القطاع الخاص دوراً بارزاً في الاقتصاد القومي). فالإنتاج لا يمكن أن يستمر في الأحوال العادية إلا إذا رافقه بعض الربح (أو الفائض أو العائد إلى غير ذلك من المسميات مما يدخل في مجال الحوافز الاقتصادية أو المادية) وكذلك، فإنه يمكن التقرير بنفس الشيء أيضاً بالنسبة لرؤوس الأموال اللازمة للتراكم الرأسمالي الواجب تهيئته لضمان استمرار الإنتاج في المجتمع وتجدد دورته واستبدال وسائله ومعداته والزيادة فيها في ضوء ما يطرأ على الفنون الإنتاجية من تغيير نتيجة تطور المعرفة والكشوف العلمية. فهذا التراكم «Accumulation» لا يمكن أن يتم في الاقتصاد الخاص والاقتصاد العام أيضاً. حتى لو كانت دائرة هذا الاقتصاد تتسع لتشمل معظم جوانب النشاط الاقتصادي في المجتمع، كما هو الوضع في أغلب الاقتصاديات الاشتراكية، وعلى الأخص في قطاع الصناعة، حيث أن انتفاء الربح بالمفهوم الرأسمالي نتيجة تحول ملكية وسائل الإنتاج من نطاق الملكية الفردية إلى نطاق الملكية الجماعية لا يعني عدم الحاجة إلى وجود الربح إذ يظل الربح موجوداً

ولكن كمعيار محاسبي لقياس مدى كفاءة الوحدة الإنتاجية^(٦٠)، وبالتالي تطبيق نظام الحوافز عليها «Incentive System» في قيامها بالمهام التي تحقق الغاية الاجتماعية كما عبرت الخطة القومية - إلا إذا خصص جانب من هذا الربح على أمل استخدامه في النهوض بالاستثمارات القائمة، وتطويرها والتوسع من نطاقها في كافة المشروعات الإنتاجية المفيدة.

وثانياً: فقد دلت التجارب والتطبيقات في المجال المالي على أن النظام الضريبي مهما بلغ من الدقة، لا يقوي في كل الظروف على تحقيق التعادل المنشود. فكثيراً ما يلجأ المكلفون تحت وطأة الضرائب التصاعدية المرتفعة، (وخاصة في الحالات التي ينعدم أو يقل فيها الوعي الضريبي)، إلى التفتن في مختلف الطرق والوسائل التي يتهربون بها من الضرائب أو يناون بما يمارسون من نشاط من الخضوع لها - على نحو ما أشرنا إلى ذلك من قبل بمناسبة دراسة التهرب والتجنب الضريبيين - حيث يتمكنون بذلك من الاحتفاظ بدخول تفوق متوسط الدخل.

لهذا فإنه يمكن القول إجمالاً، إن تحقيق المساواة المطلقة بواسطة الموازنة العامة على أساس تعادل الدخول يبدو والحال على ما سبق، أمراً متعذراً، إن لم يكن في بعض الأحيان مستحيلاً. ولذلك فقد اكتفى بعض العلماء بالحديث عن العمل على تكافؤ الفرص (أو الحظوظ) بدلاً من السعي وراء التعادل السابق الإشارة إليه.

ثانياً - وفيما يختص بنظرية تكافؤ الفرص (أو الحظوظ):

فإن أصحاب هذه النظرية لا يقصدون من وراء المناداة بها تأمين دخول متساوية لجميع المواطنين، بل يسلّمون بمبدأ التفاوت الاجتماعي، بشرط أن يكون هذا التفاوت مبرراً بمررات معقولة ومقبولة. وفي هذا الصدد فإن من أهم هذه المبررات التي تذكر في هذا الصدد، اختلاف إنتاجية العمل الإنساني (بكافة أنواع النافعة) بين فرد وآخر. فمن المعلوم أن إنتاجية العمل هذه تختلف باختلاف الملكات والقدرات الطبيعية الخاصة بكل فرد (العناصر الذاتية)، والتي لا حيلة له في السيطرة عليها ولا يد له في وجودها، كما تختلف أيضاً باختلاف بعض العناصر الخارجية (المكتسبة) التي قد يمكن التأثير فيها كالمحيط الاجتماعي «Milieu Sociale» الذي يعيش فيه، ومدى ما يتوافر به من ثروات. ولما كانت روح العصر أصبحت تتطلب - ولو على الأقل في الدول المتمدينة ذات المستوى الحضاري المتقدم^(٦١) - أن تكون المكانة الاجتماعية لكل مواطن مستمدة من كفاءته الذاتية، لا من الظروف الخارجية المحيطة، فقد شغلت ولا تزال تشغل هذه المشكلة اهتمامات العديد من المفكرين من الاقتصاديين والمصلحين الاجتماعيين، وعلى وجه الخصوص في التكوينات الاجتماعية الرأسمالية والمتخلفة، والتي يغلب على التدابير المتخذة فيها لإحداث عدالة توزيع الدخل طابع العدالة التوزيعية اللاحقة «Justice distributive postérieure» (بالنظر لموقف الأفراد من ملكية وسائل الإنتاج المتاحة للمجتمع)، وهو الأمر الذي يتميز عادة بعدم التكافؤ، وبالتالي فإنه توجد في هذه التكوينات ظواهر الملكية المنفصلة عن

العمل (والتي تعطي دخلاً يتمثل في الربح) والملكية المندمجة في العمل (الدخل المشترك للعمل ورأس المال)، والعمل المجرد عن الملكية (دخل الإجراء)^(٦٢). «Les prolétaires». ومع هذا الوضع المركب والمعقد لهيكل تركيب الدخل تصبح قضية التملك (بعوض أو غير عوض) هي السبب الرئيسي لعدم تكافؤ الفرص بين المواطنين، وبالتالي لانعدام التعادل في الدخل الموزعة وللتفاوت الاجتماعي، وذلك على اعتبار أن عنصر الملكية يضيف على صاحبه إمكانيات كثيرة تؤهله إن لم تكن في صورة إنتاجية أفضل من غيره (حيث يمتزج العمل برأس المال) وبالتالي لزيادة جديدة في الثروة، فعلى الأقل إعطائه فرصة أكبر في الحصول على دخل (حيث يضاف دخل عنصر الملكية إلى عنصر العمل).

ومن أجل علاج هذا الوضع، فقد ساهم المفكرون في إيجاد حلول كثيرة تبلورت في شكل سياسات معينة يمكن أن نسوق هنا مثالين لها. - على اعتبار أنهما يمثلان أكثر السياسات المتبعة في معالجة الوضع الحالي - سياسة «التقريب الطبقي» المطبقة في المجتمعات الرأسمالية المتطورة، (وخاصة الدول الصناعية المتقدمة في غرب أوروبا)، وسياسة تذويب الفوارق بين الطبقات المأخوذ بها في عدد لا بأس به من الدول المتخلفة ومن بينها مصر، وذلك لظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية خاصة بهذه الدول أدت إلى أن يكون من المناسب بالنسبة لها - حتى ولو كان البعض منها بوجه عملية التنمية الاقتصادية في حدود ما يوصي به النظام الاشتراكي من مبادئ وموجهات - إنتهاج هذه السياسة ولو لفترة زمنية معينة ريثما تتمكن الدولة من تهتة الظروف المناسبة لتطبيق المثاليات النظرية المستحب الوصول إليها^(٦٣).

فسياسة التقريب الطبقي المتبعة في الرأسماليات المشار إليها تقتصر على مجرد الحد من الفوارق بين الطبقات بإعادة توزيع الدخل القومي «National Income» «Revenu National» في صالح بعض الطبقات العاملة الضعيفة إقتصادياً واجتماعياً - ويتجلى ذلك بصفة خاصة في قيام الدول بكثير من النفقات التحويلية أو الناقلة - دون أن تغير من طبيعة البنيان الطبقي، أي من غير أن تصفي طبقة الرأسمالية وملاك وسائل الإنتاج، وهو الأمر الذي يعني في النهاية الحد من الصراع الطبقي مع الإبقاء على الأوضاع الطبقيّة في المجتمع. وبعبارة أخرى دون أن يترتب على ذلك إفناء التقسيم الطبقي السائد.

أما سياسة تذويب الفوارق بين الطبقات، فإنها تختلف عن سياسة التقريب السابقة وكذلك سياسة إلغاء الطبقات السابق الحديث عنها، إذ أنها تتمثل في ضمان سهولة الانتقال بين كافة الطبقات الاجتماعية المختلفة بحيث لا تقوم عوائق من القانون أو الواقع تحول دون جهود الأفراد في هذا السبيل ويعني ذلك ضمان السيولة الاجتماعية أي المعاونة على الإنتقال أو التحرك الاجتماعي «Mobilite Sociale» من طبقة إلى أخرى، وهو الأمر الذي يتطلب العمل على تصفية الطبقات التي تملك ولا تعمل والتي تعيش على دخل بلا عمل (ربح) والتي يصعب الانتقال

إليها. وهذه هي الطبقات المالكة لرؤس الأموال فحسب، والتي لا تسهم بأي دور في الإدارة الاقتصادية للإنتاج. ويتصل بهذا الإجراء السابق أن يصبح العمل أساساً للقيمة الاجتماعية للفرد، وأن يصبح المصدر الأساسي للدخل. وكذلك العمل على ضمان التقارب بين الطبقات الأخرى وذلك بالحد من الثروات والدخول الكبيرة، وبرفع مستوى معيشة الطبقات الفقيرة، وإقرار مبدأ تكافؤ الفرص عملاً وخاصة في مجالي العمل والخدمات الأساسية اللازمة لحياة الإنسان ولتنمية قدراته ومثلها التعليم والعلاج. ويتطابق الإجراءات المتقدمة لحل ظاهرة الفئات الاجتماعية المفتوحة محل ظاهرة الطبقات المغلقة، والتي تعني أمرين متكاملين أولهما: أن ينقسم المجتمع إلى عدة فئات اجتماعية يكون لكل منها دورها الاجتماعي الخاص بها، وثانيهما، أن يتحدد انتماء الفرد إلى فئة من هذه الفئات بناءً على قدراته وعلى دوره الاجتماعي^(٦٤).

غير أنه بالرغم من وجود هاتين السياستين (وغيرهما من السياسات) التي نستطيع أن نقف على مضمونها واتجاهاتها في ميزانية الدولة، فإنه من الملاحظ أن محاولة تحقيق تكافؤ الفرص عن طريق الموازنة العامة يعتبر هو الآخر أمراً صعباً، وأن كان يلاحظ أنه أيسر في نواله من تعادل الدخول، ولهذا فإن كل ما يمكن أن نقرر به هنا وباطمئنان لما يمكن أن تحققه الموازنة في المشكلات المتعلقة بتكافؤ الفرص والحظوظ بين الناس هو توفير الضمان والتأمين لجميع المواطنين وعلى وجه الخصوص في مجالات التعليم والصحة والعمالة، فهذه المجالات (وغيرها) أمور لا شك في أنها تسهم في التخفيف من حدة التفاوت الاجتماعي، كما أنها تساعد على تحقيق التوازن في هذا المجال.

(٣) - البحث عن المعيار المناسب للتقرير بتمام اندماج التوازن الاجتماعي المتحقق عن طريق الموازنة العامة في التوازن العام للاقتصاد القومي:

وبفراغنا من هذه النقطة، فإنه يتبقى لنهو الشق الأخير من حديثنا سابق الإشارة إليه أن نشير الآن للمعيار الذي يمكن ابتداء منه أن نقرر بتمام اندماج التوازن الاجتماعي (المتحقق عن طريق الإجراءات الخاصة بتوزيع وإعادة توزيع الدخول في المجتمع) في التوازن العام للاقتصاد القومي على نحو مؤثر وفعال.

والواقع أن الاهتمام لمثل هذا المعيار يعتبر من أدق الأمور بالنظر إلى أن معظم دول العالم لا تعرف التطابق بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية فيها لما يوجد من أوجه المغايرة والاختلاف في ظروف كل دولة وأحوالها الواقعية، وبالتالي تتعدد أشكال التوازن الاقتصادي والاجتماعي المستهدفة تحت تأثير ما يتقرر فيها من سياسات اقتصادية ومالية والوسائل المتوافرة لتحقيقه. إلا أنه يمكن التغلب على هذه الصعوبة (والى حد كبير) إذا نحن أحللنا المشكلة الحالية في إطار المبادئ الأولية المتعارف عليها في النظرية الاقتصادية.

فمن المعروف بالتطبيق لهذه النظرية، أن عدم المساواة في توزيع الدخول قد تدفع

أصحاب الدخل المرتفعة إلى اكتنازها، الأمر الذي يقلل من فرص الاستثمار وبالتالي التقدم الاقتصادي. وبالعكس فإن التقارب في توزيع الدخل (أو إحداث نوع من المساواة فيما بينها) يزيد من نفقات الاستهلاك^(٦٥)، وبالتالي يزداد الطلب الاستهلاكي، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى زيادة الإنتاج. وبناء على هذا، فإنه في الأحوال التي يجري فيها إعادة توزيع الدخل بطريقة تتفق وتحقيق أكبر قدر من العدالة، - وهو أمر يختلف الحكم فيه كما قدمنا وفقاً لعوامل الزمان والمكان - يقل الاكتناز ويزيد الطلب، وبالتالي يزيد الناتج الاجتماعي ويقوي بذلك تطور التقدم الاقتصادي، وإن كان هذا يتوقف في كل الأحوال على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي نفسه، أي درجة قابلية القوى الإنتاجية المتوافرة للمجتمع لمواجهة الزيادة في الطلب. وبمعنى آخر، فإنه يجب أن يراعى في إعادة التوزيع هذه أن يكون ما تتمخض عنه من أثر في زيادة الطلب الكلي (الخاص والعام) مساوياً لمرونة الجهاز الإنتاجي. فإذا لم يتحقق الاشتراط المتقدم بأن نتج عن إعادة التوازن زيادة كبيرة في الطلب يعجز الجهاز الإنتاجي القائم عن مواجهتها، انقلب الوضع السابق، وهو الأمر الذي ينجم عنه حدوث اختناق في الإنتاج، مع ما يترتب على ذلك من ارتفاع في مستوى الأسعار، وبالتالي اختلال في مستوى التوازن الاقتصادي. (وإن كان هذا لا ينفي أنه في بعض الدول الرأسمالية المتقدمة نجد أن وجود الفوارق بين الدخل يزيد في فرصة الادخار أكبر مما لو كانت الدخل متساوية أو شبه متساوية).

وعلى هذا ففي الحالة التي يوجد فيها توازن اجتماعي مخطط - بغض النظر عن نوعية التخطيط السائد^(٦٦) - يستغرق تحقيقه سنوات محددة، فإنه يجب أن يحدد خلال الفترة موضوع الميزانية الجزء الواجب تحقيقه من هذا التوازن في الحدود الاقتصادية السابقة. ويتم التوازن الاجتماعي إذا ما ترتب على تنفيذ السياسة المالية العامة للدولة عن فترة الموازنة تحقيق الجزء المحدد منه، بمعنى سابق الإشارة إليه.

- (١) وهو الأمر الذي نشأ نتيجة التفاعل بين المالية والاقتصاد في الإطار المشار إليه فرع حديث من فروع المعرفة العلمية في مجال العلوم الاقتصادية، يطلق عليه الاقتصاد المالي.
- (٢) راجع في ذلك الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز: مبادئ الاقتصاد العام، ص ٣٩٣ - ٤٢٠، والدكتور رياض الشيخ: المالية العامة، المرجع السابق، ص ٢٣٥ - ٢٣٨ و ص ٢٥١ - ٢٧٥، أستاذنا الدكتور محمد حلمي مراد: الميزانية العامة، ص ٤١ - ٤٨، طريقة تنظيم ميزانية الدولة: ترجمها عن الألمانية محمد عدلي عبد المنعم، مذكرة رقم ٧٦٢، القاهرة، مارس ١٩٦٧، وباللغتين الفرنسية والإنجليزية انظر بصفة خاصة: H. Brochier et P. Tabatoni: «Economie Financière» Op. Cit. (PP. 499 - 514); M. Duverger: Institutions Financières: Op. Cit. (PP. 330 et suiv.), O. N. U. Structures des Budgets et classification des Comptes Publics» New York, 1953. F. S. Bray et R. Stone: «Presentation of Central Governments Accounts, Cambridge 1948, Julius Margolis: National Economic accounting - Reorientation needed» in: Review of Economics and Statistics, 1952.
- (٣) ويلاحظ في جميع الأحوال أن أي تقسيم من التقسيمات المتداولة لا بد وأن يستند إلى عدد من المعايير أو الأسس التي يمكن بواسطتها ضم جميع العمليات المشابهة في مجموعة واحدة بحيث يتحقق التجانس داخل هذه المجموعات، كما يمكن تمييز هذه المجموعات عن بعضها البعض بمعنى أو آخر. وبطبيعة الحال يتوقف اختيار هذه المعايير على الهدف المراد الوصول إليه.
- (٤) راجع في ذلك بصفة خاصة مؤلف الأستاذ الدكتور رياض الشيخ، سابق الإشارة إليه، (ص ٢٣٦ - ٢٣٨).
- (٥) ومن الملاحظ في هذا الشأن، أن الكفاءة المشار إليها في المتن لا تتوقف على نظام التقسيم فحسب، بل هناك عوامل أخرى من بينها حسابات التكلفة للوحدة ونظام المتابعة وكفاءة الموظفين والمتخصصين المتولين لهذا الأمر، ومدى توافر التدريب أو الخبرة المناسبة.
- (٦) وإن كان نجد الإشارة هنا، إلى أن من علماء المالية العامة من يرى عدم وجود تقسيم إداري للإيرادات العامة، بل ويذهب أيضاً إلى أنه بافتراض وجود مثل هذا التقسيم، فإنه لا يخدم غرضاً من أغراض الميزانية العامة. ومن هذا الرأي في مصر، انظر مؤلف الدكتور أحمد حافظ الجمويني: اقتصاديات المالية العامة، (ص ٣٦٨) سابق الإشارة إليه، وهو رأي يخالف به الرأي السائد. ومع أننا نقر لهذا الرأي بوجهة بعض ما يصدر عنه في وجهة نظره من أفكار نظرية، فإن التقسيم موضع المناقشة موجود بالفعل في الكثير من الموازنات العامة، ومن بينها الموازنة العامة لميزانية مصر في أوضاعها الراهنة، فضلاً عن أنه يوجد لتقسيم الإيرادات العامة على هذا النحو من المزايا الكافية في حد ذاتها لتبرير الإبقاء عليه، وإن كان هذا بطبيعة الحال ينبغي أن يتم في حدود وبضوابط معينة بحسب الحالة المالية الخاصة بكل دولة على حدة.
- (٧) هذا وإن كان بعض علماء المالية العامة يرون أن هناك من النفقات العامة ما يستحسن بقاءه في بند مستقل بالرغم من أنها في حد ذاتها لا تنجز وظيفة معينة مثل خدمة الدين العام. ووجهة نظرهم في ذلك معقولة ومبررة تدعونا إلى تأييدها. فبالإضافة إلى صعوبة توزيع نفقات خدمة الدين العام على الوظائف المختلفة، فإن لها من الأهمية الخاصة ما يبرر بقاءها في بند واضح ومتميز. انظر في ذلك، مؤلف الأستاذين الدكتور بركات والدكتور دراز: مبادئ الاقتصاد العام، ص ٣٩٧، سابق الإشارة إليه.

(٨) ونود أن نستعرض الانتباه هنا إلى ملاحظة غاية في الأهمية ينبغي علينا مراعاتها حتى لا نقع في بعض الأخطاء حالة إهمالها. هذه الملاحظة تنلخص في أنه لما كان من الطبيعي أن يشترك عدد من الوزارات والوحدات الحكومية في القيام بوظيفة معينة، فإنه يصبح من الصعوبة بمكان إجراء مطابقة أو مقارنة مباشرة بين التقييم الوظيفي والإداري. فمن الخطأ مثلاً مقارنة المبالغ المدرجة تحت بند «الصحة» أو «التعليم» في التقييم الوظيفي، مع النفقات الواردة تحت بند «وزارة الصحة»، أو «وزارة التعليم» في التقييم الإداري. (وإن كان من الممكن في بعض الأحوال إظهار مدى مساهمة كل وزارة أو وحدة في إنجاز وظيفة ما باستخدام التبرعات الفرعية).

(٩) الدكتور بركات، والدكتور دراز، المرجع السابق، ص ٤٠٨، والمراجع المشار إليها فيه.

(١٠) Jesse Burkhead: «Government Budgeting» Op. Cit. Page 128

(١١) الدكتور بركات والدكتور دراز: مبادئ الاقتصاد العام، (ص ٤٠٩ - ٤١٠).

(١٢) ويمكن التدليل على هذا التقييم من واقع بيانات الموازنات المصرية العامة، وعلى الأخص في فترة ما بعد السبعينات.

(١٣) راجع في تفاصيل هذه التقييمات، الدكتور رياض الشيخ، المرجع السابق، (ص ٢٥١ - ٢٧١).

(١٤) ومن المعلوم أن لهذه الدراسات المقارنة - في الأزمنة والأمكنة المختلفة - دلالتها وأهميتها الكبيرة لدراسة تطور الهيكل الاقتصادي والاجتماعي بين فترة وأخرى وكذلك لمقارنة هذا الهيكل بين بلد وآخر.

(١٥) ولهذه الاعتبارات فإن لهذه العمليات (أو كما يُعبر عنها عملاً بالميزانية الجارية) أهميتها ودلالاتها كأداة لتحديد السياسة الاقتصادية أو المالية والإشراف على تنفيذها. وتستمد الميزانية الجارية أهميتها في هذا الخصوص من الاعتبارات التالية: أ - الحجم، ب - التكرار والانتظام، ج - الأهمية الاقتصادية للعمليات الجارية، أو بعبارة أخرى تحقق المنافع من العمليات الجارية في نفس الفترة.

(١٦) وينطبق ذلك بصفة عامة على الأوضاع السائدة في الدول الاشتراكية وفي كثير من الدول المتخلفة الساعية إلى التنمية الاقتصادية.

(١٧) وذلك بالنظر إلى أن خدماتها على خلاف خدمات الاستهلاك لا تنفذ بمجرد استعمالها.

(١٨) انظر الأستاذ الدكتور رياض الشيخ، المرجع السابق، (ص ٢٦٢ - ٢٦٣).

(١٩) وهي ظاهرة ضارة كثيراً ما نفث على أمثلة صارخة لها في العديد من الدول المتخلفة التي لا تخصص مجهودات وموارد كافية للنهوض بكافة جوانب الاستثمار الإنساني *Investissement humain* فيها حتى يعرف المجتمع سبيله إلى الاستعانة من «كم» بخصمه للاستثمارات المادية عن طريق ما يحدث «كيف» أو نوعية القوى البشرية فيه من آثار في مختلف مجالات هذا الاستثمار.

(٢٠) للمزيد من التفاصيل، راجع في ذلك مؤلف الأستاذ الدكتور رياض الشيخ، سابق الإشارة إليه، (ص ٢٧٢ - ٢٧٥).

(٢١) بالنظر إلى أنه يؤدي إلى زيادة الطلب على العرض الكلي، وبالعكس.

(٢٢) راجع في ذلك، الدكتور رياض الشيخ، المرجع السابق، (ص ٢٤٤ - ٢٥١)، الدكتور بركات والدكتور دراز: سابق الإشارة إلى مؤلفهما، (ص ٤١١ - ٤١٩)، الأستاذ فؤاد بونس: ميزانية البرامج والإداء، المنظمة العربية للعلوم الإدارية (مركز البحوث الإدارية)، القاهرة - يوليو (تموز) ١٩٧٠، الدكتور أحمد الجعوني المرجع السابق، (ص ٣٧٨ - ٣٨٠) الدكتور محمد عادل الهامي: أسلوب استخدام ميزانية البرامج والأداء في ظل الإصلاح الاقتصادي والمالي - القاهرة، معهد الدراسات المصرفية، ١٩٦٨، وباللغة الفرنسية انظر بصفة خاصة:

Philippe Dunand et Xaxier Grefle: «Problèmes Budgétaires Contemporains» (Titre II, Les Budgets de programmes aux Etats - Unis» par X. Grefle, (PP. 139 - 280). R. Jacomet: L'adaptation du Budget aux taches de l'Economie moderne» (PP. 45 - 49), in Fin. Publ. No. 1, 1953.

ولمزيد من التفصيلات انظر باللغة الإنجليزية مجموعة الدراسات المنشورة تحت عنوان:

«Program Budgeting» - David Novick edit. Harvard University Press. Mass. 1965.

(٢٣) وفي هذا الصدد ينبه الزميل الأستاذ الدكتور دراز في مؤلفه المشترك مع الأستاذ الدكتور بركات، ص ٤١١، سابق الإشارة إليه، إلى أنه قد يبدو لأول وهلة أن السؤالين متداخلين لدرجة أن أحدهما يُغني عن الآخر ولكن لو افترضنا أن مبررات التوزيع الإنفاقي مبررات سببية - وقد رأينا أن العوامل السياسية تلعب دوراً كبيراً في هذا المجال - لظل السؤال قائماً.

(٢٤) يجدر بنا أن نشير هنا إلى أن تعبير ميزانية الأداء «Performance Budgeting» قد استخدم مبدأ الأمر للإشارة إلى الإصلاحات التي أدخلت على بعض الميزانيات في الولايات المتحدة الأمريكية في الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية. ولمن يرغب في الوقوف على التطور التاريخي لميزانية الأداء في هذه الدولة فليرجع على سبيل المثال إلى مؤلف:

Arther Smithies: «The Budgetary Process in the United States» (Chapters IV - XI and XVIII).

(٢٥) من هذه الوجهة من النظر، راجع في ذلك Jesse Burkhead Op. Cit. (P. 139) وانظر أيضاً في الإشارة لهذه التفرقة، الدكتور رياض الشيخ، المرجع السابق، ص ٢٤٥ - ٢٤٦.

(٢٦) ويمكن أن نصرب مثلاً توضيحاً لذلك بما يلزم لتحقيق أهداف السياسة التعليمية في الدولة. فلتتحقق هذه الأهداف فإننا يمكن أن نجد في الميزانية العامة تحت بند الخدمات التعليمية برامج التعليم بمختلف مراحله، ومن بين التعليم في المرحلة الأولى مثلاً برنامجاً لبناء وتجهيز عدد من المدارس الابتدائية. ومن الطبيعي أن يتولى تنفيذ هذا البرنامج عدد من وحدات الاقتصاد العام (الإدارية أو الإنتاجية). ولكل من هذه الوحدات المختلفة وحدات الأداء الخاصة بها. فتجد منها مجموعة مخصصة لأعمال البناء وثانية لعمليات التجهيز وثالثة لإعداد تدريب العنصر البشري اللازم أو الإدارة.

(٢٧) وبعبارة أخرى فإن تكاليف البرنامج والحال على ما تقدم، ما هي إلا المجموع الحسابي لتكاليف العديد من وحدات الأداء التي يتكون منها البرنامج.

(٢٨) وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يمكن استخدام هذه الميزانية الأخيرة في أغراض الدراسة والتحليل التي تقوم بها السلطات التنفيذية الأعلى درجة.

(٢٩) ومن أمثلة ذلك استصلاح مساحة معينة من الأراضي لأغراض الزراعة، أو تمهيد مساحة ألف كيلومتر من الطرق لاستخدامها في نقل الأشخاص والبضائع أو زيادة عدد الأسرة في المستشفيات العامة بنسبة معينة من الأعداد المتوافرة وهكذا.

(٣٠) انظر في تفاصيل ذلك الأستاذ الدكتور دراز، ص ٤١٦، وما بعدها، المرجع سابق الإشارة إليه.

(٣١) تستمد الفكرة الأساسية لهذا التقسيم المركب من الزميل الأستاذ الدكتور دراز في مؤلفه بالاشتراك مع الأستاذ الدكتور بركات، (ص ٤١٩ - ٤٢٠)، سابق الإشارة إليه.

(٣٢) راجع في ذلك الأستاذ الدكتور عاطف السيد: محاضرات في التخطيط المالي، سابق الإشارة إليه، وعلى الأخص (ص ٣٠٩ - ٣٣٠)، ومن (٣٣١ وما بعدها)، الدكتور حسن هواسة: المالية العامة، (ص ٣١٩ - ٣١٧)، الدكتور خطار شلبي، المرجع السابق، (ص ١٩٦ - ٢٠٢)، الدكتور رياض الشيخ، (ص ٣٢٧ - ٣٦٢)، وباللغتين الفرنسية والإنجليزية انظر:

H. Brochier et P. Tabatoni. Op. Cit. (PP. 484 - 498), M. Masoin: L'équilibre Fondamental des Finances Publiques» in: Fin. Publ. No. 4, 1946, R. Stucken: «Le déficit Budgétaire et son Financement» (PP. 189 - 293), in: Revue de Sc. Fin. Avril - Juin 1958, Omar Makalou: Op. Cit. (PP. 26 - 38), J. Meynaud: «Politiques économiques comparées» . Cours I. E. P. Tome II, Paris 1954 - 55, Alain Barrère: «Politique Financière» (3ème partie, LL'Intégration écon. des Finances publiques, PP. 399 et suiv.), Du même auteur: «Economie financière», Tome 2. (PP. 194 - 212) et «The problem connected with Budgetary equilibrium» (La problématique de l'équilibre budgétaire) in: Public Finance. Vol. 5ème année, No. 2, 1950 (PP. 150 - 161), R. A. Musgrave: The Theory of public Finance Op. Cit. (PP. 205 - 217), Jan Tinbergen: Welfare economics and Income distribution», (PP. 490 - 504), in American Economic Review papers and proceedings, 1957, J. Burkhead: The Balanced Budget (PP. 191 - 216), in Quard. J., Econ. U. S. A. May 1954.

- (٣٣) ذلك بمعنى وجود حسابات متوازنة يمكن بواسطتها ممارسة رقابة فعالة على تنفيذ الميزانية العامة .
- (٣٤) وإن كان هذا بالطبع ينبغي ألا ننسى معه ما سبق أن ذكرناه أن تمام الإنفاق يفترض سبق الحصول على الإيرادات العامة حتى نستطيع الدولة القيام به .
- (٣٥) وذلك بمرعاة أن منطق هذا الفكر يرى أن الأزمة التي نحل بالنشاط الاقتصادي يتج عنها نقص في الدخل القومي وبالتالي في وهاء الضرائب، وبالتالي أيضاً تصبح الموارد العامة أقل من الإنفاق العام .
- (٣٦) ومع ذلك فقد يكون من المقبول الحد من الإنفاق العام في حالة واحدة وهي إذا ما كانت الأزمة ناتجة عن زيادة الطلب الكلي زيادة اختق معها الإنتاج نظراً لعدم كفاية وسائله . وحتى في هذه الحالة فإنه ينبغي الاقتصاد في الحد من الإنفاق العام على الإنفاق المخصص للاستهلاك إذا أردنا أن يعطي الأثر المطلوب .
- (٣٧) راجع في ذلك ما سلف ذكره بالبند (ج) من المبحث الثاني (الفصل الثاني من الباب الثاني من هذه الدراسة عن حدود النفقات العامة من زاوية الطاقة المالية للدخل القومي) . وذلك فيما يتعلق بالمقدرة التكلفة .
- (٣٨) وإن كان ينبغي أن يلاحظ في هذا الشأن، أن التغيير الكيفي في مقومات الإنفاق العام يقتضي تحديد أنواع الإنفاق حسب طبيعة النفقة وأثارها .
- (٣٩) يقصد هنا بالتحويلات، التحويلات غير التعاقدية، أي التحويلات التي لا يتوافر لها صفة الالتزام، كالمنح والإعانات التي تعطىها الدولة لدول أجنبية .
- (٤٠) وهو الأمر الذي يعني استفاد المقدرة المالية القومية وعلى الأخص المقدرتين التكلفة والإفراضية، على النحو الذي أشرنا إليه من قبل بمناسبة الحديث عن العوامل المالية التي تحدث من التوسع في الإنفاق العام .
- (٤١) وإن كان من الملاحظ في المقابل لذلك أن هذا التخفيض لا يعتبر علاجاً لمعجز الميزانية العامة على النحو المنشود .
- (٤٢) راجع في ذلك ما أوردناه بالبند (ج) عن الآثار الناتجة عن استخدام الضرائب في توجيه النشاط الاقتصادي وفقاً لأهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة، والتعريف بالفراغ الضريبي ووظائفه في هذا المجال . (المبحث الثالث الفصل الأخير الوارد بالباب الثالث من هذه الدراسة) .
- (٤٣) ويرجع ذلك عادة لتنافس منافع الوحدات الحدية (أو الأخيرة) من الدخل مع تجاوزه لحدود معينة، وخاصة بعد إشباع الأفراد لمختلف حاجاتهم الفطرية والمكتسبة ومن ثم يتجه هؤلاء الأفراد للإنفاق على السلع الكمالية، بل وربما غير المفيدة .

(٤٤) من طريق الزيادة في كمية النقود المتداولة، الناتجة عن التوسع في الإصدار النقدي أي بخلق نقود جديدة.
(٤٥) أي بين ما يكتسب (الاكتناز) «La Tésurisation» (الادخار دون أن يعقبه استثمار) وما يتفق في أوجه استثمارية واستهلاكية.

(٤٦) وذلك بالنظر لما يترتب عليه من آثار تزايد في هذه الحالة بمعدل متزايد.

(٤٧) أي كانت هناك اتجاه لزيادة الإنفاق الكلي زيادة كبيرة مع زيادة الموارد المالية زيادة بذات الوصف.

(٤٨) وترجع أهمية ذلك لما لهذه المستويات من أهمية في الحفاظ على طاقات الأفراد الإنتاجية، إذ أن تأمين حد أدنى في هذا الخصوص يعتبر أمراً لازماً لقيام الإنتاج وتجديده ومسايرته للتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تطرأ على المجتمع.

(٤٩) ويمكن أن يتضح ذلك عن طريق تخير بعض الأمثلة لنماذج من هذه الاقتصاديات والتأمل في نمط توزيع ملكية أدوات الإنتاج ووسائله في كافة قطاعات الاقتصاد القومي الأساسية فيما بين أفراد المجتمع أو المجتمعات التي تكون محلاً للدراسة.

(٥٠) أي التنقل الاجتماعي «La mobilité Sociale» فيما بين مختلف طبقات المجتمع دون وجود عوائق قانونية أو واقعية.

(٥١) وإن كانت هذه الظاهرة (الرفاهية) لا يثور البحث عنها عادة إلا بعد تخطي المجتمع لمرحلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وبعبارة أخرى في الحالات التي يبلغ فيها مجتمع من المجتمعات حداً معيناً من التقدم الاقتصادي.

(٥٢) من المؤلفات المفيدة في إجلاء هذه التفاصيل، راجع على سبيل المثال باللغة الفرنسية:

H. Brochier: Finances publiques et redistribution des revenus, Paris, A. Colin, 1950. Julius Brannik: Le Budget et de distribution du revenu National (PP. 1 - 45), Rapport général in: «Travaux de la XXIIIème Session de l'I. I. E. P. (1967), publié in: «Public Finance», Vol. 23, Amsterdam 1970.

وباللغة الإنجليزية:

B. de Jouvenel: «Ethics of Redistribution», Cambridge University Press, 1951, A.T. Peacock: Income redistribution and Social Policy (J. Cape, London, 1954).

وباللغة العربية انظر مؤلف الدكتور رياض الشيخ: المرجع السابق، الفصل الخامس عشر، السياسة المالية ومشكلة التوزيع، (ص ٤٣٣ - ٤٨٠).

(٥٢) وهي ضرائب كما سبق أن ذكرنا يقع عبؤها على الفئات الاجتماعية محدودة الدخل، وبالتالي يزداد التفاوت فيما بين الدخول الموزعة في المجتمع.

(٥٣) وبعبارة أخرى فإن إعادة التوزيع يقصد بها تغيير حالة التوزيع نتيجة لتدخل الدولة بواسطة وسائلها المالية وغير المالية.

(٥٤) راجع في تفاصيل هذه المعايير وعلى الأخص الدخل، الدكتور رياض الشيخ، المرجع السابق، (ص ٤٥٠ - ٤٥٤).

(٥٥) وملاحظ على ما تقدم، أن السياسة المالية ليست هي السبيل الوحيد أو الأفضل في كل الأحوال لتحقيق هذا الهدف في سائر الأحوال والظروف، فتشريعات الحد الأدنى للأجور والحماية الجمركية والقوانين المختلفة المنظمة للتجارة، كل هذه الوسائل، وغيرها قد تؤدي إلى نتائج توزيعية، وربما كان التدخل في التوزيع بشكل أحد أهدافها.

(٥٦) للتعرف على المبادئ الأساسية في توزيع الدخل القومي والأسس الموجهة لهذا التوزيع. انظر على سبيل المثال:

Reymond Barre: «Economie politique» Tome Second (Deuxième Partie, Le Revenu National et sa repartition, Titre I: Le aspects généraux de l'analyse de la répartition PP. 5 et S. Titre II: La Repart. en Econ. décentralisé Capitaliste, PP. 49 et S. et Titre III, La repart... en Econ... Centralisée collectiviste PP. 281 - 303), P. U. F. 1964; J. Marchal et J. Lecaillon: La repartition du revenu National, Vol. III, Génin, Paris, 1958 Nicolas Kaldor: Alternative theories of distribution, Reviv of Economic Studies, XXIII (2), 1955 - 56 (PP. 83 - 100).

(٥٧) وهذه الاعتبارات وغيرها تعد من الأمور التي تؤثر في توزيع الدخل تأثيراً يعمده، قليلاً أو كثيراً، وفقاً لمدى قوة هذه العناصر، عن التوزيع الذي ينعكس في تفاوته توزيع الإنتاجية النسبية بين مختلف الأفراد.

(٥٨) راجع في ذلك مؤلف «Leon Kurowski» ومقال «A. Zverev» المشار إليهما من قبل.

(٥٩) انظر في ذلك بصفة خاصة، مؤلف الدكتور خطار شلبي أنف الذكر، الجزء الأول، الموازنة العامة، ص ١٩٦ - ٢٠٢، والدكتور كمال غالي: الاقتصاد المالي، (ص ٢٨٠ - ٢٩٥)، ومؤلف:

H. Brochier et P. Tabatoni: «Economie Financière» (3ème partie, Ch. II, Sect II, 1 - Les Fondements doctrinaux de la redistribution budgétaire (P. 484 - 487).

(٦٠) راجع في ذلك، مؤلفنا: «الاقتصاد الاشتراكي» المطلب الثالث الخاص بمفهوم مبدأ المحاسبة الاقتصادية من خلال بيان الأسس والقواعد التي تحكم تسيير المشروع الاشتراكي. الوارد بالفصل الرابع الخاص بالتخطيط الاقتصادي، (ص ١٣٤ - ١٤٢) وبصفة خاصة ص ١٣٧ وما بعدها.

(٦١) وما يستحق أن ننبه إليه هنا، أنه ليس من اللازم أن يقترن التقدم الحضاري بالتقدم الاقتصادي (المادي والتكنولوجي) في جميع الأحوال. فكثيراً ما يوجد في عالمنا المعاصر من الدول المتقدمة ولكنه لا يتوافر لها مستوى حضاري يسمح للتمكين لمبادئ العدالة الاجتماعية من الانطباق على نحو يذكر، وبالتالي فإنه يمكننا أن نقرر بالتتابع المنطقي (بناء على الاستقصاء وليس الاستقراء) أنه ليس من الضروري أن يصطبغ التخلف الاقتصادي بالتخلف الحضاري، وإن كان يمكن بطبيعة الحال أن يكون هذا الأخير مصدراً ومظهراً للتخلف في الدول المتخلفة.

(٦٢) وذلك على العكس من الدول الاشتراكية، حيث تتميز العدالة التوزيعية فيها بأنها - بصفة عامة - سابقة على التوزيع وليست لاحقة له، اللهم في الحالات التي يسمح فيها بالملكية الخاصة لبعض وسائل الإنتاج. راجع في تفاصيل ذلك، مقال «Marian Weraski» سابق الإشارة إليه.

(٦٣) ومن هذه الاعتبارات والفروقات على سبيل المثال تدبير عمل إنتاجي مناسب لكل من يفقد حقه في ملكية وسائل الإنتاج بناء على ضرورة السيطرة على وسائل الإنتاج الأساسية المحدودة في مجتمع متخلف يستغل إلى الاشتراكية. فمثل هذه الصعوبة، قد تقتضي أرجاء البت في موضوع تملك هذه الوسائل لحين الوصول بالجهاز الإنتاجي لحالة تسمح باستيعاب الأشخاص الذين تحولوا من الملكية المستندة إلى العمل أو المجردة عنه، لحين حل هذه المشكلة. ولعل في كثير من مجالات النشاط الاقتصادي في الزراعة خير مثال يمكن الاستدلال به على ذلك، حيث يشير هذا النشاط العديد من المشكلات، ليس في الدول التي لا تزال في مرحلة التحول الاشتراكي، بل وأيضاً في الدول التي فرغت من هذه المرحلة وأصبح بها اقتصاد قوي يتوافر له الأسس المتعارف عليها للنظام الاشتراكي في التطبيق.

(٦٤) ويلاحظ في هذا الصدد أن «توزيع الفوارق بين الطبقات لا تعني توحيد الدور الذي تقوم به مختلف الفئات الاجتماعية في الإنتاج ولا توحيد مستوى معيشتهم ما دام التفاوت في الدخول والثروات مؤسس على التفاوت في القدرات والجهود. كذلك لا يعني التوزيع القضاء على أفراد الطبقة التي تملك ولا تعمل، بل يعني القضاء على امتيازاتهم الطبقية وخاصة تلك المتولدة عن الملكية مع إعطائهم فرصة التحول إلى فئات الشعب العاملة بتهيئة الظروف لخلق أعمال متجة تستوعبهم. وأخيراً فإن توزيع الفوارق لا يعني إلغاء الملكية الخاصة إلغاء كاملاً.

(٦٥) نظراً لما هو يلاحظ من أن أغلب الدخول الموزعة تنحى إلى الفئات الاجتماعية محدودة الدخل، وهي تمثل الأكثرية المكددة في المجتمع، حيث تتميز هذه الفئات في الممتد بارتفاع الميل الحدي للاستهلاك الخاص، بل إنه حتى في حالة قيام الدولة بنفقات تحويلية أو ناقلة لصالح هذه الفئات، فإنه غالباً ما يكون موضوعها سلع وخدمات يستفيد منها أفرادها، وهو ما يزيد من الاستهلاك العام وفي نهاية الأمر فإنه بإضافة هذا الاستهلاك إلى سابقه يزداد الاستهلاك الكلي في المجتمع.

(٦٦) وهو أمر أصبح مألوف ومرغوب الحدوث وذلك لما للتوازن الاجتماعي من أهمية في تحقيق استقرار الأوضاع الاجتماعية في المجتمع، حيث يعتبر هذا الاستقرار كما قدمنا أحد الظروف الأساسية المؤاتية لإحداث التقدم الاقتصادي.

[ثبت المراجع]

[أ] - باللغة العربية

- أحمد جامع - علم المالية العامة - الجزء الأول - الفن المالي، مكتبة وهبة، القاهرة ١٩٦٥ .
- أحمد جامع - المذاهب الاشتراكية، دار المعارف بمصر، ١٩٦٩ .
- أحمد جامع - الاقتصاد الاشتراكي، دراسة نظرية تحليلية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٩ .
- أحمد حافظ الجعوني - اقتصاديات المالية العامة، دراسة في الاقتصاد العام، دار العهد الجديد، القاهرة ١٩٦٧ .
- أحمد رشاد موسى - دراسة في النظرية الاقتصادية - الجزء الأول - معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة ١٩٧٠ .
- أمين عبد الفتاح سلام - السياسة الضريبية للدول المتخلفة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٠ .
- إسماعيل صبري عبد الله - تنظيم القطاع العام، الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية، دار المعارف بمصر، ١٩٦٩ .
- جلال أحمد أمين - مبادئ التحليل الاقتصادي، مكتبة وهبة، القاهرة ١٩٦٧ .
- جمال الدين محمد سعيد ومنيس عبد الملك - المالية العامة، مطبعة لجنة البيان العربي، القاهرة ١٩٦٢ .
- حسن عواضة - المالية العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٣ و ١٩٨٧ .
- حازم البيلاوي - النظرية النقدية، مقدمة إلى دراسة الاقتصاد التجمعي . مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧١ .
- حسين خلاف - الأحكام العامة في قانون الضريبة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٦ .
- خطار شبلي - العلوم المالية - الجزء الأول، بيروت ١٩٦٢ .
- خليل حسن خليل - دور رؤوس الأموال الأجنبية في تنمية الاقتصاديات المتخلفة، رسالة دكتوراه متقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٦١ .
- رفعت المحجوب - المالية العامة، الكتاب الأول: النفقات العامة، والكتاب الثاني: الإيرادات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧١ .

- رفعت المحجوب - الاقتصاد السياسي - الجزء الأول - دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧١.
- رفعت المحجوب - الطلب الفعلي، مع دراسة خاصة بالبلاد الأخذة في النمو، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧١.
- رفعت المحجوب - إعادة توزيع الدخل القومي من خلال السياسة المالية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٨.
- رفعت المحجوب - السياسة المالية والتنمية الاقتصادية، المطبعة العالمية، رسائل في التخطيط القومي ٣٨ - القاهرة ١٩٥٩.
- رياض الشيخ - المالية العامة، دراسة الاقتصاد العام والمخطط المالي في الرأسمالية والاشتراكية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٩.
- رشيد الدقر - المالية العامة - الجزء الثاني - موارد الدولة ونفقاتها، مطبعة الجامعة السورية، دمشق ١٩٥٨.
- زكريا أحمد نصر - النقد والائتمان في الرأسمالية والاشتراكية، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة ١٩٦٥.
- زكريا أحمد نصر - مقدمة في نظرية القيمة، القاهرة ١٩٦٥.
- زكريا أحمد نصر - التحليل النقدي، القاهرة ١٩٥٧.
- زين العابدين ناصر - علم المالية العامة والتشريع المالي، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧١.
- صباح نعوش - الضرائب في الدول العربية - المركز الثقافي العربي، الدار البيضاء (المغرب) ١٩٨٧.
- عبد الحكيم الرفاعي وحسين خلاف - مبادئ النظرية العامة للضريبة، القاهرة ١٩٥٣.
- عادل أحمد حبش - أساسيات الاقتصاد النقدي والمصرفي. الدار الجامعية، بيروت ١٩٩٢/٩١.
- عادل أحمد حبش - أصول الاقتصاد السياسي. دار النهضة العربية، بيروت ١٩٩٢/٩١.
- عادل أحمد حبش - تاريخ الفكر الاقتصادي، دراسة انتقائية، انتقادية، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٤.
- عادل أحمد حبش - الاقتصاد الاشتراكي، مؤسسة الثقافية الجامعية، الإسكندرية ١٩٧٢.
- عاطف صدقي - الضرائب في الاتحاد السوفيتي، تنظيمها ودورها، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة ١٩٦٤.
- عاطف صدقي - مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، الجزء الأول، مبادئ المالية العامة، مكتبة سيد عبد الله وهبة، الطبعة الأولى، القاهرة ١٩٦٤.
- عبد المنعم فوزي - المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧١.
- عبد المنعم فوزي وعبد الكريم بركات وبونس البطريق - المالية العامة، الإسكندرية ١٩٦٨.

- علي عباس عياد - النظم الضريبية المقارنة، الجزء الأول، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ١٩٧٠.
- عبد الكريم بركات وحامد دراز - مبادئ الاقتصاد العام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية ١٩٧٣.
- عبد العال الصكبان - علم المالية العامة، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، دار الجمهورية، بغداد ١٩٦٧.
- علي عبد الرسول - المبادئ الاقتصادية في الإسلام والبناء الاقتصادي للدولة الإسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٦٨.
- عبد الحميد القاضي - تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان المتخلفة. رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ١٩٦٨ / ١٩٦٩.
- عاطف السيد - محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي. مذكرة معهد التخطيط القومي القاهرة ١٩٦٠.
- عاطف السيد - تخطيط الموارد العامة، التخطيط الضريبي، مذكرة معهد التخطيط القومي رقم ٥١١، القاهرة ١٩٦٤.
- عبد الرحمن يسري - تحليل أثر العوامل الاجتماعية على التنمية الاقتصادية. كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، ١٩٧٣.
- فؤاد يونس - ميزانية البرامج والإداء. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. مركز البحوث الإدارية، القاهرة، يوليو - تموز ١٩٧٠.
- كمال غالي - مبادئ الاقتصاد المالي. الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة دمشق ١٩٦٨.
- محمد حلمي مراد - أصول الاقتصاد، الجزء الأول، مطبعة نهضة مصر ١٩٥٨.
- محمد حلمي مراد - الميزانية العامة، قواعدها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية، القاهرة، معهد الدراسات العربية العالية ١٩٦٠.
- محمد عبد الله العربي - مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي، الجزء الأول، «نفقات الدولة، والجزء الثاني، موارد الدولة (النظريات العامة)، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر، القاهرة ١٩٣٨.
- محمد إبراهيم غزلان - في مبادئ الاقتصاد، نظرية القيمة والتوزيع، الإسكندرية، ١٩٦٤.
- محمد حامد دويدار - مبادئ المالية العامة، الجزء الأول، المكتب المصري الحديث، الإسكندرية ١٩٦٨.
- محمد زكي شافعي - مقدمة في النقود والبنوك. دار النهضة العربية، الطبعة السابعة، بيروت ١٩٧٣.
- محمد زكي شافعي - التنمية الاقتصادية، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٨.

- محمد لبيب شقير - علم المالية العامة، مكتبة النهضة العربية، القاهرة ١٩٥٧ .
- محمد وديع بدوي - دراسات في المالية العامة، دار المعارف بمصر ١٩٦٦ .
- محمد مبارك حجير - ضرائب وتطوير اقتصاديات الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة ١٩٦٥ / ١٩٦٦ .
- محمد عادل الهامي - أسلوب استخدام ميزانية البرامج والإداء في ظل الإصلاح الاقتصادي والمالي، معهد الدراسات المصرفية، القاهرة ١٩٦٨ .
- محمد سعيد عبد السلام - دراسة في مقدمة علم الضريبة، دار المعارف بمصر، الطبعة الثانية، ١٩٦٨ .
- محمد فؤاد إبراهيم - مبادئ علم المالية العامة، الجزء الأول، النفقات العامة والموارد العادية، مكتبة النهضة المصرية (بدون تاريخ محدد) .
- محمود رياض عطية - موجز في المالية العامة، دار المعارف بمصر، ١٩٦٩ .
- محمود عاطف البنا - الموازنة العامة وتنفيذ البرامج طويلة الأجل، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث الإدارية، أكتوبر - تشرين أول، القاهرة ١٩٧٠ .
- مصطفى رشدي شبحه - الاقتصاد النقدي والمصرفي . الدار الجامعية الإسكندرية، ١٩٨٢ .
- مصطفى القوني - المالية العامة والضرائب، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٥٢ .
- نبيل الرومي - التضخم في الاقتصاديات المتخلفة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، ١٩٧٣ .
- هاشم الجعفري - مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة الأعظمي، بغداد، ١٩٦١ .
- يونس أحمد البطريق - مقدمة في النظم الضريبية، المكتب المصري الحديث، الإسكندرية ١٩٧٢ .

[ب] باللغة الفرنسية

Ardant (Gabriel) — «Technique de l'Etat» — De la Productivité du Secteur public », Ed. P.U.F. Paris, 1953.

Ardent (G.) — Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires), Revue du Trésor, Sept. 1951.

Ardent (G.) — Théorie sociologique de l'impôt» (2 volumes), Ed. S.E.V.P.E.N., Paris, 1956.

Atlam Baher. — «Le Système fiscal en Economie Socialiste», (L'exemple de l'URSS), Tome I et Tome II, Thèse pour le Doctorat d'Etat, Paris, 1969.

Alix (Edgard) — «Traité élémentaire de Science des Finances et de législation Financières Française», Paris, 1931.

Aventur (J.) — «Budget Social et développement économique», Revue de Science financière, Juillet-Sept. 1956.

Barrère (Alain) — «Politique financière », Dalloz, Paris, 1959.

Barrère (A.) — «Economie et Institutions financières », Tome I et II Dalloz Paris 1965.

Barrère (A.) — «Economie financière» 2ème édition, Dalloz, Paris 1971.

Barrère (Alain). — «Le Budget et la distribution du revenu National, Public finance, » Vol. 23 (1968), Amsterdam 1970.

Barrère (A.) — «L'interprétation de la Co-existence des Economies publiques et privées», Finance Archive, Avril, 1963.

Barrère (A.) — «La problématique de l'équilibre budgétaire, Finances publiques» No. 2, 1950.

Barrère (A.) — Signification et Contenu de la politique Financière» — Revue de Science financière, No. 1, Janv.-Mars 1959.

Barrère (A.) — «Redistribution des Revenues, attribution de ressources,» Revenu disponible, in R.S.L.F., Paris 1956.

Barro (Raymond) — «Economie Politique», Tome I, P.U.F. Coll., «Thémis», Paris 1963.

Brochier (Hubert) et Tabatoni (Pierre) — «Economie Financière», P.U.F., Collection «Thémis», Paris 1963.

Brochier (Herbert) — «Finances publiques et redistribution des revenus», Préface de J. Marchal, Paris, A. Colin, 1950.

Brochier (Herbert) — «Le problème de l'impôt indirect dans les pays en voie de développement», Revue de Sciences Financière, No. 3, Juillet-Sept. 1965.

Baudhuin (Fernand) — «Précis de Finances publiques» 3ème Ed., Bruxelles 1958.

Bertrand (L.) — «Le contrôle parlementaire des Finances Publiques», Ed. Clermond-Ferrand, Paris 1963.

Boudeville (Jacques-R.) — «Les programmes économiques», «Que sais-je?», P.U.F. 1963.

Berger (P.) — «L'incidence Monétaire d'un emprunt d'Etat», Banque, Août, 1956.

Berger (Pierre) — «L'emprunt a-t-il une action ou inflationniste», Banque, Août, 1958.

Bloch (H.S.) — «La politique fiscale des pays sous-développés», Traduction Française par Robert Muller; R.S.L.F. No. 1, Janv.-Mars 1953.

Branik (Julius) — «Le Budget et la distribution du revenu, National», Rapport général, Travaux de la XXIIIème Session de l'I.I.F.P. (1967), publié in Public Finance, Vol. 23, Amsterdam, 1970.

Calvez (Jean-Yves) — «Aspects politiques et Sociaux des pays en voie de développement», Dalloz, Paris 1971.

Chenot (Bernard) — «L'organisation économique de l'Etat», Dalloz, Paris 1964.

Cosciani (César) — «La nature de l'activité Financière», Traduction de Jean Parent, R.S.L.F. No. 3 Juillet-Sept. 1953.

Clark (Collin) — «Les conditions du progrès économique», P.U.F., 1960.

Grant (U) - Local Government Finance Law. Ed. Sweet & Maxwell, 1991.

Dumontier (J.) — «Budget économique et Capital national», P.U.F., Paris 1951.

Deuls (Henry) — «Histoire de la pensée économique» 3ème édition, P.U.F., Paris 1971.

Dumont (René) — «Developpement et Socialismes». Editions Seuil, Paris 1969.

Duverger (Maurice) — «Finances Publiques», P.U.F. Coll. «Thémis» Paris, 1968.

Duverger (M.) — «Institutions Financières», Troisième Edition, Paris 1960.

Diknen (M. Orhan) -- «Nouveaux objectifs des Systèmes

fiscaux dans les pays en voie de développement», Public Finances No. 2, 1970.

Dehove (G.) — «Science des Finances, Economie et politique, Finances publiques», 1949.

Dehove (G.) — «L'activité Financière et la notion de besoin Public», R.S.L.F., Oct-Déc. 1947.

El-Banna (M. Atef) — «Le Particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire», L.G.D.J., Paris 1968.

Edmond-Grangé (Jacques) — «Le Budget Fonctionnelle en France», avant-propos de L. Trotabas, Ed. L.G.D.J., Paris 1963.

Goldsmith (Raymond W.) — «Facteurs déterminants de la Structure financière», publications de l'O.C.D.E., Paris (sans date précise).

Gaudemet (Paul M.) — «Précis des Finances publiques», Tome I et II, Editions Montchrestien, Paris 1970.

Garrigou-Lagrange (A.) et Passet (René) : «Economie politique» 2ème éd., Dalloz, Paris 1969.

Guelfat (Issac) — «Doctrines économiques et pays en voie de développement», P.U.F., Paris 1961.

Gannagé (Elias) — «Financement du développement», Ed. P.U.F., Paris 1969.

Gruson (Claude) — «Esquisse d'une Théorie générale de l'équilibre économique», Ed. P.U.F., Paris, 1949.

Garrigou Lagrange (André) — «Systèmes et Structures», Troisième Edition, Dalloz, Paris 1971.

Harris (C.L.) — «Les critères distinctifs d'un bon impôt», in, R.S.F., Uo. 2 Avril-Juin, 1957.

Harris (C.L.) — «Le problème des économies dans les dépenses publique», R.S.L.F., No. 3, 1954.

Hansmeyer (K. H.) — «La dette publique comme moyen de reporter les Charges sur les générations futures», R.S.F. No. 4, 1963.

Hicks (Ursula) — «Les impôts indirects dans l'économie moderne», R.S.L.F., 1952.

Jacquemin (Alex.) et Schrans (Guy) — «Le Droit économique», P.U.F., Coll. «Que sais-je ?», Paris 1970.

Jouis (F.) et Plaudoux (G.) — «Contrôle Budgétaire», Dunod, Paris 1961.

Jèze (Gaston) — «Cours de finances publiques», (phénomènes financiers, théorie générale des revenus), Ed. Giard, Paris 1931.

Jèze (Gaston) — «Cours de Science des finances et de législation financières française», Tome I; Dépenses Publiques, Théorie générale du Crédit public, 6ème éd., Paris 1922.

Jèze (Gaston), — «Le fait générateur de l'impôt» in R.S.L.F., Paris 1963.

Jarnevici (Jean - Pierre) - Droit fiscal International. Ed. Economica, Paris 1986.

Jacomet (R.) — «L'adaptation du budget aux tâches de l'Etat moderne», (Finance publique, No. 1, 1953).

Jonid (F.) et Plaidoux (G.) — «Contrôle Budgétaire», Dunod, Paris 1961.

Krier (H.) — «La charge de l'impôt sur l'économie», Théorie de la pression fiscale, Ed. L.G.D.J., Paris 1944.

Kurowski (Léon) — «Les finances dans Etats Socialistes» Ed. L.G.D.J., Paris 1962.

Lalumière (Pierre) — «Finances publiques», Armand Colin, Collection «U», Paris 1971.

Laufenberger (H.) — «Histoire de l'impôt» Que sais-je ? P.U.F. 1958.

Laufenberger (F.) — «Finances comparées» (Etats-Unis, France, Angleterre, URSS), Troisième édition, Sirey, Paris 1957.

Laufenbutger (F.) — «Théorie économique et psychologique de finances publiques», Paris, Sirey, 1956.

Laufenberger (H.) — «Economie Financière en trois leçons», Recueil Sirey, Paris 1950.

Laufenberger (H.) — «Traité d'économie et de législation financières», Budget et Trésor, 3ème édition, Recueil Sirey, Paris 1948.

Laufenberger (H.) — «Précis d'économie et de législation Financières», (Revenu, Capital et Impôt), 3e Ed. Sirey, Paris 1947.

Laufenburger (H.) — «Rôle et Fonctions de l'impôt dans l'économie contemporaine», Revue économique et sociales, Lausanne, Juillet 1959.

Lafferrière (Julien) et Wallon (Marcel) — «Traité élémentaire de Science et de législation Financière, Ed. L.G.D.J., Paris 1952.

Lassudrie - Duchêne (R.) — «Les rapports du pouvoir monétaire et du pouvoir financier et les conflits de politique économique», R.S.F. Nos. 2 et 3, 1960.

L'homme (Jean) — «Le pouvoir économique et sa nature», Revue Economique, No. 6, 1958.

Masoin (Maurice) — «Théorie économique des finances publiques», Louvain (Belgique), 1946.

Masoin (M.) — «Les effets de la dette publique», in Les effets économiques des dépenses publiques, I.I.F.P. Congrès de Rome 1956.

Masoin (M.) — «L'équilibre Fundamental des Finances publiques», Finance publique, No. 4, 1946.

Marchal (André) — «Systèmes et Structures économiques», 4ème édition, P.U.F., Paris 1969.

Marchal (A.) — «Economie politique et technique Statistique», Paris, 1948.

Marchal (Jean) — «La nature et le contenu de l'économie financière», préface à H. Krier «La charge des impôts sur l'économie», Paris 1944.

Marchal (Jean) et Lecaillon (Jacques) — «Les flux monétaires», éditions Cujas, Paris 1967.

Makalou (Omar) . . «L'équilibre Budgétaire dans les pays en voie de développement», Ed. F. Maspero, Paris 1970.

Madar (Z.) et Rustello (H.) — «Le Rôle de l'Etat dans la réglementation de l'économie Capitaliste et Socialiste», Edition de l'Institut Universitaire d'Etudes Européennes de Turin, 1969.

Maillet (P.) — «Circuits financiers et tableaux économiques», R.S.F. No. 1, 1958.

Marcewski (Jan) — «Comptabilité nationale», Paris, Dalloz, 1965.

Marcewski (J.) — «Les Budgets nationaux», Economie Appliquée, Oct.-Déc., Paris 1948.

Michelson (A.) et Masoin (M.) — «Les finances publiques et l'évolution Cyclique», Congrès de l'I.I.E.P., 1948.

Meynaud (Jean) — «Les groupes de pression», «Que sais-je?» P.U.F., Paris 1962.

Meynaud (J.) — «Politique économique comparée», Cours de l'I.E.P. Paris 1954-55.

Mehl (Lucien) — «Science et technique Fiscales», Tome I, «Thémis», P.U.F., Paris 1959.

Moullé (P.) — «L'imposition des personnes publiques», préface de P. Lalumière, Ed. L.G.D.J., Paris, 1972.

Marcircaux (Jean-Maire) — «L'Unité de l'impôt sur le revenu», Revue de Science Financière, Paris, L.G.D.J., Janv.-Mars, No. 1, Paris 1963.

Martin (Jean-Pierre) — «Imposition Cédulaire et imposition unitaire des revenus», in Revue de Science financière, No. 3, Juillet-Sept. 1956.

Mérigot (J. G.) — «La justice fiscale : Variations sur un thème Connu», R.S.L.F., Janvier-Mars, No. 1, Paris 1955.

Myrdal, (G.) — «Théorie économique et pays sous-développés», Présence Africaine, 1959.

Niveau (Maurice) — « Histoire des Faits économiques contemporains », P.U.F., Coll. « Thémis », Paris 1966.

Nasser (Zein El-Abedin) — « La double imposition internationale et l'intervention des organisations internationales pour y remédier », Thèse pour le Doctorat d'Etat, Paris, 1965.

Nations Unies -- « Manuel de Classification Economique et fonctionnelle des opérations de l'Etat », New York, 1957.

Nations Unies -- « Comptabilité publique et exécution du Budget », New York, 1952.

O.C.D.E. — « Le régime fiscal et son incidence sur la productivité », Paris 1957.

O.C.D.E. — « Politique Budgétaire et équilibre économique », Leçons du passé, problèmes et perspectives, Paris, Déc. 1966.

Plato (R.) et Grwiz (M.) -- « Méthodes des Sciences Sociales », 4ème éd., Dalloz, Paris 1971.

Peacock (A.T.) — « Les finances publiques, instrument de développement économique », publication de l'O.C.D.E., Paris 1964.

Phillip (Loic) - Droit fiscal Constitutionnel.. Ed, Economica, Paris 1990.

Peacock (A.T.) — « La politique fiscale au service du développement économique » (pp. 7-19), publications de l'O.C.D.E., Paris 1965.

Piettre (André) — « Pensée économique et théorie contemporaines », cinquième édition, Dalloz, Paris 1970.

Robber (Masson) - La Notion d'évasion Fiscale en droit interne Français. Ed. L. G. I), J. Paris 1990.

Rousseaux (Paul) — « Economie politique Générale », Editions J. Duculot, S.A., Gembloux, Belgique 1971.

Rullière (G.) — « Utilité et Réalité de la distinction entre les impôts directs et les impôts indirects », R.S.F. No. 2, Avril-Juin 1966.

Raynaud (P.L.) — « La psychologie de contribuable devant l'impôt », R.L.F., Paris 1948.

Simon (Yves) - Techniques Financières Internationales, 9e ed. Economica, Paris 1991.

Snozzi (E.G.) — « L'interprétation du Bilan », Dunod, Paris 1964.

Stucken (R.) — « Le déficit Budgétaire et son financement », Revue de Science financière, Avril-Juin, 1958.

Trotabas (L.) — Avec la Collaboration de J. M. Cotteret : « Finance publique », Quatrième Edition, Dalloz, Paris 1970.

Trotabas (Louis) — « Institutions Financières », 2ème éd., Précis Dalloz, Paris 1957

Toulouse (J. B)

Leusse (J. F)

Rolland (Y) - Finance Publiques et Politiques publiques. Ed.

Pillot (X) Economica, Paris 1989.

Tixier (G) - Droit Fiscal.. Ed. L. G. D. J. Paris 1981.

et Gest (G.)

Trotabas (L.) — «Précis de Science et Législation Financière» 2ème éd. Dalloz, Paris 1950.

Trabnond (Pierre) — «Trésor et Pouvoir économique», Edition Cujas, Paris 1968.

Tabatoni (Pierre) — «Etude théorique de l'incidence des impôts», Thèse, Aix, 1950.

Tabatoni (P.) — La rationalité économique des choix financiers dans la théorie contemporaine des finances publiques», Econ. Appl. Janvier-Juin, 1955.

Ullmo (Jean) — «La théorie du multiplicateur», Economie Appliquée, No. 6, 1949.

Voinea (Serban) — «La socialisation», Paris P.U.F. 1950.

Wagner (A.) — «Traité des Sciences des finances», Tome III, Le Crédit Public, Paris 1912.

Weralski (Marian) — «Les problèmes de la fiscalité dans les Etats Socialistes», Revue de Science financière No. 4, Oct-Déc. Paris, 1969.

Weralski (M.) — «La pression fiscal dans les pays capitalistes et dans les pays socialistes», R.S.F. 1962.

[ج] - باللغة الإنجليزية

Allan (Charles M.) — «The Theory of Taxation», Penguin Economics, First published, London 1971.

Buchanan (J.M.) — «Public principles of public debt», Homewood, R.D. Irwin, 1958.

Bastable (C.F.) — «Public finance» 3d edition, MacMilland and Co., Ltd., London 1932.

Bird (Richard M.) — «Wagner's Law of Expanding State Activity» public finance, No 1, 1971.

Barone (Enrico) — «On public Needs», Reprinted in Classics in the Theory of Public finance, (Musgrave and Peacock), Macmillan, London 1967.

Burkhead (Jesse) — «The balanced budget», Quarterly Journal of Economics, USA, May 1954.

Burkhead (Jesse) — «Government Budgeting John Wiley & Sons, Inc., New York, 1962.

Blaug (M.) — «Economic theory in Retrospect», Richard D. Irwin, Inc, Illinois 1968.

Colm (Gerhard) — «Essays in Public Finance and Fiscal Policy», New York, Oxford University Press, 1955.

Conrad (A.H.) — «The Multiplier effects of redistributive public Budgets», in, Review of Econ. and Statistics, 1955.

Davies (R.W.) — The development of the Soviet Budgetary System, Cambridge 1958.

Due (F. John) — «Government Finance. «An Economic Analysis», third Edition, Richard D Irwin, Inc., Homewood, Illinois 1963.

De Marco (Antonio de Viti) — «First principles of public Finance» (1936), Ed. Thonathan Cape, London 1950.

De Jouvenel (B) — «Ethics of Redistribution.» Cambridge University Press, 1951.

Dalton (Huge) — «Principles of public finance» — 24th Impression, Routledge and Kegan Paul Ltd., London 1964.

Dobb Maurice — «Studies in the Development of Capitalism»
Routledge and Kegan Ltd. London 1954.

Eckstein Otto — «Public Finance», Second Ed. Prentice Hall,
Inc., Englewood, Cliffs, New Jersey 1967.

Fellner (Williams) — «Modern Economic Analysis» International
Student. Edition, Tokyo, 1950.

Gandhi (Ved. P.) — «Wagner's Law of Public expenditure»,
Do recent cross-Section. Studies confirm it?, Public finance,
No. 1, 1971.

Gill (Richard T.) — «Economics and the public interest»,
Goodyear publishing Company, California, 1968.

Good (Richard) — «Taxation of Saving and Consumption in
underdeveloped Countries», (National Tax journal, XIV, déc.
1961), Reprinted in «Readings on taxation in developing Coun-
tries», Edited by R.M. Bird and O. Oldman, Cambridge, Massa-
chusetts, 1967.

Groves (Harold M.) — «Financing Government», Fifth Ed.,
Holt, Rinehart and Wilson Inc., New York 1962.

Gurley (John C.) and Shaw (C.) — «Financial aspect of
Economic development», American Economic Review, Sept. 1955.

Hinrichs (Harley H.) — «A General Theory of Tax Structure
change during economic development», Harvard Law School, In-
ternational Tax program Cambridge, Massachusetts, 1966.

Harris (C. Lowell) — The adaptation of the tax System to
the needs of Contemporary Societies, in, «Innovations in Tax po-
licy», papers and proceedings of the XXVth. Session of the I.P.F.
at Istanbul, Sept. 2-5, 1969 (publié in, Public Finance, No. 2,
1970).

Hicks (Ursula) — «Development finance planning and Con-
trol», Clarendon Press, Oxford 1965

Hicks (Ursula) — «Public Finance», 3rd Ed. Cambridge, At
the University Press, 1968.

Hicks (Ursula) — «British Public Finance», London, 1958.

Heber (Bernard B.) — «Modern public Finance», Second
Edition, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1967.

Hansen (Bent) — «The Economic Theory of Fiscal Policy»,
G. Allen and Unwin, London 1958.

Helg (R. M.) — «The Concept of income», in, «Readings in
the Economics of Taxation», American Economic Association,
1959.

Hansen (Alvin H.) — «Fiscal Policy and Business Cycles»,
Norton, New York, 1941.

Hansen (A. H.) — «Public enterprise and economic develop-
ment», London 1958.

Halim (George N.) — «Economic Systems», A Comparative
Analysis, 3rd Edition, Holt, Rinehart and Winston 1968.

Johanson (Leif) — «Public Economics», North-Holland Pu-
blishing, Amsterdam, 1968.

Kaldor (Nicolas) — «A Expenditure Tax», London, Nnwin University Books, Fourth Impression, 1965.

Kaldor (N.) — «Alternative theories of distrbution», Review of Economic Studies, XXIII (2), 1955-1956.

Keynes (J.M.) — «The General theory of Employment, Interest and money (1936), Macmillan, London 1954.

Kimmel (L.H.) — «Taxes and Economic Incentives», London 1950.

Loucks (William N.) — «Comparative Economic Systems», Sixth Edition, Harper and Row, New York, 1961.

Lerner (A. P.) — «The Burden of the National debt», New York 1948.

Musgrave (Richard M.) — «Fiscal Systems», Yale University Press, 1969.

Musgrave (Richard M.) — The Theory of public Finance. «A Study in the Public Economy», McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, London 1959.

Marshall (Alfred) — «Principles of Economics», 8th Edition, Macmillan, London 1956

Mazzola (Ugo) — «The formation of the prices of Public Goods », Reprinted in — Classics in the theory of public finance», Macmillan, London 1967.

Millet (J.D.) — Governmental budget and economic analysis», Public Administration review, No. 22, Sept 1963.

Martin (A.H.) et Lewis (W.A.) — «Pattern of public revenue and expenditure», Manchester School of Economic and Social Studies, col. 24, No. 3, September 1956.

Myrdal (Gunnar) — «The political element in the development of Economic Theory», Routledge and Kegan Paul, London 1953.

Oxenfeldt (Alfred R.) — «Economic Systems in Action», New York, 1960.

Orton (W.) — «The Economic Role of the State», Chicago, University of Chicago Press, 1950

Peters (G. H.) — «Private and Public Finance », Ed. Fontana Collins, London 1971.

Peacock (A.T.) — «Income redistribution and Social policy», J. Cape, London 1954.

Peacock (Alan T.) and Jack Wiseman (Jack) — « The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom» National Bureau of Economic Research 1961.

Prest (A.R.) — Public Finance in underdeveloped Countries», Fourth Impression. Weidenfeld and Nicolson, London, 1968.

Prest (A.R.) — «Public finance theory and Practice», Third Edition, Weidenfeld and Nicolson, London 1967.

Programa Budgeting — Edited by David Novick, Harvard University Press, Mass. 1935.

Progress Publishers — «Soviet financial System», First Edition, Moscow 1966.

Pigou (A.C.) — «A Study in Public Finance», Macmillan and Co Ltd, London 1951.

Pigou (A.C.) — «Income. Introduction to Economics», London, Macmillan and Co. Ltd, 1949.

Rolph (Earl P.) — «The Theory of Fiscal Economics», University of California Press Berkeley and Los Angeles, 1964.

Rolph (E.R.) — «Principles of debt Management», American Economic Review, July 1957.

Udd (Gordon) — «The Politics of financial Control», The role of the house of Commons, Hutchinson Library, London 1966.

Ricardo (David) — «The principles of political Economy and Taxation (1817) », Edited by Richard D Irwin (U.S.A.), First printing, Sept. 1963.

Shoup (Carl S.) — «Public finance», Weindenfeld and Nicolson, London 1969.

Shoup (C.S.) — «Debt financing and future generations », Economic Journal, Dec. 1962.

Shoup (C.S.) — «The Theory of Public finance», The American Economic Review, Vol XLIX No. 5, December 1959.

Steiner (G.A.) — «Government's role in Economic life », New York, Mc Graw Hill. 1953.

Stonier (A.W.) and Hague (D.O.) — «A text Book of Economic Theory», Longmans Green, London, 1957.

Seligman (Edwin) — «Essays on Taxation», Macmillan, London 1921.

Stuart (A.J.C.) — «On progressive taxation», in — Classics in the Theory in Public finance, (Ed. by Musgrave and Peacock), New York 1967.

Schmoeklers (Gunter) — «Fiscal policy », Revue de Science financière, No. 1, 1957.

Schumpeter (Joseph) — «History of Economic analysis», G. Allen and Unwin, London 1961.

Tripathy (R.N.) — «Public finance in underdeveloped Countries», The world press private; Ltd., Calcutta, 1968.

Taylor E. (Phillip) — «The Economics of Public Finance», Third Edition, New York, The Macmillan Company, 1961.

Wal. U. Tun — «Taxation problems and Policies of underdeveloped Countries», International Monetary fund Staff papers, IX (November 1962).

Tinbergen (Jan.) — «Government budget and Central Economic Plan», Public finance, Vol. IV, 1949.

Timbergen (J.) — *Welfare economics and income distribution*, American Economic Review, Papers and proceedings, 1957.

United Nations — *Year book of National Accounts Statistics* (1968), Volume II, New York 1969.

United Nations — *«Reclassification of Government expenditures and receipts in Selected Countries*, New York, 1958.

United Nations — *«Taxes and Fiscal Policy in underdeveloped Countries»*, New York, 1954.

Wieser (Friedrich Von) — *«A Theory of Public Economy»*, Reprinted in, *Classics in the Theory of Public finance*, Edited by R. A. Musgrave and A.T. Peacock, New York 1967.

Williams (Alan) — *«Public Finance and Budgetary policy»*, Ed. George Allen and Unwin, London 1963.

Wilson (Thomas) — *«Inflation»*, Basil Blackwell, Oxford, 1961.

Zverev (A.) — *«Role of the State Budget in the distribution of the Social product and National Income»*, in — *problems of Economics*, Vol. III, No. 8, 1964.

فهرست [محتويات الدراسة]

دواعي الدراسة ٥

[الباب الأول]

في التعرف على المعالم الرئيسية لنشاط الدولة المالي المتعلق بقيام الاقتصاد العام بإشباع
الحاجات العامة وفقاً للضوابط الاقتصادية الخاصة به والسياسات المالية الموجهة له

تمهيد وتقسيم ٧

[الفصل الأول]

تحديد الحاجات العامة وكيفية إشباعها (تحديد نطاق

النشاط المالي للدولة ومدى تميز المالية

العامة عن المالية الخاصة)

تمهيد ٩

(المبحث الأول)

أهمية تحديد طبيعة الحاجات العامة كمحدد لنطاق النشاط المالي للدولة

(أ) الطابع الاجتماعي والاقتصادي للحاجات الإنسانية ١٠

(ب) تقسيم الحاجات إلى حاجات فردية وحاجات جماعية (أو عامة) ١٠

(ج) معايير التفرقة بين نوعي العامة والحاجات الخاصة ١١

(د) عدم وجود فوارق موضوعية واضحة بين نوعي الحاجات (تحديد ما

يعتبر حاجة عامة يتم عن طريق اختيار سياسي تجربة السلطات الحاكمة) ١٣

(هـ) نطاق الحاجات العامة موضع اهتمام المالية العامة وحدود النشاط

المالي للدولة ١٤

(المبحث الثاني)

كيفية إشباع الحاجات العامة في الاقتصاد العام

(أ) إشباع الحاجات العامة يتطلب القيام بخدمات عامة ينهض

بعيها أساساً «الاقتصاد العام» ١٦

	(ب) ذاتية الخدمات العامة المحققة للإشباع العام (الخدمات القابلة للتجزئة وغير القابلة لذلك - أهمية التفرقة)	١٧
	(جـ) التعريف بماهية الاقتصاد العام وبدوره في تهيئة الخدمات المشبعة للحاجات العامة	١٨
	(د) أسس تحديد نطاق الاقتصاد العام وكيفية تقدير أهمية في مجموع الاقتصاد القومي	٢٢

(المبحث الثالث)

مدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة

(أوجه المغايرة المميزة لطبيعة النشاط في كل منهما)

٢٤	(أ) أهمية التفرقة بين نوعي المالية، ومواطن المغايرة في كل منهما
٢٤	(ب) تغاير الهدف من القيام بالإنفاق في مجالي المالية العامة والخاصة
٢٥	(جـ) من حيث الوسائل في الحصول على الإيراد في مالية الدولة ومالية الأفراد
٢٥	(د) من حيث الأسلوب المتبع في إحداث الموازنة بين النفقات والإيرادات
٢٧	الحواشي (مراجع وتعليقات)

[الفصل الثاني]

الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة

كتمير عن النشاط المالي للدولة

٣٠	تمهيد
----	-------

(المبحث الأول)

المناصر المؤلفة للظاهرة المالية (الكميات المالية وموازنتها العامة)

٣٠	(أ) النفقات العامة (الأموال اللازمة لتحقيق الإشباع العام)
٣١	(ب) الإيرادات العامة (مصادر تمويل نشاط الدولة المالي في الاقتصاد العام)
	(جـ) الميزانية العامة (البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي)
٣٢	

(المبحث الثاني)

الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية وبيان أثرها في مجالي

التحليل الاقتصادي والمالي

	(أ) موقف الاقتصاديين التقليديين والمحدثين في دراسة الظاهرة المالية	٣٤
--	--	----

- (ب) العلاقة التبادلية بين الكميات الاقتصادية والكميات المالية
- ٣٤ (الترابط بين الدورتين الاقتصادية والمالية)
- (ج) الآثار المترتبة على الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية
- ٣٥ (بيان هذه الآثار في مجالي التحليل المالي والسياسة المالية)
- (المبحث الثالث)
- علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم
- (صلة الظاهرة المالية بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية)
- ٣٦ (أ) المالية العامة وعلم الاقتصاد (بيان الصلات القائمة بينها)
- (ب) مظاهر الصلات القائمة بين المالية العامة وعلمي السياسة
- ٣٨ والاجتماع
- ٣٩ (ج) صلة المالية العامة بعلم القانون وبخاصة فروع القانون العام
- ٣٩ (د) المالية العامة وصلتها بأدوات القياس الكمي كالمحاسبة والإحصاء
- ٤١ الحواشي (مراجع وتعليقات)

[الفصل الثالث]

- التطور الوظيفي لمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية
- (مدى تأثير عناصر الظاهرة المالية بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة)
- ٤٣ تمهيد
- (المبحث الأول)
- تطور المفهوم الوظيفي للسياسة المالية في
- الفكر المالي التقليدي والمعاصر
- ٤٤ (أ) السياسة المالية عند الاقتصاديين التقليديين (المالية العامة المحايدة)
- (ب) السياسة المالية العامة عند المحدثين (المالية الوظيفية أو
- المعوضة في الاقتصاديات الرأسمالية)
- ٤٥ (ج) اندماج السياسة المالية في السياسة الاقتصادية (التخطيط المالي
- في الاقتصاديات الاشتراكية)
- ٤٧

(المبحث الثاني)

- دور السياسة المالية في الاقتصاديات الرأسمالية والاشتراكية
- (أ) السياسة المالية في الدول الرأسمالية المتقدمة اقتصادياً
- ٤٩ (السعي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والعمالة الكاملة)

(ب) السياسة المالية ودورها في المجتمعات الاشتراكية (المالية العامة

ووظيفتي التوزيع والرقابة) ٥١

(المبحث الثالث)

مالية الدولة والسياسة المالية ودورها

في تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة

(أ) ضرورة تدخل الدولة في عملية التنمية (اختلاف الظروف

المحيطة بمالية الدول المتخلفة عن الدول المتقدمة) ٥٣

(ب) السياسة المالية ودورها في تكوين رأس المال وتحقيق الاستقرار

الاقتصادي للدول المتخلفة ٥٤

الحواشي (مراجع وتعليقات) ٥٦

[الباب الثاني]

في النفقات العامة - القواعد الحاكمة للكميات المالية

اللازمة للقيام بالاقتصاد العام بدوره في تهيئة

الخدمات المطلوبة لإشباع الحاجات العامة

تمهيد وتقسيم ٥٩

(الفصل الأول)

معنى وبيان النفقة العامة (التعريف بها وتقسيماتها المختلفة)

تمهيد ٦٢

(المبحث الأول)

(ماهية النفقة العامة: التعريف بها وبمناصرها)

(أ) الصفة التقديرية للنفقات العامة (استعمال مبلغ من النقود) ٦٣

(ب) صدور النفقة عن هيئة عامة (الشخص العام القائم بالإنفاق) ٦٤

(ج) استهداف النفقة العامة لإشباع حاجة عامة (تحقيق الإنفاق

للمنفعة القصوى للمجتمع) ٦٥

(المبحث الثاني)

التقسيمات العلمية للنفقات العامة المستندة إلى معايير اقتصادية (التقسيمات الاقتصادية)

(أ) تقسيم النفقات العامة من حيث أثرها الاقتصادي على الدخل

القمومي (النفقات الحقيقية والتحويلية) ٦٦

- (ب) تقسيم النفقات العامة وفقاً لطبيعة العملية الاقتصادية التي استدعت الحاجة إلى الإنفاق (تقسيم النفقات تبعاً لأغراضها المتنوعة) ٦٨
- (ج) تقسيم النفقات العامة وفقاً لعلاقتها باقتصاد السوق ٦٨

(المبحث الثالث)

تقسيم النفقات العامة بالاستناد إلى معايير غير اقتصادية

- (أ) تقسيم النفقات العامة تبعاً للوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة (التقسيم الوظيفي) ٧٠
- (ب) تقسيم النفقات العامة وفقاً لمدى تكررها الدوري في ميزانية الدولة (النفقات العادية وغير العادية) ٧٠
- (ج) تقسيم النفقات العامة من حيث السلطة القائمة بها (النفقات القومية والمحلية) ٧١
- (د) التفرقة بين تقسيم النفقات العامة وترتيبها ٧٣
- إشارة موجزة لتيارات الإنفاق العام في الاقتصاد القومي ٧٤
- الحواشي (مراجع وتعليقات) ٧٥

[الفصل الثاني]

حجم النفقات العامة - ضوابط الإنفاق العام وحدوده والأسباب المفسرة لتزايد

- تمهيد ٧٧

(المبحث الأول)

ضوابط الإنفاق العام وضمانات التحقق من استمرار ما تقتضيه من موجبات

- (أ) ضابط المنفعة (تحقيق النفقة العامة لأكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع) ٧٧
- (ب) ضابط الاقتصاد (تخليص النفقة من مظاهر التسبب المالي وتعظيم إنتاجية الإنفاق العام) ٨١
- (ج) ضمانات التحقق من استمرار المنفعة والاقتصاد في الإنفاق العام (تقنين النشاط المالي والإنفاقي للدولة وإحكام الرقابة على النفقات العامة) ٨٤

(المبحث الثاني)

حدود الإنفاق العام (العوامل المختلفة المحددة لحجم النفقات العامة)

- (أ) العوامل المذهبية المؤثرة في النظم الاقتصادية وطبيعة البنيان الاقتصادي القائم (أثر هذه العوامل وتلك الطبيعة يعكسه تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية) ٨٦

- (ب) العوامل الاقتصادية الخاصة بمستوى النشاط الاقتصادي العام في الدولة
 ٨٨ (تأثير التقلبات الاقتصادية على النفقات العامة)
 (ج) العوامل المالية (حدود النفقات العامة من زاوية الطاقة المالية للدخل
 ٩١ القومي - المقدرة التكلفة والمقدرة الإقراضية)

(المبحث الثالث)

ظاهرة ازدياد النفقات العامة (التزايد المستمر
 للإتفاق العام والأسباب المفسرة له)

- (أ) التطور الكمي لظاهرة ازدياد النفقات العامة من خلال
 ٩٩ البيانات الإحصائية وكيفية قياس عبء هذه النفقات على الدخل القومي
 (ب) التزايد الحقيقي للنفقات العامة (مفهومه وأسبابه الرئيسية،
 ١٠٠ بيان الأسباب الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والإدارية، والمالية، والحربية)
 (ج) التزايد الظاهري للنفقات العامة (مفهومه وأسبابه المتصلة بتدهور قيمة
 ١٠٣ النقود، واختلاف الفن المالي واتساع مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد السكان فيها)
 ١٠٦ الحواشي (مراجع وتعليقات)

[الفصل الثالث]

اعتبار الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
 (أهمية الاسترشاد بهذه الآثار في تحقيق الإتفاق العام لأهدافه)

- ١٠٩ تمهيد

(المبحث الأول)

الآثار المباشرة للنفقات العامة الرئيسية على الإنتاج والاستهلاك القوميين

- (أ) الآثار المباشرة للنفقات في الجوانب الكلية المرتبطة بالإنتاج
 ١١٠ القومي (بحث هذه الآثار بالنسبة لأوجه الإتفاق الرئيسية)
 (ب) الآثار المباشرة للنفقات العامة في الاستهلاك القومي (بحث
 ١١٦ أثر هذه النفقات من خلال الاستهلاك الكلي بشقيه العام والخاص)

(المبحث الثاني)

الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج
 والاستهلاك (بحث أثر المضاعف والمعجل)

- (أ) آثار النفقات العامة من خلال أثر «المضاعف» ١١٧
 (ب) آثار النفقات العامة من خلال أثر «المعجل» ١١٨

(المبحث الثالث)

آثار النفقات العامة في توزيع الدخل القومي
بين المنتجين والمستهلكين

- ١٢٠ (أ) النفقات العامة والتوزيع الأولي للدخول بين الأفراد بصفتهم منتجين
١٢٠ (ب) النفقات العامة وإعادة توزيع الدخل بين الأفراد بصفتهم مستهلكين
١٢١ (ج) تحفظات عامة على الآثار الاقتصادية للنفقات العامة
١٢٣ الحواشي (مراجع وتعليقات)

[الباب الثالث]

في الإيرادات العامة - الأصول المنظمة للكميات
المالية المتعلقة بتمويل نشاط الدولة الإنفاقي المتعلق
بأداء الاقتصاد العام لدوره في إشباع الحاجات العامة

- ١٢٥ تقديم وتقسيم

[الفصل الأول]

إيرادات الدولة الاقتصادية
(فائض الاقتصاد العام)

- ١٢٨ تمهيد

(المبحث الأول)

إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية (دخل الدومين)

- ١٢٩ (أ) الدومين العام والدومين الخاص (الثاني دون الأول هو الذي
يعينه علماء المالية العامة لدى بحث الدومين)
(ب) تطور إيرادات الدولة من الدومين الخاص، وأهم صور الإيرادات
العامة المنتجة لدخل دوري في نطاقه
١٣٠ (ج) المصادر الإيرادية المكونة لدخل الدومين الخاص (بيان هذه المصادر
العقارية والصناعية والتجارية والمالية)
١٣١

(المبحث الثاني)

إيرادات الدولة المنحصلة من الرسوم

- (أ) التعريف بالرسم (تحديد ماهيته من خلال استعراض عناصره
ومدى تميزه عن الأتاوة)
١٣٦

- (ب) أساس فرض الرسم (المصدر الذي تستمد منه الدولة
سلطتها في تقرير الرسوم) ١٣٨
- (ج) دور الرسوم في المالية العامة الحديثة (مستقبل الرسوم
في وقتنا الحاضر) ١٣٩

(المبحث الثالث)

تقدير المقابل النقدي للسلع والخدمات المنتجة
في الاقتصاد العام (مقارنة بين الثمن العام والرسوم)

- (أ) كيفية تحديد الثمن العام (حالي المنافسة والاحتكار المالي) ١٤١
- (ب) في البحث عن القواعد التي تحكم تقدير الدولة للرسوم (عدم وجود
قواعد عامة وموحدة يتم تحديد الرسم على أساسها في كل الأحوال) ١٤٤
- (ج) مقارنة عامة بين الثمن العام والرسم (بيان أوجه الاتفاق
ومواطن الاختلاف) ١٤٥
- الحواشي (مراجع وتعليقات) ١٤٧

[الفصل الثاني]

إيرادات الدولة السيادية (الضرائب)

- تمهيد ١٥٠

(المبحث الأول)

ماهية وخصائص الضريبة كمورد سيادي
في إيرادات مالية الدول المعاصرة

- (أ) تعريف الضريبة (تحديد ماهيتها والتمييز بينها وبين غيرها
من الإيرادات العامة التي قد تختلط بها) ١٥١
- (ب) أساس فرض الضريبة (المصدر الذي تستمد منه الدولة سلطتها
في فرض وجباية الضرائب) ١٥٥
- (ج) القواعد العامة التي تحكم فرض الضرائب (المقصود بها وأهمية
تفصيلها وبيان مضمون هذه القواعد) ١٥٧

(المبحث الثاني)

الجوانب الرئيسية في التنظيم الفني للضرائب
(ضوابطه الاقتصادية ومشكلاته الأساسية)

- (أ) وعاء أو مطرح الضريبة (أساس ومناسبة فرضها، وتحديد المادة الخاضعة لها) ١٦٠

- (ب) تحديد مقدار الضريبة (طريقتي التحديد المقدم للحصول الضريبة
وتحديد سعر الضريبة بنسبة معينة من المادة الخاضعة للضريبة) ١٧٠
- (ج) تحصيل الإدارة المالية للدين الضريبة (كيفية دفع الممول لما
يقرر من ضرائب وبيان الوقت الملائم لتحصيلها) ١٧٥
- (د) المشكلات الفنية الأساسية التي تثار بصدد التنظيم الفني للضرائب ١٧٧

(المبحث الثالث)

الآثار الاقتصادية العامة للضرائب

(التعريف بها على المستويات الأولية والنهائية والتوجيهية)

- (أ) الآثار الأولية للضرائب في التوزيع الفعلي للعبء المالي بين
المكلفين بها في المرحلة السابقة على استقرارها (استقرار العبء الضريبي وما
يشير من مشكلات تتعلق بنقل عبء الضريبة وانتشارها والتهرب منها) ١٨٧
- (ب) الآثار الاقتصادية النهائية المباشرة للضرائب (عرض لأهم هذه الآثار
بالنسبة لبعض الكميات الكلية الأساسية في الاقتصاد القومي) ٢٠١
- (ج) الآثار الناتجة عن استخدام الضرائب في توجيه النشاط الاقتصادي
للأفراد وفقاً لأهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة (التعريف بالفراغ الضريبي
وظائفه في هذا المجال) ٢٠٥
- الحواشي (مراجع وتعليقات) ٢١١

[الفصل الثالث]

إيرادات الدولة الائتمانية (الفروض العامة)

- تمهيد ٢٢٠

(المبحث الأول)

ماهية القرض العام وأنواعه المختلفة

وأهمية الوقوف على طبيعته الاقتصادية والقانونية

- (أ) ماهية القرض العام (تعريفه، ومدى تميزه عن صور الدين
العام الأخرى، وبصفة خاصة الإصدار النقدي الجديد) ٢٢١
- (ب) التقسيمات المختلفة للقرض العام (أنواع الفروض العامة من حيث
مصدرها المكاني، ومدى حرية الاكتتاب فيها، ومن ناحية توقيتها أو تأييدها) ٢٢٥ ...
- (ج) الطبيعة الاقتصادية والقانونية للقرض العام (أهمية بيان هذه الطبيعة
في المجالين الاقتصادي والقانوني) ٢٢٨

(المبحث الثاني)

الجوانب الأساسية في التنظيم الفني للقروض العامة

- ٢٣٣ (أ) عملية إصدار القروض العامة (شروط القرض العام وطرق إصداره)
٢٤٠ (ب) انقضاء القروض العامة (إنهاء العبء المالي الكلي والجزئي للقرض العام عن طريقي الوفاء والاستهلاك)
٢٤٤ (ج) تخفيف العبء المالي للقروض العامة (تثبيت القرض العام وتبديله)

(المبحث الثالث)

الآثار الاقتصادية للقروض العامة

- ٢٤٨ (أ) الآثار الأولية للاقتراض المترتبة على عملية الاكتتاب العام
٢٥١ (ب) التفرقة بين مختلف القروض بحسب مصدر الائتمان
٢٥٣ (ب) آثار إنفاق الأموال المقترضة من المصادر المالية (الداخلية والخارجية)
٢٥٦ (ج) الآثار المترتبة على خدمة العبء المالي للقروض العامة (الآثار الاقتصادية لتسديد الديون العامة)
٢٥٩ (د) في بعض الآثار التجميعية على مستوى الاقتصاد القومي
٢٥٥ (هـ) تأثير القروض العامة على الإنتاج والتوزيع القوميين
٢٥٦ (هـ) توزيع العبء المالي للقروض العامة (الداخلية) بين الأجيال
٢٥٩ الحاضرة والأجيال المستقبلية
٢٥٩ الحواشي (مراجع وتعليقات)

[الباب الرابع]

في البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي (الموازنة العامة كتخطيط مالي لنفقات الدولة وإيراداتها في خدمة سياستها المالية)

- ٢٦٧ تقديم وتقسيم

[الفصل الأول]

ماهية الميزانية العامة للدولة

(تعريفها وتميزها عما قد يختلط بها مع بيان طبيعتها وأهميتها ودورها في المالية الحديثة)

- ٢٦٩ تمهيد

(المبحث الأول)

تعريف الميزانية العامة وتميزها عما قد
يختلط بها مع بيان طبيعتها المالية والقانونية

- ٢٦٩ (أ) تعريف الميزانية العامة للدولة (التعريف الأولي والعام)
(ب) تمييز المالية العامة عما قد يختلط بها من الأنواع الأخرى
٢٧١ من الميزانيات والبيانات الحسابية
(ج) الطبيعة المالية والقانونية للميزانية العامة (المضمون المالي
٢٧٤ للميزانية العامة ومدى تميزها عن قانون ربطها)

(المبحث الثاني)

الأهمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية للميزانية
ودورها في المالية العامة الحديثة

- ٢٧٦ (أ) الأهمية السياسية والاقتصادية للموازنة العامة للدولة
(ب) دور الميزانية العامة في مالية الدولة (اتساع نطاق هذا
٢٧٨ الدور في المالية العامة الحديثة عن مفهوم النظرية التقليدية)

(المبحث الثالث)

القواعد الفنية التي تحكم الميزانية العامة
(مفهومها التقليدي ونظورها المعاصر)

- (أ) نظرة عامة على قواعد الميزانية (المفاهيم الأساسية لوحدة
الميزانية وسنويتها وعموميتها وتوازنها والاستثناءات التي ترد على كل قاعدة) ... ٢٨٠
(ب) أثر التطور الاقتصادي على المفهوم التقليدي لسنوية الميزانية
(ميزانية الدورة الاقتصادية والبرامج الاقتصادية والاجتماعية) ٢٨٦
(ج) فكرة توازن الميزانية في المالية العامة الحديثة نطاق
ومضمون نظرية العجز المنظم) ٢٨٨
الحواشي (مراجع وتعليقات) ٢٩٣

[الفصل الثاني]

دورة الميزانية العامة ومراحلها المختلفة
مع إشارة موجزة لأساليب الرقابة على تنفيذها
في الاقتصاد العام

- ٢٩٧ تمهيد

(المبحث الأول)

الميزانية العامة في مرحلتها الإعداد والاعتماد

(الجانب التحضيري من دورة الميزانية)

(أ) مرحلة إعداد وتحضير الميزانية العامة (دور السلطة

التنفيذية في هذه المرحلة وبيان طرق وضوابط تقدير

النفقات والإيرادات العامة) ٢٩٨

(ب) مرحلة اعتماد الميزانية (دور السلطة التشريعية في هذه المرحلة والشروط

الواجب توافرها لضمان فاعلية قيامها بهذا الدور) ٣٠٢

(المبحث الثاني)

كيفية تقرير النفقات والإيرادات العامة

في ميزانية الدولة (الجانب التطبيقي في دورة الميزانية)

(أ) كيفية تنفيذ عملية النفقات العامة المقررة في الميزانية

(الخطوات المختلفة التي يمر بها هذا التنفيذ) ٣٠٤

(ب) كيفية تنفيذ عملية الإيرادات العامة التي تلزم الدولة بتدبيرها

للميزانية وكيفية مواجهة الاختلافات الناشئة بين الأرقام التقديرية

والأرقام الفعلية في جانبي النفقات والإيرادات العامة) ٣٠٦

(ج) عمليات الخزنة كحلقة إتصال بين تيارات الإيرادات والنفقات

العامة في موازنة الاقتصاد العام) ٣٠٧

(المبحث الثالث)

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وأساليبها

في الاقتصاد العام

(أ) الرقابة على تنفيذ الميزانية من حيث التوقيت المختار

لممارستها (الرقابة السابقة على التنفيذ واللاحقة له أو في أثناءه) ٣٠٩

(ب) الرقابة على تنفيذ الميزانية من حيث نوعيتها والجهة القائمة بها

(الرقابة الإدارية، والرقابة المستقلة أو القضائية) ٣١١

(ج) الرقابة النيابية الشاملة على تنفيذ الميزانية العامة (عمومية رقابة

السلطة التشريعية في هذا المجال، أو الرقابة السياسية) ٣١٣

(د) الاتجاه إلى الأخذ بالرقابة التقييمية في بعض الدول

(مبرراته وأسبابه) ٣١٦

[الفصل الثالث]

الإدماج المالي والاقتصادي والاجتماعي للميزانية العامة وفقاً
لمتطلبات وأهداف السياسة المالية للدولة

(المبحث الأول)

التقسيمات العلمية والاقتصادية للميزانية العامة.

(الإدماج المالي لميزانية الدولة)

- (أ) الشروط اللازم توافرها في مختلف التقسيمات العلمية للميزانية
والأغراض الرئيسية التي تخدمها هذه التقسيمات ٣٢٣
- (ب) عرض التقسيمات العلمية الأساسية لميزانية الدولة بحسب الأغراض التي
تخدمها - (التقسيمات الإدارية والوظيفية والنوعية) ٣٢٥
- (ج) التقسيمات الاقتصادية للميزانية العامة (بيان أقسامها الرئيسية
مع إشارة خاصة لتقييمها من هذه الناحية) ٣٣٠

(المبحث الثاني)

تطور تقسيمات الميزانية العامة بازدياد دور الدولة في النشاط

الاقتصادي (ظهور ميزانية الإداء وضرورة تطوير الفن المالي في هذا

المجال ليساير ما طرأ على الإقتصاد

العام من تطورات)

- (أ) الأسباب المبررة للأخذ بميزانية الإداء علاوة على ما تقدم
من تقسيمات علمية واقتصادية للميزانية ٣٣٦
- (ب) التعريف بميزانية الإداء وطريقتها (مدى تميز هذه الميزانية عن ميزانية
البرامج والأفكار الجوهرية التي تركز عليها طريقة الإداء) ٣٣٧
- (ج) الشروط المتطلبة لتطبيق ميزانية الإداء مع التنويه بما يعترض
ذلك من مشكلات، والمزايا التي يمكن أن تضيفها إلى غيرها
من تقسيمات الميزانية ٣٤٠
- نظرة عامة وخلاصة - إدماج مختلف تقسيمات ميزانية الدولة
في ميزانية عامة مركبة ٣٤٣

(المبحث الثالث)

الإدماج الاقتصادي والاجتماعي للميزانية العامة في الاقتصاد
القومي (دور الموازنة في التوازن العام للأوضاع المالية والاقتصادية والاجتماعية)

	(أ) توازن الميزانية وإدماجه في التوازن المالي العام،
٣٤٥	أو التوازن الكيفي لمالية الدولة
٣٥١	(ب) إدماج التوازن المالي وتوازن الميزانية في التوازن الاقتصادي العام للاقتصاد القومي
	(ج) إدماج التوازن المالي والاقتصادي في التوازن الاجتماعي العام للمجتمع
٣٥٦	(الموازنة العامة وتوزيع وإعادة توزيع الدخل القومي)
٣٦٨	المحاشي (مراجع وتعليقات)
٣٧٧	ثبت المراجع
٣٧٧	[أ] باللغة العربية
٣٨١	[ب] باللغة الفرنسية
٣٨٨	[ج] باللغة الإنجليزية
٣٩٣	محتويات الدراسة (فهرست)

[تم يعون الله وتوفيقه]