

أَسَاسِيَّاتُ الْمَالِيَّةِ الْعَامَّةِ

مَدْخَلٌ لِدِرَاسَةِ أَصُولِ الْفَنِّ الْمَالِي لِلِاِقْتِصَادِ الْعَامِّ

دكتور عادل أحمد حشيش

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

الكتاب الاول

دار النهضة العربية

للطباعة والنشر
ميدوت . ص ١٩٧٩



أَسَاسِيَّاتُ الْمَالِيَّةِ الْعَامَّةِ

مَدْخَلٌ لِدِرَاسَةِ أَصُولِ الْفَنِّ الْمَالِيِّ لِلْاِقْتِصَادِ الْعَامِّ

دكتور عادل أحمد حشيش

أستاذ الاقتصاد بكلية الحقوق جامعة الإسكندرية
وعند كلية الحقوق جامعة بيروت العربية

دار النهضة العربية

للطباعة والنشر
سجل دولي . ص ١٧٩



حقوق الطبع محفوظة

١٩٩٢

دار النهضة العربية
للطباعة والنشر
بيروت - ص ٧١٩



• الإدارة : بيروت، شارع مدحت باشا،ناية
كريدية، تلفون : ٢٠٣٨١٦
٢٠٩٨٣٠
مرفياً : داهية، ص. ب ٧١٩-١١
تلكس : NAHDA 40290 LE
29354 LE

• المكتبة : شارع البستاني، ناية اسكندراي
رقم ٣، غربي الجامعة العربية.
تلفون : ٣١٦٢٠٢

• المستودع : بئر حسن، تلفون : ٨٣٣١٨٠

[دواعي هذه الدراسة]

تصدر دراستنا الحالية عن أساسيات المالية العامة للدولة منظوراً إليها من زاوية «أصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام» في وقت أصبح لهذا الاقتصاد أهمية بالغة في كافة المجتمعات المعاصرة بالنظر إلى ما طرأ على دور الدولة ككيان سيادي منظم من تطورات جذرية وعميقة كان لها أبعاد الأثر في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وكتيجة لذلك فقد تزايدت مسؤولية الدولة عن تحقيق «الإشباع العام» إلى الحد الذي أمكن معه التقرير بأن هذه التطورات قد أوجدت اقتصاداً عاماً له خصائصه وقواعده التي تختلف عن تلك التي تحكم سلوك الأفراد وهم ينشطون في حياتهم اليومية لإشباع حاجاتهم الخاصة. ومع توزع أوجه النشاط الاقتصادي بين ما هو عام وخاص، فإن الأمر لم يعد ينحصر في مجرد استمرار لمظاهر كانت سائدة من قبل، حيث كانت الدولة والمواطنون يسهمون بأقدار متفاوتة في حل ما يعرف اصطلاحاً بالمشكلة الاقتصادية، ولكنه صار بزوغاً لظواهر جديدة اختلفت معها طبيعة وأهمية الاقتصاد العام بالمقارنة مع الاقتصاد الخاص.

وأيّاً كان الوزن النسبي الذي يشغله «الاقتصاد العام» في الهيكل الاقتصادي للمجتمع بأسره بالمقابلة مع «الاقتصاد الخاص» أو وضعه بالنسبة لهذا الأخير، فإننا نستطيع أن نقف على ما يشغله «الاقتصاد العام» في المالية العامة للدول الرأسمالية والاشتراكية والمتخلفة من مكانة أخذت في التزايد مع ازدياد درجة تدخل الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي ومن ثم تتأكد ضرورة الاهتمام بدراسة هذا الاقتصاد، وإن كانت هذه الدراسة بطبيعة الحال لا بد وأن تُرعى طبيعة الأوضاع القائمة المنبثقة عن النظم الاقتصادية والمالية المعاصرة، وذلك لما لهذه الأوضاع والنظم من انعكاسات على طبيعة «الفن المالي» المتعلق بتدبير المقومات الأساسية اللازمة لاستمرار نشاط الدولة المالي على المستوى القومي في إطار ما يعرف بمالية الدول الموحدة.

وانطلاقاً من هذه الأهمية للاقتصاد العام، وإدراكاً منا لما يتميز به البحث فيه من خواص وسمات وما تقتضيه دراسته من مقومات، فقد وجدنا من الملائم في بحث أمره أن نوزع الموضوعات المكونة لهذا البحث على أربعة أبواب خصصنا الباب الأول منها للتعرف على المعالم الرئيسية لنشاط

الدولة المالي المتعلق بقيام الاقتصاد العام بإشباع الحاجات العامة وفقاً للضوابط الاقتصادية الخاصة به والسياسات المالية الموجهة له، والباب الثاني لبيان الكميات المالية المطلوبة لمالية الاقتصاد المشار إليه والتي تتمثل في نفقات الدولة باعتبارها وسيلة تدخلها في ميدان إشباع الحاجات العامة على اختلاف أنواعها ومظاهرها، والباب الثالث عالجت فيه الإيرادات العامة اللازمة لتمويل نشاطها الإنفاقي المتعلق بتحقيق هذا الإشباع. وحيث أن كلاً من النفقات والإيرادات العامة لا بد وأن يثبت في وثيقة عامة تمثل البيان المالي لهذا الاقتصاد لفترة معينة من الزمن بحيث تتضح صورة النشاط المالي للدولة على نحو متكامل، فإن التعرف على معالم الميزانية العامة في الباب الرابع والآخر من هذه الدراسة يعدُّ أمراً لازماً ومبرراً بطريق التابع المنطقي، إذ بالفراغ من استعراض الكميات المالية في جانبي النفقات والإيرادات العامة، تصبح ميزانية الاقتصاد العام هي الموضوع الذي يفرض نفسه باعتباره الإطار التنظيمي الموضح لكيفية إجراء المقابلة بينهما في نطاقه.

وبعد، فليست الدراسة الحالية عن «أصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام» إلا مجرد كلمات قصار في موضوع مُستفيض، نعتبرها ما زالت قاصرة لأنها جاءت مقتصرة على النظم المالية الوضعية المعاصرة، ولهذا فإننا نتوجه بالدعاء إلى الله عز وجل أن يعيننا في قابل الأيام على تدارك هذا القصور بإبراز موقف النظام المالي للإسلام الحنيف من هذه الأصول، فذلك في رأينا السبيل الأمثل الذي يمكن أن تجذ فيه الإنسانية المُعذبة في مجالنا الحالي وغيره من المجالات الحُلّ الأمثل لما تعاني منه من مشكلات وما يواجهها من تحديات، وهو أمر جدُّ يسير عندما تنير ظلمات الأرض بهداية السماء.

١. د. عادل أحمد حشيش
بيروت في ١٢/١٠/١٩٩١

[الباب الأول]

في التعرف على المعالم الرئيسية لنشاط الدولة المالي
المتعلق بقيام الاقتصاد العام بإشباع الحاجات العامة وفقاً للمضوابط
الاقتصادية الخاصة به والسياسات المالية الموجهة له

تقديم ونقسيـم: من الضروري قبل البدء في بيان العناصر المؤلفة لمالية الدولة (التنفقات العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة) أن نوضح في نطاق الباب الحالي عدداً من النقاط الجوهرية التي تزيد في قدرتنا على حسن تفهم كل عنصر من هذه العناصر منظوراً إليه في حد ذاته، أو من خلال ما تقضي به الأصول الكلية السائدة في اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية. هذه النقاط تتصل بالتعريف ببعض المفاهيم الأساسية التي تساعدنا كثيراً على حسن تفهم الموضوعات التي سنوالي بحثها في الأبواب التالية، فضلاً عن تحديد نطاقها وتفسير الأسس العلمية التي تصدر عنها. ولعل أولى الأمور بالبيان في هذا المجال، أن نعرف بالحاجات العامة والتي تعتبر الأساس في التعرف على النشاط المالي للدولة وتحديد نطاقه، بالنظر إلى أن للنشاط المالي هدفاً هو إشباع الحاجات العامة. بالفراغ مما يثيره تعريف هذه الحاجات وكيفية إشباعها من خلال الاقتصاد العام من مشكلات تتضح لنا السمات المميزة للمالية العامة بالمقابل للمالية الخاصة، كما يتبلور لنا ما يسمى «بالظاهرة المالية» فيكون هناك مجال لأن نقف على عناصرها وطبيعتها وصلتها بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية. كذلك فإنه لما كانت الظاهرة المالية تعتبر جزءاً من النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي المحيط بها، فإنها لا بد وأن تدخل معه في علاقات تأثيرية متبادلة، وأن تلعب فيه نتيجة لذلك أدوار محددة بأهدافه وغاياته، الأمر الذي يحسن معه دراسة عناصر المالية العامة في إطار من العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتطورة، سواء من ناحية الأوضاع المذهبية المهيمنة عليها، (الرأسمالية أو الاشتراكية)، أو ابتداء من مستوى التطور الذي بلغته هذه العلاقات منظوراً إليه من زاوية التقدم والتخلف الاقتصادي، مما له انعكاساته على مضمون القواعد المنظمة لتنفقات الدولة وإيراداتها وموازنتها العامة في مختلف النظم المالية. وعليه، فإن إيضاح ما سبق من نقاط، وما يتفرع عنها من موضوعات يتوزع بيانه على الفصول الثلاثة التالية:

الفصل الأول - الحاجات العامة وكيفية إشباعها. (تحديد نطاق النشاط المالي للدولة من خلال الاقتصاد العام ومدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة).

الفصل الثاني - الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة كتعبير عن النشاط المالي للدولة (عناصرها، طبيعتها، وصلتها بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية).

الفصل الثالث - التطور الوظيفي لمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية. (مدى تأثير عناصر الظاهرة المالية بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة).

الفصل الأول

«الحاجات العامة وكيفية إشباعها» (تحديد نطاق النشاط المالي للدولة ومدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة).

تمهيد: لما كان علم المالية العامة يُعني في المقام الأول كما سبق أن أوضحنا بدراسة المشاكل المتعلقة بالحاجات العامة ويتخصص المال اللازم لإشباعها، فإن البحث في تعريف الحاجات العامة يعد المقدمة الأولية والضرورة التي يتحدد على أساسها نطاق النشاط المالي في محاولته إشباع هذه الحاجات، كما أنه يقودنا في نهاية المطاف إلى بيان الأوجه التي تختلف فيها طبيعة النشاط العام عن أوجه وطبيعة النشاط الخاص وبالتالي تتميز بموجبها المالية العامة عن المالية الخاصة التي تخرج عن نطاق هذه الدراسة.

هذا التمييز يعتمد أساساً على التفرقة بين ما يدخل في نطاق الحاجات العامة فيستحوز على اهتمامات الباحث في علم المالية العامة، وما يعتبر بمثابة حاجات خاصة يهتم بدراستها أساساً علم الاقتصاد. فإذا ما تحددت طبيعة الحاجات العامة، وجب على الدولة أن تقوم بإشباع هذه الحاجات بواسطة قيامها بخدمات يطلق عليها «خدمات عامة» لهذا السبب. وبالانتهاء من بحث الحاجات العامة وكيفية إشباعها، يكون السبيل ممهداً للوقوف على ذاتية المالية العامة بالمقابل مع المالية الخاصة، وهو الأمر الذي يرتفع معه كل لبس أو غموض يمكن أن يلحق بالنطاق الذي تمارس فيه الدولة نشاطها المالي. وبإدخال ما تقدم في الاعتبار، فإننا نقدم على إجلاء التفاصيل المتعلقة بها في ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول

أهمية تحديد طبيعة الحاجات العامة كمحدد لنطاق النشاط المالي للدولة^(١).

يعتبر تحديد طبيعة الحاجات العامة بمثابة المقدمة الأولية والضرورة التي يتحدد على أساسها نطاق النشاط المالي للدولة. وحتى نصل إلى تحديد هذا النطاق فإن الأمر يقتضي منا أن نعرض لمجموعة من الإيضاحات نمعن النظر فيها الواحدة تلو الأخرى ليتسنى لنا نوال ما نريد الوصول إليه. هذه الإيضاحات تتصل ببيان الصفة الاجتماعية للحاجات الإنسانية، وبتقسيمها إلى حاجات فردية

وأخرى عامة (أو جماعية) ومعايير التفرقة بين هذين النوعين من الحاجات، والمعيار المعول عليه من الناحية العملية في هذا الشأن، فإذا ما استبان لنا ما تقدم، استطعنا أن ننفذ بعد ذلك إلى نطاق الحاجات العامة كمحدد أساسي للنطاق الذي تستطيع الدولة أن تمارس نشاطها المالي فيه.

(أ) - الطابع الاجتماعي والاقتصادي للحاجات الإنسانية القائمة في المجتمع:

من المشاهد والمعلوم في سائر المجتمعات البشرية، بغض النظر عن درجة تقدمها أو تخلفها، أو نوعية النظم المطبقة فيها، أن لكل إنسان حاجات متعددة تتوزع ما بين حاجات فطرية (أو فسيولوجية)، وأخرى مكتسبة (أو اجتماعية)^(٢). من بين هذه الحاجات ما قد يكون حيويًا للإنسان ويلزم إشباعها حتى يحفظ عليه كيانه المادي ويستمر في وجوه ككائن حي، ونجد مثلاً لذلك في الحاجات إلى المأكل والملبس والمأوى وكثير من الحاجات مستمد من وجود المجتمع مع ما يفرضه من اعتبارات للحفاظ على المعيشة المشتركة فيه، كالحاجة إلى النظام والأمن في الداخل، وإلى صد العدوان الأجنبي القادم من الخارج. على أنه يجب ملاحظة أن حاجات الإنسان الحيوية إنما هي نتيجة أيضاً لهذه المجموعة من الظروف والعوامل الإنتاجية والاقتصادية التي تدخل في تكوين حضارة المجتمع في مرحلة معينة من مراحل تطوره. ففي إطار حضاري معين، يكون للنشاط الاقتصادي فيه أهداف معينة، تتقرر وفقاً لما يسود المجتمع من قواعد العرف والدين والقيم الخلقية، وأحياناً التشريع. هذه الأهداف، لا تقصد لذاتها، وإنما تتقرر بالنظر إلى الحاجات العامة التي ينبغي التوافر على إشباعها. فالحاجات الإنسانية إذن تتوقف في شكلها وخصائصها ومضمونها على المرحلة التي بلغها المجتمع في تطوره ودرجة حضارته. وهكذا فإن كل ما تقدم يدل على أن الحاجات الإنسانية في معظمها، ذات طابع اجتماعي واقتصادي. فهي تستمد وجودها من المجتمع ذاته، وتتأثر به ويمتثل الأوضاع السائدة فيه، وعلى الأخص درجة تقدمه في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وبصفة عامة مستواه الحضاري.

(ب) - تقسيم الحاجات إلى حاجات فردية أو خاصة وحاجات جماعية أو عامة:

وحاجات الإنسان على هذا النحو المتقدم يمكن تقسيمها بصفة أساسية إلى قسمين رئيسيين: فهي قد تكون حاجات فردية أو خاصة *Besoins individuel; Individual Wants* يستطيع الفرد أن يتولى أمر إشباعها، وبالتالي فإنه تترك له حرية التصرف إزاءها - كقاعدة عامة - في الظروف العادية في كل المجتمعات. ومن أمثلة هذا النوع من الحاجات، حاجة الأدمي إلى التغذية للإبقاء على حياته، وحاجته إلى الكساء لوقاية جسمه من التقلبات الجوية، وحاجته إلى تأدية الشعائر أو الطقوس الدينية، وهي كلها أمور مستمدة من مقتضيات الحياة المادية والروحية للإنسان. وإلى جوار هذا النوع من الحاجات توجد حاجات أخرى تعرف بالحاجات الجماعية (أو العامة)^(٣)، «*Besoins collectif; collective wants*» يلزم إشباعها بصورة جماعية بالنسبة لسائر أفراد المجتمع، بالنظر إلى أن هؤلاء الأفراد يشعرون بالحاجة إليها مجتمعين حيث يتميز الكثرة الغالبة منها بعدم قابليتها للتجزئة

«Indivisible» أو الخضوع لما يسمى «بمبدأ الاستبعاد» . «Principe d'exclusion; The Exclusion Principle» ويعني ذلك، أن إشباع هذه الحاجات (الجماعية أو العامة) يتم عن طريق قيام الدولة بخدمات تؤدي للمجتمع ككل، ولا يؤدي استهلاك أحد الأفراد منها إلى الانتقاص من استهلاك الآخرين، كما أنه يتعذر تقديمها في وحدات مجزأة وتحديد مدى انتفاع الأفراد بها، ومن ثم فإنه يتعذر استبعاد أحد أفراد المجتمع من الاستفادة منها، سواء أسهم في تمويل النفقات اللازمة للقيام بها أم لم يسهم فيها. وتعتبر خدمات الدفاع والأمن والعدالة خير مثال لذلك. وواضح أن الحاجات العامة بهذا المعنى لا يرتبط إشباعها أساساً بمقدرة الفرد على الدفع. وذلك على عكس الحاجات الفردية، حيث تعتبر هذه القدرة - والتي تبلور فيما يعرف بالمقدرة على التصويت الاقتصادي، وهي فكرة ترتبط ارتباطاً طردياً، وبغض النظر عن مفهوم العدالة التوزيعية في النظم الاقتصادية المعاصرة، بحجم الدخل النقدي الموزعة على الأفراد، وبالقوة الشرائية للنقد والتي يحددها أساساً المستوى العام للأثمان - هي المحدد الأساسي لحجم ما يستطيع الفرد أن يشبعه بنفسه من حاجاته الخاصة، بغض النظر عن إشباع غيره من الأفراد لهذه الحاجات من عدمه، وإن كان هذا لا يحول دون إمكانية أن تقوم الدولة بتوفير بعض ما يلزم لمن لا يملكون هذه القدرة من خلال ما تقوم به من إنفاق عام على ما سنرى في الباب المخصص للنفقات العامة من هذه الدراسة.

(ج) - معايير التفرقة بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة:

غير أن التقسيم السابق للحاجات بين عامة وخاصة وإن تميز بالبساطة في التعريف بمضمون كل منهما إلا أن هذا لا ينفي أن طبيعة كل نوع منهما كانت (وما تزال) موضع خلاف بين علماء المالية العامة، ولهذا فإننا نجدهم قد ترددوا وهم يصدد تحديدًا بين عدة معايير، لعل من أكثرها ذيوعاً في الكتابات المالية تلك المعايير المتصلة بذاتية من يقوم بالإشباع، وبالشخص الذي يحس بالحاجة ويتكلف إشباعها، أو حتى بالاحتكام إلى الملابس والظروف التاريخية.

فقد اعتمد فريق أول من هؤلاء الكتاب في تحديد طبيعة الحاجات موضوع البحث على طبيعة من يقوم بالإشباع، بين النشاط الخاص الذي يهدف إلى إشباع الحاجات الخاصة، والنشاط العام الذي يهدف إلى إشباع الحاجات العامة، وانتهى هذا الفريق إلى تعريف الحاجات العامة بأنها الحاجات التي تقوم السلطة العامة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام. ويستند فريق ثان في تحديد نوعي الحاجات، الخاصة والعامة، على تحديد الشخص الذي يحس بالحاجة، فالحاجة تكون خاصة إذا كان الذي يحس بها أحد الأفراد، وتكون عامة إذا كانت الجماعة هي التي تشعر بها، أي أن الحاجة الخاصة، هي الحاجة الفردية، والحاجة العامة هي الحاجة الجماعية.

ويرتكز فريق ثالث في التفرقة بين قسمي الحاجات المشار إليها على معيار اقتصادي، وهو ما يعرف «بقانون أقل مجهود»، والذي ينصرف إلى تحقيق أكبر منفعة ممكنة بأقل نفقة ممكنة.

فالفرد يسترشد، وهو في سبيل إشباع حاجاته الخاصة بهذا المعيار. فهو لا يُقدم على إشباع حاجة إذا كان إشباعها يتطلب نفقة تكبر ما تحققه له من منفعة. أما إشباع الحاجات العامة فلا يخضع، في هذه الوجهة من النظر، لهذا المعيار، إذ يكون على الدولة أن تقوم بإشباع هذه الحاجات، بصرف النظر عن هذه الموازنة بين النفقة التي تنحملها والمنفعة التي تعود عليها.

ويدعم فريق رابع رأيه في التفرقة بين نوعي الحاجات بمعيار تاريخي. فيعتبر حاجات عامة تلك التي يدخل إشباعها في نطاق دور الدولة التقليدي، أي في نطاق فكرة المرافق العامة، وهي بصفة أساسية الدفاع والأمن والعدالة.

غير أن المدقق في المعايير المتقدمة يستطيع أن يخلص في يسر إلى أنها لا تكفي لبيان التفرقة بين الحاجات الخاصة والحاجات العامة، وبالتالي فإنها تقصر عن بيان طبيعة الحاجة العامة ومن ثم يظل النطاق الذي تمارس فيه الدولة نشاطها المالي في حاجة لمزيد من التحديد والانضباط. فالاعتماد على شخص القائم بالإشباع لا يلقي ضوءاً على طبيعة الحاجات العامة، ولذلك لا يمكن الاعتماد عليه في إجراء أية تفرقة مسبقة، وقبل الإنفاق، بين الحاجة العامة والحاجات الخاصة. ومن ناحية أخرى فإن المعيار الثاني (المستند على الشخص الذي يحس بالحاجة) لا يسلم هو الآخر من القصور. فهو وإن ألقى ضوءاً على طبيعة الحاجات العامة، إلا أنه يعيبه أن الإحساس بالحاجات العامة (الجماعية) إنما يتم هو الآخر خلال أفراد الجماعة، وعلى ذلك فإن هذا المعيار لا يصلح للتفرقة بين نوعي الحاجات، كما يعيبه أيضاً أن بعض الحاجات التي تحس بها الجماعة قد لا تقوم الدولة بإشباعها، بل تترك الأمر للنشاط الخاص وهو ما يجعل هذا المعيار غير كاف لتحديد الحاجات العامة. أما المعيار الثالث (المركّز على قانون أقل مجهود)، فمن الواضح وهو ينكر على الدولة قيامها بالموازنة بين النفقة وبين المنفعة، يبعد عن الصواب. فالذي لا شك فيه، إنه إذا امتنع على الدولة أن توازن بين النفقة العامة والمنفعة العامة التي تعود عليها بصفاتها شخصاً عاماً، إلا أنه يظل عليها أن توازن بين النفقة العامة والمنفعة الجماعية التي تعود على الجماعة ككل، مع إعطاء المنفعة الجماعية مضموناً يتفق مع طبيعة دور الدولة، هذا الدور يمتد ليشمل الوظائف التقليدية لها، وهي تلك التي تتمثل في القيام على المرافق العامة، ويشمل أيضاً إقامة التوازن الاجتماعي والاقتصادي واستغلال الموارد المعطلة. فالمنفعة الجماعية التي تهدف المنفعة العامة إلى تحقيقها تتكون من مجموعة عناصر اقتصادية وسياسية واجتماعية معقدة. ومن هنا نخلص إلى أن إشباع الحاجات العامة يخضع، شأن إشباع الحاجات الخاصة، للموازنة بين النفقة والمنفعة، مع إعطاء المنفعة فيما يخص الحاجات العامة، مضموناً أوسع من مضمونها بالنسبة للحاجات الخاصة، بحيث يتسع هذا المضمون ليشتمل على عناصر اقتصادية لا يمكن تقويمها بالنقود^(١).

وأخيراً فالمعيار المستند إلى التاريخ، وهو رابع هذه المعايير لا يواجه إلا مرحلة من مراحل

تطور الدولة، وهي تلك التي تعرف بمرحلة الدولة الحارسة «L'Etat Gendarme» أي مرحلة دولة المذهب الفردي الحر^(٥)، ويقصر عن مواجهة مرحلة الدولة المتدخلية «L'Etat interventionniste» وهي تلك التي شهدت ازدياد الحاجات العامة، والتي تهدف بالإضافة إلى القيام بالوظائف التقليدية، إلى ضمان التوازن الاجتماعي والاقتصادي «Economic Equilibrium»; «Equilibre social et Economique»؛ هذا فضلاً عن قصوره عن مواجهة مرحلة «الدولة الاشتراكية»، وهي التي تقوم أساساً بالإنتاج.

(د) - علم وجود فوارق موضوعية واضحة بين نوعي الحاجات (تحديد ما يعتبر حاجة عامة يتم عن طريق إختيار سياسي تجربة السلطات الحاكمة):

مما تقدم يتضح لنا أن مسألة تحديد طبيعة الحاجات العامة بالمقابل للحاجات الخاصة لا تخلو من صعوبة، ويرجع السبب الأساسي في ذلك إلى أنه لا توجد بين هذين النوعين من الحاجات فواصل دقيقة. فإذا إستثنينا بعض الحاجات الجماعية ذات الأهمية الأساسية التي لا يمكن بطبيعتها أن يقوم بقضاائها غير هيئات عامة، فإن جميع الحاجات الأخرى وتكون الغالبية العظمى، ليست لها مميزات خاصة تجعل إشباع بعضها قاصراً على الهيئات العامة، وإشباع البعض الآخر قاصراً على الجهود الخاصة، ولهذا فإنه لا يوجد بين الحاجات العامة والحاجات الخاصة في جميع الأحوال فروق موضوعية ذاتية ولا حدود ثابتة. فما يعتبر حاجة عامة في دولة ما وتتولى الهيئات العامة فيها أمر إشباعها، قد تكون هذه العملية متروكة للجهود الخاصة في دولة أخرى، وفي نفس الدولة ما يكون اليوم حاجة عامة قد يكون في عصر مضى حاجة خاصة. وإذا انتفى وجود فروق موضوعية حقيقية واضحة بين نوعي الحاجات، فلا يكون من المستطاع تحديد الحاجات العامة اعتماداً على عناصر موضوعية، ولا يبقى لتحديدها سوى الالتجاء إلى العنصر الملموس الوحيد، وهو طبيعة الهيئة القائمة بقضاء الحاجة، ولهذا يطلق معظم كتاب المالية العامة اسم «الحاجات العامة» على الحاجات التي تقوم بإشباعها هيئات عامة مهما كانت تلك الحاجات. هذا الاتجاه في تحديد نطاق الحاجات العامة بالنظر إلى شخص من يقوم بالإشباع - ولو أنه لا يسلم من النقد - إلا أنه يتميز بالبساطة والواقعية في التطبيق، على أن تفهم الحاجة العامة التي تتولى الهيئات العامة إشباعها بالمفهوم الذي قدمناه للحاجات الجماعية بالمقابلة للحاجات الفردية. وتشمل الهيئات العامة جميع الهيئات والوحدات التي تمارس نشاطها في إطار هيكل الاقتصاد العام على النحو الذي سوف نشير إلى فكرته الأساسية بعد قليل.

بهذا يختلف نطاق الحاجات العامة (وبالتالي نطاق النفقات والإيرادات العامة) من دولة لأخرى، وفي ذات الدولة من عصر لآخر تبعاً لدورها الذي يحدده النظام الاقتصادي والسياسي القائم فيها. وبصفة عامة، فإن استقراء الفكر واستقصاء التطبيق في المجال المالي ليدل على أن ما يعتبر من الحاجات العامة في دولة من الدول، إنما يتحدد أساساً بمعرفة السلطات الحاكمة

فيها، وهو تحديد يتم بداءة باختيار سياسي *Choix Politique* تسيطر عليه العوامل والظروف السياسية قبل غيرها^(٦) وإن كان هذا التحديد لا يخلو التوصل إلى قرار سياسي فيه من صعوبات وذلك بالنظر إلى أن تحديد الحاجات العامة واختيارها يثير العديد من صور التنازع بين الفرد والجماعة وبين الحاضر والمستقبل، وبين الأفراد المستفيدين بذلك الجانب من الإنتاج القومي المخصص للاستهلاك، وبين الحاجات الشخصية والحاجات الموضوعية الأمر الذي ينبغي معه على السلطات الحاكمة القيام بتقرير هذه الحاجات الجماعية التي يؤدي إشباعها إلى تحقيق نفع عام لحساب المجتمع بجميع طبقاته^(٧). وما من شك في أن أسلوب معالجة هذه الصور من التنازع يلقي الضوء على الاختلافات الجوهرية بين النظم الاقتصادية. كما أنه يعتمد في تحقيقه على تدبير الوسائل اللازمة لإشباع هذه الحاجات، وتلك مسألة تهيمن عليها أولاً وأخيراً الاعتبارات الاقتصادية قبل غيرها من الاعتبارات وعلى الأخص فيما يتوافر للاقتصاد القومي من موارد بشرية ومادية وإمكانات فنية (تكنولوجية) للإفادة الاقتصادية من هذه الموارد.

(هـ) - نطاق الحاجات العامة موضع اهتمام المالية العامة وحدود النشاط المالي للدولة :

وإذا كان قد استبان لنا أن الأساس الذي يستند إليه تحديد الحاجات العامة هو القرار السياسي الذي تجريه السلطات الحاكمة في الدولة في الحدود المتقدمة، فإنه ينبغي أن نتوقف هنا قليلاً لتأمل في ظاهرة اتساع نطاق الحاجات العامة وانعكاساتها على النشاط المالي للدولة. هذا الاتساع وإن أمكن التقرير بتزايد المطلق مع تقدم المدنية وتطور الفلسفة التي تسيطر على المجتمعات الإنسانية، فإنه مع ذلك لا يمكن الحديث في هذا الشأن عن اتجاه متساوي الأبعاد في مختلف التكوينات الاجتماعية وذلك بسبب التطورات المذهبية والواقعية التي طرأت على دور الدولة الاقتصادي وانتهت إلى تغاير القيود على حريتها في تحديد الحاجات العامة، وهو ما يعني تحرك الحد التوسعي والتعمقي لنشاطها المالي بالتبعية لنطاق التقيد بهذه الحاجات.

١ - ففي مرحلة الدولة الحارسة التي تميزت بانحسار دور الدولة الاقتصادي وتقلص حجمه بعد إرساء أسس التحول الصناعي في بداية التطور الرأسمالي، تجد وظيفة الدولة خير تعبير عنها في كتابات «آدم سميث» *Adam SMITH* (١٧٢٣ - ١٧٩٠) في بحثه الشهير عن طبيعة وأسباب ثروة الأمم المنشور عام ١٧٧٦. في هذا البحث يقصر سميث هذه الوظيفة على القيام بمهمة الدفاع الخارجي، وتولى مسؤولية الأمن الداخلي من خلال ما تقوم به أجهزة القضاء والشرطة وما يشابهها والنهوض بالأعمال العامة والمنظمات اللازمة للجماعة (الأشغال العامة) والتي ليس من طبيعتها أن تغل دخلاً يغطي نفقاتها ومن ثم يحجم الأفراد لهذا السبب عن الإنفاق عليها. وتتمثل هذه الأعمال بصفة أساسية في القيام بما يلزم لتسهيل التجارة وفي نشر التعليم وفي المحافظة على الصحة العامة، حيث يشكل هذا الواجب الأخير ما يعرف في لغتنا المعاصرة بالإنفاق على الأغراض الاقتصادية والاجتماعية وإن كان في ذلك الوقت محدود النطاق بالنسبة إلى الواجبين الآخرين^(٨).

٢ - وفي ظل الدولة المتدخلة، التي صاحبت تطور طريقة الإنتاج الرأسمالية وتغلغلها في أجزاء كثيرة من الاقتصاد العالمي، واشتداد حدة الأزمات الاقتصادية - وهي تلك الأزمات التي تعاقبت على دول النظام الرأسمالي والتي بلغت ذروتها في الكساد الكبير الذي حل بهذه الدول عام ١٩٢٩ - بدأت الدولة بمباشرة وظائف اقتصادية جديدة تخرج بها عن النطاق الذي لعبته في المرحلة السابقة كدولة حارسة، مما كان له أثره في تزايد أهمية النشاط المالي للدولة واتساع نطاقه. في هذه الظروف ظهر التحليل الكينزي الخاص بمستوى العمالة في الاقتصاد القومي مرتبطاً بهذا الاتساع، مما كان لذيوعه تأكيداً للدور التدخلي في إطار ما يعرف بالمالية الوظيفية أو المعوضة، وإن ظل نشاط الدولة المالي لا يقارن بمستوى نشاط الأفراد بسبب عظم الوزن النسبي للاقتصاد الخاص في هيكل الاقتصاد القومي بالمقارنة مع الاقتصاد العام.

٣ - وعلى العكس من ذلك فإن الدولة المتبعة (وهي دولة أكثر تدخلاً من سابقتها وتمثل الوضع السائد في الاقتصاديات الاشتراكية) تتمتع بحرية أوسع في تحديد الحاجات العامة. فهي من ناحية تسيطر على الجزء الأكبر من وسائل الإنتاج وتدين بمذهبية معينة ترمي إلى تحقيقها في توجيه الموارد جميعها لصالح المجتمع ككل مما يعطي للحاجات الجماعية أولوية على الحاجات الفردية، كما أنها من ناحية أخرى تملك الوسائل الفعالة لضمان التفضيل الذي تقرر، سواء بالنسبة للحاجات العامة في الحاضر أو المستقبل. غير أنه ينبغي أن ننبه هنا على الرغم من أن الدولة تتمتع هنا بسيطرة واسعة على وسائل إشباع الحاجات العامة، فإنها في توسعها في إشباع هذه الحاجات لا بد وأن تلتزم بحدود اقتصادية معينة يتعين عليها مراعاتها حتى يُنتج النشاط المالي الذي تقوم به أثره في الوفاء على تحقيق النفع العام. هذه الحدود تكمن أساساً في حدين جوهريين: الأول، ويتمثل في مراعاة الحد الأدنى اللازم لمعيشة المواطنين، إذ أن هذا الحد يعبر عن حاجات السكان المادية والنفسية وعن مدى استعدادهم لتحمل التضحية، وكل مساس به يؤدي إلى تدهور الإنتاج وانخفاض الإنتاجية. والثاني، ويتجلى في ضرورة العمل على تحقيق التوازن بين التدفق المالي (أو النقدي) والتدفق الحقيقي (أو العيني) للسلع من ناحية أخرى، وذلك حتى لا تتعرض اقتصاديات الدول الاشتراكية - حالة قصور التنظيمات المالية في معالجة هذه الناحية - لأنواع مختلفة من التضخم تخفض من الدخل الحقيقي للأفراد وتؤثر على توزيع الدخل فيها. على هذا الإيضاح يتسع نطاق النشاط المالي للدولة الاشتراكية بحكم مسؤوليتها عن النشاط الاقتصادي في مجموعة، وإن كانت تمارس هذه المسؤولية عن طريق التخطيط الشامل للاقتصاد القومي وما يستتبعه ذلك من تخطيط المظهر المالي لكافة الأنشطة الاقتصادية في المجتمع على النحو الذي سنقف على بيانه فيما بعد.

٤ - أما عن الدولة التي لم تتخلص بعد (كلياً أو جزئياً) من مظاهر التخلف، وبغض النظر عن أسباب تخلفها ونوعية التخلف الذي تعاني منه، فإن المشكلة الأساسية التي تواجه الدولة في الاقتصاد المتخلف تتمثل أساساً في الخروج من حالة التخلف الاقتصادي والاجتماعي، وهي

مشكلة يرتبط حلها بإحداث تغييرات هيكليّة في كافّة نواحي الاقتصاد القومي في فترة زمنية قصيرة نسبياً. هذه التغييرات، أثبتت الدراسات الاقتصاديّة والاجتماعيّة بما لا يدع مجالاً للشك، عجز المشروع الفردي عن تحقيقها (لأسباب كثيرة لا نرى داعياً للدخول في تفاصيلها) وصلاحيّة الدولة لتحمل مسؤوليّة القيام بها^(٩). هنا يتسع دور الدولة ليشمل القيام بالتغييرات التنظيميّة اللازمة في مختلف قطاعات الاقتصاد القومي، وكذلك بناء الأساس الصناعيّ، وهو ما يعني قيامها بالدور «الاستراتيجيّ» في «عملية التنمية» ويستتبع اتساع النشاط الماليّ لها.

ومن كافّة ما تقدم بحثاً عن طبيعة الحاجات العامّة، فإنّه يمكننا أن نخلص إلى هذه الحاجات هي الحاجات الجماعيّة التي لا تعني فرداً بذاته بل تعني الجماعة بأسرها والتي ينتج عن إشباعها بواسطة الدولة منفعة عامّة تقدّرها «السلطات الحاكمة» لحساب المجموع. وعلى الرغم من أن هناك اتجاهاً عاماً نحو زيادة هذه الحاجات، إلا أن الدولة لا تتمتع بحريّة مطلقة في تحديدّها بل يتعيّن عليها مراعاة المقدّرات والموارد الاقتصاديّة المتاحة فيها، كما أنه يلزم أن يكون التوسّع في نشاط الدولة مبنياً على كفاءة عالية تحقّق أفضل ناتج اجتماعيّ بأقل تكاليف. كذلك فإن نطاق الحاجات العامّة، وبالتالي نطاق الإشباع العام كمحدد لنطاق النشاط الماليّ للدولة في جانبيّ النفقات والإيرادات العامّة يتوقف على دور الدولة الاقتصاديّ، وهو يختلف من دولة إلى أخرى، بل وفي داخل الدولة الواحدة من وقت إلى آخر، حسب المذاهبيّات الموجهة لنظمها الاقتصاديّة والسياسيّة، وتبعاً لدرجة نموّها.

المبحث الثاني

كيفية إشباع الدولة الحاجات العامّة من خلال الاقتصاد العام^(١٠)

فإذا ما تحدّد النطاق الذي تمارس فيه الدولة نشاطها الماليّ من خلال ما قدمناه من إيضاحات عن الحاجات العامّة، فإنّ هذا النشاط تقوم به الدولة بحكم مسؤوليتها عن تحقيق الإشباع العام وهو ما يتطلّب منها القيام بخدمات عامّة ينهض بعينها أساساً الاقتصاد العام. ولهذا فإنّه من المناسب هنا أن نلقي بعض الضوء على ما يتطلّبه القيام بهذه الخدمات والأفكار الموضحة لذاتيّها، فإذا أوفينا على هذين المطلبين، انتقلنا بعد ذلك إلى التعريف بالاقتصاد العام وبدوره في تهيئة الخدمات المشبّعة للحاجات العامّة والأسس المحددة لنطاقه وكيفية تقدير أهميته في مجموع الاقتصاد القوميّ.

(أ) - إشباع الحاجات العامّة يتطلّب القيام بخدمات عامّة ينهض بعينها أساساً «الاقتصاد العام»:

يستتبع تحديد نطاق الحاجات العامّة ضرورة قيام الدولة بنشاط ماليّ يهدف إلى إشباع هذه الحاجات بمختلف أنواعها، وهو الأمر الذي يقتضي من الدولة أن تخضع جزءاً من الاقتصاد القوميّ لسيطرتها ولقراراتها. هذا الجزء يتمثل فيما يعرف «بالقطاع العام» *Secteur Public; Public*

Sector حيث يختلف مسلك الدولة في تنظيم هيكله وتسييره وصياغة أهدافه عما يسلكه الأفراد عادة بالنسبة للجزء المتبقى في متناول سيطرتهم من الاقتصاد القومي، مما دعي إلى التمييز بين «الاقتصاد العام» و«الاقتصاد الخاص». ويعني هذا أن الاقتصاد العام يتحمل أساساً عبء توفير الخدمات العامة باعتباره يمثل الجانب الاقتصادي والمالي للدولة وهي تباشر مهمة الإشباع العام، وهو ما يتطلب منا أن نتعرف على التوالي إلى الأفكار الجوهرية المتعلقة بفكرتي الخدمات العامة والاقتصاد العام.

غير أننا قبل التطرق لبيان ما يرتبط بهاتين الفكرتين من إيضاحات، يجدر بنا أن ننبه إلى تحفظ أولى يحسن أن نعيه منذ البداية حتى تجيء معرفتنا بكيفية إشباع الحاجات العامة خلواً من الغموض أو عدم الانضباط. فقيام الدولة بإشباع حاجة عامة لا يعني في كل الأحوال ضرورة قيامها بإنتاج ما يلزم لإشباعها من سلع وخدمات، بل ينبغي أن يحمل معناه على أن السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجة تغطي من الإيرادات العامة. ولعل من أبرز الشواهد للتدليل على صحة ذلك ما هو ملاحظ من أن نهوض الدولة بواجبات مثل الدفاع والأمن والتعليم والوقاية الصحية، لا يحول دون تولي الاقتصاد الخاص (الأفراد) بعض نواحي إنتاج السلع اللازمة لإداء هذه الواجبات، ولا يقتضي بالضرورة قيام وحدات الاقتصاد العام بإنتاج السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجات. فهناك - وإلى حد كبير - استقلال نسبي بين نطاق الحاجات العامة ونطاق الإنتاج العام، وإن كان هذا لا يقلل بطبيعة الحال من جدوى الإحاطة النظرية بالاقتصاد العام، في هيكله وأهدافه والمبادئ الحاكمة لتسييره والاعتبارات المحددة لنطاقه، بالنظر إلى أن الواقع يؤكد دوره المتزايد في تحقيق الإشباع العام، وهو ما يجعل من دراستنا له في حد ذاته فائدة في الإحاطة بالاصول العلمية المقررة بشأنه.

(ب) - ذاتية الخدمات العامة المحققة للإشباع العام (الخدمات القابلة للتجزئة وغير القابلة لذلك - أهمية التفرقة):

يفرق علماء المالية العامة وهم بصدد تحديد ذاتية الخدمات العامة المحققة للإشباع العام بين نوعين من الخدمات: الأول، ويشمل ما يسمى بالخدمات العامة غير القابلة للتجزئة أو الانقسام، والثاني ويعرف بالخدمات العامة القابلة للتجزئة أو الانقسام، وهذا النوع الأخير يشبه الخدمات الخاصة كالخدمة التي يؤديها الطبيب للمريض والمحامي لموكله في قابليتها للتجزئة مما يسمح بقياس مدى انتفاع الشخص بالخدمة وتقدير ثمن لهذا الانتفاع وفي أن الانتفاع بها ودفع ثمنها يعتبر، ولو على الأقل من الناحية النظرية، أمراً اختيارياً. ويبرر ذلك أنه لما كانت الخدمات القابلة للتجزئة يستفيد منها أشخاص معينون فائدة خاصة فإنه يمكنهم بالتالي أن يقدرُوا المنفعة التي تعود عليهم منها، ولذا فهم يطلبونها ومن الطبيعي أن تطالبهم الدولة بمقابل لها. هذا المقابل يطلق عليه أحياناً «رسم» وأحياناً أخرى «ثمن عام» على النحو الذي سيرد إيضاحه

بمناسبة الحديث عن الإيرادات العامة في الموضوع المخصص له من هذه الدراسة. أما الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة فتتميز بصفة عامة بأنه لا يمكن تجزئتها إلى وحدات منفصلة، ولهذا فإنه يتعذر أن تكون قابلة للبيع.

ويرجع عدم قابلية الخدمة للتجزئة في الغالب إلى طبيعتها، فبعض الخدمات لا يمكن تنظيمها ولا القيام بها إلا لفائدة الجماعة كلها كالدفاع والوقاية من الأمراض المعدية، وهذه الطائفة من الخدمات لا يمكن جعلها قابلة للتجزئة دون أن يذهب نفعها، ويعبر عن ذلك بأن الخدمة غير قابلة للتجزئة لسبب فني، إذ يجب أن تكون الخدمة شاملة من جهة، ودائمة من جهة أخرى، فالأمن مثلاً ينبغي أن يكون عاماً أي شاملاً لجميع الأفراد بمعنى أنه يجب على الدولة أن تشمل بحمايتها جميع المقيمين على إقليمها وليس لأي فرد أن يرفض تلك الحماية، بدعوى أنه في غنى عنها، بل هو مجبر على قبولها. كذلك يجب أن تكون الخدمة دائمة، ولهذا فإن الأمن في مثالنا ينبغي أن يكون مستمراً، وآية استمراره ألا يشعر بحاجته إلى الحماية. يضاف إلى هذا السبب الفني الذي يمنع من قبول الخدمة للتجزئة سبب آخر أخلاقي، وذلك بالنظر إلى أنه لا يستأخ أن تعرض خدمة الأمن للبيع أو المساومة. غير أن هناك خدمات ليس هناك ما يمنع من تجزئتها من الوجهة الفنية أو الأخلاقية، ولكنها لا تقبل التجزئة لسبب اقتصادي. فمن المستطاع مثلاً معرفة درجة استفادة كل فرد من وجود القناطر أو الطرق بعد مرات استعماله لها، ولكن ما تستدعيه رقابته من المضايقة والنفقة تجعل من الأفضل أداء هذه الخدمة دون مقابل وسد نفقاتها بنفس الطريقة التي تسد بها نفقات الخدمات غير القابلة للتجزئة بطبيعتها.

والخدمات العامة غير القابلة للتجزئة لا يصلح نظام الأثمان لسد نفقاتها، لأنها لا تتأثر بظروف العرض والطلب التي تحدد أثمان الخدمات الخاصة، ولذا كان من الضروري الالتجاء إلى وسائل أخرى للحصول على الموارد الضرورية للقيام بها، حيث تعتبر الضريبة «Tax Impôt» أهم هذه الوسائل، وهي مساهمة إجبارية الغرض منها سد نفقات الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة. وعنصر الإلزام على دفع الضريبة مستمد في الأصل من إمكانية الجبر على التمتع بالخدمة، وهذه الخدمات تؤديها الهيئات العامة، لأنها دون الهيئات الخاصة والأفراد تتمتع بسلطة الإلزام.

(ج) - التعريف بمهية الاقتصاد العام وبدوره في نهضة الخدمات المشبعة للحاجات العامة:

والخدمات العامة سواء ما كان منها يقبل التجزئة (أو الانقسام) أو لا ترد عليه هذه القابلية، يتم إشباعها - وفي ضوء ما أوردناه من تحفظ بشأن الاستقلال النسبي بين نطاقي الحاجات العامة والإنتاج العام - بواسطة الدولة من خلال نشاطها المالي المنبعث عن الاقتصاد العام. «Economie Publique» «Public Economie» هذا الاقتصاد يمثل في جوهره ذلك الجزء من الاقتصاد القومي الذي يهدف إلى تحقيق إشباع الحاجات العامة ويشتمل على نشاط الدولة، ويخضع لقراراتها

وتقديراتها في ضوء ما يتميز به من صفات خاصة تتضح في أهدافه، ومظاهر تنظيمه وهيكله، والمبادئ الموجهة له.

١ - فقيماً يتعلق بأهداف الاقتصاد العام، فإنه يمكن معرفتها بمقارنتها بالاقتصاد الخاص. فمن المعروف أن الأخير يبحث عن النشاط الأكثر نفعاً للفرد في شكل نقدي أو يمكن تقويمه بالنقود. ففرضه الأساسي والحال إذن، هو الإنتاجية الاقتصادية. أما الاقتصاد العام فيهتم في المقام الأول بالفائدة الاجتماعية القصوى التي تتضمن تحقيق أكبر قدر ممكن من الإشباع وبأقل تكلفة ممكنة، أي بالإتفاق بالوسيلة الأكثر نفعاً من الناحية الاجتماعية. ويزداد هذا الاختلاف في الهدف وضوحاً، إذا نحن أمعنا النظر فيما يحدث بمناسبة اختيار الأفراد والدولة لوسائل الإشباع بالمقابل للحاجات الخاصة والعامة. وفي هذا الصدد فإنه يتميز التفضيل المالي الذي تجريه الدولة في هذا الشأن، عن «التفضيل الاقتصادي» الذي ينهج عليه الفرد، وذلك نظراً لارتباط التفضيل الأول بالسياسة المالية للدولة وأداة تنفيذها الميزانية بجانيها الإبرادي (الإيرادات العامة) والإنفاقي (النفقات العامة) بعيداً عن فكرة النفع الخاص التي هي غاية التفضيل الاقتصادي.

٢ - أما ناحية المظاهر التي يقوم عليها الاقتصاد العام بالمفهوم السابق لأهدافه، فهو يعتمد في نفس الوقت على مظهرين أساسيين، أولهما قانوني، وثانيهما تنظيمي. فمن الناحية القانونية، نجد هذا الاقتصاد على خلاف الاقتصاد الخاص يستند إلى الملكية الجماعية، كلية كانت أم جزئية، كما تختلف تنظيماته في درجة خضوعها للدولة، كذلك تتغير أشكال إدارتها وفقاً لأهدافها أو لظروف إنشائها من استغلال مباشر إلى استغلال مالي إلى امتياز يمنح حقه إلى شركات خاصة أو إلى استغلال مختلط، ولكن تتفق هذه التنظيمات جميعاً في خضوعها لسلطة الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر، حيث يتجلى ذلك - حتى وإن تمتع بعضها بالاستقلال في اتخاذ بعض القرارات - في تحديد هدفها بواسطة الدولة وفقاً لما يتطلبه أمر إشباع الحاجات العامة^(١).

أما من الناحية التنظيمية، فإن الضوابط التي يخضع لها الاقتصاد المتقدم في تسييره تختلف بحسب الشكل القانوني الذي يحكمه. فعندما يتعلق الأمر بمرافق الدولة المكونة للقطاع الحكومي بمعناه التقليدي الضيق وهي تؤدي خدمات عامة، فإن هذه المرافق تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الإدارة العامة (حيث تظهر هنا مرافق الدولة بصفاتها سلطات عامة) ومن ثم تسري عليها أحكام القانون العام. «Droit Public, Public Law» أما عندما نكون بصدد مجموعة من الوحدات الاقتصادية التي تعتبر بمثابة مراكز لإنتاج السلع والخدمات المادية (المشروعات العامة) فإنها تخضع في تنظيمها وتسييرها، لما تفرضه «القوانين» الاقتصادية الحاكمة للإنتاج والتوزيع في ظل علم الاقتصاد من قواعد وأصول. وبصفة عامة فإنه ينبغي أن يتم توجيه هذه العملية في إطار ما يفرضه «علم الإدارة العامة» من ضوابط، وعندما يتعلق الأمر بالاقتصاد العام بمفهومه الإنتاجي ويخضع لقوانين الاقتصاد فإنه يجب على الدولة في سلوكها الاقتصادي أن تلتزم بما هو سائد في علم الإدارة الاقتصادية من أصول.

٣ - فإذا نحن انتقلنا الآن لبيان هيكل الاقتصاد العام والضوابط التي تصدر عنها الدولة في نشاطها المالي المتعلق به، فإننا نقرر بادئ ذي بدء أن الأفكار المتعلقة بتحديد العناصر المؤلفة لهذا الهيكل والمبانيء المهمة على أداء الدولة لوظيفتها المالية بصده، يعتبران من الأمور التي خضعت لتطور كبير في الفكر المالي التقليدي والحديث، حتى وقتنا الحاضر، بحيث لم يستقر الأمر عند حد منازعة الفكر المالي التقليدي فيما ذهب إليه، بل أنه ما زال يشكل مجالاً لدراسات متعددة تتردد أصداءها بين الحين والآخر في الفكر المالي المعاصر (سواء تمثل هذا الفكر في جهود علماء المالية العامة والاقتصاد، أو حتى تبلور من خلال جهود الهيئات الدولية والتي يأتي في مقدمتها هيئة الأمم المتحدة)^(١٢).

ففي وقت لم يكن دور الدولة الاقتصادي يراد له التوسع مع تغلغل المذاهب «الحر» التي كانت تروج للحرية الاقتصادية مما يسهل الوقوف على مداه الزمني في تاريخ الفكر الاقتصادي^(١٣)، لم يكن «الاقتصاد العام» قد أصبح بعد ظاهرة ملموسة في حياة الدول بحيث يمكن أن يستحوز على اهتمامات الباحثين، وبالتالي فقد كانت فكرة الخدمات العامة في قابليتها للتجزئة أو انتقاء هذه القابلية، تمثل الشاغل لعلماء المالية العامة التقليديين في تحديد نوعيات المرافق المتولية لأمر الإشباع العام، دون أن يبلغ الحال مبلغ العناية بجمع هذه المرافق في إطار هيكل متميز، له مكوناته ومبادئه الخاصة. فلقد كان هؤلاء العلماء يطلقون على الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة «اسم الخدمات العامة الأساسية» وعلى المرافق التي تقوم بها «المرافق العامة الأصلية» وهي خدمات لا يمكن في وجهة نظرهم أن يعهد بها أصلاً للجهود الخاصة (كالدفاع الخارجي وحفظ الأمن الداخلي)، وإلا أخلت الدولة بواجباتها الأساسية. أما الخدمات العامة القابلة للتجزئة، فقد كانوا يسمونها «الخدمات العامة الإضافية» وعلى المرافق التي تقوم بها اسم «المرافق العامة الإضافية»، وهي خدمات يمكن أن يترك أمر القيام بها للجهود الخاصة، ولكن الهيئات العامة تقوم بها إذا كانت هناك مصلحة عامة تستدعي ذلك، كما لو أحجمت الجهود الخاصة عن القيام بها، أو تقاضت لقاء الخدمة التي تؤديها أثماناً مرتفعة تقلل من فرص انتفاع جميع الأفراد بها.

هذا التقسيم للمرافق العامة بين أصلية وتبعية بالمقابل لنوعية الخدمة العامة المطلوبة القيام بها من حيث مدى قابليتها للانقسام أو عدمه لا يقدم لنا فكرة هيكلية متكاملة عن هذه المرافق في مكوناتها ومبادئ تسييرها، كما أنه لا يتسم بالوضوح ومن ثم يدعو بيانه إلى الدخول في تفاصيل يختص بمعالجتها علم الإدارة العامة والقانون الإداري بما يخرجنا الخوص فيها عن الموضوعات التي تدخل في صميم علم المالية العامة.

غير أن ما كان قد تغير الكثير من معالمه الآن. فقد هيات الكثير من الظروف اللاحقة السبيل أمام دراسة الاقتصاد العام على نحو أكثر تفصيلاً وانضباطاً في الفكر المالي الحديث^(١٤)، وبالتالي فإنه ينبغي علينا أن نيمم وجهنا شطر هذه الظروف الجديدة نستخلص منها ما نفيد منه في

بيان هيكل الاقتصاد محل البحث والمبادئ التي تحكم نشاط الدولة المالي الخاص به. وحتى يتسنى لنا التعرف على هذين الأمرين، فإننا نعتقد أن الأسلوب المنطقي في نوال هذا المقصد، على نحو يجمع بين البساطة في العرض والانساق في الفكر، أن نتحدد فيما يمكن أن نعتبره بمثابة نقطة انطلاق وموضع اتفاق في معظم الكتابات المالية الحديثة. هذه النقطة تكمن في بيان المرافق (أو غيرها من المسميات) المكونة للاقتصاد العام من خلال طبيعة النشاط الذي تقوم به الدول في عصرنا الراهن. في هذا الصدد، نجد أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية قد أدت إلى ألا يقتصر نشاط الدولة على التسيير اليومي للقطاع الحكومي بالمعنى الضيق (أداء الخدمات العامة التقليدية) بل إن نشاطها قد امتد ليشمل مجالات أخرى، هي من صميم النشاط الاقتصادي والإنتاجي في ظل الدولة المنتجة في الدول الاشتراكية، أو المتدخله بشكل أو بآخر في كنف البلدان الرأسمالية.

ويوضع ما تقدم في الاعتبار، فإنه يمكننا أن نخلص إلى وضع «تعريف عملي» تبرز لنا من خلاله الجوانب الأساسية التي يتكون منها هيكل «الاقتصاد العام» والمبادئ الموجهة لتوظيفه وهو بسبيل إشباع الحاجات العامة. على هذا يمكن أن نقرر أن الاقتصاد العام يتمثل في ذلك الجزء الذي يحتله من الاقتصاد القومي الذي يعرف بالقطاع العام بوحداته الاقتصادية التي يتركز تنظيمها على الملكية العامة لأدوات الإنتاج وعلى إدارة هذه الأدوات واستخدامها لتحقيق أهداف عامة (إشباع حاجات جماعية)، وذلك بالإضافة إلى الوحدات المؤلفة للقطاع الحكومي التقليدي بمعناه الضيق، ويشمل الوزارات والمصالح والإدارات القائمة بالأنشطة التقليدية المتعلقة بأغراض الحكم، والأغراض العامة عموماً مثل حماية الأفراد وتوفير الخدمات الصحية والتعليمية لهم. ويتميز مسلك القطاع الحكومي التقليدي في مباشرته لنشاطه من أجل توفير الخدمات الداخلية في نطاقه، بأن هذا النشاط يتم عادة بعيداً عن جهاز السوق ويظهر ذلك بوضوح بالنسبة للوحدات الحكومية التي تباشر الأنشطة التقليدية كالامن والدفاع وإقامة العدالة ولاتباع خدماتها في السوق بل وتوفرها الدولة مجاناً للمواطنين، أو مقابل دفع رسم تحدده غير منشئة لعلاقة تبادلية بين الحكومة كمنتج لهذه الخدمات والمواطنين كمستهلكين لها.

ويبدو ذلك أيضاً بالنسبة لوحدات القطاع العام الاقتصادية. فهذه الوحدات وإن كانت تقدم أو تعرض إنتاجها من سلع وخدمات مادية في السوق، فإنها لا تخضع لسائر قوانينه الحاكمة ولجهازه على النحو الذي تخضع له مثيلاتها في القطاع الخاص^(١٥). وبعبارة أخرى يفقد جهاز السوق هنا كثيراً من وظائفه كمرشد لتوجيه النشاط الاقتصادي للاقتصاد العام، بل وتستطيع الدولة بما لها من سلطة إجبار إعاقه عمل قوي السوق وتعديلها حسب أهدافها. وأخيراً فإن القرارات التي تتخذ في الاقتصاد العام بمفهومه السابق، تعتبر قرارات سياسية. فتقرير القيام بالخدمات العامة في نطاقه لا يتم وفقاً لتوقعات الأرباح كما يكشف عنها جهاز السوق، ولكنه يتم بواسطة قرارات سياسية وإدارية وعلى أساس الأهداف الاجتماعية المشتركة^(١٦)، وبالمثل يتم تحديد الأثمان

وحجم الإنتاج في المشروعات العامة على أساس موازنة الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة، ويتم ذلك بواسطة عملية سياسية.

ومن جماع الجوانب المتقدم ذكرها في التعريف السابق، تتضح لنا العناصر الأساسية المكونة لهيكل الاقتصاد العام وللأصول الموجهة لنشاط الدولة المالي المرتبط به وهو ما نكتفي به هنا في بيان ماهية هذا الاقتصاد من خلال ما ينشده من أهداف، ويتخير لنوالها من وسائل في ضوء ما يركز عليه من مظاهر، ويقوم عليه من مكونات ومبادئ.

وباعتبار الجوانب الثلاثة المنوه بها في التعريف المتقدم، يتضح لنا العناصر الأساسية المكونة لهيكل الاقتصاد العام والأصول الموجهة للنشاط المالي للدولة في نطاقه حيث يعتبر القطاع العام هو الممثل للجانب الاقتصادي والمالي للدولة وهي تباشر مهمة إشباع الحاجات العامة (ومن بينها الحاجات المتعلقة بالحكم ذاته) ولهذا فإن مالية الدولة مع تطور القطاع العام واتساعه في التكوينات الاجتماعية المعاصرة (والأخص الاشتراكية) تعتبر دراسة لاقتصاديات القطاع العام في نفس الوقت.

(د) - أسس تحديد نطاق الاقتصاد العام وكيفية تقدير أهميته في مجموع الاقتصاد القومي:

تتمثل الأسس التي يعتمد عليها هذا التحديد في مجموعة من الاعتبارات المتشابكة لدرجة أنه يمكن اعتبار كل منها شرطاً ونتيجة للآخرى. ولعل من أهم الاعتبارات المؤثرة في هذا المجال، نوعية النظام الاقتصادي الذي تطبقه الدولة ومدى ثقة الدولة في نفسها وشعورها بثقة المواطنين بها. فمن المشاهد والمعلوم أنه كلما التزمت الدولة بتطبيق النظام الرأسمالي في أسسه ومقوماته المتعارف عليها في الاقتصاد المرسل أو الحر، كلما اقتصر نطاق الاقتصاد العام على حيز ضيق لا يخرج بالدولة كثيراً عن وظائفها التقليدية في تسيير المصالح الحكومية وما يلحق بها من مرافق عامة. وكلما حاولت التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وزادت منه تطبيقاً لما يسود النظام الاشتراكي من أفكار، كلما اشتمل القطاع العام فيها على وحدات إنتاجية مغايرة في طبيعتها لوحدات النشاط التقليدي، وبالتالي زادت نسبة الاقتصاد العام في الاقتصاد القومي. ومن ناحية أخرى فإن القدر الذي تستحوذ عليه الدولة من ثقة في كفاءتها الفنية والإدارية، يتوقف عليه مدى تدخلها ومد سلطانها على أوجه النشاط القومي الذي كان الأفراد يقومون بها لتأخذ على عاتقها القيام بها بدرجة يجب أن تكون على أسوأ الفروض مساوية لما كانت المحاولات الفردية تقوم به من قبل. وبالمقابل كلما قلت هذه الثقة كلما قصرت الدولة نشاطها على وظائفها التقليدية من أداء خدمات مجانية أو شبه مجانية لا يقوم عليها الأفراد عادة. فضلاً عما تقدم، فإن شعور الدولة بثقة المواطنين بها يعتبر أمراً حيوياً في هذا الصدد. فمن المعروف أن كل تدخل للدولة في شؤون الأفراد الاقتصادية أو الاجتماعية يمثل لديهم في أغلب الأحوال قيداً على حريتهم وبالتالي - وحتى يقبلوا مثل هذا التدخل في صالحهم - فإنه يجب أن يتوافر لديهم الثقة في الدولة

وأنها لا تسعى إلا لما فيه خيرهم. فعلى قدر هذه الثقة نستطيع الدولة إذا ما أرادت التدخل وتوسيع نطاق الاقتصاد العام بأن تكيف تدخلها: إما أن تقصره على تدخل غير مباشر، وتحاول أن تكسب ثقة مواطنيها عن طريق إثبات كفاءتها في إدارة القطاع العام فتدخل الاقتصاد العام كمنافس للاقتصاد الخاص فتزيد من أهمية المشروعات العامة التدخلية ونسعى إلى إنجاحها بإعانتها بطريق مباشر أو غير مباشر. أما إذا تأكدت الدولة من ثقة الأفراد فيها، فإنها بذلك تتدخل تدخلًا صريحاً ويساعدها حق السيادة في إدخال ما تسمح به قدرتها من الاقتصاد الخاص في الاقتصاد العام. فإذا حافظت في الحالة الأخيرة على اقتصاد خاص لم تسمح إمكانات الاقتصاد العام باستيعابه بعد، فإنها تحاول أن تنسق من سياستها حتى يسير كل من الاقتصادين جنباً إلى جنب^(١٧). وبالطبع لا يتيسر للدولة ذلك إلا إذا تدخلت تدخلًا غير مباشر في الاقتصاد الخاص تستطيع بموجبه أن تتدخل في «ميكانيكته» ولكن مع الاحتفاظ به كقطاع خاص يتحمل مسؤوليته بنفسه.

أما عن كيفية تقدير أهمية الاقتصاد العام في مجموع الاقتصاد القومي، فإنه يمكننا في الواقع تقدير هذه الأهمية بأحد سبيلين رئيسيين: فلما أن نأخذ بعين الاعتبار المكانة التي يحتلها هذا الاقتصاد في الاقتصاد القومي، أي من خلال الجزء الذي يمثل في النشاط الاقتصادي للمجتمع، حيث تتحدد هذه الأهمية بواسطة مقدار النفقات التي تتطلبها ونسبتها إلى مجموع الدخل القومي (أو بمعرفة نسبة متوسط النصيب في هذه النفقات إلى متوسط الدخل القومي)، وأما أن تُقدّر تلك الأهمية في ضوء النتائج التي يحققها الاقتصاد العام في الاقتصاد القومي. وأول ما يثور في هذا المجال هو «ظاهرة» المضاعف طويل الأجل الذي يتحقق بالتأثير المتبادل بين الاقتصاد العام والدخل القومي، إذ من المفروض أن ينشج عن نشاط الاقتصاد العام زيادة في الدخل القومي، مما يؤدي إلى زيادة إمكانية الأخير في المساهمة في الموارد العامة وبالتالي تزيد فاعلية الاقتصاد العام ونسبة أكبر. ويفسر ذلك بما هو معلوم من أن زيادة معدل فاعلية الاقتصاد العام عن معدل زيادة الموارد العامة ترجع إلى أن من بين النفقات العامة نفقات ثابتة للتشغيل وهو ما يؤدي إلى أن تنج كل زيادة في الموارد العامة إلى النفقات الإنتاجية. وبالتالي، وبفعل «مضاعف الاستثمار» يزيد الدخل القومي بنسبة أكبر، وعلى هذا فكلما زادت نسبة تزايد الدخل القومي، كلما تهيأت الظروف المناسبة لتقوية فاعلية الاقتصاد العام.

المبحث الثالث

«مدى تميز المالية العامة عن المالية الخاصة»

(أوجه المفارقة المميزة لطبيعة النشاط في كل منهما)^(١٨)

وفراغنا من الموضوعات التي يثيرها بحث الحاجات العامة وكيفية إشباعها، يصبح السبيل الآن ممهداً لتمييز النطاق الذي تمارس فيه الدولة نشاطها المالي من خلال الاقتصاد العام المكون

لموضوع مالبينها العامة عن المجالات التي يمارس فيها الأفراد نشاطهم الاقتصادي بقصد إشباع حاجاتهم الخاصة، وهو ما يخرج من دائرة اهتمامات هذا الاقتصاد، ليدخل في نطاق الاقتصاد الخاص والمالية الخاصة. هذا التمييز يعتمد أساساً على بيان أهمية التفرقة بين كل من المالية العامة والمالية الخاصة، ومواطن المغايرة في كل منهما، وهي تبدو لدى دراستها في تغاير الهدف من القيام بالإنفاق، وفي اختلاف وسائلهما في الحصول على الإيرادات اللازمة لمقابلة نوعي الإنفاق، وأخيراً وليس آخراً، في الأسلوب المتبع في إحداث الموازنة بين الكميات المالية (النفقات والإيرادات) في كل منهما.

(أ) - أهمية التفرقة بين المالية العامة والمالية الخاصة، ومواطن المغايرة في كل منهما:

من العرض المتقدم لمفهوم الحاجات العامة ودور الاقتصاد العام ممثلاً في وحدات القطاع العام المختلفة في تهيئة الخدمات العامة اللازمة للإشباع العام يتحدد لنا نطاق علم المالية العامة بطريقة لا تدع مجالاً للخلط بينه وبين نطاق المالية الخاصة. فعلم المالية العامة يختص ببحث الجانب المالي لنشاط الدولة بمختلف مرافقها ومشروعاتها العامة، بينما تختص المالية الخاصة - والتي تنصرف أساساً إلى مالية الأفراد والمشروعات الفردية والشركات بأنواعها، أو بعبارة أخرى مالية القطاع الخاص من الاقتصاد القومي ببحث هذا الجانب من نشاط الأفراد سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أم اعتباريين. وقد ترتب على اختلاف أوجه طبيعة النشاط العام عن أوجه طبيعة النشاط الخاص أن تميزت المالية العامة عن المالية الخاصة في أوجه ثلاثة رئيسية تتصل بالهدف من القيام بالإنفاق، وبالوسائل المتبعة في الحصول على الإيرادات اللازمة لتغطية هذا الإنفاق، وأخيراً في كيفية الوصول إلى موازنة النفقات مع الإيرادات.

(ب) - تغاير الهدف من القيام بالإنفاق في مجالي المالية العامة والمالية الخاصة:

تستهدف المشروعات الخاصة من قيامها بالإنفاق تحقيق أقصى ربح ممكن باعتبار أن الهدف الرئيسي من قيام الأفراد بنشاط ما هو تحقيق مصلحتهم الخاصة والتي تتمثل في تحقيق أقصى قدر من الأرباح. فالحافز على الربح يدفع المنظم إلى عدم القيام بأي مشروع يعلم سلفاً أنه لن يسمح له بما قصد إليه. أما الدولة فإنها تتوخى في نشاطها أولاً تحقيق المصلحة العامة للمجتمع حتى لو تعارض هذا مع تحقيق أقصى ربح ممكن من هذا النشاط، وبالتالي فإنها قد تقدم على القيام ببعض المشروعات رغم علمها مقدماً أن الإيرادات الناتجة منها لن تسمح بتحقيق أرباح، بل وقد لا تكفي لمواجهة النفقات اللازمة لإقامة المشروعات وتسييرها، وهي تقدم على ذلك تحقيقاً لاعتبارات أخرى غير تحقيق الربح ذات طبيعة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية ترى وجوب إنجازها للمنفعة العامة^(١٩).

ويتربط على اختلاف الهدف من الإنفاق بين النشاط الخاص والنشاط العام، أن يختلف معيار الحكم على مدى نجاح السياسة المالية لكل منهما. فمقياس نجاح النشاط الخاص أن يكون

معامل الاستغلال في لغة المحاسبة أقل من الواحد الصحيح^(٢٠). أما معيار نجاح النشاط العام، فيما عدا المشروعات الإنتاجية ذات الطابع الاقتصادي التي تستهدف الربح^(٢١)، فهو أن تحدث النفقات العامة بمختلف بنودها الآثار السياسية والاقتصادية والمالية المرسومة سلفاً، والتي تختلف بطبيعة الحال من دولة إلى أخرى بحسب النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في الدولة، والسياسة الاقتصادية والمالية المطبقة بها.

(ج) - من حيث الوسائل في الحصول على الإيراد في مالية الدولة ومالية الأفراد:

كذلك، فإن الوسائل المتبعة في الحصول على إيراد لمقابلة الإنفاق تختلف في النشاط الخاص عنها في النشاط العام. فالمشروعات الخاصة تحصل على إيرادها بطريقة اختيارية، أي بالاتفاق (تعاقدي أو إرادي)، عن طريق بيع منتجاتها وخدماتها للدولة وللأفراد، لكن الدولة تتمتع بسلطات خاصة ناشئة عن حقها في السيادة وباعتبارها سلطة سياسية مما يمكنها من اتباع وسائل معينة في الحصول على إيراداتها لا يستطيع النشاط الخاص اتباعها كالضرائب والرسوم والإصدار النقدي وعقد القروض الداخلية والخارجية، بل وإلى مصادرة بعض السلع أو الممتلكات الخاصة والاستيلاء عليها في أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية. إلا أن هذا لا يمنع من أن الدولة قد تحصل على إيراد لها باتباع نفس الوسائل التي يتبعها النشاط الخاص، ويتجلى ذلك على الأخص فيما يتعلق بالمشروعات الاقتصادية المختلفة التي تنشئها الدولة إلى جانب المشروعات الخاصة، والتي تسري عليها طرق الإدارة والقواعد الفنية السارية على هذه المشروعات الأخيرة.

(د) - من حيث الأسلوب المتبع في إحداث الموازنة بين النفقات والإيرادات:

يوجد فرق جوهري من حيث كيفية الوصول إلى موازنة النفقات مع الإيرادات بين الدولة من جهة وبين الأفراد والمشروعات الخاصة من جهة أخرى. ويمكن القول إجمالاً أنه بينما يحدد دخل الفرد مقدار ما يستطيع إنفاقه، فإن إنفاق السلطات العامة هو الذي يحدد مقدار ما يجب أن تحصل عليه من دخل أو إيراد. وبيان ذلك أن الأفراد والمشروعات الخاصة يقومون بتقدير إيراداتهم أولاً (من مختلف مصادرها) ثم يمينون بعد هذا أوجه الإنفاق التي توجه إليها هذه الإيرادات بحيث تكون النفقات في حدود الإيرادات، وبذلك تتحقق الموازنة عن طريق تبعية النفقات للإيرادات، وإن كان هذا لا يعني استحالة إمكانية أن تزيد المشروعات الخاصة (أو الأفراد) في نفقاتها على الإيرادات المتاحة لها في بعض الأحيان وذلك عن طريق عقد قرض خاص، ومن ثم يمكن الوصول إلى تحقيق الموازنة بين النفقات والإيرادات عن طريق الالتجاء إلى الاقتراض (الائتمان).

أما الدولة في المالية العامة التقليدية فإنها تقوم أولاً بتقدير النفقات التي يتعين إنفاقها لتسيير المرافق والمشروعات العامة المنتجة للخدمات والسلع اللازمة للإشباع العام وتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ثم تقوم بعد ذلك بتقرير الأوجه التي تحصل منها على إيرادات

كافية لمواجهة هذه النفقات وبذلك تتحقق الموازنة عن طريق تبعية الإيرادات للنفقات. ويفسر الكتاب التقليديون هذا الفرق بأن السلطة العامة تستطيع تغيير حجم إيراداتها بزيادة الضرائب أو إنقاصها، فإيراداتها ليست محدودة كإيرادات الأفراد. وعلى العكس من ذلك فإن نفقاتها ضرورية ولا يمكن التجاوز عنها، إذ يجب أن تعمل المرافق العامة لاتصالها بالصالح العام، فإيرادات الدولة محددة وقابلة للزيادة بينما نفقاتها معينة وضرورية، ولذا فإن الإيرادات تقرر طبقاً للنفقات^(٢٢). أما المالية العامة الحديثة، فلا تعترف بإمكان التوسع في الإيرادات أو التضيق منها بحرية، لما للتوسع فيها والتضيق منها آثار اقتصادية واجتماعية ينبغي مراعاتها في حد ذاتها، لا الاقتصاد على الناحية المالية فحسب. هذا فيما يتعلق بالإيرادات. أما فيما يتعلق بالنفقات، فليست لها كلها طابع الضرورة والتحديد، بل إن لزيادتها هي الأخرى، آثاراً اقتصادية واجتماعية ينبغي مراعاتها في حد ذاتها. والخلاصة أن المالية العامة الحديثة لا تعترف بأسبقية للنفقات على الإيرادات، ولكنها تعترف بأسبقية بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، التي تريد الدولة تحقيقها بواسطة سياستها المتعلقة بالميزانية. فالإيرادات والنفقات تقرر وتنسق في المالية العامة الحديثة طبقاً لهذه الأهداف، مع مراعاة تأثير كل من النفقات والإيرادات بعضها في بعض، فقد يترتب على إنقاص النفقات نقص في الإيرادات، ولذا ينبغي عند تحضير الميزانية النظر إليها ككل^(٢٣).

وبصفة عامة، فإن الاختلاف في كيفية وأسلوب إحداث الموازنة بين نوعي المالية يعود أساساً إلى أن الدخل الخاص (في المالية الخاصة) محدود المصادر في المعتاد، هذا بخلاف دخل الدولة (في المالية العامة) الذي تتمتع الدولة بشأن الحصول عليه - ولو من الناحية النظرية على الأقل - بسلطات مالية ونقدية واسعة. وليس معنى اتساع نطاق هذه السلطات أن قدرة الدولة على زيادة إيراداتها لا تحدّها حدود، بل إنها تتوقف أساساً على ما يسمى «بالمقدرة المالية القومية»، الأمر الذي يلزم معه مراعاة مختلف الظروف التي يمر بها اقتصاد كل دولة، ودراسة الآثار الاقتصادية والاجتماعية لكل إجراء يراد اتخاذه، تفادياً لما قد يترتب عليه حال صدوره عن دراسة غير كافية من آثار غير مواتية بالنسبة للاقتصاد القومي حال صدوره عن غير دراسة كافية.

(١) راجع في ذلك أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب: «المالية العامة» (الكتاب الأول) (المقدمة من ص ٣ - ص ٣٢)، وأستاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية: «موجز في المالية العامة» (ص ٣ - ص ٨)، والأستاذ الدكتور رياض الشيخ: (المالية العامة) دراسة الاقتصاد العام المالي في الرأسمالية والاشتراكية (ص ٣ - ص ٥)، والأستاذين الدكتور بركات والدكتور دار في مؤلفهما عن «مبادئ الاقتصاد العام» (ص ٢٧٩ - ص ٢٨٨).

Alain BARRERE: Politique Financière (PP. 33 - 45), Antonio de Viti de Marco: First Principles public Finance, (1936) - (Ch. I, PP. 33 - 52). DEHOVE: L'Activité Financière et la notion de besion public. (PP. 375 - 394).

(٢) راجع في ذلك على سبيل المثال:

Raymond BARRE: Economie politique Tome I (PP 1 - 22), Paris, P. U. F. 1963 (PP. 1 - 22).

(٣) لا يسلم إطلاق وصف العمومية كمرادف «للجماعية» من النقد في بعض الأحيان، وذلك على اعتبار أن ما هو عام Public أشمل مما هو جماعي (Collectif) ومع تسليمنا بوجاهة الاعتبارات التي يصدر عنها هذا النقد، فإننا لا نرى بأساً من الاستمرار في استخدامها كترادفين إذا روعي أن اعتبار ما هو عام أو جماعي لا يخضع لمعيار علمي منضبط وإنما يعتمد أساساً على تفضيلات سياسية (أو سيادية) أكثر منها علمية.

(٤) سوف تزداد هذه النقطة وضوحاً عندما نتناول بالبيان التفرقة بين المالية العامة والمالية الخاصة من حيث الهدف من الإنفاق ومعيار الحكم على فاعليته.

(٥) والذي ذاع فيها شعار «دعه يعمل دعه يمر» Laissez faire - Laissez passer روج له أنصار هذا المذهب من الطبيعيين «الفيزيوقراط» - ومن جاء بعدهم من الاقتصاديين التقليديين ومجذبي الأخذ بمذهب الحرية الاقتصادية.

(٦) والتي يفترض إنعائها من منطلق البحث عن المصلحة العامة كأساس يستند إليه في تحديد هذه الحاجات بإفتراض أن هذه السلطات تتمتع بتأييد شعبي واسع.

(٧) وهي أمور يعتمد التوصل فيها إلى نتائج تحقق النفع العام المنشود على طبيعة الأشخاص خلف السلطة السياسية، راجع في ذلك بصفة خاصة:

P. M Gaudmet précis de Finances publiques» Tom. I (PP. 182 - 183).

(٨) تجدر الإشارة هنا إلى أن جوهر هذه الوظيفة في مفهوم آدم سميث يتمثل في حماية «الملكية الفردية» ضد أي عدوان داخلي.

(٩) من خلال المشروع «المشروع العام» ويفرض توافر المقومات اللازمة لنجاحه.

(١٠) راجع في ذلك الدكتور رياض عطية المرجع سالف الذكر (ص ٤ - ص ٨) والدكتور رياض الشيخ سابق الإشارة إليه (ص ٥ - ص ١٤)، والدكتور بركات والدكتور دراز في مؤلفهما المشترك المنوه به من قبل (ص ٩ - ص ٣٢)، والدكتور عاطف السيد: «محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي» (ص ٢٠ - ٢٦)، والدكتور كمال غالي: «مبادئ الاقتصاد المالي» (ص ٣٢ - ٣٤)، والدكتور أحمد حافظ الجمويني «اقتصاديات المالية العامة» (ص ٤٢ - ص ٧٢). وباللغتين الفرنسية والإنجليزية أنظر:

Alain BARRERE; Economie et Institutions Financières Tome I, (PP. 25 - 83); Leif JOHANSEN: Public Economics (PP. 1 - 7); Friedrich von WIESER: «A Theory of the public Economy» (PP. 190 - 202) Richard. A. Musgrave: The Theory of Public Finance, a Study. in public Economy, (Ch. I, PP. 4 - 25), and Bernard B. HERSER: «Modern public Finance», (PP. 3 - 48).

(١١) ويختلف الاقتصاد العلم في هذا الشأن اختلافاً جذرياً عن الاقتصاد الخاص. فهذا الأخير يقوم على أساس الملكية الفردية (أو الخاصة) لوسائل الإنتاج، ومن ثم فإن القطاع الخاص يتكون من العديد من المشروعات التي تخضع في تنظيمها وإدارتها لإرادات متعددة. فهو قطاع يسوده التنافس ويأشر نشاطه في ظل جهاز السوق، ويعمل وفقاً لأهدافه بقصد الربح.

(١٢) من ذلك وعلى سبيل المثال أنظر المعايير المستخدمة بمعرفتها في هذا الشأن في الدراسة الصادرة عن: C. N. U: Manuel de classification Economique et fonctionnelle des operations de l'Etat, New - York, 1957.

(١٣) راجع في ذلك بصفة خاصة:

Henry DENIS: Histoire.

de la pensée économique. (PP. 91 - 230), et André PIETTRE: Pensee Economique et théories contemporaines. (PP. 54 - 157).

(١٤) نتيجة لتطور دور الدولة الاقتصادي واتساع نطاقه الداخلي في الاقتصاد القومي وهو ما يتجلى في ظاهرة النمو المطرد للقطاع العام وعلى الأخص في الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية. أنظر في تفاصيل ذلك لأمثلة مأخوذة من الدول الرأسمالية والاشتراكية:

Serbon VOINEA: La Socialisation: Paris, P. U. F. 1950.

(١٥) على أن ذلك ينبغي ألا يفهم منه أن الدولة كمنتجة لا تأخذ في الاعتبار ردود فعل الطلب، ولكن المقصود به أن نشاطها لا يخضع لتوجيه قوى العرض والطلب بغية تحقيق الربح فقط، بل إن هذا النشاط يتحدد تبعاً للهدف الأساسي وهو إشباع الحاجات العامة.

(١٦) على ألا يغيب عن الأذهان، أن وسائل إشباع الحاجات العامة، تعتبر مسألة ذات طابع اقتصادي تعتمد على الإمكانيات والموارد الاقتصادية المتاحة للمجتمع.

(١٧) تجدر الإشارة هنا إلى أن معظم المجتمعات الحديثة تعرف تجاوز كل من الاقتصاديين العام والخاص بل وتعايشهما (مرحلياً أو بصفة دائمة) لأسباب متعددة (تختلف من مجتمع لآخر) وينب متزاوئة من دولة إلى أخرى. أنظر هذا الموضوع:

Alain BARRERE: L'interprétation de la coexistence de economies Publiques et privées» in. «Finance Archive», Avril 1963.

(١٨) في المقابلة بين نومي المالية العامة راجع الدكتور أحمد جامع: المرجع السابق (ص ٣٠ - ص ٣٤) والذكائرة عبد المنعم فوزي وعبد الكريم بركات ويونس البطريق: «المالية العامة» (ص ١٥ - ص ١٦)، والدكتور خطار شلمي «العلوم المالية» - الجزء الأول الموازنة (ص ٩ - ص ١١) وبالفرنسية والإنجليزية على التوالي أنظر:

Louis TROTABAS: Op.Cit (PP. 15 - 17) et Paul Marie GAUDEMET, Op. Cit (17 - 19) Hug

DALTON: Principles of public Finance (PP. 12 - 16) Earl R. ROLPH: «The Theory of Fiscal

Economics» (2 - Government Ends Versus Private Ends, PP. 20 - 37).

- (١٩) ويتجلى هذا المسلك من جانب الدولة بدرجة أكبر من الاقتصاديات الاشتراكية عن الاقتصاديات الرأسمالية. أنظر في تفصيل ذلك كتابنا في «الاقتصاد الاشتراكي» ص ٨٩ - ص ٩١، ص ١٣٧ - ص ١٤١.
- (٢٠) ويعني ذلك أن جانب «الأصول» في المشروعات الإنتاجية والذي يشتمل على قيمة منتجات السلع والخدمات التي يبيعها كل مشروع أكبر من جانب «الخصوم»، أي مختلف تكاليف الإنتاج التي يتحملها، حيث يعتبر الفرق بين الأصول والخصوم ربحاً للمشروع. «ويسمى خارج قسمة الخصوم على الأصول»، معامل الاستغلال وهو يرمز إلى النفقات اللازمة للحصول على منتجات قيمتها وحدة من النقود.
- (٢١) سواء كانت هذه المشروعات صناعية أم زراعية أو تجارية أو حتى مشروعات مالية.
- (٢٢) وتفسر هذه التبعة أولوية دراسة النفقات على الإيرادات في مجال البحث عن عناصر المالية العامة.
- (٢٣) أنظر في ذلك، أسنادنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية، «موجز في المالية العامة»، ص ٤٦٤ و ص ٤٦٥.

الفصل الثاني

«الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة كتعبير عن النشاط المالي للدولة»

تمهيد: بعد وقفنا على طبيعة الحاجات العامة وكيفية إشباعها في الفصل السابق، أمكن لنا الإحاطة بالنطاق الذي تمارس فيه الدولة نشاطها المالي وهي تتولى مسؤولية تحقيق الإشباع العام من خلال القيام بخدمات عامة ينهض بعثها أساساً الاقتصاد العام. هذا النشاط في صورته المنظمة يمثل الظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة. وحتى تزداد هذه الظاهرة وضوحاً، فإنه يجدر بنا أن نحللها إلى عناصرها المختلفة، وأن نقف على طبيعتها، فإذا ما فرغنا من هذين الأمرين، انتقلنا إلى بيان صلتها بغيرها من العلوم الاجتماعية. وحتى تكتمل لنا الإحاطة السوية بهذه المسائل، فإننا نخصص لبيان كل واحدة منها مبحثاً موجزاً قائماً بذاته من المباحث الثلاثة الآتية وذلك على النحو التالي :

«المبحث الأول»

«العناصر المؤلفة المالية» (الكميات المالية وموازنتها العامة)^(١)

تتحلل الظاهرة المالية Le Phénomène Financier لدى كتاب المالية العامة إلى ثلاثة عناصر، الأول والثاني منها يتصلان بالكميات المالية اللازمة لإداء الوظيفة المالية «La Fonction Financière; Financial Function» للدولة، أو لتمويل متطلبات هذا الأداء ونقصد بذلك النفقات والإيرادات العامة، وثالثها يتعلق بالإطار التنظيمي لهذه الكميات المالية، ويسمى بالميزانية العامة. (ميزانية الدولة، أو الموازنة العامة) وفيما يلي فإننا نخص كل عنصر من هذه العناصر المتقدمة بكلمة موجزة توضح مضمونه ومعناه قبل أن تكون القواعد المنظمة للفن المالي لهذه العناصر موضوع دراستنا الرئيسي في الأبواب التالية.

(أ) - النفقات العامة (الأموال اللازمة لتحقيق الإشباع العام لسد الحاجات العامة):

عرفنا من دراستنا للحاجات العامة (أو الجماعية) أن هذه الحاجات آخذة في الإزدياد مع ازدياد درجة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ومع انتشار النزعات الإصلاحية والاشتراكية. وواضح أن على الدولة في سبيل القيام بإشباع هذه الحاجات أن تقوم بقدر معين من

النفقات العامة «Dépenses Publiques; Public Expenditures» لإنتاج (أو لشراء) السلع والخدمات اللازمة لتحقيق هذا الإشباع، كما أن عليها أن تقوم بتوزيع دخول تحويلية اجتماعية لمساعدة الطبقات الفقيرة والضعيفة اقتصادياً وذلك بقصد تصحيح ما يقع من اختلال في توزيع الدخل القومي بالنسبة لهذه الطبقات، وفي النهاية إحداث عدالة أكثر في توزيع الدخل. (ومن أمثلة هذه الدخول، الإعانات المختلفة لمواجهة حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة). هذه العدالة التوزيعية تتم عادة بإجراءات لاحقة لتوزيع الدخل في الرأسمالية، وإجراءات سابقة في الاشتراكية، وذلك بالنظر لاختلاف موقف الشخص المسيطر على ملكية وسائل الإنتاج، الرأسمالي الفرد في الحالة الأولى، والدولة ممثلة للمجتمع في الحالة الثانية^(٢). وكذلك قد تقوم الدولة بتوزيع «دخول تحويلية اقتصادية» لتحقيق العديد من الأغراض الاقتصادية. (كالإعانات المقدمة لبعض المشروعات بهدف حثها على زيادة الإنتاج، أو لتخفيض أثمان منتجاتها رغبة في زيادة الاستهلاك). كذلك فإن على الدولة أن تنفق على إقامة المشروعات العامة وعلى تشغيلها، الأمر الذي يختلف نطاقه في الدول «الرأسمالية» عنه في الدول «الاشتراكية» على نحو ما أوضحنا من قبل. ومؤدي كل ما تقدم، أن على الدولة وهي تواجه مشكلة إشباع الحاجات العامة، أن تقوم بأنواع مختلفة من النفقات، (حيث يتم ذلك أساساً وعلى ما سنرى أيضاً بالنسبة للإيرادات العامة في صورة نقدية، إذ أن الشكل العيني للنفقات العامة لا يعدو أن يكون شكلاً استثنائياً نادراً، بل ويصطدم في كثير من الأحيان مع الكثير من الاعتبارات القيمة المتوصل إليها في المجتمع، ومن ثم يجب أن يقتصر على الضرورات المبررة له وإلا يتعدى حدودها)، يختلف مداها تبعاً للفلسفة التي تدين بها، والدور الذي تقوم به بالتطبيق للنظام الاقتصادي والاجتماعي السائد فيها.

(ب) - الإيرادات العامة (مصادر تمويل النشاط المالي للاقتصاد العام):

يقتضي القيام بالنفقات العامة تدبير الموارد المالية اللازمة لتغطيتها، ويتم ذلك بأن تقتطع الدولة جزءاً من الناتج القومي النقدي، وجزءاً من عوامل الإنتاج العينية أيضاً والتي تتمثل بصفة أساسية (بعيداً عن الخلافات المذهبية) في العمل والطبيعة ورأس المال. وتحصل الدولة على هذه الموارد أو الإيرادات أساساً من الدخل القومي (في حدود ما تسمح به المقدرة أو الطاقة المالية القومية)، أو من الخارج عند عدم كفاية هذه الطاقة لمواجهة كافة متطلبات الإنفاق العام. ولقد تعددت أنواع الإيرادات العامة «Recettes Publiques; Public Revenues» في العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعاً لأنواع الخدمات العامة التي تقوم بها الدولة والهدف منها، ولهذا فقد حفلت الكتابات المالية بالعديد من التقسيمات العلمية لموارد الدولة تبعاً لضوابط ومعايير شتى. ودون أن نشغل هنا باستعراض مختلف هذه التقسيمات وأنواعها فإننا نكتفي بالإشارة هنا، وبغض النظر عن المصدر المكاني للإيرادات العامة، إلى أن الجانب الأعظم من هذه الإيرادات يستمد في المعتاد من ثلاثة مصادر أساسية في مختلف التكوينات الاجتماعية

المعاصرة لهذه المصادر والتي سنقف على تفصيلات القواعد المنظمة لها في الباب الثالث من دراستنا الحالية، هي: «فائض الاقتصاد العام» (ويغطي أصلاً إيرادات الدولة من الدومين العام بصورة المختلفة العقارية والصناعية والتجارية والمالية)، ويمكن أن نلحق بهذا المصدر الأساسي «الرسوم»، فهي وإن كانت ذات طبيعة سيادية، إلا أنها حين تستأديها الدولة في مقابل الخدمات العامة التي يقوم بها الاقتصاد العام بمفهومه التقليدي لا تعتبر من قبل الإيرادات إلا حيث تحقق وحدات هذا الاقتصاد فائض إيجابي، بين تكلفة الخدمة موضوع الرسم، والعائد منها (أي مقابلها النقدي)، ولسوف تزداد فكرة هذا الإلحاق وضوحاً عند دراسة فائض الاقتصاد العام ضمن مصادر الإيرادات العامة للدولة، «والموارد السيادية» (وأهمها على الإطلاق، الضرائب)، وأخيراً وليس آخراً، «الموارد الائتمانية» (وعلى الأخص القروض العامة).

(ج) - الميزانية العامة (البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي):

ومن النفقات العامة (أو نفقات الاقتصاد العام بمرافقه التقليدية والاقتصادية)، والإيرادات العامة (أو مصادر تمويل الاقتصاد العام) تتكون الميزانية العامة، أو ميزانية الدولة Le Budget «d'Etat; The State Eudget» وهي عبارة عن تنظيم مالي يقابل بين هذين النوعين من الكميات المالية ويحدد العلاقة بينهما ويوجههما معاً لتحقيق السياسة المالية. وبعبارة أخرى، فالميزانية في معناها الدقيق، تتكون من التخصيصات المتعلقة بمختلف أنواع الإيرادات (وبصفة خاصة الضرائب) ومختلف أنواع النفقات التي تتقدم السلطة التنفيذية (الحكومة) باقتراحها إلى السلطة التشريعية (ممثلة في المجالس النيابية). والحال على ما تقدم، فإنه يمكن النظر إلى الميزانية العامة على أنها بمثابة البيان المالي للاقتصاد العام وعلاقته بالاقتصاد القومي. ويعتبر هذا البيان بمثابة «خطة مالية» تظهر في وثيقة الميزانية، التي هي تقدير تفصيلي لإيرادات ونفقات الدولة لفترة مقبلة، وهي سنة في المعتاد.

ومن المفيد أن ننبه هنا إلى أن تغير دور الدولة الاقتصادي وتفاوت نطاقه بين الضيق والانتساع لا يعني بالضرورة تغير حجم الميزانية بين الصغر والكبر، إذ أن هذا الأخير لا يتوقف فقط على مدى الدور الاقتصادي للدولة، وإنما يتوقف أيضاً على حجم الاقتصاد القومي. فعلى افتراض عدم تغير نطاق هذا الدور من حيث أنواع النشاط المكونة له، فإن كبر حجم الاقتصاد القومي مع تطوره يؤدي إلى كبر حجم ميزانية الدولة، إذ يزيد إنفاقها، وبالتالي إيراداتها، حتى مع بقاء عدد الأنشطة الاقتصادية التي تقوم به على حاله.

وإذا كان المفهوم المتقدم للميزانية العامة تلتقي فيه ميزانية الدولة في الاقتصاد الاشتراكي مع ميزانيتها في الاقتصاد «الرأسمالي» من حيث كونها تمثل حساباً يجمع بين إيرادات الدولة ونفقاتها للفترة المشار إليها، وإنها تستهدف تحويل جزء من الموارد القومية من جانب إلى آخر من جوانب الاقتصاد القومي وفقاً لما تتخذه الحكومة من قرارات في هذا الشأن، فإن ميزانية الاقتصاد

الأول تكتسب أهمية كبرى ومتميزة، تفوق كثيراً أهميتها في الاقتصاد الأخير^(٣). وليس أدل على ذلك من أن إيرادات الدولة الاشتراكية، والتي تظهر في ميزانيتها تبلغ حوالي نصف الدخل القومي. وتنبع هذه الأهمية لميزانية الدولة في الاقتصاد الاشتراكي من أنها تعتبر الخطة المالية التي تنعكس فيها العلاقات الاقتصادية المعينة التي تميز هذا الاقتصاد وبصفة خاصة الملكية الاشتراكية لوسائل الإنتاج الأساسية في المجتمع. ففي هذا الصدد تعكس موارد الميزانية ونفقاتها مدى ارتباطها بفروع الاقتصاد القومي ومدى تأثيرها وتأثرها بها، إذ أنها تستمد إيراداتها أساساً من نتائج نشاط القطاع الاشتراكي ثم من المشروعات العامة والجمعيات التعاونية وبدرجة أقل من قطاع السكان. وهكذا ترتبط بميزانية الدولة بكافة الفروع الإنتاجية للقطاع الاشتراكي وتعتبر بالتالي ميزانية الاقتصاد القومي بأكمله. ولقد كان لكل ذلك آثاره الهامة، في النظر إلى الميزانية الاشتراكية على أنها أداة رئيسية لتكوين الموارد المركزية واستخدامها في النمو المخطط للاقتصاد الاشتراكي^(٤)، هذا فضلاً عن دورها في تسييرها نتيجة لاطلاع الدولة بدور المنظم الاقتصادي في الاقتصاد العام، ولقد ترتب على ذلك آثار متعددة بالنسبة لهيكل ميزانية الدولة ومكوناته في الاقتصاديات الاشتراكية بالمقارنة مع الاقتصاديات الرأسمالية، وهو الأمر الذي تجلّى بصفة خاصة في تقسيمات الإيرادات والنفقات العامة والإجراءات التي تتبع في تحضير الميزانية وتنفيذها، وهو ما يتطلب بيانه إجراء دراسة مقارنة للميزانيات العامة في النظم المالية المختلفة.

وبالإلمام بما تقدم من نقاط بشأن النفقات العامة والإيرادات العامة والمقابلة بينهما من خلال ميزانية الدولة، تبلور لنا فكرة عن العناصر الثلاثة المكونة للظاهرة المالية موضوع علم المالية العامة. وبإدخال هذه الظاهرة في الحساب، فإننا نتابع مسيرتنا لتتعرف على طبيعتها الاقتصادية مع بيان ما يترتب عليها من آثار في مجالي التحليل الاقتصادي والمالي.

«المبحث الثاني»

«الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية وبيان أثرها في مجالي التحليل الاقتصادي والمالي»^(٥)

الآن وقد استبان لنا من المبحث السابق العناصر المؤلفة للظاهرة المالية فإننا نتابع حديثنا عنها لنحدد طبيعتها. هنا نجد أن موقف الاقتصاديين التقليديين من هذا الموضوع لا يختلف عن موقف المحدثين في نقطة الانطلاق، وهي التسليم بالطبيعة الاقتصادية لهذه الظاهرة، وإن كان أسلوب التحليل بشأنها قد اختلف في كل منهما. لهذا فإننا نتوقف قليلاً لنرى موقف كل من الفريقين من هذه المشكلة، ثم نتابع بعد ذلك مسيرتنا وفقاً للتحليل المالي الحديث لنقف على العلاقة التبادلية بين الكميات الاقتصادية والكميات المالية من خلال الترابط بين الدوريتين الاقتصادية والمالية، ولنرى الآثار المترتبة على الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية في مجالي التحليل والسياسة المالية.

(أ) - موقف الاقتصاديين التقليديين والمحدثين في دراسة الظاهرة المالية:

حظيت الظاهرة المالية في مختلف جوانبها باهتمام الاقتصاديين منذ زمن طويل على اعتبار أنها تكون لديهم في حقيقتها ظاهرة اقتصادية. «Phénomène Economique». ولقد تنبه إلى هذه الحقيقة رواد المدرسة التقليدية وخاصة آدم سميث «A. Smith» وديفيد ريكاردو «D. Ricardo» وجون ستوارت ميل «J. S. Mill» وإن كان يلاحظ على كتابات هؤلاء الكتاب أنهم لم يلجأوا إلى التفرقة بين ما هو مالي وما هو اقتصادي، فجاءت أفكارهم عن المالية العامة جزءاً غير منفصل عن الاقتصاد السياسي. يدل على هذا المسلك الجزء الذي خصصه سميث للدراسة موضوع موارد الدولة (القسم الخامس) في بحثه الشهير عن «طبيعة وأسباب ثروة الأمم»، وكتاب ريكاردو الرئيسي الذي وضعه في «أصول الاقتصاد السياسي» للدراسة نظريات الضرائب. ولقد ترتب على عدم الفصل بين الدراسات المالية والدراسات الاقتصادية أن أخضع التقليديون المالية العامة، وهي ما اعتادوا أن يعبروا عنه أيضاً بالاقتصاد العام - وإن كان هذا التعبير لا يتقابل مع ما أصبح عليه مفهوم الاقتصاد العام في وقتنا الحاضر للأسباب والإيضاحات التي أشرنا إليها من قبل في صدد تطور الأفكار المتعلقة به أو من خلال التعريف به وعلى الأخص في هيكله وأهدافه - للقواعد التي تحكم «الاقتصاد الخاص»، (وبالذات القواعد التي تحكم اقتصاد الفرد والمشروع الخاص)، وبذلك اختلطت الدراسة المالية بالدراسات الاقتصادية.

وبالرغم مما أثبتته التحليل الاقتصادي اللاحق من قصور منطق التقليديين في إخضاع المالية العامة لقواعد المالية الخاصة - أي لاقتصاديات المشروع الخاص - وذلك بالنظر للفروق المتعددة التي سبق أن وقفنا عليها عند الحديث عن الماليتين العامة والخاصة، ومن قبل لدى المقابلة بين كل من الاقتصاديين العام والخاص، هذا فضلاً عن اختلاف طبيعة الدولة ودورها عن طبيعة الفرد وسلطته - فإن المنطق التقليدي ليظل صحيحاً في الأساس الذي يستند إليه، وهو اعتبار الظاهرة المالية ظاهرة اقتصادية. فخطأ التقليديين لا يكمن في نقطة الانطلاق، وإنما يعود بصفة أساسية إلى إخضاعهم الاقتصاد القومي والمالية العامة للتحليل الجزئي أي لمقتضيات المشروع الخاص. لذلك فإن النظرية الحديثة، وهي تسلم بالطبيعة الاقتصادية للظاهرة محل البحث تنكر التحليل الجزئي (أو الوحدوي Micro) سواء بالنسبة للكميات المالية أم بالنسبة للكميات الاقتصادية الكلية، وتخضع الإثنين لتحليل اقتصادي كلي أو جمعي^(١). لذلك يمكن القول أن النظرية الحديثة قد قوّت الاتجاه الذي بدأ عند التقليديين، والذي تمثل في عدم الفصل بين الظواهر المالية والظواهر الاقتصادية، وإن كانت النظرية قد غيرت من طبيعة التحليل الذي تخضع له هذه الظواهر، فاستبدلت التحليل الكلي بالتحليل الجزئي.

(ب) - العلاقة التبادلية بين الكميات الاقتصادية والكميات المالية (الترباط بين الدوريتين الاقتصادية والمالية):

والكميات المالية (النفقات والإيرادات العامة) منظوراً إليها من خلال التحليل الكلي

ككميات اقتصادية تؤثر في الاقتصاد القومي وتؤثر به^(٧)، وهو ما يعني وجود علاقة تبادلية بين الكميات الاقتصادية والكميات المالية، أي بين الدورة الاقتصادية «Circuit Economique» وهي ما نعرف هنا «بدورة الدخل القومي»، (الناتج القومي الإجمالي بشمن السوق + دخول عوامل عوامل الإنتاج + الإنفاق القومي الإجمالي)، والدورة المالية «Circuit Financier» (الإيرادات والنفقات العامة). فالإيرادات العامة تقتطع من الكميات الاقتصادية (وهي الناتج القومي ودخول عوامل الإنتاج والإنفاق القومي)، ثم إنها تعود فتندمج من جديد في الدورة الاقتصادية، وذلك عن طريق الإنفاق العام الذي يشكل جزءاً من الإنفاق القومي الإجمالي والذي يسهم بدوره في خلق الناتج القومي، وفي خلق دخول عوامل الإنتاج. وهكذا فإن الدورة المالية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالدورة الاقتصادية بالنظر إلى أن الأولى تستمد كمياتها من هذه الأخيرة، ثم أنها تعود فتدفع إليها بهذه الكميات من جديد. وهنا تتضح مسؤولية السياسة المالية «Financial Policy»؛ «Politique financière» (أي مسؤولية الإيرادات العامة والإنفاق العام)، عن اكتمال الدورة الاقتصادية، أي عن إقامة التوازن العام بين الناتج القومي الإجمالي مقوماً بشمن السوق والإنفاق القومي الإجمالي.

والعلاقة التبادلية المتقدمة بين الكميات المالية والكميات الاقتصادية لا يحتاج تبريرها إلى كثير عناء نظراً لتشابه موضوعي المالية العامة والاقتصاد. فموضوع علم الاقتصاد كما هو معروف، البحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات الإنسانية المتعددة من الموارد الطبيعية المحدودة. ومن هذا التعريف ذاته تبدو الصلة القوية بين الاقتصاد والمالية العامة التي تبحث في أفضل الوسائل لإشباع الحاجات العامة من الموارد المالية المتاحة للدولة والمحدودة عادة. وعليه فإنه يمكن اعتبار المالية بهذا المعنى جزءاً هاماً من فروع المعرفة الداخلة في علم الاقتصاد.

(ج) - الآثار المترتبة على الطبيعة الاقتصادية للظاهرة المالية (بيان هذه الآثار في مجالي التحليل المالي والسياسة المالية):

يسرتب على كون الظاهرة المالية ظاهرة اقتصادية بتشابه موضوعها مع موضوع علم الاقتصاد، نتيجتان هامتان في مجال التحليل المالي وفي مجال رسم السياسة المالية. فحيث يتعلق الأمر بمجال التحليل المالي، فإنه لا بد من خضوع هذا التحليل لقواعد التحليل الاقتصادي. ومعنى ذلك خضوع التحليل المالي للتحليل الاقتصادي في دراسة آثار الكميات المالية، وبالتالي في تحديد نطاقها، وغرضها. وقد كانت هذه المسألة موضع اتفاق بين الفكر المالي التقليدي والفكر المالي الحديث، وإن أدت إلى نتائج مختلفة في كل من هذين الفكرين، نتيجة لاختلاف فروضهما.

ومتى سلمنا بذلك، فإنه يتفرع عن هذه النتيجة نتيجة هامة وهي، أن التحليل الاقتصادي يقدم للنظرية المالية، وبالتالي للسياسة المالية، أدوات التحليل التي تعتمد عليها سواء في مجال الرفاهية، ومثلها المنفعة الكلية «والمنفعة الحدية»، ومنحنيات السواء، وفائض المستهلك،

وفائض المنتج، أم في مجال التشغيل والدخل القومي، ومثلها الطلب الفعلي والمتغيرات الاقتصادية المستقلة، وهي الميل للاستهلاك، وسعر الفائدة والكفاية الحدية لرأس المال (الميل للاستثمار).

أما في مجال السياسة المالية، فإنه لا بد أن تصدر هذه السياسة متسقة مع السياسة الاقتصادية، وتعني هذه الضرورة أن السياسة المالية تشكل أهم أدوات السياسة الاقتصادية، وتزداد هذه الأهمية مع ازدياد حجم الكميات المالية بالنسبة للاقتصاد القومي، كما تزداد أيضاً في البلاد المتخلفة والأخذة في النمو.

وليس معنى خضوع التحليل المالي للتحليل الاقتصادي والسياسة المالية لاعتبارات السياسة الاقتصادية أن علم المالية ليست له قواعده الفنية والقانونية الخاصة به. فهذا العلم يمكن أن تكون له قواعده الخاصة في هذه المجالات، وهو ما يعني أن تكون الظاهرة المالية ظاهرة معقدة تعكس الأوضاع الاقتصادية والقانونية والفنية، هذا بالإضافة إلى أنها تعكس وعلى ما قدمنا، الأوضاع الاجتماعية والسياسية أيضاً ولهذا الاعتبار نجد أن الكتاب الإيطاليين - مع اعترافهم بالصفة الاقتصادية للظاهرة المالية يرفضون الخلط بين المالية العامة والاقتصاد، ويحفظون لعلم المالية باستقلاله، وأن طبقوا عليه قواعد التحليل الاقتصادي^(٨).

المبحث الثالث

علاقة المالية العامة بغيرها من العلوم وصلة الظاهرة المالية بغيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية^(٩)

تمثل المالية العامة بعناصرها المؤلفة للظاهرة المالية سابقة الإشارة إليها مظهراً من مظاهر الحياة الاجتماعية في الدول المعاصرة. ومن الطبيعي والمنطقي أن توجد علاقة بين هذا المظهر وغيره من مظاهر الحياة الاجتماعية من اقتصاد وسياسة واجتماع وقانون ومحاسبة وإحصاء وغير ذلك. فالمالية العامة تؤثر في غيرها من مظاهر الحياة الاجتماعية، كما تتأثر هي نفسها بهذه المظاهر. لهذا فإن حسن تفهم المالية كعلم يتطلب منا أن نعرض لعلاقته بغيره من العلوم من خلال المظاهر السابق الإشارة إليها على التوالي، وهو ما نفيد منه كثيراً في الوقوف على ذاتية هذا العلم.

(أ) - المالية العامة وعلم الاقتصاد (بيان الصلات القائمة بينهما):

نعتبر علاقة المالية العامة بعلم الاقتصاد من أوثق العلاقات جميعاً^(١٠). ذلك أن «الاقتصاد السياسي» «Economie Politique; Political Economy» على ما هو ذائع عنه كعلم يتضمن القوانين الخاصة بالظواهر الاقتصادية أي بالعلاقات الاجتماعية المتعلقة بإنتاج وتوزيع الأشياء المادية والخدمات التي تشبع حاجات الإنسان في المجتمع. فجوهر النشاط الاقتصادي هو بذل

العمل باستخدام الموارد الموجودة تحت تصرف الجماعة إشباعاً للحاجات. ولا يختلف النشاط المالي الذي تقوم به الدولة وهي تقوم بمهمة إشباع الحاجات العامة كثيراً عن هذا الجوهر. فقد رأينا أنه يلزم لإشباع هذه الحاجات، أن تسيطر الدولة على بعض الموارد الإنتاجية والمنتجات المتاحة للمجتمع^(١١)، وبالتالي فإن نشاط الدولة المالي في هذا الشأن يتركز في النهاية على نشاطات مؤداها استخدام بعض موارد الجماعة، أو حتى إنتاج بعض المنتجات لإشباع الحاجات المتقدمة. من هنا جاء اعتبار المالية العامة جزء من علم «الاقتصاد»، بالنظر إلى أن القواعد العلمية الخاصة بالمالية العامة تتعلق ببيان النظام الخاص بالعلاقات المالية للدولة التي تعكس في الواقع علاقات اقتصادية عينية.

وتظهر علاقة هذا الجزء (المالية العامة) بالكل (الاقتصاد) على أوضح ما تكون عند دراسة النشاط المالي في الاقتصاديات الاشتراكية المخططة حيث تتسع مهام الدولة لتشمل الاقتصاد القومي في مجموعة (العلم) إلا ما خرج عن الاقتصاد العام من أنشطة واختص بقواعد خاصة). هنا يكاد يندمج النشاط المالي للدولة في النشاط المالي للمجتمع بأكمله وذلك نظراً لمسؤولية الدولة التنظيمية ودورها في الإنتاج، لأن الجهاز الذي كان يباشر النشاط المالي (الجهاز المصرفي والبيوت المالية الأخرى) أصبح من أجهزة الدولة، الأمر الذي يعني ظهور نوع جديد من الظواهر المالية، وبالتالي فإنه على هذا الأساس تحتوي عملية التخطيط (القومي الشامل) النشاط المالي في ارتباطاته بالنشاط الاقتصادي العيني. لكنه كجزء من علم، له مع ذلك من النوعية ما يكفي لأن يجعل منه فرعاً متميزاً عن غيره من فروع العلوم الاقتصادية. هذه النوعية تنبعث عن طبيعة من يقوم بالنشاط، وهو الدولة بمختلف هيئاتها العامة، ومن تسليط الضوء على المظهر المالي للنشاط الذي تقوم به الدولة. غير أنه ينبغي علينا أن نلاحظ هنا، أنه إذا كانت دراسة ظواهر النشاط المالي للدولة كفرع علمي متميز مردها نوعية الجزء، فإنها مع ذلك دراسة لا بد أن تركز على المبادئ العامة في «الاقتصاد» الذي يمثل الكل. يترتب على ذلك أن علم الاقتصاد هو الذي يزودنا هنا بالمبادئ المنهجية الأساسية للتحليل العلمي لقوانين تطور العلاقات المالية، وكذلك لتحليل مضمون وهدف النشاط المالي ولهذا فإنه يصبح من الضروري على الباحثين في «علم المالية» العامة أن يكونوا على إلمام كاف بهذه الأمور ويغيرها من المعارف النظرية في مجال علم الاقتصاد لما لذلك من أهمية بالغة في نطاق المالية العامة. من ذلك وعلى سبيل المثال لا الحصر، إن مبدأ الضريبة التصاعدية يستند إلى نظرية المنفعة الحدية، كما أن دراسة مرونة العرض والطلب على سلعة ما، يجب أن يسبق فرض أي أعباء مالية جديدة على استهلاك السلع (ضرائب أو رسوم أو حتى مجرد قرارات رفع الأسعار). فالإلمام بمبادئ الاقتصاد إذن، شرط أساسي لفهم موضوعات المالية العامة. وتزداد أهمية الأمر المتقدم وضوحاً، إذا علم أن معظم البحوث المتعلقة بالسياسة المالية للدولة يقع في ميدان المشكلات الاقتصادية.

فالضرائب والإنفاق الحكومي والقروض العامة على سبيل المثال، تعتبر كلها أدوات للتوجيه

الاقتصادي الحديث يمكن للدولة أن تستخدمها للتأثير على مستوى الدخل القومي ومجرى النشاط الاقتصادي في المجتمع بصفة عامة.

(ب) - مظاهر الصلات القائمة بين المالية العامة وعلمي السياسة والاجتماع :

ولا تقل صلة المالية العامة بعلم السياسة عن صلتها بعلم الاقتصاد السياسي بحيث لا تحتاج هذه الصلة في بيانها إلى كثير عناء. فعلم السياسة «Science»؛ «Political Science» «Politique» يهتم بدراسة نظم الحكم وعلاقات السلطات العامة ببعضها البعض وعلاقاتها بالأفراد، والمالية العامة تبحث، كما أوضحنا عند دراسة عناصرها، نفقات وإيرادات الهيئات الداخلة في إطار هذه السلطات. يضاف إلى ذلك أن للأوضاع الدستورية والإدارية في دولة معينة، أثرها في ماليتها العامة، فالنفقات والإيرادات العامة تختلف بحسب ما إذا كانت الدولة «استبدادية» أو «ديمقراطية»، «موحدة» (بسيطة) أو «تعاهدية» (مركبة)، ذات نظام إداري مركزي أو لا مركزي، كما أن الظروف المالية لها بدورها أثر هام في أوضاع الدولة السياسية. فكم من دولة فقدت استقلالها السياسي وتعرضت لنشوب الثورات والفلاقل فيها بسبب اضطراب ماليتها العامة وعدم استقرارها^(١٢). ولا يقتصر الأمر على ما بين المالية والسياسة من الصلات المتقدمة، بل إن وضع ميزانية الدولة يعتبر عملاً سياسياً بالدرجة الأولى بالنظر إلى أن الحكومة تترجم سياستها عن طريق الاعتمادات التي تدرجها في الميزانية، فيتضح منها نطلق واتجاه الدور الذي تزمع السير عليه في التطبيق.

أما عن مظاهر الصلة بين المالية العامة وعلم الاجتماع فإنها تتضح مما نشهده من تأثير متبادل بين المالية العامة والأوضاع الاجتماعية في الدولة. ويبدو هذا التأثير أوضح ما يكون في مجال الضرائب، إذ يترتب على فرض الضرائب آثار اجتماعية إلى جانب آثارها المالية والاقتصادية، تمس طوائف معينة من المواطنين حتى ولو لم يقصد المشرع من فرض الضريبة سوى الحصول على إيراد للخزانة العامة إلا أن الدولة كثيراً ما تستهدف بالضريبة آثاراً اجتماعية مقصودة. فالضريبة التصاعدية من آثارها تقليل التفاوت بين ثروات الأفراد ودخولهم، والضريبة على استهلاك بعض السلع الضارة كالمواد الكحولية تساهم في التقليل من استهلاكها، والضريبة على أراضي البناء غير المستغلة تهدف إلى تشجيع بناء المساكن وتخفيف أزمته. ومن ناحية أخرى، فإن الأهداف الاجتماعية التي تريد الدولة تحقيقها تؤثر بدورها تأثيراً مباشراً على المالية العامة. فالإصلاحات الاجتماعية التي ترمي إلى تحسين حالة الطبقات ذات الدخل المنخفضة تستلزم قيام الدولة بتقديم بعض الخدمات إلى الأفراد دون مقابل أو بمقابل زهيد مما يؤدي إلى تحمل الدولة أعباء جديدة، ولمواجهة هذه الأعباء تضطر الدولة إما إلى فرض ضرائب جديدة أو رفع سعر الضرائب المقررة.

وهكذا تبين العلاقة الوثيقة والتأثير المتبادل بين السياسة المالية للدولة وبين الأوضاع

الاجتماعية السائدة فيها والأهداف الاجتماعية التي تبني تحقيقها.

(ج) - صلة المالية العامة بعلم القانون، وبخاصة فروع القانون العام:

أما عن علاقة المالية العامة بعلم القانون «Science of Law» «Science de droit» فإن مضمونها يتبلور لنا بمعرفة أن القانون هو الأداة التنظيمية التي يلجأ إليها المشرع لوضع القواعد العامة الملزمة في مختلف الميادين، ومنها الميدان المالي، فتأخذ مختلف عناصر المالية العامة، من نفقات وإيرادات وميزانية، شكل قواعد قانونية: دستور، قانون، لائحة وأمر إداري مما يستدعي الإلمام بالفن القانوني لفهم هذه القواعد وتفسيرها، فهماً وتفسيراً سليمين هي وما قد تحيل إليه من نصوص القوانين الأخرى الداخلة في فروع القانون العام أو القانون الخاص. ويطلق على مجموع هذه القواعد القانونية التشريع المالي «Législation Financière» وهو في معناه البحث عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تنظم شؤون الدولة المالية وعلى الأخص دراسة ظواهر المالية العامة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية وتحديد ما بين تلك الظواهر من صلات^(١٣). والصلة بين كل من المالية العامة والتشريع المالي وبين فروع القانون الأخرى واضحة وقوية. فالدستور يتضمن القواعد الأساسية المنظمة لمختلف جوانب المالية العامة والتي يتعين أن توضع القوانين المالية في حدودها، فهو ينظم النفقات العامة والشروط الأساسية لفرض الضرائب وعقد القروض وقواعد إقرار الميزانية أو اعتمادها بواسطة السلطة التشريعية وكيفية مراقبة تنفيذها وما يتصل بذلك من ضوابط أو إجراءات. والقانون الإداري ينظم طريق سير المرافق العامة وهذا يحتاج إلى نفقات عامة يبحثها علم المالية العامة. ومن ناحية أخرى فإن المرافق المالية، كمصلحة الضرائب ومصلحة الجمارك، لا تخرج عن كونها مرافق إدارية تختص بالمسائل المالية ومن ثم تسري على تنظيمها وتسييرها القواعد العامة للقانون الإداري. أما تشريع الضرائب فهو قانون بالمعنى الدقيق ينظم المسائل المتعلقة بالضرائب المختلفة المفروضة على الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين في الدولة من حيث أنواعها وسعرها وتقرير المادة الخاضعة لها وكيفية تحصيلها وغير ذلك. كذلك فإن ميزانية الدولة تصدر في أغلب دول العالم من خلال الالتزام بالنصوص الدستورية العامة فيها، بالنظر لما لها من مضمون مالي يلزم للموافقة عليه وإجازته الالتزام بهذه النصوص.

(د) - المالية العامة وصلتها بأدوات القياس الكمي كالمحاسبة والإحصاء:

أما عن صلة المالية العامة بالمحاسبة فهي وثيقة أيضاً، إذ يتطلب البحث في كثير من موضوعاتها وخاصة الضرائب، الإلمام بأصول المحاسبة والمراجعة وفنونها، من استهلاكات وجرد واحتياطات ومخصصات وعمل الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمنشآت التجارية والصناعية وغيرها، كما يتطلب إعداد ميزانية الدولة نفسها وتنفيذها والرقابة على تنفيذها استخدام النظم المحاسبية الفنية. وتزداد الصلة بين المالية العامة والمحاسبة بازدياد تدخل الدولة في الحياة

الاقتصادية عن طريق إقامة المشروعات الاقتصادية المختلفة مما يستلزم نشر ميزانيات تجارية لهذه المشروعات إلى جانب البيانات المالية الخاصة بها والواردة في ميزانية الدولة، أو الميزانيات الملحقه.

وأخيراً وليس آخراً، فإن علم المالية يستعين بالإحصاء للتحقق من مسائل كثيرة تدخل في نطاق النشاط المالي للدولة كمستوى الدخل القومي وتوزيع الثروة والدخول بين طبقات المجتمع، وعدد السكان وتوزيعهم في المناطق الجغرافية وعلى الحرف المختلفة وحالة ميزان المدفوعات وغير ذلك من الإحصاءات التي لا غنى للباحثين في المالية العامة عنها لأهميتها البالغة في دراسة ورسم السياسة المالية العامة للدولة.

(١) راجع في ذلك أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب: «المالية العامة» الكتاب الأول (المناصر المالية ص ٨ - ص ١١)، والدكتور رياض الشيخ: المرجع السابق، ص ١٤ - ص ٢٨، وبيريليفين: «أسس تنظيم المالية والتسليف» (الفصل الثاني - مالية الدولة في مفهومها الحديث) (ص ١٣ - ص ٤٣)، والدكتور عبد الكريم بركات بالاشتراك مع الدكتور دراز، سابق الإشارة إليهما، ص ٤٣٣ وما بعدها.

(٢) لإيضاح مبررات ذلك وما يترتب على ذلك من آثار، أنظر مقال:

«Marian WERALSKI»

«Les problèmes de la Fiscalité dans les Etats Socialistes». (PP. 747 - 551 et 754 - 759).

(٣) راجع في ذلك مؤلف الزميل الأستاذ الدكتور أحمد جامع: «الاقتصاد الاشتراكي». دراسة نظرية تحليلية. (ص ٢٤٦ - ص ٢٤٨). دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٩.

(٤) وإن كان ينبغي أن نشير هنا إلى درجة التركيز في الموارد والإنفاق تختلف من اقتصاد اشتراكي إلى آخر في الدول الاشتراكية.

(٥) راجع في ذلك بصفة أساسية، أستاذنا الدكتور «رفعت المحجوب» الجزء الأول من مؤلفه سابق الإشارة إليه (ص ١١ - ص ١٩)، وكذلك الأستاذ موريس ديفرجيه في مؤلفه:

Finances Publiques: (Introduction:

Finance Classiques et Finances modernes, (PP, 1 - 16) Paris, «Thémis» P. U. F. 1968.

ولدراسة أكثر تفصيلاً أنظر مؤلف:

Alain BARRERE: «Economie Financière:

وعلى الأخص القسم الأول المخصص لدراسة «الدورة المالية» «Le Circuit Financier» (ص ١٧ - ص ٣٦٠). الطبعة الثانية، الجزء الثاني، دالوز «Daloz»، باريس ١٩٧١.

(٦) وذلك بالنظر إلى أن الكميات المالية وهي النفقات العامة والإيرادات العامة، ليست في حقيقتها إلا كميات مالية.

(٧) تنقسم الكميات الاقتصادية بصفة عامة إلى قسمين أساسيين: قسم يخص الأفراد، وقسم يخص السلطات العامة، ومن مجموع القسمين يتألف النشاط الاقتصادي للدولة.

(٨) ويعتبر عالم المالية الإيطالي الشهير «أنطونيو دي فيتى دي ماركو» Antonio de Viti de MARCO غير مُعَبَّرٍ عن هؤلاء الكتاب في مؤلفه المترجم عن الإيطالية إلى اللغة الإنجليزية:

«First Principles of Public Finance» (1936), (Introduction: 3 The Methodological Nature of Public Finance, PP. 36 - 37), London, 1950.

(٩) راجع في ذلك، أستاذنا المرحوم الدكتور محمد حسن الجمل: «أصول المالية العامة» (ص ٨ - ص ١٣)، والدكتور أحمد جامع في مؤلفه «علم المالية العامة»، (ص ٢٢ - ص ٣٠)، والزميل الأستاذ الدكتور زين العابدين ناصر: «علم المالية العامة والتشريع المالي» (ص ١٧ - ص ٣١)، والزميل الأستاذ الدكتور محمد دويدار: «مبادئ المالية العامة» (ص ٤٧ - ص ٥١)، وباللغة الفرنسية أنظر:

Louis TROTABAS: Op. Cit (PP. 3 - 8), et Alex.

JACQUEMIN et GUY SCHRANS: Le Droit économique (PP. 9 - 33).

LALUMIERE: Les Cadres Sociaux de la Connaissance Financière (PP. 30 - 40).

Lauf enberger: Théorie économique et psychologique de Finances Publiques. (Tome I.) (PP. 24 - 35), et G. Dehove. «Science des Finances, Economie et Politique» (PP. 41 - 72).

(١٠) حيث يعبر عن ذلك «Bernard. P. Heber» في مؤلفه سابق الإشارة إليه (ص ٣٧).

(١١) وذلك لمواجهة ما يتعين على الدولة القيام به من إنفاق هام يفترض سبق الحصول على إيرادات (أو موارد) عامة.

(١٢) هذا التوثق في الصلة بين المالية العامة والسياسة بالعالم الإنجليزي «Hugh DALTON» لأن يقرر في مقدمة مؤلفه (ص ١) سابق الإشارة إليه، بأن المالية العامة تقع على الحد الفاصل بين السياسة والاقتصاد.

كذلك فإن الاقتصادي السويدي جونار ميردال «Gunnar MYRDAL» يؤكد هو الآخر الصلة الوثيقة بين النظم المالية والاجتماعية والسياسة التي تخدمها في مؤلفه عن العنصر السياسي في تطور النظرية الاقتصادية (ص ١٥٧ وما بعدها).

(١٣) وأهم أجزاء هذا التشريع هو تشريع الضرائب.

«Législation (ou Droit) Fiscale»

الذي يختص بتنظيم القواعد المتعلقة بفرض الضرائب المختلفة وكيفية تحصيلها والمشكلات التي قد يثيرها هذا التحصيل وغير هذا من المشكلات التي تحفل بدراستها المراجع المتخصصة في «التشريع المالي».

الفصل الثالث

«التطور الوظيفي لمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية، (مدى تأثير عناصر الظاهرة المالية بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة)

تمهيد: للظاهرة المالية في مختلف المجتمعات وعلى تتابع العصور ارتباط وثيق بالعلاقات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بها. وفي إطار هذه العلاقات تتضح معالم هذه الظاهرة في صورة نظام مالي معين تتحدد من خلاله الحاجات العامة، كما تتحدد وسائل إشباعها. ويفترض هذا الارتباط الوثيق بين الظاهرة المشار إليها والعلاقات المتقدمة ضرورة دراسة علم المالية العامة في إطار تطور هذه العلاقات. وبمراعاة ذلك، فإنه يكون من المنطقي، وهو الأمر الحادث عملاً، أن يختلف دور المالية العامة وبالتالي السياسة المالية من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف طبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي القائم في كل دولة من الدول.

ومع هذا الوضع يمكن أن نخلص إلى أن النظام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وهو يشمل على النظام المالي في نفس الوقت، تتأثر جميع عناصره بكل ما يشهده النظام من تغيرات أو تطورات، وهو ما يتضح بجلاء من تطور دور الدولة من «الدولة الحارسة» (وهي ما تعرف أيضاً بالدولة المستهلكة) إلى «الدولة المتدخلة» ثم إلى «الدولة المنتجة» (وهي ما يطلق عليها الدولة الاشتراكية)، وهو تطور لم يقتصر أثره فقط على تعريف علم المالية العامة (بالنظر إلى أن تعريف علم ما لا بد وأن يعكس التطورات التي مرت بهذا العلم)، بل إنه قد انعكس على مفهوم النظام المالي فنقله من السياسة المالية المحايدة، إلى السياسة المتدخلة والموجهة، ثم إلى التخطيط المالي. وحتى يمكننا تفهم ما سلف من أمور، فإن تتبع السياسة المالية من خلال تطور المفاهيم المعطاة بشأنها في الفكر المالي، قديمه وحديثه، يساعد كثيراً على تفهم الأدوار والوظائف التي تقوم بها المالية العامة في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة، والاقتصاديات الاشتراكية، وفي إحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول غير المتقدمة اقتصادياً واجتماعياً (الاقتصاديات المتخلفة)، وهو ما يشكل بالنسبة للموضوع الذي نصب اهتماماتنا عليه من هذا الفصل الراهن من فصول دراستنا مجالاً لثلاثة مباحث أساسية نشغل بالبحث فيها على التوالي بترتيب الإشارة إليها.

«المبحث الأول»

«تطور المفهوم الوظيفي للسياسة المالية في الفكر المالي التقليدي والمعاصر»^(١)

كانت السياسة المالية ترادف في معناها الأصلي كلا من المالية العامة وميزانية الدولة حيث يرد كتاب المالية العامة لفظ «السياسة المالية» إلى كلمة فرنسية قديمة Fisc وتعني حافظة النقود أو الخزانة. ومع التطور الذي طرأ على دور الدول الاقتصادي أصبح هذا المعنى يضيق عن استيعاب الوظائف والمهام الجديدة التي أصبحت تؤديها الدول في حياة مجتمعاتها وعلى الأخص في المجالات الاقتصادية حيث نلمس اليوم وزناً متزايداً للاقتصاد العام بالمقابل للاقتصاد الخاص. وعلى هدى من هذا التطور الذي حل بالمجتمعات، فإنه يمكن تعريف السياسة المالية لأغراض دراستنا المحددة من خلال ما يدخل في دائرتها من مهام، فنقرر بأنها تعني بدراسة النشاط المالي للاقتصاد العام (بوحدهات المختلفة ذات الطبيعة الاقتصادية والإدارية)، وما يستتبع هذا النشاط من آثار بالنسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومي، وهي تتضمن فيما تتضمنه تكييفاً كميّاً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة، وكذا تكييفاً نوعياً لأوجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات بغية تحقيق أهداف معينة في مقدمتها النهوض بالاقتصاد القومي ودفع عجلة التنمية وإشاعة الاستقرار في قطاعات الاقتصاد الوطني، وتحقيق العدالة الاجتماعية وإتاحة الفرص المتكافئة لجمهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع والإقلال من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات.

ولقد مر الفكر المالي في تطوره بحثاً عن المقصود بالسياسة المالية بثلاث مراحل، المرحلة الأولى منها أصبحت مهجورة، وتتصل بأفكار الاقتصاديين التقليديين عن المالية العامة المحايدة، والمرحلتين الثانية والثالثة تتعلقان بأفكار الاقتصاديين المحدثين عن المالية المتدخلة والموجهة، سواء في إطار ما يسمى بالمالية المعوضة (في الاقتصاديات الرأسمالية)، أو التخطيط المالي (في الاقتصاديات الاشتراكية).

(أ) - السياسة المالية عند الاقتصاديين التقليديين (المالية العامة المحايدة):

وجه الاقتصاديون التقليديون من أنصار المذهب الحر (ومن قبلهم الطبيعيون) جانباً لا بأس به من اهتمامهم لدراسة موضوع المالية العامة، متأثرين في ذلك بفلسفة الحرية الاقتصادية التي تحد من الدور الاقتصادي والاجتماعي الذي تمارسه الدولة في حياة المجتمع. فقد كان من الأفكار التي سادت عند هؤلاء، (وعلى الأخص التقليديين)، أن الادخار والاستثمار يميلان إلى التعادل عن طريق تغيرات سعر الفائدة، وعند مستوى التشغيل الكامل دائماً، وبأن موارد المجتمع الإنسانية والطبيعية والفنية سوف تستغل بأقصى كفاية وتوظف توظيفاً كاملاً بصفة مستمرة إذا لم تتدخل الدولة في الميدان الاقتصادي على وجه الإطلاق، ومن ثم كان من الطبيعي أن يؤمن التقليديون

ومن سبقهم من الطبيعيين بمبدأ «حيدة السياسة المالية»، وبالتالي حصر دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي في أقل الحدود الممكنة الأمر الذي أفقد عناصر مالبثها كل أثر فعال على الاقتصاد القومي. ويجد ما تقدم تفسيره في نظرتهم إلى الدولة على أنها تعتبر أساساً «منظمة سياسية بحتة» عليها أن تنسحب من المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتستمر في التنظيم القانوني للجماعة، وحتى في هذا المجال فهي مقيدة، إذ كانت كما يقول الطبيعيون «Les Physiocrates» «مشروعاً وليست صانع تشريع». بمعنى أن دورها ينحصر في تحويل القواعد القانونية المعنوية التي يقوم المجتمع بنفسه بتكوينها من خلال أعرافه وعاداته إلى قواعد موضوعية ملزمة.

وقد نتج عن ذلك، أن اقتضت النفقات العامة بصفة عامة على ضمان سير المرافق العامة الأساسية، وأن أصبح دور الميزانية هو ضمان التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، وقد ترتب على هذه المقدمات، أن رفض التقليديون الالتجاء إلى «عجز الميزانية» بالالتجاء إلى القروض لتغطية النفقات العادية - اللهم إلا في الأحوال الاستثنائية وفي أضيق الحدود الممكنة مع الأخذ بالوسائل الكفيلة بسدادها إلى أقصر وقت ممكن^(٢) - وذلك لأن هذا العجز وهو يخصص لتغطية «نفقات استهلاكية» ضار بالاستثمارات الخاصة ويؤدي إلى حدوث التضخم. كما تفرع عن هذه المقدمات أيضاً، رفض تكوين «احتياطي مالي»، لأنه يعني أن الدولة تحصل من الأفراد، وبلا ضرورة، على مبالغ كان يمكنهم استثمارها في مجال الإنتاج بدلاً من الدولة التي لا تعدو أن تكون سوى «رب أسرة سييء التصرف»، ومن ثم فقد نادى كل الكتاب التقليديين بضرورة الحد من الإنفاق العام بقدر المستطاع. وهكذا فإن «توازن الميزانية» في الفكر المالي التقليدي يغدو هو المبدأ المثالي اللازم التوافر على تحقيقه بين الإيرادات العامة والنفقات العامة وبأي ثمن. وليس ذلك إلا نتيجة منطقية لفكرة حياد المالية العامة السائدة في هذا الفكر والتي تقتضي أن يكون الجزء المقتطع من الدخل في صورة إيراد عام مساوياً للجزء المضاف إليه في صورة إنفاق عام. ولقد روعي احترام المبدأ المشار إليه باستمرار للدرجة أن مفكري ذلك الوقت لم يفكروا حتى في إمكانية حدوث عدم توازن مؤقت للميزانية، يُقصد به ممارسة أثر معين على الاقتصاد القومي.

(ب) - السياسة المالية العامة عند المحدثين (المالية الوظيفية أو المعوضة في الاقتصاديات الرأسمالية):

غير أن أفكار الاقتصاديين التقليديين أخذت في التلاشي تدريجياً بعد أن أثبت الكساد العالمي الكبير (المتمثل في الأزمة الاقتصادية التي اجتاحت أرجاء العالم في الثلاثينات من هذا القرن وعلى الأخص ابتداء من عام ١٩٢٩) عدم إمكانية تحقيق التوازن الاقتصادي آلياً، وقصور أسلحة السياسة النقدية والمصرفية (والتي تنحصر في الرقابة على العرض النقدي وسعر الفائدة) لتحقيق هذا التوازن، كما أوضح بجله أهمية الدور الذي يمكن أن تلعبه السياسة المالية في إحداث التوازن المنشود. ونتيجة لكل هذا، فقد اتخذت السياسة المالية معنى أوسع من المعنى

السابق، فلم يعد من الممكن أن تظل هذه السياسة ذات طابع حيادي، بل أصبح يقصد بها مجهودات الحكومة لتحقيق الاستقرار وتشجيع النشاط الاقتصادي. وقد كان هذا التطور في مفهوم السياسة المالية نتيجة مباشرة لتبني الدولة في المجتمعات الرأسمالية المتقدمة مسؤولية مقاومة الكساد ومحاربهه والتدخل في النشاط الاقتصادي بقصد تحقيق هذا الغرض. وقد ظهرت نتيجة لذلك نظرية «المالية المعوضة» «Compensatory Finance» لدراسة آثار المالية العامة على النشاط الاقتصادي في مجموعه. ويعتبر هذا التطور نتيجة أيضاً «للفكر الكينزي» الذي ينبع من نظرية كينز العامة في العمالة في العمالة والفائدة والنقود^(٣). ففي تلك النظرية، هاجم كينز كثيراً من أفكار الاقتصاديين التقليديين، فأوضح أن الادخار والاستثمار يميلان إلى التعادل عن طريق التغيرات في الدخل الأهلي، ولكن ليس بالضرورة عند مستوى التشغيل الكامل، بل عند أي مستوى من مستويات العمالة والدخل. ولقد أشار كينز في نظريته إلى أن ميزانية الحكومة (أو الدولة) «The Government or state Budget» إنما تمثل قطاعاً حيوياً له أهميته الكبرى وآثاره البالغة على القطاعات الأخرى التي تنطوي عليها ميزانية الاقتصاد القومي «The Nation's Economic Budget» فأدلى بأهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وكيف أن هذه السياسة بتكييفها لمستويات وأنواع النفقات والإيرادات الحكومية تستطيع أن تؤثر في مستويات الدخل القومي والعمالة بالتالي، كما أوضح أن العبرة ليست بتوازن ميزانية الحكومة، بل والأهم من ذلك هو توازن ميزانية الاقتصاد القومي، ولو أدى هذا إلى عدم توازن ميزانية الدولة في المدة القصيرة على الأقل. (وذلك للحيلولة دون الآثار الضارة للدورات الاقتصادية). وهكذا أخرج كينز السياسة المالية من عزلتها التقليدية عن سائر قطاعات الاقتصاد القومي، ويكون بذلك قد قضى - إلى حد كبير - على مبدأ «حييدة السياسة» المالية، والفكرة القائلة بضرورة الإبقاء على توازن ميزانية الدولة. وكتيجة لما طرأ على الفكر المالي من تطور، وبالنظر إلى ما ظهر أثناء الحرب العالمية الثانية والسنوات التي تلتها من أخطار التضخم في معظم دول العالم^(٤)، وما يصحبه عادة من مساوئ اقتصادية واجتماعية، استخدمت الدول الرأسمالية السياسة المالية في هذه الظروف عناصر المالية العامة لرفع مستوى الإنتاج القومي من ناحية، وللحيلولة دون التضخم وكبح جماحه من ناحية أخرى.

وهكذا فإنه مع هذا التطور الجديد تغيرت وظيفة الدولة التي بدأت في العصر الحديث تتدخل تدخلاً مباشراً في الشؤون الاقتصادية. ولم يقتصر هذا التدخل على علاج الأزمات، بل إنه امتد أيضاً ليشمل الهياكل الاقتصادية والاجتماعية بالتغيير والتطوير. ولقد وجد هذا التطور تطوراً مماثلاً في مالية الدول الرأسمالية، إذ أصبحت الميزانية فيها صورة لسدور الدولة الاقتصادي وأداة تحقق أهدافها. ففي اختيار نفقاتها ومصادر إيراداتها تحاول الدول قبل كل شيء أن يتم هذا الاختيار على نحو ينسج مع سياستها الاقتصادية ويساعد على تحقيقها آخذة في الحسبان أن يتم ذلك في ظل توازن اقتصادي كلي. وعلى هذا، فقد ظهر إلى جوار السياسة

الاقتصادية سياسة مالية كاملة تتفق معها وتستخدمها الدولة للتأثير عليها وتوجيهها الوجهة التي تراها، وهي في هذا التأثير تزداد قوة كلما اتسع مدى نشاط الدولة الاقتصادي.

(ج) - اندماج السياسة المالية في السياسة الاقتصادية (التخطيط المالي في الاقتصاديات الاشتراكية):

ولم يقف التطور الذي لحق مفهوم السياسة المالية، نتيجة لتطور دور الدولة وطبيعتها عند الحد السابق، بل امتد هذا التطور ليضفي على هذه السياسة مفهوماً أكثر عمقاً وشمولاً يتفق وما طرأ على المجتمعات الاشتراكية من تغيرات جوهرية في تنظيم الإنتاج والتوزيع والأخذ بأسلوب التخطيط الاشتراكي لإدارة وتنظيم اقتصاديتها القومية. ففي ظل هذه التطورات، لم تعد الدولة مجرد «دولة متدخلة أو موجهة» فحسب، بل أصبحت دولة منتجة، لا تتحدد مسؤوليتها في حفظ التوازن الاقتصادي والاجتماعي، كما هو الحال في الاقتصاديات الرأسمالية^(٥)، حيث تتدخل الدولة في هذه الأخيرة عندما يختل التوازن لإعادته، على أن تترك أمر الإنتاج والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص، بل أصبحت تقوم أساساً بالإنتاج والتوزيع كما تحددهما الخطة القومية. ويجد ما تقدم تبريره في أنه لما كانت الاشتراكية تعني في الأسس التي تقوم عليها اتساع نطاق القطاع العام وتحوله إلى اقتصاد عام تكون الدولة بموجبه مالكة لأهم وسائل الإنتاج ومسيطرة بالتالي على التوزيع ومسؤولة بذلك مسؤولية مباشرة عما تتمخض عنه سياستها من نتائج، فإن التخطيط القومي يصبح مع هذا الوضع ضرورة من ضرورات الإدارة الاقتصادية في المجتمع الاشتراكي. ومع التمكين لأسس النظام الاشتراكي في التطبيق، اتخذت السياسة المالية شكلاً جديداً، فبعد أن كانت تمثل سياسة مستقلة ومجاورة للسياسة الاقتصادية، (وإن استخدمت كأداة من أدواتها في الدول الرأسمالية)، إذا بها هنا تتجه في الاقتصاديات الاشتراكية إلى الاندماج الكلي في السياسة الاقتصادية ولتصبح مع هذا الوضع جزءاً لا يتجزأ من نشاط الدولة الاقتصادي، وتخطيطاً مالياً يرتبط ارتباطاً كاملاً بتخطيط الاقتصاد القومي وتوزيع الدخل فيه وإعادة توزيعها وتوجيهها نحو مختلف استخداماتها^(٦). هنا يثور التساؤل لمعرفة المقصود بالتخطيط المالي على وجه الإجمال في الاقتصاد الاشتراكي.

نقطة البدء في التعريف بهذا النوع من التخطيط أنه يعتبر جزءاً من النظام العام للتخطيط الاقتصادي الذي تحتل فيه الخطة الاقتصادية القومية المعبرة عن الأهداف الواجب تحقيقها في شكل مادي المقام الأول في هذا النظام. ومن أهداف هذه الخطة تشتق أهداف التخطيط المالي وتحدد، حيث يتم التنسيق بين الوجهين المادي والمالي للإنتاج الاجتماعي عن طريق تبعية التخطيط المالي للخطة الاقتصادية القومية^(٧). وفي حدود هذه المكانة التي يشغلها التخطيط المالي في التخطيط القومي، فإنه يمكن اعتباره بصفة عامة بمثابة حصر وتكييف لكافة أوجه الإنفاق والموارد بصورة تستطيع الدولة معها التأكد من تنفيذ ما اختطته لنفسها من أهداف مع

تحقيق أكبر قدر ممكن من التوازن الاقتصادي العام. وتتلور عملية الحصر هذه عملاً في الخطة المالية القومية التي تشمل على ثلاثة أنواع أساسية من الخطط الجزئية، هي خطة ميزانية الدولة، وخطة الميزانية الائتمانية ثم خطة الميزانية النقدية حيث نختص كل واحدة منها بتهيئة وسائل الدفع أو الموارد المالية اللازمة لتمويل وجه معين من أوجه حركة الاقتصاد القومي، وصولاً إلى تحقيق الأهداف المادية للخطة الاقتصادية القومية، وذلك بالنظر إلى أنه لا بد وأن يقابل التبار المخطط للسلع والخدمات (التدفق العيني أو الحقيقي) تيار مخطط ومناسب تماماً لوسائل الدفع. (التدفق النقدي). ومن خلال هذه الخطط الثلاث، ينسج للتخطيط المالي توفير ما يلزم من موارد مالية لازمة للقيام بالاستثمارات ولتسيير حركة الاقتصاد القومي وتمويل متطلبات الاستهلاك فيه وذلك كله على النحو الذي يتكفل بتحقيق ما سبق أن قرره الخطة الاقتصادية من أهداف في هذه المجالات جميعاً. وبمعنى آخر منظوراً إليه من خلال وظائف التخطيط القومي في الاقتصاد الاشتراكي، فإن للتخطيط المالي دوره في المعاونة على تحقيق التنمية الاقتصادية من ناحية، والعمل على تحقيق التوازن بين التدفقين النقدي والحقيقي من ناحية أخرى. وتعتبر خطة ميزانية الدولة هي الخطة المالية الرئيسية في النظام المالي الاشتراكي والتي تتولى تمويل الاستثمارات في الاقتصاد القومي عن طريق ما تمنحه من اعتمادات غير قابلة للرد لمختلف المشروعات والهيئات، فضلاً عن تمويلها لتسيير الهيئات التي تعمل في أوجه النشاط غير الإنتاجي، بينما تعتبر خطة الائتمان هي أداة تمويل الاقتصاد القومي عن طريق القروض التي تمنحها (والواجبة الرد) للمشروعات كي تستكمل بها رأسمالها الجاري، وخطة النقد المتداول (أو خطة خزانة بنك الدولة في الاقتصاد السوفيتي) هي الوسيلة التي تستخدم في تمويل استهلاك السكان من السلع والخدمات عن طريق النقود الورقية الصادرة عن بنك الدولة والتي تدفع بواسطتها الأجور ومشتريات السكان من السلع والخدمات الاستهلاكية. وتوجد بالإضافة إلى هذه الخطط المالية الثلاث في الاقتصاد السوفيتي خطة مالية أخرى تعرف باسم «الخطة الإجمالية للاقتصاد القومي»، وهذه الخطة تشمل على كافة الإيرادات في القطاع الاشتراكي أيّاً كانت الجهة التي تحصل عليها، وكذلك كافة النفقات في هذا القطاع أيّاً كانت الجهة التي تقوم بها.

هذا ويجمل بنا ونحن في معرض الفراغ من هذه الإشارة الموجزة عن التخطيط المالي في الاقتصاديات الاشتراكية، أن نشير هنا إلى ملاحظة على جانب كبير من الأهمية، ذلك أن التخطيط الاقتصادي والمالي في الاقتصاد الاشتراكي وإن كونا وحدة واحدة (حيث تشتق أهداف التخطيط المالي وتتحدد من خلال الأهداف الاقتصادية القومية)، فإن هذه الوحدة لا تعني تطابقاً كاملاً وتلقائياً بين الخطط الاقتصادية والخطط المالية فقد لا تتوافق التدفقات العينية والتدفقات النقدية لعدم الدقة في التخطيط أو التنفيذ^(٨)، وهنا يقع على الميزانية العامة باعتبارها الأداة الرئيسية في التخطيط المالي عبء تحقيق هذا التوازن بوسائلها المتعددة من إنفاق وإيرادات وفائض تحتفظ به.

وهكذا يتضح لنا مما تقدم بيانه عن السياسة المالية والتخطيط المالي في الاقتصاديات المشار إليها، أن النشاط المالي للدول الاشتراكية يستأثر بجانب هام من نشاطها الاقتصادي والتنظيمي، ويرتبط ارتباطاً عضوياً بتخطيط الاقتصاد القومي وتوزيع الدخل وإعادة توزيعها واستخدامها فيه. والمالية العامة وإن اختلطت هنا بالاقتصاد السياسي للاشتراكية واستخدمت مناهجه في التحليل، فإنها تسمى للكشف عن مظاهر نوعية للقوانين الاقتصادية الاشتراكية في عملية خلق وتوزيع واستخدام الموارد النقدية حتى يمكن الاستناد إليها في ترشيد استخدام الموارد وحسن إدارة الاقتصاد وضمان استقراره ونموه.

وبمراعاة ما سلف من إيضاحات، فإن موضوع المالية العامة في «الدولة الاشتراكية» يمكن لنا تعريفه على وجه العموم بأنه دراسة للعلاقات الاقتصادية التي يتم على أساسها توفير الموارد النقدية وذلك وفقاً للخطة القومية (الاقتصادية والمالية) لتوزيع الناتج الاجتماعي والدخل القومي في شكله النقدي، حيث تستخدم هذه الموارد بصفة أساسية لمواجهة متطلبات الإنتاج والاستثمار القوميين، وغير ذلك من الحاجات الاجتماعية العامة.

«المبحث الثاني»

دور السياسة المالية في اقتصاديات الدول الرأسمالية والاشتراكية^(٩)

ترتبط المالية العامة ارتباطاً وثيقاً بالنشاط الاقتصادي في الدولة في مختلف جوانبه الأساسية من إنتاج وتوزيع واستبدال واستهلاك وتراكم. إلا أن مفهوم السياسة المالية يختلف وتفاوت الأهمية النسبية لما تسعى إلى تحقيقه من أهداف في المجتمعات الرأسمالية المتقدمة اقتصادياً عنها في البلدان الاشتراكية. لذلك فإننا سنحاول أن نقف هنا في إيجاز على ماهية وأهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة والاشتراكية على التوالي:

(أ) - السياسة المالية في الدور الرأسمالية المتقدمة اقتصادياً (السمي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والعمالة الكاملة):

ففي هذه الدول، حيث يقوم القطاع الخاص أساساً بوظيفة الإنتاج، نجد أن محور اهتمامات السياسة المالية هو العمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي والسماح لميزانية الدولة بالتقلب تبعاً لأوجه الدورة الاقتصادية المختلفة. فإذا حدث وحل بالاقتصاد الرأسمالي المتقدم حالة من الكساد، وذلك بأن كان الإنفاق الكلي على الناتج القومي أقل مما هو ضروري للاحتفاظ بمستوى العمالة الكاملة، صار لزاماً على الدولة أن تكيف مستوى إنفاقها وما تجنيه من ضرائب وما تحصل عليه من إيرادات أخرى وأن تلجأ إلى التمويل بالعجز «Deficit Financing» كي تملأ الثغرة بين الدخل القومي عند مستوى العمالة التامة ومستوى الإنفاق الكلي الحالي. وبعبارة أخرى فإنه في الحالة السابقة، تستخدم السياسة المالية لزيادة مستوى الطلب ورفع الإنفاق الكلي

حتى يتساوى مع قيمة الإنتاج (العرض الكلي من السلع والخدمات) الذي يتحقق عند مستوى العمالة الكاملة لعوامل الإنتاج. ويمكن رفع مستوى الطلب بواسطة السياسة المالية بأكثر من طريقة، ولعل من أهم هذه الطرق: (أ) - زيادة مشتريات الحكومة من السلع والخدمات، أي زيادة الإنفاق العام (ب) - اتخاذ الخطوات اللازمة لرفع مستوى الإنفاق الخاص وتشجيعه بزيادة المدفوعات والإعانات التحويلية (كالمسح والإعانات) وتخفيض الضرائب (ج) - زيادة الإنفاق العام والإنفاق الخاص معاً: أي بزيادة مشتريات الحكومة من السلع والخدمات، وزيادة المدفوعات التحويلية أو خفض الضرائب. وتؤدي زيادة الطلب بواسطة السياسة المالية - حيث توجد طاقة إنتاجية معطلة في الجهاز الإنتاجي في حالة الكساد، وحيث يتمتع الإنتاج بدرجة عالية من المرونة - إلى زيادة العمالة والإنتاج. وعندما يزيد الطلب يزيد العرض، ويقترّب الاقتصاد القومي شيئاً فشيئاً من حالة العمالة الكاملة. كذلك تلجأ الدولة إلى أسلوب التمويل بالفائض «Surplus Financing» إذا زاد الطلب الكلي على السلع والخدمات زيادة كبيرة لا تقابلها زيادة مماثلة في الدخل الحقيقي للمجتمع تلافياً لحدوث تضخم نقدي. فإذا حدث وحلت بالمجتمع حالة التضخم، فإن السياسة المالية تستخدم لخفض مستوى الطلب ومستوى الإنفاق الكلي حتى يتعادل مع قيمة الإنتاج مقوماً بالأسعار الجارية^(١٠).

وبصفة عامة، فإنه يمكننا القول إجمالاً، أن المجتمعات الرأسمالية هي تلك التي تبرز فيها أهمية الدور الذي يلعبه الاستثمار الخاص كعامل متحرك في ميزانية الاقتصاد القومي. ومن ثم ينحصر دور السياسة المالية في تلك المجتمعات في تهيئة البيئة المؤاتية لازدهار الاستثمار الخاص ونموه من جهة، وفي العمل على التخفيف من حدة التقلبات التي قد تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادي الكلي والتي قد تعصف بتوازن ميزانية الاقتصادي القومي عند مستوى التشغيل الكامل دون ما تضخم من جهة أخرى. ويتضح من ذلك، أن دور السياسة المالية في المجتمعات الرأسمالية - ولو أنه دور هام وفعال في كثير من الأحيان لتحقيق الاستقرار في مستوى التشغيل والدخل - إلا أنه ليس بالدور الإيجابي إذ تقتصر رسالتها على موازنة ومساندة الاستثمار الخاص وسد أي ثغرة انكماشية أو تضخمية قد تطرأ على مستوى الدخل كنتيجة لنقص حجم الاستثمار الخاص، أو زيادة الإنفاق النقدي الكلي عن القدر الذي يهيئه للمجتمع عمالة كاملة بدون تضخم.

(ب) - السياسة المالية ودورها في المجتمعات الاشتراكية (المالية العامة ووظيفتي التوزيع والرقابة):

كذلك تختلف ماهية وأهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية في المجتمعات الاشتراكية عنها في الدول الرأسمالية وذلك بالنظر لاختلاف الأسس الموجهة للإنتاج والتوزيع في كل منهما. ففي المجتمعات الاشتراكية التي تتخذ من الملكية العامة لأدوات الإنتاج أساساً لاقتصادها ومن

التخطيط القومي الشامل أسلوباً لإدارته، يتم توجيه الإنتاج بين مختلف الأغراض (الفردية والجماعية والتراكم الرأسمالي) طبقاً لقرارات الخطة القومية، كما تتولى هذه الخطة مسؤولية المواءمة بين الموارد المادية والموارد الإنسانية، وتوجيه هذه الموارد بين مختلف الأنشطة والمجالات وذلك لتحقيق النمو المتوازن لمختلف فروع الاقتصاد الاشتراكي. وتقوم المالية الاشتراكية في هذه المجالات بوظيفتين أساسيتين تتصلان بتوزيع الدخل القومي، وبالرقابة والإشراف على المشروعات الإنتاجية حيث تستمد مالية الدولة أهميتها في هذا الصدد نتيجة لسيادة نظام الإنتاج السلمي والنظم النقدية المرتبطة به^(١١).

فوفقاً لوظيفة التوزيع «Fonction de la distribution; Distribution Function» فإنه يتم توزيع الدخل القومي بواسطة المالية العامة بين مختلف المشروعات وفروع الاقتصاد القومي (توجيه الموارد بين مختلف الاستعمالات) وكذلك توزيع الناتج الاجتماعي بين الناتج الضروري لإشباع الحاجات الفردية، وفائض الناتج لإشباع الحاجات الجماعية والتراكم الرأسمالي. ومن خلال هذه الوظيفة ترتبط المالية الاشتراكية ارتباطاً كاملاً بالنشاط الاقتصادي للمشروعات الإنتاجية، وتضم في إطارها العلاقات الاقتصادية التي تحكم خلق الموارد النقدية وفقاً للخطة القومية الموضوعة لتوزيع الناتج الاجتماعي والدخل القومي وإعادة توزيعه ما بين الاستهلاك العام والاستثمار العام، أي بين إشباع حاجات المجتمع من الخدمات وتحقيق التراكم الضروري لنمو الاقتصاد القومي. وتختلف درجات إعادة التوزيع من دولة اشتراكية إلى أخرى حسب درجة نموها، ولكنه يتم أساساً في اتجاهات ثلاث: سواء بين فئات المجتمع وعلى الأخص في بداية مرحلة التحول الاشتراكي لتأكيد تنمية القطاع العام وتصفية القطاع الخاص وزيادة قوة الطبقات الفقيرة على حساب الفئات الغنية، أو بتوجيهها بين فروع الاقتصاد القومي، وخاصة بالتركيز على الصناعة وبالذات الصناعات الثقيلة، كما تراعي الدولة أيضاً في إعادة توزيع الموارد تحقيق تنمية المناطق المتخلفة فيها والارتقاء بمعدلات تنميتها.

والى جانب وظيفة التوزيع (وإعادته) تؤدي المالية الاشتراكية وظيفة أخرى لا تقل أهمية عن هذه الوظيفة، تتمثل في وظيفة الرقابة والإشراف المالي، «Financial control» والتي تستخدم هذه المالية كأداة للإشراف على الأنشطة الاقتصادية والمالية للمشروعات الإنتاجية. وتحقق الوظيفة الحالية عملاً في اتجاهات ثلاثة أساسية: يتمثل أولها في الرقابة المالية داخل المشروعات الإنتاجية ذاتها، والرقابة المالية بين مختلف هذه المشروعات، وثانيها في ميزانية الدولة من خلال العمليات المتعلقة بإعدادها وتنفيذها لتقوم بدورها في تحقيق الرقابة على الوحدات الاقتصادية وعلى التنظيمات المختلفة في تسييرها وفي درجة استخدامها بما يتفق والاستخدام الأمثل لهذه الموارد^(١٢). وثالثها، في الاستعانة بنظم الائتمان والتسوية المحاسبية المتعارف عليها في الاقتصاد الاشتراكي.

واستخدام المالية كأداة للرقابة والإشراف على المشروعات الإنتاجية أمر تستلزمه طبيعة الاقتصاديات الاشتراكية المخططة. فالملكية العامة لأدوات الإنتاج، والحاجة إلى تحقيق النمو المتوازن المخطط للاقتصاد القومي تجعلان من استخدام التخطيط كأسلوب لإدارة الاقتصاد القومي أمراً لازماً. وباستخدام التخطيط تظهر الحاجة إلى وضع نظام لمحاسبة المشروعات الإنتاجية والإشراف على أنشطتها. أي إن وظائف المحاسبة والإشراف والرقابة العامة تمثل جانباً من جوانب النشاط الاقتصادي العام في الاشتراكية.

وبمراعاة ما تقدم من اعتبارات بشأن طبيعة اقتصاديات المجتمعات الاشتراكية والأدوار الهامة التي تقوم بها المالية فيها، فإن السياسة المالية بالتبعية لذلك تلعب هي الأخرى دوراً كبيراً، إذ يصير العامل المتحرك في ميزانية الاقتصاد القومي لتلك المجتمعات هو الاستثمار العام^(١٢)، لا الاستثمار الخاص كما هو الحال في الدول الرأسمالية، ومن ثم تبرز أهمية إنفاق القطاع العام وكذا إيرادات هذا القطاع في النهوض بمستوى النشاط الاقتصادي للمجتمع، وفي الحيلولة دون تدهور هذا المستوى تدهوراً قد يؤدي بما تسعى السياسة المالية إلى تحقيقه من غايات اقتصادية واجتماعية داخلية في صميم ما يهدف إلى بلوغه النظام الاشتراكي.

وأياً ما كان الدور الذي يقوم به الاقتصاد العام والسياسة المالية في كل من الاقتصاديات الرأسمالية والاشتراكية، فإنه تجدر الإشارة هنا إلى أن السياسة المالية هي إحدى السياسات الاقتصادية، وبالتالي فالأمر يستدعي إيجاد نوع من التناق بينها وبين غيرها من السياسات وعلى الأخص السياسة النقدية والائتمانية في الدولة حتى تدعم كل منها الأخرى بقدر الإمكان.

«المبحث الثالث»

«مالية الدولة والسياسة المالية ودورها في تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة»^(١٣)

تدعو الحاجة في الدول التي لم يكتمل نموها الاقتصادي بعد، وهي تلك البلدان التي لا يتوافر لسكانها بصفة عامة إلا مستوى معيشي أقل مما تكفله لأمالهم اقتصاديات الدول المتقدمة^(١٤)، إلى ضرورة السعي الجاد لرفع الدخل الحقيقي للفرد في المتوسط، وذلك عن طريق الاستزادة من الكفاية الإنتاجية في استخدام الموارد الطبيعية والبشرية والأصول الرأسمالية والكفايات التنظيمية، وكذلك عن طريق النهوض بكم وكيف الاستثمارات لزيادة موارد المجتمع الإنتاجية، وعلى العموم النهوض بمعدل تكوين رؤوس الأموال المنتجة، المادية والبشرية. ولما كانت مشكلات التخلف، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تختلف من بلد متخلف إلى آخر، فإن درجة نمو الاقتصاد القومي تعتبر أحد العوامل الجوهرية المحددة لدور المالية العامة والسياسة المالية في البلدان المتخلفة، وبالتالي فإن التعرف على خصائص هذه المجتمعات ومشكلاتها

يصبح أمراً حيوياً في هذا المجال، وهو ما نحيل في بيانه إلى الدراسات المتخصصة^(١٦). وإذا كنا ندع التفاصيل المتعلقة بالتخلف والنمو لهذه الدراسات فإنه يلاحظ أن الدور الذي يمكن أن تقوم به المالية العامة والسياسة المالية في تنمية اقتصاديات هذه البلاد، ليتحدد أساساً في ضوء المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها الدول المشار إليها، وهو الأمر الذي يضعها أمام مسؤوليات تختلف إلى حد كبير عن تلك التي تواجه الدول المتقدمة.

(أ) - ضرورة تدخل الدولة في عملية التنمية (اختلاف الظروف المحيطة بمالية الدول المتخلفة عن الدول المتقدمة):

تسلم معظم الكتابات المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الوقت الحالي بضرورة تدخل الدولة وقيامها بدور رئيسي في تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة مستخدمة في ذلك أساليبها المباشرة وغير المباشرة، سواء أكان ذلك بسيطرتها على الاقتصاد القومي، أو بخلقها لقطاع عام - يختلف نطاقه ضيقاً واتساعاً تبعاً للمذاهب السائدة - يتعايش مع قطاع خاص تعمل على توجيهه بسياساتها الاقتصادية والمالية. ومع شدة الحاجة إلى التنمية في الدول المشار إليها والتسليم بمسؤولية الدولة عنها، لم يصبح نهوض الدولة بعثها حقاً تقوم به أو لا تقوم به، مما تتسع له فكرة الميزانية التقليدية، بل أصبح ذلك واجباً عليها تلزم به في ضوء ضرورة التخطيط من أجل التنمية^(١٧). وفي ظل هذه الأوضاع تزداد أهمية السياسة المالية وتعرض الحاجة إلى صياغتها من خلال التخطيط المالي، الذي تشتق أهدافه ووسائله من الخطة الاقتصادية القومية. وأياً ما كان المعين العقائدي الذي تقود الدولة في إطاره عملية التنمية وتوجهها، فإنه يتعين على السياسة المالية التي تسير عليها الدولة أن تقوم بدور مؤثر وفعال في اتجاهين رئيسيين، أولهما، بالعمل على رفع معدل رأس المال اللازم لإنجاز البرامج المشتملة عليها هذه العملية، (بالنظر إلى أن زيادة التكوين الرأسمالي في هذه الحالة تؤدي إلى زيادة الناتج القومي وهو ما يساعد على الإشباع المتزايد للحاجات العامة والخاصة)، وثانيهما، بتحقيق الاستقرار الاقتصادي للمجتمع بصفة عامة حتى تنهيا الظروف الميزانية لتحقيق الأهداف المرجوة من التنمية. (هذا بالإضافة إلى تمويل ميزانية الدولة العامة). هذا الدور بما يحتوي عليه من مهام، ينبغي أن يلاحظ بشأنه اختلاف الظروف المواكبة للتطور الاقتصادي والاجتماعي في الدول المتخلفة عن الدول المتقدمة اقتصادياً، وذلك لما لاختلاف الظروف في هذا المجال من أثر على نوعية الأهداف التي تتقرر بصدد السياسة الاقتصادية بصفة عامة، والسياسة المالية بصفة خاصة. فمن المعلوم أن المشاكل الاقتصادية التي تعاني منها الدول المتخلفة تختلف اختلافاً جوهرياً عن تلك التي تعرض للدول المتقدمة والتي كانت محل اهتمامات الفكر الكينزي الذي ساد الرأسمالية الغربية (وعلى الأخص في دول غرب وشمال أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية) فترة ما بعد الثلاثينات من القرن العشرين. هذه المشكلات تتمثل بصورة عامة في انخفاض الدخل القومي وفي البطالة وفي التبعية الاقتصادية للخارج، وهي مشاكل تعزي إلى عدم وجود الجهاز الإنتاجي الكافي لتشغيل

الموارد المعطلة، وإلى عدم وجود اليد العاملة الفنية والمدرّبة مما يفسر بأسباب متعددة وتاريخية، كما وأنها تعتبر ذات طبيعة بنيانية (أي تعود إلى ذات البنيان الاقتصادي)، ولذلك فإن علاجها يقتضي ليس تغيير هذا البنيان فحسب بل وأيضاً تغيير الظروف الاجتماعية في هذه البلدان كشرط أساسي لإحداث التنمية الاقتصادية^(١٨). وبمراعاة ما سبق من مشكلات (وما يتفرع عنها من عقبات) فإن السياسة المالية الواجبة الاتباع في البلدان المتخلفة تجاوز بكثير مسألة رفع الطلب الفعلي وما يرتبط بها من أمور كانت تشغل التحليل الكينزي في الدول المتقدمة، لينحتم معها (بالتنسّق أو الاندماج مع السياسة الاقتصادية) تغيير البنيان الاقتصادي والاجتماعي نظراً للضرورات التي يفرضها التحول إلى اقتصاد مصنع، والتي تتجلى أساساً في ضرورة خلق جهاز إنتاجي صناعي كاف لتشغيل الموارد البشرية والمادية المعطلة، وهي أمور على ما يظهر لا تكمن في المقام الأول في نقص الطلب الفعلي، بل في انخفاض الإنتاجية، كما أنها لا تتمثل في مجرد ترك تخصيص الموارد في نطاق القطاع الخاص، بل في تقرير رقابة على كيفية التصرف في هذه الموارد وفرض توزيع للدخل يعطي وزناً أكبر للاستثمار على حساب الاستهلاك، وهو ما يلقي على الدولة مسؤولية أكبر لمواجهة متطلبات بناء الجهاز الإنتاجي فيها.

وليس ما تقدم بحاجة للإطالة معه، في أن دور الدولة في القيام بهذه المهام لا بد وأن تعطى لمآلتها العامة والسياسة المالية فيها دوراً مغايراً للمهام التي يقوم بها في الدول المتقدمة، وهو الأمر الذي يمكن الوقوف عليه في يسر باستعراض ما طرأ على مختلف عناصر مالية الدولة في الدول المتخلفة من تغييرات كمية وكيفية بتأثير الحاجة الملحة إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية^(١٩).

(ب) - السياسة المالية ودورها في تكوين رأس المال وتحقيق الاستقرار الاقتصادي للدول المتخلفة:

نستطيع السياسة المالية أن تسهم في تكوين رأس المال في هذه الدول بأسلوبين أساسيين، الأول، مباشر، والثاني غير مباشر. فتؤدي هذه السياسة إلى زيادة تكوين رأس المال (عن طريق الارتفاع بمعدله) بأسلوب مباشر وذلك بواسطة الاستثمارات العامة، التي تقوم بدور حيوي معروف في تنمية اقتصاديات الدول المتخلفة حيث تأخذ صوراً متعددة (مثل مشروعات الري والصرف وتمهيد الطرق والقيام بالصناعات الإستراتيجية وعلى الأخص المولدة لمصادر الطاقة)، بالنظر إلى أن حاجتها إلى الاستثمارات المشار إليها تكون شديدة وملحة نتيجة لأحجام رؤوس الأموال الخاصة عن المغامرة بالتوظيف في المراحل الأولى للتنمية في مشروعات ذات عائد منخفض أو غير منتج اقتصادياً إلا في المدى الزمني الطويل. وبالإضافة إلى الاستثمارات العامة، تمارس السياسة المالية أثراً هاماً على تكوين رأس المال في القطاع الخاص. (بفرض تعايشه مع القطاع العام في الأحوال التي يبقى على وجوده خارج نطاق التأميمات بالمفهومين

الرأسمالي أو الاشتراكي). وفي هذا الشأن فإنه يمكن التمييز إجمالاً بين حالتين: الحالة الأولى، وفيها تتجه المدخرات إلى الاستثمار وبطريقة آلية، ومن ثم فإن كل ما يدخر يستثمر في هذه الحالة^(٢٠). ويتلخص دور السياسة المالية هنا في التأثير على معدل الاستثمار الخاص وذلك من خلال تأثيرها في معدل الادخار الخاص. وأهمية السياسة المالية في هذه الحالة واضحة، إذ أنها يمكن أن تستخدم للتأثير في تقسيم الإنتاج بين الاستهلاك وتكوين رأس المال، وتؤثر نتيجة لذلك في معدل النمو الاقتصادي. أما في الحالة الثانية، وهي الأكثر تمثيلاً مع ظروف الدول المتخلفة، فإنه حيث لا يمكن الاعتماد على آلية المساواة بين الادخار والاستثمار المتوقعين (بالنظر إلى أن البواعث التي تحمل على الادخار غير تلك التي تبعث على الاستثمار)، فإنه يجب أن يكون تأثير السياسة المالية في التكوين الرأسمالي عن طريق التأثير في الميل للاستثمار، (وذلك لما أوضحت الدراسات الخاصة باقتصاديات الدول المتخلفة من ضعف الميل للاستثمار بها بالنظر لانخفاض الكفاية الحدية لرأس المال بالنسبة لسعر الفائدة)، وليس عن طريق زيادة عرض المدخرات كما هو الوضع في الحالة الأولى. والسياسة المالية في الحالة الأخيرة تؤثر في ربحية رأس المال، وقد تكون آثارها مشجعة لرأس المال الخاص، كما قد تكون مثبطة له.

ويمكن القول إجمالاً، بأن الاستثمارات الخاصة تتأثر كما وكيفما بمستوى الضرائب ونوعها وهيكلها، كما وأن النفقات العامة تؤثر بدورها في الاستثمارات الخاصة. فإشباع الحاجات العامة الأساسية مسألة حيوية لقيام القطاع الخاص بممارسة نشاطه على الوجه الأكمل. وتوفير الأمن وإشاعة روح الاستقرار واحترام العقود والالتزام بالتعهدات أسس لا غنى عنها للنشاط الخاص. وبالإضافة إلى ذلك تسهم الخدمات العامة كالتهليم والبحث العلمي في رفع إنتاجية العمل.

ولا يقتصر دور السياسة المالية في البلدان المتخلفة عن الإسهام في توفير الموارد المالية اللازمة لتعجيل التنمية الاقتصادية، بل إن هذه السياسة تعني أيضاً بتحقيق الاستقرار الاقتصادي لتلك الدول^(٢١). هذا الاستقرار ليس إلا أحد الظروف الأساسية المواتية لأحداث التنمية والذي ينبغي أن يتدعم بغيره من الظروف المتطلبة لا نجاح السياسات الخاصة بالتنمية الاقتصادية. ويرجع ذلك إلى أن جانباً من النجاح في معركة بناء المجتمع اقتصادياً إنما يرجع بصفة أساسية إلى مدى مساهمة السياسة المالية مساهمة فعالة في التغلب على أية موجة تضخمية حال ظهورها، كي يتم البناء على أسس مستقرة سليمة، والمسألة لا تخرج في النهاية عن كونها ترجيحاً للأهمية النسبية لهدف على هدف آخر وفق ما تملبه ضرورات التطور الاقتصادي.

(١) راجع في ذلك الدكتور عبد المنعم اليه «دور السياسة المالية في البلاد النامية والبلاد المتقدمة» (ص ٦ - ص ١٠، ص ٥٢ - ص ٥٥) والدكتور كمال غالي: المرجع السابق، (ص ٢١١ - ص ٢٢٨) والدكتور أحمد الجموي: المرجع السابق، (ص ١٣٠ إلى ص ١٤٠ - ص ١٤٤ - ص ١٥٠) والدكتور أحمد جامع: «الاقتصاد الاشتراكي»، (الباب الرابع - التخطيط المالي القومي. ص ٢٧٥ وعلى الأخص من ص ٢٤٠ - ص ٢٦٤). والدكتور رياض الشيخ: المرجع السابق (ص ٢٨ - ٣٠، ص ٤٤ - ص ٥٠) وأنظر كذلك:

R. A. Musgrave: The Theory of Public Finance, (PP. 405 et Sq.) and

A. R. PREST: «Public Finance, in theory and practice» (PP. 13 - 16).

(٢) ويرجع ذلك إلى عدم اعترافهم إلا بالضرائب كمورد عام، وحتى بالنسبة لهذا المورد، فقد كان ينظر إليه على أنه شر لا بد منه لتغطية النفقات العامة، وبالتالي فإنه ينبغي حصره في أضيق الحدود الممكنة، بل ويجب ألا تتغلغل الدولة في ذمة المكلف المالية، التي كانت تعتبر بحكم المذهب الحر من الأسرار الواجبة الاحترام. وفي هذا ما دفع بالضرائب الغير مباشرة إلى المكانة الأولى، في نفس الذي سادت فيه العينة في الضرائب المباشرة.

(٣) انظر في ملخص هذه النظرية مؤلفه الشهير:

J. M. KEYNES: «The General

Theory of Employment, Interest and Money» (1936).

Macmillan, London, 1954. (PP. 245 - 254).

(٤) وهو الأمر الذي حدا ببعض إلى القول أن التضخم أصبح ظاهرة لصيقة بالحياة الاقتصادية. أنظر في ذلك:

Thomas Wilson: «Inflation» Oxford.

Basil Blackwell, 1961. «Page 4».

(٥) حيث تتدخل الدولة في هذه الأخيرة عندما يختل التوازن لإعادته، على أن تترك أمر الإنتاج والتوزيع بصفة أساسية للنشاط الخاص.

(٦) وذلك ليكون من السياستين (المالية والاقتصادية) سياسة الدولة العامة في الشؤون الاقتصادية.

(٧) ويعني ما تقدم أنه لا توجد أهداف مستقلة للسياسة المالية في الاقتصاد الاشتراكي، بل أهداف مشتقة فحسب - والواقع أن هذه السياسة إنما ترسم في ضوء الخطة الاقتصادية القومية، كما أن أهدافها إنما تقرر على أساس تمكين تحقيق الأهداف المادية التي تتضمنها هذه الخطة.

(٨) سواء للتغاير القائم في سرعة هذه التدفقات أو اتجاهها أو حجمها.

(٩) راجع في ذلك باللغة العربية، مؤلفات كل من الزميل الدكتور محمد دويدار: «محاضرات في المالية العامة» القسم الثاني، في السياسة المالية (ص ١١٥ - ص ١٤٥) ومؤلف الدكتور بركات والدكتور دراز: «مبادئ الاقتصاد العام»، (ص ٤٣٥ - ص ٤٤٦)، والدكتور رياض الشيخ: المرجع السابق: (ص ٥١ - ص ٨٠) وباللغتين الفرنسية والإنجليزية:

Leon KUROWSKI: Les Finances dans les Etats Socialistes». Paris; Ed. L. G. J. 1962 et Alain

BARRARE: Le Budget et la distribution du revenu National» (PP. 46 - 63) A. Zverev: Role of

(١٠) ويتحقق خفض الطلب هنا، بالتقليل من مشتريات الحكومة من السلع والخدمات، وكذلك بالعمل على خفض مستوى الإنفاق الخاص بواسطة زيادة الضرائب أو خفض مستوى الإنفاق الخاص بواسطة زيادة الضرائب أو خفض المدفوعات التحويلية.

(١١) تستلزم هذه النظم عادة وجود مجموعة من العلاقات بين كل من:

(أ) - الدولة من ناحية والمشروعات الإنتاجية بعضها والبعض.

(ب) - المشروعات الإنتاجية المختلفة والبعض.

(ج) - المشروعات وقطاع السكان.

للمزيد من التفاصيل عن مضمون المالية الاشتراكية ووظائفها ودورها، راجع في ذلك المؤلف الجماعي الذي أعدته مجموعة من الباحثين بالمعهد المالي بموسكو تحت إشراف الأستاذ «D. A. ALL akhverdyan» بعنوان «Soviet Financial System» (ص ١٥ - ص ٦٩) و (ص ٣٤٥ وما بعدها).

(١٢) وتتولى ميزانية الدولة ممارسة هذه الرقابة على الوحدات الاقتصادية سواء عند تحصيلها لإيراداتها أو عند القيام بنفقاتها.

(١٣) وذلك بالنظر إلى أن الوحدة الأساسية في مالية الدولة الاشتراكية هي مالية المشروع الإنتاجي، وهو متشرف في الصناعات الأساسية والاستخراجية، وبالتالي فإن مشاكل المالية العامة في دول النظام الاشتراكي تمثل بصفة أساسية المشكلات الاقتصادية للوحدات الإنتاجية.

(١٤) راجع في ذلك الأستاذ الدكتور عبد المنعم البيه: المرجع السابق، (ص ١٠ - ص ١٢ و ص ٢٩ - ص ٥٥)، وأستاذنا الدكتور رفعت المحجوب: «السياسة المالية والتنمية الاقتصادية» (ص ١ - ص ٣٧)، وكذلك مؤلف «الطلب الفعلي» (ص ٢٢٧ - ص ٢٨٢)، والدكتور رياض الشيخ، المرجع السابق (ص ٣٦٣ - ص ٤٠٤) والدكتور كمال غالي: المرجع السابق، (ص ٣٠٩ - ص ٣٥٦) وبالإنجليزية والفرنسية أنظر:

A. R. PREST:

«Public Finance in Under developed Countries (PP. 9 - 26).

R. N. TRIPATHY: «Public Finance in underdeveloped Countries». (402 pages); A. T.

PEACOCK: Les Finance Publiques, Instrument de developpement economique, O. C. D. E. 1964.

(١٥) أنظر في ذلك على سبيل المثال:

U. N. Year Book of National Accounts Statistics» (1968):

Volume II, (PP. 48 - 53), New York 1969. (PP. 48 - 53).

(١٦) من هذه الدراسات باللغة العربية أنظر مؤلف أساذنا الدكتور محمد زكي شافعي: «التنمية الاقتصادية» (الكتاب الأول - الجزء الأول): «في معالم التخلف وعقبات التنمية» ص ٣ - ص ٧١.

(١٧) أنظر في هذه الضرورة بصفة عامة:

Issac GUELFAT: Doctrines

economiques et pays en voie de développement. (PP. 109 - 125).

(١٨) لمزيد من التفاصيل عن أهمية تهيئة الظروف السياسية والاجتماعية لإنجاح عملية التنمية أنظر:

Jean. Yves CALLES: Aspects Politiques et Sociaux des pays en voie de développement. (298 pages); Paris, Dalloz, 1971.

(١٩) للوقوف على التفاصيل التي طرأت على هذه العناصر (من نفقات وإيرادات وميزانية عامة) راجع في ذلك الدكتور عبد الكريم بركات والدكتور دراز «مبادئ الاقتصاد العام» (ص ٤٦٧ - ص ٤٧٩).

(٢٠) وهذه هي الحالة المشهورة في الفكر الاقتصادي حيث يفترض فيها صحة قانون جان باتيست ساي. P. J. «SAY في الأسواق». (كل عرض يخلق طلبه، ويتحقق التوازن بين العرض الكلي والطلب الكلي عند الاستخدام الكلي للموارد). راجع في تفاصيل ذلك مؤلفنا «تاريخ الفكر الاقتصادي» (ص ١٨٤ - ص ١٨٥).

(٢١) انظر في ذلك بصفة عامة الدراسة التي أجرتها الأمم المتحدة بعنوان:

«Mesures a prendre pour le développement économique des pays insuffisamment développés. (PP. 13 et S.) et A. Garrigou.

Lagrange et René Passet: Economie Politique. (PP. 399 et suiv).

[الباب الثاني]

في النفقات العامة - القواعد الحاكمة للكميات المالية اللازمة لقيام الاقتصاد العام بدوره في تهيئة الخدمات المتطلبية لإشباع الحاجات العامة

تقديم وتقسيم: تمثل دراسة النفقات العامة جانباً حيوياً في الدراسات المالية ويتطور البحث فيها مع تطور الفكر المالي والسياسة المالية. وترجع أهمية النفقات العامة إلى كونها الأداة التي تستخدمها الدولة في تحقيق الدور الذي تقوم به في مختلف المجالات، فهي تعكس كافة جوانب الأنشطة العامة، وتبين البرامج الحكومية في شتى الميادين في صورة أرقام واعتمادات تخصص لكل جانب منها، تلبية للحاجات العامة للأفراد، وسعياً وراء تحقيق أقصى نفع جماعي ممكن لهم. ومع تزايد دور الدولة في التدخل لإشباع الحاجات العامة، تتطور دائماً وبصفة مستمرة، نظرية النفقات العامة من حيث مفهومها، وتحدد أنواعها وتقسيماتها المختلفة، والقواعد التي تحكمها، كما تظهر بوضوح الآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليها. ولقد تجلت الاعتبارات السابقة في تطور الفكرين الاقتصادي والمالي وموقفهما من النفقات العامة.

فقد حرص التقليديون على دراسة النفقات العامة في ضوء المنطق التقليدي الذي كان يحدد النفقات اللازمة للوفاء بالحاجات العامة التي كانت الدولة تقوم بإشباعها طبقاً لمقتضيات المذهب الاقتصادي الحر، ولهذا لم يكن هناك مبرر حينذاك لتحصيل الإيرادات العامة، سوى التمكين من تغطية حجم النفقة اللازم للمدد الضئيل من المرافق التي كانت الدولة تتدخل فيها في حياة الأفراد. وبالتالي نرى الدولة في ظل النظرية التقليدية، تقدر مبدأ توازن الميزانية ولا تسمح بتحصيل إيرادات أو بتكليف الأفراد بأعباء مالية إلا في حدود ما يلزمها من نفقات لسير المرافق العامة.

ولقد ترتب على ذلك أن وجه التقليديون اهتماماتهم إلى الجوانب الفنية والقانونية الخاصة بالنفقات العامة بمناسبة دراسة التنظيمات الخاصة بالميزانية ووضع النفقات في إطارها، فلم يتعرضوا بذلك لبحث التحليل الاقتصادي للنفقة، والدور الذي يمكن أن تلعبه في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للأفراد، أو في تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي وذلك بسبب

اعتقادهم في أن حجم النفقات العامة هو العامل المهم الذي ينبغي التركيز فيه، أما مضمونها أو وجوه إنفاقها فيرجع في التحليل الأخير إلى تفضيل الدولة للإنفاق على وجه دون آخر، وهذا قرار سياسي في المحل الأول من الاعتبار. والتقرير بما تقدم، ليس بالأمر المستغرب على منطق التقليديين. فقد كان هذا طبيعياً بالنظر إلى المنطق التقليدي الذي كان يعتبر نفقات الدولة مجرد نفقات للاستهلاك العام الذي كانت تقوم به الدولة وهي بصدد تحقيق دورها الضيق في حياة الأفراد (الدولة الحارسة)، وهو ما يقابل الاستهلاك الخاص المتمثل في الإنفاق الخاص بالأفراد لإشباع حاجاتهم الخاصة. ومن ثم فقد كان الإنفاق العام يتسم بطابع حيادي.

أما الكتاب الحديثون فقد أعطوا لدراسة النفقات العامة ما تستحقه من عناية بعد أن زاد تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي القومي وفي الحياة الاجتماعية مستخدمة في ذلك مختلف عناصر المالية العامة كأداة أساسية في هذا السبيل، ولهذا فقد استحال مع تطور دور الدولة الإبقاء على «حياد» هذه النفقات. ولقد أدت هذه التطورات على ما سئرى إلى خروج الميزانية العامة على منطق التوازن الذي كان «سائداً» في الفكر التقليدي، وأمكن زيادة الإنفاق العام للوفاء بكافة الأغراض المتقدمة وغيرها، وذلك على الرغم من احتمال وجود عجز في الميزانية. كذلك أظهرت التجارب والتطبيقات المالية الحديثة فكرة أحداث عجز منظم في الميزانية لتحقيق التوازن الاقتصادي ومحاربة الآثار الضارة للدورات الاقتصادية.

ولقد ساهم في التخلي عن التمسك بهذا الحياء مجموعة من الاعتبارات التي أحدثت تأثيراً هاماً في هذا المجال يمكن تلخيصها في عوامل ثلاثة: أولها يعزى إلى اتساع نطاق النفقات العامة بحيث أصبحت تشكل نسبة هامة من الدخل القومي، نسبة لا تتوقف عن الزيادة. ثانيها، يتجلى في أن النفقات العامة لم تعد مقصورة على تمويل وظائف الدولة التقليدية بل أصبحت بالإضافة إلى ذلك أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية. وثالثها، ينمى في أن غرض الإيرادات العامة لم يعد مقصوراً على النطاق المالي وحده والمتحدد في تغطية النفقات العامة، بل إن هذا الغرض قد امتد إلى المجالين الاقتصادي والاجتماعي. ومع كافة هذه التطورات، كان اهتمام هؤلاء الكتاب بدراسة وتحليل طبيعة النفقات العامة وتقسيماتها وحدودها والمعايير الاقتصادية وغير الاقتصادية الموجهة لاختيار القيام بها وضوابط الإنفاق العام وآثاره في المجالين الاقتصادي والاجتماعي. وهكذا لم تعد النفقات العامة تدرس من الناحية الكمية فحسب كما كان الحال سابقاً، بل أصبحت تبحث أيضاً من الناحية النوعية أو الكيفية ومن ناحية آثارها في المجالات المشار إليها ومن حيث استخدامها كوسيلة في نطاق السياسة المالية لتحقيق آثار معينة وتحقيق أهداف مرسومة مقدماً.

وانطلاقاً من مفاهيم الكتاب المحدثين والتي بتأثيرها تطورت نظرية النفقات العامة تطوراً

هاماً، فإننا نعالج أمر هذه النفقات والقواعد الفنية الحاكمة لها في مجموعة من المباحث الدراسية التي يتوزع بيانها على الفصول الثلاثة التالية:

الفصل الأول: معنى وبيان النفقة العامة (التعريف بها وبتقسيماتها المختلفة).

الفصل الثاني: حجم النفقات العامة مع بيان ضوابط الإنفاق العام وحدوده والأسباب المفسرة لتزايدها.

الفصل الثالث: اعتبار الآثار الاقتصادية للنفقات العامة. (أهمية الإسترشاد بهذه الآثار في تحقيق الإنفاق العام لأهدافه).

الفصل الأول

معني وبيان النفقة العامة

(التعريف بها وبتقسيماتها المختلفة)

تمهيد: يكشف نشاط الدولة عن نفسه في واقع الحياة الاجتماعية عن طريق ما تقوم به من «إنفاق عام» «Depense Publique; Public expenditure» وبالتالي فإنه يمكننا من خلال دراسة هذا الإنفاق العام التعرف على طبيعة هذا النشاط وأهميته. وأولى الخطوات التي نفيدها في الوصول إلى هذه الغاية، تبدأ بمحاولة بيان معنى وبيان النفقة العامة وتقسيماتها العلمية المختلفة، المستندة على معايير اقتصادية أو غير اقتصادية. ويعني ما تقدم أنه في مجال دراستنا النظرية لقواعد الفن المالي لا نتطرق هنا لبيان التقسيمات الوضعية التي توجد في ميزانيات الدول المختلفة، والتي ترتبط بالمبادئ السياسية والتركيب الإداري الخاص بكل دولة من الدول. هذه المحاولة يحقق الإقدام عليها أكثر من فائدة وذلك من نواح متعددة. فمن ناحية أولى يُعَدُّ التعريف بهذه النفقة أمراً هاماً لتمييزها عما قد يختلط بها من نفقات تقوم بها الدولة ولكنها لا تدخل في موضوع علم المالية العامة. ومن ناحية ثانية، فإن للتقسيمات المختلفة في هذا الشأن أهمية خاصة نظراً لأنها تيسر عملية التعرف على آثار الإنفاق العام في مختلف مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية الحيوية، وإن كان يظل دائماً للتقسيمات الاقتصادية القائمة على معايير اقتصادية أهمية خاصة في هذا المجال بالنظر لأن الأمر يتعلق بالنشاط المالي للدولة وهو في أغلب جوانبه نشاط اقتصادي.

وبإدخال ما تقدم في الاعتبار، فإننا نتناول في الفصل الحالي تحديد المقصود بالنفقة العامة، ثم نبين تقسيماتها وصورها المتعددة من الناحيتين الاقتصادية وغير الاقتصادية. وهكذا فإننا نعرض للموضوعات المشار إليها في ثلاثة مباحث، نخصص أولها لبيان ماهية النفقة العامة (التعريف بها) وثانيها وثالثها لتقسيماتها العلمية المختلفة، الاقتصادية وغير الاقتصادية.

المبحث الأول

(ماهية النفقة العامة: التعريف بها وبعناصرها)^(١)

تعتمد الدولة وهي بصدد القيام بنفقاتها العامة إلى استخدام مبالغ من النقود لتحقيق أغراض

النفع العام. من هذه الزاوية يمكن اعتبار النفقة العامة بمثابة مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام (أو جماعي). فكان النفقة العامة بهذا التعريف تشتمل على عناصر ثلاثة أساسية تعتبر في نفس الوقت صفات مميزة لها عن غيرها من أنواع النفقات التي تقوم بها الدولة، وبالتالي فإننا نقدم على استعراض هذه العناصر تباعاً وفي إيجاز، وذلك حتى يتسنى لنا الوقوف على مفهوم النفقة العامة المحدد لماهيتها.

(أ) - الصفة النقدية للنفقة العامة (استعمال مبلغ من النقود):

لكي نكون بصدد نفقة عامة، فإنه لا بد من استعمال مبلغ من النقود ثمناً لما تحتاجه الدولة من منتجات، سلع وخدمات، لازمة لتسيير المرافق العامة وثلماً لرؤوس الأموال الإنتاجية، التي تحتاجها للقيام بالمشروعات الاستثمارية التي تتولاها، وأخيراً لمنح المساعدات والإعانات المختلفة من اقتصادية واجتماعية وثقافية وغيرها. واستخدام النقود في النفقة العامة أمر طبيعي طالما كانت المعاملات والمبادلات الاقتصادية كلها تتم في وقتنا الراهن في ظل اقتصاد نقدي، وبالتالي فالنقود هي وسيلة الدولة في الإنفاق، شأنها في ذلك شأن الأفراد. وعلى ذلك لا تعتبر الوسائل غير النقدية التي قد تتبعها الدولة للحصول على ما تحتاجه من منتجات أو لمنح المساعدات من قبيل النفقات العامة. ومثال هذا ما كانت تلجأ إليه الدولة وغيرها من السلطات العامة إلى وقت ليس ببعيد من إرغام الأفراد على العمل بدون أجر (السخرة)، أو الاستيلاء جبراً على ما تحتاجه من أموال ومنتجات دون تعويض أصحابها تعويضاً عادلاً. كذلك لا تعتبر نفقات عامة المزايا العينية كالسكن المجاني، والنقدية كالإعفاء من الضرائب، والشرفية كمنح الألقاب والأوسمة التي تقدمها الدولة لبعض القائمين بخدمات عامة أو لغيرهم من الأفراد.

ويدهي أن انتشار روح الديمقراطية ومبادئها في العصر الحديث، وتطبيقات مبدأ المساواة بين الأفراد، قد أدى إلى أن تأخذ هذه الظواهر طريقها إلى الزوال بالتدرج. وقد أدت عوامل متعددة، اقتصادية وسياسية واجتماعية، إلى جعل الإنفاق النقدي أحسن الوسائل لقيام الدولة بدورها في إشباع الحاجات العامة. وقد ترتب على التجاء الدولة إلى الإنفاق النقدي دون الوسائل الأخرى أن زاد حجم النفقات العامة، وبالتالي حجم الضرائب وغيرها من التكاليف العامة، إلا أن هذا لا يعني حتماً زيادة عبء هذه التكاليف، بل ينشأ عنه في الغالب تخفيف لهذا العبء وتوزيع أعدل فيه.

فاستخدام الدولة للنقود في الإنفاق يسهل ما يقتضيه النظام المالي الحديث من تقرير مبدأ الرقابة بصورها المتعددة على النفقات العامة ضماناً لحسن استخدامها بناء على الضوابط والقواعد المحققة لمصالح الأفراد العامة. ويفرض إجراء الإنفاق في صورة عينية، لا يكون من المستطاع بسهولة تحقيق تلك الاعتبارات، فضلاً عن كون الإنفاق العيني يثير العديد من المشاكل الإدارية والتنظيمية ويفضي إلى عدم الدقة، وقد يدفع الإدارة إلى محاباة بعض الأفراد وإعطائهم دون

غيرهم مزايا عينية. كما يتضمن الإنفاق العيني، إخلالاً بمبدأ المساواة بين الأفراد في الاستفادة من نفقات الدولة، وفي التحمل بالأعباء والتكاليف العامة.

(ب) - صدور النفقة عن هيئة عامة (الشخص العام القائم بالإنفاق):

والهيئات العامة التي تصدر عنها النفقة العامة، هي الدولة بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة (الداخلية في الاقتصاد العام) ذات الشخصية المعنوية، وكذلك الولايات في الدول الاتحادية، وقد تكون هي الأشخاص العامة المحلية كمجالس المحافظات للمدن والقرى في الدول الموحدة. وعلى هذا لا تعتبر نفقة عامة المبالغ التي ينفقها الأشخاص الخاصة، الطبيعية والاعتبارية، ولو كانت تهدف إلى تحقيق النفع العام. فإذا تبرع أحد هؤلاء الأشخاص بالمبالغ اللازمة لبناء مستشفى أو مدرسة مثلاً، فإن ذلك لا يعتبر نفقة عامة ويدخل في إطار الإنفاق الخاص.

وتعتبر نفقات الدولة وهي بصدد ممارستها نشاطها العام الذي يعتمد على سلطتها الأمرة، كشخص عام ذي سيادة، نفقات عامة بالمعنى الفني، وهذا متفق عليه، وذلك أخذاً بالمعيار القانوني الذي يحدد النفقة العامة على أساس الطبيعة القانونية للشخص الذي يقوم بالإنفاق (المعيار القانوني). أما النفقات التي تنفقها الدولة وهي بصدد مباشرة نشاط اقتصادي مماثل للنشاط الذي يباشره الأفراد كما هي الحال بالنسبة للمشروعات الإنتاجية التي تتولاها الدولة، فقد اعتبرها بعض الفقهاء، وبصفة خاصة في فرنسا^(٢)، نفقات خاصة وليست نفقات عامة، استناداً إلى أن التفرقة بين نوعي النفقات (العامة والخاصة) إنما تستهدف تأثير التدخل الحكومي في الحياة الاجتماعية بصفة عامة والاقتصادية بصفة خاصة، وواضح أن النفقات من النوع الأول هي فقط التي تؤثر في هذه الحياة الاجتماعية والاقتصادية دون النوع الثاني. غير أن هذا الرأي لا يسلم من النقد لأكثر من سبب^(٣). فعندما تنفق الدولة، وهي شخص عام مبالغ معينة في أي وجه كان فإن هذه المبالغ تأخذ صفة العمومية وتصطبغ بها، تماماً كما تأخذ صفة الخصوصية وتعتبر نفقات خاصة تلك التي ينفقها أشخاص القانون الخاص من أفراد طبيعيين وأشخاص اعتباريين. وفضلاً عن هذا فإنه لا يمكن أن نقارن بين نشاط الدولة في العصر الحديث ونشاطها فيما مضى إذا استبعدنا نفقاتها على المشروعات الإنتاجية التي تماثل مشروعات الأفراد من النفقات العامة، وبالذات لأن هذا النوع من النفقات هو الذي يمثل الجديد الذي طرأ على نشاط الدولة في العصر الحديث، وإلا لن تختلف الصورة كثيراً في العصرين. كذلك يلاحظ أن المشروعات الإنتاجية المشار إليها تدر دخلاً لا خلاف في وصفه بالإيرادات العامة، ومن غير المنطقي أن تؤدي النفقات الخاصة إلى الحصول على إيرادات عامة. وأخيراً، فإنه يمكن الوصول إلى قياس تأثير النفقات العامة على الحياة الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع إذا اقتصرنا على دراسة وتحليل الجزء من النفقات العامة الذي تنفقه الدولة على أوجه نشاطها التي لا يشاركها فيه الأفراد والذي يعتمد على

نمتعها بالسيادة وعلى السلطة الأمرة. وبناء على ما سلف، فإنه يكون من الموفق أن نعتبر من قبيل النفقات العامة، كافة النفقات التي تقوم بها الدولة أو مشروعاتها العامة، القومية والمحلية، دون نظر إلى الصفة السيادية أو السلطة الأمرة، أو طبيعة الوظيفة التي صدر عنها الإنفاق.

(ج) - استهداف النفقة العامة إشباع حاجة عامة (تحقيق الإنفاق للمنفعة القصوى للمجتمع):

ينبغي أن تصدر النفقات العامة مستهدفة أساساً إشباع الحاجات العامة وتحقيق النفع العام، وبالتالي فلا تعتبر نفقات عامة، تلك النفقات التي لا تشبع حاجة عامة، ولا تعود بالنفع العام على الأفراد. ويجد الاشتراط المتقدم تبريره في أنه لما كان الأفراد يتساوون جميعاً في التحمل بالأعباء العامة (كالضرائب)، فإنهم يتساوون كذلك في الانتفاع بالنفقات العامة للدولة في مختلف الأوجه وذلك بأن تكون النفقة سداداً لحاجة عامة وليست لمصلحة خاصة. غير أنه يصعب في كثير من الأحيان مراعاة هذه القاعدة، ويرجع ذلك إلى صعوبة تحديد الحاجة العامة تحديداً موضوعياً، كما سبق أن ذكرنا في القسم الأول من دراستنا، ولهذا فإن المعيار المعول عليه في هذا الشأن يعتمد على استخدام الدولة لسلطانها السياسية في التقدير^(٤)، فتقرر النفقة اللازمة لتحقيق المنفعة العامة طبقاً للقواعد والضوابط التي تحكم الإنفاق العام، وذلك ضماناً لتحقيق أقصى قدر ممكن من المنفعة العامة، باستخدام أقل قدر ممكن من النفقات العامة. إلا أن السلطة السياسية قد تسيء استعمال حقها في تقرير الحاجات العامة وبالتالي النفقات العامة، لذلك تدعو الحاجة إلى وجود رقابة فعالة تكفل عدم إساءة استعمال هذا الحق برقابة استخدام الإنفاق العام في تحقيق المنفعة العامة بواسطة مجموعة من الطرق. أولاً، من خلال اعتماد بنود النفقات العامة في الميزانية، وثانياً، بمساءلة الحكومة أو السلطة التنفيذية عن تنفيذ الإنفاق العام في جملته وتفصيلاته. وتعمل الرقابة الإدارية ذاتها على أداء نفس الدور، كما قد توجد رقابة ثالثة تمارسها هيئات أخرى مستقلة للتأكد من استخدام اعتمادات الإنفاق العام في أغراض النفع العام الموجهة لتحقيقها.

ومن جماع ما تقدم بيانه عن عناصر النفقة العامة، يمكننا أن نخلص إلى توحيد التعريف والأركان بالنسبة لما يعتبر نفقة عامة، وهي لا تخرج في نهاية تحليل عن كونها عبارة عن مبلغ من النقود تستخدمه الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام في سبيل تحقيق المنافع العامة. (سد الحاجات العامة بتحقيق الإشباع العام).

المبحث الثاني

التقسيمات العلمية للنفقات العامة المستندة
إلى معايير اقتصادية (التقسيمات الاقتصادية)

أسهب علماء المالية العامة في وضع تقسيمات متعددة للنفقات العامة يركز كل منها على

وجهة نظر معينة في تحييد تقسيم دون آخر. وبالرغم من أن هذه التقسيمات قد يتداخل بعضها في البعض الآخر، إلا أنها تمثل أهمية كبيرة في استظهار طبيعة الإنفاق العام وآثاره وأغراضه، الأمر الذي يساعد كثيراً على إدارة الأموال العامة، فضلاً عن أنه ييسر للمحللين الماليين معرفة مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاط الدولة على حدة، ومن ثم تتبع هذه النفقات من فترة إلى أخرى. وأخيراً تمكن السلطة التشريعية والرأي العام من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة. ولما كانت المعايير الاقتصادية التي يمكن أن تنبني عليها تقسيمات النفقات العامة من الكثرة بمكان، فإننا سنقتصر هنا على التقسيمات المستندة إلى أهم المعايير المتداولة في هذا الشأن، دون الخوض كثيراً في التفاصيل الخاصة بمزايا وعيوب كل تقسيم. هذه التقسيمات تعرض للنفقات العامة من حيث أثرها الإقتصادي على الدخل القومي، أو من خلال طبيعة العملية الاقتصادية التي يتم بشأنها الإنفاق، وأخيراً بالنظر إلى علاقة هذه النفقات باقتصاد السوق.

(أ) - تقسيم النفقات العامة من حيث أثرها الإقتصادي على الدخل القومي (النفقات الحقيقية والتحويلية):

يعتبر هذا التقسيم هو التقسيم التقليدي حيث كان أول من نادى به الإقتصادي الإنجليزي «بيجو» (Pigou) الذي قسم النفقات العامة إلى نفقات «حقيقية أو فعلية» ونفقات تحويلية أو ناقلة.

١ - ويقصد بالنفقات الحقيقية أو الفعلية تلك النفقات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على سلع وخدمات أو رؤوس أموال انتاجية، وذلك كالمرتبات وأثمان التوريدات والمهمات اللازمة لسير المرافق العامة التقليدية أو الحديثة، والنفقات الإستثمارية أو الرأسمالية. فالنفقات العامة هنا، تؤدي إلى حصول الدولة على مقابل للإنفاق (عمل أو خدمة أو سلعة) وتخلق نتيجة لذلك بند جديد في الدخل القومي (يتمثل في زيادته)^(١). وقد أطلق على هذه النفقات بعض الكتاب مثل «لوفمبرجيه» (Laufenburger) اسم النفقات المنشئة للخدمات «Depenses productives des Services» ليؤكد أن الدولة تنتظر من وراء إنفاقها الحصول على خدمات ومنافع مباشرة لا غنى عنها للجهاز الحكومي. هذا ويفرق في نطاق الإنفاق الحقيقي (أو النفقات الحقيقية) بين إنفاق استثماري «Dépenses en Capital, Capital expenditure» والإنفاق الجاري «Dépense Courante, Current expenditure» ويمثل الإنفاق الاستثماري طلباً على السلع الإنتاجية ينعكس في زيادة وسائل الإنتاج الثابتة الموجودة تحت تصرف الجماعة، إما في شكل بناء أساس للقيام بالخدمات (بالنسبة لمشروعات الخدمات) أو في شكل بناء أساس للقيام بالخدمات (بالنسبة لمشروعات الإنتاج السلمي، كالإنفاق على إقامة السكك الحديدية وتشديد القناطر والسدود وشنق القنوات). أما الإنفاق الجاري، فإنه يقصد به ضمان سير إدارة معينة، أو أداء خدمة محددة أو تشغيل وحدة انتاجية. (ومن أمثلة ذلك ما يدفع لموظفي وعمال الدولة من مرتبات وأجور، وما يسدد لمورديها كائمان السلع للإستهلاك العام).

٢ - أما النفقات التحويلية أو الناقلة «Dépenses de transfert» فيراد بها تلك النفقات التي لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات ورؤوس أموال، بل تحويل جزء من الدخل القومي عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل إلى بعض الفئات الأخرى محدودة الدخل. ويعني ذلك، أن هذه النفقات تكتفي بتحويل القوة الشرائية بين الأفراد أو الجماعات مع ترك مجموع الدخل ثابتاً حيث تجري الدولة هذه التحويلات دون مقابل^(٧)، كما وأن المدفوعات التي تقوم بها السلطات العامة في الدولة في هذا الشأن لا تتضمن أي إستهلاك عاجل للموارد الحقيقية، ولكن مجرد تحويل للقوة الشرائية.

ويمكن أن نضرب مثلاً للنفقات التحويلية بالإعانات والمساعدات الاجتماعية والإقتصادية المختلفة التي تمنحها أو تقدمها الدولة للأفراد والمشروعات. فالدولة تستهدف من هذه النفقات إعادة توزيع الدخل، ولو بصورة جزئية لمصلحة هذه الفئات. وهي تفضل أن يتحمل الأفراد عبء هذه النفقات عن طريق دفع الضرائب طبقاً للسياسة الضريبية التي تقرها بدلاً من تحمل الأفراد لهذا العبء وخاصة الفقراء منهم. ومن الواضح هنا أن النفقات التحويلية ليست إلا إجراء لتحويل الدخل من طبقة اجتماعية معينة إلى طبقات أخرى، وتوزيع الدخل القومي من جديد دون أن تضيف إليه شيئاً. وقد خُدت هذه الطبيعة الخاصة للنفقات ببعض الكتاب إلى تسميتها بالنفقات الموزعة، أي التي تحدث أثراً توزيعياً دون أن تزيد في حجم الدخل الحقيقي. بالمقابلة للنفقات الحقيقية أو المنتجة^(٨).

هذا وتقسيم النفقات العامة إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية وإن كان له مزاياه التي تتضح من المواطن التي تتجلى فيها أهميته، فإنه لم يسلم مع ذلك من الانتقادات. فمن الفوائد في مفهوم البعض، أنه يصلح أساساً يستند إليه في وضع سياسات التخطيط الإقتصادية، إذ بواسطته تتمكن السلطة العامة من الوقوف على نقاط الضعف في الإنفاق العام فتزيد من النفقات ما تراه من كفيلاً بأن يسهم في زيادة الدخل القومي وتوجه من النفقات نحو ما تراه من أهداف اجتماعية وثقافية مما يهيم الطريق لإعادة توزيع الدخل توزيعاً يتفق مع الأهداف التي ترمي إليها. وعلاوة على ذلك، فإن هذا التقسيم يسهل عملية تتبع تطور النفقات العامة وتحليل طبيعتها لتحديد آثارها الإقتصادية والاجتماعية، كما يصبح من الممكن معه مجاراة التطورات الحديثة التي طرأت على ميزانية الدول نتيجة لتطور دور الدولة الإقتصادي والاجتماعي في مختلف التكوينات الاجتماعية المعاصرة. أما من زاوية الاعتراضات التي استهدف إليها فهي تنصب أساساً على المعيار الذي يستند إليه التقسيم. فمن ناحية يؤدي الأخذ به إلى إمكان اعتبار أن كل النفقات العامة تشتمل على نفقات تحويلية حيث أنها ممولة في أغلبها عن طريق الإقتطاع من الثروات والدخول الفردية لبعض أفراد المجتمع (أو فئاته) وتفيد البعض الآخر، ومن ناحية أخرى، فإنه إذا كانت النفقات التحويلية تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل، فإن هذا لا يعني أن النفقات الحقيقية لا تنتج نفس الأثر وخاصة عندما تقوم الدولة بأداء خدمات مجانية للأفراد وتعتبر

تكاليفها من الإستهلاك العام. (ومثال ذلك نفقات التعليم وصيانة الطرق في الحالات التي يستفيد منها هؤلاء الأفراد دون الإلتزام بدفع مقابل نقدي لها).

(ب) - تقسيم النفقات العامة وفقاً لطبيعة العملية الاقتصادية التي استدعت الحاجة إلى الإنفاق (تقسيم النفقات تبعاً لأغراضها المتنوعة):

هذا التقسيم يتداخل بطبيعة الحال في التقسيمات السابقة. ووفقاً لطبيعة العملية الاقتصادية يمكن التفرقة بين نفقات متصلة بعمليات متعلقة بتكوين رأس المال «Operation de Formation du Capital» وهي تلك التي تهدف الدولة من القيام بها إلى زيادة الإنتاج القومي وخلق رؤوس أموال جديدة، مثل النفقات التي تصرف في شراء سلع وخدمات لأغراض استثمارية (كمشروعات الصناعة والقوى الكهربائية)، والنفقات الخاصة بأداء الدولة لوظائفها التقليدية والضرورية لحماية الأفراد داخلياً وخارجياً وتوفير العدالة فيما بينهم، (كالإنفاق على الدفاع والأمن والعدالة ودفع المرتبات والأجور اللازمة لسير المرافق التابعة للدولة)، والنفقات المتصلة بعمليات ناقله «Opérations de transferts» كدفع فوائد الديون والمساهمة في التأمين الإجتماعي والمساعدات والإعانات التي تمنح للأفراد وكذلك التعويضات عن أضرار الحرب، وأخيراً، الإنفاق الخاص بعمليات مالية بحتة «Opérations Financières» كالقروض التي تمنحها الدولة للأفراد أو الهيئات الخاصة أو العامة. هذه التقسيمات المنبثقة عن الطبيعة الخاصة لكل عملية اقتصادية استدعت الحاجة إلى الإنفاق العام، تساعدنا في الوقوف على الأغراض المتنوعة للإنفاق العام من خلال الوظائف التي تقوم بها الدولة، وهو الأمر الذي يعقد لهذا التقسيم كثيراً من أوجه الشبه بينه وبين التقسيم الوظيفي للنفقات العامة والذي سترد الإشارة إليه في مقدمة التقسيمات الأخرى غير المستندة إلى معايير اقتصادية.

(ج) - تقسيم النفقات العامة وفقاً لملائقتها باقتصاد السوق:

يفترض هذا التقسيم أننا بصدد اقتصاد رأسمالي يقوم أساساً على النشاط الفردي ويعمل تلقائياً من خلال «ميكانيزم السوق» وتقوم فيه الدولة بدور هام من الناحية الاقتصادية، (الدولة الرأسمالية المتدخلية والوجهة)، إلا أن هذا الدور وإن كان يؤثر في سير الاقتصاد القومي في مجموعة فإن نتيجته تتوقف في النهاية على العمل التلقائي لقوى السوق المتمثلة أساساً في حركات العرض والطلب والتفاعلات الخاصة بهما. من وجهة النظر هذه يفرق بعض علماء المالية العامة بين: أنواع مختلفة من النفقات التي لا علاقة لها باقتصاد السوق، (كالنفقات اللازمة لوجود الدولة وحفظ كيانه)، والنفقات المعتبرة كشرط لوجود هذا الاقتصاد وتمثل بالنسبة له جزءاً من نفقة الإنتاج، (كتلك اللازمة للحفاظ على النظام العام، والمتعلقة بالخدمات الإدارية للمشروع الخاص والتي تحصل مقابل مدفوعات تمثل جزءاً من نفقة إنتاجه)، والنفقات التي تكمل إقتصاد السوق وتهدف إلى إشباع حاجات يشبعها كذلك النشاط الفردي، ولكن تقوم الدولة بخدمات

لأشباعها نظراً لما لها من أهمية إجتماعية خاصة، (كالإنفاق على خدمات الصحة والتعليم وما في حكمهما)، والنفقات التي تمثل تدخلاً في إقتصاد السوق كالإنفاق على إنتاج الدولة لسلع مادية والإنفاق بقصد توجيه النشاط الإقتصادي للأفراد، أو المشروعات الخاصة.

والتقسيم المتقدم وإن كان يتداخل في بعض جزئياته في التقسيم السابق عليه، فإنه يفيدنا مع ذلك عند محاولة التعرف على أثر النفقات العامة التي تقوم بها الدولة على النشاط الإقتصادي الخاص، ومن ثم عندما نريد ترتيب أثر معين على هذا النشاط عن طريق سياسة إنفاقية تقوم بها الدولة في إقتصاد رأسمالي.

هذه هي أهم التقسيمات الذائعة في الكتابات المالية والمستندة إلى معايير اقتصادية في تقسيم النفقات العامة، وإن كان يوجد في هذه الكتابات تقسيمات أخرى للنفقات العامة أقل تداولاً، من ذلك وعلى سبيل المثال، التقسيم الذي حاول فيه نيكلسون «Nicholson»، إيجاد علاقة بين النفقة العامة وعائدها الذي تحققه للدولة، وتقسيم بلهن «Pelhem» لهذه النفقات من حيث مدى الإنفاق بها، والتقسيم الذي قال به «كولم» «Colm» بالنظر لعلاقة النفقة العامة بالقطاع الخاص، بل أن بروشيه «Brochier» وتاباتوني «P. Tabatoni» باستعراضهما لمختلف التقسيمات التحليلية للنفقة، حاولا وضع تقسيم عام للنفقات العامة يشمل مختلف التقسيمات المتداولة والمعروفة، فوزعا هذه النفقات بين: نفقات عامة لازمة لحياة الأمة وضمان سيرها، ونفقات يقصد بها تغطية تكاليف بعض الخدمات العامة، ونفقات يراد بها تغطية تكاليف القطاع العام، ونفقات تستهدف توزيع الدخل وإعادة توزيعها. وواضح أن هذا التقسيم بدوره، ودون الدخول في تفاصيل كل نوع من أنواع النفقات التي إشتمل عليها، لا يسلم من المناقشة، وبالتالي فإنه يعتبر محاولة لتقسيم أكثر انضباطاً ولكنها على أية حال تضاف إلى غيرها من المحاولات في هذا المجال، ولكننا نكتفي هنا بما سبق بيانه تجنباً للإطالة، وننتقل الآن لبحث التقسيمات الأخرى غير المستندة إلى معايير اقتصادية.

المبحث الثالث

«تقسيم النفقات العامة بالإستناد إلى معايير غير إقتصادية»

على أن التقسيمات المتقدمة والمستندة إلى معايير اقتصادية، لا تنفي ذبوع العديد من التقسيمات الأخرى غير المستندة إلى معايير من هذا القبيل في كثير من دول العالم وذلك مراعاة لبعض الإعتبارات الواقعية أو العملية، وخاصة الإعتبارات الإدارية والوظيفية والسياسية والتي تدعو غالباً إلى عدم الإلتزام بالتقسيم الإقتصادي للنفقة، وصياغة أنواع النفقات الخاصة بالدولة من خلال تقسيمات أخرى تمشى مع الظروف الخاصة بها، وبالتالي فإننا نتوقف هنا قليلاً لنقف على أهم التقسيمات المعروفة في هذا المجال.

(أ) - تقسيم النفقات العامة تبعاً للوظائف الأساسية التي تقوم بها الدولة (التقسيم الوظيفي):

يقوم هذا التقسيم في جوهره على فكرة مبسطة وشائعة مؤداها تجميع كل مجموعة من الخدمات ذات الطبيعة الواحدة تبعاً للوظائف الأساسية التي تؤديها الدولة ومن ثم كان التقسيم في الواقع تقسيماً وظيفياً «Functional Classification» للنفقات العامة. ووفقاً لهذا التقسيم فإنه يمكن التمييز بين أنواع مختلفة من هذه النفقات تبعاً للوظائف الآتية: الوظيفة الإقتصادية للدولة، ويقصد بها وظيفة القيام بخدمات عامة تحقيقاً لهدف اقتصادي (ومن أمثلتها القيام بالإستثمارات وتقديم الإعانات للمشروعات وتزويد الإقتصاد القومي بخدمات أساسية كالنقل والكهرباء)، والوظيفة الإجتماعية، والتي تستهدف أساساً النهوض بعبء الخدمات الإجتماعية بالمعنى الضيق (كالمنح والإعانات الإجتماعية للأسر ذات الدخل المحدودة)، والوظيفة الإدارية، أي تلك المتعلقة بسير المرافق العامة حيث يدخل في ذلك ما هو لازم لتحقيق الأمن الداخلي واستمرار وتنمية العلاقات مع الخارج، والوظيفة الثقافية، المرتبطة بتطوير التعليم والثقافة العامة والبحث العلمي في المجتمع وكذلك ضمان قيام الهيئات الثقافية المستقلة عن الدولة بدورها.

هذه التقسيمات المتعددة للنفقات العامة من خلال ما تقوم به الدولة من وظائف، تعتبر واردة على سبيل المثال لا الحصر، وبالتالي فإنه يمكن الإمعان في كل تقسيم من بينها والوصول إلى تعدد أنواع النفقات العامة وتفصيلها على نحو أكبر، وذلك بتقسيم كل نوع من الأنواع المتقدمة إلى عدة أنواع تبعاً لتعدد الأغراض التي تدخل في كل تقسيم، وإن كان ذلك من شأنه أن يؤدي إلى إثارة التساؤل عن الفوارق المميزة للتقسيم الوظيفي وتقسيم الإنفاق العام وفقاً لطبيعة العملية الإقتصادية التي أثارت وجوده^(١).

(ب) - تقسيم النفقات العامة وفقاً لمدى تكررها الدوري في ميزانية الدولة (النفقات العادية وغير العادية):

ويقسم البعض النفقات العامة من حيث تكررها الدوري إلى نوعين رئيسيين، نفقات عادية ونفقات غير عادية.

فالنفقات العادية هي التي تتجدد كل فترة زمنية معينة، ولما كانت مدة الميزانية سنة في المعتاد، فقد جرت العادة على اعتبار النفقة العادية إذا تكررت كل سنة، كمرتبات العاملين وأثمان الأدوات والمهمات اللازمة لسير المرافق والمشروعات العامة في الدولة. ولا يعني هذا أن كمية أو حجم هذه النفقات يجب ألا يتغير من ميزانية إلى أخرى حتى توصف بالعادية، بل يكفي أن تتكرر بنوعها في كل ميزانية حتى ولو اختلف مقدارها من وقت لآخر حتى تعتبر نفقات عادية.

أما النفقات غير العادية، فهي تلك التي لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة في الميزانية بل تدعو الحاجة إليها في فترات متباعدة تزيد عن السنة - وقد تتكرر في نفس السنة لأسباب استثنائية - كنفقات مكافحة وباء طاريء، ونفقات إصلاح آثار الكوارث الطبيعية أو نفقات

الحرب، ولهذا التقسيم فائدته وخطره. أما فائدته فهي أن التكرار الدوري للنفقات العادية يمكن الحكومة من تقديرها تقديراً قريباً من الصحة، وتدبير ما يلزم لسدادها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب. أما النفقات غير العادية فنظراً لأن حدوث مسبباتها لم يكن متظراً، فإنها تسدد عادة من إيرادات غير عادية كالقروض. أما خطره فيكمن في أنه يحدث في بعض الأحيان أن تسيء السلطات المالية في الدولة استخدامه، بأن تعتمد عند عدم توازن الميزانية، إلى فصل بعض النفقات عنها ووصفها بأنها غير عادية، وبذلك يبررون الوفاء بها من القروض بدلاً من الضرائب، ويظهرون الميزانية متوازنة.

وبصفة عامة، فإن تقسيم النفقات بين عادية وغير عادية، يعتبر مثاراً لوجوه كثيرة من أوجه النقد نظراً لقصوره في بعض الأحيان، وافتقاره إلى الضوابط التي تتسم بالموضوعية في أحيان أخرى، ولهذا فإن الفكر المالي الحديث إتجه إلى التمييز بين نوعين من النفقات العامة:

النفقات التسييرية «Dépenses de Fonctionnement» وهي اللازمة لانتظام سير المرافق العامة، كالمرتبات ونفقات الصيانة وغيرها، والنفقات الرأسمالية أو الإستثمارية «Dépenses en Capital» ويقصد بها تلك المتعلقة بالثروة القومية كنفقات إنشاء المشروعات الجديدة من طرق وسكك حديدية وترع ومصارف وغيرها. ويتلافى هذا التقسيم معظم الانتقادات الموجهة إلى تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية. فهو يعتمد على طبيعة النفقة في ذاتها (دون حصرها في فترة زمنية تحكيمية) ويتحاشى وصف بعض النفقات بأنها غير عادية مما يخف من الشجاء الحكومة إلى عقد القروض لتغطية بعض بنود النفقات العامة^(١).

(ج) - تقسيم النفقات العامة من حيث السلطة القائمة بها (النفقات القومية والمحلية):

يعتمد تقسيم النفقات العامة هنا على نطاق سريان النفقة العامة، ومدى إستفادة أفراد المجتمع كافة، أو سكان إقليم معين داخل الدولة من النفقة العامة. فتكون النفقة قومية أو مركزية «Dépenses Nationales» إذا وردت في ميزانية الدولة وتولت الحكومة الاتحادية أو المركزية القيام بها. أما النفقات المحلية (أو الإقليمية) «Dépenses Locales» فهي التي تقوم بها الولايات أو مجالس الحكم المحلي، كمجالس المحافظات والمدن والقرى والتي ترد في ميزانية هذه الهيئات. وتختلف إتجاهات الدول إختلافاً يَبِينُ فيما يتعلق بتوزيع المرافق المختلفة وبالتالي النفقات العامة بين الدولة والهيئات المحلية كما تختلف هذه الإتجاهات في ذات الدولة من زمن إلى آخر. ويرجع هذا الإخلاف إلى الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والإقتصادية والجغرافية الخاصة بكل دولة في زمن معين. ورغم إختلاف ظروف وأحوال كل بلد، فإنه توجد اعتبارات عامة يحسن مراعاتها في توزيع المرافق والإختصاصات بين الحكومة المركزية والسلطات المالية، وبالتالي في توزيع النفقات بين قومية ومحلية. فالمرافق التي تهتم الأمة في مجموعها باعتبارها كياناً واحداً يجب أن تتولاها السلطة المركزية باعتبارها أقدر من الهيئات

المحلية على تقدير صالح الأمة في مجموعها وعلى تعبئة الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة لتسييرها من جهة أخرى، ومثال هذا مرافق الدفاع والقضاء والتمثيل الخارجي. كذلك يحسن أن تتولى الحكومة المركزية إدارة المرافق التي تدير على أسلوب واحد لا يتغير بتغير الأقاليم والمدن كمرفق الشرطة. أما الهيئات المحلية فيعهد إليها بالمرافق التي تهم الإقليم أو المدينة خاصة ومباشرة، كتوزيع الماء والكهرباء والمواصلات داخل الإقليم أو المدينة. كذلك يعهد إليها بالمرافق التي تحتاج إلى رقابة دقيقة ومستمرة ومباشرة إذ لا يتاح للحكومة المركزية أن تتولى هذه الرقابة بطريقة فعالة بالنسبة إلى كافة الهيئات المحلية. كذلك يعهد إلى هذه الهيئات بالمرافق التي يحسن أن تدار بالنظر إلى ظروف وعادات كل إقليم أو مدينة على حدة مما قد يستدعي تغيير طريقة الإدارة من إقليم إلى آخر. والتقرير بما تقدم من اعتبارات لا يمنع من أنه يمكن توزيع مرافق معينة في بعض الحالات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية إذا وجدت اعتبارات تجعل من المستحسن إشراف كل من الحكومة وهذه الهيئات عليها في نفس الوقت، وذلك كمرفق التعليم.

والتقسيم الحالي للنفقات العامة ما بين قومية ومحلية له مثالب ومحاسن. فمن ناحية يعاب على هذا التقسيم عدم وضوح معالمه وخاصة فيما يتعلق بالنفقات المحلية. فهذه النفقات وإن كان قصدها خدمة إقليم معين، إلا أن لها من الآثار ما تخدم به المجتمع في مجموعه، هذا فضلاً عن أن عبئها لا يقع على الإقليم المستفيد منها وحده بل تساهم فيه الدولة بما تمد به هذا الإقليم من إعانات. ودرءاً لهذه الصعوبة، فإن الجاري عليه العمل في هذا الشأن في عدد لا بأس به من الدول هو الأخذ بالتقسيم الإداري للنفقة، أي اعتبار ما ورد في الميزانية العامة للدولة نفقات قومية تفيد المجتمع ككل، أما ما ورد في الميزانيات المستقلة للوحدات المحلية فإنها تعتبر «نفقات محلية».

ومن ناحية أخرى فإن التقسيم الراهن لا يخلو من كل فائدة. فهو يسهل للباحث مهمة الوقوف على حقيقة العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية ومدى تمتع هذه الأخيرة بالاستقلال الذي لا غنى لها عنه في مباشرة اختصاصاتها. كذلك فإنه يمكن معه أن يتحدد موقف السلطة التنفيذية المركزية من النواحي التي يمكن الإنفاق عليها وتلك التي تحتم السياسة المالية والإقتصادية العامة أن تتوحد النفقات فيها، كما أنه يمكن من معرفة نواحي النفقات ومقدارها في الهيئات المحلية المختلفة وهو الأمر الذي يساعد كثيراً في إجراء الدراسات التحليلية للنفقة التي تسبق وضع أي سياسة مالية أو إقتصادية، بالإضافة إلى أن يهيئ السبيل للإدارة المركزية لمراقبة الهيئات المحلية في هذا الشأن.

وبالوصول إلى بيان هذه الجزئية الأخيرة من هذا المبحث وما سبقها من جزئيات في المبحث السابق، نكون قد فرغنا من الإشارة إلى أهم التقسيمات العلمية في شأن النفقات

العامة، وهي تقسيمات لا تقصد لذاتها كما سبق أن ذكرنا، وإنما هي تيسر عملية التعرف على طبيعة النفقات العامة وآثارها، خاصة بعد أن تعددت هذه النفقات نتيجة لإتساع نطاق دور الدولة في الحياة الاجتماعية بصفة عامة وفي المجالات الاقتصادية بصفة خاصة.

تقسيم النفقات العامة وترتيبها:

بقيت كلمة توضيحية نود أن نختم بها ما سبق من حديث لنخلص فكرته مما قد يختلط معها من أفكار ولتزداد تفهماً لمضمونه ومحتواه. ف فيما يتعلق بالجانب الأول من هذا التوضيح، فإننا نود أن نميز هنا بين تقسيم النفقات وترتيبها^(١٢). فالتقسيم تكمن فكرته الجوهرية في وضع النفقات العامة في فئات أو أقسام، كل قسم منها متشابه في مشتملاته أو في طابع مشترك فيه، وضماً لا يقصد به بلوغ هدف معين بل مجرد تمييزها تمييزاً واضحاً بعضها عن بعض وما قد يصحب هذا التمييز الواضح من آثار أشرنا إلى أهميتها.

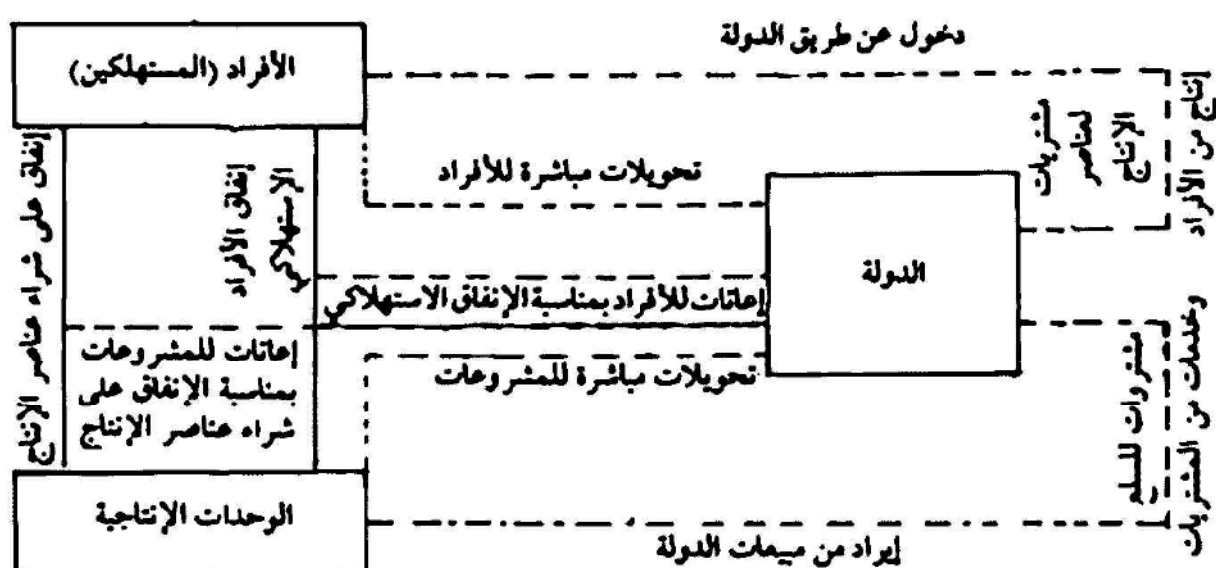
أما الترتيب فهو تقسيم يتبني به هدف معين، قد يكون هذا الهدف هو وضعها في مراتب متعاقبة بحسب الأهمية النسبية للمرافق والمشروعات العامة التي تنصرف إليها هذه النفقات، أو إبراز عموم النفع أو تخصيصه في كل نفقة لإظهار مدى تكافؤها مع عبء الضرائب مثلاً، أو الموازنة في النفقات العامة بين أثرها المتفاوت في تنمية اقتصاديات الدولة، أو أي هدف آخر يسمى إليه واضع الترتيب. فالترتيب أذن شيء فوق التقسيم، فهو التقسيم مضاف إليه هدف معين، وهو الأمر الذي يساعد كثيراً في معرفة مدى ضرورة الإنفاق على الأوجه الداخلة في نطاق كل ترتيب^(١٣).

أما فيما يختص بالجانب الثاني من الإيضاح المشار إليه، فإنه من الملاحظ أنه أيا كان الشكل الذي تأخذه النفقات العامة في التقسيمات المتقدمة بنوعيتها (وغيرها) فإنها تنتمي إلى مجموعة من المجموعات التالية: إما نفقات موجهة إلى إنتاج السلع والخدمات، البعض من هذه السلع والخدمات تتخلى عنها الدولة للأفراد في مقابل رسم أو ثمن عام، والبعض الآخر توزعه عليهم بلا مقابل نقدي، كخدمة التعليم إذا استفاد منها الأفراد بالمجان، والبعض الثالث تحتفظ لنفسها بالاستفادة منه (كالأسلحة والذخائر التي ينتجها مصنع حربي تملكه الدولة)، أو نفقات عامة موجهة في الداخل دون مقابل، كالإعانات ونفقة خدمة الدين العام، أو إلى الخارج كنفقات خدمة الدين العام الخارجي.

ويلاحظ أن كل هذه التقسيمات - كما سبق أن ذكرنا - تعتبر تقسيمات نظرية يتعين التفرقة بينها وبين التقسيمات الوضعية، أي التقسيمات التي تدير عليها الهيئات العامة في مختلف الدول للتمييز بين الأنواع المختلفة في داخل نطاق الإنفاق العام الكلي، وبالتالي لتبويب النفقات العامة في الميزانية العامة لكل دولة.

وقد يكون من المفيد هنا تجميع الأنواع المتعددة من الإنفاق العام في شكل توضيحي

تتجمع فيه تيارات هذا الإنفاق لترى كيف تتم العلاقة بين هذه التيارات وتيارات الإنفاق في الاقتصاد القومي على فرض أن هذا الاقتصاد مغلوق^(١٤)، وأنه مكون من ثلاث وحدات كبيرة : الأولى، وتضم الأفراد بصفتهم مستهلكين يقدمون عناصر الإنتاج (وخاصة القدرة على العمل) إلى المنتجين والدولة ويحصلون في مقابلها على دخول ينفقون معظمها في شراء السلع والخدمات الاستهلاكية، والثانية، تجمع الوحدات المنتجة أو المشروعات وتقوم بشراء عناصر الإنتاج وتبيع المنتجات، والثالثة، وتمثل في الدولة التي تقوم بالإنفاق على شراء السلع والخدمات، وهو الإنفاق الحقيقي ذو المقابل العيني، كما تقوم بإنفاق دون مقابل عيني وهو الإنفاق الناقل.



شكل (١)
تيارات الإنفاق العام في الاقتصاد القومي

ففي الشكل المرافق^(١٥)، تتبلور لنا تيارات الإنفاق النقدي في الاقتصاد المشار إليه، وهي تيارات تتمثل في إنفاق الأفراد على شراء السلع والخدمات الاستهلاكية، وإنفاق المشروعات على شراء عناصر الإنتاج، وإنفاق الدولة على شراء السلع والخدمات وعناصر الإنتاج وكذلك إنفاقها الناقل الذي لا تحصل فيه على مقابل عيني. والأمر بعد لا يحتاج مع وضوحه إلى تعليق. هذه التيارات على ما تبدو من الإشارات المتبادلة في الرسم التوضيحي بين أيدينا يغنيها وضوحها عن الإفاضة في التعليق عليها، وإن كان يجدر بنا أن نراعي بهذه المناسبة أن نفس التدفق (أو التيار) النقدي يمثل إنفاقاً بالنسبة لمن ينفقه ودخلاً بالنسبة لمن يحصل عليه.

(١) في التعريف بالنفقة العامة وعناصرها راجع: أستاذنا الدكتور محمود حلمي مراد. «مالية الدولة» (ص ٢٥ - ٢٧)، والدكتور محمد عبد الله العربي: علم المالية العامة والتشريع المالي (التفقات العامة)، الكتاب الأول (ص ٣٨ - ص ٤٤)، والأستاذ الدكتور محمد ليب شفير: علم المالية العامة (ص ١١ - ص ١٦)، والدكتور عاطف صدقي: مبادئ المالية العامة والتشريع المالي الجزء الأول، (ص ٤٥ - ص ٥٥)، والدكتور زين العابدين ناصر: علم المالية العامة: (ص ٤٣ وما بعدها).

Maurice DUVERGER: Finances Publiques. (PP 27 - 40), et Gaston

GEZE: Cours élémentaire de Science de Science des Finances et législation Financière Française. (PP. 43 - 52).

(٢) أنظر في ذلك الأستاذ موريس ديفرجيه Maurice DUVERGER في مؤلفه سابق الإشارة إليه، حيث تعتمد هذه الواجهة من النظر على طبيعة الوظيفة التي يصدر عنها الإنفاق في تحديد النفقة العامة (المعيار الوظيفي).

(٣) راجع في ذلك مؤلفي الزميلين الأستاذ الدكتور جامع، ص ٤٣، ص ٤٤، والأستاذ الدكتور زين العابدين ناصر ص ٤٣ سابق الإشارة إليهما.

(٤) ومفاد ذلك اعتبار حاجة ما من الحاجات العامة هو معيار سياسي أولاً وقبل أي شيء، أكثر منه اقتصادي أو اجتماعي.

(٥) راجع في ذلك الزميل الدكتور محمد دويدار: مبادئ المالية العامة (ص ٦٣ - ص ٧٥)، والدكتور عاطف السيد: محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المالي، (ص ١١ - ص ١٧)، وباللغتين الفرنسية والإنجليزية على التوالي:

Herbert BROCHIER et Pierre TABATONI: «Economie Financière» (PP. 42 - 44); and A. C. Pigou - A study in public Finance. (PP. 19 - 31).

(٦) وبعبارة أخرى فإن النفقات الحقيقية وفقاً لهذا المفهوم تمثل النفقات التي تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي الجاري، أي تلك التي تعرف بالنفقات المتبعة بالمعنى الواسع.

(٧) وإن كان ينبغي أن نشير هنا إلى أن الأمثلة يمكن أن تعدد هنا تعدداً كبيراً من خلال التقسيمات التي يقدمها البعض لهذه النفقات ما بين نفقات تحويلية مالية وأخرى اقتصادية، واجتماعية.

(٨) هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أن الأستاذة أرسولا هيكس «Ursula HICKS» تقسم النفقات التحويلية إلى دخول تحويلية (التحويلات النقدية أو المباشرة) ومصروفات تحويلية (التحويل غير المباشر). راجع في ذلك مؤلفها «British Public Finance» (PP. 10 - 31).

(٩) راجع في ذلك مؤلف الزميل الدكتور دويدار سابق الإشارة إليه (ص ٦١ - ص ٦٢) والزميل الدكتور أحمد جامع: المرجع السابق، (ص ٤٧ - ص ٥٠) ومن نهاية (ص ٥١ - ص ٥٣)، والدكتور محمود رياض عطية: موجز في المالية العامة (ص ٥١ وما بعدها)، وبالفرنسية مؤلف موريس ديفرجيه «M. Duverger» آنف الذكر (ص ٤١، ص ٤٢) وكذلك

Henri LAUFENBURGER: «Finances Comparées» (PP. 53 - 56), et M. MASOINS: Théorie écono-

mique des Finances Publiques... (Chap. III et VI), Hugh DALTON: Op. Cit (PP. 139 - 145).

(١٠) وهو تقسيم يدخل في عداد التقييمات المستندة إلى معايير اقتصادية كما سبق أن أشرنا إلى ذلك من قبل في المبحث السابق.

(١١) وقد أخذت الدول الإسكندنافية بهذا التقسيم الجديد منذ زمن بعيد في ميزانياتها، كما إعتفت فرنسا أخيراً منذ سنوات قليلة.

(١٢) انظر في هذه التفرقة، الدكتور محمد عبد الله العربي: «نفقات الدولة» (الكتاب الأول) من مؤلفه سابق الإشارة إليه ص ٧٦.

(١٣) للوقوف على النظريات والمعايير المختلفة في ترتيب النفقات العامة، راجع المؤلف السابق للدكتور العربي (ص ٨٩ - ص ١٥٢)، والدكتور رشيد الدقر: المالية العامة (الجزء الثاني) موارد الدولة ونفقاتها (ص ٢٦١ - ص ٣٥١).

(١٤) أي على فرض غياب العلاقات الاقتصادية بين هذا الاقتصاد وبقية اقتصاديات العالم.

(١٥) وفكرته الأساسية مستمدة من مؤلف «Alan WILLIAMS».

«Public Finance and Budgetary Policy» Page 22.

الفصل الثاني

«حجم النفقات العامة - ضوابط الإنفاق العام وحدوده والأسباب المفسرة لتزايد»

تمهيد: تلقي دراسة حجم النفقات العامة إهتماماً كبيراً من جانب علماء المالية العامة بالنظر إلى أن الوقوف على هذا الحجم يفيدنا كثيراً في معرفة النطاق الكمي للكميات المالية اللازمة لمباشرة النشاط المالي للإقتصاد العام، لهذا فإن العناية ببيان الضوابط التي تحكم سلوك الدولة بمختلف هيئاتها ومشروعاتها العامة الداخلة في نطاق هذا الإقتصاد وهي بصدد إجراء نفقاتها العامة وكيفية التحقق من استمرار ما توجهه هذه الضوابط، فضلاً عن حدود الإنفاق الذي تقوم به من خلال العوامل المختلفة المحددة له كما وكيفا، مع بيان الأسباب المفسرة لتزايد المستمر، تمثل بالنسبة محلاً لثلاث مباحث مترابطة، يعد الإتيان عليها خطوة أساسية في سبيل الوفاء بالغاية المتقدمة.

المبحث الأول

«ضوابط الإنفاق العام وضمانات التحقيق من استمرار ما تقتضيه من موجبات»^(١)

تقتضي سلامة مالية الدولة أن تلتزم مختلف الوحدات المكونة للإقتصاد العام فيها لدى قيامها بالإنفاق العام باحترام بعض المبادئ أو الضوابط حتى يجيء هذا الإنفاق محققاً لأثاره المرجوة من إشباع الحاجات العامة. هذه الضوابط يمكن إجمالها في ضرورة أن تستهدف النفقات العامة تحقيق أكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع من جهة، وأن يتم هذا من خلال الإقتصاد في النفقات العامة والعمل على زيادة إنتاجيتها من جهة أخرى، ويتم التأكد من توافر الضابطين السابقتين، بواسطة أساليب الرقابة المختلفة وعن طريق إخضاع نشاط الدولة المالي في هذا المجال لكافة الإجراءات والتدابير التشريعية السائدة.

(أ) - ضابط المنفعة (تحقيق النفقة العامة لأكبر قدر من المنفعة القصوى للمجتمع):

يعتبر إشتراط تحقق المنفعة القصوى في النفقة العامة شرطاً منطقياً، إذ لا يمكن تبرير هذه النفقة إلا بمقدار المنافع التي تترتب عليها بالنسبة للمجتمع، وبالتالي فإنه إذا لم توجد منافع عامة

نعود على المجتمع من إجراء النفقة في مجال معين، فإن تدخل الدولة بالإتفاق لا يجد مبرراً له. والأخذ بهذا الضابط ليس بالأمر الجديد على الفكر الإقتصادي، فهو من الأمور التي تمثل موضع إتفاق بين الكتاب التقليديين والكتاب المحدثين وذلك بالرغم من إختلاف النظرة إلى الإتفاق العام في مفهوم كتاب كل من الفريقين^(٢)، وإن تطور مفهومه مع تطور النظرة إلى النفقات العامة وتطور التحليل الإقتصادي من الفكر التقليدي إلى الفكر الحديث. لهذا فإن تحقيق أكبر قدر من المنفعة يعني في المقام الأول ألا توجه النفقة العامة لتحقيق المصالح الخاصة لبعض الأفراد أو بعض فئات المجتمع دون البعض الآخر نظراً لما يتمتعون به من نفوذ سياسي أو إجتماعي، حيث يمارس عادة هذا النفوذ في هيئة ما يسمى «بجماعات الضغط» والتي لا يخفى ما يمكن أن تحدثه من آثار ضارة في هذا المجال إذا علم مفهوم هذه الجماعات وأساليب ممارستها للضغط المختلفة التي تمارسها في المجتمع^(٣).

كما يعني أيضاً أن ينظر إلى المرافق والمشروعات العامة الداخلة في هيكل الإقتصاد العام نظرة إجمالية شاملة لتقدير احتياجات كل مرفق ومشروع، وكل وجه من أوجه الإتفاق في ضوء حاجات المرافق والمشروعات وأوجه الإتفاق الأخرى. ولقد اقتضى تحقيق النفقة العامة لأكثر قدر من المنفعة الجماعية، أن نشط الإقتصاديون وعلماء المالية العامة في البحث عن المعايير التي يمكن ابتداء منها قياس تلك المنفعة.

ويمكن أن نميز في الفكر الإقتصادي والمالي في هذا الشأن بين اتجاهين رئيسيين، وإن كانا متباينين، وذلك دون الدخول في تفاصيل مختلف الآراء الداخلة في كل منهما، أحدهما شخصي يعتمد على المنفعة الشخصية التي تعود على الأفراد، والآخر موضوعي يعتد بالزيادة التي تحدث في الدخل القومي.

فالإتجاه الشخصي، يوضح وجهة نظره في هذا الشأن باللجوء إلى مقارنة الناتج الإجتماعي من الإتفاق العام بالمنفعة التي كان من الممكن تحقيقها للأشخاص في حالة الإبقاء على قيمة الفرائض التي تفرضها الدولة عليهم في أيديهم. ويعتبر دي فيتى دي ماركو «De Viti de Marco» وييجو «A. C. Pigou» من أشهر ممثلي هذا الإتجاه. (وهو إتجاه يصدر في نطاق التحليل الحدي التقليدي). ففي رأي دي ماركو أننا نصل إلى تحقيق أكبر منفعة جماعية ممكنة، إذا تساوت المنافع الحدية للنفقة العامة مع المنفعة الحدية للدخول المتبقية للأفراد بعد فرض الأعباء العامة. (وعلى الأخص القروض)^(٤). أما ييجو فإنه يستند في قياس أكبر منفعة متولدة عن الإتفاق إلى فكرتين متكاملتين تحكم إحداهما الحجم الكلي للنفقات العامة، وتمثل في ضرورة أن تتساوى المنفعة الجماعية المترتبة على النفقة العامة الحدية مع التضحية المترتبة على الإقتطاع الضريبي الحدي، - حيث تحكم هذه المساواة الحجم الكلي للنفقات العامة، وذلك لأنها تحكم توزيع الدخل القومي بين الدولة والأفراد - وتحكم ثانيتهما كيفية توزيع النفقات العامة بين مختلف

أنواعها وذلك باشرط تساوي المنفعة الحدية للإنفاق في مختلف الإستخدامات. (أي أن يستمر الإنفاق في جميع الأوجه حتى تساوى المنفعة الحدية للإنفاق في مختلف الإستعمالات، وحتى لا يكون هناك فائدة ترجى من وراء نقل وحدة نقدية من إستعمال إلى آخر).

والإتجاه الموضوعي، تلخص فكرته لدى مشايخه في قياس المنفعة المترتبة على الإنفاق العام بناء على الزيادة التي تحدث في الدخل القومي نتيجة للقيام به، وذلك على أساس أن المنفعة الجماعية ترتفع بارتفاع الدخل القومي وتنخفض بانخفاضه. ويتطلب هذا الإتجاه أن نعتمد على الزيادة المباشرة وغير المباشرة التي تطرأ على الدخل، وهو ما يعني الإعتماد على ما يعرف «بالمضاعف المزدوج» والذي ينصرف إلى تداخل المضاعف والمعجل في هذا المجال^(٥).

ويؤخذ على هذين الإتجاهين (الشخصي والموضوعي)، أن أولهما (الإتجاه الشخصي) يكتنف تطبيقه العديد من الصعوبات، لعل أبرزها أنه لا يسمح في كثير من الأحوال بتحديد الجزء الممكن إضافته إلى الناتج الإجتماعي أو خصمه منه نتيجة للإنفاق العام حتى يمكن تحديد منفعة (وهي تتحدد أساساً على ما سئى من خلال التعرف على إنتاجيته) فالتقدير يزداد صعوبة كلما حاولنا مقابلة النفقات العامة المنتجة إنتاجاً مباشراً بتلك التي يتم إنتاجها بطريقة غير مباشرة، حيث لا تظهر آثار الأخيرة إلا بعد مدة طويلة يستحيل معها التقدير السليم، فضلاً عن أن قياس الإنتاجية يتطلب أن تكون السلع والخدمات المنتجة ملموسة يمكن تقديرها بالنقود. أما الإتجاه الثاني (الموضوعي) فإنه وأن تميز بسهولة تطبيقه بالمقارنة مع الأول، فإنه لا يسلم من القصور، نظراً لأنه يركز على معيار إقتصادي محض ومن ثم فإنه لا يستطيع أن يغطي كل أنواع النفقات العامة وبالتالي فإن فكرته تغفل الكثير من العناصر المكونة للمنفعة العامة.

وأيضاً كانت أوجه النقد التي يمكن أن ترد على الإتجاهات المشار إليها (أو غيرها) والتي بقيامها يتعدى الحديث عن معيار علمي منضبط لا تقبل مناقشته، فإنه ينبغي أن نقر هنا بأن هذه الإتجاهات لا تخلو وجهات النظر فيها من بعض التوجيهات المفيدة التي يستحب أن تسترشد الدولة بها في إجراء إنفاقها العام إن استطاعت إلى ذلك سبيلاً، وإن كان ينبغي علينا في كل حال أن نسلم بصعوبة إخضاع المنفعة التي تعود على المجتمع لمقياس موضوعي موحد (نظراً لتداخل العديد من الاعتبارات، والتي لا تنحصر في العوامل الإقتصادية وحدها، بل وتحكمها الظروف السياسية والأحكام القيمية السائدة)، مما يصعب معه تحديد هذه المنفعة أو تقديرها على وجه الدقة.

على أنه يمكن القول بوجه عام أن تحقيق أقصى منفعة لأفراد المجتمع في مجموعهم يتوقف على عاملين أساسيين: الأول، مقدار الدخل النسبي، أي نصيب كل فرد من الدخل القومي. والثاني، طريقة توزيع الدخل القومي على الأفراد. ولما كانت زيادة رفاهية الشعب

تحقق كلما زاد مقدار الدخل النسبي وقلّ التباين بين دخول الأفراد، فإنه ينبغي لتحقيق أقصى منفعة اجتماعية، أن تتجه سياسة الدولة في الحصول على مواردها العامة في إنفاق هذه الموارد نحو العمل على زيادة الدخل القومي، وتقليل التباين بين دخول الأفراد. وزيادة الدخل القومي تكون بالتوافر على تحسين الإنتاج عن طريق زيادة القوى المنتجة من جهة، وتنظيم العملية الإنتاجية من جهة أخرى، أما تقليل التباين بين دخول الأفراد فيكون بنقل القوة الشرائية من الأشخاص الذين تقل عندهم منفعتها الحدية (ذوي الدخل العالية أو المرتفعة) إلى الأشخاص الذين تزداد لديهم تلك المنفعة (محدودي الدخل). هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى بتقليل التباين بين دخل نفس الأشخاص (من الفئات المتجانسة) وبخاصة أفراد الطبقات الفقيرة في الأوقات المختلفة حتى تحظى سائر جوانب الحياة الأدمية في المجتمع بأكبر قدر ممكن من الاستقرار.

وبصفة عامة، - ويغض النظر عن المعايير المتداولة في قياس منفعة النفقات العامة، شخصية أم موضوعية - فإن الحكم على مدى توافر النفع العام في النفقة العامة يمكن في تصورنا اجراؤه بالإحتكام إلى مجموعة من الإعتبارات ذات طبيعة عملية وواقعية أكثر منها نظرية. هذه الإعتبارات ترعى أساساً درجة التطور الإقتصادي والإجتماعي والسياسي التي يشهدها كل مجتمع، من حيث التنمية أو التقدم، والأسس الرئيسية التي تصدر عنها السياسة الإقتصادية والإجتماعية فيه (من خلال التقيّد بنظام اقتصادي أو بآخر، ومدى انتشار النفع العام - والذي يترجم ذبوعه مدى تحقق الإشباع العام - كما وكيفا في سكان الدولة منظوراً إليهم من خلال تكوينهم النوعي وتركيبهم الطيفي أو الفئوي أو المهني، الخ...). والأمر بعد ليس بحاجة منا إلا أن ندعمه ببعض الأمثلة التوضيحية للدلالة على ما سلف من اعتبارات نتخيرها من واقع الأوضاع القائمة في الدول المتخلفة وهي تلك المناطق من العالم التي نهمنا بصفة خاصة. ولعل أكبر نافذة يمكن أن نشهد منها هذا الواقع، ما نعايشه في «مصر». فمن المعلوم أن مصرنا المعاصرة تعتبر دولة لا تزال في طور التنمية الإقتصادية والإجتماعية، فإذا أضيف إلى ذلك كثرة عدد السكان، وانخفاض مستوى دخل السواد الأعظم وبالتالي تدهور المستوى المعيشي للكثرة الغالبة، فإن كل ما سبق وصفا لهذه الحالة، يعني الكثير عند الحكم على تحقق النفع العام المتولد من استخدام السياسة الإنفاقية في بلادنا. فلو قررت السلطات العامة مثلاً تخصيص جانب من النفقات العامة لإقامة مساكن فاخرة، أو قدمت قروضاً وتسهيلات ائتمانية للمواطنين بقصد تشجيعهم على تشييد المباني الجديدة، ولكن نظراً لانعدام الرقابة والإشراف على توظيفهم لهذه المبالغ المقترضة اتجه هؤلاء إلى بناء وحدات سكنية لا تفي بحاجات الأغلبية من الإسكان الشعبي والمتوسط، فإنه يمكن الوصول دون ما عناء إلى الحكم بتخلف النفع العام في هذه الحالة. وهكذا فإنه يمكن تعداد الأمثلة هنا، وترك للقاريء القطن الوقوف على غيرها من الواقع الذي يعايشه تجنباً للإطالة.

ويوضح ما تقدم بيانه من اعتبارات في الحساب، يتضح لنا كيف أن معرفة مبلغ النفقات العامة الذي ينفق على وجه معين لها هي الأخرى فائدتها حتى ولو كان من المتعذر قياس المنفعة التي تعود على المجتمع منها. وتتمثل هذه المنفعة في إفساح المجال أمام الرأي العام والسلطة التشريعية لمراقبة السلطة التنفيذية وهي بصدد توزيع مبالغ النفقات العامة بين أوجه الإنفاق المختلفة.

(ب) - ضابط الإقتصاد (تخليص النفقة من مظاهر التسبب المالي وتعظيم انتاجية الإنفاق العام):

بعد الإقتصاد في الإنفاق شرطاً ضرورياً لأعمال ضابط المنفعة السالف ذكره، إذ من البديهي أن المنفعة الجماعية القصوى المترتبة على النفقة لا تتصور إلا إذا كان تحققها ناتجاً من استخدام أقل نفقة ممكنة، ولهذا فإنه يتعين على سائر الهيئات والمشروعات العامة في الدولة مراعاة الإقتصاد في إنفاقها. غير أن الإقتصاد في الإنفاق لا يعني الحد من الإنفاق والتقليل منه إذا قامت الدواعي الجدية التي تبرره. ولكنه يقصد به حسن التدبير ومجانبة لإسراف أو التبذير والسعي إلى تحقيق أكبر عائد بأقل تكلفة ممكنة. فالتبذير أو الإسراف وهو ما يندرج تحت وصف «التسبب المالي» يؤدي حال وقوعه إلى ضياع كميات مالية في أوجه غير مجدية كان من الممكن توجيهها في غيرها من الأوجه المفيدة، أو حتى تركها في يد الأفراد لاستغلالها في أوجه أكثر فائدة. وفضلاً عن هذا فإنه يضعف الثقة في الإدارة المالية للدولة ويبرر التهرب من دفع الضرائب في نظر المكلفين بدفعها. ومظاهر «التسبب المالي» كما تظهر في التبذير والإسراف متعددة وذاتعة وعلى الأخص في الدول المتخلفة بحيث تطول بنا الوقفة في تعداد شواهداها، ولهذا فإن الحاجة تدعو إلى ضبط النفقات العامة في شتى قطاعات الإقتصاد القومي على أساس مراعاة الحاجات الحقيقية الفعلية، حيث لا تتحمل الدولة نفقات عامة إلا إذا كانت ضرورية تماماً، بالقدر اللازم فقط لتحقيق المنافع الجماعية العامة.

ويتطلب تحقيق الإقتصاد في الإنفاق العام، فضلاً عن التوفير في كমে، العمل على زيادة انتاجيته. وأول ما يتبادر إلى الأذهان في هذا الشأن هو تعريف الإنتاجية، «La Productivité» من الناحية الإقتصادية، لنرى مدى إمكانية انطباقه على النفقات العامة من الناحية المالية.

والواقع أن هذا التعريف ليس بالأمر السهل المنال في علم الإقتصاد. ومع ذلك فإنه يمكن تعريفها بصفة عامة وإجمالية في نطاقه، بأنها مقدار الوفرة في عناصر الإنتاج المستخدمة في دورة انتاجية معينة، حيث تزداد الإنتاجية قوة كلما نقص حجم عناصر الإنتاج المستخدمة لتحقيق غاية معينة، كما أنها يمكن أن تكون عبارة عن إنتاج الوحدة من هذه العناصر، وبالتالي فإنه يمكن النظر إليها، من ناحية انتاجية عنصر معين ومن ناحية الإنتاجية الكلية لعناصر الإنتاج مجتمعة^(٦). فقيما يتعلق بانتاجية عنصر معين، فإنها تعني انتاج الوحدة من هذه العناصر أي نسبة الإنتاج

الكلية إليه وبهذا المعنى فإننا يمكننا أن نتحدث عن إنتاجية رأس المال أو العمل أو المواد الأولية إذا ما نسبنا الإنتاج إلى واحد منها. وهذه النسبة قد تكون مباشرة وقد تكون غير مباشرة. فتكون مباشرة عند نسبة الإنتاج الكلية إلى عنصر الإنتاج. وتستخدم في حالة قياس إنتاجية العناصر الثابتة كالأرض الزراعية (إنتاج القدان أو الهكتار مثلاً)، أو رأس المال الثابت (كإنتاج الآلة الواحدة من الآلات المستخدمة في الإنتاج). وتكون غير مباشرة على أساس استخراج ما تستهلكه الوحدة المنتجة من عنصر الإنتاج محل البحث. وتستخدم هذه النسبة في المعتاد لمعرفة مقدار الوفرة الذي تحقق من استخدام العناصر غير الثابتة أو المتغيرة كالعمل والمواد الأولية والقوى المحركة. فعلى سبيل المثال يمكن قياس إنتاجية العمل في مشروع معين بتحديد عدد ساعات العمل التي استغرقها إنتاج الوحدة من هذا الإنتاج.

أما الإنتاجية الكلية، فهي العلاقة بين حجم الإنتاج والحجم الكلية لكل عناصر الإنتاج المستخدمة في الدورة الإنتاجية، وهذه الإنتاجية الكلية يعبر عنها في العادة تعبيراً رقمياً، وهذا ما يشير مشكلة الأثمان المستخدمة في التقدير، (سواء في تقدير الإنتاج أو عناصره)، وتعبّر الزيادة في هذه الإنتاجية الكلية عن الوفورات في عناصر الإنتاج التي تحققت خلال الدورة الإنتاجية محل القياس.

هذا عن تعريف الإنتاجية على وجه العموم من الناحية الاقتصادية. أما إنتاجية الإنفاق العام في نطاق علم المالية فإنها تتخذ مظهراً خاصاً مناسباً لطبيعة هذا الإنفاق. فمن الوجهة المحاسبية تقاس هذه الإنتاجية عن طريق مقارنة القيمة الاجتماعية للسلع والخدمات التي تقوم الدولة بإنتاجها والقيمة الاجتماعية للسلع والخدمات التي استهلكتها الدولة في تحقيق هذا الإنتاج. وبناء على ذلك، فإنه يمكن التفرقة بين مجمل الإنتاجية (القيمة الاجتماعية للسلع والخدمات المنتجة) والإنتاجية الصافية أو الحقيقية (القيمة الاجتماعية المتبقية بعد خصم قيمة السلع والخدمات المستخدمة في الإنتاج). وعلى هذا يدخل الفائض الاجتماعي، أي صافي الزيادة في قيمة النشاط العام ضمن الناتج الاجتماعي، وبالعكس ينقص العجز الاجتماعي (أي زيادة قيمة السلع والخدمات المستخدمة في الإنتاج) من الناتج الاجتماعي، إلا أنه من الصعوبة بمكان التعبير عن نتيجة الإنفاق العام محدداً. فمن جهة نجد فرقاً بين الأشخاص الذين يتعاملون مع الاقتصاد الخاص (المشروعات الخاصة) وأولئك الذين يتعاملون مع الاقتصاد العام من خلال الميزانية العامة. فالفئة الأولى من الأشخاص يتمتعون بالحربة (ولو على الأقل من الناحية النظرية) في اتخاذ قراراتهم الفردية فيما يعرض عليهم من سلع وخدمات. ومن جهة أخرى نجد السلع والخدمات في الاقتصاد الخاص يتحدد إنتاجها حسب الطلب أي القوة الشرائية^(٧)، أما في الإنفاق العام فإن إنتاج السلع والخدمات اللازمة للإشباع العام يتبع الحاجات الاجتماعية العامة ويتحدد بحدودها. وبإدخال الصعوبة المتقدمة في الاعتبار، فإنه يمكن القول أن قياس الإنتاجية بالوجه المتعارف عليه محاسيباً، لا يتيسر إلا في نطاق قطاع الأعمال (وحدات القطاع العام

بالمفهوم الإقتصادي) أي المؤسسات العامة، ومشروعات الدولة التجارية والصناعية والمالية التي يمكن أن تقوم على أساس المحاسبة الخاصة (أي محاسبة المشروعات الخاصة). أما الإنفاق العام بالمعنى الضيق، أي ما ينفق على الخدمات العامة التي تؤديها الدولة بحكم وظائفها التقليدية في الإقتصاد العام فإنه يصعب - أن لم يكن من المتعذر في كثير من الحالات - تحديد إنتاجيتها تحديداً دقيقاً إلا إذا وقعنا في الخطأ واعتبرنا حجم الإنفاق العام دليلاً على هذه الإنتاجية. ولكن مع هذا فإنه من الممكن التعرف على هذه الإنتاجية بطريق أو بآخر. ويمكن إعطاء مثال لذلك بمحاولة معرفة انتاجية دار للاستشفاء (مصحة أو مستشفى عام) بنسبة عدد المرضى أو الناقهين إلى ما تتكلفه هذه الدار. هذا المعيار وإن أعطى فكرة أولية في تحديد التكلفة في حد ذاتها، إلا أنه لا يسمح بقياس درجة إنتاجية الخدمة، ولذا فإنه يمكن التعمق أكثر بتعدي الجانب الكمي إلى الجانب الكيفي وتأخذ نسبة المعافين أيضاً كمعيار للخدمة. ولكن هذا المعيار وإن عكس مقدار إفادة المريض من الخدمة الصحية المقدمة له، فقد لا يكون كافياً للتعبير عن هدف الصحة العامة مما يتطلب تعمقاً أكبر لاختيار معيار أقوم. وهنا ليس هناك ما يمنع الدولة وهي بسبيل تقييم إنتاجية نفقاتها العامة على وجه معين من أوجه النفقة، أن تسترشد بمعيار أو آخر من المعايير المتداولة في تفضيل المرافق والمشروعات العامة من ناتج الإقتصاد القومي مما تدخل دراسته في مجال الدراسات الخاصة بالتخطيط الإقتصادي.

ولعل من أهم الوسائل التي يمكن أن يلجأ إليها المسؤولون عن السياسة المالية في الدولة في الإهتمام إلى قياس إنتاجية الإنفاق العام وتطورها أن يحدد لكل بنود وفروع النفقات العامة الإستثمارية وغير الإستثمارية الواردة بالميزانية - وذلك بالمقابل للوحدات المكونة لهيكل الإقتصاد العام - ، معدلات أداء خاصة بكل منها، وبذلك يسهل التعرف بواسطتها على ما إذا كان هذا الإنفاق يجري على النمط السليم المتفق مع الرشادة الإقتصادية من عدمه^(٨). ومن المنطقي في هذا الصدد، أن يخضع اختيار النفقات العامة الإستثمارية في الإقتصاديات التي تأخذ بالتخطيط الشامل (بمفهوم التخطيط الإشتراكي، أو تخطيط التنمية) لمعايير معينة، وهي ما تعرف «بالأولويات» Priorities. ويتوقف إختيار هذه المعايير على طبيعة المشكلات التي يعاني منها الإقتصاد القومي، وهو ما يعني أنها تختلف من إقتصاد إلى آخر، (بل وبالنسبة للإقتصاد الواحد من مرحلة إلى أخرى)، وبالإضافة إلى ذلك فإن الأهمية التي تعطي لكل معيار من هذه المعايير لا بد وأن تختلف تبعاً لأهمية المشكلة التي يعالجها.

وتتلخص أهم المعايير المتداولة في الدراسات المتعلقة بالتخطيط الإقتصادي والتي يعتمد عليها في أوجه الإنفاق الإستثماري (أي إختيار المشروعات والوحدات الإنتاجية المنتجة لسلع أو خدمات محققة لأكثر إنتاجية أو نفع إجتماعي) فيما يلي: معدل ما يضيفه المشروع إلى كل من الدخل القومي والطاقة الإنتاجية والتشغيل، ومعدل ما يحققه المشروع من ربح (أو فائض أو

عائد)، ومدى استخدام المشروع لعوامل الإنتاجية المحلية، وما يتطلبه من العملات الأجنبية، وما يوفره منها، والمدة اللازمة لتنفيذه ولبدء الإنتاج فيه.

أما عن النفقات العامة غير الاستثمارية فإنها تحدد في ضوء الأهداف العامة التي تستهدفها الخطة. ومن أمثلة هذه الأهداف إقامة التوازن الإقتصادي والاجتماعي، إحداث التوازن بين الإنتاج والاستهلاك، وإعادة توزيع الدخل بطريقة تحد من التفاوت الحادث بينها، ومكافحة التضخم أو البطالة.

ولا شك أن البحث في الإعتبارات المتعلقة بضابط الإقتصاد في النفقات العامة على التفصيل المتقدم، يتعذر فصله عن إصلاح الإدارة العامة والإقتصادية في الدولة، إذ أن ضياع كميات لا بأس بها من الأموال العامة يرجع إلى عدم كفاية الأجهزة الداخلة في الإقتصاد العام بوحداته الإدارية والإنتاجية. ولذا فإن الإقدام على إجراء إصلاح هيكلي شامل لجميع هذه الوحدات يعاد به تنظيمها على أسس علمية (حيث تدعو الحاجة لذلك)، فضلاً عن الإهتمام بتحسين طريقة إتخاذ القرارات أمر له أهمية القصوى للقضاء على كل مظاهر «النسيب المالي» في الدولة وتحسين أموالها ضد كل صنوف الضياع. وكذلك فإن العمل على زيادة انتاجية النفقات العامة مع هذا الإصلاح، يتطلب علاوة على ذلك تنسيق الهياكل التنظيمية للوحدات المشار إليها بطريقة تسمح بوحدة إتخاذ القرار المالي بالنسبة لهدف محدد مما يمكن من حرية التصرف والإختيار بين الحلول البديلة، بدلاً من الخضوع للمعوقات «البيروقراطية»، وتنظيم المعلومات بطريقة تسمح بحسن الإختيار، بحيث تصل الدولة من خلال الإصلاحات السابقة إلى التصرف في مواردها المالية المحدودة على نحو يتفق والصالح العام.

(ج) - ضمانات التحقق من استمرار المنفعة والإقتصاد في الإنفاق العام (تقنين النشاط المالي والإنفاقي للدولة وإحكام الرقابة على النفقات العامة):

حتى يمكن التحقق من توافر المنفعة والإقتصاد واستمرار توافرها بالنسبة للنفقة العامة، فإنه يمكن التوصل إلى ذلك من خلال تقنين «Condification» كل ما يتعلق بالنشاط المالي للدولة والذي يتمثل في إحترامها لكافة الإجراءات القانونية التي تتطلبها التدابير التشريعية السارية عند إجراء الإنفاق العام، وبواسطة مختلف أساليب الرقابة وصورها المتعارف عليها في هذا المجال.

ففيما يتعلق بتقنين القواعد الإجرائية للإنفاق العام، فإن القوانين المالية في الدولة تنظيم كل ما يتعلق بصرف النفقات العامة أو إجراءها، فتحدد السلطة التي تأذن بالإنفاق وتوضح خطوات الصرف والإجراءات اللازمة بالنسبة لكل منها حتى تؤدي النفقة العامة في موضعها ويرتب عليها فعلاً النفع العام الذي تستهدفه (سداد الحاجات العامة) وعلى ذلك، فإن تقنين النشاط المالي الإنفاقي للدولة يستوجب أن تكون نفقاتها العامة مستوفية لإجراءات تحقيقها وصياغتها وتنفيذها على النحو المبين في الميزانية والقوانين واللوائح والقرارات المالية الأخرى.

أما عن الرقابة على الإنفاق العام فإنها تأخذ في المعتاد أشكالاً ثلاثة: (أ) - رقابة إدارية، وتبناها عادة وزارة المالية (أو الخزانة) عن طريق موظفيها الحسابيين العاملين في مختلف الوزارات والهيئات والمشروعات العامة، ومهمتهم الأساسية هي عدم السماح بصرف أي مبلغ إلا إذا كان في وجهه وارد في الميزانية العامة وفي حدود الإعتماد المقرر له، وهذه رقابة تعتبر سابقة على الإنفاق. (ب) - ورقابة محاسبية مستقلة، ومهمتها التأكد من أن جميع عمليات الإنفاق قد تمت على الوجه القانوني وفي حدود قانون الميزانية والقواعد المالية السارية. وقد تكون الرقابة المحاسبية المستقلة سابقة للصرف أو لاحقة عليه. (ومن أمثلة الرقابة السابقة نظام المراقب المحاسب العام في إنجلترا، ومن أمثلة الرقابة اللاحقة ما هو متبع في فرنسا من مباشرة محكمة المحاسبة «Cours des comptes» لهذه المهمة والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر). (ج) - ورقابة برلمانية، وتقوم بها السلطة التشريعية بما لها من حق السؤال والاستجواب والتحقق البرلماني وسحب الثقة من الوزير أو الوزارة كلها^(٩). وتظهر هذه الرقابة بصورة واضحة عند اعتماد الميزانية وعند اعتماد الحساب الختامي، هذا بالإضافة إلى أن هذه السلطة تختص بإصدار القوانين والقرارات الخاصة بالنفقات العامة باعتبارها جزءاً من ميزانية الدولة.

وفوق كل ما سلف من ضمانات، فإن الضمانة الكبرى لترشيد إنفاق الدولة اقتصادياً وإجتماعياً وتوجيهه لسد الحاجات العامة، تتوقف أولاً وأخيراً على مدى ممارسة المواطنين لحق المواطنة الفعلية بالنسبة للمراحل المختلفة التي تقوم فيها الدولة بنشاط مالي يقصد تحقيق الإشباع العام. ولا يخفي علينا هنا ما يمكن أن تقوم به أجهزة الإعلام المتعددة، الملتزمة بالواقع وبما ينبغي أن يُحمل عليه صلاحه، وليست الملزمة بوجهة نظر تحكيمية معينة - من نوعية المواطنين وتبصيرهم بحقائق الأمور في هذا المجال، ومن تسهيل نفاذ هؤلاء من خلالها للتعبير عن مواقفهم وآرائهم البناءة.

المبحث الثاني

حدود الإنفاق العام (العوامل المحدودة لحجم النفقات العامة)^(١٠)

لا تعدو النفقات العامة أن تكون في جوهرها سوى مبالغ نقدية تقتطعها الدولة من الدخل القومي لتقوم هي بإنفاقها إشباعاً للحاجات العامة. هنا يشور التساؤل عما إذا كانت هناك نسبة معينة من الدخل القومي لا يصح للدولة تجاوزها وهي بصدد تحديد النفقات العامة، وهو الأمر الذي يمكن أن يضع حدوداً لهذه النفقات لا يمكن تعديها، أو حجماً لا يجوز أن تزيد عليه. وقد حدد بعض الاقتصاديين والماليين التقليديين نسباً معينة من الدخل القومي (تتراوح ما بين ٥٪ و ٢٥٪) رأوا أنه لا يصح للدولة تجاوز هذه النسب. إلا أنه يأخذ على هذا المنطق جمود النسبة التي يحددها وتجاهله للظروف الاقتصادية والمالية التي تميز الاقتصاد القومي لدولة معينة عن غيره

من الإقتصاديات والتي تختلف من فترة إلى أخرى في نفس الدولة. والواقع أن تحديد حجم الإنفاق العام أو حدوده في مكان وزمان معينين إنما يتوقف على مجموعة من العوامل، لعل أهمها ما اتصل بنوعية المذاهب التي تصدر عنها النظم الإقتصادية وطبيعة البنيان الإقتصادي القائم، وبمستوى النشاط الإقتصادي السائد من ناحية التقلبات الإقتصادية المختلفة التي يشهدها الوضع الإقتصادي في الدولة من حيث الرخاء أو الكساد، وأخيراً، بالنظر إلى المقدرة المالية القومية.

(أ) - العوامل المذهبية المؤثرة في النظم الإقتصادية وطبيعة البنيان الإقتصادي القائم (أثر هذه العوامل وتلك الطبيعة يعكسه تطور دور الدولة في الحياة الإقتصادية والاجتماعية):

يخضع تحديد ما يعتبر حاجة عامة، ومن ثم تقوم الدولة بإشباعها عن طريق الإنفاق العام لحد كبير للعوامل المذهبية التي تسود النظم الإقتصادية السائدة في الدولة: فردية «Individualiste» أو تدخلية «Interventionniste» أو جماعية «Collectiviste» وهو ما يتحدد في علم المالية العامة وفقاً لمجموعة من الإعتبارات يغلب عليها الطابع السياسي.

١ - ففي ظل المذهبية الفردية، حيث الفلسفة الذائعة هي ترك الأفراد أحرار في إقامة وتنظيم علاقات الإنتاج فيما بينهم باعتبار هذا المسلك هو الوسيلة المثلى لتحقيق التوازن الإقتصادي والإجماعي حيث يقتصر دور الدولة على القيام بمهام «الدولة الحارسة». وفي إطار هذه الدولة كان حجم النفقات العامة يتحدد بالنسبة إلى الدخل القومي بالقدر الضروري للقيام بالوظائف التقليدية مما يترتب عليه أن يقل حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الدخل القومي من ناحية، وأن تقل أنواعها من ناحية أخرى.

٢ - أما في تطبيق المذهبية التدخلية في إطار النظام الرأسمالي، أي الدولة المتدخلة والموجهة للإقتصاد القومي^(١١)، فإن دور النفقات العامة يزداد أهمية عن ذي قبل. فبالإضافة إلى وظائف الدولة التقليدية فإنها تقوم بوظائف إقتصادية تشمل في إستغلالها بعض المشروعات الإنتاجية، ومحاربة الآثار الضارة للدورات الإقتصادية والعمل على ثبات قيمة النقود وتنمية الإقتصاد القومي وتقديم الخدمات المجانية أو ذات الأثمان الزهيدة للطبقات ذات الدخل المنخفضة وغير ذلك من الإجراءات التي تهدف إلى تخفيف الفوارق بين الطبقات. ولعل في إلقاء نظرة سريعة على الإزدياد المستمر في نسبة النفقات العامة في دولة كالمملكة المتحدة (انجلترا) مهد الثورة الصناعية ما يؤكد ما سبق. فقد كانت نسبة النفقات العامة للسلطة المركزية والهيئات المحلية إلى الدخل القومي الصافي فيما بين عامي ١٨٨٠ - ١٨٩٠ تتراوح بين ١٠٪ و ١١٪، ثم ارتفعت في العقد الأول من القرن الحالي إلى ما بين ١٤٪ و ١٥٪، ولم تكن تتجاوز ١٥٪ حتى عام ١٩١٣، ثم إرتفعت هذه النسبة فيما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية إلى ٣٠٪، ثم أصبحت بعد الحرب العالمية الثانية لا تقل عن ٤٠٪، وهي نسبة آخذة في التزايد بتطور دور الدولة الإقتصادي والاجتماعي^(١٢). وواضح مما تقدم أنه في كنف المذهبية التدخلية

بالمعنى المشار إليه، أن الحاجة إلى الإنفاق العام لا تكف عن التزايد لمواجهة النمو المستمر في دور الدولة، الأمر الذي يترتب عليه أن يزداد حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الدخل القومي من جهة، وأن يزداد تنوعها من جهة أخرى.

٣ - وأخيراً، فإنه في نطاق المذهبية الجماعية، أو الدولة المنتجة، (حيث الفلسفة السائدة هي تملك الجماعة لأدوات الإنتاج وتولى الدولة نيابة عنها القيام بكافة أوجه النشاط الإنتاجي بالإضافة إلى القيام بوظائف الدولة التقليدية)، فإن دور النفقات العامة تزداد أهميته إلى أقصى حد، وذلك لأن قيام الدولة الجماعية بعمليات الإنتاج والتوزيع كلها (أو معظمها) يستتبع اعتبار كافة النفقات الاقتصادية على اختلاف أنواعها والخاصة بالوحدات الإنتاجية نفقات عامة. هذا بالإضافة إلى النفقات الاجتماعية التي تستهدف بها الدولة توفير بعض الحاجات الأساسية لكافة المواطنين بأسعار تقل كثيراً عن تكلفتها الحقيقية. ولعل في تطور نفقات الدولة في تجربة الاتحاد السوفيتي كأول دولة تتقل فيها «المبادئ الاشتراكية» من التنظير إلى التطبيق خير ما يبرهن على صحة ما تقدم. ففي سنوات الخطة الخمسية الثانية (١٩٣٣ - ١٩٣٧) إزدادت جميع نفقات الميزانية لتمويل الاقتصاد القومي بالمقارنة مع الخطة الخمسية الأولى السابقة عليها إلى ما يزيد على الثلاثة أضعاف، وازداد تمويل الأوجه الاجتماعية والثقافية إلى ما يجاوز أربع مرات، وبلغت رقمية أكثر تحديداً، فقد أنفق من ميزانية الدولة في عام ١٩٦١ على الاقتصاد القومي ٢ و ٣٢ مليار روبل (بالروبيلات الجديدة) مقابل ٨ و ٥ مليارات روبل في عام ١٩٤٠، أي ما يجاوز أكثر من خمسة أضعاف (حوالي ٦ و ٥)، وعلى النواحي الاجتماعية والثقافية أنفق من وارد الميزانية في عام ١٩٦١ : ٢ و ٢٧ مليار روبل، أكثر ما أنفق في عام ١٩٤٠ بست مرات (٦ و ٦) (١٣).

ولا شك أنه مع هذا الوضع، لا بد وأن يزداد حجم النفقات العامة في الدول التي تصدر نظمها الاقتصادية عن الالتزام بالمذهبية الجماعية، وترتفع نسبتها إلى الدخل القومي ذاته. (دون أن يبلغ الأمر بطبيعة الحال حد التطابق في المرحلة الراهنة من تطور المجتمعات الاشتراكية نظراً لعدم بلوغها بعد المرحلة العليا في التطور الاشتراكي: الشيوعية).

وبالإضافة إلى العوامل المذهبية المتقدمة والتي يبدو من خلالها مدى تأثير الإنفاق العام من خلال ما تقوم به الدولة من أدوار اقتصادية واجتماعية في ظل نظام إقتصادي وسياسي معين، فإن حجم النفقات العامة يتأثر أيضاً تبعاً لطبيعة البنيان الإقتصادي، أي تبعاً للدرجة التقدم والتخلف، فيزداد عادة في الدول المتقدمة بالمقارنة بالدول المتخلفة، وذلك نظراً لإتساع نطاق الدولة ونطاقي الخدمات والدخل القومي بمقارنة كل منهما بالأخرى. ويكفي للدلالة على ذلك، أن نعرض هنا في إيجاز لنسبة نفقات الدولة إلى الدخل القومي في بعض الدول المتقدمة بالمقارنة بنفس النسبة لدول أخرى متخلفة. ففي عام ١٩٥٥ على سبيل المثال، بلغت هذه النسبة في دولتين كفرنسا وإيطاليا ٨ و ٢٧٪ و ٤ و ٢٣٪ على التوالي تجدها لا تتعدى نسبة ال ٩ و ١٤٪ في

تركيا، و٦ و ٧٪ في المكسيك^(١١). فهذه النسب (وغيرها كثير) لا يحتاج الأمر معها إلى الإطالة فيما يحدثه التقدم والتخلف من آثار في هذا المجال.

(ب) - العوامل الاقتصادية الخاصة بمستوى النشاط الاقتصادي العام في الدولة (تأثير التقلبات الاقتصادية على النفقات العامة):

يمكننا الوقوف على أثر العوامل الاقتصادية المتعلقة بمستوى النشاط الاقتصادي للدولة بالنسبة لحجم الإنفاق العام إذا نحن أدركنا العلاقة بين النفقات العامة التي تقوم بها الدولة والمستوى العام للأثمان، ومدى تأثير كل منهما بمستوى الطلب الفعلي. *Demande effective*. فالإنفاق العام قد أصبح الآن من أهم الوسائل التي تستخدم في أحداث التوازن الاقتصادي والاجتماعي وفي التأثير على حجم الطلب الكلي الفعلي وبالتالي على مستوى الاقتصاد العام في جملته. وعلى ذلك يمكن أن يتحدد حجم الإنفاق العام بالقدر الذي يحقق الاستقرار الاقتصادي القائم على توازن الإنتاج مع الطلب الفعلي، (الإستهلاكي والإستثماري). وإذا كان حجم الإنفاق العام يتحدد بمستوى النشاط المشار إليه، كما وأن النفقات العامة تستخدم كأداة للتأثير في هذا النشاط، فإنه ينبغي علينا ألا ننسى أن الإنفاق العام لا يتم في دائرة مغلقة، بل هو جزء من الإنفاق القومي وبالتالي فإنه يتأثر بما يتأثر به هذا الأخير من آثار خاصة بالتقلبات الاقتصادية، وإن كانت قوة هذه الآثار تختلف قوة وضعفاً تبعاً لحساسية كل نوع من أنواع الإنفاق.

بأخذ ما تقدم في الحسبان، فإنه يتعين علينا أن نتأمل قليلاً في نتائج التقلبات الاقتصادية (من خلال تعاقب فترات الرخاء والكساد فيما يسمى «بالدورات الاقتصادية»^(١٢) *Cycles economiques*, *Economic Cycles*) بالنسبة لمستوى الإنفاق العام في مجموعته (أي حجمه الكلي)، وفي مكونات هذا الإنفاق بحسب الأنواع الرئيسية التي تشكل نفقات الدولة العامة.

١ - ف فيما يتعلق بتأثير التقلبات الاقتصادية في حجم الإنفاق العام الكلي أو مستواه، فإنه لا محل هنا للإفاضة في طبيعة الدورات الاقتصادية وكيفية حدوث الأزمات المختلفة، إذ ما يهمنا من هذا الموضوع هو تدخل الدولة عن طريق الإنفاق العام لمقاومة عدم توازن النشاط الاقتصادي وإعادة الاستقرار إليه. وقد سبق أن رأينا عند دراسة دور المالية العامة والسياسة المالية في التكوينات الاجتماعية المختلفة في الباب الأول من هذه الدراسة، أن الظروف الاقتصادية التي يمر بها الاقتصاد القومي تؤثر في حجم النفقات العامة. ويتمثل هذا في فترات الرخاء والكساد التي تعاقبت على إقتصاديات الدول الرأسمالية. ففي هذه الدولة - وتحت تأثير الأفكار الكينزية^(١٣) - نجد أن سياسة الإنفاق العام تتجه نحو زيادة النفقات العامة في أوقات الكساد لإحداث زيادة في الطلب الكلي الفعلي والوصول بالإقتصاد القومي إلى مستوى العمالة الكاملة،

ويحدث العكس في أوقات الرخاء لتجنب الإرتفاع التضخمي وتدهور قيمة النقود نظراً لوصول الإقتصاد القومي إلى حالة العمالة الكاملة.

أما في الدول التي لا تزال في مراحل التنمية الإقتصادية (الدول المتخلفة)، فإن عدم مرونة جهازها الإنتاجي والتي ترجع أساساً إلى عدم إستجابة بعض عوامل الإنتاج للزيادة في الطلب - وذلك نظراً لعدم وجود الموارد الإقتصادية اللازمة، أو عدم كفايتها، ولوجود نقص في عوامل الإنتاج من عمل فني ورؤوس أموال مما يجعل عرضها غير مرن، ويحيل بعض قطاعات الإقتصاد القومي الحيوية إلى أوضاع تمثل نطف اختناق تشبه عنق الزجاجة «Goulots d'étranglement» تحد من نمو الإنتاج - تدعو إلى الإحتياط عند إتباع سياسات الإنفاق العام في مراحل الركود، وحالات التضخم. ففي مرحلة الإنكماش (الركود)، يزيد حجم الإنفاق العام لرفع حجم الطلب الكلي الفعلي إلى مستوى التوازن مع العرض، لتجنب حدوث الآثار التضخمية التي تحدث إذا ما استمرت زيادة الإنفاق العام وتجاوزت مستوى التوازن بين الطلب والعرض. أما عندما يحدث التضخم، فإن الإنفاق العام يقل لينخفض حجم الطلب الكلي الفعلي إلى مستوى التوازن مع العرض حتى لا يحدث ارتفاع في مستوى الأسعار أو إنخفاض في قيمة النقود مما يعرض إقتصاديات هذه الدول للخطر.

وهكذا فإن الإنفاق العام يستهدف في الدول المتقدمة والمتخلفة تطبيق سياسة مالية واقتصادية معنية، ويحدث أثره من خلال التأثير على حجم الطلب والوصول به إلى مستوى التوازن، وهو التشغيل الكامل في الدول المتقدمة، والمستوى الذي يكفل تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية المناسبة لحالة الإقتصاد القومي، وضرورة تهيئة العوامل اللازمة لاستقراره في الدول المتخلفة.

وأخيراً، فإنه تجدر الإشارة هنا إلى أن التقلبات الإقتصادية تعتبر في الواقع من بين العوامل المحددة للإنفاق العام لا لحجمه فقط، بل ولنوعه أيضاً. فقد يكون لنوع معين من الإنفاق آثار حسنة على مستوى النشاط الإقتصادي، وقد يكون مرتفع الإنتاجية ولكن حالة هذا النشاط لا تسمح بالتمادي فيه وبالتالي تضطر الدولة إلى الحد منه^(١٦).

٢ - أما عن مدى حساسية كل نوع من أنواع النفقات العامة بما يطرأ على النشاط الإقتصادي العام من تقلبات، فإننا نمر هنا سريعاً على أهم أوجه هذه النفقات لتقف على مدى تأثيرها بهذه التقلبات.

فإذا بدأنا «بالإنفاق الجاري على الإدارة العامة»، فإنه من الملاحظ أنه يبدي حساسية كبيرة تجاه التقلبات الإقتصادية إذ يتبع هذا الإنفاق حركة منحني النشاط الإقتصادي صعوداً وهبوطاً^(١٧)، وإن كانت حساسيته في حالة الصعود (الرخاء) أكثر منها في حالة الهبوط (الكساد).

ففي حالة الهبوط عادة ما تكون الحركة النزولية لمنحنى هذا الإنفاق أقل قوة من منحنى النشاط الإقتصادي، ويرجع ذلك في الواقع إلى عدم مرونة بعض بنود النفقات التي يحتوي عليها هذا الإنفاق^(١٨). أما في حالة الصعود فيقل الفرق بين معدل الصعود في النشاط الإقتصادي ومعدل زيادة الإنفاق العام، ويفسر هذا بأن الاتجاه الغالب للإنفاق هو التزايد مع الزمن، حيث يبدو هذا التزايد بوضوح في حالة الرخاء.

وما يقال عن الإنفاق الجاري للإدارة يمكن أن نجري تحليلاً مقابلاً له بالنسبة «للإنفاق العسكري». فهذا الإنفاق يتبع منحناه في مساره منحنى حركة النشاط الإقتصادي، وإن كان يلاحظ أيضاً أنه في حالة الرخاء يقل تصاعد النفقات العسكرية، في الظروف العادية، ولكن إذ طرأت ظروف سياسية اضطرت الدولة معها إلى زيادة هذه النفقات، فإن الإنفاق الراهن يفصل عن حركة النشاط الإقتصادي انفصالاً تاماً. (أي يكف عن أن يتأثر في تحركه بما يتتاب النشاط الإقتصادي في الدولة من تقلبات تتراوح بين الرخاء والكساد، وذلك بسبب دواعي الدفاع والأمن القوميين اللذين يتقرران عند الضرورة بغض النظر عن الحسابات الإقتصادية).

أما «الإنفاق الإجتماعي» (كالمساعدات الإجتماعية المختلفة وإعانات البطالة)، فإنه يتميز بحساسية للتأثر بما يشهده النشاط الإقتصادي من تقلبات إقتصادية، ولكن حركته تأخذ في المألوف وضعاً مخالفاً للحالة التي يكون عليها هذا النشاط، بمعنى أنه يزيد في فترات الكساد ويقل في أوقات الرخاء. (مع ملاحظة أن زيادة هذا الإنفاق يكون بمعدل أكبر من معدل انكماش النشاط الإقتصادي تعويضاً للآثار الناجمة عن هذه الحالة).

وأخيراً نجد «الإنفاق الإقتصادي» (أو الإنتاجي) الذي يمثل أهم النفقات العامة في الوقت الحالي (إن لم يكن أكبرها حجماً بالنظر لتزايد دور الدولة الإقتصادي في مجالات الإنتاج وعلى الأخص في الدول الاشتراكية) - لا تظهر أنواعه المختلفة درجة واحدة من التأثير أو الحساسية بالمقابل لتقلبات النشاط الإقتصادي، وبصفة عامة فإن حساسية ما يشتمل عليه هذا الإنفاق من أنواع تتوقف على سياسة الدولة ومدى تدخلها المباشر (أو غير المباشر) في الشؤون الإقتصادية. فإذا كانت الدولة لا تتدخل في هذه الشؤون، وبالتالي تتخذ موقفاً سالباً بالنسبة لما يتتاب الإقتصاد القومي من تقلبات، فإن منحنى الإنفاق الإقتصادي يتبع في حركته منحنى النشاط الإقتصادي، وإن كان ذلك يتم عادة بمعدل أقل. أما إذا حاولت الدولة أن تتدخل للتغلب على آثار هذه التقلبات، بأن تقوم بنفسها بعبء الإستثمارات العامة الطويلة المدى، ففي هذه الحالة تصبح حركة منحنى هذا الإنفاق عكسية لحركة النشاط الإقتصادي، كما هو الحال في الإنفاق الإجتماعي.

وبفراغنا من إستعراض الأنواع المتقدمة للنفقات العامة بحثاً عن درجة تأثيرها (أو حساسيتها) بما يتعرض له مستوى النشاط الإقتصادي في الدولة من تقلبات فإنه يمكن ابتداء من معرفة

الحساسية الخاصة بكل نوع، أن يتسنى تداركه بما هو مناسب من علاج، وهو ما يساعد كثيراً في نهضة الأوضاع المواتية للإستقرار الإقتصادي.

(ج) - العوامل المالية (حدود النفقات العامة من زاوية الطاقة المالية للدخل القومي - المقدرة التكاليفية والمقدرة الإقراضية):

يتحدد حجم النفقات العامة في الدولة بناء على مدى قدرتها انمالية في الحصول على الإيرادات التي تكفل تغطية هذه النفقات. وإذا كانت الدولة تتمتع عادة في تدبير موارد مالياتها العامة بمقدرة أوسع مما يتمتع بها الأفراد في نهضة ما يلزم لتمويل ماليتهم الخاصة فإنه يجب ألا يفهم من ذلك أن الدولة في إستطاعتها أن تغالي في تقدير الإنفاق العام إعتياداً على سلطاتها العامة من خلال ما تستطيع أن تمارسه من سلطات الجبر في الحصول على الإيرادات. فهناك حدود تحد من قدرة الدولة من ناحية الطاقة المالية القومية. هذه الحدود تكمن فيما يعرف بالمقدرة المالية للدخل القومي «La capacité Financière du revenu National» والتي تتمثل في قدرته على تحمل العبء المالي الذي يستلزمه نشاط الدولة. وتقاس هذه المقدرة بمدى تحمل الدخل القومي لأن يستقطع منه جزء كبير إيرادات عامة، الأمر الذي يضع في النهاية حداً على الإنفاق العام^(١٩).

ولما كانت الإيرادات العامة تستمد في جانب كبير منها في الظروف العادية من الضرائب والقروض العامة، فإن المقدرة المالية للدخل القومي تحلل في النهاية إلى ضرورة البحث هنا في مقدرتين أساسيتين، الأولى مقدرة على تحمل العبء الضريبي، أو ما يطلق عليه «المقدرة التكاليفية» والثانية مقدرة على إقراض الدولة ممثلة في مرافقها ومشروعاتها العامة، أو ما يسمى «بالمقدرة الإقراضية». وفيما يلي، فإننا نخص كل من المقدرتين على التوالي بشيء من البيان لنقف على محدداتهما والعوامل المؤثرة فيهما، وهو الأمر الذي نفيده في الوقوف على حدود المقدرة المالية للدخل القومي والتي تعبر عن الطاقة المالية القومية.

١ - المقدرة التكاليفية:

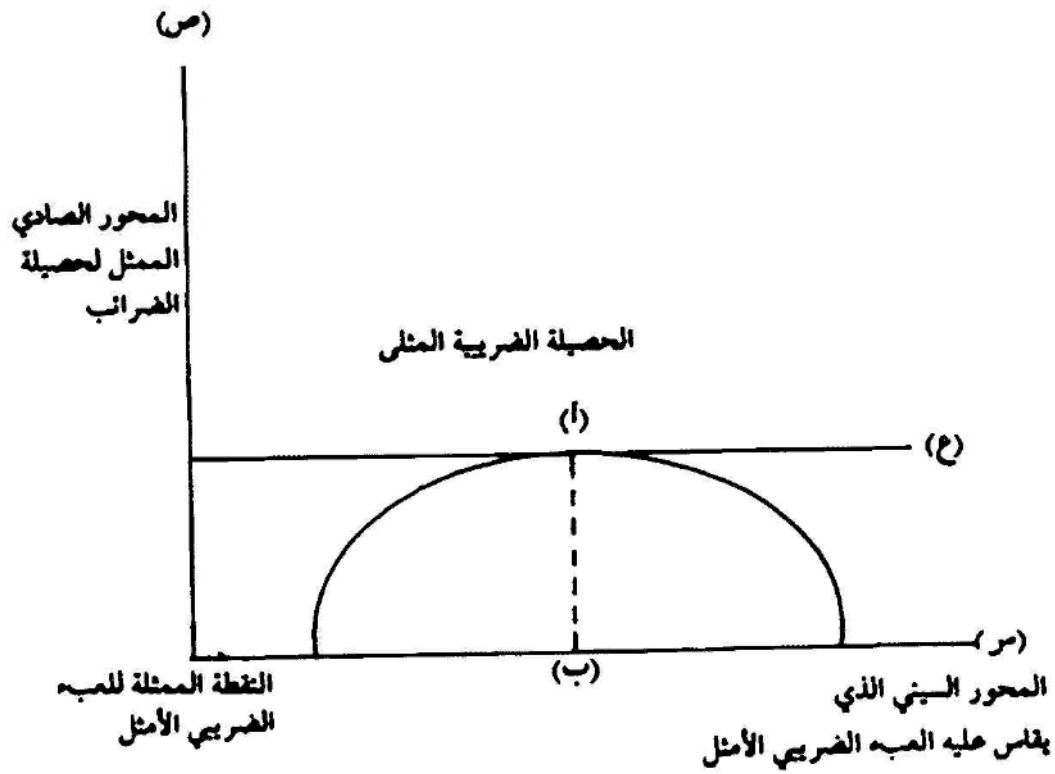
ففيما يتعلق بالمقدرة التكاليفية *La capacité contributive* فإنها تتمثل في قدرة الدخل القومي على تمويل تيارات الإيرادات العامة عن طريق الضرائب. وهنا يشور التساؤل عن الحد الذي تستطيع الدولة أن تصل إليه بالإستقطاع الضريبي في هذا الصدد. ويقتضي الإجابة عن ذلك أن نبحث عنها على مستويين مختلفين من التحليل، الأول على مستوى التحليل الجمعي «Macro - Analysis» حيث يحدد تكوين الدخل القومي المقدرة التكاليفية القومية، والثاني على مستوى التحليل الوحدوي «Micro - Analysis» حيث المقدرة التكاليفية الفردية تعتبر مشروطة بتوزيع الدخل القومي.

أولاً - المقدرة التكليفية على المستوى القومي:

ويقصد بالمقدرة القومية على المستوى الجمعي قدرة مجموع المواطنين على المساهمة الضريبية، أي الوصول إلى أقصى حصيلة ضريبية يمكن اقتطاعها من الدخل القومي دون أن تستنفذ منه الضرائب المطبقة شيئاً، وبمعنى آخر الوصول إلى العبء الضريبي الأمثل^(٢٠).

ويمكن تعريف هذا العبء بصفة عامة، بأنه ذلك الحد الذي يبلغ في وجوده انتاج القطاعين العام والخاص من الإقتصاد القومي أعلى مستوياته. وعليه فإننا لا نكون قد وصلنا بالضريبة إلى عبئها الأمثل طالما أن زيادة العبء الضريبي الموجود - مع افتراض بقاء الأحوال الأخرى على حالها، أي بفرض أن كل شيء مستقر نسبياً - يؤدي إلى زيادة في الإنتاج القومي، وبالعكس نكون قد تعدينا هذا العبء الأمثل، إذا نتج عن زيادة العبء الضريبي نقص في الناتج القومي.

وقد أجهد علماء المالية العامة قرائحهم في تعداد المعايير الخاصة بتحديد العبء بين أيدينا، فمنهم من ذهب إلى المناداة بأن العبء الضريبي الأمثل هو الذي يمكن في وجوده الحصول على أكبر قيمة ممكنة للأموال المنتجة، بمعنى أن الدولة إذا ما استخدمت ما اقتطعت من الدخل باسم ضريبة استخداماً يقل عما كان الأفراد يؤدونه لو بقي هذا الجزء المتقطع لديهم، فإنها تنقص من قيمتها وبالتالي تبتعد عن العبء الأمثل للضريبة. ومنهم من جدد إتخاذ تغير الدخل مؤشراً للعبء الضريبي الأمثل، وذلك على أساس أن العبء الضريبي الأمثل هو العبء الذي يبلغ الدخل القومي في وجوده أعلى مستوياته. إلا أن هذين المعيارين يؤخذ عليهما أنهما لا يسلمان من التداخل والتشابك، فضلاً عن إدخالهما إعتبارات أخرى مع واقعة التحصيل الضريبي، أهمها طريقة استخدام الدولة للحصيلة لضريبة وميكانيكية الجهاز الإقتصادي كله، الأمر الذي يبعدهما عن عنصر التحديد الواجب توافره حتى يمكن الأخذ به. ولعل أكثر هذه المعايير سهولة وتحديداً - وإن كان لا يرتفع عن النقد بطبيعة الحال - هو الذي يتخذ الحصيلة الضريبية كمقياس للعبء الضريبي الأمثل. ومنطلق هذا المعيار يتلخص في زيادة العبء الضريبي الموجود، بزيادة أسعار الضرائب المطبقة أو بإدخال ضرائب جديدة حيث يترتب على هذه الزيادة زيادة الحصيلة الكلية للضرائب بنسبة أكبر أو بنفس النسبة التي زادت بها الضرائب فإن هذا يدل على أن وعاء الضريبة مستمراً في الزيادة، أو على الأقل في حالة ثبات. أما إذا ترجعت زيادة العبء الضريبي بزيادة في الحصيلة الضريبية بنسبة أقل، أو بنقص في الحصيلة فهذا يعني أن وعاء الضريبة أخذ في النقصان، ومن ثم فإننا نكون قد بعدنا عن العبء الضريبي الأمثل. وهكذا فالعبء الضريبي في مفهوم هذا المعيار الأخير هو العبء الذي يحقق أكبر حصيلة ضريبية ممكنة. ويمكن أن يزداد أماننا هذا الأمر وضوحاً، يتبع تمثيله بيانياً من خلال الشكل التوضيحي المرافق:



شكل (٢)

بيان العبء الضريبي الأمثل وعلاقته بالمقدرة التكاليفية
للدخل القومي (البحث عن الحصيلة الضريبية المثلى)

ففي هذا الشكل نجد المنحنى (ع) يمثل تطور الحصيلة الضريبية في ظل زيادة مستمرة وبمعدل واحد للعبء الضريبي فتأخذ في الارتفاع إلى النقطة (أ) التي عندها تبدأ في النقص (بالإنحدار إلى أسفل في اتجاه اليمين)^(٢١). والنقطة (ب) تمثل العبء الضريبي الأمثل على المحور السيني، أما النقطة (أ) فإنها تمثل الحصيلة الضريبية المثلى، أي المقدرة التكاليفية للدخل القومي. إلا أن شكل المنحنى (ع) ومستوى (أ) وبالتالي مركز النقطة (ب) يتغير ارتفاعاً وانخفاضاً تبعاً لما سبق أن أشرنا إليه من ضرورة أخذ مدى ارتباط النظام الضريبي المطبق بالهيكل الإقتصادي للإقتصاد القومي كما يبدو من خلال النظام الإقتصادي والاجتماعي والسياسي المطبق في كل دولة من الدول. فقد يعطي نظاماً ضريبياً معيناً، في ظل هيكل إقتصادي محدد بنظام إقتصادي واجتماعي معين حصيلة مثلى عند نقطة ما محددة على مستوى موضح على المنحنى (ع)، ولكنه إذا ما طبق نفس النظام الضريبي في إقتصاد آخر، فإنه قد يعطي حصيلة مثلى أخرى تختلف تمام الاختلاف عن الحصيلة الأولى، وما ذلك إلا لعلاقة التبعية المتبادلة والمعروفة بين المتغيرين موضع الاهتمام، النظامين الضريبي والإقتصادي.

وبفراغنا من الوقوف على مفهوم المقدرة التكاليفية القومية من خلال تعرفنا على فكرة العبء

الضريبي الأمثل، يبقى لنا حتى نكتمل لنا الإحاطة السوية بهذه المقدرة أن نأتي هنا في إيجاز على العوامل الأخرى المحددة لها.

١ - وأول ما يثور من هذه العوامل هي العوامل الاقتصادية. وتتأثر المقدرة الحالية بهذه العوامل من أربع نواح رئيسية تتمثل في نوعية النشاط السائد في هيكل الإقتصاد القومي ونمط توزيع الدخل القومي فيه، وطبيعة الظاهرة النقدية السائدة فيه، ودرجة إنتاجية الإنفاق العام نفسه. فإذا كان هيكل الإقتصاد القومي يغلب عليه النشاط الصناعي (وهو ما يمكن قياسه بالجزء من السكان المشتغلين بالصناعة أو بمساهمة الإنتاج الصناعي في الدخل القومي)، كانت المقدرة التكاليفية للدخل القومي أكبر منها في الحالة التي يغلب فيها النشاط الزراعي على الهيكل الاقتصادي، وذلك لأن سبولة الدخول تكون أكبر كما أن تداولها يكون أسرع في الاقتصاديات الصناعية من الاقتصاديات الزراعية، بالنظر إلى أنه يغلب على هيكل هذه الأخيرة ما يسمى «بالاستهلاك الذاتي» (Auto - consumption, Auto - consommation) والذي يكون كبيراً إذا كان الإنتاج الزراعي يتم بقصد الإشباع المباشر لحاجات المنتجين وليس بقصد المبادلة، الأمر ينجم عنه أن جزءاً كبيراً من هذا الاستهلاك يخرج من الإنتاج، كان يمكن أن تصل إليه الضرائب، وهو ما يقلل من المقدرة التكاليفية عن طريق إنقاص المادة التي تصلح لأن تكون وعاء تفرض عليه هذه الضرائب. ومن ناحية نمط توزيع الدخل القومي، (أو كيفية توزيعه بين الطبقات والفئات الاجتماعية المختلفة)، فإنه يلعب هو الآخر دوراً بارزاً في تحديد المقدرة التكاليفية. فمن المعلوم أن حصيلة ضريبة نسبة تصيب عدداً كبيراً من الدخول المتوسطة قد تكون أكبر من حصيلة ضريبة تصاعدية تنال بشدة عدداً من أصحاب الدخول الكبيرة، وتعفي عدداً أكبر من ذوي الدخول الصغيرة. فالتخفيف من حدة إنعدام العدالة التوزيعية، أي تحقيق درجة أكبر من تكافؤ الفرص في توزيع الدخل، يزيد إذن من المقدرة التكاليفية. أما من ناحية طبيعة الظاهرة النقدية السائدة في هيكل الإقتصاد القومي، فإنها لها هي الأخرى إنعكاساتها على المقدرة محل البحث. فمن الملاحظ أن التضخم Inflation يزيد من جهة المقدار الاسمي للحصيلة الضريبية، وينقص من جهة أخرى من القيمة الحقيقية لهذه الحصيلة، وبالتالي فإنه ينال من المقدرة التكاليفية الحقيقية للدخل القومي نظراً للإفقار الحقيقي الذي ينجم عنه إذ تنقص القوة الشرائية للنقود الأمر الذي يعني نقصاً في كمية السلع والخدمات التي يمكن الحصول عليها بقدر معين من الإنفاق النقدي. والعكس يقال بالنسبة لحالة الإنكماش إذا لم يصطحب بتخفيض سعر الضريبة، إذ في نفس الوقت الذي يؤدي إلى إنقاص المقدار الاسمي للحصيلة النقدية للضريبة، يزيد من نسبة الجزء المقطوع من الدخل في هيئة ضريبة. (وهو ما يقود في الواقع إلى زيادة المقابل العيني المتمثل في صورة سلع وخدمات للجزء النسبي الذي يقطع من الدخل القومي كلياً عام يتج من الضرائب). وأخيراً فإن المقدرة التكاليفية تنوقف أيضاً في مجال العوامل الاقتصادية على درجة إنتاجية الإنفاق العام ذاته. فإذا كان الجزء

المقتطع من الدخل القومي في صورة إيرادات عامة يمول إنفاقاً عاماً منتجاً، فإن الناتج الاجتماعي يميل للزيادة مما يزيد من مقدرة هذا الدخل على تحمل ما تفرضه الدولة على المكلفين من أعباء مالية. أما إذا أنفقت مخصصات الإنفاق العام في أوجه غير منتجة، فإن كمية السلع والخدمات التي تكون مخصصة للنشاط المنتج تكون أقل، وهو ما يؤثر على الناتج الاجتماعي تأثيراً في غير صالح نموه، وبالتالي على المقدرة التكاليفية القومية.

٢ - وإذا كانت العوامل الاقتصادية لها من التأثيرات على نحو ما وضح لنا من أهمية المؤثرات الداخلة فيها، فإن العوامل الاجتماعية متمثلة في هيكل السكان ومدى الوعي الضريبي لدى المكلفين بالضرائب، لا ينبغي أن نغفل الإشارة إلى أهميتها ونحن في معرض تحديد المقدرة التكاليفية القومية. فمن ناحية هيكل السكان نجد أن هذه المقدرة تتوقف على نسبة السكان القادرين على العمل المنتج، أي من هم في سن الإنتاج. فمن المعروف أن الصغار وكبار السن (الأطفال والشيوخ) يستهلكون ولا ينتجون ولهذا فإنهم لا يضيفون شيئاً إلى الناتج القومي، وما على القادرين إلا التعويض، لا تعويض ما يستهلكونه فقط، ولكن ما تستهلكه الفئات غير المنتجة اقتصادياً، وعليه فإن الرعاء الضريبي يتأثر كماً بنسبة هؤلاء القادرين إلى مجموع السكان، وكيفاً بمستوى إنتاجهم، كما تتأثر هذه القدرة أيضاً بمستوى إستهلاك مختلف الفئات السكانية. فإذا ارتفع هذا المستوى، أو عمدت الدولة إلى رفعه (لأسباب مختلفة) فإن أهمية الضرائب تقل وبالتالي لتلك المقدرة التكاليفية القومية، والعكس من هذه الآثار يمكن أن يحدث في الحالة العسكية^(٢٣). ومن ناحية أخرى، فإن الوعي الضريبي ومدى تمكنه من نفوس المكلفين بدفع الضرائب (جمهور الممولين) يؤثر تأثيراً كبيراً في هذه المقدرة. فالتهرب سواء أكان قانونياً (التجنب الضريبي) أم غير قانوني (الفش الضريبي) ينتهي بتيجة واحدة وهي إنقاص الجزء المقتطع من الدخل القومي في صورة ضرائب. وعلى هذا فذوبوع هذا التهرب بنوعية المشار إليهما في دولة من الدول يؤدي إلى الإقلال من مقدرتها التكاليفية القومية، الأمر الذي تضطر معه الدولة إلى الإلتجاء لوسائل أخرى لتعويض النقص في مواردها المالية لمواجهة متطلبات الإنفاق العام.

٣ - وإلى جوار العوامل الاجتماعية المتقدمة وهي ذو طابع إنساني يتصل بتركيب الأدميين الاجتماعي والنفسي، تقوم العوامل السياسية بأدوار على جانب كبير من الأهمية في تحديد المقدرة التكاليفية القومية، ويبدو تأثير هذه العوامل هنا أوضح ما يكون في كل حالة يضطر فيها المجتمع إلى التخلي عن جزء من إنتاجه (اضطراباً أو إختياراً) أو من قدراته الإنتاجية لسبب سياسي. ومن أمثلة ذلك، الحالات التي يتعين على الدولة أن تقوم بسداد دين عام خسارجي (كقرض عام مع دولة أخرى أو إحدى الهيئات الدولية، أو تعويضات عن ما تسببت فيه من أضرار بسبب الحرب)، أو إذا ما تعرضت الدولة لفقد جزء من وسائل الإنتاج أو من قوتها العاملة بسبب الكوارث والحروب. ففي مثل هذه الحالات وغيرها تقل المقدرة التكاليفية القومية لفترة زمنية

تطول أو تقصر تبعاً لمقدار النقص في مصادر الإيرادات العامة (دخلها) أو لمقدار النسبة التي تفقدها من رأس المال الاجتماعي .

وبالإنتهاء من إستعراض العوامل المؤثرة في المقدرة التكاليفية القومية من النواحي الإقتصادية والاجتماعية والسياسية (في أبرز مظاهر كل ناحية) يمكننا أن نقرر في هذا الشأن إجمالاً، إن هذه المقدرة يمكن النظر إليها في ظروف مجتمع معين في حيز زمني محدد كمحصلة لأثر العوامل المختلفة التي توجد في هذا المجتمع في هذا الحيز الزمني: فقد تتوفر هذه العوامل على نحو يجعلها تتصافر لزيادة المقدرة التكاليفية الراهنة، كما قد تتجمع على نمط يحقق نتيجة عكسية مغايرة .

ثانياً - المقدرة التكاليفية على المستوى الوحدى:

فإذا انتقلنا لبيان المقدرة التكاليفية على المستوى الوحدى، أي المقدرة التكاليفية للأفراد، فإنه يقصد بهذه المقدرة، مقدرة الأشخاص الطبيعية والمعنوية على المساهمة من خلال دخولها في تحمل الأعباء المالية للدولة . والمقدرة الحالية تتقابل مع الدخل الفردي الصافي، وهو ذلك الجزء من الدخل الذي يستقطع من الأفراد بعد خصم نفقات الحصول عليه (وما يتطلب للمحافظة على تجدد بصفة دورية) من الدخل الإجمالي .

وتتوقف المقدرة التكاليفية الفردية هنا على عاملين أساسيين: الأول، طبيعة الدخل، حيث تزيد المقدرة التكاليفية للأفراد كلما كانت دخولهم أكثر استقراراً . من جهة هذا العامل، تتمتع الدخول الناشئة عن تملك وسائل الإنتاج باستقرار أكبر مما تحظى به الدخول المتولدة عن العمل لتعرضها لأخطار البطالة وتأثر الحالة الصحية للعاملين بالعديد من المؤثرات البيولوجية والنفسية، وهو ما يفسر لنا أسباب اختلاف المعاملة الضريبية في التشريعات المالية من هذه الوجهة من النظر .

والثاني، يتمثل في كيفية استخدام الدخل، وهنا تتحدد المقدرة التكاليفية الفردية بضرورة مراعاة نمط استخدام الأفراد لدخولهم، وذلك بضمان ألا يكون الجزء المقتطع من الدخل الفردي لتمويل الإيرادات العامة بواسطة الضرائب من الكبر بحيث لا يترك للأفراد ما يضمن لهم حداً معيناً من الاستهلاك، وكذلك جزءاً يكون تحت تصرفهم للإنفاق على غير الحاجات الضرورية (وهو إنفاق تزداد أهميته بتقدم مستوى الحضارة في المجتمع، ويتخطى العديد من الإقتصاديات الواقعية لمرحلة التخلف الإقتصادي والاجتماعي^(٢١))، أي الحاجات التي أصبحت تشكل بلغة العصر حاجات حضارية، ولإدخار، على الأخص بالنسبة للإقتصاديات التي يعظم فيها الوزن النسبي للمشروع الخاص بالمقارنة مع المشروع العام . فلا يكفي إحترام الحد الأدنى للمعيشة الاجتماعية بالأبلا يصل الإقتطاع الضريبي إلى المساس بهذا الحد، وإنما يتعين إحترام سيطرة الفرد على جزء من الدخل يزيد عن حاجاته المحددة اجتماعياً وحضارياً حتى يكون هناك حافز على

الإنتاج في المجتمعات التي يبنى النشاط الاقتصادي فيها على البواعث أو الدوافع الفردية.
ثانياً - المقدرة الإقراضية:

أما فيما يتصل «بالمقدرة الإقراضية» «La capacité de pret» فإنها تعني مقدرة الدخل القومي على إشباع حاجات الإقراض العام، أي قدرته على الاستجابة لمتطلبات الدولة الائتمانية.
هذه المقدرة تتوقف بصفة عامة على عاملين رئيسيين، أولهما، حجم الإدخار المستخلص من الدخل القومي، وثانيهما، توزيع الجزء المدخر بين مجالات الإقراض الخاص والإقراض العام.

١ - ففيما يتعلق بحجم الإدخار القومي، فإنه من المعروف - طبقاً لتحليل اللورد كينز والمدرسة الكينزية - إن الإدخار يتوقف على تقسيم الدخل بينه وبين الاستهلاك وهو تقسيم يتحكم فيه إلى حد كبير الميل إلى الاستهلاك، ومن ثم فإن المقدرة الإقراضية تتوقف بوجه عام على مستوى الاستهلاك ونوعه، وهو يتحدد بعوامل كثيرة (اقتصادية واجتماعية وحضارية، بل ونفسية أيضاً) ليست مستقلة عن مستوى الدخل، إذ من الملاحظ أن نسبة الجزء المستهلك تزيد كلما انخفض مستوى الدخل، حتى يكاد ينعدم مستوى الإدخار عند المستويات المنخفضة من الدخل^(٢٥). ولهذا فليس غريباً إذا وجدنا أنه في الدول المتخلفة ذات الدخل المنخفضة تقل إلى درجة كبيرة - إن لم تنعدم القدرة على الإقراض، ونجد العكس في الدول المتقدمة الغنية، وعلى هذا فيمكن القول بصفة عامة إن مستوى الدخل وميل السكان إلى الاستهلاك يحدد من مقدرة الدخل القومي في بلد ما على الإقراض. كما يقوم توزيع الدخل بين السكان بدوره في هذا المجال، إذ من البديهي أنه كلما زادت نسبة الدخل المرتفعة، كلما زادت قدرة الدخل القومي على الإقراض.

٢ - أما عن توزيع الجزء المدخر بين نوعي الإقراض، الخاص والعام، فإنه إذا ما علمت وتحددت كمية الأموال المدخرة الموجودة تحت تصرف المجتمع، فإن مقدرة الدولة على تغطية قيمة ما يلزمها من قروض عامة تتوقف على إمكانية قيام التنافس بين الائتمان الخاص والائتمان العام حيث يتحدد ذلك أساساً بالدوافع إلى الاستثمار الخاص (أو الفردي) والذي يتحدد بوجود فرص استثمار مربحة. فوجود فرص من هذا القبيل يقوي الدافع إلى الاستثمار الخاص ويحدد توزيعاً لمدخرات الجماعة لصالح الائتمان الخاص. أما إذا كان الدافع إلى الاستثمار الفردي ضعيفاً (حيث تقل أمامه فرص الربح أو تنعدم، أو يلزم لتحقيقه أمد زمنية طويلة)، فإنها الأموال المدخرة إلى الإقراض العام وهو الأمر الذي يدعم المقدرة الإقراضية للدولة. وعلى هذا فإنه يمكن القول بأن مقدرة الدخل القومي للإقراض العام تتوقف على قوة الدوافع للاستثمار، وبالتالي نجد أنه بالنسبة لمقدار معين من الإدخار تختلف القدرة على الإقراض تبعاً لما يتطلبه الاقتصاد الخاص من حاجة إلى مزيد من النشاط أو من عدمه. (وإن كان يلاحظ أن هذا التحليل الأخير

يجد مجال انطباقه الأساسي في اقتصاديات الرأسمالية المرسلة وإن وجد بها نوع أو آخر من أنواع التخطيط الإقتصادي. أما الإقتصاديات الاشتراكية المخططة تخطيطاً آمراً، فإن كل تعميماته لا تنصرف إليه نظراً إلى أن المخطط المالي هو المسؤول عن تدبير الموارد اللازمة من خلال الموارد والإمكانات المخصصة لإنجاز الخطة الإقتصادية القومية).

وهكذا فإنه يتضح لنا بجلاء من الحديث المتقدم عن العوامل المالية وما يتصل بها من إعتبارات اقتصادية تتصل ببيان الطاقة المالية القومية، أنه على الرغم من مرونة موارد الدولة وقابليتها للزيادة من الناحية النظرية، فإن لهذه الزيادة حدوداً تؤثر في هذه الطاقة وتختلف باختلاف نوع الإيراد، وما إذا كان هو الضرائب والفروض العامة أو غيرهما من أنواع الإيرادات العامة.

وبصفة عامة فإنه يمكن التقدم هنا بتوجيه عام عن حدود النفقات العامة من الوجهة المالية، هذا التوجيه يتلخص في أن قدرة الدولة على التوسع في الإنفاق تتوقف أساساً على إمكانياتها الإنتاجية في المستقبل، وهذه تتوقف بدورها على ما في الدولة من موارد طبيعية لم تستثمر وعلى الكفاية الإنتاجية لشعبها. ومن ناحية أخرى، فإن الإقتصاديين يرون أن خير حجم للإنفاق العام بالنسبة للدخل القومي هو ما يتيح الفرصة للتشغيل الشامل في الدول المتقدمة، ويضمن تشغيل الموارد وإستغلالها بشكل أمثل وتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية في الدول غير المتقدمة (المتخلفة). وجملة القول فإن حجم النفقات العامة يجب في كل حال أن يتحدد عند المستوى الذي يستوعبه الدخل القومي ولا يضر بقيمة النقود.

المبحث الثالث

ظاهرة إزدياد النفقات العامة (التزايد المستمر للإنفاق

العام والأسباب المفسرة له)^(٢٦)

من الظواهر التي أصبحت مألوفة بالنسبة لمالية الدولة، ظاهرة إتجاه النفقات العامة إلى الزيادة والتنوع عاماً بعد عام مع تطور دور الدولة وإزدياد درجة تدخلها في الحياة الإقتصادية والإجتماعية. وقد خلص الإقتصاديون إعتقاداً على إستقراء الإحصاءات في مختلف الدول، إلى أن جعلوا هذه الظاهرة «قانوناً عاماً» من قوانين التطور الإقتصادي والإجتماعي.

ويعتبر العالم الألماني «فاجنر» «Wagner» - على ما هو ذائع في الكتب المالية - أول من إسترعى الإنتباه إلى «قانون زيادة النفقات العامة» بعد أن درس حجم النفقات العامة في بعض الدول الأوروبية في القرن الماضي. ويعمل فاجنر تلك الزيادة بسنة التطور، فالدولة تنمو وتتطور وتزداد التزاماتها مع إتساع دائرة تدخلها لخدمة الأفراد ومن ثم فإن نفقاتها تزيد تبعاً لذلك. ولقد أثبت الإقتصاديون اللاحقون صحة منطوق هذا القانون في القرن العشرين إلى حد بعيد وعلى الأخص فيما بين الحربين العالميتين، والفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية. لذلك فإن بيان

الظاهرة الراهنة، يتطلب منا أن نقف عليها بإستقراء بعض البيانات الإحصائية المتعلقة بحجم الإنفاق العام في بعض الدول المتقدمة بصفة عامة، وفي مصر بصفة خاصة، فإذا فرغنا من ذلك، أنعمنا النظر في كيفية قياس عبء النفقات العامة على الدخل القومي، هذا بالإضافة إلى بيان الأسباب المفسرة للتزايد والتي تتوزع على ما سيرد تفصيله بين أسباب تتصل بالتزايد الحقيقي للنفقات العامة، وأخرى تتعلق بالتزايد الظاهري لها.

أ - التطور الكمي لظاهرة ازدياد النفقات العامة من خلال البيانات الإحصائية وكيفية قياس عبء هذه النفقات على الدخل القومي:

إن نظرة على البيانات الإحصائية الخاصة بتطور الإنفاق العالم في عديد من الدول بعد أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها تظهر بوضوح إتجاه النفقات العامة إلى التزايد بإطراد بغض النظر عن درجة النمو الإقتصادي والفلسفة المذهبية السائدة فيها^(٢٧).

ولا شك أن البيانات الرقمية الموضحة لزيادة النفقات العامة بهذه الدول تقدم لنا صورة واضحة عن التزايد الكمي للنفقات العامة كقاعدة عامة^(٢٨)، وأن تخللتها بعض الإستثناءات التي لا تنال من صحة الإتجاه العام في هذا الصدد. غير أنه ينبغي أن نسجل هنا أن حجم الدخل القومي قد زاد هو الآخر في مختلف الدول، إلا أن نسبة الزيادة في الإنفاق العام تجاوزت بكثير نسبة الزيادة في الدخل القومي. وبعبارة أخرى فإن نسبة النفقات العامة إلى الدخل القومي قد اتجهت إلى الزيادة هي الأخرى بالإضافة إلى الزيادة المطلقة في حجم النفقات العامة ذاتها^(٢٩).

وقبل بحث أسباب التزايد الحقيقي أو الظاهري للنفقات العامة، فإننا نود أن نشير إلى أنه لا يترتب حتماً على زيادة النفقات العامة أن يثقل عبء التكاليف العامة بالضرائب على الأفراد بنفس نسبة زيادة النفقات، وذلك حتى مع ازدياد أنواع الضرائب المختلفة ورفع أسعارها لمواجهة الزيادة في النفقات العامة بنسبة أكبر من زيادة الدخل القومي، ويرجع هذا إلى أن إحساس الفرد بعبء التكاليف العامة يخف بسبب إرتفاع الدخل وتناقص منفعة الحدية من جهة، وإلى إتجاه الدول الديموقراطية إلى زيادة أعباء الضرائب بوسائل مختلفة على الطبقات مرتفعة الدخل والتي تنقص المنفعة الحدية لدخولها كثيراً عن المنفعة الحدية للطبقات الأخرى الأقل دخلاً من جهة أخرى، ويؤدي هذا إلى عدم زيادة عبء التكاليف العامة حتى مع زيادة نسبة النفقات العامة إلى الدخل القومي.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن الدول تختلف فيما بينها بالنسبة لكيفية قياس عبء النفقات العامة على الدخل القومي. فعلى سبيل المثال نجد أنه في المملكة المتحدة تعتمد الإحصاءات الإنجليزية في إستخراج نسبة النفقات العامة إلى الدخل القومي، على الدخل القومي الصافي أي بعد خصم استهلاكات رأس المال الثابت مقوماً بثمن عوامل الإنتاج، بينما نلاحظ أن المكتب الفني للدراسة الميزانية الفرنسية يعتمد في ذلك على الدخل الإجمالي أي قبل

خصم استهلاكات رأس المال الثابت، على أساس ثمن السوق. ويرر المسلك الأول أن إضافة الزيادة في الضرائب غير المباشرة والإعانات إلى ثمن عوامل الإنتاج (عند الاعتماد على الدخل الصافي بضمن عوامل الإنتاج)، تؤدي إلى زيادة غير حقيقية وتحكّمية في الدخل القومي حيث تعود في الواقع إلى اعتبارات متعلقة بالنظام المالي للدولة ولا ترجع في حقيقتها إلى الإنتاج القومي، خاصة وإن مقدار الزيادة في الضرائب والإعانات تختلف من بلد إلى آخر وتتوقف على موقف السلطات العامة المالية في الدولة، وبالتالي تستطيع هذه السلطات أن ترفع الدخل القومي بمجرد رفع الضرائب غير المباشرة. أما المسلك الثاني الخاص بالاعتماد على الدخل الإجمالي على أساس ثمن السوق (في استخراج نسبة النفقات العامة إلى الدخل القومي) فإنه يزكّيه أن هذا المضمون للدخل القومي هو الذي يمكن من تقويم القوة الشرائية للنفقات العامة، كما يمكن من قياس مدى الأثر الذي تحدثه النفقة العامة على قيمة النقود، وذلك لأن النفقات العامة تقع على القيمة النقدية الإجمالية للسلع والخدمات المنتجة كما حددتها قوى السوق.

(ب) - التزايد الحقيقي للنفقات العامة (مفهومه وأسبابه الرئيسية، بيان الأسباب الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والإدارية، والمالية، والحربية):

نعني الزيادة الحقيقية للنفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة ما، كما تشير غالباً إلى إزدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. (وذلك بزيادة متوسط نصيب الفرد من الخدمات العامة) ويشير تطور حجم النفقات العامة في معظم الدول إلى أن الزيادة المطردة في هذا الحجم ترجع إلى أسباب متعددة تختلف أهمية الوزن النسبي لكل منها بحسب الظروف والأوضاع التي يكون عليه مستوى التطور في كل دولة من الدول. هذه الأسباب تتحلل بصفة عامة في الكتابات المالية إلى أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية، وإدارية ومالية، بل وحربية أيضاً. وفيما يلي فإننا نعرض لكل سبب من الأسباب المشار إليها بكلمة توضيحية موجزة على التوالي:

١ - ففما يتعلق «بالأسباب الاقتصادية»، فإنه من أهم الأسباب التي تفسر ظاهرة التزايد المستمر في النفقات العامة، زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي (وعلى الأخص في حالة الكساد)، والمنافسة الاقتصادية بين الاقتصاديات القومية^(٣٠). فزيادة الدخل القومي تمكن الدولة في العصر الحديث من الزيادة في مقدار ما يمكن أن تقتطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة، حتى ولو لم تزد أنواع الضرائب المقررة أو يرتفع سعرها، وبالتالي فإن هذه الموارد المتاحة تشجع الدولة على زيادة إنفاقها على مختلف الأوجه. كذلك يؤدي التوسع في إقامة المشروعات العامة الاقتصادية إلى زيادة النفقات العامة. وتهدف الدولة من قيامها بهذه المشروعات إما الحصول على موارد لخزانة الدولة، وإما التعجيل بالتنمية الاقتصادية ومحاربة الاحتكار، وبصفة عامة توجيه النشاط الاقتصادي وجهة معينة

بحسب المذهبية السائدة في الدولة. ومن ناحية أخرى فإن الكساد بكل آثاره الضارة يحتم على الدولة القيام بالمزيد من الإنفاق لزيادة مستوى الطلب الكلي الفعلي إلى الحد الذي يسمح بتحقيق العمالة الكاملة في حدود الطاقة الإنتاجية للإقتصاد القومي. وهذه السياسة وإن كانت تصلح في البلاد المتقدمة، إلا أنها ليست دائماً في صالح الدول الأخذة بأسباب التنمية الإقتصادية.

وأخيراً، فإن التنافس الإقتصادي الدولي، أيأ كانت الأسباب المؤدية إليه، يؤدي إلى زيادة النفقات العامة، إما في صورة إعانات إقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ومنافسة المشروعات الأجنبية في الأسواق الدولية، وإما في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية.

٢ - أما عن «الأسباب الإجتماعية» فقد أدى ميل السكان في العصر الحديث إلى التركيز في المدن والمراكز الصناعية (نتيجة للهجرة من الريف بنو حركة التصنيع وبالتالي إتساع المدن) إلى زيادة النفقات العامة المخصصة للخدمات التعليمية والصحية والثقافية الخاصة بالنقل والمواصلات والمياه والغاز والكهرباء (الخ. . .) ويرجع هذا إلى أن حاجات سكان المدن أكبر وأعتقد من حاجات سكان الريف كما هو معلوم. كذلك أدى إنتشار التعليم إلى تعزيز فكرة الوعي الإجتماعي فأصبح الأفراد يتطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في العصور السابقة، كتأمين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وغير هذا من أسباب عدم القدرة على الكسب. وقد استتبع قيام الدولة بهذه الإعانات والخدمات الإجتماعية زيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية.

٣ - وبالنسبة «للأسباب السياسية» فإنها تبدو من خلال بعض العوامل التي تؤثر في إزدياد النفقات العامة. وأهم تلك العوامل انتشار المبادئ والنظم الديمقراطية ونمو مسؤولية الدولة وعلاقتها الخارجية، ودرجة نقاء الأخلاق السياسية. وبيان ذلك، أنه يترتب على انتشار المبادئ الديمقراطية إهتمام الدولة بحالة الطبقات محدودة الدخل والقيام بالكثير من الخدمات اللازمة لها، هذا فضلاً عن أن النظام الحزبي (حيث تتعدد الأحزاب السياسية في الكثرة الغالبة من الدول) يدفع الحزب الحاكم إلى الإكثار من المشروعات الإجتماعية إرضاء للناخبين، وإلى الإفراط في تعيين الموظفين مكافأة لأنصاره، ويترتب على هذا كله بطبيعة الحال تزايد في النفقات العامة. كذلك يؤدي تقرير مبدأ مسؤولية الدولة أمام القضاء إلى زيادة الإنفاق الحكومي لمواجهة ما يحكم به على الدولة من تعويضات. ومن ناحية أخرى، فإن اتساع نطاق التمثيل الدبلوماسي لكثرة عدد الدول المستقلة وزيادة أهميته في العصر الحديث بالإضافة إلى ظهور منظمات دولية متخصصة وغير متخصصة، ومنظمات إقليمية متعددة، أدى إلى زيادة الإنفاق العام على هذه المجالات. وفوق كل ما تقدم، فإنه مما لا شك فيه أن عدم توافر بعض الصفات

الشخصية لدى العاملين، وبخاصة ذات القيمة الأخلاقية (كالتزاهة والحرص على أموال الدولة) له أثره المدمر في زيادة نفقات الدولة، الأمر الذي نجدنا معه بغير حاجة لتعداد الأمثلة الدالة عليه. (وهي تمثل إنحرافات بطبيعة الحال).

٤ - أما عن «الأسباب الإدارية»: فإنه من الأمور المسلم بصحتها ما يؤدي إليه سوء التنظيم الإداري وعدم مجاراته لتطور المجتمع الإقتصادي والإجتماعي ولتطور وظائف الدولة، وكذلك الإسراف في عدد الموظفين وزياداتهم عن حاجة العمل والإسراف في ملحقات الوظائف العامة من الزيادة في الإنفاق الحكومي^(٣١). وهذه الزيادة في النفقات العامة حقيقية لأنها تؤدي إلى زيادة عبء التكاليف العامة على المواطنين، وإن كانت تعتبر زيادة غير منتجة إنتاجاً مباشراً لأنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقية للنفع العام، فهي في حقيقتها أقرب ما تكون إلى النفقات التحويلية أو الناقلة منها إلى النفقات الفعلية (أو الحقيقية).

٥ - وبالنظر إلى «الأسباب المالية» فإن من أهمها معاونة على زيادة النفقات العامة سهولة الإقتراض في العصر الحاضر، مما أدى إلى كثرة التجاء الدولة إلى عقد القروض العامة للحصول على موارد للخرانة العامة تسمح بزيادة الإنفاق الحكومي وخاصة على الشؤون الحربية، هذا فضلاً عما تستتبعه خدمة الدين من دفع لأقساطه وفوائده، من زيادة في النفقات العامة. كذلك يؤدي وجود فائض في الإيرادات أو مال إحتياطي غير مخصص لغرض معين إلى إغراء الحكومة بإنفاقه في أوجه غير ضرورية وبذلك تزداد النفقات العامة. وتبدو خطورة هذه السياسة في الأوقات التي تحتم فيها السياسة السليمة على الحكومة العمل على خفض نفقاتها لما هو معلوم من صعوبة خفض كثير من بنود الإنفاق والعودة بها إلى ما كانت عليه قبل الزيادة.

٦ - وأخيراً فإن «الأسباب الحربية» لا تقل أهمية عن الأسباب المتقدمة، إن لم تكن أهمها جميعاً في وقتنا الحالي بالنظر إلى إتساع نطاق الحروب والإستعداد لها وما ينجم عن ذلك تزايد الإنفاق العسكري في الدولة، ليس في أوقات الحروب فحسب، بل وأيضاً فترات السلام. ولقد أكدت هذه الحقيقة الحريان العالميتان الأولى والثانية والحروب السابقة عليهما، وكذلك الظروف الراهنة الناجمة عن التوتر العالمي في كافة دول العالم. وتتفاوت الزيادة في النفقات العامة اللازمة للحرب أو تسوية أثارها بين مختلف الدول حسب ظروف كل دولة ومركزها السياسي والإقتصادي وسط جوانب الصراع الدولي. وتؤكد لنا ظاهرة التزايد المستمر في النفقات الحربية إلى حجم الإنفاق العام من خلال النظر إلى تطور هذه النفقات في الميزانيات العامة لبعض الدول الكبرى، ومن الوقوف على نسب النفقات العامة إلى حجم الدخل القومي في نفس الدول^(٣٢).

وإذا كان تزايد النفقات العامة بسبب توالي الحرب يعتبر أمراً تواترت الكتابات المالية على الإشارة إليه، فإن نشوء فكرة «السلم المسلح» «La paix Militarisée» يعد عاملاً لا يقل في خطورة آثاره عن حالة الحرب نظراً لاستمراره لفترات زمنية طويلة لا يعلم مداها - وهو ما يحدث

من آثاراً تراكمية في المدى الزمني الطويل - ولعدم إمكان حصر نطاقه في عصرنا الحالي (٣٣). ويرجع منشأ هذه الظاهرة، إلى تكرار الحروب بين الدول وفشل المحاولات المستمرة لحل الخلافات الدولية (وعلى الأخص تلك المتعلقة بالمصالح الاقتصادية والإستراتيجية) بالطرق السلمية فيما بينها، ولهذا فقد تسابقت كثير من الدول في مضمار التسلح في غير حالات الحرب (السلم) إعتقاداً منها في أن التسلح المستمر يقضي على الحرب وويلاتها، فلا تقدم دولة على شن حرب جديدة إلا بعد إمعان النظر في قوتها الخاصة وقوة أعدائها. وهكذا فقد ترتب على نشوء حالة «السلم المسلح» وظهور الأسلحة الجديدة المتطورة التي تتطلب إنفاقاً مستمراً، واحتفاظ الدول بجيوش جرارة في ظل هذه الحالة، أن إزدادت النفقات العامة في معظم الدول زيادة فاحشة، ورصدت في الميزانيات العامة لها مبالغ كبيرة من أجل تمويل نفقات هذا «السلم المسلح». (أو ما يطيب للبعض تسميته بالعسكرة الدائمة).

(ج) - التزايد الظاهري للنفقات العامة (مفهومه وأسبابه المتصلة بتدهور قيمة النقود، واختلاف الفن المالي واتساع مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد السكان فيها):

لا يعني تزايد النفقات العامة زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة عليها في كل الأحوال. فقد تعزى هذه الزيادة كلها، أو في جزء منها، إلى أسباب ظاهرية تؤدي إلى إزدياد الإنفاق العام دون زيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة أو زيادة في عبء التكاليف العامة، وتعتبر زيادة النفقات العامة في هذه الحالة زيادة ظاهرية لا حقيقية. وبمعنى آخر أكثر بساطة فإنه يمكن القول والحال على ما تقدم، إن الزيادة الظاهرية هي تلك التي لا تقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تؤديها الدولة من خلال هيئاتها ومشروعاتها العامة.

ونرجع الأسباب المؤدية إلى زيادة النفقات العامة بهذا المعنى في المعتاد إلى تدهور قيمة النقود والتغيرات التي تحدث في المستوى العام للأثمان نتيجة لذلك، واختلاف الفن المالي المتعلق بإعداد الميزانية والحسابات العامة (أي تبدل أصول المحاسبة العامة)، وأخيراً وليس آخراً إتساع مساحة إقليم الدولة وزيادة عدد سكانها في بعض الأحيان.

١ - فبالنسبة «لتدهور قيمة النقود» وأثرها على المستوى العام للأثمان، فإنه يقصد بتدهور هذه القيمة بصفة عامة إنخفاض سيطرة وحدة النقد على السلع والخدمات (أي هبوط قوتها الشرائية) وهو ما يرجع إلى إرتفاع المستوى العام للأثمان. ومن الملاحظ بصفة عامة أن قيمة النقود أخذة في الإنخفاض بصفة مستمرة في معظم الدول. ويعني تدهور قيمة النقود أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها، وإن هذا الجزء يتوقف على مدى الإنخفاض. ومفاد ما تقدم، أن الزيادة في النفقات العامة قد تعود إلى إرتفاع الأثمان لا إلى زيادة كمية السلع والخدمات التي إشترتها أو أنتجتها النفقات العامة، أي لا تعود إلى زيادة الدخول الحقيقية التي قامت بتوزيعها هذه النفقات. وعلى ذلك يكون من الضروري، ونحن نقارن بين

حجم النفقات العامة في فترات مختلفة بفرض قياس الزيادة فيها عبر هذه الفترات، أن ندخل في اعتبارنا التغيرات التي تحدث في المستوى العام للأثمان من فترة إلى أخرى^(٣١).

٢ - أما عن «اختلاف الفن المالي» المتعلق بإعداد الميزانية والحسابات العامة وهو ما يدخل في إطار تبدل أصول المحاسبة العامة، فإنه يحدث أن تعود الزيادة في النفقات العامة إلى المغايرة في الفن المالي وإلى اختلاف أساليب قيد الحسابات المالية. فمن المبادئ الفنية المعروفة في إعداد الميزانية العامة للدولة، الأخذ بفكرة الميزانية الصافية أو الإجمالية. وتقوم فكرة الميزانية الصافية على ظاهرة تخصيص الإيرادات العامة، ومؤدي ذلك أن يسمح لبعض الهيئات والمؤسسات العامة مثلاً أن تجري مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها، بحيث تكون لها سلطة استئصال نفقاتها من الإيرادات التي تقوم بتحصيلها، وبالتالي فإنه لا يظهر في الميزانية العامة للدولة إلا فائض الإيرادات على النفقات. وفكرة الميزانية الصافية هذه كانت تتبع بكثرة في الماضي. أما فكرة الميزانية الإجمالية فإنها لا تقوم على مبدأ تخصيص الإيرادات وبالتالي فكافة النفقات العامة التي تصرفها المرافق والهيئات العامة تظهر جميعاً في ميزانية الدولة التي تضم كافة النفقات والإيرادات العامة. لذلك فمن المنصور أن يؤدي الأخذ بمبدأ الميزانية الإجمالية في سنة معينة، حيث تظهر كافة النفقات العامة للدولة إلى وجود قدر من الزيادة في حجم الإنفاق العام في هذه السنة إذا ما قيس بالسنة السابقة عليها، حيث كان يتبع مبدأ الميزانية الصافية.

ومن صور تغير الفن المالي أيضاً، أن يزداد حجم الإنفاق العام زيادة ظاهرية نتيجة لتغير الأساليب الحكومية، إذا ما حدث تعديل في بدء السنة المالية الجديدة. كذلك فإن تعدد الميزانيات العامة وما ينشأ عن ذلك من تداخل فيما بينها، (حيث يحدث غالباً ما يعرف بظاهرة التكرار في حساب الإنفاق العام بالميزانية)، يؤدي هو الآخر إلى زيادة الإنفاق العام زيادة ظاهرية.

وفي كل الصور المتقدمة وغيرها، تؤدي مقارنة حجم الإنفاق العام في سنة معينة بالسنوات السابقة، إلى إمكانية حدوث زيادة ظاهرية للنفقة ترجع إلى مجرد تغير أصول المحاسبة، باختلاف فن إعداد ميزانية الدولة وحساباتها العامة.

٣ - وفي النهاية فإن الزيادة الظاهرية في النفقات العامة قد تكون راجعة إلى إتساع مساحة إقليم الدولة (لأسباب متعددة) أو إلى زيادة عدد السكان فيها. هنا يثور التساؤل عما إذا كانت النفقات العامة التي تقتضيها زيادة المساحة أو عدد السكان تعود بالمنافع الحقيقية على الإقليم الأصلي للدولة، أو على السكان الأصليين. من الواضح في هذه الحالة أن متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة إذا نأثر بالزيادة، فإن الزيادة تكون حقيقية، أما إذا كان الإنفاق العام يتزايد لمجرد مواجهة التوسع في مساحة الدولة، أو زيادة عدد سكانها دون أن يمس الإقليم الأصلي أو السكان الأصليين فإن الزيادة في الإنفاق تكون مجرد زيادة ظاهرية، واتجاه النفقات العامة إلى

التزايد في هذه الحالات لا يكون راجعاً إلى التوسع في الخدمات العامة التي كانت تحققها الدولة من قبل، أو في تحسين مستوياتها من حيث الكيف، وإنما بسبب اتساع نطاق الحاجة إلى نفس أنواع الخدمات في المساحات الجديدة التي أضيفت لإقليم الدولة، أو لمواجهة حاجات السكان المتزايدون من تلك الخدمات والمنافع العامة، مما يؤدي إلى زيادة الإنفاق العام.

هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أن بعض أساتذة المالية العامة^(٣٥) يرى أن زيادة السكان يترتب عليها إزدياد حقيقي في النفقات العامة بصفة عامة لسببين: الأول أن نسبة الزيادة في السكان تكون أعلى في الطبقات الفقيرة منها في الطبقات الغنية، حيث تتطلب الطبقات الأولى من الدولة كثيراً من النفقات، بينما يتمتع أفرادها بالإعفاءات من الضرائب أو يدفعون ضرائب منخفضة السعر لضالة دخولهم. والثاني أن إزدياد السكان يستلزم عدداً أكبر من الخدمات ووسائل فنية أفضل وأكثر إنتاجاً، مما يستدعي نفقات أكثر. هذه الوجهة من النظر مع التسليم بوجاهتها فإنه ليس هناك ما يضمن لنا أن يتحقق بالكامل كل ما إحتوته من أفكار في التطبيق، لأن ذلك يرتبط في المقام الأول بمدى قدرة الدولة المالية على الوفاء بمتطلبات الطبقات الفقيرة والمكونة للكثرة العددية من السكان، وتلك مسألة تعتمد في التحليل الأخير على نوعية العوامل المذهبية والواقعية التي تصدر عنها الدولة في سياستها الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي فإنه لا يمكن التعميم في هذا المجال، ولهذا فإنه يلزم دراسة الأوضاع الواقعية المحددة زمانياً ومكانياً في كل دولة على حدة بمناسبة كل زيادة سكانية نظراً عليها للفصل في زيادة النفقات العامة فيها من عدمه.

(١) راجع في ذلك بصفة خاصة الأستاذ الدكتور عبد الكريم بركات والأستاذ الدكتور حامد دراز: «مبادئ الاقتصاد العام»، ص ٢٩٧ - ٣٠٧، والدكتور جامع: المرجع السابق، ص ٦٥ - ٦٨، والدكتور زين العابدين ناصر: المرجع السابق، ص ٧٩ - ٨٧، والدكتور عاطف السيد: المحاضرات سابق الإشارة إليها، ص ٧٧ - ٩٦، والدكتور رفعت المحجوب: النفقات العامة، المرجع السابق، ص ٥٤ - ٦٢، والدكتور العربي «النفقات العامة»، ص ١٥٧ - ١٧٥، وأنظر باللغتين الفرنسية والإنجليزية على التوالي.

Antonio de Viti DE MARCO q «First principles of Public Finance», and A. C. PIGOU: «A study in Public Finance» (PP. 30 - 34).

(٢) ونذكر هنا، بأن التحليل التقليدي قد وجد أساسه في الدولة المستهلكة وفي الإنفاق الاستهلاكي «بتأثير المذهبيات الحرة، وبالتالي فقد رتب على ذلك أن الدولة والفرد ينصرفان لدى القيام بالإنفاق وفقاً لمبدأ واحد هو الحصول على «أكبر منفعة بأقل نفقة» ويخضعان بالتالي معاً للحساب المنفعي.

(٣) أنظر في ذلك على سبيل المثال:

Jean MEYNAUD: Les groupes de pression Collection «Que sais - je» P. U. F Paris 1962. (127 pages).

(٤) ومعنى ذلك أن تطبيق هذه الوجهة من النظر تستلزم معرفة أوجه الإنفاق العام، فضلاً عن أوجه التصرف في الدخول لتبقي مدى الأفراد.

(٥) حيث يشتمل على الزيادة الأولية في الإنفاق العام وعلى الاستهلاك المولد، والاستثمار المولد. وذلك على النحو الذي ستقف عليه عند بحث أثر المضاعف والمعجل بمناسبة الحديث عن الآثار غير المباشرة للإنفاق العام.

(٦) أنظر في ذلك بصفة خاصة الدكتور عاطف السيد، المرجع سابق الإشارة إليه، ص ٧٧ وما بعدها، وكذلك مؤلف «Gabriel ARDANT» عن

«Technique de l'Etat». «De la productivité du Secteur public», Ed. P. U. F., Paris, 1953.

(٧) وذلك على نحو ما يجري في الاقتصاديات الرأسمالية، حيث تتميز هذه الاقتصاديات بأهمية الطلب بالنسبة لعرض السلع والخدمات، وهو ما يدخل في نطاق ما يعرف بسيادة المستهلك.

(٨) ويراعي أنه حتى نحقق هذه المعدلات الفائدة المرجوة منها، أن تكون مبنية على أسس موضوعية علمية، وأن تكون ثابتة لفترة معقولة طالما لم تتغير الظروف المحيطة بوضعها. راجع في ذلك، الدكتور عاطف السيد، المرجع آنف الذكر، ص ٩٢ - ٩٦.

(٩) وذلك في الدول ذات الأنظمة الدستورية التي تمارس فيها الديمقراطية النيابية بالفعل وليس بالافتصار على مجرد النصوص الدستورية النظرية المجردة.

(١٠) راجع في ذلك الدكتور أحمد جامع: «علم المالية العامة»، ص ٦٨ - ٧٢، الدكتور عاطف السيد: «محاضرات في التخطيط المالي» وعلى الأخص، ص ٩٦ - ٩٨، الدكتور رفعت المحجوب: «النفقات العامة»، ص ٤٥ - ٤٩، الدكتور محمد دويدار: «مبادئ المالية العامة»، ص ١٦٣ - ١٧٢، والدكتور بونس البطريق: «مقدمة في النظم الضريبية»، ص ٤١ - ٧٤. وباللغتين الفرنسية والإنجليزية أنظر:

A. Barrère: «Economic et Institutions Financières C, Tome I (PP. 235 - 249); PP. 270 - 282);

Duverger: «Finances publiques» (PP. 69 - 80); L. Troabas et J. M. Cotteret: (Op. Cit. PP. 184 - 186), Alison Martin et Lewis: «Patterns of public Revenue and expenditure (PP. 203 - 245).

(١١) والتي تبلورت فكرتها في الدول الرأسمالية الصناعية المتقدمة اقتصادياً في الفترة التي أعقبت أزمة النظام الرأسمالي في الثلاثينات من هذا القرن - وعلى الأخص ابتداء من أزمته الكبرى عام ١٩٢٩ - حيث أوجبت هذه المذهبية ضرورة تدخل الدولة في مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي .

(١٢) لمزيد من التفاصيل عن تطور النفقات العامة في المملكة المتحدة (إنجلترا) انظر:

A. T Peacock and J. Wiseman: «The Growth of public Expenditure in the United Kingdom... National Bureau of Economic Research, 1961.

(١٣) أنظر في ذلك «بيرسليغين»، «أسس تنظيم المالية والتسليف» ولمزيد من التفاصيل عن تطور نفقات الدولة للاتحاد السوفيتي، راجع الفصل الخامس من مؤلف «النظام المالي السوفيتي» سابق الإشارة إليه .

(١٤) نعتمد في بيان النسب، على مؤلف الدكتور المحجوب «النفقات العامة»، سابق الإشارة إليه، ص ٧٨ - ٧٩ .

(١٥) والتي جاءت متفقة إلى حد كبير مع آراء الاقتصاديين السويديين، وبصفة خاصة الأستاذ ليندال Lindal في كتابه الصادر عام ١٩٢٩ عن استعمال النشاط العام في سياسة اقتصادية مضادة لأثار الدورة الاقتصادية . والأستاذ جونار ميردال G. Myrdal عن الآثار الاقتصادية للمالية العامة .

(١٦) وفي كل حال، فإنه لا ينبغي أن يفهم من هذا أن هذه التقلبات الاقتصادية هي العامل الرئيسي المحدد للإنفاق العام . فقد تقتضي حالة الأزمة التي تسود النشاط الاقتصادي إلى التوسع في النفقات المنتجة وهنا يتدخل عامل الإنتاجية ليختار من بين أنواع هذه النفقات المنتجة أعلاها إنتاجية في نفس الوقت الذي يقوم باعتبار الآثار الاقتصادية بدوره في اختيار أعلى النفقات المنتجة إنتاجية، أي النفقات التي تدخل أفضل أثر ممكن على الاقتصاد القومي .

(١٧) مع ملاحظة أنه يوجد هناك فارق زمني يتخلل حركة النشاط الاقتصادي وهذا النوع من الإنفاق تقدر سنة في المعتاد .

(١٨) وهو ما يجعل من إمكانية تخفيضها أمراً صعباً، وذلك كمرئيات الموظفين وأجور العمال التي تلتزم بها الدولة تجاه العاملين فيها ، والجزء المخصص من هذا الإنفاق لشراء سلع لازمة لأداء الخدمات العامة التي لا تقبل التجزئة .

(١٩) حيث تعتبر هذه المقدرة في النهاية المصدر الأخير للقوة الشرائية الأساسية التي نحصل عليها الدولة ونستخدم في الإنفاق العام لكي تتمكن من القيام بدورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع .

(٢٠) ويتوقف في الواقع تحقق هذا العيب الأمثل على مزيج من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تجمعها جميعاً العلاقة بين النظام الضريبي المطبق في دولة ما وهيكله المحدد في إطار نظام اقتصادي واجتماعي وسياسي معين، وليس ذلك إلا تطبيقاً لما هو مقرر في هذا الصدد من أن الحدث الضريبي يعتبر حدثاً اجتماعياً «Fait social» يشكل ويتأثر بمختلف الظروف البيئية المحيطة . أنظر في تفاصيل ذلك :

Lucien MEHL: Science et technique fiscales. Tome I. (PP. 9 - 19).

(٢١) هذا ويلاحظ أن المنحني (ع): المشار إليه بالرسم يتخذ شكل دالة خطية، حيث أن هذه الدالة كما هو معلوم رياضياً تأخذ في التعبير الهندسي عنها صورة خط مستقيم .

(٢٢) انظر في تفسير ظاهرة دموع الاستهلاك الداني في الانصافيات الزراعية وعلى الأخص غير المتقدمة وتلك هي التي لا تزال في مرحلة التنمية الاقتصادية .

Robert BADOVIN: «Agriculture et Accession au développement» Ed. Apedone, Paris 1967.

- (٢٣) وذلك لما هو معروف من أن الضرائب تمثل نوعاً من الادخار الإجباري، وزيادة نسبة الاستهلاك في الدخل الفردي تؤدي في معظم الأحوال إلى التقليل من نسبة الادخار.
- (٢٤) بل ويزداد أيضاً بدخول الاقتصاديات المتقدمة (رأسمالية أم اشتراكية) مرحلة التنافس من أجل درجة الرفاهية الاقتصادية العامة بتأثير المشاليات المذهبية، حتى لا يفقد (أو يفتر) لدى مواطني النظامين الرأسمالي والاشتراكي حماسهم إذا بلغ التقدم الاقتصادي حداً يصعب معه استمرار فرض التضحية عليهم، بتأثير دعاوي مجردة لا يفهمونها.
- (٢٥) وذلك بالنظر لارتفاع الميل الحدي للاستهلاك لديها والذي يقترب من الحدود القصوى للدخل، إن لم يتطابق معها أو يجاوزها في بعض الأحيان.
- (٢٦) يراجع في ذلك الدكتور أحمد جامع: المرجع السابق، ص ٧٣ - ٨١، الدكتور رفعت المحجوب: المرجع السابق، ص ٦٣ - ٨٣، الدكتور محمد حلمي مراد: مالية الدولة، ص ٩٦ - ١١٢، الدكتور محمد دويدار: المرجع السابق، ص ٨٢ - ٩٢، الدكتور رشيد الدفر: المرجع السابق، ص ٢٤٤ - ٢٥٤، وباللغتين الفرنسية والإنجليزية انظر على التوالي:
- M. Duverger: «Finances publiques», (PP. 56 - 69).
- H. Laufenberger: «Théories économiques», (PP. 56 - 69).
- Taylor Philipe: «The Economics of Public Finance» (PP. 38 - 58).
- Richard Bird: Wagner's Law of expanding State Activity (PP. 27 - 43) and ved P. Gandi: Wagner's Law of public expenditure do recent Studies confirm it (PP. 44 - 56).
- United Nations Statistical - Book (72) hglw¼v مشار إليه في مؤلف أستاذنا الدكتور المحجوب السابق عن النفقات العامة، ص ٦٤ منع ملاحظة أننا أغفلنا ذكر الكميات أقل من المليون.
- (٢٨) المصدر، أرقام مختارة من مؤلفي أستاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية، سابق الإشارة إليه، ص ٨٣، والدكتور المحجوب، المرجع السابق ذكره، ص ٨٤.
- (٢٩) من ذلك وعلى سبيل المثال، أن النفقات العامة أصبحت في الدول الغربية تمثل حوالي ثلث الدخل القومي بعد أن كانت لا تتجاوز ١٠ ٪ قبل الحرب العالمية الأولى.
- Nations Unies: Etudes sur la situation économiques et L'Europe en 1949. P. 312 et S.
- بل إنه في بلد مثل إنجلترا وصلت هذه النسبة إلى ما يزيد على ال ١٠ ٪ عقب الحرب العالمية الثانية.
- (٣٠) هذا وينبغي ألا تغفل في مناسبة هذه الأسباب، أثر العوامل المذهبية أو الإيديولوجية في هذا المجال.
- (٣١) والظواهر المشار إليها في المتن تعتبر شائعة وملحوظة في الدول المتخلفة أكثر من الدول المتقدمة.
- (٣٢) الأرقام الواردة بهاتين النسبتين مستمدة من مؤلف الأستاذ الدكتور رفعت المحجوب (النفقات العامة)، سابق الإشارة إليه، ص ٦٥.
- (٣٣) ولهذا فإنه استجلاء ظاهرة تزايد النفقات العامة في واقع السلم المسلح، أمراً جديراً بالبحث والتمنية، خاصة وأنه أصبح السمة المميزة لما يسمى « بالحرب الباردة » La guerre froide: cold - war التي سادت العلاقات الدولية لفترة طويلة من الزمن.
- (٣٤) ويمكن الاستعانة في سبيل تحديد نمقدار الزيادة الظاهرية في الإنفاق العام التي ترجع إلى انخفاض قيمة النقود بالأرقام القياسية « Index Numbers » للأسعار باعتبارها أحد الأدوات المنضبطة التي يمكن الاستعانة بها في قياس القوة الشرائية للنقود. راجع في ذلك مؤلفنا الإقتصاد النقدي والمصرفي. الدار الجامعية، بيروت ١٩٩١.
- (٣٥) ومنهم أستاذنا المرحوم الدكتور محمود رياض عطية، المرجع السابق (ص ٩٠).

الفصل الثالث

«إعتبار الآثار الاقتصادية للنفقات العامة»

(أهمية الإسترشاد بهذه الآثار في تحقيق الإنفاق العام لأهدافه)

تمهيد: يترتب على قيام الدولة بالإنفاق العام آثاراً واسعة المدى تتصل بمختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية فوق إقليمها. وبهنا في الفصل الحالي أن نعتبر الآثار الاقتصادية التي يحدثها هذا الإنفاق نظراً لما لها من أهمية بالغة في الفكر المالية الحديث الذي أصبح يعول على النفقات العامة دوراً إيجابياً في تحقيق ما ينشده المجتمع من أهداف. وحتى يتسنى لهذه النفقات أن تحدث هذه الآثار، فلا بد أن ترسم السياسة الإنفاقية العامة (وبالتبعية لذلك صياغة قواعد الفن المالي الإنفاقي) وفقاً لما يترتب عليها من آثار، وبما يتفق مع الآثار المرغوب أحداثها لتحقيق أهداف الجماعة. وهذا هو ما يسميه البعض ببدأ «النفقات الوظيفية» حيث تصبح النفقات العامة - شأنها في ذلك شأن الأدوات المالية الأخرى - أداة لتأدية وظيفة معينة ووسيلة لتحقيق غاية محددة، فإذا انتفى «الهدف الوظيفي» منها انتفت الحكمة من إنفاق الدولة لها. من هنا يتضح جدوى الدراسة العلمية للآثار الاقتصادية للنفقات العامة بالنظر إلى أن إغفال مثل هذه الدراسة لا بد وأن يؤدي إلى إخفاق الدولة في بلوغ أهداف المجتمع المرجوة من وراء قيامها بالإنفاق العام وإلى عجز القائمين على تدبير شؤون «الإقتصاد العام» عن أداء واجباتهم الأساسية في توجيه هذا الإنفاق الوجهة التي يترتب عليها أكبر منفعة جماعية ممكنة.

وليس هنا مجال الخوض في تفاصيل مختلف الآثار الاقتصادية لسائر أنواع النفقات العامة على الإقتصاد القومي وتحليلها تحليلاً مستفيضاً^(١)، بقدر ما نتحدد وجهتنا في الإستعراض الموجز لأهم هذه الآثار بالنسبة لحجم الناتج القومي وطريقة توزيعه، وعلى حجم بعض الكميات الاقتصادية الكلية، كالإستهلاك والإدخار والإستثمار، وذلك نظراً إلى أن هذه الآثار هي التي تعتمد عليها السياسة المالية الحديثة لمختلف الدول لأحداث آثار كمية وكيفية في اقتصادياتها. ويتحدد نطاق بحثنا فيما تقدم فإننا نعرض في إيجاز لما يعتبر هاماً من الآثار المتقدمة من خلال التقسيمات الدائنة في هذا الشأن في ثلاثة مباحث على التوالي.

المبحث الأول

«الآثار المباشرة للنفقات العامة الرئيسية على الإنتاج والإستهلاك القومي»^(١)

تقوم الدولة في العصر الحديث بنوعين رئيسيين من الوظائف في المجتمع: وظيفتها كدولة تؤدي خدمات عامة للمواطنين وتنهض بمسؤوليتها في هذا المجال، ووظيفتها كمنظم تأخذ على عاتقها بعض أوجه النشاط التي كانت من اختصاص الأفراد (الإقتصاد الخاص). وبالتالي فالإقتصاد العام يمكن أن ينظر إليه بنظرتين: قطاع عام بالمعنى الضيق، وقطاع عام بالمعنى الواسع، حيث تختلف طبيعة النشاط الذي تقوم به الدولة في كل منهما بحسب ما تؤديه الوحدات المؤلفة لكل قطاع من نشاط، وهو بصفة عامة ذو طابع تنظيمي وسبائي في الأول، وطابع إنتاجي وإقتصادي في الثاني. وبالمقابل لذلك فإنه يمكن اعتبار الآثار الإقتصادية للإنفاق العام من خلال البحث عن نوعية النفقة العامة وما إذا كانت داخلة في نفقات الدولة التي تنفقها كسلطة عامة ذات سيادة على إقليمها بالمعنى الضيق، أو منفقة بمعرفتها بوصفها سلطة منظمة وراعية للنشاط الإقتصادي بالمعنى الواسع. ولا شك أن لكل نوع من أنواع الإنفاق العام في هذين المجالين آثاره الإقتصادية المباشرة التي يتعين على المسؤولين عن السياسة المالية إعتبارها لدى إتخاذ قراراتهم بشأنها. غير أنه تجدر الإشارة هنا إلى أنه إذا كان من الممكن من الناحية النظرية تناول كل نوع من أنواع النفقات العامة في قسمها الذي تنسب إليه بحثاً عن آثاره على إستقلال، فإنه يصعب من الناحية العملية ونحن في معرض دراسة التأثير النهائي لأنواع النفقات العامة على الإنتاج والإستهلاك القومي أن نضع حدوداً فاصلة توضح لنا مدى مساهمة كل نوع من النفقة في هذا المجال، ولهذا فإننا سوف نقدم على إجلاء الآثار المعلن عنها في هذا المبحث بإدماج الأنواع المختارة من النفقات العامة في نطاقها دون التقيّد بدراسة آثار كل نوع من الأنواع على حدة، وهو ما يعني أننا نضحّي هنا ببعض جوانب المثالية النظرية في سبيل التمشي مع ما تفرضه دواعي الإيضاح من الناحية التطبيقية.

(أ) - الآثار المباشرة للنفقات العامة في الجوانب الكلية المرتبطة بالإنتاج القومي (بحث هذه الآثار بالنسبة لأوجه الإنفاق الرئيسية):

تؤثر النفقات العامة على الإنتاج والعمالة في المجتمع من خلال تأثيرها في حجم الطلب الكلي الفعلي، وبالنظر إلى أن النفقات التي تقوم بها الدولة تشكل جزءاً هاماً من هذا الطلب نزداد أهميته بازدياد مظاهر تدخلها في حياة الأفراد في كافة مجالات النشاط الإقتصادي والإجتماعي. وصلة النفقات العامة بحجم الطلب المشار إليه، وأثرها عليه يتوقف بصفة أساسية على حجم النفقة ونوعها. فالنفقات الحقيقية تشكل طلباً على السلع والخدمات، أما النفقات التحويلية فإن أثرها يتوقف على طريقة تصرف المستفيدين بهذه النفقات فيها. ومن ناحية أخرى،

يرتبط أثر النفقات العامة في الإنتاج بمدى أثر الإنتاج الكلي الفعلي في حجم الإنتاج والعمالة، وهو ما يتوقف على مدى مرونة الجهاز الإنتاجي، أو مستوى العمالة والتشغيل في الدول المتقدمة، وعلى درجة التنمية المتحققة في الدول التي تعاني من التخلف بمظاهره الاقتصادية والاجتماعية. وحتى يتسنى لنا الوقوف على تأثير النفقات العامة على الإنتاج القومي، فإن نوال هذه الغاية يدعو إلى التأمل في الأنواع الرئيسية لتلك النفقات (بغض النظر عن تقسيماتها) والتي تستوعب معظم الكميات المالية المخصصة للإنفاق العام في الدولة لبيان آثارها على الإنتاج.

١ - وأول هذه الأنواع التي يمكن أن ننظر فيها بحثاً عما ينبغي إيضاحه من آثار، هو «النفقات الإنتاجية». فهذه النفقات، وسواء تولتها الدولة مباشرة عن طريق قيامها بالإنتاج «الدولة المنتجة» أو عملت على مد بعض المشروعات الخاصة أو العامة بها في صورة إعانات اقتصادية لتحقيق غرض اقتصادي معين، فإنها تساعد عموماً على إنتاج السلع المادية والخدمات العامة اللازمة لإشباع الحاجات الاستهلاكية للأفراد، كما تنتج رؤوس الأموال العينية المعدة للاستثمار (أموال الاستثمار أو النفقات الاستثمارية)، وبالتالي فإن هذا الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري يعد من النفقات المنتجة التي تؤدي إلى زيادة حجم الدخل القومي ورفع الكفاءة الإنتاجية للاقتصاد القومي. على أن الأمر في هذا الصدد يحتاج منا أن نتوقف قليلاً لتأمل ما يترتب على الإعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة والعامة من آثار خاصة في مجالنا الراهن. فهذه الإعانات التي تمنحها الدولة إلى المشروعات المشار إليها بنوعيتها قد بدأت باديء ذي بدء بوظيفة تقليدية قصد بها التدخل في سياسة الائتمان ومحاربة التضخم. إلا أن هذه الوظيفة تطورت الآن تطوراً كبيراً. فأصبحنا نجد من الإعانات ما يعطي للمشروعات لمعاونتها على القيام بنشاطها على أكمل وجه تعويضاً لها عما تفرضه الدولة عليها من التزامات لتأمين ما تقوم به من نشاط يتعلق تعلقاً مباشراً بخدمة عامة، كما نلاحظ ما يمنح منها لمساعدة المشروعات على تجهيز نفسها، أو لتشجيع بعض أوجه النشاط المرغوب فيها، أو حتى لتعويض ما تعانيه بعض المشروعات من عجز مالي طارئ بسبب قيامها بخدمات عامة. هذا وإن كان ينبغي أن يلاحظ في هذا الشأن وقبل الدخول في أية تفاصيل أن مساعدة الدولة للمشروعات الخاصة في صورة إعانات اقتصادية (أو غيرها) يحددها أساساً حد عام، يتمثل في مدى رغبة الدولة في المحافظة على القطاع الخاص بالمقارنة إلى رغبتها في توسيع نطاق القطاع العام. فكلما تقدمت الدولة في مجال الحل الاشتراكي، أي كلما أخذت بسلطتها مزيداً من عناصر الإنتاج ووسائله وتحملت بالتالي مسؤولية القيام به، كلما قلت إعانتها للمشروعات الأولى بالرعاية.

«فبالنسبة للإعانات الاقتصادية للمشروعات الخاصة»، فإننا نستطيع ونحن بصدد البحث عن آثارها أن نميز بين نوعين أساسيين منها، إعانات تعطي بغرض سد عجز نتج عن نشاط المشروع ولتشجيع هذا النشاط، وإعانات تمنح لمساعدة المشروع على تجهيز نفسه بمتطلبات الإنتاج. أما عن النوع الأول فإنه إذا قصد به تشجيع نوع معين من النشاط الاقتصادي، فإن الإعانة تكون في

صورة إعانة «سالبة» كإنشاء «فراغ ضريبي» حول هذا النشاط يجذب إليه رؤوس الأموال الأخرى ويجد فيه المنظّمون المشتغلون بهذا النشاط إعانة لهم تحفزهم على الإستمرار فيه، أو إعانة إيجابية للمشروع تضمن له حداً أدنى لأسعار منتجاته أو لأرباح المنظّمين المشتغلين به. أما إذا كان المقصود من الإعانة سد عجز المشروع الناتج عن قيامه بوجه معين من أوجه النشاط الإقتصادي، فتكون هذه الإعانة موجبة بطبيعة الحال.

أما النوع الثاني من هذه الإعانات، وهو المخصص لمعاونة بعض المشروعات الخاصة على تجهيز نفسها بالمعدات والوسائل اللازمة لنشاطها الإنتاجي فإنها تأخذ صورة إعانات إيجابية. ويصبح من أبرز الآثار المرجوة من ورائها: توجيه الإستثمارات الوجهة التي تراها الدولة كفيلة بتحقيق أغراضها، سواء المتعلق منها بالتنمية الإقتصادية أو توازن ميزان المدفوعات، ومساعدة هذه المشروعات على الإستهلاك الإقتصادي لما لديها من وسائل الإنتاج المتطورة (كالعدد والآلات القديمة) باستبدالها بما توصل إليه التقدم العلمي في هذا المجال من فنون إنتاجية حديثة، وأخيراً العمل على زيادة معدل تكوين رأس المال فيه مجموع القطاعات وبالتالي المحافظة على معدل نمو الناتج الإجتماعي. وبصفة عامة فإن «الإعانات الإقتصادية للمشروعات الخاصة» بوجهها الإيجابي والسلمي، تمنحها الدولة لهذه المشروعات في المعتاد حيث تقوم بنشاط متعلق بمصالح المواطنين تعلقاً مباشراً ترى الدولة معه أنه من الصالح العام أن يظل في دائرة القطاع (أو الإقتصاد) الخاص.

أما عن «الإعانات الإقتصادية التي تقدمها الدولة للمشروعات العامة» فإنه يبررها ما هو معروف عن أن بعض هذه المشروعات لا يسعى من وراء قيامه بنشاطه المحدد له إلى الربح في كل الأحوال، بل وقد يعرض إنتاجه بضمن يقل عن سعر التكلفة إشباعاً للحاجات العامة الضرورية التي تجد الدولة نفسها مضطرة لأخذ أمر إشباعها على عاتقها درأً «للاستغلال» الذي قد تعمد المشروعات الخاصة إليه فيما لو قامت بهذا النشاط. (ومن أمثلة ذلك خدمات الحياة اليومية الأساسية المتعلقة بإنتاج مياه الشرب والكهرباء)، كما وأن البعض الآخر يقوم بنشاط إنتاجي هو في الأصل من مجالات النشاط الخاص، ولكن الدولة رأت تحقيقاً لفلسفتها الإقتصادية والإجتماعية القيام به بضمه إلى نطاق الملكية الجماعية، وبالتالي ترى لزماً عليها حتى تحقق ثقة الأفراد فيها أن تستخلص من هذا النشاط من النتائج ما يفوق ما كان يحققه النشاط الخاصة على المستويين الكمي والكيفي، وإلا فإنه في الحالة العكسية، يغدو تدخل الدولة أمراً لا يسعف في تبريره النتائج المتحققة من الناحية العملية. والدولة في كل من الحالتين المنوه بهما حالاً، تمنح إعانات إقتصادية للمشروعات العامة ولكن أهدافها تتغير من حالة إلى أخرى^(٣).

ففي حالة المشروعات العامة التي تعمل في مجال إشباع الحاجات الضرورية، تهدف الدولة من وراء ما تقدمه لها من إعانات إلى إعادة التوازن المالي نتيجة لعدم الإلتزام في القيام بالنشاط بالبحث عن الربح في كل الأحوال. فمن الطبيعي إذا باع المشروع إنتاجه بأقل من سعر

التكلفة فإنه يجد نفسه في نهاية الدورة الإنتاجية - ما يلزم من وقت لانتاج السلع فيه إنتاجاً دورياً متجدداً - في عجز، بل ويعتبر هذا العجز عجزاً هيكلياً ناتجاً عن «ميكانيكية» عملية الإنتاج فيه . لهذا فإن الدولة تتدخل لسد هذا العجز، وبالتالي تتحدد إعاناتها لهذه المشروعات بقيمة العجز الحادث فيها . فهدف الإعانة الاقتصادية المقدمة في مثل هذه الحالة، هو الحفاظ على استمرار النشاط الاقتصادي للمشروعات المعانة لما لها من نفع عام^(٤) .

أما في حالة المشروعات العامة التي تقوم بنشاط لا يختلف في جوهره عما كان يقوم به الإقتصاد الخاص، فإن الإعانات الممنوحة من الدولة لهذه المشروعات، تجد تبريرها في معاونة المشروعات الراهنة على الاستمرار في النشاط بمعدل لا يقل (كما وكيفاً) عن المعدل الذي يمكن للإقتصاد الخاص (ممثلاً في المشروعات الخاصة) تحقيقه، أو في مساعدتها على منافسة مشروعات الإقتصاد الخاص التي تقوم بنفس النشاط، منافسة تستطيع معها تثبيت أقدامها وإثبات جدارتها لدى مجموع المواطنين في ممارسة هذا النشاط . (وذلك في الحالات التي لا تسير فيها الدولة على مبدأ الإلزام في توجيه النشاط الاقتصادي لسائر قطاعات الإقتصاد القومي، إما لأسباب مستمدة من واقع التطور الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع، أو لاعتبارات فلسفية تتمثل في الإلزام بتطبيق مذهبية معينة) .

٢ - فإذا ما جاوزنا نطاق «النفقات الإنتاجية» لندلف إلى حيز البحث في آثار النفقات الاجتماعية، فإن هذه النفقات وسواء إتخذت شكل تحويلات نقدية في صورة توزيعات نقدية معينة أو شكل تحويلات عينية في صورة سلع وخدمات، فإنها تؤثر هي الأخرى على الإنتاج القومي . ففي الحالة الأولى (التحويلات النقدية) حيث تهدف النفقة إلى تحويل جزء من القوة الشرائية النقدية لصالح الفئات الفقيرة أو محدودة الدخل، - وذلك كإعانات البطالة ومختلف مساعدات التضامن الاجتماعي - ، فإنه يصعب معرفة أثر هذه النفقات على حجم الإنتاج على وجه التحديد . ولكن بالنظر إلى نوعية الفئات الاجتماعية المستفيدة من هذه التحويلات وما هو ملاحظ من ارتفاع الميل الحدي للإستهلاك لدى أفرادها، فإن المجرى العادي للأمور أن يتجه المقابل النقدي للصرف على إستهلاك المواد أو السلع الضرورية، وبالتالي يزداد الطلب على السلع السابقة وهو ما يستتبع زيادة إنتاجها . هذا ويلاحظ أن الدولة لا تحقق فقط من وراء هذه التحويلات النقدية خلق قوة شرائية جديدة لهذه الطبقات تساعد على تحسين أوضاعها المعيشية، بل وأيضاً تتحاشى بهذه التحويلات القلاقل الاجتماعية التي لا بد وأن تحدث إذا زاد عدد العاطلين والعاجزين عن الكسب، هذا بالإضافة إلى العوامل الإنسانية التي تتضمنها مثل هذه النفقات التحويلية، وردود الفعل السياسية والاجتماعية التي تحدثها وتستفيد منها الدولة .

أما في الحالة الثانية التي تتخذ فيها النفقات الاجتماعية طابعاً عينياً (التحويلات العينية) فلنأخذ من آثارها المباشرة تشجيع إستهلاك بعض الفئات الضعيفة اقتصادياً لسلع وخدمات

معينة تعطيتها الدولة الاولوية وترى فيها تحقيقاً لأهدافها الاقتصادية والاجتماعية. وسهل علينا تصور ذلك إذا علم أن الدولة تستطيع في علاقاتها مع منتجى هذه السلع والخدمات، أي بصفتها مشترية وفي نفس الوقت سلطة عامة، أن تمارس دوراً تحكمياً في السوق يمكن لها معه أن تقوم بتوجيه هذا السوق الوجهة التي تراها محققة للنفع العام. فبتدخلها مثلاً في نطاق الإسكان وتشيدها للمساكن الاقتصادية للفئات الاجتماعية محدودة الدخل تشجع من ناحية الإنتاج الصناعي الخاص بمواد البناء في نفس الوقت الذي تحد فيه من إستغلال الملاك العقاريين للمستأجرين. كذلك فإن الدولة في قيامها بالإنفاق على شراء ما يلزم من سلع وخدمات تخصص للنواحي الصحية والتعليمية والثقافية، يؤدي هذا أيضاً إلى رفع المستوى الاجتماعي للأفراد وتمكينهم من أداء نشاطهم بكفاءة أكبر. (وهو الأمر الذي يؤثر في رفع انتاجية العمل كما هو معلوم).

وبصفة عامة، فإن النفقات العامة التي تقوم بها الدولة (سواء في صورة تحويلات نقدية أو عينية) ليست بغير حدود. فمن المعروف أن هذه التحويلات تقلل من القدرة على الإدخار وذلك بالنظر إلى أنها تقتطع عملاً جزءاً من الدخل المرتفعة وتعيد توزيعها لصالح ذوي الدخل المنخفضة، وبالتالي يضعف الإدخار بالقدر الذي تحد الدولة فيه من الفئة الأولى من الدخل (لانخفاض الميل الحدي للإستهلاك لدى أصحابها). فضلاً عن ذلك، فقد يترتب على مثل هذه التحويلات في صورتها النقدية والعينية أثراً عكسياً، إذ قد لا تكون مواتية لزيادة الإنتاج ولكن محبذة على التراخي والكسل (البطالة) وتفضيلهما على العمل، حتى ولو كانت النفقة التحويلية أقل من أجر العمل، وينقلب الأمر من بطالة غير إرادية (قهرية) إلى بطالة إرادية. ولهذا فإنه في نطاق هذه الحدود والمحاذير، يتعين علينا أن ندقق ما أمكن في شأن التحويلات المشار إليها، فنأخذ منها الجانب المفيد، ونتفادي - بقدر المستطاع - آثارها الضارة التي لا بد وأن تنتج لو دفعنا الإعتبارات السياسية - إرضاء لتوازن تحكيمية أو هوائية - إلى التماهي فيها دون أن يكون الأمر مستنداً إلى أي مبررات اقتصادية.

٣ - وإلى جوار النفقات «الإنتاجية والاجتماعية» فقد ظهرت نفقات أخرى أخذت تنمو بصورة مستمر حتى أصبحت الشغل الشاغل لكل دولة. وهي «النفقات العسكرية أو الحربية» التي سبق أن أشرنا إلى ظاهرة تزايدها الكمي في فترات الحروب وفي زمن «السلم المسلح».

وإذا كانت أهمية هذه النفقات تتمثل على ما سلف ذكره في أنها أصبحت تمثل عبئاً كبيراً في ميزانيات معظم الدول الحديثة، فإن البحث عن آثارها يثير العديد من الصعوبات التي تشتق من خروجها في كثير من الأحيان عن النطاق الاقتصادي إلى المجال السياسي والإستراتيجي البحث الذي يجعلها في عدد لا بأس به من الأحوال لازمة لا مفر منها. لهذا فإن الدولة لا بد وأن تتدبر ما يمكن أن تنتجه نفقاتها العسكرية من آثار إقتصادية لنستفيد من الجوانب الإيجابية فيها، ونقلل الجوانب السلبية منها بقدر الإمكان.

ولقد مر الفكر المالي في إصدار وجهة نظر في موضوع تقييم هذه النفقات بتطور كبير. فقد كان الفكر المالي التقليدي يعتبر النفقات العسكرية من قبيل النفقات التي تذهب للإستهلاك غير المنتج، بينما أصبح الفكر المالي الحديث يميل إلى عدم التعميم بالتمييز في شأنها بين ما يعتبر نافعا وما يعتبر ضاراً بحسب الظروف التي تكون عليها الدولة ويتم فيها الإنفاق العسكري. ولهذا فإننا نجد يميز بصفة عامة بين نوعين من الآثار التي تطرأ على الإنتاج القومي من جراء هذا الإنفاق، وهما الآثار الإنكماشية والآثار التوسعية.

فقد تحدث النفقات العسكرية أثراً إنكماشياً في حجم الإنتاج القومي، وذلك في الحالات التي يترتب عليها تحويل بعض عناصر الإنتاج من قطاع الإنتاج المدني المخصص لإشباع الحاجات الخاصة إلى العمليات المتعلقة بالأغراض العسكرية وبالتالي فإن الإنتاج العادي للأفراد يقل حجمه ويفضي هذا إلى التقليل من الإستهلاك الخاص. وفوق ذلك فإن النفقات الحربية والإستهلاك الحربي يؤديان إلى منافسة الإنتاج والإستهلاك الفرديين منافسة غير متكافئة وهو الأمر الذي يؤدي إلى إرتفاع أثمان عناصر الإنتاج وبالتالي الوصول إلى تخفيض الإستهلاك الكلي للجماعة. هذا في الواقع هو الوجه السلبي للإنفاق العسكري والذي يزداد خطورة كلما زادت نسبة هذا الإنفاق في الدخل القومي^(٥) ومع ذلك فإنه من المتصور أن ترتب النفقات العسكرية أثراً توسعياً على حجم الإنتاج القومي وذلك في حالات متعددة. من هذه الحالات، الأحوال التي تستخدم فيها هذه النفقات في إنشاء صناعات معينة، أو منشآت حيوية كالمطارات والموانئ والطرق والقناطر والسدود يفيد منها الإقتصاد القومي في الإنتاج المدني فيما بعد الحرب، وحتى قبل انتهائها إذا ما زادت عن حاجة الإنتاج الحربي. كذلك فإنه كثيراً ما يتولد عن الإنفاق العسكري تقدم علمي في فنون الإنتاج إذ تخصص نسبة هامة منه للبحوث العلمية، (وعلى الأخص في الدول المتقدمة)، وهذا وإن أفاد الإنتاج الحربي في الزمن القصير، إلا أن أثره سرعان ما يمتد إلى الإنتاج القومي ككل. فمن المعلوم أن الحروب الحديثة دفعت الحكومات إلى التعاون مع العلماء ورجال الصناعة تعاوناً كان من نتيجته ظهور مخترعات جديدة أفادت الإنتاج بوجه عام، بل كثيراً ما يدفع هذا الإنفاق إلى إنشاء صناعات جديدة تفيد المجالين الحربي والمدني على السواء، ما كانت لتوجد لو لم يوجد الإنفاق المشار إليه. وبصفة عامة فإن النفقات العسكرية تؤثر في الأوضاع الإقتصادية السائدة في الدولة وتؤثر بها. فمن ناحية فهي تعوق التوسع في الإنتاج إذا كانت تنصرف إلى شراء الأسلحة والمعدات الحربية من الخارج، وغالباً ما يصاب ميزان المدفوعات بعجز بسبب اضطراب الدولة إلى صرف جزء كبير من العملات الأجنبية في أغراض التسليح من الخارج. أما إذا كانت النفقات العسكرية تنصرف في سبيل إنشاء صناعات حربية في الداخل فإنها تعمل على زيادة حجم الدخل القومي.

ومن ناحية أخرى، فإن هذه النفقات تتأثر بالأوضاع المشار إليها. فحيث تكون الدولة قد

وصلت إلى مرحلة العمالة الكاملة، فإن النفقات العسكرية تؤدي إلى حدوث آثار تضخمية وارتفاع في مستوى الأسعار. ذلك أن الإنتاج المدني يقل، ويزداد أثمان منتجاته. أما في حالة نقص التشغيل، فإن هذه النفقات تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي نتيجة التوسع في الصناعات الحربية والفروع الإنتاجية الأخرى التي تتوقف عليها، مما يؤدي - بصفة عامة - إلى تشغيل العمال المتعطلين والقضاء على البطالة.

(ب) - الآثار المباشرة للنفقات العامة في الاستهلاك القومي (بحث أثر هذه النفقات من خلال الاستهلاك الكلي بشقيه العام والخاص):

وإذا كان للنفقات العامة آثارها السابق إيضاحها بالنسبة للإنتاج القومي، فإنها تؤثر أيضاً في الاستهلاك القومي بطريق مباشر، وذلك عن طريق الزيادة الأولية في الطلب على أموال الاستهلاك نتيجة للإنفاق العام^(١)، ويمكن اعتبار هذا النوع من الآثار المباشرة للنفقات العامة على الاستهلاك من خلال نفقات الاستهلاك الحكومي أو العام، ومن خلال النفقات التي توزعها الدولة على الأفراد في صورة مرتبات أو جور تخصص نسبة كبيرة منها، لإشباع الحاجات الاستهلاكية من السلع والخدمات.

١ - فبالنسبة لنفقات الاستهلاك الحكومي أو العام، فإن أثرها على زيادة الاستهلاك يبدو من خلال ما تقوم الدولة به في سبيل إشباع الحاجات العامة من إنفاق قد يتخذ صورة شراء سلع أو مهمات تتعلق بأداء الوظيفة العامة أو تلزم للموظفين العموميين أو لأعمال المرافق والمشاريع العامة. ويرى بعض الشراح أن هذه النفقات تمثل نوعاً من تحويل الاستهلاك من الأفراد إلى الدولة. فبدلاً من أن تعطي الدولة للعاملين فيها دخلاً كبيراً تمكنهم من استهلاك السلع أو الخدمات، فإنها تقوم بتقديمها إليهم، وعلى ذلك فإن هذه النفقات لا تؤثر في الواقع على حجم الاستهلاك الكلي. ويظل الرق واضحاً بين تصدي الدولة لعملية الاستهلاك دون ترك الأفراد يمارسونه، في مدى الحرية التي كان يتسنى لهؤلاء ممارستها في اختيار السلع والخدمات بأنفسهم.

٢ - أما عن آثار نفقات الاستهلاك الخاصة بالدخول الخاصة الموزعة على الأفراد، فإن هذه الآثار تبدأ في الظهور عندما تقوم الدولة بتخصيص جزء من النفقات العامة لدفع مرتبات وأجور ومعاشات لموظفيها وعمالها (الحاليين والسابقين). وينتج الجزء الأكبر من دخول الأفراد الموزعة هذه لإشباع الحاجات الاستهلاكية الخاصة من السلع والخدمات. ومن الواضح أن نفقات الدولة هذه تعتبر مقابل ما يؤديه عمالها من أعمال أو خدمات، ولذلك فهي تعتبر من قبيل النفقات العامة المنتجة، حيث تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج الكلي، ومن ثم فدخول الأفراد هنا تؤدي إلى زيادة الاستهلاك وهذا يؤدي بدوره إلى زيادة الإنتاج من خلال أثر المضاعف على النحو الذي سنوضحه بعد قليل.

ومن جهة أخرى فإنه لا يخفى كذلك أثر النفقات العامة التي تقوم بها الدولة في صورة إعانات اقتصادية لصالح بعض الصناعات إبتغاء تخفيض أثمان المنتجات إذ يترتب على مثل هذه النفقات زيادة الطلب وبالتالي زيادة الاستهلاك. ومن الضروري - إزاء ما تقدم - أنه لا بد وأن تقوم الدولة بتوجيه نفقاتها العامة وفقاً لسياسة مرسومة مقدماً تتفق وحالتها الاقتصادية والاجتماعية للتأثير على حجم الاستهلاك القومي بما يتفق وحقيقة الحالة المتقدمة.

المبحث الثاني

الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الإنتاج والاستهلاك

(بحث أثر المضاعف والمعجل)^(٧)

تحدث النفقات العامة أثراً غير مباشرة على الاستهلاك وعلى الإنتاج من خلال الأثر الخاص بعاملَي «المضاعف» و«المعجل». ويطلق على أثر المضاعف «الاستهلاك المولد» كما يطلق على أثر المعجل «الاستثمار المولد». ويرتبط أثر النفقة العامة على الاستهلاك بالأثر المترتب على الإنتاج نتيجة لفعل كل من العاملين المتقدمين معاً، المضاعف والمعجل. فالنفقات لا تؤثر إذن فقط على الاستهلاك بتأثير عامل المضاعف، ولكنها تعود فتؤثر على الإنتاج كنتيجة غير مباشرة لعمل المضاعف نفسه. وكذلك يمكن القول بالنسبة لأثر عامل المعجل أنه لا يؤثر على الإنتاج فقط ولكنه يعود فيتج أثره غير المباشر على الاستهلاك أيضاً. ونعرض الآن بإيجاز لبيان ما تقدم في نقطتين على التوالي:

(أ) - آثار النفقات العامة من خلال أثر المضاعف : Multiplier Effect

تهدف فكرة المضاعف عند «كينز» إلى بيان أثر الاستثمار في الدخل القومي. ومؤدي أفكار كينز في هذا الصدد (والتي صاغها في نظريته العامة الشهيرة عام ١٩٣٦) أن زيادة الإنفاق الاستثماري يؤدي إلى زيادة الدخل القومي، ليس فقط بمقدار الزيادة الأولية ولكن بمقادير مضاعفة يمكن تحديدها في ضوء ما تؤدي إلى الزيادة في الاستثمار من توالي الإنفاق على الاستهلاك. وهذا هو ما يعرف «بمضاعف الاستثمار» Investment Multiplier، حيث إنصرفت جهود كينز فقط إلى بيان أثر الاستثمار على الدخل القومي عن طريق نظريته في المضاعف. غير أن الفكر الاقتصادي الحديث يميل إلى توسيع فكرة المضاعف وتحليل أثره ليس فقط بالنسبة للاستثمار، ولكن بالنسبة للظواهر الاقتصادية الأخرى مثل الاستهلاك، والإنفاق العام، وبالتالي فإنه يمكن تعميم نظرية المضاعف على هذه الظواهر أيضاً.

ولتوضيح ما تقدم، فإن من المعلوم أن النفقات العامة تؤدي إلى توزيع دخول يستفيد منها الأفراد في صورة مرتبات أو أجور أو فوائد أو أثمان للمواد الأولية، تصل لأصحاب الحق فيها. وهؤلاء يخصصون جزءاً من هذه الدخول للاستهلاك ويقومون بإدخال الباقي طبقاً للميل الحدي

للإستهلاك أو الميل الحدي للإدخار^(٨). ولا يقف الأمر عند هذا الحد، فالجزء الذي يخصص للإستهلاك يؤدي إلى توزيع دخول جديدة تذهب بدورها إلى الإستهلاك والإدخار، وهكذا تستمر حركة توزيع الدخل خلال ما يعرف بدورة الدخل التي تتمثل في:

$$[\text{الإنتاج} \leftarrow \text{الدخل} \leftarrow \text{الإستهلاك} \leftarrow \text{الإنتاج}]$$

وبعبارة أخرى فإننا نجد أن الزيادة الأولية في الإنفاق تؤدي إلى سلسلة متوالية من الإنقاقات التي تتناقص طبقاً للميل الحدي للإستهلاك ولكنها في مجموعها تزيد عن كمية الإنفاق الأولى. وهذا ما يعرف بآثر المضاعف الذي يوضح أثر الإنفاق الأولى في الدخل القومي. وهكذا فإن اصطلاح المضاعف ينصرف في التحليل الإقتصادي للإشارة إلى الآثار المتكررة التي تنتج عن الزيادة أو النقص في الإنفاق بالنسبة للدخل القومي. وبهذا الوصف، فإن المضاعف (م) يمكن أن تعبر عنه العلاقة:

$$\left[\text{م} = \frac{1 - \text{الميل الحدي للإستهلاك}}{1} \right]$$

أي أنه يساوي مقلوب الميل الحدي للإدخار. وواضح مدى تأثير المضاعف بالميل الحدي للإستهلاك، فهو يزيد إذا ما زاد هذا الميل، وينخفض بإنخفاضه. فإذا ما لاحظنا أن الميل الحدي للإستهلاك يختلف من قطاع إلى آخر، ومن طبقة إلى أخرى، أمكننا أن نتعرف مدى أهمية كل ذلك في تحديد الآثار المترتبة على الإنفاق العام في شتى القطاعات، وبالنسبة لمختلف الطبقات. كذلك فإنه تجدر الإشارة هنا إلى أن الأثر الذي يحدثه المضاعف يختلف بالنظر إلى درجة مرونة وتوسع الجهاز الإنتاجي. فكما كان الجهاز مرناً وقادراً على التجاوب مع الزيادات المتتالية في الإستهلاك، أنتج المضاعف أثره بشكل ملموس، وهذا ما يجري في الدول المتقدمة حيث الإستهلاك يتسم بطول دوراته المتتالية والإنتاج على جانب كبير من المرونة. أما الدول النامية (أو المتخلفة) فإن أثر المضاعف فيها يكون ضعيفاً على الرغم من إرتفاع الميل الحدي للإستهلاك لدى الأفراد فيها، وذلك نظراً لعدم مرونة جهازها الإنتاجي وانعدام قدرته على التجاوب مع الزيادة في الإستهلاك^(٩).

(ب) - آثار النفقات العامة من خلال أثر «المعجل» : Accelerator Effect

يعني اصطلاح المعجل في التحليل الإقتصادي - بصفة عامة - الإشارة إلى أثر زيادة الإنفاق أو نقصه على حجم الإستثمار. فمن الملاحظ أن الزيادة في الإنفاق على السلع وزيادة حجم الدخل القومي والتشغيل خلال عمليات الإستهلاك المتتالية الناشئة عن زيادة الإنفاق الأولى (وهذا

هو الأثر السابق للمضاعف) تؤدي بدورها بالمنتجين إلى توسيع طاقاتهم الإنتاجية بزيادة طلبهم على الإستثمار وذلك بشراء الآلات والمعدات الإنتاجية اللازمة لذلك. وعلى ذلك يلتقي أثر المضاعف بأثر المعجل ويرتبط به من حيث زيادة حجم الإنتاج نتيجة للإنفاق على السلع الإستهلاكية بنسبة أكبر من الإنفاق الأولى (وهذا هو أثر المضاعف أيضاً)، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الإستثمار بالتالي. (أثر المعجل أو الإستثمار المولد).

فالمعجل إذن يوضح أثر نسبة التغير في الإنتاج على الإستثمار حيث تؤدي الزيادة الأولية في الإنفاق المؤدية إلى الإنتاج القومي، إلى إحداث زيادة في الإستثمار بنسبة أكبر. ويتم احتساب عامل التعجيل على أساس النسبة بين التغير في مقدار الإستثمار وبين التغير في مقدار الإنفاق. فلو إن إنفاقاً أولياً على الإستهلاك بمقدار ٣٠٠٠٠٠٠٠ ر جنيهاً مثلاً، أدى إلى زيادة الاستثمار بمقدار مليوناً من الجنيهات (١٠٠٠٠٠٠٠) فإن عامل التعجيل يكون:

$$\left[\frac{\text{(الزيادة في الاستثمار)}}{\text{(الزيادة في الإنفاق)}} \times \frac{1}{3} = \frac{1,000,000}{3,000,000} \right]$$

هذا ويتوقف مدى الأثر الذي يحدثه «المعجل» على معامل رأس المال، أي على العلاقة الفنية بين رأس المال والإنتاج. فمعامل رأس المال يحدد حجم رأس المال اللازم لإنتاج وحدة واحدة من إنتاج معين. ويختلف هذا المعامل من قطاع إلى آخر، وبالتالي يصبح لكل قطاع المعجل الخاص به. كذلك فإن أثر النفقات العامة على الإستثمار من خلال هذا العامل يتوقف على نوع هذه النفقات وعلى صفة الأفراد المستفيدين منها، ومدى ميلهم الحدي للإستهلاك على النحو الذي أوضحناه بالنسبة لأثر المضاعف.

المبحث الثالث

آثار النفقات العامة في توزيع الدخل القومي بين المنتجين والمستهلكين^(١٠)

تؤثر النفقات العامة في توزيع الدخل القومي على مختلف الأفراد المشاركين فيه وذلك على أساس التمييز بين حالة التوزيع القائمة بين الأفراد الذين يساهمون في إنتاج الدخل، وهي ما تعرف بتوزيع الدخل بين الأفراد بصفتهن منتج (التوزيع الأولى)، وبين الرغبة في إعادة توزيع

الدخل القومي بين الأفراد بصفته مستهلكين في ضوء الإعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، التي يجب أن تصدر عنها السياسة المالية للدولة (وعلى الأخص الجانب الإنفاقي منها). ونوزع بيان ما تقدم في نقطتين على التوالي :

(أ) - النفقات العامة والتوزيع الأولي للدخل بين الأفراد بصفته متجين :

من الأمور التي لا تحتاج إلى كبير عناء في الوقوف عليها، أن الدولة تستطيع أن تجري نفقاتها العامة على نحو تؤثر فيه على حالة التوزيع الأولي للدخل بين الأفراد بصفته متجين للسلع والخدمات. وتجلى الأمر السابق بوضوح في النفقات الحقيقية حيث تقوم الدولة من خلالها بدفع دخول جديدة للأفراد الذين يقدمون إليها سلعاً أو خدمات معينة تؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي. فالدولة تحدد مكافآت عوامل الإنتاج، سواء إتخذت صورة الأجور أو المرتبات، أو الفوائد أو الربح أو الأرباح، كما تحدد أثمان المنتجات. وهذا الدور الذي تمارسه الدولة يؤدي إلى تصور مدى تأثيرها في التوزيع المبدئي للدخل القومي بين الأفراد، ويتضح هذا الدور تماماً باتساع حجم الإنفاق العام في صورة المتعددة، مع زيادة تدخل الدولة في حياة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، على النحو الذي رأيناه من قبل، وفي أكثر من مناسبة، في البابين السابق والحالي من أبواب هذه الدراسة.

(ب) - النفقات العامة وإعادة توزيع الدخل بين الأفراد بصفته مستهلكين :

كذلك فإن الدولة تستطيع أن تتدخل لإعادة توزيع الدخل القومي بين الأفراد وذلك عن طريق إدخال تعديلات على حالة التوزيع الأولي، باستخدام النفقات العامة. ويتسنى للدولة القيام بالمهمة الراهنة من خلال نفقاتها الحقيقية، أو نفقاتها التحويلية، وإن كانت الأخيرة أظهر في الدلالة على دور النفقة العامة في إعادة التوزيع. والسبب في ذلك أن النفقات التحويلية كما رأينا من قبل تهدف أساساً إلى عادة توزيع الدخل لصالح بعض الأفراد (ويتم ذلك عادة للحد من التفاوت بين الطبقات) أو لصالح بعض فروع الإنتاج، على النحو الذي رأيناه عند دراسة أنواع النفقات العامة وتقسيماتها المتعددة. ولكي يحدث الإنفاق العام آثاره المرجوة في إعادة توزيع الدخل القومي بين طبقات المجتمع فإنه يشترط لذلك أن تكون معظم الإيرادات التي يعتمد عليها تمويل الإنفاق العام مستمدة من الضرائب المباشرة، وبخاصة التصاعدية، لأن نصيب الطبقات الغنية في حصيلتها يكون عادة أكبر من نصيب الطبقات الفقيرة. ويجد الشرط المتقدم تبريره في أنه إذا ارتكزت مصادر التمويل على الضرائب غير المباشرة فإن الحال سوف ينتهي إلى وضع مناقض، هو التوسيع في دائرة التفاوت بين الطبقات الموسرة والطبقات الفقيرة. ووضع هذا شأنه - يفرض حدوثه - يتنافى مع عدالة توزيع أعباء التنمية الاقتصادية على المواطن (لارتفاع الميل الحدي للإستهلاك لدى الفئات الضعيفة اقتصادياً وبالذات في الدول المتخلفة)، كما يتنافى ومتطلبات العدالة التوزيعية في الاقتصاديات الاشتراكية، ولهذا فإنه يلزم لدى قيامه، العمل على تلافيه في

الإقتصاديات المتخلفة وذات النمط الإشتراكي، وذلك نظراً لما هو معلوم من أن الكيان الضريبي في هذه الإقتصاديات يقوم أساساً على الضرائب غير المباشرة^(١).

وبالإنهاء من اعتبار أهم الآثار الإقتصادية التي تنتج عن الإنفاق العام بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الإنتاج والإستهلاك القومي وكذلك في توزيع الدخل القومي بين المنتجين والمستهلكين تكون قد تكاملت لدينا فكرة عامة وبسطة عن هذه الآثار التي ينبغي أن تنظر في ضوءها مختلف القواعد الحاكمة لنشاط الدولة المالي، حتى يجيء الإنفاق العام محققاً للغايات المتفق عليها بشأنه في السياقين الإقتصادية والمالية للدولة.

تحفظات بشأن الآثار الإقتصادية للنفقات العامة:

هذا ويجدر بنا قبل أن نطوي الصفحة الأخيرة من الموضوعات المتداولة في الفصل الحالي أن نسترعي الإنتباه إلى تحفظين غاية في الأهمية يتعين علينا أن نشير إليهما في إيجاز زيادة في إيضاح نطاق ومدى فاعلية المؤثرات التي حوتها تلك الفكرة العامة عن الآثار المتقدمة.

١ - فبالنسبة للتحفظ الأول، فمؤداه أن إستعراضنا لأنواع النفقات العامة الرئيسية في إطار بعض الفئات المتجانسة في نوعيتها (كالنفقات الإنتاجية والإجتماعية والحرية) ليس معناه أن آثار النفقات المعروضة في كل فئة يقتصر إنتشارها على المجال الذي تنفق فيه من الإقتصاد القومي ولا تجاوزه، بل أن لكل نوع من النفقات العامة آثاره الإقتصادية التي تنعكس على كافة قطاعات النشاط الإقتصادي بطريق أو بآخر. فهذه النفقات من خلال أنواعها المتعددة تؤثر في تصرفات الأفراد الإقتصادية من حيث تغيير كمية المعروض من قوة العمل (ممثلة في ساعات عمل) وكمية الإنفاق والإدخار في القطاع العائلي. وتأثر على تصرفات المنظمين في قطاع الإنتاج الخاص فيما يتعلق بنوع المنتج وكميته وطريقة إنتاجه. ولا تقف الآثار الإقتصادية للإنفاق العام عند هذا المستوى الوحيد، بل تمتد على المستوى الجمعي لتؤثر على تخصيص الموارد الإقتصادية وبالتالي على معدلات التنمية وحجم الإنتاج القومي ومكوناته وعلى هيكل توزيع الدخل القومي وعلى درجة الإستقرار الإقتصادي في المجتمع ومستوى العمالة المنحققة فيه.

٢ - أما عن التحفظ الثاني، فإننا نخلص إليه بالتبعية لما أوضحناه في سابقة. ويتلخص هذا التحفظ، في أنه لا يمكن والحال كذلك، تخصيص نوع معين من أنواع النفقات العامة لإحداث آثار إقتصادية معينة. فمن الخطأ القول بأن التحويلات النقدية العينية الممنوحة لأفراد الطبقات الفقيرة مثلاً لا تؤثر على المستوى الجمعي أو لا تغير من مستوى العمالة، أو أن نقول أن مشتريات الدولة من السلع والخدمات لا تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل. فكل نوع من أنواع النفقات الإقتصادية يترتب عليه آثار إقتصادية في سائر مستويات النشاط الإقتصادي وإن اختلف تأثيرها على متغير معين قوة وضعفاً. وهكذا فإن تحديد الأثر الإقتصادي المطلوب إحداثه بدقة

(في طبيعته ومداه الزمني) يجعلنا نفضل نوعاً من أنواع النفقات العامة على غيره، ليس لأنه هو النوع الوحيد الذي ينتج هذا الأثر، ولكنه أكثر الأنواع فاعلية في تحقيق الأثر المطلوب وأقلها فاعلية في إحداث أعراض جانبية غير مرغوبة.

وبإحلال ما ورد بهذين التحفظين من اعتبارات، فإن الإحاطة بالأثار الاقتصادية للنفقات العامة على وجه الدقة والتفصيل يقتضي الدخول في دراسة شاملة لهذه الأثار لبيان ما يحتمل حدوثه من كل نوع من أنواع النفقات العامة على حدة، بادئين أولاً بالبحث عن آثاره على المستوى الوحدى، ثم مقفين على أثر ذلك بيان آثاره على المستوى الجمعي. ولا شك أن مسلكاً كهذا يجمع في تتبع مختلف الأثار بين المستويين المشار إليهما، يعتبر بطبيعة أدخل في صميم الدراسات المتخصصة في «الإقتصاد المالي»، ولهذا فإنه يجاوز آفاق دراستنا الراهنة والمحددة أساساً في بيان المبادئ والأصول العامة لمالية الدولة.

(١) فذلك مجاله الدراسات المتخصصة في الاقتصاد المالي والتي تعني بالدراسة الشاملة لمختلف الآثار الاقتصادية التي تترتب على كل نوع من أنواع الإنفاق على حدة من خلال العناية بتحليل آثاره على المستويين الوحدوي والجمعي في التحليل الاقتصادي والمالي.

(٢) راجع في ذلك الأستاذ الدكتور عبد الكريم بركات والدكتور حامد دراز:
مبادئ الاقتصاد العام، سابق الإشارة إليه، ص ٣١٣ - ص ٣٣٣، الدكتور رفعت المحجوب: المرجع السابق، ص ١٣٨ - ص ١٥٦، الدكتور محمد دويدار: المرجع السابق، ص ١٠٥ - ص ١٢٤، وباللغتين الفرنسية والإنجليزية انظر:

A. Barrière: «Economie Financière» Tome II, PP. 128 et s. H.

Brochier et P. Tabatoni: «Economie financière» (PP. 407 - 445).

H. Dalton: «Public Finance» (Ch. 17 - 19), Alan Williams: Public Finance and Budgetary Policy» (Ch. 10).

(٣) وإن كان يلاحظ في هذا الشأن ضرورة أن تقصر الدولة إعاناتها على الحد الذي يحقق الهدف من الحالة التي تكون محللاً للاعتبار.

(٤) هذا وإن كانت يمكن أن يؤخذ على الإعانة الاقتصادية الممنوحة في هذه الحالة أنها قد تشجع القاتمين على النشاط الاقتصادي في المشروعات الداخلة فيها على الإسراف بدون مبرر. ولهذا المآخذ، فإننا نجد أن مثل هذه المشروعات تخضع عادة للإشراف المباشر للدولة حيث تحاول من ناحيتها النهوض بإنتاجيتها ومن ناحية أخرى توفير في نفقاتها، وعلى هذا فإن الإعانة لا تعطي إلا في هذه الحدود.

(٥) ومن المعلوم أن الظروف والأوضاع السياسية هي التي تحدد هذه النسبة حيث تكون الدولة خاضعة في هذا المجال خضوعاً شبه تام لها.

(٦) ومن ناحية أخرى فإنه يظهر للنفقات العامة أثر غير مباشر عند زيادة الطلب على الاستهلاك من خلال الزيادة في الإنتاج وهو ما يعرف بظاهرة «الاستهلاك المولده» نتيجة لأثر عامل «المضاعف» على التحور الذي سنوضحه في المبحث القادم.

(٧) في بيان فكري المضاعف والممجل بصفة عامة راجع أستاذنا الدكتور زكريا نصر: «التحليل النقدي»، ص ٢٥٩ - ٢٧٢. وفي التعريف بأثر المضاعف وقبوه، أستاذنا الدكتور محمد زكي شافعي: «مقدمة في النفود والبنوك»، ص ٤٣٥ - ٤٣٥. وفي معرفة آثارها الداخلة في دائرة اهتمامات المبحث الحالي انظر: الدكتور محمد دويدار: المرجع السابق، ص ١٢٤ - ١٥٢، وأستاذنا الدكتور رفعت المحجوب: المرجع السابق، ص ١٥٦ - ١٦١، ومؤلفه «الطب الفعلي مع دراسة خاصة بالبلاد الأخذة بالنمو»، ص ١٠٥ - ١٢٨ و ١٢٧ - ٣٢٢. وباللغة الفرنسية راجع في ذلك:

H. Brochier et P. Tabatoni: Op. Cit. (PP. 446 - 463), A. W. Stonier and D. C. Hague: A Text Book of Economic Theory (PP. 391 - 410); P. A. Samuelson: Interaction Between the multiplier analysis and the principle of acceleration (PP. 75 - 78), A. H. Conrad: The Multiplier effects of redistributive public Budgets, (PP. 160 - 173).

(٨) الميل الجدي للاستهلاك عبارة عن نسبة الزيادة في الاستهلاك إلى الزيادة في الدخل وهو ما يسمى بدالة الاستهلاك، أما الميل الحدي للادخار فهو عبارة عن نسبة الزيادة في الادخار إلى الزيادة في الدخل، وهو ما يسمى أيضاً بدالة الادخار.

(٩) ومن ثم تصادر الآثار المترتبة على الزيادة الأولية في الإنفاق الاستهلاكي، بمعنى أن دورة الاستهلاكات المتتالية لا تكون ذات حجم طولي يذكر.

(١٠) راجع في ذلك أستاذنا الدكتور رفعت المحجوب: المرجع السابق، ص ١٦١ - ص ١٦٩، ولمزيد من التفاصيل راجع مؤلفه «إعادة توزيع الدخل القومي خلال السياسة المالية»، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٨، الدكتور محمد دويدار: «مبادئ المالية العامة»، سابق الإشارة إليه، ص ١٠٩ - ١١٣، ومن المؤلفات الأجنبية، انظر في هذا الموضوع:

H. Brochier et P. Tabation: Op. Cit. (PP. 428 - 445) A. Barrère: Redistribution des Revenus, attribution de ressources, Revenu disponible, (PP. 613 - 644), A. T. Reacock: Income redistribution and Social policy, J. Cape, London 1954.

(١١) انظر في ذلك: الدكتور أمين عبد الفتاح سلام: «السياسة الضريبية للدول المتخلفة» دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٠ (ص ٧٧ - ص ٨٩).

[الباب الثالث]

في الإيرادات العامة - الأصول المنظمة للكميات المالية اللازمة لتمويل نشاط الدولة الإنفاقي المتعلق بأداء الإقتصاد العام لدوره في إشباع الحاجات العامة

تقديم وتقسيم: يتطلب قيام الدولة بوظيفتها المالية المتعلقة بتحقيق الإشباع العام أن تعمل على تدبير الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة. وتستمد الدولة ما هي في حاجة إليه من موارد مالية من الدخل القومي الذي يمثل مصدر القوة الشرائية الموجودة في المجتمع في فترة معينة. (سنة في المعتاد). والدولة إذ تدبر الموارد التي نستخدمها في تمويل وظيفتها المتقدمة، إنما تتبع سياسة مالية معينة تتمشى مع حقيقة الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي تسودها في مرحلة محددة من مراحل تطورها. فالإيرادات العامة إذن، هي وسيلة الدولة في أداء دورها في التدخل لتحقيق الإشباع العام، وهي الوسيلة التي تتحدد بمقتضيات الغاية منها وطبقاً للإعتبارات الواقعية التي تسود الجماعة بأسرها.

وقد أدى تطور دور الدولة وازدياد النفقات العامة، إلى تطور نظرية الإيرادات العامة، الأمر الذي تجلت آثاره في تطوير حجم هذه الإيرادات وإلى تعدد أنواعها وأغراضها، وهو ما يعني في الوقت نفسه، تطوير محدداتها. ولقد ترتب على ذلك، أن نظرية الإيرادات لم تعد مقصورة، كما كانت في الفكر المالي التقليدي على تمويل النفقات العامة، بل أصبحت الإيرادات العامة (بالمقابل للتطورات التي لحقت النفقات العامة) أداة من أدوات التوجيه الإقتصادي والإجتماعي في المجتمع. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فقد تعددت مصادر الإيرادات العامة في العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعاً لنوع الخدمة العامة التي تقوم بها الدولة والهدف منها. ومع التعدد الذي شهدته مصادر هذه الإيرادات، فقد حفل الفكر المالي بالعديد من المحاولات لتقسيم الإيرادات العامة على أساس التمييز بين أنواعها المختلفة إلى أقسام مختلفة يضم كل منها الموارد المتحددة في الطبيعة أو المتشابهة في الخصائص. من ذلك وعلى سبيل المثال تقسيم الموارد العامة إلى موارد تقوم الدولة بتحصيل إيراداتها جبراً من الأفراد كالضرائب والغرامات، وموارد يتسنى لها الحصول عليها تنفيذاً لتعاقد بينها وبين المواطنين كما في «الدومين» الصناعي والتجاري، وموارد تحصل عليها الدولة بدون مقابل من ناحيتها كالإعانات والمنح التي تقرر لصالحها. وتقسيم هذه الموارد إلى موارد تحويلية، وهي تلك التي تحصل الدولة على إيراداتها من الأفراد تنفيذاً لقوانين صادرة عنها، (كالضرائب والرسوم)، وموارد مباشرة متمثلة في

الأموال التي تؤول إليها من ممتلكاتها، وموارد مستقلة تحصل عليها حسب المال ومثالها القروض العامة. وتقسيم بعض الكتاب، (وعلى الأخص الألمان) للموارد العامة إلى موارد تعطي إيرادات شبيهة بإيرادات الإقتصاد الخاص، (أي إيرادات الأفراد عن نشاطهم الفردي) ومثال ذلك «الدومين» التجاري والمالي والزراعي، وموارده تغل إيرادات متعلقة بالإقتصاد العام تحصل الدولة عليها باعتبارها صاحبة سلطة ونفوذ كما في حالات الضرائب والرسوم والغرامات القضائية والإستيلاء على الأموال التي لا وارث لها. وتقسيم البعض الآخر للإيرادات العامة إلى إيرادات عادية وأخرى غير عادية على أساس التفرقة بين الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة أو دورية، كإيرادات ممتلكات الدولة الخاصة والضرائب والرسوم، والإيرادات التي تحصل عليها الدولة في ظروف غير عادية أو استثنائية دون أن يتوافر بالنسبة لها طابع التكرار أو الإنتظام، كالقروض العامة وبيع جزء من ممتلكات الدولة.

والواقع أن التقسيمات السابقة (وغيرها) لا تسلم جميعاً من النقد نظراً لما يشوبها تداخل (بل وتضارب في بعض الأحيان)، الأمر الذي يجعل كل تقسيم منها يحمل طابعاً نسبياً ينبغي ضبط مضمونه بالنزول عندما يفرضه التطور الإقتصادي والإجتماعي من مقتضيات. غير أن هذه التقسيمات وإن استهدفت للنقد ليست عديمة الأهمية، حيث تظهر أهميتها في إلقاء الضوء على الطبيعة الخاصة بكل نوع منها، ومدى اعتماد الدولة على نوع دون آخر بحسب الظروف والأحوال التي تواجهها. لذلك نجد كل دولة تحدد أوجه الإيرادات العامة التي تستطيع الإعتماد عليها بالنظر إلى ما يلزم لتغطية نفقاتها العامة ولأداء دورها في مختلف المجالات. وعملية الاختيار هذه تشكل جزءاً من السياسة المالية التي لا بد وأن تكون منسقة وغير متعارضة مع الهيكل الإقتصادي والإجتماعي والسياسي للمجتمع. ومهما يكن من أمر تقسيمات الإيرادات العامة، فإننا سنتبع في التعرف على أنواعها مسلكاً بسيطاً يعتد بنوعية «المورد العام» من خلال الأوصاف التي تلحق بنشاط الدولة المالي وهي بسبيل تهئية ما يلزم لمقابلة نفقاتها العامة من موارد مالية. هذه الأوصاف كما تعرض في الواقع التطبيقي لمعظم الدول، لا تخرج في الأعم الأغلب عن أن تكون إما «اقتصادية» أو «سيادية»، أو «إئتمانية». وتحت كل وصف من هذه الأوصاف الثلاث يمكن الحديث عن مورد أو أكثر من الإيرادات العامة بغية تحليل خصائصه وتفصيل أحكامه وبيان قواعده. فمن خلال وصف «الإيرادات الاقتصادية» يبدو لنا فائض الإقتصاد العام وهو يشمل أساساً على دخل «الدومين» وحصيلة الرسوم، وفي نطاق «الإيرادات السيادية» تتجلى الضرائب بأنواعها المختلفة باعتبارها أهم الموارد المالية للدول في الوقت الحاضر، وفي إطار «الإيرادات الإئتمانية» تحتل القروض العامة بمختلف صورها وأشكالها حجر الزاوية عندما تقصر الإيرادات التعاوضية والسيادية عن الوفاء بكل ما تحتاجه الدولة من موارد لازمة لما تقوم به من إنفاق عام.

ويأخذ ما تقدم في الاعتبار، فإننا نجري دراستنا للإيرادات العامة الأساسية في وقتنا الحاضر

بالإنطلاق من هذه الأوصاف دون غيرها وذلك في الفصول التالية :

الفصل الأول - إيرادات الدولة الناتجة عن فائض الإقتصاد العام .

الفصل الثاني - إيرادات الدولة السيادية المتحصلة من الضرائب .

الفصل الثالث - إيرادات الدولة الإئتمانية المستمدة من القروض العامة .

الفصل الأول

«إيرادات الدولة الإقتصادية الناتجة عن فائض الإقتصاد العام»

تمهيد: يختص الفصل الحالي من فصول دراستنا بالبحث في الإيرادات العامة التي تحصل عليها الدولة نتيجة التوصل إلى تحقيق فائض في الإقتصاد العام من وراء نشاطها الإقتصادي والمالي. هذا الفائض يجد مصدره الرئيسي في إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الإقتصادية وفي مقابل الخدمات التي تؤديها للأفراد ويتحقق لهم منها نفع معين، والذي قد يكون نفعاً خاصاً في بعض الأحوال، وقد يترتب إلى حوار النفع الخاص، نفع عام في أحوال أخرى. بهذا الوصف، يمكن أن نتناول هنا بالبيان مصدرين أساسيين من مصادر الإيرادات العامة، هما دخل الدولة من «الدومين الخاص» ومن حصيلة «الرسوم». ولما كان المقابل المالي للخدمة موضوع «الرسوم» وأثمان منتجات السلع التي تنتجها المشروعات العامة الصناعية والتجارية (الدومين الصناعي والتجاري) لا يخلو من صعوبة، فإنه يحسن أن نعقد مقارنة بينهما بالقدر الذي يساعدنا على الإلمام بذاتية كل من الرسم (وهو على ما سنرى مقابل خدمة منتجة في القطاع العام بمعناه التقليدي) والتمن العام (وهو المقابل النقدي لسلعة منتجة في القطاع العام بمفهومه الإقتصادي)، وهو الأمر الذي له أهميته في تحديد مقدار الكميات المالية التي بمقدور الدولة الإعتماد عليها في تمويل نفقاتها العامة، دون اللجوء إلى ممارسة سلطتها السيادية وبصفة خاصة في مجال الضرائب. غير أنه قبل أن نخوض في التفاصيل المتعلقة بالموضوعات المنوه بها حالاً فإنه يجمل بنا أن نفصح هنا عن المبررات التي تدعونا إلى تناول «الرسوم» ضمن إيرادات الدولة الإقتصادية على غير ما هو مألوف في الكتابات المالية من معالجتها ضمن إيرادات الدولة السيادية. هذا المسلك من جانبنا لا يصدر عن إنكار ما يتميز به الرسم في مظاهره الخارجية من صفات تجعل منه مورداً سيادياً، بقدر ما هو راجع إلى اعتبار ما يثيره جوهره من مشكلات ذات طبيعة اقتصادية، ومن ثم فإن الإنيان عليها يعتبر أمراً له فائدته النظرية والمنهجية، ولو على الأقل بالنسبة لخطة دراستنا الحالية. هذه المشكلات تدور أساساً حول نفقة إنتاج الخدمة موضوع الرسم وكيفية تقدير المقابل النقدي لها، وهما أمران يجب أن يتفردا في المقام الأول من خلال الإلتزام باعتبارات الحساب الإقتصادي الرشيد المتمثل في فكرتي التكلفة والعائد، وإلا لم يكن هناك أي معنى لذكر الرسوم بين موارد مالية الدولة. وبعبارة أخرى حيث ترد مناسبة للحديث

عن الرسوم كمورد مالي عام، فإنه يتعين علينا ألا نفقّف عند مجرد الشكل، بل ينبغي أن نجاوز ذلك لتنفيذ إلى المضمون وهو الأمر الذي يتطلب إيجاد فائض مالي يمثل الفرق بين تكلفة الخدمة (نفقة إنتاجها) والعائد منها (المقابل النقدي لها)^(١). وبناء عليه فإنه بهذه الصفة ليس هناك ما يمنع منطقياً من دراسة الرسوم في الحالات التي ينتج عن حصيلتها فائض بالمعنى المشار إليه، تحت وصف الإيرادات الاقتصادية (أو فائض الاقتصاد العام) علاوة على الدخول المحققة في الدومين الخاص، لأن الدولة تحصل على موارد مالية لها هنا في مقابل ما تقوم به أو تقدمه من خدمات أو منتجات، وإن كان هذا لا يمنع بطبيعة الحال من أن تتحمل الدولة في بعض الأحيان مسؤولية تقديم الخدمة موضوع الرسم بثمن يقل عن نفقة إنتاجها أو يساوي معه، وفي مثل هذه الحالات فإنه لا يمكن النظر إلى الرسوم كمصدر حقن للإيرادات العامة، أي لا يمكن اعتبارها من بين الإيرادات المنتجة لموارد مالية عامة.

وإذا استقام لنا ما تقدم من مبررات نظرية ومنهجية تتصل بمدى مناسبة دراسة الرسوم مع ما يشتمل عليه الفصل الحالي من موضوعات، فإننا نتناول في ثلاثة مباحث متتالية الموضوعات المشار إليها بحسب ترتيب إثارتها على النحو التالي:

المبحث الأول

«إيرادات الدولة من أملاكها ومشروعاتها الاقتصادية،
(دخل الدومين)^(٢)»

يتحدد المبحث الراهن بإجلاء بعض النقاط الأساسية التي تتعلق بتحديد المقصود بالدومين الذي نعني بما ينتج عنه من دخل يمكن للدولة أن تستمد منه موارد مالية لازمة لتحقيق الإشباع العام، وبالأنواع الرئيسية من المصادر الإيرادية المنتجة لدخل «الدومين» الذي يهتم بدراسة علماء المالية العامة بمناسبة الحديث عن فائض الاقتصاد العام.

(أ) - الدومين العام والدومين الخاص (الثاني دون الأول هو الذي يعنيه علماء المالية العامة لدى بحث دخل الدومين):

يطلق لفظ الدومين Domaine على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها، عقارية أو منقولة، وأيا كان نوع ملكية الدولة لها عامة أم خاصة. وينقسم دومين الدولة إلى قسمين كبيرين: الدومين العام والدومين الخاص. ويقصد بالدومين العام Domaine Public الأموال التي تملكها الدولة (أو الأشخاص العامة الأخرى)، والتي تخضع لأحكام القانون العام، وتخصص للنفع العام. ومن أمثلة ذلك الأنهار والكبارى والطرق والحدائق العامة. وعادة ما لا تقتضي الدولة ثمناً من الأفراد مقابل استعمالهم لهذه الأموال. ومع ذلك فقد تفرض الدولة في حالات معينة، رسوماً على الإنتفاع بها، ومثال ذلك الرسوم التي تفرض على زيارة الحدائق والمتاحف العامة، أو على عبور

بعض الطرق والكبارى. وغالباً ما يكون السبب في اقتضاء هذه الرسوم هو الرغبة في تنظيم استعمال الأفراد لهذه الأموال. وقد يكون سببها، في حالات استثنائية، هو الرغبة في تغطية نفقات إنشاء هذه الأموال، ومع ذلك تظل القاعدة العامة هي مجانية الإنتفاع بأموال الدومين العام، ولهذا فإنه لا يغفل في الغالب إيرادات يعول عليه في تمويل النفقات العامة للدولة.

أما الدومين الخاص *Domaine Privé* فيراد به الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة، والتي تخضع بوجه عام لقواعد القانون الخاص، فيمكن التصرف فيه بالبيع وغيره، كما يمكن للأفراد تملكه بالتقادم طويل الأجل^(٣). ويدر الدومين الخاص، على عكس الدومين العام إيرادات، ولذلك فإنه، هو وحده الذي يعنيه علماء المالية العامة عند الكلام على دخل الدولة من أملاكها، أو دخل الدومين الخاص، كمصدر من مصادر الإيرادات العامة.

(ب) - تطور إيرادات الدولة من الدومين الخاص، وأهم صور الإيرادات العامة المنتجة لدخل دوري في نطاقه:

وقد كانت إيرادات الدومين هي المورد الأكبر للملك أو الأمير الإقطاعي في العصور الوسطى عندما كانت مالهته الخاصة مختلطة بمالية المملكة أو الإمارة، وكان دخل أراضيه الزراعية المملوكة له ملكية خاصة يساهم بالنصيب الأكبر في إيراداته. إلا أنه ترتب على إسراف الملوك في التنازل عن جزء من ممتلكاتهم للأمراء الإقطاعيين حرمانهم من دخل هذه الممتلكات وبالتالي فقد تضاءلت أهمية إيرادات الدومين تدريجياً وحلت محلها الإيرادات المتحصلة من الأفراد اختياريًا في البداية ثم إجباراً في النهاية، ونعني بها إيرادات الضرائب. وقد استمر هذا الوضع في عصر ما بعد الإقطاع حتى العصر الحديث الذي شهد - وعلى الأخص ابتداء من القرن التاسع عشر وخلال القرن العشرين - ولا يزال يشهد إزدياداً في أهمية إيرادات الدومين مرة أخرى، ولكن مع اختلاف نوع الدومين، في خصائصه وأغراضه. فلم تعد ممتلكات الدولة التي تغل إيراداتاً لا بأس به هي الأراضي الزراعية كما كان الحال من قبل، بل أصبحت هي المشروعات الصناعية والتجارية التي تملكها الدولة والتي يقصد منها الحصول على إيرادات عامة للخزانة. ويعد هذا التطور نتيجة لانتشار المذاهب التدخلية والموجهة في الرأسماليات الغربية والجماعية في الدول التي تأخذ بالنظام الاشتراكي (الإقتصاديات الاشتراكية)^(٤). وهكذا فإنه مع تطور الدور الإقتصادي والاجتماعي الذي تؤديه الدولة في حياة مواطنيها تغيرت وظائفها بحيث اتسع نطاق تدخلها في الشؤون الإقتصادية، فأصبحت تتولى بنفسها إنتاج بعض السلع وتحتكر بعض الصناعات وتؤم مشروعات (أو شركات) ونساهم في أخرى رغبة منها في توجيه الإقتصاد القومي الوجهة التي تريدها. وبذا ازدادت أهمية الدومين محل البحث، فلم يعد يقتصر على الدومين العقاري الزراعي، بل أصبح أهم من ذلك دوماً صناعياً وتجاريًا ومالياً.

(ج) - المصادر الإيرادية المكونة لدخل الدومين الخاص (بيان هذه المصادر في المجالات العقارية والصناعية والتجارية والمالية)؛

يمكن تقسيم الدومين الخاص تبعاً للمصادر التي يمكن الإعتماد على ما تحققه من فائض في تمويل الإيرادات العامة إلى ثلاثة أقسام تتفاوت في أهميتها، هي: الدومين العقاري، والدومين الصناعي والتجاري، والدومين المالي.

١ - فبالنسبة لإيرادات الدولة من الدومين العقاري، فإن هذا القسم يتكون أساساً من الأراضي الزراعية والغابات (الدومين الزراعي)، والمناجم والمحاجر (الدومين الإستخراجي)، وقد أضيف إلى هذا القسم في العصر الحديث الأبنية السكنية التي تنشئها الدولة مساهمة منها في حل أزمة الإسكان الناشئة عن الميل إلى التركيز في المدن والمراكز الصناعية من جهة وإلى زيادة السكان من جهة أخرى. وبهذه المثابة تعتبر إيجارات المساكن المملوكة للدولة والمؤجرة إلى الأفراد من موارد الدومين العقاري. إلا أنه يلاحظ أن الدولة لا تستهدف في أغلب الحالات (وبغض النظر عن نوعية النظام الإقتصادي السائد) من إنشاء هذه المساكن الحصول على إيرادات للخزانة العامة، وإنما تستهدف توفير هذه الخدمة الأساسية للمواطنين وبصفة خاصة للطبقات محدودة الدخل منهم. هذا ويمكن أن تلحق بالدومين العقاري، القصور المصادرة التي تعتبر مورداً من موارد الدولة حيث تلجأ إلى تحويلها إلى متاحف (كرمز لعهد قد مضى، أو إحياء لذكر أو تراث معين) وتتقاضى مقابلاً عن زيارتها، أو تؤجرها لشركات فنادق أو إلى الأفراد مقابل إيجارات مرتفعة.

ولقد كان النشاط الزراعي المتعلق باستغلال الأراضي هو أهم أنواع الدومين الخاص، ولهذا فإنه يشكل ما يعرف بالدومين التقليدي. ويأتي دخل هذا النوع من الدومين من ثمن بيع الحاصلات (أو المنتجات) الزراعية، ومن الأجرة التي يدفعها المستأجرون الذين يتولون زراعة الأراضي المشار إليها.

وقد بدأ الدومين الزراعي يفقد أهميته ابتداء من نهاية القرن الثامن تحقيقاً لمجموعة من الإعتبارات، الخاص منها تختلف أسبابه من دولة إلى أخرى، أما العام فيها فيعود بصفة رئيسية إلى التيار الفكري الرأسمالي الذي كان سائداً في ذلك الوقت والذي يرى أفضلية «الإستغلال» الفردي عن الإستغلال الحكومي في أوجه النشاط المختلفة وخاصة بالنسبة إلى الإستغلال الزراعي^(٥). ويلاحظ أن الدولة في الدول الغربية لا تزال تملك مساحات واسعة من الأراضي وإن لم يكن الهدف الأساسي منها هو الحصول على إيرادات بل إستصلاحها ثم التصرف فيها للأفراد بعد ذلك، أو إنشاء مزارع نموذجية يجري إستغلالها على أحدث الطرق الفنية للإستغلال الزراعي. وبصفة عامة، فإن الإيرادات الناتجة من الأراضي الزراعية ليست غزيرة ولا مرنة، ولهذا لم يعد من الممكن أن تؤدي دوراً هاماً كمصدر من مصادر الإيرادات العامة في العصر الحديث.

وعلى العكس من ذلك فإن الدولة تعتبر أكثر قدرة على إستغلال الغابات من الأفراد، ولهذا فقد إتجهت الدول إلى الإحتفاظ بملكية الغابات لعوامل عديدة تتصل بهذا النوع من الإستغلال ولا توجد بالنسبة للأراضي الزراعية. فمن المعلوم أن الفترة اللازمة لاكتمال نمو أشجار الغابات وصلاحياتها للإستغلال الإقتصادي بقطعها وإستعمالها كأخشاب أطول من حياة الإنسان في المعتاد مما قد يدفع الأفراد المالكين للغابات إلى قطعها قبل إكتمال نموها ولهذا فإن الدولة وحدها تستطيع تجميد استثماراتها في هذا المجال فترة طويلة من الزمن حتى تنتهي الدورة الإنتاجية. كذلك يلاحظ أن تنمية الغابات لا تستلزم فنون إنتاج معقدة، أو إنفاق مصروفات كبيرة، بل تنمو الأشجار من تلقاء نفسها في أغلب الأحيان ومن ثم يمكن للإدارة الحكومية ببساطة الإشراف على الغابات إشرافاً إقتصادياً.

٢ - أما عن «الدومين الإستخراجي»، فهو يتصل بالثروات الطبيعية التي يمكن إستخراجها من المناجم والمحاجر الموجودة في الدولة. وهنا تختلف الدول فيما بينها بالنسبة إلى إستغلال هذا المورد وذلك تبعاً لإختلاف المذهبية السائدة فيها. فالبعض يحتفظ للدولة بالإستغلال المباشر للثروة المعدنية لما لها من دور حيوي في مختلف أوجه النشاط الصناعي، والبعض الآخر يترك أمر إستغلالها للأفراد إيماناً بأفضلية الإستغلال الإقتصادي الفردي عن الحكومي، خاصة في مثل هذا المجال الذي يحتاج إلى إستخدام أحدث طرق الإنتاج الفنية، وأخيراً فإن دولاً أخرى تفضل الإحتفاظ بملكية المناجم والمحاجر وترك أمر إستغلالها إلى الأفراد مع الإشراف على هذا الإستغلال بهدف حماية الثروة المعدنية من النضوب المبكر، ويأخذ هذا الإشراف في الغالب صورة إشترك الدولة مع الأفراد في إستغلال المناجم والمحاجر^(١).

٣ - أما عن إيرادات الدولة من الدومين الصناعي والتجاري، فإن هذا الدومين يضم مختلف المشروعات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة في مجالات النشاط الإقتصادي الشبيهة بنشاط الأفراد. وتدر أغلبية هذه المشروعات إيرادات مالية تعتبر مصدراً من مصادر الإيرادات العامة. وقد إزدادت أهمية الدومين الحالي في الدول الرأسمالية تحت تأثير المذاهب التدخلية والموجهة التي انتشرت بعد الحرب العالمية الأولى (وخاصة بعد أزمة النشاط الرأسمالي في الثلاثينات من هذا القرن) والتي اقتضت تدخل الدولة في حياة المجتمع الإقتصادي والإجتماعية بعد أن كانت تحجم عن ذلك من قبل تحت تأثير المذهب الحر. كما تعاظمت أهمية المشروعات في المجالات المتقدمة في الدول الاشتراكية أيضاً، وعلى الأخص فيما بعد الحرب العالمية الثانية.

وتصدي الدولة لمثل هذه المشروعات التجارية والصناعية يؤدي إلى تحقيق إيراد عام لها، في صورة ما يعرف بالثمن العام Prix Public والذي هو ثمن منتجات المشروعات المتقدمة من السلع والخدمات التي تبيعها للأفراد، أو من خلال الإحتكار المالي الذي تمارسه بالنسبة لنوع

معين من السلع^(٧). غير أن الفرض المتقدم لا ينفي أن الدولة قد تستهدف من إقامة مثل هذه المشروعات تحقيق أغراض إجتماعية غير الهدف المالي (أو قصد الربح) تتمثل في توفير خدمة عامة لفئات معينة من المواطنين، بشروط وأوضاع خاصة، أهمها يتعلق بضمن الخدمة، لا يمكن تحقيقها إذا ترك الأمر إلى النشاط الخاص في هذا الشأن، كذلك فإن الدولة قد تقصد من القيام ببعض المشروعات تحقيق أغراض تتعلق بالأمن القومي تتجلى في خدمة المجهود الحربي وضمان إنتاج أنواع معينة من الأسلحة والمعدات الحربية. ومن البديهي أنه لا يمكن قياس نجاح المشروعات العامة في الحالتين الأخيرتين بمدى تحقيقها للأرباح نظراً إلى أن الغاية من وراء إنشائها كما هو واضح، هو إنتاج مواد وخدمات معينة بغض النظر عن حساب إستغلال هذه المشروعات من حيث الربح والخسارة.

ولتفصيل ما تقدم، فإن الدومين الصناعي *Domaine Industriel* يشمل المشروعات الصناعية التي تتولى أمرها الدولة، وإن كان يجدر بنا أن نشير هنا إلى أن بعض الكتاب قد فرق في هذا الشأن بين المشروعات التي تقوم بها الدولة وتهدف من ورائها إلى تزويد مرافقها وهيئاتها المختلفة بما تحتاج إليه من سلع حتى لا تضطر إلى شرائها من الأسواق، والمشروعات التي تتولاها الدولة تحقيقاً لفرض اقتصادي أو مالي أو إجتماعي أو سياسي، معتبرين النوع الأول وظيفة تتولاها الدولة بقصد إشباع الحاجات العامة ولا تقصد من ورائها الربح وبالتالي فإنها على هذا الأساس لا تعتبر داخلة في الدومين الصناعي. إلا أن هذه الوجهة من النظر، لا تسلم من النقد لدى التأمل في الأساس الذي إستندت إليه في تفرقتها السابقة. فالمدقق في كلا النوعين من المشروعات يجد أنه لا فرق بينهما من ناحية النتيجة النهائية التي يقودان إليها، فكلاهما يحقق دخلاً للدولة وإن اختلف شكله. فمشروعات النوع الأول تحقق لها ربحاً (أو فائضاً) في شكل الوفرة الناتج من الفرق بين ثمن تكلفة السلع المنتجة في مشروعاته والضمن الذي تضطر الدولة إلى دفعه فيما لو إشترت نفس السلع من الأسواق. أما المشروعات الأخرى فتهدف الدولة إلى الحصول منها على ربح يضاف إلى ذمتها المالية.

وبصفة عامة فإن الدولة تؤمن الإدارة الاقتصادية لهذا الدومين بأحد أساليب ثلاثة - على خلاف في التفاصيل بين النظم الاقتصادية المختلفة - هي: أسلوب الإستغلال المباشر، أو منح الإمتياز، أو الإستغلال المختلط، ففي أسلوب الإستغلال المباشر (أو الريجي *Regie*) تتولى الدولة بنفسها تسيير المشروع الصناعي وتستقل بملكيته وتحمل نتائجه (الإيجابية والسلبية) وذلك تحقيقاً لأغراض دفاعية (كتأمين حصولها على ما يلزمها من معدات وأسلحة وذخائر)، أو لأسباب اقتصادية (كما هو الحال في فترة التنمية حيث يدفع إنعدام روح المخاطرة في القطاع الخاص الدولة إلى القيام بنفسها بالمشروعات الصناعية الهامة، أو لأهداف إجتماعية (للحيلولة دون تحكم المنتج في المستهلك)، أو حتى لمقاصد مستمدة من المثاليات المذهبية، لتتمشى مثلاً مع

المبادئ الاشتراكية. ومع هذا الأسلوب تصبح الدولة هي صاحبة السيادة المطلقة على المشروع الصناعي الأمر الذي يعطيها مكنة تحديد أثمان السلع المنتجة فيه بما يتفق والصالح العام. أما في الأحوال التي ترغب الدولة في التخلص من العبء الفني أو المالي الذي يتطلبه مشروع معين، فهنا تلجأ إلى أسلوب منح الإمتياز «La concession» فتعهد به إلى منظم خاص (فرد أو شركة) يتولاه بنفسه تحت إشرافها بمقتضى عقد التزام تضمنه الدولة عادة شروطاً على الملتزم، وقد تكون هذه الشروط خاصة بمراعاة مصالح جمهور المتعاملين على منتجاته (المستهلكين) أو العاملين به (العمال)، أو بمشاركة الدولة للمنظم في الربح المتحقق بنسبة معينة حيث يعد نصيب الدولة في هذه الحالة غلة لهذا الإلتزام، ويعتبر محل الإلتزام «الدومين الصناعي». وأخيراً فإنه فيما يتعلق «بأسلوب الإستغلال المختلط» Exploitation ou Sociétés Mixtes فإنه يعتبر أسلوباً وسطاً بين الأسلوبين المتقدمين. هنا تشترك الدولة والأفراد والهيئات الخاصة في إنشاء شركات اقتصاد مختلط نستطيع عن طريق النصيب الذي أسهمت به في رأسمالها أن توجهها الوجهة التي تتفق وسياساتها الإقتصادية والمالية^(٨). فإذا انتقلنا الآن للتعرف على «الدومين التجاري» Domaine Commercial فإننا نجده يمثل في المشروعات التجارية التي تمتلكها الدولة وتباشر فيها نشاطاً تجارياً محضاً بقصد تحقيق الربح. ولقد كان هذا الدومين من أكثر صور تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية عرضة للنقد، وبالرغم من هذا فإننا نجده - بدرجات متفاوتة وبغض النظر عن مستويات التقدم والتخلف الإقتصادي - في الإقتصاديات الرأسمالية والاشتراكية.

ففي النوع الأول من الإقتصاديات (المنبثقة عن النظام الرأسمالي) نقابل من أنواع هذا الدومين مشروعات سك العملات المعدنية وإصدار النقود الورقية وما نحققه الدولة من ورائها من أرباح (كالفرق بين القيمة الإسمية للعملة المعدنية والقيمة المعدنية لها)، وكذلك المشروعات التي تقوم بها هيئات الحكم المحلي في الريف والحضر، كافتتاح محال لبيع المواد والسلع الغذائية والدوائية.

وفي النوع الثاني، وهو الإقتصاديات الاشتراكية، فإننا نعر على أمثلة تطبيقية له في التطورات الإقتصادية التي شهدتها الإقتصاد السوفيتي. من ذلك ما كانت تقوم به الدولة في الفترة من عام ١٩١٨ إلى عام ١٩٢١ من جمع الحاصلات الزراعية وتوزيع الأغذية والسلع الإستهلاكية التي تنتجها المصانع على السكان تبعاً لحاجة كل منهم إلى هذه المواد حيث كان القانون الصادر في ٢٤ نوفمبر ١٩١٨ يمنع كل تجارة خاصة وكل تنظيم تجاري خاص في الأسواق الزراعية والصناعية. ولقد استبدل هذا القانون بأخر في ٢١ مارس ١٩٢١ كان من بين الجديد الذي جاء به إعطاء الزارع الحق في بيع القدر الزائد من المحصول الذي تجمعه السلطات العامة في السوق نظير قيامه بأداء ضريبة عينية عن ذلك القدر الذي يبيعه فيه^(٩).

وتعتبر الإحتكارات المالية من أهم صور الدومين التجاري. ونحقق الدولة هذه الإحتكارات

في الواقع عن طريق إمتلاكها أو إستغلالها لفرع معين من فروع الإنتاج بقصد الحصول على مورد مالي لم يكمن من الممكن لها الحصول عليه بواسطة الضرائب لو ترك هذا النوع من النشاط في يد الأفراد وتفاضت هي ضريبة منهم. ولكي يبلغ الإحتكار المالي الهدف الباعث على قيام الدولة به، فإنه يلزم لذلك أن تقوم الدولة باحتكار فرع الإنتاج المناسب الذي ينبغي أن تتوافر فيه مجموعة من الشروط يمكن إجمالها في شرطين أساسيين: أولهما: ألا يترتب على هذا الإحتكار أي ضرر إجتماعي، وثانيهما: أن تكون السلعة الناتجة عنه من السلع واسعة الإنتشار وذات طلب غير مرن^(١٠) وقد ينضاف إلى جانب الإعتبار المالي في الإحتكارات المشار إليها، إعتبارات أخرى ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية. ومن أمثلة الإعتبارات الاجتماعية، الرغبة في التقليل من الإستهلاك لبعض أنواع السلع الضارة، كاحتكار الدولة لإنتاج المشروبات الكحولية الذي لجأت إليه فرنسا قبل الحرب العالمية الثانية (وذلك فيما عدا بعض الأصناف الإستثنائية التي أبيع للمشروعات الخاصة انتاجها وبيعها). أما الإعتبارات الإقتصادية فهي أكبر من أن تقع تحت حصر، وإن كان يمكن أن نسوق كمثال لها احتكار الدولة لعمليات اليانصيب حيث تقوم بإصدار أوراقه المختلفة الفئات وتحصل على ما يتج من حصيلة الإكتتاب فيها من أرباح. ومن الدول التي أخذت بهذا النوع من الإحتكار فرنسا ولبنان. وهو وإن كان منتقداً من الناحيتين الإجتماعية والخلفية، إلا أنه لا يخلو من النفع بالنسبة للدولة أو للأفراد الفائزين في نتيجة السحب النهائي على اليانصيب^(١١).

وأخيراً فإنه بالنسبة لإيرادات الدولة من الدومين المالي (أو محفظتها من الأوراق المالية)، فهو أحدث أنواع الدومين الخاص ظهوراً. ويقصد «بالدومين المالي» محفظة الدولة من الأوراق المالية، كالأسهم والسندات المملوكة لها والتي تحصل منها على أرباح بفوائد تعد إيراداً مالياً يدخل ضمن دخل أملاك الدولة. وقد إزدادت أهمية هذا الدومين في وقتنا الحالي كما حدث تطور في مضمونه، فلم يعد قاصراً على الإيرادات الناتجة عن حق الدولة في إصدار النقود، بل أصبح يتضمن أساساً الأسهم التي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات ذات الإقتصاد المختلط (التي تجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة). ويرجع السبب في هذا التطور إلى رغبة الدولة في الإشراف على القطاع الخاص، وفي السيطرة على بعض المشروعات ذات النفع العام حتى تتمكن من توجيهها إلى تحقيق الصالح العام. وقد يوجه النقد إلى إتجاه الدولة لاستثمار أموالها في شراء الأسهم والسندات نظراً للتقلبات الإقتصادية الكبيرة التي تتعرض لها سوق الأوراق المالية في بعض الأحيان، مما يجعل إيراد الدولة غير ثابت أو مضمون. ولكن قد نجد الدولة نفسها مدفوعة إلى ممارسة مثل هذا النشاط المالي لتحقيق غرض سياسي أو مصلحة إقتصادية^(١٢) يكون من شأنه إطمئنان الأفراد إلى شراء الأسهم أو السندات الخاصة بالمشروعات التي تشارك فيها مما يترتب عليه إنجاح حركة التنمية الإقتصادية التي نحتاج إليها البلاد. وفضلاً عن هذا، فإن بعض الدول تسمح للممولين بسداد نسبة معينة من بعض الضرائب في شكل

سندات محددة مما يترتب عليه زيادة ما تمتلكه الدولة من أوراق مالية. كذلك يتمثل الدومين المالي فيما تلجأ إليه بعض الدول من إنشاء مؤسسات الاقتراض المختلفة: الإقتصادية والإجتماعية والعقارية، والحرفية مما يأتي بفوائد تكون إيرادات للدولة. هذا فضلاً عن فوائد القروض التي تمنحها الدولة للهيئات العامة المحلية وللمؤسسات والمشروعات العامة.

المبحث الثاني

«إيرادات الدولة المتحصلة من الرسوم»^(١٣)

تعتبر الرسوم من الإيرادات العامة التي تدخل خزانة الدولة بصفة تكاد تكون دورية ومنتظمة حيث تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالي وتحقيق المنافع العامة. وتحصل الدولة على إيراداتها من الرسوم كمقابل للخدمات التي تؤديها مرافقها وهيئاتها العامة للأفراد من خلال النشاط العام الذي وجد المرفق أو الهيئة أصلاً للقيام به. وفيما يلي فإننا نعرض على التوالي للتعريف بالرسم بقصد تحديد ماهيته، والأساس الذي تصدر عنه الدولة في فرض الرسوم، ودورها في المالية العامة الحديثة.

(أ) - التعريف بالرسم (تحديد ماهيته من خلال إستعراض عناصره ومدى تميزه عن الإتاوة):

يمكن تعريف الرسم «Tax; fee» بأنه عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب إحدى الهيئات العامة، ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقة بين الهيئات العامة والأفراد، فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة.

من هذا التعريف المتقدم للرسم، يتضح لنا أنه يتميز بأربع خصائص هامة تحدد ذاتيته على النحو التالي:

أول هذه الخصائص هو «الصفة النقدية للرسم»: ولا تحتاج هذه الصفة إلى إيضاح كثيرة. فالرسم مبلغ نقدي يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط إحدى إدارات أو مرافق الدولة. ويساير هذا الأوضاع الإقتصادية العامة التي تقوم على إستخدام النقود في التعامل والمبادلات وتقييم الأشياء، فضلاً عن أنه يتفق مع التطور الحديث في مالية الدولة من حيث تحصيل إيراداتها وإنفاق مصروفاتها في صورة نقود، ولهذا فإنه قد أصبح من غير المقبول قيام الفرد بدفع الرسم في صورة عينية أو بالإشتغال فترة معينة لصالح الإدارة.

وثانيها يتمثل في طابع «الإلزام أو الجبر في جباية الرسم»: وقد يبدو لأول وهلة من التعريف السابق أن الرسم إختياري، إذ لا يدفع إلا إذا طلب الفرد الخدمة. على أن الإختيار هنا في الحقيقة ظاهري لأن الفرد ليس حراً، إذ لا يستطيع في الواقع إلا أن يطلب الخدمة وإلا عرض

مصالحة للضياح أو نفسه للعقاب، أو حرمة من ميزة معينة. ولهذا فإن الرسم يتميز بأنه يحمل طابع الإلزام أو الجبر. ويبدو عنصر الجبر واضحاً في إستقلال الدولة بوضع نظامه القانوني من حيث تحديد مقداره وطريقة تحصيله وغير هذا كما أنها تتمتع في سبيل اقتضائه بامتياز على أموال المدين. ويمكن التفرقة فيما يتعلق بعنصر الجبر أو الإكراه، بين الإكراه القانوني والإكراه المعنوي. ويقصد بالأول حالة ما إذا كان الفرد مجبراً على تلقي خدمة معينة ودفع الرسم المفروض على أداؤها (كما في حالة التعليم الإلزامي)، لكن الغالب أن يكون الإكراه معنوياً أي أن الفرد يطلب من تلقاء نفسه خدمة معينة تقدمها الدولة دون أن يلزمه القانون بهذا، ومن أمثلة ذلك رسوم الدراسة في مرحلة التعليم الجامعي^(١٤).

وثالث الخصائص المميزة للرسم، يكمن في عنصر المقابل أو المنفعة الخاصة التي تعود على دافعه:

فالرسم يدفعه الفرد مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها من جانب الدولة. وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل في المنازعات (الرسوم القضائية) أو توثيق العقود وشهرها (رسوم التوثيق والشهر) أو غير ذلك من الأمثلة التي يتحقق فيها للفرد نفع خاص من طلب الخدمة موضوع الرسم.

ورابع هذه الخصائص يتجلى في تحقق لنفع العام إلى جانب النفع الخاص: ويعني هذا أن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد يتمثل في الخدمة المعينة التي تؤديها له الهيئات العامة في الدولة، كما أنه يعني أن هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعاً عاماً يعود على المجتمع ككل، أو على الإقتصاد القومي في مجموعة. فالرسوم القضائية، مثلاً يلتزم بدفعها رافعو الدعاوى أمام القضاء مقابل تمكنهم من استصدار الأحكام التي تضمن لهم حقهم المتنازع فيه، والمجتمع كله، ولا شك، مستفيد من نشاط مرفق القضاء الذي يعطي الحقوق لأصحابها ويضمن لهم الطمأنينة والأمن والاستقرار. ويمكن أن نقيس على ذلك المنافع الخاصة التي تعود على الأفراد مقابل دفع رسوم التنظيم أو التعليم، والتي تفتقر بالمنافع العامة التي تعود على المجتمع من نشاط المرافق العامة للصحة والتعليم.

الرسم والإتاوة:

وإذا كان التعريف المتقدم للرسم يتسم ببساطته ووضوحه النظري، فإنه يحدث في بعض الأحيان أن تدق التفرقة بينه وبين ما يسمى بالإتاوة (أو مقابل التحسن) بالنظر إلى أن كليهما قائم على فكرة المقابل. ولهذا فإنه يحسن بنا أن نخلص ماهية الرسم من الإتاوة، وذلك عن طريق التعريف بهذه الأخيرة والتركيز على أوجه الخلاف في كل منهما.

ويمكن تعريف الأتاوة «Special Assessment» بأنها عبارة عن مبلغ من المال تفرضه الدولة (أو أحد الأشخاص العامة بها) جبراً على ملاك العقارات بنسبة المنفعة العامة التي عادت عليهم من وراء قيامها ببعض الأشغال (أو الأعمال) العامة. ومن أمثلة هذه الأشغال، شق الطرق وتعييدها، وتوصيل الكهرباء وإسالة المياه والمجاري بالنسبة للعقارات المبنية، أو حفر القنوات والمصارف المسهلة لري وصرف الأراضي الزراعية.

وبالرغم مما يبعثه إرتكاز كل من الرسم والإتاوة على عنصر المقابل مما يبعث على التفكير في أمر التشابه فيما بينهما من هذه الناحية، فإن الأوجه التي يختلفان فيها كثيرة وعلى جانب كبير من الأهمية. فدرجة الإكراه تختلف في الأتاوة عنها في الرسم. ففي حالة الأتاوة نجد أنه لا مناص للمالك العقاري من دفعها طالما أن عقاره قد استفاد من أشغال عامة، أما في الرسم، فإنه يمكن عدم دفع المقابل التقدي في بالإمتناع عن الإنتفاع من الخدمة التي قرر هذا الرسم في مقابلها في الحالات التي لا يتحقق فيها الإكراه أو الإلزام القانوني. ومن ناحية أخرى يقوم بدفع الأتاوة فئة معينة من الأشخاص، وهم الملاك العقاريون لعقارات زادت قيمتها نتيجة لأعمال عامة، أما في الرسم فإن مقابله يدفعه أي شخص أراد الإنتفاع من خدمات معينة. هذا ويقصد بالأتاوة عادة تغطية بعض نفقات المشروعات المترتبة على الأعمال العامة أو ما يتبقى من هذه النفقات، أما صيانة تلك المشروعات وما تحتاجه من نفقات دورية فإنها تغطي من حصيلة الضرائب. ويرجع هذا إلى أن الملاك العقاريين ليسوا هم الذين انتفعوا بهذه المشروعات السابقة وحدهم، بل إن هناك غيرهم مما لا يمكن حصرهم مقدماً قد استفادوا من قيامها أيضاً وذلك في الحالة التي تقوم فيها الدولة بإنشاء طريق جديد: هنا نلاحظ أن ملاك العقارات الكائنة على جانبي الطريق المنشيء قد إنتفعت من إنشائه، كما إنتفع أيضاً المارة من المشاة وراكبي السيارات من هذا الطريق ولهذا فقد وجب توزيع عبء تكاليف الطريق المشار إليه على المنتفعين من وجوده^(١٥).

(ب) - أساس فرض الرسم (المصدر الذي تستمد منه الدولة سلطتها في تقرير الرسوم):

يترتب على الطابع الإلزامي (أو صفة الجبر أو الإكراه) للرسوم ضرورة وضع أساس تصدر عنه سلطة الدولة في تقرير الرسوم ضماناً لسلامة مالية الدولة والمواطنين. وقد استتبع هذا في الدول ذات الدساتير والتقاليد الديمقراطية وجوب موافقة السلطة التشريعية (البرلمان أو غيره من المجالس النيابية) على فرض الرسوم بالنظر إلى أنه لا يمكن فرض أعباء مالية على الأفراد في مقابل أداء الخدمات العامة إلا بواسطة السلطة التنفيذية قد تكون هي الأقدر على إجراء هذا التقدير في بعض الأحوال، ومن ثم تكفي القرارات الإدارية في فرض الرسوم^(١٦). لكن يتعين دائماً أن تستند هذه القرارات إلى قوانين تجيز لها هذا الفرض وأن يكون ذلك في حدود إجازتها، وإلا كانت القرارات

باطلة من الناحية الدستورية. ويترتب على ذلك عدة نتائج منها: أولاً، أن أية سلطة إدارية لا تستطيع تقرير رسوم جديدة ما لم يعطها القانون هذا الحق، وثانياً، أنه إذا كانت ممارسة نشاط أو مهنة ما يستلزم الحصول على إذن من الإدارة فليس لها أن تعلق الحصول على الإذن على دفع رسم معين ما دام القانون لم يقرره، وثالثاً، إنه لا يجوز تغيير سعر الرسم عما قرره القانون، حتى ولو لم يعارض صاحب الشأن في دفع مبلغ أكبر مما قرره القانون.

ويلاحظ أن القانون الصادر بفرض الرسوم أو بإجازة فرضها بواسطة السلطة التنفيذية قد يتضمن إعفاء طوائف معينة من المواطنين - من ذوي الدخول الدنيا غالباً - من دفع هذه الرسوم أو بتخفيضها بالنسبة إليهم. وفي هذه الحالة يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في الشخص حتى يتمتع بهذه الميزة.

(ج) - دور الرسوم في المالية العامة الحديثة (مستقبل الرسوم في وقتنا الحاضر):

كان للرسوم فيما مضى وعلى الأخص في القرون الوسطى والعصور التي تلتها دور كبير في المالية العامة جعلها أكثر موارد الدولة إنتاجاً بعد الدومين (النتاج أساساً من ريع أملاك الدولة الخاصة) ويعزى تفسير ذلك إلى أكثر من سبب. فمن ناحية فإن الخدمات العامة والتضامن بين أعضاء المجتمع الواحد التي يقوم عليها مبدأ فرض الضرائب لم تكن مستقرة في أذهان الأفراد، بل على العكس كان المكلف ينظر إلى خدمات الدولة بقدر المنفعة التي ينالها منها فيقبل بسهولة دفع الرسم المفروض لقاء هذه المنفعة. ومن ناحية ثانية، فإن الرسوم بأنواعها لم تكن تتطلب موافقة نواب المكلفين بها (ممثلي الشعب من خلال المجالس النيابية المختلفة) كما في الضرائب مما جعل الحكومات تفضل اللجوء إليها. يضاف إلى ما تقدم أن تقرير رسوم يدفعها الأفراد للعاملين في الدولة مقابل الأعمال التي يؤدونها لهم، كان يوفر على الخزنة العامة دفع مرتبات لهؤلاء العاملين.

غير أن الوضع السابق لم يستمر طويلاً فقد أدى التطور إلى تغير مفهوم قيام الدولة بالتدخل لتحقيق الصالح العام، فأصبحت تؤدي دورها بناء على مسؤوليتها عن إشباع الحاجات العامة في مختلف المجالات دون أن يقتصر هذا الدور (في كل حال) بفرض رسوم على خدمات الدولة، وأصبح الأصل أن الدولة تسخر مرافقها وهيئاتها العامة من أجل القيام بنشاط عام يؤدي خدمات عامة، ويتم تمويل هذا النشاط بواسطة الإعتمادات التي تخصص لكل مرفق أو هيئة في الميزانية العامة.

وكنتيجة لما سبق، فقد تناقصت أهمية الرسوم كمورد مالي في مالية الدول الحديثة^(١٧). ولذلك فقد إتجهت معظم البلدان إلى الحد منها بالغائها أو تحويلها إلى ضرائب برفع سعرها. ويرجع ذلك أساساً إلى ذبوع فكرة مجانية الخدمات التي أصبحت تقوم بها الدولة وهو ما أدى إلى

للجوء في سد تكاليفها إلى الإستعانة بالضرائب التي إحتلت المقام الأول بين موارد الدولة. وعلاوة على ما سلف فإن المبدأ الحديث الذي يقضي بضرورة موافقة نواب الشعب على فرض الرسوم قد سلب من الرسم ما كان له من ميزة في سهولة الإلتجاء إليه عن الضريبة. وفضلاً عن كل الإعتبارات المتقدمة، فإن الرسوم كمورد للإيرادات العامة تفتقد المرونة والغزارة اللازمتين لإقامة نظام مالي حديث يكفل زيادة الحصيلة بمعدل سريع إذا ما واجهت الدولة أزمة مالية تفتضي زيادة سريعة في مواردها، إذ أنه يخشى في حالة ارتفاع سعر الرسم أن ينصرف الأفراد عن طلب الخدمة مما يترتب عليه ألا تزيد الحصيلة العامة للرسوم وقت أن تدق الحاجة لهذه الزيادة. كذلك لا تسمح طبيعة التنظيم الفني للرسوم بمراعاة الظروف الخاصة بالأفراد من حيث القدرة على الدفع ومن ثم فإنه يصعب لدى إستخدامها مراعاة الإعتبارات المتعلقة بتحقيق العدالة الإجتماعية.

المبحث الثالث

تقدير المقابل التقدي للسلع والخدمات المنتجة في الإقتصاد العام (مقارنة بين الثمن العام والرسوم)^(١٨)

يرجع السبب في تخصيصنا المبحث الرابع للدراسة كيفية تقدير الثمن العام والرسوم إلى ما لهذه الدراسة من أهمية في الوقوف على حجم الكميات المالية التي تستطيع الدولة أن تعول عليها كإيرادات عامة نتيجة قيامها بإنتاج السلع المادية في مشروعاتها العامة، الصناعية والتجارية والتي تطلب لها ثمناً عاماً، أو لتأديتها خدمات للأفراد (يتحقق إلى جوار النفع الخاص فيها، النفع العام) عن طريق مرافقها وهيئاتها العامة لقاء رسم معين. يضاف إلى هذا، أن هناك بعض أوجه للشبه بين الثمن العام والرسم بالنظر إلى أن كلا منهما يدفع مقابل نفع خاص يعود على الفرد، الأمر الذي يتطلب منا عقد مقارنة بينهما نخلص منها إلى ذاتية كل منهما بما يدرأ عنهما كل مظنة للخلط أو اللبس.

ونود أن ننوه هنا وقبل أن نعقد مقارنة تفصيلية بين الثمن العام والرسم، أنه إن صح ما يقال من وجود وجه للشبه بينهما فيما يتعلق بترتيب نفع خاص، إلا أن الفرق يظل قائماً بينهما من حيث طبيعة كل منهما. فبينما يمثل الثمن العام إيراداً شبيهاً بإيرادات النشاط الخاص تماماً تحصل عليه الدولة من نشاطها الصناعي والتجاري المشابه لنشاط الأفراد، نلاحظ أن الرسم له طبيعة أخرى. فهو من حيث الشكل إيراد عام سيادي نحصل عليه الدولة من نشاطها العام الذي تستقل به مقابل الخدمات التي تقدمها مرافقها التقليدية للأفراد. وهذه الطبيعة الخاصة للرسم كإيراد عام تدعو إلى ربط المنفعة الخاصة التي يحصل عليها دافع الرسم بفكرة المنفعة العامة التي تعود على المجتمع كله من تنظيم نشاط المرافق العامة وتحصيل الرسوم كمقابل للمنافع الخاصة التي تعود على دافعيها.

وهكذا فإننا نتناول في ثلاث نقاط الموضوعات المشار إليها بترتيب ورودها على النحو التالي .

(أ) - كيفية تحديد الثمن العام (حالي المنافسة والإحتكار المالي) :

يطلق الثمن العام Prix Public على ثمن السلع والخدمات التي تبيعها المشروعات العامة الصناعية والتجارية^(١٩) . وعلى ذلك فالثمن العام يمثل المقابل الذي تحصل عليه الدولة بمناسبة قيامها بنشاط تجاري أو صناعي ويعتبر أحد الوسائل التي تمكنها على هذا النحو، من تحقيق إيراد عام للدولة يتمثل في مقدار الأرباح التي تحققها من ممارسة بيع السلع والخدمات للأفراد .

وتختلف كيفية تحديد الثمن العام في حالة المشروعات العامة الصناعية والتجارية التي تستهدف تحقيق أغراض إجتماعية عنها في حالة المشروعات التي تستهدف غرضاً مالياً بحسب ما إذا كانت الدولة تسمح أو لا تسمح بوجود مشروعات خاصة مماثلة في السوق .

ففي الوضع الأول (حيث تستهدف الدولة أغراضاً إجتماعية) فإن الثمن العام يتحدد عند مستوى يتيح للطبقات محدودة الدخل الحصول على السلعة أو الخدمة التي ينتجها المشروع بأسعار مناسبة، ولا يحقق هذا المستوى ربحاً للدولة بل قد يحملها خسارة، وهذا واضح نظراً إلى أن الغاية من إقامة هذه المشروعات هي ضمان توفير منتجات معينة تعتبر أساسية بشروط خاصة وليس تحقيق أقصى قدر ممكن من الأرباح .

أما في الوضع الثاني، (حيث ترغب الدولة في الحصول على إيرادات مالية) : فإن الفكر المالي يعني بحل المشكلة من خلال التفرقة بين الحالات التي تمارس فيها الدولة نشاطها التجاري والصناعي على سبيل المنافسة بين مشروعاتها ومشروعات الأفراد، وبين الحالات التي تتمتع الدولة فيها بمركز إحتكاري بالنسبة لبيع أنواع معينة من السلع .

ففي حالة المنافسة الكاملة Perfect competition بين مشروعات الدولة الصناعية والتجارية ومشروعات الأفراد العاديين، لا تحتكر الدولة بيع السلع (أو المنتجات)، وإنما هي تنزل إلى مستوى الأفراد وتمارس النشاط الإقتصادي رغبة في تحقيق الربح (أي بقصد الحصول على إيراد مالي) وهنا يتحدد ثمن السلعة بالثمن العام لمجرد الرغبة في تمييزه عن الثمن الخاص الذي يتعلق بمعاملات الأفراد والمشروعات الخاصة .

أما في حالة الإحتكار، وتعرف بالإحتكار المالي Monopole Fiscal فإن الدولة تحظر على الأفراد والمشروعات الخاصة القيام بالنشاط الصناعي أو التجاري الذي تنصدي للقيام به . فهنا تتمتع الدولة بمركز إحتكاري بالنسبة إلى إنتاج سلعة معينة بقصد الإستقلال بتحديد ثمنها بطريقة يمكن معها الحصول على أكبر قدر ممكن من الإيرادات المالية للخزانة العامة . وتختار الدولة عادة لإحتكارها المالي سلعة واسعة الإنتشار وذات طلب غير مرن (كما سبق أن أشرنا) حتى لا

يترتب على إرتفاع ثمنها بنسبة معينة نقص في طلبها الكلي بنسبة أكبر، ومن ثم نقص في الإيرادات الكلية وفي الأرباح المحققة. وأهم أمثلة الإحتكار المالي هو إحتكار الدولة لمنتجات التبغ (الدخان) حيث تستقل بتحديد أثمانها رغبة في تحقيق إيراد مالي ضخم. (كما هو الحال في دول مثل فرنسا وإيطاليا والعراق)^(٢٠).

ويرى بعض الكتاب - تعليقاً على تكون الثمن في مثل هذه الحالات - أن الثمن في حالة الإحتكار المالي لا يختلف عن الثمن الذي يحدده المحتكر في المشروع الخاص، ففي الحالتين يسمى المحتكر إلى تحقيق التوازن الذي يتبع له الحصول على أكبر قدر ممكن من الربح طبقاً للظروف الخاصة بإنتاج السلعة والطلب عليها. بينما يرى آخرون أن الثمن في ظل إحتكار الدولة المالي يتحدد عند مستوى أعلى منه في حالة الإحتكارات الخاصة بالأفراد ويفسرون الفرق بكونه ضريبة مسترة أو غير مباشرة. ويذهب رأي ثالث إلى أن الزيادة في الثمن عن نفقة إنتاج وحدة من وحدات السلعة المحتكرة مضافاً إليه ما يمكن اعتباره ربحاً عادياً للمشروع، تمثل في الواقع ضريبة غير مباشرة على استهلاك السلعة رأت الدولة تعذر فرضها عند قيام الأفراد بإنتاج السلعة أو تداولها أو بيعها، فأثرت أن تقوم هي بإحتكار إنتاجها وتحصل على الضريبة بتضمينها ثمن السلعة المحتكرة. ويرتب مؤيدو هذا الرأي الأخير على تحليلهم وجوب إعتبار إيرادات الإحتكار المالي من بين إيرادات الضرائب غير المباشرة وليس من بين إيرادات الدومين الخاص (المشروعات الصناعية والتجارية).

هذه الوجهة الأخيرة من النظر والسابقة عليها، لا تحظى بتأييد بعض أساتذة المالية العامة في بلادنا نظراً إلى أنهم لا يميلون إلى تفسير الفرق بين الثمن بكونه ضريبة غير مباشرة^(٢١). ويدعم هذا الاتجاه رأيه بأن الآراء المتقدمة تؤدي إلى خلط نظرية الثمن العام بالنظريات الخاصة بالضريبة كمورد سيادي إلزامي يدفعه الفرد بدون مقابل للدولة حتى في حالات الضرائب غير المباشرة. فليس من السانغ طبقاً لهذا الاتجاه القول بأن ثمن السلعة في حالة الإحتكار المالي يمثل في الجزء الزائد منه، ضريبة غير مباشرة أو مسترة، ما دامت الضريبة تفرض بقانون ويدفعها الفرد وهو يعلم أنه يلتزم بدفعها مساهمة منه في الأعباء أو التكاليف العامة، بعكس الثمن العام الذي يؤديه الفرد، في كل مكوناته، كمقابل للسلعة التي تبيعها الدولة. فالإحتكار المالي لا يؤدي إلى تغيير النظرة إلى الثمن العام مهما كان مرتفعاً، واعتباره بمثابة ضريبة مسترة أو غير مباشرة، إذ يظل ثمناً عاماً، ويفسر إرتفاعه برغبة الدولة في إستغلال الإحتكار، من أجل تحقيق ربح كبير يسمح لها بإيراد مالي ضخم.

ونحن من جانبنا مع تسليمنا بوجاهة الإعتبارات التي يصدر عنها الرأي الأخير في حرصه على أن يظل لكل من الثمن العام والضريبة مفهومهما المتعارف عليه من الناحية النظرية، فإننا لا نتفق معه في النتيجة التي إنتهى إليها. فليست المشكلة في أن الضريبة تفرض بقانون، وأن الثمن

العام لا يحدد بقانون بل أن الإشكال الحقيقي أن تستغل الدولة إمكاناتها في رفع الأسعار في حالة الإحتكار المالي لتصل إلى فرض ضرائب عن غير الطريق الذي أوضحتها القوانين^(٢٢)، وبالتالي فإن الآراء المعترض عليها في الحالات سابق الإشارة إليها ليس في أساسها ما يدعو إلى خلط نظرية الثمن العام بالنظريات الخاصة بالضريبة. يضاف إلى هذا، فإن المبالغة في رفع الثمن العام (وعلى الأخص فيما يجاوز نفقة الإنتاج والربح العادي للمشروع الصناعي أو التجاري) دون أن يتغير وصف هذه الزيادة، بما يخرجها من نطاق الثمن العام إلى عداد الضرائب المستترة أو غير المباشرة بدعوى «رغبة الدولة في إستغلال الإحتكار من أجل تحقيق ربح كبير يسمح لها بإيراد ضخم»، يؤدي التسليم به إلى حرمان الجماعة من مجموعة من الزايات التي تتحقق عند الأخذ بالنتيجة التي انتهت إليها الآراء المعترض عليها. فمن ناحية قد يؤدي عدم التسليم بالطبيعة الضريبية لهذه الزيادة أن تستر الدولة خلف زيادة الثمن العام لتغطية خلل في بنية وهيكلة نفقات الإنتاج في مشروعاتها الصناعية والتجارية، الأمر الذي يغري هذه المشروعات على عدم الحرص في إستخدام الموارد الإقتصادية المتاحة لها بأقصى كفاءة ممكنة إعتماً على أن الدولة سوف تزيد في النهاية أثمان منتجاتها من السلع والخدمات^(٢٣)، وهي أمور، لا يخفي ضررها على الإقتصاد القومي من الناحيتين الإنتاجية والتوزيعية.

ومن ناحية أخرى، فإن مسابقة منطق الإتجاه السابق يحرم هذا الإقتصاد من أداة فعالة من أدوات الرقابة على نشاط مشروعات الدولة (الصناعية والتجارية) قبل وبعد الإنتاج، هذه الأداة هي الضرائب، متى سلمنا بالطبيعة الضريبية للحالات موضع الجدل. فمما لا شك فيه، أن الوقوف على النفقات الفعلية (المؤسنة على قواعد تتفق ومتطلبات الحساب الإقتصادي الرشيد) يساعد على تقدير الربح العادي الذي ينبغي أن يضاف إلى النفقة بما يتمشى والأحوال الواقعية لكل مشروع، وبالتالي فإن إعتبار القدر الزائد عن ذلك بمثابة ضريبة مستترة وغير مباشرة يسمح بتحقيق أكثر من فائدة بالنسبة للمجتمع في مجموعته: أ - إمكان إستخدام الأداة الضريبية في الرقابة على نشاط المشروعات الإنتاجية وإعمال فكرة الحوافز بحسب النتيجة النهائية للنشاط الإنتاجي لمشروعات الدولة. ب - تعبئة وتجميع الفائض الإقتصادي (بعد احتساب الربح العادي) عن طريق الضرائب وتوجيهه بما يعود بالنفع العام على الإقتصاد القومي في مختلف قطاعاته، (إنتاج أو فر وعدالة توزيعية أكثر)، بالنظر إلى أن الإصرار على وصف الزيادة بأنها ثمن عام، يؤدي إلى تحميل عبء النفقات العامة أساساً للطبقات الأجدر بالرعايا من الناحية الإقتصادية والاجتماعية^(٢٤). وبناء على ما تقدم، فإن إعتبار الزيادة المتقدمة من طبيعة ضريبة فيه ما يسمح باستخدام الفن الضريبي - من خلال ضوابطه وأصوله المتعارف عليها - على نحو يمكن أن تتلافى معه - وإلى حد كبير - المساوئ الناجمة عن التمسك بوصف الثمن العام.

(ب) - في البحث عن القواعد التي تحكم تقدير الدولة للرسوم (عدم وجود قاعدة عامة وموحدة يتم تحديد الرسم على أساسها في كل الأحوال):

تستقل الدولة بناء على طابع الإلزام أو الجبر الذي أوضحناه بشأن الرسوم بتحديد قيمة الرسم الذي يفرض على أوجه النشاط العام. ويثور هنا التساؤل عن القواعد التي تحكم الدولة في قيامها بهذا التقدير.

وللإجابة عن ذلك، فإنه ليس من اليسير تحديد قاعدة عامة تلزمها الدولة وهي بصدد تقدير الرسم الواجب دفعه. فالواقع يشير إلى أن هناك أكثر من قاعدة تدخل في الاعتبار عند إجراء هذا التقدير، حيث يعتبر الرسم المفروض نتيجة تفاعل هذه القواعد جميعاً في كثير من الأحيان.

ويمكن إجمال القواعد الرئيسية موضع الاعتبار في هذا الشأن في ثلاثة قواعد أساسية:

القاعدة الأولى - تأخذ في الاعتبار التناسب بين نفقة الخدمة المؤداة وبين الرسم المقابل لها، وإن كان يلاحظ أنها لا تستلزم أن يتحقق التناسب موضع البحث بالنسبة إلى كل شخص يستفيد من الخدمة على حدة، بل يكفي أن تتناسب تكاليف المرفق القائم بالخدمة مع حصيلة الرسوم المفروضة على الإنتفاع بها. وتستند القاعدة الحالية إلى أن الغرض الأساسي من إنشاء المرافق العامة ليس تحقيق الربح ومن ثم فإنه من غير الضروري أن يترتب على مباشرة هذه المرافق لنشاطها أن تزيد إيراداتها عن نفقاتها.

والقاعدة الثانية - ترعى الفرض الذي يكون مبلغ الرسم أقل من نفقة إنتاج الخدمة المقابلة وذلك بالنسبة إلى خدمات معينة كالتعليم العام والجامعي والخدمات الصحية. وتجد هذه القاعدة مبرراتها في أن مثل هذه الخدمات، إما يترتب عليها نفع عام يعود على المجتمع إلى جانب النفع الخاص الذي يعود على دافع الرسوم، ومن ثم فإن قواعد العدالة تقضي بتوزيع المرافق القائمة وأداء هذه الخدمات بين الأفراد المستفيعين بها عن طريق دفع الرسوم وبين المجتمع ككل عن طريق فرض الضرائب بأنواعها المختلفة، وإما الرغبة في تشجيع الأفراد على طلبها لضرورتها أو لنفعها وذلك عن طريق عدم تحصيل مبالغ كبيرة في صورة رسوم قد تقف عقبة في سبيل طلب الأفراد لها.

والقاعدة الثالثة - تعني بالحالات التي يكون فيها مبلغ الرسم أكبر من نفقة الخدمة المقابلة له. حيث يتم ذلك بالنسبة إلى خدمات معينة. وتستند هذه القاعدة إما إلى الرغبة في التقليل من إقبال الأفراد على طلب الخدمة موضوع الرسم كما هو الحال بالنسبة إلى رسوم الاستحمام في بعض الشواطئ المعينة، وإما إلى الرغبة في الحصول على إيرادات للخزانة كما هي الحالة بالنسبة إلى رسوم التوثيق والشهر إذا زادت عن نفقة المرفق القائم بأداء هذه الخدمة زيادة ملموسة.

إلا أن هذه القواعد المتقدمة لا تمنع من أنه يمكن القول بصفة عامة، أن الغرض الأساسي من اقتضاء الرسوم مقابل خدمات بعض المرافق والهيئات العامة هو غرض مالي، فالدولة تستهدف من فرض الرسم الحصول على إيرادات للخزانة العامة تسد بها جزءاً من النفقات العامة، ولهذا فإن أغلب علماء المالية العامة يتفقون على أنه في حالة زيادة مقابل الرسم عن نفقة الخدمة المقابلة له فإن هذا الجزء يعتبر في الواقع ضريبة مستترة أو مقنعة. إلا أن هذا الرأي الغالب، لا يحظى بتأييد بعض الكتاب الذين ينظرون إلى المنفعة التي تعود على المستفيع بالخدمة موضوع الرسم بحجة أن المبلغ الذي يدفعه الفرد في مقابل خدمة معينة يعتبر رسماً حتى إذا زاد عن نفقة إداؤها ما دام هناك تناسب بين هذا المبلغ وبين المنفعة التي تعود على الفرد من هذه الخدمة^(٢٥).

هذه الوجهة من النظر لا تسلم من المناقشة. فالمنفعة التي تعود على الفرد من إستهلاك خدمة ما تعتبر من الأمور التي لا يمكن قياسها حتى نستطيع القول بوجود تناسب بينها وبين المبلغ المدفوع، هذا فضلاً عن الاختلاف الكبير بين ما يعلقه كل فرد من أهمية على إستهلاك ذات الخدمة. لهذا فإنه من الأوفق في هذه الحالة، أن نقرر بوجود رسم مهما كان أمر المنفعة التي تعود على الفرد من إستهلاك الخدمة، بشرط ألا تكون الزيادة عن نفقة إنتاج الخدمة مبالغاً فيها، مراعاة لطبيعة مرافق وهيئات الدولة التي تقوم بتأدية هذه الخدمات. والواقع أن هذه الحالة لا نعدو أن تكون تطبيقاً للقاعدة الثالثة من قواعد تحديد الرسم السابق الإشارة إليها، ومن ثم يعتبر الجزء الزائد عن المبلغ المدفوع عن نفقة إداؤها ضريبة مستترة أو مقنعة على النحو الذي رأينا عليه رأي أغلب علماء المالية العامة.

(ج) - مقارنة عامة بين الثمن العام والرسم (بيان أوجه الاتفاق ومواطن الاختلاف):

من دراستنا السابقة لماهية الثمن العام وماهية الرسم (بمناسبة التعريف بهما) يجدر بنا أن نعرض هنا للمقارنة بينهما حتى نخلص إلى ذاتية كل منهما لما لذلك من أهمية علمية وعملية في تحديد كم وكيف الإيرادات المتوقعة في المجالات التي يسري فيها الثمن العام والرسوم. والواقع أن كلاً من الثمن العام والرسوم يمثل إيراداً عاماً تحصله الدولة وتعتمد عليه في تغطية النفقات العامة التي تقوم بها، ولكن الفن المالي في كل منهما يختلف عن الآخر. وقبل أن نوضح أوجه الخلاف بين الإثنين في هذا المجال يحسن أن نفق أولاً على الأوجه التي تمثل نقط التقاء وتشابه بينهما:

١ - فبالنسبة لأوجه التشابه بين الثمن العام والرسوم، فإن الرسم يتشابه مع الثمن العام، في أن كلا منهما يدفع في سبيل حصول الفرد على نفع خاص له يتمثل في الخدمة التي يقدمها المرفق العام في حالة الرسم وفي الحصول على سلعة معينة من منتجات المشروعات العامة الصناعية والتجارية. كما يتشابهان أيضاً في أن كلا منهما قد يكون مساوياً لتكاليف الخدمة

المستهلكة أو أكبر أو أقل منها، وأن الإعتبارات التي تدعو الدولة إلى فرض الرسم على هذا النحو هي ذاتها التي تدفعها إلى جعل ثمن منتجات الدومين الصناعي والتجاري أكبر أو أقل من نفقة إنتاجها. ويتشابه الثمن العام مع الرسم ، أخيراً في أن كلا منهما يتضمن ضريبة مستترة أو مقنعة في حالة زيادته زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة أو السلعة المقابلة .

٢ - أما من مواطن الاختلاف بين الثمن العام والرسم ، فإن الثمن العام يختلف عن الرسم من جوانب متعددة . فالثمن العام يدفع مقابل النفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد من السلعة التي تبيعها له المشروعات العامة الصناعية والتجارية في الدولة ، بينما يدفع الرسم مقابل نفع خاص مقترن بالنفع العام الذي يؤديه المرفق للمجتمع ككل . وبعبارة أخرى فإن الرسم يحصله مرفق عام كمقابل لخدمة خاصة يحصل عليها الفرد من خلال النشاط العام ، بينما في الثمن العام نجد الشخص القائم على تحصيله هو مشروع صناعي أو تجاري تديره الدولة على نحو مقابل لما يفعله الأفراد في المعتاد . ومن ناحية أخرى فإن الثمن العام يتحدد طبقاً لقوانين العرض والطلب في ظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة ومشروعات الأفراد الصناعية والتجارية ، أو طبقاً لقوانين الاحتكارات وقواعدها إذا ما تعلق الأمر بوجود حالة من حالات الاحتكار المالي للدولة . (مع مراعاة ما سبق أن أوردناه من تحفظ فيما يتعلق بتحديد الثمن العام عند مستوى معين من مستوى النفقة أو التكلفة بقصد تحقيق بعض الأهداف الاجتماعية) . أما في الرسم فإنه يتحدد بناء على القانون أو القرار الإداري أو اللائحة التي تصدر في شأنه ، وبالتالي فإن السلطة العامة هي التي تستقل بتحديد قيمته (دون تدخل من جانب الأفراد) وتبيان كافة الأحكام القانونية المتعلقة به^(٢٦) . وفضلاً عن هذا ، فإن الثمن العام يدفع اختياراً بواسطة مشتري السلعة التي يتجها المشروع الصناعي أو يتجر فيها المشروع التجاري ولا تتمتع الدولة في سبيل اقتضائه بحق امتياز على أموال المشتري (وذلك دون أن نبحت في الأسباب الدافعة للمشتري على الشراء ، والتي قد تخفي بصورة أو بأخرى ، اضطراباً كما في حالة السلع والخدمات الضرورية ذات الطلب غير المرن والتي تحتكر الدولة إنتاجها) ، بينما يدفع الرسم جبراً عن الأفراد (في حالتي الإكراه القانوني والمعنوي) وتتمتع الدولة في تحصيل مقابلة بحق امتياز على أموال المدين . وأخيراً ، وليس آخراً ، فإن أهمية الثمن العام آخذة في التزايد وذلك نظراً لذبوع اتجاه حديث في الدول المختلفة مؤداه إزدياد درجة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وذلك عن طريق قيامها بدور المنتج ، بإنشاء كثير من المشروعات الصناعية والتجارية التي كانت من قبل وقفاً على النشاط الخاص للأفراد . أما الرسوم كمصدر للإيرادات العامة ، فقد رأينا من قبل كيف أن أهميتها على العكس من ذلك آخذة في التناقص ، وذلك للأسباب التي سبق أن أشرنا إليها من قبل .

- (١) وهذا القول بطل صحيحاً، حتى مع التسليم بأن الرسم يفرض عادة في مقابل خدمات عامة تؤديها مرافق وهيئات الدولة التقليدية، دون أن يكون باعث الربح هو المحرك الأساسي لقيامها بما تختص، من نشاط.
- (٢) راجع في دخل الدومين الأستاذ الدكتور أحمد جامع، المرجع السابق، ص ٨٤ - ص ٩٢، الأستاذ رفعت المحجوب: المالية العامة، الكتاب الثاني الإيرادات العامة، ص ١٨ - ص ٢٥، الدكتور محمد عبد الله العربي: مبادئ علم المالية العامة والتشريع المالي - الجزء الثاني ص ١٩ - ص ٦٧. وباللغتين الفرنسية والإنجليزية، انظر:
- M. Duverger: Finances publiques (PP. 83 - 88); Louis Troabas et J. M. Cottet (Op. Cit., PP. 194 - 197); Julien Laferrière et Marcel Waline: Traité élémentaire de Science et de Législation financières (PP. 213 - 218); Antonio de Vitti de Marco: «First principles of public Finance» (PP. 7 - 77).
- (٣) وما تجدر الإشارة إليه بالنسبة لما عليه الحال في مصر، أنه منذ صدور القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٧ بتعديل المادة ٢/٩٧٠ من القانون المدني أصبح لا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص العامة وكذلك أموال الأوقاف الخيرية أو كسب أي حق عليها بالتقادم.
- (٤) وإن اختلف بطبيعة الحال الوزن النسبي للدومين محل الاعتبار في الاقتصاديات الرأسمالية عن الاقتصاديات الرأسمالية وفقاً للأسس الموجهة للإنتاج والتوزيع في دول كل منها.
- (٥) هذه الأفضلية الواردة بالمتن تجدر تبريراً لها في اقتصاديات دول النظام الاشتراكي، ليس بالاستناد إلى الحرية الاقتصادية بالمفهوم الرأسمالي ولكن نزولاً على ما تفرضه الطبيعة الخاصة للزراعة والتي حثمت الأخذ بحلول تختلف عن تلك المنبئة حيال الصناعة في التحول الاشتراكي. راجع في تفاصيل ذلك رسالتنا بالفرنسية: «Le rôle de la coopération dans la socialisation de l'agriculture Egyptienne» Ch. II (PP. 81 - 126).
- (٦) وينظم شؤون المناجم في مصر القانون رقم ٨٦ الصادر في ١٤ مارس عام ١٩٥٦ والمعدل بقوانين لاحقة، أما البترول فله نظام خاص.
- (٧) نرجي، بحث كيفية تكون الثمن العام (وخاصة في حائتي المنافسة والاحتكار المالي) للمبحث الثالث من الفصل الحالي. وذلك حرصاً على وحدة عرض الأفكار المتعلقة المقابل النقدي للخدمات التي تؤديها الدولة، خاصة وأنه كثيراً ما يحدث الخلط بين الثمن العام والرسم لأسباب معينة، الأمر الذي يستدعي المقابلة بينهما في بحث مستقل توخياً للإيضاح.
- (٨) هذا وقد جرت العادة على اعتبار دخل الدولة من هذا النوع من الاستغلال من قبيل الدومين المالي الخاص بها.
- (٩) وقد قبل في تبرير هذا القانون الأخير أن من شأنه أن يحفز الزراعة على زيادة جهودهم وهو الأمر الذي قصد به تلافي النقص في الإنتاج الزراعي والعمل على رفع المعدلات الإنتاجية الخاصة به.
- (١٠) وترجع عدم مرونة الطلب على السلعة هنا إلى ذبوع استهلاكها بين السكان بمختلف فئاتهم وذلك بحكم العادات الاجتماعية والشخصية التي يصعب في الكثير من الأحيان التحرر منها.
- (١١) وإن كان مثل هذا النفع أمر لا يقره الإسلام الحنيف وبالتالي فإنه يدخل في نطاق المحرمات.

(١٢) ومن أمثلة ذلك شراء المملكة المتحدة (إنجلترا) لبعض أسهم شركة قناة السويس عند إنشائها حتى تتمكن من ممارسة دورها في السيطرة على إدارة ذلك المرفق الحيوي الذي لا تخفي أهميته الاستراتيجية. وكما نجد ذلك في قيام الحكومة المصرية بتملك نسبة تزيد على الخمسين في المائة من أسهم شركات الاقتصاد المختلط في مرحلة معينة من مراحل تطور الاقتصاد المصري. انظر في تفاصيل هذه المرحلة، مؤلفنا: محاضرات في الاشتراكية والتحول الاشتراكي، (ص ٧١ - ص ٧٣).

(١٣) راجع في ذلك أستاذنا الدكتور محمد حلمي مراد: مالية الدولة، ص ١٢٩ - ١٣٦، الدكتور رفعت المحجوب: المرجع السابق، الكتاب الثاني، ص ٢٩٦ - ٣٠٢، الدكتور أحمد جامع: سابق الإشارة إليه، ص ٩٤ - ١٠٠، الدكتور محمد لبيب شفيق: علم المالية العامة، ص ٢١٧ - ٢٧٨، الدكتور بركات والدكتور دراز: المرجع السابق، ص ٤١ - ٤٣، والدكتور محمود رياض عطية: موجز في المالية العامة، ص ١٣٤ - ١٤٣، وباللغتين الفرنسية والإنجليزية، انظر:

M. Duverger: Op. Cit., (PP. 88 - 93); J. Laferrière et M. Waline: Op. Cit., (PP. 232 - 243), Edwin A. A. Seligman: «Essays in Taxation» (PP. 406 - 413).

(١٤) وعموماً، فإن من الجبر أو الإكراه المقصود هنا إنما يعني إلزام الفرد بدفع الرسم المقرر لخدمة معينة في حالة انتفاعه بها، ويستوي في هذا أن يتفق بها التزاماً بنص قانون أو رغبة في الحصول على هذه الخدمة لاعتقاده في ضرورتها له.

(١٥) وبصفة عامة فإن الإتاوة (أو مقابل التحسين) يوزع على المتفعين بإحدى طرق ثلاث أساسية: أما على أساس مساحة العقار الذي يقع على الطريق الجديد، أو تبعاً لقيمة العقار، أو بالاسترشاد بالزيادة الرأسمالية التي طرأت على العقار نتيجة تنفيذ الأشغال العامة.

(١٦) ويمثل هذا الوضع ما عليه الحال في مصر، إذ لم تستلزم الدساتير المصرية المتعاقبة لفرض الرسم صدور قانون به، بل اكتفت بأن يكون ذلك بناء على قانون وفي حدوده.

(١٧) اللهم إلا بالنسبة للهيئات العامة المحلية (أو الإقليمية) التي تعتمد على الرسوم إلى حد كبير في تدبير مواردها المالية.

(١٨) راجع في ذلك الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز: مبادئ الاقتصاد العام (ص ٤٣ - ص ٤٧)، الدكتور جامع، المرجع السابق - الجزء الأول من المالية العامة، (ص ١٠٠ - ص ١٠٢)، الدكتور زين العابدين ناصر: المرجع السابق، (ص ١٣٣ وما بعدها) وباللغتين الفرنسية والإنجليزية، انظر:

Otto Eckstein: «Public Finance» (--- 39 - 30), Richard A.

Musgrave: The Theory of Public Finance Op. Cit. (PP. 42 - 49).

Earl R. Rolph: «The Theory of fiscal Economics» (PP. 123 - 171).

(١٩) وذلك تمييزاً للثمن العام عن الثمن الخاص الذي تحصل عليه المشروعات الخاصة عند بيع منتجاتها من سلع وخدمات.

(٢٠) وقد آثرت الدولة في مصر منذ سنوات عديدة الوصول إلى ذات نتيجة الاحتكار المالي لمنتجات التبغ عن طريق تحريم زراعة التبغ مع فرض ضريبة جمركية مرتفعة على الكميات المستوردة منه من الخارج.

(٢١) من هذا الرأي الأستاذ الدكتور زين العابدين ناصر، في مؤلفه سابق الإشارة إليه (ص ١٤٠ - ١٤١).

(٢٢) لما يترتب على ذلك من مخاطر لسا في حاجة إلى الإطالة في بيان مساوئها بالنسبة للمواطنين.

(٢٣) وبخاصة لدى عدم وجود رقابة فعالة على النشاط الإنتاجي لهذه المشروعات، وهو الواقع الذي تصادفه على

== وجه الخصوص في الكثير من الدول التي لا تزال في مرحلة التحول الاشتراكي أو التنمية الاقتصادية، أو في المرحلتين معاً يفرض اندماجهما عند توجيه الجهود الإنمائية في إطارها.

(٢٤) وهي الطبقات الأكثر عدداً بالمقارنة مع غيرها من الطبقات الاجتماعية الأخرى، والتي تتكون من محدودي الدخل عادة، حيث يرتفع لدى أفرادها الميل الحدي للاستهلاك مقترناً من الواحد الصحيح، إن لم يزد عنه في بعض الأحيان، وبهذا تمثل الجانب الأكبر من الطلب الكلي الفعال على منتجات مشروعات الدولة الصناعية والتجارية من السلع والخدمات.

(٢٥) والتناسب المقصود هنا يحمل معنى التقارب وليس التساوي بالمفهوم الحسابي.

(٢٦) ومعنى ذلك، أن الثمن العام يفرض بقرار إداري عادي من الجهة التي تتولى إدارة المشروع الصناعي أو التجاري، وتملك هذه الجهة تعديل هذا الثمن وفقاً لظروف السوق ولمختلف الاعتبارات الأخرى، وذلك في حين أن الرسم يفرض بقانون أو بناء على قانون بحسب الأحوال. بمراعاة هذه التفرقة، فإنه من المتصور أن يتحدد الثمن العام من حيث قيمته طبقاً لقوانين السوق وظروف العرض والطلب، أما قيمة الرسم فإنها تكون واحدة لسائر المواطنين.

الفصل الثاني

«إيرادات الدولة السيادية المتحصلة من الضرائب»

تسائل الضرائب بالمقارنة مع غيرها من موارد مالية الدولة الحديثة باهتمامات الباحثين في علم المالية العامة، وذلك لكثرة ما تثيره من مسائل تستحق الدراسة إلى الحد الذي جعل الإهتمامات التي أنصبت عليها هذه الموضوعات مجالاً لمعرفة علمية وعملية واسعة النطاق تدخل في إطار العلم والفن الضريبيين اللذين تعتبر المقابلة بينهما في هذا الصدد نوعاً من التمييز بين المبادئ وبين تطبيقاتها، أي بين النظرية والتطبيق.

ولقد صحب تطور الدولة (بعد أن تخلت عن الأفكار الحيادية سواء في سياستها الاقتصادية أو المالية) تزايد عام في الإهتمام بأمر الضرائب، ليس فقط باعتبار ما يمكن أن تغله من موارد مالية، ولكن باعتبارها أداة من أدوات السياسة الاقتصادية والاجتماعية تستخدم في بلوغ أهدافها.

ويقدر ما يعني هذا من تأثير الضرائب في الأوضاع الاقتصادية، فإن ذلك يدل في الوقت نفسه على أنها تتأثر، غرضاً وتنظيماً وحصيلته بهذه الأوضاع. والتقرير بما تقدم يعتبر اليوم من المسلمات إذا لوحظ أن النظم الاقتصادية المتعددة ومستويات التقدم الاقتصادي المختلفة، لا تمر دون أن تترك أثراً يحدد الهيكل الضريبي نفسه، في خصائصه ومكوناته، في مختلف البلدان^(١).

وهكذا فإن دراسة الضرائب تتناول جوانب حية لموضوعات متعددة ومتشعبة ينبغي الإلمام بها جميعاً لاكتمال الإحاطة بها في جوانبها المتعددة. غير أن هذا المسلك يجاوز بكثير الآفاق المحدودة للدراساتنا، ولذلك فإننا نقتصر هنا على دراسة بعض الموضوعات الجوهرية التي نساعدنا في التعرف على ماهية الضريبة كمورد سيادي والتنظيم الفني للضرائب وأهم ما يصادفه من مشكلات وآثارها الاقتصادية الهامة في الإقتصاد القومي بصفة عامة.

أما ما عدا ذلك من تفاصيل تتصل بالنظرية الضريبية أو بتطبيقاتها المختلفة فإننا نحيل من يرغب في الإستزادة منها إلى المراجع المتخصصة والأكثر تفصيلاً وذلك تجنباً للإطالة، ودرءاً لخطر الإخلال حالة الإكثار من الموضوعات المطروحة مع توخي الإيجاز في العرض. آنذاك، فإن خطة بحثنا في الفصل الحالي تقتصر على ثلاثة مباحث أساسية نتناول فيها الموضوعات المختارة محلاً للدراسة بترتيب الإشارة إليها على النحو التالي:

المبحث الأول

ماهية وخصائص الضريبة كمورد سيادي في إيرادات مالية الدول المعاصرة^(١)

يواجه هذا المبحث التعريف ببعض النقاط التي توضح لنا ماهية وخصائص الضريبة كمورد سيادي أصبح يتبوأ مكان الصدارة بالنسبة لإيرادات مالية الدولة العامة. هذه النقاط تنصل أساساً بتحديد المقصود بالضريبة وتمييزها عن الموارد التي قد تختلط بها، والأساس الذي تستند إليه سلطة الدولة في فرضها وجبايتها والقواعد التي ينبغي النزول عند مقتضياتها حتى يجيء النظام الضريبي موقفاً لصالح الخزانة من جهة، وصالح الأفراد من جهة أخرى. ولما كان من المعلوم أن الضرائب تتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحيطة بالنظر إلى أن الحدث الضريبي يمثل ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية تشكل من نفس البيئة التي تطبق فيها فلا غرو أن توطدت الصلات والوشائج بين الكيان الضريبي والهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في الدولة، الأمر الذي تجلت آثاره في خصائص النظم الضريبية المطبقة في مختلف الدول، وهو ما يحسن أن نختم به هذا المبحث لزيادة إيضاح ما يحويه من نقاط:

(أ) - تعريف الضريبة (تحديد ماهيتها والتميز بينها وبين غيرها من الإيرادات العامة التي قد تختلط بها):

من الأهمية بمكان التصدي لتعريف الضريبة وبيان ماهيتها وشرح خصائصها تميزاً لها عن غيرها من الإيرادات العامة وخاصة الرسوم التي تصدر فيها الدولة عن سلطة الجبر والإلزام.

(١) - التعريف بماهية الضريبة:

يمكن تعريف الضريبة Tax, Impôt بأنها عبارة عن فريضة نقدية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة المحلية بصفة نهائية مساهمة منه في تحمل التكاليف والأعباء العامة دون أن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة. ويقترب هذا التعريف من أكثر التعريفات شهرة، وهو التعريف الذي قدمه الأستاذ جاستون جيز Gaston Gèze باعتباره «الضريبة» أداء نقدي تفرضه السلطة على الأفراد بطريقة نهائية وبلا مقابل بقصد تغطية الأعباء العامة. من هذا التعريف نستطيع أن نخلص إلى خمس خصائص تقوم عليها الفريضة موضع البحث:

وأول هذه الخصائص أن الضريبة فريضة نقدية: فالأصل أن تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تمثيلاً مع مقتضيات النظام الاقتصادي ككل، بالنظر إلى أن المعاملات كلها أصبحت تقوم على استخدام النقود، سواء في القطاعات العامة أو الخاصة، وما دامت النفقات العامة تتم في صورة نقدية فإن الإيرادات العامة بما فيها الضرائب لا بد وأن تحصل كذلك بالنقود. ولم يكن الحال كذلك دائماً، إذ كان الأفراد ولا يزالون في النظم الاقتصادية

البداية يقومون بدفع الضرائب المفروضة عليهم بواسطة السلطات العامة في شكل عيني، سواء بتقديم جزء من محصولاتهم إليها أو بالإشتغال أيام محددة في خدمتها. وطبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية، فإن الأراضي كانت تنقسم إلى فئتين، الأراضي العشورية وكانت تدفع الخراج وهو ما يزيد قليلاً عن العشر، حيث كان يدفع إما نقداً أو عيناً^(٣).

إلا أنه بتقدم المجتمع وارتفاعه نظمه الاقتصادية ظهرت عيوب متعددة للضرائب التي تدفع عيناً، ففضلاً عما تتحمله الإدارة المالية من نفقات باهظة في نقل وحفظ المحصولات، فإن دفع الضرائب عيناً يجافي فكرة العدالة، لأن الأفراد يلتزمون بدفع النسبة من المحصول رغم ما قد يكون هناك من تفاوت في مراكزهم المالية فيما يتعلق بالتكاليف الحقيقية التي أنفقاها كل منهم لإنتاج محصوله. يضاف إلى هذا، أنه من الصعب إدخال عناصر الشخصية وبالتالي فإن الأسلوب العيني لا يسمح بتحقيق مبدأ العدالة الضريبية وعلى كل حال فإن مجال تطبيق العينة في تحصيل الضريبة يكاد يكون مقصوراً على الضرائب المفروضة على الإنتاج الزراعي، إذ أن طبيعة الكثير من الضرائب كذلك المفروضة على إيرادات القيم المنقولة أو على كسب العمل تأبى الطريقة العينية في تحصيلها^(٤).

وثانياً أن الضريبة تدفع جبراً (عنصر الإلجبار القانوني): ويعني هذا أن الفرد ليس حراً في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة، وهي تتمتع في سبيل اقتضاها بامتياز على أموال المدين. والجبر أو الإكراه هنا قانوني لا منطقي، بالنظر إلى أن قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الإلزامية للقاعدة القانونية التي تفرض على «المكلف» (الممول) النزول أو الخضوع لها من كافة زواياها^(٥)، ويبدو عنصر الجبر في الضريبة واضحاً في استقلال الدولة، (أو غيرها من الهيئات العامة المحلية)، بوضع نظامها القانوني من حيث تحديد وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها وغير هذا من المسائل الفنية، دون أن ترجع في ذلك إلى الأفراد المكلفين بدفعها. ولا يعني عنصر الجبر في الضريبة جواز فرضها وتحصيلها دون ضوابط قانونية محددة، بل على العكس، يلزم أن تصدر الضريبة بقانون وليس بناء على قانون يحدد الأحكام المتعلقة بها وتلتزم الدولة بمراعاة أحكام هذا القانون عند ربط وتحصيل الضريبة وإلا كان عملها غير مشروع يحق للأفراد التظلم منه أمام الجهة القضائية أو الإدارية المختصة. كذلك فإن عنصر الجبر المتقدم لا ينفي المبدأ الدستوري القاضي بضرورة موافقة الشعب مثلاً في نوابه على فرض الضرائب وعدم إمكان فرضها بواسطة السلطة التنفيذية وحدها، ودراسة التطور التاريخي لنظام الضرائب في الكثير من الدول، تشير إلى الكفاح من أجل تقرير هذا المبدأ الدستوري الهام الذي نراه اليوم مدوناً في كافة دساتير دول العالم. بل أن هذا المبدأ يعد أحد المبادئ الدستورية العامة التي يتعين مراعاتها حتى ولو لم يوجد نص دستوري مكتوب يقررها، بالتطبيق للقوة الإلزامية التي أصبحت للمعرف الدستوري وخاصة في مجالات القانون العام^(٦).

وثالثاً أن الضريبة تدفع بصفة نهائية: ويفسد بهذه الخصيصة، أن الفرد الذي يلتزم بدفع الضريبة، إنما يدفعها للدولة بصفة نهائية فلا تلتزم الدولة برد قيمتها إليه بعد ذلك وفي هذا تختلف الضريبة عن القرض العام الذي تلتزم الدولة برده إلى المكتسبين في سدادته ويدفع فوائد عن المبالغ المكتتب بها في أغلب الأحيان.

ورابعها بأن الضريبة تدفع بدون مقابل: ويعني ذلك أن المكلف دافع الضريبة (الممول) لا يتمتع بمقابل أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها، وإن كان هذا لا ينفي أن الفرد يتنفع بالخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة المختلفة باعتباره فرداً في الجماعة، وليس باعتباره ممولاً للضرائب. ويترب على هذه الخصيصة أنه لا يجوز، ولا يمكن النظر إلى مدى انتفاع الفرد بالخدمات العامة لتقدير مقدار الضريبة التي يتعين عليه دفعها، بل ينظر إلى مدى قدرة الفرد على تحمل الأعباء العامة لتقدير هذه المقدرة. ذلك أنه يتعين على الفرد باعتباره عضواً في مجتمع سياسي منظم هو الدولة أن يساهم بالتضامن مع غيره من الأفراد في تحمل الأعباء العامة عن طريق دفع الضرائب إلى الدولة. ليس هذا فحسب، بل يتعين أيضاً أن تكون هذه المساهمة بحسب قدرته، بالنسبة إلى غيره من الأفراد، على تحمل هذه الأعباء العامة.

والخامسة والأخيرة أن حصيللة الضريبة تمكن الدولة من تحقيق النفع العام: ذلك أن الدولة لا تلتزم كما ذكرنا بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص إلى المكلف بدفع الضريبة، بل أنها تحصل على حصيللة الضرائب بالإضافة إلى غيرها من الإيرادات العامة من أجل القيام باستخدامها في مصارف الإنفاق العام الذي يترتب على القيام به من تحقيق منافع عامة للمجتمع. وبالإضافة إلى هذا، فقد أصبحت الضريبة تستخدم في الأونة الراهنة، حيث تزداد درجات التدخل الاقتصادي والاجتماعي للدولة، في تحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية مختلفة لا شك في نفعها العام^(٧)، كحماية الصناعة الوطنية بتقرير بعض أنواع من الضرائب الجمركية، أو تشجيع الادخار والحد من الاستهلاك لتعبئة الفائض في أغراض التنمية الاقتصادية، وتقليل التفاوت في الدخول بين فئات المجتمع المختلفة (الضرائب التصاعدية)، وتعتبر هذه الخصيصة بدورها مبدأً دستورياً قرره الثورات السياسية الكبرى، ونص عليه إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي أصدرته الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، ولم تعد في العصر الحديث حاجة إلى النص صراحة على اتباع هذا المبدأ إذ أنه أصبح داخلاً في عداد المبادئ الدستورية العامة التي يتعين اتباعها بغض النظر عن وجود نص دستوري يقرها.

(٢) - التمييز بين الضريبة والرسم:

بعد أن وقفنا على الخصائص الجوهرية التي تشكل قوام التعريف بالضريبة وماهيتها، فإنه يجدر بنا أن نميز هنا بين الضريبة والرسم بالنظر إلى أن تعريف الأخير - والذي سبق أن أشرنا إليه - يتداخل مع الضريبة في بعض الخصائص التي قد تبعث على الخلط بينهما. وآية ذلك، أن

كلًا من الضريبة والرسم يتفق مع الآخر في كونه فريضة نقدية تدفع بصفة نهائية للدولة، التي تستقل بتحديد النظام القانوني له، فتصدر أداة تشريعية لها الصفة الملزمة من أجل تحصيلها واستخدامها في تمويل النفقات العامة. كما أن الدولة تتمتع بالنسبة لكل منهما بامتياز على أموال المدين.

ورغم أوجه التشابه هذه، فإن طبيعة الضريبة تختلف عن طبيعة الرسم من حيث الفلسفة أو الفن المالي الذي يتصل بكل منهما، وذلك من عدة نواحي، أهمها:

أولاً: من ناحية مصدر القوة الملزمة: فالضريبة تفرض بقانون ينظم كافة الأحكام المتعلقة بها، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية لا يمكن أن تفرض الضرائب بلوائح إدارية وإنما لا بد لها من موافقة السلطة التشريعية على إصدار قانون بها، وذلك نظراً لأهمية الالتزام الضريبي وخطورته سواء بالنسبة للممولي الضرائب أو الدولة. أما الرسم فقد سبق أشرنا إلى أنه لا يلزم في فرضه أن يصدر بقانون، بل أنه قد يكفي في ذلك أن يستند إلى قانون، ولهذا فإن السلطة التنفيذية قد تخول من السلطة التشريعية سلطة فرض الرسوم بقرارات أو لوائح إدارية.

وثانياً: من حيث مدى تحقق النفع للمكلف: فقد ذكرنا أن الضريبة تفرض على الفرد بدون مقابل أو نفع خاص يعود عليه بمناسبة أدائها وذلك مساهمة من جانب الممول في أعباء وتكاليف الدولة العامة. أما الرسم فإنه يدفع مقابل الحصول على خدمة أو نفع خاص (ويتحقق إلى جانب ذلك النفع كما رأينا) من جانب إحدى الإدارات أو المرافق لعامة.

وثالثاً: فيما يتعلق بالهدف من الفريضة: تفرض الضريبة بقصد تحقيق أغراض مالية، وأهداف اقتصادية واجتماعية، أما الرسوم فإن الهدف من فرضها هو تحقيق الإيراد المالي للدولة من خلال النشاط العام الذي تؤديه بعض الإدارات التي تفرض على خدماتها كلها أو بعضها رسوم.

ورابعاً: بالنسبة لأهمية كل منهما في مالية الدول الحديثة: فبينما تزداد أهمية الضرائب في مالية الدول الحديثة لاعتماد الدولة عليها في أداء دورها الاقتصادي الأخذ في التزايد واستناداً إلى إلزام الأفراد بالمساهمة حسب قدراتهم التكاليفية في تمويل أعباء النفقات العامة، نلاحظ عكس ذلك بالنسبة للرسوم حيث أشرنا من قبل إلى أن أهمية الرسوم أخذت في التناقص، وبالتالي فإن حصيلة الدولة لا تكون لها إلا أهمية تكميلية أو ثانوية كمورد مالي إلى جانب المورد الرئيسي الذي يتحقق عن طريق فرض الضرائب.

ورغم هذه الاختلافات الكبيرة بين الضريبة والرسوم وما يترتب على التفرقة بينهما من فوائد نظرية وعملية، فإنه كثيراً ما يحدث الخلط بينهما وذلك لأسباب متعددة، أهمها وحدة طريقة تحصيل بعض الرسوم وبعض الضرائب العامة، كما هي الحال فيما يتعلق بوضع طوابع دمجاً لتحصيل رسوم استخراج جوازات السفر وأيضاً لتحصيل ضريبة الدمغة، وأيضاً ما تتعرض له

الرسوم والضرائب لتطور تاريخي تتحول به بعض الرسوم إلى ضرائب أو العكس. فرسوم التوثيق كانت في بادئ الأمر متناسبة مع النفقات التي يتكلفتها مرفق التوثيق ومن ثم كانت رسماً بالمعنى الفني للكلمة لوجود هذا التناسب، ولوجود خدمة خاصة يستفيد بها دافع هذه الرسوم. إلا أنه حدث تطور أدى إلى زيادة هذه الرسوم زيادة كبيرة بحيث لم تعد تتناسب مع نفقة مرفق التوثيق، ومن ثم لم تعد رسماً بالمفهوم المتعارف عليه وأصبحت ضرائب حقيقية غير مباشرة على تداول بعض الأموال. وأخيراً فإن المشرع المالي نفسه كثيراً ما يساعد على الخلط بين الرسم والضريبة بإطلاق لفظ الرسم على ضرائب بالمعنى الفني للكلمة، كما هو الحال بالنسبة إلى «رسوم» الدمغة «ورسم» الأيلولة على التركات، و«رسوم الإنتاج» و«الرسوم الجمركية». فهذه الأنواع المسماة برسوم هي في الواقع ليست إلا ضرائب بكل ما تحمله الضرائب من معان فنية متعارف عليها. هذا الخلط أصبح يشكل ظاهرة يؤسف لذبوعها في الكثير من النظم الضريبية غير المتقدمة، وعلى الأخص النظام الضريبي المصري، وهو ما ينبغي العمل على تداركه تلافياً لما ينجم عنه من آثار ضارة بالمقدرة التكاليفية للأفراد وللاقتصاد القومي في مجموعة، وذلك في الحالات التي تفلت فيها سلطة الدولة من الرقابة - كلياً أو جزئياً - في حالة استمرار الخلط المشار إليه.

(ب) - أساس فرض الضريبة (المصدر الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض وجباية الضرائب):

نظراً لخطورة أبعاد الإلزام الضريبي، فإنه يثور السؤال لمعرفة الأساس القانوني الذي يستند إليه حق الدولة في فرض الضرائب، وهو الأمر الذي يعني بيانه تحديد أساس التزام الأفراد بدفعها. في هذا الصدد يدلنا التاريخ المالي أنه قد سادت في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر مجموعة من النظريات في تأسيس حق الدولة في فرض الضرائب تختلف عن تلك السائدة في العصر الحديث. فقد انتشرت في القرنين السابق ذكرهما نظريات ترد هذا الحق إلى فكرة المنفعة التي تعود على دافع الضريبة من خدمات الدولة وإلى العقد الضمني الموجود بين الدولة ودافعي الضرائب، بينما تسود في وقتنا الحاضر نظرية ترجع الضريبة إلى فكرة التضامن الاجتماعي La Solidarité sociale (أو القومي) المقترن بسيادة الدولة على سائر أفراد المجتمع.

ففيما يتعلق بالمجموعة الأولى من النظريات، فإنها تعرف تحت وصف نظريات المنفعة والعقد - التي تصدر أساساً عن فكرة الطابع التعاقدي للضريبة - يذهب مؤيدو هذه النظريات إلى أن الفرد إنما يدفع الضريبة إلى الدولة في مقابل المنفعة التي تعود عليه من خدمات المرافق العامة المختلفة، وأنه لولا انتفاعه بهذه الخدمات لما أصبح هناك سند لدفع الضريبة. ويؤيد هؤلاء المفكرون وجهة نظرهم بالقول أن الفرد يرتبط مع الدولة «بعقد ضمني» ذي طبيعة مالية مؤداه التزامه بدفع الضريبة نظير قيام الدولة بخدمات يترتب عليها نفع خاص له^(٩).

وقد اختلف مشايرو هذا الاتجاه في طبيعة هذا العقد، فاعتبره البعض كآدم سميث Adam Smith عقد بيع خدمات، فالدولة تباع خدماتها للأفراد مقابل التزامهم كمشتريين بدفع ثمن هذه الخدمات في صورة ضرائب. (وإن كان آدم سميث قد تصور أن سداد ثمن هذه الخدمات يتم وفق عقد إيجار يستأجر بمقتضاه المواطن ما تقدمه الدولة له من خدمات مقابل ما يدفعه من ضرائب)، وصور البعض الآخر، مثل تيير Thiers العقد الضمني على أنه عقد شركة فالدولة شركة إنتاج كبرى تتكون من شركاء، لكل منهم عمل معين يقوم به ويتحمل في سبيل هذا نفقات خاصة. إلا أنه توجد إلى جانب هذه النفقات الخاصة نفقات عامة يقوم بها مجلس إدارة هذه الشركة، أي السلطة التنفيذية، تعود منفعتها على جميع الشركاء، ومن ثم يتعين عليهم المساهمة في تمويلها، وتتمثل هذه المساهمة في الضرائب التي تفرضها الدولة عليهم. وأخيراً فقد تصور آخرون مثل Emile de Girard وجود عقد تأمين تقوم الدولة بمقتضاه بتأمين المواطنين عن مختلف الأخطار التي يتعرضون لها، مقابل سدادهم للضريبة باعتبارها قسط تأمين^(١٠).

وقد تعرضت هذه الآراء القائمة على فكرة وجود عقد بين الدولة ومواطنيها للعديد من أوجه النقد، فافت تلك التي واجهتها نظرية العقد الاجتماعي لروسو، على أساس استحالة تقييم ما تفترضه هذه الآراء من معاملات تقوم بين الدولة ومواطنيها من ناحية، واستبعاد فكرة مقابلة ثمن التضحيات الضريبية للمكلف بقيمة ما تقدمه الدولة من خدمات أخرى. فضلاً عن أن التزام الدولة بتقديم خدماتها للمواطنين ليس من طبيعة الالتزامات التي ينشؤها العقد^(١١). وبالرغم من أوجه النقد المتقدمة، فإن نظرية المنفعة والعقد لا تخلو من فائدة، إذ أنها وجهت الأذهان إلى ضرورة قيام الدولة باتفاق حصيلة الضرائب في توفير خدمات مختلفة ينتفع بها المواطنون وإلا تكون قد أخلت بواجبها نحوهم.

أما عن الأساس القانوني الذي تستند إليه الدولة في فرض وجباية الضرائب في وقتنا الحاضر، فإن الفكر الحديث ينحى إلى نبذ النظريات السابقة وإلى تأسيس حق الدولة في ذلك على فكرة التضامن الاجتماعي La Solidarité Sociale الموجودة بين كافة المواطنين في الدولة والتي تقضي بوجوب تضافر الأفراد جميعهم، كل بحسب طاقته، في مواجهة أعباء التكاليف العامة حتى تتمكن الدولة، باعتبارها ضرورة اجتماعية من القيام بوظائفها الكبرى في حماية المجتمع ككل، وفي توفير أنواع من الخدمات العامة لكافة المواطنين بلا استثناء وبغض النظر عن مدى مساهمتهم الفردية في تحمل هذه الأعباء العامة. ولما كان من غير الممكن ترك الأمر إلى الأفراد لتقرير مقدار مساهمتهم في تحمل التكاليف العامة، فإن الدولة بما لها من سيادة قانونية على المواطنين تقوم بالزام كل منهم بدفع نصيبه بحسب درجة قدرته المالية.

وتتميز هذه النظرية بتفسير استفادة بعض الأفراد بالخدمات العامة رغم عدم قيامهم بدفع ضرائب أو بدفع مبالغ زهيدة كأفراد الطبقات محدودة الدخل، وبالعكس عدم انتفاع بعض الأفراد

بالخدمات العامة رغم قيامهم بدفع ضرائب كالوطنيين المقيمين في الخارج. كما تتميز بتفسير تحمل أجيال معينة بأعباء قروض عامة أنفقت لتحقيق منافع أجيال سابقة عليها. وأخيراً فإن نظرية التضامن الاجتماعي تتميز بتقرير قاعدة إلزام كل فرد بدفع مبلغ من الضرائب يتناسب مع مقدار طاقته المالية أو مقدراته التكليفية، لا بحسب مقدار انتفاعه بالخدمات العامة، وتعتبر هذه القاعدة، أهم قواعد العدالة الضريبية في العصر الحديث.

وقصارى القول في شأن تفسير المصدر الذي تستمد الدولة منه سلطتها في فرض وحماية الضرائب، أن نظرية التضامن الاجتماعي المقترن بسيادة الدولة على مجموعة من الأفراد بينها وبينهم، أما رابطة التبعية السياسية (الجنسية)، أو رابطة اجتماعية (الإقامة أو المواطن) أو رابطة اقتصادية (ممارسة نشاط اقتصادي أو التمتع بملكية أو ثروة تحقق دخل معين داخل إقليم الدولة)، هي التي أصبحت سائدة في وقتنا الراهن دون غيرها من النظريات. وهكذا فإن التضامن الذي يجب أن يقوم بين أعضاء الجماعة السياسية الواحدة التي تمثلها الدولة هو وحدة الأساس القانوني الذي تستمد منه الدولة سلطتها في فرض الضرائب والذي يرجع إليه التزام الأفراد بدفعها.

(ج) - القواعد العامة التي تحكم فرض الضرائب (المقصود بها وأهمية تقييدها وبيان مضمون هذه القواعد):

يقصد بالقواعد التي تحكم فرض الضرائب، ويطلق عليها أيضاً قواعد الضريبة «Maxims of Taxation» تلك القواعد والأسس التي يتعين على المشرع المالي مراعاتها وهو بصدد تقرير النظام الضريبي في الدولة.

وترجع أهمية تقييد قواعد عامة للضرائب، إلى ضرورة التوفيق بين صالح الممول من جهة وصالح الخزانة العامة من جهة أخرى. ويعتبر الاقتصادي آدم سميث Adam Smith أول من صاغ مجموعة متماسكة من القواعد الضريبية، وهي العدالة واليقين والملاءمة والاقتصاد. لا تزال إلى الآن معتبرة كمبادئ عامة بحسن الاسترشاد بها في هذا المجال^(١٢). والواقع أن هذه المجموعة من القواعد تعتبر بمثابة الدستور العام الضمني الذي تخضع له القاعدة القانونية للضريبة. وقيام الدولة باحترام هذه القواعد عند فرض الأنواع المختلفة من الأعباء الضريبية، هو الذي يخفف من حدة هذه الأعباء ويجعلها مقبولة، أو مستساغة لدى الأفراد، بينما يعتبر الإخلال بها مدعاة للقول بظلم الدولة لهم وتعسفها في استعمال حقها في فرض الضرائب عليهم.

أما عن مضمون القواعد العامة الخاصة بالضرائب، فإن هذه القواعد تتصل على نحو ما أوضحنا منذ قليل بتحقيق العدالة، واليقين والملاءمة والاقتصاد، وفيما يلي نتناول كل قاعدة من تلك القواعد بشيء من البيان لنقف على مضمون كل منها ومعناه^(١٣).

١ - ففيما يتعلق بقاعدة العدالة (أو المساواة): «Equality» فقد خضع مضمون هذه القاعدة

في الواقع لتطور كبير تبعاً للتطور الاقتصادي والاجتماعي الذي حدث منذ أواخر القرن الثامن عشر، إلا أن هذا لا ينفي أن الغاية التي يتعين أن يستهدفها النظام الضريبي في أي بلد هي تحقيق العدالة، وذلك إلى جانب ما تدعو إليه الحاجة من اعتبارات أخرى بطبيعة الحال. وفي هذا الشأن، فقد ذهب علماء المالية العامة أول الأمر إلى تصور العدالة على أنها وجوب الأخذ بنسبية الضريبة، أي أن تكون النسبة المقطوعة من المادة الخاصة للضريبة (دخلًا أو ثروة)، واحدة وذلك مهما بلغ مقدار هذه المادة. وقد استند هؤلاء العلماء إلى عدة حجج في تبرير الضريبة النسبية، أهمها تحقيق المساواة في معاملة الجميع، ومنع التحكم في فرض الضرائب بتغيير السعر الذي يطبق من شخص إلى آخر أو فئة اجتماعية إلى أخرى. إلا أنه يلاحظ أن هذه الحجج كانت تصلح في أعقاب الثورة الفرنسية عندما وجد القائمون بها كيف كان النظام الضريبي في العهد الملكي ظالماً ومجحفاً بالشعب بسبب الإعفاءات الضريبية التي كان يمنحها للنبلاء ولرجال الدين. أما في العصر الحديث فإن الضريبة النسبية تعتبر عاجزة عن تحقيق العدالة المنشودة، ومن هنا اتجه علماء المالية العامة إلى ترك فكرة النسبية إلى فكرة أخرى، هي تصاعدية الضريبة (على النحو الذي سنوضحه بالتفصيل عند تناول موضوع سعر الضريبة) رغبة في تحقيق عدالة أكثر بالتمييز بين الأفراد بحسب مقدرتهم التكليفية. وقد حظيت الضريبة التصاعدية بسند آخر في هذا العصر، إذ وجدت فيها الدولة أداة فعالة لتخفيف التفاوت في توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية المختلفة والأفراد في المجتمع. وتقضي العدالة هنا بأن تكون الضريبة عامة أي تفرض على جميع الأشخاص وعلى كافة الأموال، ومن ثم يمكن الحديث عن العمومية الشخصية حيث يلتزم كافة المواطنين في الدولة وكذلك المقيمين في خارجها (إذا وجدت لهم أملاك في الدولة) وكذلك كافة الأجانب القاطنين فيها بدفع الضرائب إلى الدولة. أما العمومية المادية فتتصرف إلى فرض الضريبة على كافة الأموال سواء كانت دخولاً أم ثروات بلا استثناء^(١٤).

وتحقيقاً للعدالة الاجتماعية أيضاً فإن التشريعات المالية في مختلف الدول تأخذ في الاعتبار عند تقرير الضريبة شخصية الممول ومركزه المالي وحالته الاجتماعية، ولهذا اصططبت كثير من الضرائب بصيغة شخصية، وأصبح نطاق الضرائب التي لا تأخذ بالصيغة الشخصية، أي ما يطلق عليه الضرائب العينية Impôts réels والتي لا تنظر إلا إلى المادة الخاضعة للضريبة، مقصوراً على الضرائب غير المباشرة بأنواعها المختلفة^(١٥). ومن عناصر الشخصية في الضريبة، ما تلجأ إليه غالبية التشريعات الضريبية من التيسير في سعر الضريبة على دخل العمل عن سعر الضريبة على رأس المال، مع جعل سعر الضريبة المختلط أو الناتج من امتزاج العمل ورأس المال كالأرباح الصناعية والتجارية وسطاً بين هذين السعيرين، أو إعفاء الدخل التي تقل عن حد معين، يسمى الحد الأدنى للامتناع Minimum Vital d'existence من تحمل الضريبة نظراً لضرورة احتفاظ الممول بهذا الدخل بأكمله لإشباع حاجاته الضرورية التي لا يجوز المساس بها.

وجملة القول فإن القاعدة يجب أن تتحرى بصفة عامة الاعتبارات الأساسية لفكرة العدالة

وتحقيق المساواة بين الأفراد ومن أجل هذا فإنه يلزم أن يستلزم لها من النصوص التشريعية ما يضمن الحفاظ عليها في التطبيق، ويضمن المواطنون في كل التزاماتهم الضريبية نحوها.

٢ - أما عن قاعدتي اليقين والملاءمة في الدفع^(١٦)، فإنه يقصد بقاعدة اليقين Certainty أن تكون الضريبة معلومة وواضحة بالنسبة للممول بشكل يقيني لا غموض فيه ولا تحكم. ذلك أنه من الأهمية بمكان أن يعرف الفرد المخاطب بالقاعدة الضريبية مدى التزامه بها على وجه التحديد وبصورة واضحة حتى يحدد موقفه المالي، ويعرف مدى ما يلتزم به من ضرائب، سواء من حيث أهميتها وسعرها وكافة الأحكام القانونية المتعلقة بها، من تحديد للوعاء، أي بيان لكيفية الربط والتحصيل وغير هذا من المسائل الفنية الخاصة بالتنظيم الفني للضرائب والتي سنقف عليها في المبحث القادم. هذا وحتى يتحقق اليقين بمفهومه المتقدم، فإنه يلزم لذلك تحقيق أمرين إثنين: أولهما، أن تكون التشريعات المالية والضريبية واضحة جلية بحيث يفهمها عامة الناس دون عناء أو التباس. وأثر هذه الناحية في وفرة الضريبة لا تحتاج إلى كثير إيضاح، وذلك أنه كلما كانت صياغة تشريع ما من التشريعات المشار إليها تشتمل على تأويلين مختلفين، فإن المكلف يختار بطبيعة الحال التأويل الذي يفيد، فيضر بحصيلة الضريبة. وفي حالة اضطراره للأخذ بتأويل الإدارة، قضاء أو إدارة، فإن هذا الاضطرار يترك أثراً سيئاً في نفسه كان بالإمكان تفاديه بنصوص واضحة، وقد يكون هذا الأثر سيئاً في حمله على التهرب في المستقبل من الضرائب. وثانيهما، أن تجعل الدولة في متناول المكلفين جميع القوانين المتعلقة بما تقرره من ضرائب وما يتفرع عنها من قرارات ولوائح وتعليمات، وذلك عن طريق النشر والإيضاح في الجريدة الرسمية أو بإحدى وسائل النشر الأخرى.

٣ - وبالنسبة لقاعدة الملاءمة في الدفع «Convenience of Payment» فإنها تقضي بوجوب تنظيم أحكام الضريبة على نحو يتلائم مع أحوال الممولين ونفسياتهم، سواء من حيث اختيار وعاءها وأسلوب تحديده، أو من النواحي المرتبطة بكيفية الجباية وموعدها وإجراءاتها. وبالتطبيق للقاعدة الحالية فإن ميعاد تحصيل ضريبة ما يجب أن يكون في الوقت الذي يحصل فيه الممول على دخله الخاضع للضريبة. ومن البديهي أن التسهيلات التي تقدمها الدولة للمكلف في هذا الصدد، ينبغي ألا يلحق مالية الدولة من ورائها الضرر (والذي يتمثل أساساً في تعريض الموارد العامة للانتفاص في الحصيلة، أو عدم الانتظام في التدفق بالمقابل لمتطلبات الإنفاق العام).

٤ - وأخيراً فإن قاعدة الاقتصاد في التحصيل Economy in collection وهي على جانب كبير من الأهمية، تعني أن تحاط القاعدة الضريبية بما يضمن لها سهولة التطبيق ومرونته ويجنبها الدخول في متاهات الإجراءات وصعوبات الروتين والتعقيدات البيروقراطية مما يؤدي بدوره إلى تحمل الإدارة المالية لنفقات باهظة في سبيل تطبيق نظامها الضريبي وتحصيل الضرائب المفروضة بقوانين الدولة. ومراعاة هذه القاعدة، هو الذي يضمن للضرائب فعاليتها كمورد هام وأساس

تعتمد عليه الدولة دون أن تضيق جزءاً كبيراً منه في سبيل الحصول عليه^(١٧).

المبحث الثاني

الجوانب الرئيسية في التنظيم الفني للضرائب

(ضوابطه الاقتصادية ومشكلاته الأساسية)^(١٨)

تقتضي دراسة الجوانب الرئيسية التي يثيرها تنظيم الضرائب من الناحية الفنية أن نعرض لها في ضوء الضوابط الاقتصادية المرعبة في هذا الشأن والمشكلات الأساسية التي تنور بهذه المناسبة، وذلك ابتداء من تفكير الدولة في فرض ضريبة معينة إلى أن يقوم المكلف بدفع مبلغ الضريبة لخزانة الدولة. ووفاء بما تقدم، فإننا نتناول هنا بعض النقاط موضحين فيها على التوالي، وعاء الضريبة ومقدارها (أو سعرها)، وكيفية تحصيلها، وأخيراً المشكلات المختلفة التي تدق بصدد النظام الضريبي ككل والتي تؤثر بالتالي في هيكل وتنظيم الضرائب.

(أ) - وعاء الضريبة (أساس ومناسبة فرضها، وتحديد المادة الخاضعة لها):

يتطلب بحث وعاء الضريبة «Assiette de L'Impôt, Source of Taxation» إنجاز ثلاث خطوات هامة، أولها اختيار أساس فرض الضريبة (أي تعيين الشكل الملموس للمادة التي تفرض عليها)، وثانياً التعرف على المناسبة التي تنقض فيها الإدارة على المادة الخاضعة للضريبة لكي تستقطع منها جزء يجد طريقه إلى خزانة الدولة، وثالثها، تحديد هذه المادة تحديداً كمياً وكيفياً. ويتمام هذه الخطوات بتحدد وعاء الضريبة وذلك على النحو التالي:

الخطوة الأولى - اختيار أساس فرض الضريبة (الضرائب على الأشخاص والضرائب على الأموال):

إذا ما تأملنا في الضرائب المختلفة التي توجد في التشريعات المالية المقارنة منذ أن بدأ التنظيم الفني للضرائب، نجد أنها تنقسم من حيث وعاءها أو محلها، إلى ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال.

(١) - الضرائب على الأشخاص:

وهي تلك الضرائب التي تتخذ من الوجود الأدمي أو الإنساني للفرد داخل الدولة محلاً لفرض الضريبة. وقد عرف التاريخ المالي للعديد من المجتمعات أنواعاً كثيرة من هذه الضرائب. ومن الأمثلة على ذلك، ضرائب الرؤوس التي كانت معروفة عند العرب والرومان، بل وفي مصر حتى أواخر القرن التاسع عشر، حيث كانت ضريبة الرؤوس تنقسم إلى نوعين أساسيين: الأولى، ضرائب الفرد البسيطة وهي التي كانت تفرض بسعر واحد بالنسبة لجميع الأفراد دون النظر إلى الثروات التي يملكونها أو الدخل التي يحققونها. والثانية ضرائب الفرد المدرجة والتي تميز بين

الأفراد الخاضعين للضريبة على أساس تقسيمهم إلى فئات بحسب السن أو الجنس أو الطبقة الاجتماعية وفرض الضريبة بسعر خاص بالنسبة لكل فئة أو طبقة، وكبعض الضرائب التي ما زالت مفروضة على الأشخاص (لتحقيق اعتبارات سياسية معينة) مقابل استعمالهم لحق الانتخاب في بعض المجتمعات الحديثة (كما هو الحال في بعض ولايات سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية).

والضريبة على الأشخاص معينة إذ هي تفرض دون اعتداد بالمقدرة التكاليفية للأفراد، كما أنها تتنافى مع اعتبارات الكرامة الإنسانية في كثير من الأحيان، وهذا يفسر اختفاءها من النظم المالية للمجتمعات الحديثة، لتحل محلها الضرائب على الأموال باعتبار الأموال أكثر ترجمة للمقدرة التكاليفية للمكلفين، كما أنها تتميز بالسهولة النسبية في تقدير المادة الخاضعة للضريبة (يستوي في ذلك أن تكون الضريبة مفروضة على الأموال نفسها، أو على الدخل الناتج من نشاط المكلف).

(٢) - الضرائب على الأموال:

على هذا النحو أصبحت الضرائب على الأموال هي الأساس في تكليف المواطنين بالمشاركة في تحمل الأعباء العامة في معظم الدول المعاصرة.

ولكن في نطاق الأموال يشور التساؤل عن أيهما أكثر تعبيراً عن المقدرة التكاليفية للأشخاص^(١٩)، الدخل أم رأس المال؟ وحتى يتسنى لنا الوفاء بإجابة هذا التساؤل، فإنه ينبغي علينا أن نعرف أولاً بمفهوم الدخل ورأس المال من وجهة النظر الضريبية وذلك بالنظر لأنه من الأهمية بمكان تحديد المقصود بالدخل والفرقة بينه وبين عناصر الثروة الأخرى وذلك حتى لا تفرض ضريبة الدخل على عناصر من الثروة لا تعتبر دخلاً من جهة وحتى لا تفلت من هذه الضريبة عناصر أخرى هي في حقيقتها دخل من الناحية الفنية من جهة أخرى.

تعريف الدخل:

والواقع أن مفهوم الدخل Income الخاضع للضريبة يختلف من دولة لأخرى. ومن وقت لآخر نبعاً لتفاعل عوامل عدة^(٢٠)، منها ما يرجع إلى اعتبارات اقتصادية ومنها ما يرجع إلى اعتبارات اجتماعية أو مالية أو فنية. وهذا ما يفسر لنا الأسباب الرئيسية للتعديلات الكثيرة التي قد تصيب القوانين الضريبية ولذلك لا يلجأ المشرع الضريبي بوجه عام إلى تضمين القانون نفسه تعريفاً للدخل نظراً لما يفرضه هذا التعريف من قيود والتزامات على المشرع نفسه، قد لا يقوي على تحمل تبعاتها. ولمواجهة المشكلة المتقدمة فإن تحديد المقصود بالدخل في هذا الصدد، تتطلب ضرورة تحديد القاعدة النظرية التي يركز عليها للوصول إلى معيار دقيق له يصلح استخدامه في المجال الضريبي^(٢١). إلا أنه من الممكن رغم هذا أن نعرف الدخل لأغراض هذه

الدراسة، بأنه قيمة نقدية أو قابلة للتقدير بالنقود تأتي بصفة دورية أو قابلة للتجدد من مصدر مستمر أو قابل للاستمرار^(٢٣). (قد يتمثل هذا المصدر في ملكية الفرد لوسائل الإنتاج أو في عمله أو فيهما معاً فرادى أو مجتمعين). ويتطلب ذلك الاستعانة ببعض مدلولات الدخل التي تتضمنها الدراسات الاقتصادية مع النظر إليه في مستواه الفردي وليس مستواه القومي، حيث تختلف في هذا المجال أهداف كل من علم المالية العامة وعلم الاقتصاد.

تعريف رأس المال:

يمكن تعريف رأس المال Le Capital في مجالنا الراهن بأنه مجموع الأموال العقارية والمنقولة التي يمتلكها الشخص في لحظة معينة سواء كانت منتجة لدخل نقدي أو عيني أو لخدمات أم غير منتجة لأي دخل. وإذا كان لا بد من فترة معينة، سنة في الغالب، لتقدير الدخل الذي تحقق خلالها باعتباره تياراً مستمراً، فإن تقدير رأس المال على العكس، إنما يحدث في لحظة معينة باعتباره فائض الأصول المملوكة للشخص عن خصومه في هذه اللحظة. وواضح أن تعريف رأس المال من وجهة النظر الضريبية يختلف بتعريف الثروة^(٢٤)، «La Fortune» وأن رأس المال من وجهة النظر الاقتصادية يقتصر كما هو معروف، على الأموال المنتجة لسلع وخدمات. ويوصلنا إلى هذه النقطة فإنه يحسن بنا من البداية أن نكون على علم بالفرقة في مجال الضريبة على رأس المال بين نوعين أساسيين من أنواعها (درءاً لما قد يحدث بينهما من خلط أو التباس في بعض الأحيان) وهما الضريبة على رأس المال، والضريبة على الثروة، أي على الذمة.

ويقصد بالضريبة على رأس المال، تلك التي تفرض على رأس المال المنتج أي المستخدم في العملية الإنتاجية، بينما يقصد بالضريبة على الثروة أو الذمة، تلك التي تفرض على كل ما يمتلكه الشخص من الأموال العقارية أو المنقولة وبصرف النظر عن اعتبارات الإنتاجية أو الدخل، أي وبصرف النظر عن دورها في العملية الإنتاجية. وعلى الرغم من الأهمية النظرية لهذه الفرقة، إلا أن العمل قد جرى على استخدام تعبيرات الضريبة على رأس المال والضريبة على الثروة في غير هذين المعنيين. فكثيراً ما تلجأ التشريعات المالية إلى إطلاق تعبير الضريبة على الثروة على الضريبة السنوية المتكررة التي تفرض بسعر منخفض بحيث يمكن أداؤها من الدخل حيث تشكل هذه الضريبة ضريبة إضافية على الدخل بقصد تشديد المعاملة الضريبية للدخول الرأسمالية. وهو ما هدفت إليه كل من ألمانيا الغربية ولكسمبورج وهولندا من فرض هذه الضريبة. كما تلجأ هذه التشريعات أيضاً إلى إطلاق تعبير الضريبة على رأس المال، على الضريبة الاستثنائية، غير الدورية التي تفرض بسعر مرتفع، بحيث لا يمكن أداؤها إلا عن طريق اقتطاع جزء من رأس المال. وواضح أن هذه الضريبة تصيب رأس المال ذاته ويتمثل الفرض الأساسي منها في الحد من سيطرة رأس المال، وفي العمل على التقريب بين الثروات وبين الدخل. ولذلك نجد أن الالتجاء إلى هذا النوع من الضرائب يزداد الأخذ به في مرحلة التحول الاشتراكي^(٢٥).

وباستعراض ما تقدم، فإنه يمكن القول إجمالاً أن المجتمعات المعاصرة (وعلى الأخص التكوينات الاجتماعية الرأسمالية) قد شهدت تطوراً كبيراً فيما يتعلق باختيار أساس فرض الضريبة يتمثل في الازدياد المستمر في أهمية الدخل كأساس لفرض الضرائب، بعد أن كان رأس المال أو الثروة بمعنى أعم هي الأساس الأول لفرضها وذلك على اعتبار أن الدخل أكثر تعبيراً عن المقدرة التكليفية للأفراد. هذا لا يعني التطور المنوه به حالاً أنه لا توجد ضرائب على رأس المال في التكوينات المشار إليها أو حتى في غيرها من التكوينات الاشتراكية والمتخلفة. فقط نريد أن نقرر هنا أنه قد يبدو لأول وهلة أن فرض الضريبة على رأس المال يتنافى مع ما هو مسلم به من دورية أو تجدد الضريبة إذ تفترض هذه الصفة أن يكون الوعاء الذي تفرض عليه دورياً أو متجديداً بدوره. ففي الضريبة على الدخل نجد أن هذا المصدر يتجدد بصفة دورية ومن ثم يكون من المنطقي أن يخضع لضريبة من نفس السمة. أما في حالة رأس المال فإنه يتميز عادة بأنه ثابت وغير متجدد وإن كان قابلاً للزيادة أو النقصان. فـرأس المال هو في الواقع مصدر الدخل ومن ثم يتصف بالثبات والاستمرار ومن ثم فإن فرض الضريبة على مصدر الدخل يهدد بفنائه بعد فترة طويلة أو قصيرة، وبالتالي فناء الدخل الذي ينتج عنه. ومع هذا فقد شهدت التشريعات الضريبية المقارنة (وما زالت تشهد) نماذج لضرائب متعددة الأنواع على رأس المال وذلك لاعتبارات كثيرة تختلف من دولة إلى أخرى مما كان له أثره في تنوع الضرائب المفروضة عليه.

ولكن اختيار الدخل كتعبير عن المقدرة التكليفية وبالتالي كأساس لفرض الضريبة، يشير بدوره صعوبات متعددة تتصل بتحديد الدخل الخاضع للضريبة خاصة وأنه قد يوجد من بين عناصر الدخل عناصر عينية يصعب تقديرها، (كالجزء من الناتج الزراعي الذي يستهلكه المنتجون الزراعيون، وهو ما يسمى بالاستهلاك الذاتي، وكذلك إقامة مالك المبنى في العقار المملوك له أو في بعض أجزائه)، كما وأنه قد يصعب الوصول إلى تقدير صحيح للدخول النقدية في كثير من الحالات، وعلى الأخص تلك التي لا يقوم أصحابها بإمسك دفاتر، (والتي تحتمى المحاسبة المتعلقة بها وراء مبدأ سرية الأعمال الذي يعتبر أساساً من أسس المشروع الخاص)، هذا فضلاً عما يؤدي إليه التوسع في مفهوم الدخل ليحتوي على عناصر تقع في نطاق الثروة من صعوبات خاصة في مجتمع تكثر فيه نشاطات المضاربة.

الخطوة الثانية - اختيار مناسبة فرض الضريبة (الواقعة المنشئة لها في مجالي الضرائب المباشرة وغير المباشرة):

ويعني هذا الاختيار تحديد النقطة التي يمكن الإدارة المالية التدخل عندها لإجبار الأفراد على التنازل عن جزء من المادة التي اختيرت أساساً لفرض الضريبة. هذه النقطة ليست واحدة في الأنواع المختلفة للضرائب التي يراد فرضها. فهي تختلف بحسب موقع الضريبة من التقسيمين الرئيسيين اللذين يمكن رد كافة الضرائب الموجودة في النظم الضريبية إليهما، وهما

«الضرائب المباشرة». «Directs taxes, Impôts directs» «والضرائب غير المباشرة» «Indirect Taxes, Impôts Indirects».

(١) - موقع الدخل ورأس المال من تقسيمات الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة:

يكاد الشراح في هذا المجال يجمعون على اعتبار الضرائب على الدخل ورأس المال من الضرائب المباشرة والضرائب على الإنفاق (أو الاستهلاك) والتداول من الضرائب غير المباشرة. ودون أن نشغل أنفسنا في تعداد الأنواع المختلفة من الضرائب الداخلة في نطاق كل تقسيم وبيان قواعده ومزاياه وعيوبه^(٢٦)، فإنه تجدر الإشارة هنا إلى أن الضرائب غير المباشرة تهدف في الواقع من طرف خفي، وبطريق غير مباشر، إلى تحميل الدخل بالضريبة عند إنفاقها في شؤون الاستهلاك، وإخضاع رؤوس الأموال (أو الثروات) للضريبة عند تداولها. وكان المشرع الضريبي - من خلال النظام الضريبي الذي يأخذ به - يريد بالضرائب غير المباشرة أن تكتمل سيطرته على الدخل والثروات عند واقعة استهلاكها أو تداولها، أسوة بالضرائب المباشرة التي تسيطر على الدخل ورؤوس الأموال كوعاء ثابت ومستقر إلى حد كبير. وهكذا فإن هذه الدخل ورؤوس الأموال هما في النهاية المصدرين اللذين بصيهما الحدث الضريبي «Le fait fiscal» بطرق مباشرة أو غير مباشرة، وهذا ما يتطلب منا أن نعرض للمناسبات الرئيسية (على سبيل المثال لا الحصر) التي تستطيع الدولة أن تفرض بمناسبة الضرائب على الدخل ورأس المال. إلا أنه قبل التعرض لهذه المناسبات، فإننا نجد من دواعي الإيضاح أن نشير في إيجاز إلى أهم المعايير المقترحة للفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

(٢) - معايير التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب الغير المباشرة:

يقترح الفقه المالي في هذا الشأن مجموعة من المعايير للفرقة بين نوعي الضرائب محل البحث معتمداً في ذلك على استخلاص الخصائص المشتركة أو الصفات الغالبة التي تجمع بين أنواع الضرائب المباشرة من جانب وأنواع الضرائب غير المباشرة من جانب آخر^(٢٧).

ولعل من أبرز هذه المعايير: المعيار الإداري المعتمد على طريقة تحصيل الإدارة المالية لدين الضريبة. ويتلخص هذا المعيار في اعتبار الضريبة مباشرة إذا كانت تحصيل بمقتضى جداول إسمية يدون فيها اسم الممول ومقدار المادة الخاضعة للضريبة والمبلغ الواجب تحصيله، وتعتبر الضريبة غير مباشرة إذا لم تكن تحصيل بهذه الطريقة وإنما بمناسبة حدوث وقائع أو تصرفات معينة، كاجتياز السلعة المستوردة للدائرة الجمركية (الضرائب الجمركية) أو قيام الأفراد باستهلاك سلعة معينة (ضرائب الاستهلاك). ومعيار نقل عبء الضريبة، ويذهب القائلون به إلى أن الضريبة تعتبر مباشرة إذا كان المكلف بها قانوناً هو نفسه من يتحمل العبء الضريبي بصفة نهائية بحيث لا يمكن التخلص منها أو نقل عبئها إلى شخص آخر (كالضريبة العامة على الإيراد)، بينما تكون الضريبة غير مباشرة إذا ما كان المكلف يستطيع نقل عبئها إلى شخص آخر (كالمستورد في

الضرائب الجمركية الذي ينقل العبء لمشتري السلعة). أما عن معيار الثبات أو الاستقرار أو عرضية المادة الخاضعة للضريبة، فتعتبر الضريبة مباشرة طبقاً لهذا المعيار إذا كانت مفروضة على مادة تتميز بالثبات والاستمرار النسبيين (كالضريبة العقارية المفروضة على الملكية والضريبة العامة المفروضة على الإيراد والمفروضة على الدخل)، وتعتبر الضريبة غير مباشرة إذا كانت مفروضة على وقائع وتصرفات عرضية تتميز بالتقطع وعدم الثبات (ومثالها الضريبة على البتزين التي تفرض عند القيام بشرائه، والضريبة على نقل الملكية التي تفرض عند توثيق العقد الناقل لها).

وثمة آراء أخرى نادى بإمكانية التمييز بين نوعي الضرائب المشار إليهما على أساس الاستعانة بفكرة المقدرة التكلفية للممول، فالضرائب المباشرة هي التي تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً لمراعاة الظروف الشخصية للمكلف، أما الضرائب غير المباشرة فهي التي لا يمكن معها إعمال فكرة شخصية الضريبة أو مراعاة هذه الظروف^(٢٨).

ورغم ذبوع التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة، فإنه لا يوجد حتى الآن معيار دقيق ومنضبط يكفي للتمييز بين هذين النوعين من الضرائب. وأياً كان الأمر في شأن دقة المعايير المقترحة وعدم كفايتها فإن التقسيم ذاته مفيد ومرغوب فيه لما يؤدي إليه من فوائد تتحقق من وراء كل تقسيم رشيد للظواهر محل الدراسة، وهي فوائد تقاس من وجهة النظر الاقتصادية والمالية بمدى إسهامها في التعرف على طبيعة الضرائب وأثرها في الحياة الاقتصادية. وفي تصورنا أنه يمكن الاعتماد في هذا الصدد لأغراض هذه الدراسة على توجيه عام يمكن أن يكون أساساً صالحاً وهو اعتبار الضريبة مباشرة إذا فرضت على الدخل عند إنتاجه وغير مباشرة إذا فرضت على الدخل عند إنفاقه (وخاصة على السلع الاستهلاكية)^(٢٩). وهكذا فإنه وفقاً لهذا التوجيه تختلف الضرائب المباشرة عن الضرائب غير المباشرة، أولاً في أن الأولى - وعلى الأخص في الأنظمة الضريبية السائدة في الاقتصاديات الرأسمالية متقدمة كانت أو متخلفة - يدفعها (فيما عدا الضرائب المباشرة على دخل العمل الذي يأخذ شكل الأجور) ذوو الدخل المرتفعة وفقاً لمقدرتهم التكلفية، بينما يتحمل بالضرائب غير المباشرة جمهرة السكان ذوي الدخل المحدودة على نحو لا يتناسب مع مقدرتهم التكلفية، إذ أن مقدار الضريبة يكون واحداً بالنسبة لكل جزء من الدخل المنفق بصرف النظر عن يقوم بالإنفاق، كما أن نسبة الاستهلاك إلى الدخل تقل عند ذوي الدخل المرتفعة، ومن ثم يقل عبء الضريبة غير المباشرة كلما ارتفع مستوى الدخل. ومن ناحية أخرى تحتوي زيادة الضرائب غير المباشرة (عن طريق رفعها للأسعار) على عنصر تضخمي، بينما تؤدي زيادة الضرائب المباشرة إلى عكس ذلك إذ هي تنقص من الدخل المعدة للإنفاق^(٣٠).

(٣) - المناسبات الرئيسية لفرض الضريبة على رأس المال (أو الثروة) والدخل:

إذا ما اختبرت الثروة كمجموع ما تحت تصرف الفرد من قيم استعمال (عينية أو نقدية) في

لحظة معينة، أو رأس المال بالمفهوم الضريبي سابق الإشارة إليه، فإن أهم صعوبة يصادفها فرض الضرائب هنا هو تقدير هذه الثروة (أو رأس المال)، ومن ثم استلزم الأمر انتهاز فرصة إعادة تقديرهما بواسطة الأفراد لجعلها مناسبة لفرض الضريبة. ولا تيسر إعادة التقدير هذه في المعتاد إلا عند انتقالها بين الأفراد بمقابل كما في حالة البيع مثلاً، أو بغير مقابل كما في حالة الميراث، ففي هذه الحالة الأخيرة تفرض الضريبة على الثروة عند انتقالها بمناسبة الوفاة وتسمى ضريبة التركات.

أما إذا أختير الدخل أساساً لفرض الضريبة فهنا تعرض مناسبتان للوفاء بهذه الغاية: فرض الضريبة على الدخل عند الحصول عليه، أو فرضتها عند إنفاقه.

فإذا كانت المناسبة هي الحصول على الدخل، فقد تفرض ضرائب تتعدد بتعدد أنواع الدخل تسمى ضرائب نوعية. وقد تفرض ضريبة عامة تشمل جميع أنواع الدخل التي يحصل عليها المكلف، وقد يكون هناك محل للجمع بين الأمرين فتفرض ضرائب نوعية متعددة على فروع الدخل المختلفة (الناتجة من العمل، أو الملكية، أو الدخول المختلطة)، وضريبة عامة على الإيراد^(٣١). أما إذا رُوِيَ فرض الضريبة على الدخل عند إنفاقه على شراء السلع والخدمات كنا بصدد ضرائب تفرض في مناسبات مختلفة تقع في المراحل المختلفة التي تمر بها السلع والخدمات من المنتج إلى المستهلك، وهي مراحل تتمثل في انتقال السلعة من المنتج إلى تاجر الجملة ومن هذا الأخير إلى تاجر التجزئة ثم من تاجر التجزئة إلى المستهلك. تخير أي من هذه المناسبات لفرض الضريبة على الدخل عند إنفاقه - على السلع الاستهلاكية في هذه الحالة ومن هنا سميت ضريبة على الاستهلاك «consommation» أو على المواد الأولية التي تدخل في إنتاج هذه السلع - أمر يتوقف لحد كبير على ضمان سهولة تحصيلها. فقد تفرض الضريبة عند الإنتاج وتحصلها الإدارة من المنتج وتسمى «رسم» إنتاج Tax de production وقد تحصل الضريبة من تاجر الجملة أو تاجر التجزئة في صورة ضريبة على رقم الأعمال «Tax sur le chiffre d'affaire» كما قد تحصل من التاجر المستورد في شكل «رسوم جمركية» Droits de douane; custom «duties» على الاستيراد في حالة ما إذا كان إنتاج السلع يتم في خارج إقليم الدولة وفي هذه الحالة يكون عبور السلع لإقليم الدولة مناسبة لفرض الضريبة^(٣٢).

وأيما ما كانت المناسبة التي تفرض فيها الضريبة خلال مراحل انتقال السلعة من المنتج إلى المستهلك فالضريبة تضاف إلى الثمن، كما أنه في كل مرحلة من هذه المراحل تحسب الأرباح على أساس الأثمان السابقة (أي الأثمان التي تم الشراء بها) مضافاً إليها الضريبة وذلك حتى تصل إلى المرحلة النهائية التي يشتري فيها المستهلك السلعة (وذلك في حالة فرض الضريبة على سلعة أو خدمة استهلاكية) ويدفع فيها ثمناً يتضمن الضريبة المفروضة عليها، وهكذا فإن استهلاكها لها هو مناسبة تحمله في النهاية للضريبة المفروضة على إنفاق الدخل.

الخطوة الثالثة - تحديد المادة الخاضعة للضريبة (التحديد الكيفي والتحديد الكمي لهذه المادة):
حتى يتم تحديد المادة الخاضعة للضريبة فإنه يلزم لذلك القيام بعمليتين متاليتين نحدد من خلالهما هذه المادة كيفياً وكمياً على النحو الآتي:

(١) - التحديد الكيفي للمادة الخاضعة للضريبة:

ويقصد به تحديد المقدرة التكبيلية للمكلف^(٣٣) عن طريق التعرف على حدود المادة الخاضعة للضريبة باستبعاد ما يقرر القانون استبعاده حتى لا يخضع للضريبة. ولما كان التطور قد انتهى في النظم الضريبية الحديثة إلى أن الضريبة أصبحت تفرض أساساً على الأموال وليس على الأشخاص (يستوي في ذلك أن تكون على الأموال نفسها أو على الدخل الناتج عن نشاط المكلف) فإن الضريبة والحالة كذلك تفرض وفقاً للمقدرة التكبيلية للمكلف على أساس أن أمواله أو نشاطه ليسا إلا كاشفين عن وضعه المالي، الأمر الذي يلزم معه التعرف على فكرتي عينة الضريبة وشخصيتها.

فالضريبة تكون عينة «Impôt réel» عندما تفرض على الأموال دون الاعتداد بمركز المكلف الشخصي أو العائلي أو الاجتماعي، فالضريبة تفرض هنا على المقدرة التكبيلية، ولكن هذه المقدرة تختلط بالمال نفسه إذ لا تكون لظروف صاحب المال أي اعتبار عند فرض الضريبة. وتمتاز هذه الضريبة ببساطتها وسهولة تطبيقها وعدم احتياجها إلى جهاز ضريبي على درجة عالية من الكفاءة، كما أنها تبعد الإدارة عن التدخل في شؤون المكلف فلا تضايقه بوسائل التقدير والمعانة. إلا أنه يعاب عليها أنها لا ترقى الظروف الشخصية للمكلف وبالتالي مقدرة التكبيلية، كما أنها غير مرنة، أي لا يمكن التغيير في حصيلتها بسهولة إذ يحجم المشرع عادة عن تعديل سعرها لما لذلك من أثر يتمثل في تخفيض القيمة الرأسمالية للمادة الخاضعة للضريبة.

أما الضريبة الشخصية «Impôt personnel» فإنها تُعدُّ كذلك عندما تفرض على المال مع مراعاة المركز الشخصي للمكلف وذلك بإدخال مجموعة من العوامل التي تسمح بتشخيص الضريبة على النحو الذي سبق أن أوضحناه بمناسبة الحديث عن قاعدة العدالة (أو المساواة) في الضرائب، ويترتب على ذلك، أنه كلما كثر عدد العوامل التي تؤخذ في الاعتبار فإن درجة شخصية الضريبة تزداد ويصبح فرضها أكثر ارتكازاً على المقدرة التكبيلية الحقيقية للمكلف. (وذلك على فرض الانضباط في التقدير الكمي للمادة الخاضعة للضريبة على ما سنرى، وعدم التهرب من دفع دينها).

وهكذا، فإنه عن طريق استخدام معيار عينة الضريبة أو شخصيتها (أو استخدام الإثنين معاً) ومع ذبوع الاتجاه العام في المجتمعات الحديثة نحو تشخيص الضريبة، فإنه يمكن تحديد حدود المادة الخاضعة للضريبة عن طريق استبعاد الثروة أو الدخل الذي يخرج من نطاق تطبيق الضريبة، ومن ثم تحدد المادة الخاضعة للضريبة تحديداً كيفياً.

(٢) - التقدير الكمي للمادة الخاضعة للضريبة :

في هذا الخصوص يوجد عدد من الطرق لتقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة حيث يتمثل الفرق بين هذه الطرق في درجة الدقة في التقدير التي نحصل عليها باستخدام كل منها. ويمكن التمييز في هذا الشأن بين نوعين من طرق التقدير، الأول تقريبي (والثاني تحديدي).

النوع الأول - (التقدير التقريبي): ويدخل في إطار هذا النوع من التقدير طريقتا التقدير على أساس المظاهر الخارجية وطريقة التقدير الجزافي .

(١) فوفقاً لطريقة التقدير على أساس المظاهر الخارجية^(٣١) يتم تقدير قيمة المادة الخاضعة للضريبة على أساس عدد من المظاهر الخارجية التي يسهل الوقوف عليها وتعتبر معبرة عن ثروة المكلف. هنا لا تفرض الضريبة على المادة الخاضعة للضريبة وإنما تفرض في الواقع على المظاهر الخارجية. وبالرغم مما تمتاز به هذه الطريقة من سهولة بالنسبة للإدارة المالية، إذ لا يستدعي ربط الضريبة أكثر من ملاحظة المظاهر والعلامات المحسوسة التي حددها القانون دون حاجة إلى التحري عن حقيقة دخل الممول، وما تتميز به أيضاً من المحافظة على أسرار المكلف وعدم تدخل موظفي الدولة في شؤونه المهنية، فإنه يعاب عليها أنها لا تسمح بتوزيع العبء المالي توزيعاً تناسيباً وفقاً للمقدرة التكليفية، إذ تزيد من عينة الضريبة وتهمل مراعاة الجوانب الشخصية فيها لعدم وصولها إلى الدخول التي لا تدل عليها المظاهر الخارجية. ولهذا فإن أغلب التشريعات الضريبية الحديثة قد عدلت عن هذه الطريقة، وإن كانت الإدارة المالية تلجأ إليها في بعض الأحيان كوسيلة لمراقبة إقرارات المكلفين والتأكد من ضمان سلامتها، وذلك بمقارنة هذه المظاهر بمقدار الدخل الذي حدده كل منهم.

(٢) - أما طريقة التقدير الجزافي «Méthode Forfaitaire» فإن قيمة المادة الخاضعة للضريبة تقدر تقديراً جزافياً على أساس بعض القرائن التي يحددها المشرع الضريبي والتي تعتبر دالة على مقدار دخل المكلف. هنا نكون أمام ما يسمى بالجزاف القانوني Le forfait légal، وقد يحدث ألا يحدد المشرع القرائن التي تلتزم الإدارة المالية بتأسيس تقديرها عليها تاركاً لها حرية إجراء هذا التقدير عن طريق مناقشة الممول والاتفاق معه على رقم معين يمثل مقدار دخله. وتسمى هذه الطريقة بالجزاف الإتفاقي Le forfait Conventionnel وقد اتبع المشرع الفرنسي هذه الطريقة في تقدير وعاء الضريبة على رقم الأعمال في بعض الأحوال.

وتختلف هذه الطريقة عن السابقة عليها فهي عادة ما يكون العنصر الذي تركز عليه في التقدير الجزافي ذا علاقة مباشرة بالثروة أو الدخل الخاضع للضريبة، ولهذا فإنه في التقدير الجزافي لا تفرض الضريبة على المظاهر الخارجية، وإنما على المادة الخاضعة للضريبة ذاتها، مقدرة تقديراً جزافياً. ولهذه الطريقة في التقدير مزاياها، إذ أن اتباعها ليس بالأمر العسير على الإدارة ولا يحتاج إلى كثير من الرقابة ولا يؤدي إلى التغلغل في أحوال المكلف المالية الخاصة.

إلا أنه يعيبها بدورها عدم قيامها على أساس من التحديد ومن ثم بعدها عن الحقيقة والعدالة، ولهذا فإن دلالتها عادة ما تكون نسبية ويكون للمكلف الحق في أن يثبت القيمة الحقيقية لدخله أو ثروته التي قدرت تقديرًا جزافيًا^(٣٥).

النوع الثاني - التقدير التحديدي: (طريقة الإقرار من المكلف أو الغير وطريقة التقدير المباشر بمعرفة الإدارة):

في هذا النوع من التقدير لا تكتفي الإدارة المالية بالوصول إلى تقدير تقريبي للمادة الخاضعة للضريبة، بل تتبع طرقاً من شأنها تقديرها تقديرًا مباشرًا كما هي في الواقع. وهناك طريقتان للتقدير التحديدي، هما طريقة الأقرار وطريقة التقدير المباشر.

(١) - بالنسبة لطريقة الإقرار Méthode de la déclaration فإنه يمكن التمييز بين نوعين من الإقرارات، إقرار الممول، والإقرار من الغير.

ففي حالة إقرار الممول «Déclaration faite par le contribuable lui - même» يقوم نوع من التعاون بين المكلف والإدارة بمقتضاه تطلب الإدارة المالية منه تقديم إقرار عن ثروته أو دخله عن المادة الخاضعة للضريبة بصفة عامة. وتعتمد الإدارة هنا على حسن نية المكلف وأمانته، ولكنها تحتفظ لنفسها بالحق في رقابة الأقرار (بطرق مختلفة) أو في تعديله إذا ما بنى على خطأ أو غش. وميزة الإقرار في هذه الحالة - عندما يسلم من الغش - أنه يؤدي إلى تقدير المادة الخاضعة للضريبة تقديرًا منضبطاً يسمح بأن يؤخذ في الاعتبار كافة العناصر التي تحقق شخصية الضريبة عن طريق التعرف على كافة دخول المكلف وكذلك الأعباء التي يتكفل بها. أما عن المساويء التي قد تنجم عنه فتتمثل أساساً في احتمال أن يؤدي إلى الغش الجسيم الذي لا تتمكن الإدارة من اكتشافه^(٣٦)، كما أنه يؤدي إلى تدخل الإدارة في شؤون المكلف والتعرف على تفاصيل حياته بأساليب قد تكون غير لائقة بالنسبة له.

أما في حالة الإقرار من الغير «Déclaration faite les tiers» (والذي يصطحب بالحجز عند المنبع)، فإنه في هذه الحالة يقوم شخص آخر غير المكلف بتقديم إقرار إلى الإدارة المالية يحدد فيه مقدار دخل المكلف الأصلي الخاضع للضريبة. والأصل هنا أن يكون هذا الغير مدينًا للمكلف بمبالغ تعتبر ضمن الدخل الخاضع للضريبة، بالمبالغ المستحقة لديه للعاملين عنده والخاضعة للضريبة على المرتبات، وغالباً ما يصحب تقديم الغير للإقرار حجزه لمبلغ الضريبة المستحقة على دخل المكلف وتوريده إلى الإدارة المالية، وهو الأمر الذي يعرف بطريقة الحجز عند المنبع Stoppage à la Source, Deduction of tax at the Source.

(٢) - أما عن طريقة التقدير الإداري: «Evaluation administrative»:

فإن المشرع الضريبي يترك للإدارة المالية فيها تقدير دخل الممول دون أن يقيد بها في ذلك

بعلامات أو قرائن معينة. فتمتع الإدارة في هذه الطريقة بحرية واسعة في الالتجاء إلى كافة الأدلة التي تكشف عن مقدار دخل المكلف الخاضع للضريبة ومنها مناقشة المكلف نفسه. فعلى سبيل المثال يمكن الوقوف على هذا المقدار بيسر إذا كان الأمر يتعلق (بأراضي زراعية أو أبنية سكنية) لأن مصدر الدخل هنا أموال ظاهرة لا يمكن إخفاؤها من جهة، كما أنه من السهولة نسبياً معرفة ما ندره من دخل من جهة أخرى. إلا أن المشرع يلجأ إلى هذه الطريقة أيضاً بالنسبة إلى ضرائب أخرى كجزء على تخلف المكلف عن القيام بتقديم إقراره، أو في الحالة التي يكون فيها إقراراً معيياً أو متضمناً لغش، حيث تقوم الإدارة بنفسها بالتقدير دون أن تلتزم لا بالاستعانة بمظاهر خارجية ولا بتبرير تقديرها. وكل ما يستطيع المكلف القيام به هو أن يطلب إعادة النظر في تقدير الإدارة إذا ما رأى أنه مبالغ فيه^(٣٧). وتتميز طريقة التقدير الإداري بأنها أقرب إلى تقدير الدخل تقديراً حقيقياً من طريقتي المظاهر الخارجية والتقدير الجزافي وأنه يمكن استعمالها لتقدير كافة أنواع الدخول سواء كانت ظاهرة أم مستترة. إلا أنه يعيبها احتمال تعسف الإدارة المالية في التقدير ومغالاتها فيه إلى جانب الخزنة العامة.

لهذا فإن العدالة الضريبية تدعو إلى اتباع طريقة التقدير المباشر وخاصة بواسطة إقرار من المكلف، على أن تراجع الإدارة هذا الإقرار تلافياً لكافة صور التهرب الضريبي، ويتوقف ذلك على إخلاص المكلف الذي يقدم إقراره وعلى كفاءة الإدارة المالية في مراقبة هذا الإقرار، خاصة إذا وضع في الاعتبار أن نجاح النظام الضريبي يتوقف في هذا المجال (وغیره) على تعاون المكلفين مع الإدارة المالية^(٣٨)، الأمر الذي يؤدي إلى الزيادة المستمرة في شخصية الضريبة زيادة مصحوبة بضمان حق الدولة في التدخل في الشؤون الخاصة للمكلف عند الضرورة، وبهذا تنهياً السبيل الموفقة للحفاظ على صوالح المكلفين والإدارة المالية معاً، مما يقود في النهاية إلى انضباط التقدير الكمي للمادة الخاضعة للضريبة.

(ب) - تحديد مقدار الضريبة (طريقتي التحديد المقدم للحصيلة الضريبية وتحديد سعر الفريضة بنسبة معينة من المادة الخاضعة للضريبة):

يتحدد مقدار الضريبة من خلال تطبيق سعر معين على المادة الخاضعة لها. ويقصد بسعر الضريبة «Taux de l'Impôt. Tax rate» النسبة بين مقدار الضريبة والقدر من المادة المكونة لوعائها. (أي هو مقدارها منسوباً إلى قيمة محلها أو وعائها). فإذا فرضت عشر قروش ضريبة نوعية على قماش مستورد، ثمن المتر فيه مائة فرس، كان سعر الضريبة $(\frac{1}{10})$ أي (10%) من قيمتها. وهناك في الواقع طريقتان لتحديد مقدار الضريبة، إحداهما بسيطة والأخرى تثير الكثير من المشكلات الفرعية. فقد يترك المشرع سعر الضريبة دون تحديد مكتفياً بتحديد المبلغ الإجمالي الواجب تحصيله كضريبة مقدماً ثم يوزع هذا القدر بين المكلفين وفقاً لأسس معينة. ونسمى الضريبة في هذه الحالة بالضريبة التوزيعية. لكن الغالب أن يحدد المشرع الضريبي سعر

الضريبة في بادئ الأمر فتكون حصيلة الضريبة دالة سعرها ومقدار المادة الخاضعة للضريبة، ومدى نجاح الإدارة في تحصيل الضريبة. ويطلق على الضريبة في هذه الحالة الضريبة القياسية أو التحديدية.

أولاً - طريقة التحديد المقدم لحصيلة الضريبة (الضريبة التوزيعية):

يكتفي المشرع في الضريبة التوزيعية «Impôt de répartition» بتحديد المبلغ الإجمالي الواجب تحصيله كضريبة معينة من الأفراد الخاضعين لها، كأن يحدد عشرة ملايين من الجنيهات كضريبة على دخل العقارات المبنية (أو الأراضي الزراعية) في الدولة. بعد ذلك تقوم السلطة التنفيذية بتقسيم عبء هذه الضريبة على الأقسام الإدارية نزولاً على سلم التنظيم الهرمي للإدارة حتى تصل إلى أدنى مستوى من هذا التنظيم، وليكن القرية مثلاً. في داخل القرية تقوم الإدارة بتقسيم ما يتعين على أفراد القرية دفعه، إما بالتساوي أو على نحو تناسبي وفقاً للمقدرة التكاليفية لكل فرد. ومن هذا يتبين أنه لا يمكن معرفة سعر الضريبة التوزيعية مقدماً، وأنه يجب الانتظار حتى إتمام توزيع مبلغ الضريبة الإجمالي على جميع الخاضعين لها حتى يمكن معرفة سعرها بالنسبة إلى كل منهم، ويكون هذا السعر هو النسبة بين مقدار الضريبة الذي يدفعه الفرد ومقدار المادة الخاضعة للضريبة والتي يملكها الفرد ذاته. والواقع أن مجال الضريبة التوزيعية إنما يكون في الدول ذات النظم المالية والإدارية الضعيفة إذ لا يمكن للدولة في هذه الحالة التأكد من تحصيل الضريبة في حالة فرضها على الأفراد مباشرة فتلجأ إلى توزيع المبلغ المزاد تحصيله بين الوحدات الإدارية المختلفة جاعلة كل واحدة منها مسؤولة عن تحصيل المبلغ الموزع على المنطقة التابعة لها. وتمتاز الضريبة التوزيعية بأن حصيلتها تتحدد مقدماً الأمر الذي يجعلها متبينة، إلا أنه يعيها بعدها عن التوافق مع حالة النشاط الاقتصادي، فمبلغ الضريبة يحصل أياً كان مستوى النشاط، أي سواء أكان مرتفعاً أو منخفضاً وبالتالي أياً كانت قيمة المادة الخاضعة للضريبة، الأمر الذي يعني عدم مرونة حصيلة الضريبة، يضاف إلى ذلك أنه لا يمكن من خلالها مراعاة المقدرة التكاليفية للأفراد مما يعني انعداماً في العدالة التوزيعية^(٣٩)، وهذا ما دعا إلى الانجاء إلى هجر هذه الطريقة التي كانت مستخدمة في القرن التاسع عشر واستخدام طريقة تحديد الضريبة (الضرائب القياسية أو التحديدية).

ثانياً - طريقة تحديد سعر الضريبة (الضريبة التناسبية والضريبة التصاعدية):

وفقاً لهذه الطريقة يقوم المشرع بتحديد سعر الضريبة أي النسبة المثوبة من المادة الخاضعة للضريبة الواجب على المكلف التنازل عنها لخزانة الدولة. وتؤدي هذه الطريقة إلى أن تتغير حصيلة الضريبة مع التغير في قيمة المادة الخاضعة للضريبة وذلك بحسب الظروف التي تمر بالاقتصاد القومي منظوراً إليه من خلال فترات التوسع والانكماش التي نظراً عليه، فضلاً عن أنها تقلل من انعدام العدالة الضريبية الذي قد تحققه طريقة التحديد المقدم لحصيلة الضريبة السابق

الإشارة إليها. غير أن درجة العدالة الضريبية التي تحققها الطريقة الحالية، تختلف في حالة الضريبة التناسبية عنها في حالة الضريبة التصاعدية، ولهذا فإنه يحسن بنا أن نوضح المقصود بالتناسب والتصاعد في هذا المجال.

(١) - تكون الضريبة نسبية (أو تناسبية): «Impôt proportionnel; proportional Tax» .

إذا كان سعرها ثابتاً لا يتغير بتغير قيمة ما تفرض عليه، ومثالها أن تفرض ضريبة على الأرباح التجارية والصناعية سعرها ١٧ ٪، ففي هذه الحالة تظل نسبة المبلغ المقتطع كضريبة من الأرباح المحققة ثابتة مهما تغير مقدار هذه الأرباح^(١١). ويؤخذ على هذا الأسلوب في تحديد سعر الضريبة أنه غير عادل وقليل الحصيل في نفس الوقت. فهو غير عادل بالنظر إلى أن العبء النسبي للضريبة يكون أكبر بالنسبة للمكلف ذي الدخل الأقل ويكون أقل بالنسبة للمكلف ذي الدخل الأكبر^(١٢)، كما أنه قليل الحصيلة إذ لو أخذ في الاعتبار ضرورة ارتكاز الضريبة على المقدرة التكاليفية الحقيقية للمكلف، أي وفقاً لدرجة يساره، لأمكن للدولة الحصول على مقدار أكبر من الضريبة (دون تغير في مستوى دخول الأفراد) إن هي فرقت بين دخل منخفض نسبياً وحددت بالنسبة له سعر أقل للضريبة، ودخل أعلى وحددت بالنسبة له سعراً أكبر، أي إن هي - بصفة عامة - غيرت سعر الضريبة، نحو الارتفاع كلما ارتفع مستوى دخل المكلف الفرد. ولقد لُزكت الانتقادات المتقدمة الاتجاه نحو الأخذ بتصاعدية الضريبة الذي يندر أن يوجد الآن تشريع ضريبي (وعلى الأخص في الدول الرأسمالية المتقدمة) لا يأخذ به ولو بالنسبة لضريبة واحدة على الأقل.

(٢) - وتكون الضريبة تصاعدية «Impôt progressif; graduated tax» :

إذا كان سعرها الحقيقي يزداد بازدياد المادة الخاضعة للضريبة، ومثالها أن تفرض ضريبة عامة على الإيراد بسعر ١٠ ٪ على المائة جنيه الأولى من دخل المكلف و ٢٠ ٪ على المائة الثانية وهكذا. وواضح أن حصيلة الضريبة النسبية تزداد بنفس ازدياد مقدار المادة الخاضعة لها. بينما تزداد حصيلة الضريبة التصاعدية بنسبة أكبر من نسبة ازدياد المادة المفروضة عليها^(١٣). فإذا ما فرضت ضريبة جنيهين على ما قيمته ١٠٠ جنيه، ٦ جنيهات على ما قيمته ٢٠٠ جنيه، و ١٦ جنيهاً على ما قيمته ٤٠٠ جنيه، فإنه يلاحظ في هذه الحالة أن مقدار الضريبة يزيد بنسبة أكبر من نسبة زيادة قيمة ما تفرض عليه. وبهذا يرتفع سعر الضريبة الحقيقي في كل مرة عنه في سابقتها.

وفي المثال السابق كان السعر في الحالة الأولى ٢ ٪ ($\frac{1}{100} = 0.02$)

وفي الحالة الثانية ٣ ٪ ($\frac{6}{200} = 0.03$) وفي الحالة الثالثة ٤ ٪ ($\frac{16}{400} = 0.04$)

وبهذا يتصاعد سعر الضريبة الحقيقي بتصاعد قيمة محلها، من (٢) إلى (٤) في المائة وهكذا. والغالب أن يتم التصاعد في الضريبة بالنظر إلى عامل واحد وهو مقدار المادة الخاضعة للضريبة بحيث يزداد هذا السعر بازدياد قيمة هذه المادة. إلا أن هذا التصاعد قد يتم أيضاً بإدخال عوامل أخرى في الاعتبار، وخير مثال على ذلك ما هو ملاحظ في شأن ضرائب التركات. ففي هذا النوع من الضرائب يزداد سعر الضريبة بازدياد قيمة المادة الخاضعة لها، كما يزداد علاوة على هذا بازدياد بُعد درجة قرابة الورث عن الوراث ويتناقص عدد أولاد الوراث، ويتزايد عدد أولاد المورث وغير هذا من العوامل الأخرى. وإذا كانت الضريبة النسبية ليس لها سوى صيغة واحدة، فإن تصاعد الضريبة يمكن صياغته بواسطة مجموعة من الأساليب الفنية المتعددة التي يتفاوت مدى اللجوء إليها في التطبيق من دولة إلى أخرى، وبل من وقت لآخر في نفس الدولة بحسب ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ولعل من أكثر هذه الأساليب ذكراً في الكتابات المالية هي الأربع التالية:

الأسلوب الأول - التصاعد الإجمالي أو بالطبقات:

«Progressivité globale ou par Classes».

ويتلخص في فكرة مبسطة تكمن في تقسيم المادة الخاضعة للضريبة (ولتكن الدخل) إلى عدة طبقات تبدأ كل منها من «صفر» «Zero» وتنتهي عند حد معين يزداد كلما انتقلنا من طبقة إلى أخرى، ويفرض على كل طبقة سعراً خاصاً يزداد كلما انتقلنا من طبقة إلى أخرى، ويفرض على كل طبقة سعراً خاصاً بها يزداد بازدياد الحد الأعلى للطبقة. وقد ينص المشرع الضريبي على إعفاء الطبقة الأولى من دفع الضريبة، وفي هذه الحالة يبدأ تطبيق الضريبة على الدخل اعتباراً من الطبقة الثانية. والأسلوب الحالي وإن تميز بالبساطة المتناهية في تطبيقه، إلا أنه يتضمن عيباً جوهرياً ظاهراً، إذ يخضع الدخل الذي يزيد عن الحد الأعلى لطبقة ما للسعر المقرر للطبقة التالية مهما كانت ضالة هذه الزيادة، مما يترتب عليه في بعض الحالات أن يتجاوز مقدار الضريبة حجم الزيادة في الدخل ذاته (١٣). ولهذا فإنه لتلافي العيب الراهن فإن المشرع الضريبي يلجأ عادة إلى أسلوب آخر، وهو التصاعد بالشرائح.

الأسلوب الثاني - التصاعد بالشرائح: «La progressivité par tranches»

ووفقاً لهذا الأسلوب تقسم المادة الخاضعة للضريبة (وليكن الدخل أيضاً)، إلى عدد من الشرائح (أو الأقسام) المتساوية أو غير المتساوية، ويقرر على كل شريحة (أو قسم) منها سعراً يتصاعد كلما انتقلنا من شريحة معينة إلى شريحة أعلى منها. ويتلافى الأسلوب الحالي في التصاعد - عادة - العيب الموجود في الأسلوب الأول، إذ أنه في حالة زيادة الدخل بمقدار معين يترتب عليه الانتقال إلى شريحة أعلى، فإن ما يدخل في الشريحة الأعلى فقط هو الذي يخضع للسعر ارتفاعاً في هذه الشريحة. أما باقي الدخل فإنه يستمر في الخضوع للسعر الخاص الأقل.

ويعد أسلوب التصاعد بالشرائح أكثر أساليب التصاعد الفنية تطبيقاً في العمل.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه ليس هناك ما يمنع المشرع الضريبي هنا من أن يجمع بين أسلوبي التصاعد بالطبقات والشرائح في وقت واحد، وفي هذه الحالة يبحث المشرع عن الطبقة التي تنتمي إليها المادة الخاضعة للضريبة ويعمل على أن يخص كل طبقة بأسعار تصاعدية بالشرائح في جدول خاص، وذلك إمعاناً وتأكيداً لتطبيق الناحية الشخصية ومبدأ التصاعد في أدق صورة.

الأسلوب الثالث - التصاعد عن طريق السعر التنازلي: «Taux dégressif»

والذي يعرف أيضاً بالضريبة التنازلية هو عكس الوضع التصاعدي بحيث يمكن تعريفه بأنه التصاعد منظوراً إليه في تدرجه نظراً عكسية، أي من ذروته إلى بدايته عن طريق تخفيض سعر الضريبة كلما تناقص دخل المكلف^(١٤). La dégressivité par abaissement de taux.

ومن أمثلة هذا، أن تفرض ضريبة بسعر معين على نوع ما من أنواع الدخل، إلا أنه بالنسبة للدخل التي لا تتجاوز مائة جنيه يكون سعر الضريبة (١٠٪) فحسب.

ويهدف الأسلوب موضع البحث من تحديد السعر المطبق على النحو المتقدم - شأنه في ذلك شأن الأساليب الأخرى في تحديد السعر التصاعدي - إلى البحث عن المقدرة التكلفة الحقيقية للمكلف: إلا أن الفرق بينه وبين الأسلوبين السابقين عليه، يدور حول الهدف الذي يقصده النظام الضريبي: فإذا كان هذا النظام يهدف في مجموعه إلى الحد من الدخل والثروات الكبيرة، فإن الطريقة الأنسب للوفاء بهذه الغاية هي تحديد سعر تصاعدي للضريبة، وفي هذه الحالة تتحمل الدخل التي تزيد عن الدخل المتوسطة عبئاً إضافياً ثقيلاً. أما إذا كان النظام الضريبي لا يقف الموقف السابق، وإنما يقصد إلى تخفيف العبء عن الدخل المنخفضة نسبياً، فإن تحقيق تصاعد الضريبة عن طريق السعر التنازلي يكون أنسب في هذه الحالة بتخفيف العبء عن الدخل التي هي دون مستوى الدخل المتوسطة. ويعني هذا أن الضريبة تجمع بين التنازل والتصاعد في آن واحد وذلك إمعاناً وتأكيداً لتطبيق مبدأ «شخصية الضريبة» الذي تدعو اعتبارات العدالة الضريبية إلى الأخذ به في بعض الأحوال. ومن أهم الصور التي يعمد إليها المشرع الضريبي للأخذ بالسعر التنازلي في النظم الضريبية المختلفة بحكم هذا الباعث، التصاعد عن طريق تقرير إعفاءات معينة^(١٥). Progressivité par abattements (ou par exemptions) حيث تفرض الضريبة بسعر نسبي واحد لا يتغير بتغير مقدار المادة الخاضعة للضريبة ويطبق عليها كلها، وفي نفس الوقت تنقص هذه المادة عن طريق إعفاء جزء من الدخل من الخضوع للضريبة.

الأسلوب الرابع - التصاعد عن طريق الخصم من قيمة المادة الخاضعة للضريبة:

ويتمثل هذا الأسلوب في أن تفرض الضريبة بسعر نسبي واحد لا يتغير مهما زادت قيمة

المادة الخاضعة لها مع تطبيق هذا السعر، لا على هذه المادة، بل على جزء منها فقط يزداد كلما ازدادت قيمة هذه المادة. ومثال ذلك أن تفرض ضريبة على الدخل بسعر (١٠٪) مع التحديد التالي :

حد الإعفاء المقرر قانوناً المائة جنيه الأولى معفاة من الضرائب

الجزء من الدخل الخاضع للضريبة

٢٠٪ من المائة جنيه الثانية تخضع للضريبة

٤٠٪ من المائة جنيه الثالثة تخضع للضريبة

٦٠٪ من المائة جنيه الرابعة تخضع للضريبة

ففي هذه الحالة يخضع دخل قدره (٢٠٠ جنيه) لضريبة قدرها $(100 \times 20\% \times 10\%) = 200$ جنيه) وبذلك يكون سعر الضريبة فيما يجاوز حد الإعفاء بالنسبة لهذا الدخل هو (٢٪). ويتحمل مبلغ وقدره (٣٠٠ جنيه) ضريبة قدرها $(2 + 100 \times 40\% \times 10\%) = 6$ جنيهات) وبذلك يكون سعر الضريبة بالنظر إلى هذا الدخل باستئزال حد الإعفاء، هو (٣٪). وهكذا يزداد سعر الضريبة الفعلي بتزايد الدخل، ولو أن سعرها الإسمي يظل ثابتاً دون تغيير. ويلاحظ أن الأسلوب الراهن لا يختلف عن الأساليب السابقة من حيث تحقق التصاعد، إلا أنه أكثر تعقيداً بالمقارنة معها، وبالتالي فإنه يعتبر غير مستحب اللجوء إليه في التطبيق لأنه يعقد الأمور دون مبرر.

(ج) - تحصيل الإدارة المالية لدين الضريبة (كيفية دفع الممول لما يتقرر من ضرائب وبيان الوقت الملائم لتحصيلها):

إذا ما تم تحديد وعاء الضريبة وتحديد مقدارها تمثل الخطوة التالية لذلك في اقتضاء دينها من المكلف (أو بمعنى أدق الممول) وهو الأمر الذي يعني أن تقوم الإدارة بما يلزم نحو تحصيل دين الضريبة الذي يتقرر في ذمة الممولين، وهو ما يتطلب منا أن نتناول هنا في إيجاز الكيفية التي يتم بها دفع الممول لدين الضريبة والوقت الملائم أو المناسب لتحصيلها^(١٦).

(١) - كيفية دفع الضريبة:

الأصل العام في المجتمع الحديث هو أن تدفع الضريبة نقداً، وذلك فيما عدا الأحوال الخاصة التي يتم تسوية الضريبة عن طريق وسائل الدفع العيني والتي تجد تطبيقاتها أساساً في مجالات الإنتاج الزراعي. إلا أن هذا لا يعني أن دين الضريبة يسد حتماً عن طريق النقود الورقية أو المعدنية، وإنما يسد بوسائل الدفع التي تمثل جزءاً من التيارات النقدية. إلى جانب هذين النوعين من النقود فهو يسد بال شيكات أو بالحوالات البريدية وفقاً لتفاصيل كل نظام

ضريبي . هذا وقد يكون استحقاق الضريبة في الحال، أي عند وقوع الفعل الذي يتخذه النظام الضريبي مناسبة لتحديد مقدار الضريبة الذي يدفعه المكلف، وهو أمر لا يتحقق إلا بالنسبة لبعض الضرائب غير المباشرة (كالضرائب على الاستهلاك). ولا يكون استحقاق الضريبة كذلك إذا ما تعين مرور فترة بين القيام بما هو لازم لتحديد وعاء الضريبة ومقدارها وبين تحصيل الضريبة، وهو ما يحدث في الضرائب المباشرة، وما قد يحصل كذلك في بعض الضرائب غير المباشرة عندما يكون من السهل التعرف على شخص المكلف، كما في حالة قيام التاجر بدفع الرسوم الجمركية على ما يقوم باستيراده من سلع من الخارج^(١٧).

(٢) - وقت تحصيل الضريبة:

وأما عن وقت تحصيل الضريبة فإنه ينبغي أن يكون ملائماً لكل من الدولة والممول . ذلك أن قيام الدولة بالإنفاق في كل وقت على مدار السنة يتطلب أن يوجد دائماً تحت تصرفها كميات مناسبة من الإيرادات النقدية لتغطية النفقات العامة . وإذا كانت حصيلة بعض الضرائب غير المباشرة تتوزع على مدار العام، فإن الأمر يختلف بالنسبة للضرائب المباشرة التي يسبق تحصيلها القيام بعمليات تقدير المادة الخاضعة للضريبة وتحديد مقدار الضريبة وما يستلزمه من إقرارات ومراجعة . هذه الضرائب يحدد لها فترة معينة من السنة تحصل فيها الضريبة في كل أنحاء الدولة مما قد يؤدي إلى تغلب في تيار إيراداتها السنوية، فتزيد عن الحاجة في بعض الفترات وتقل عنها في البعض الآخر . من أجل هذا وجب أن يتم تحديد وقت تحصيل الضريبة على نحو يمكن معه تفادي التقلبات الكبيرة في الإيرادات وذلك لضمان حد أدنى من التوافق بين الإيرادات والنفقات على مدار السنة . إلا أن هذا لا يمثل الاعتبار الوحيد الذي ينبغي أخذه في الحسبان عند تحديد وقت تحصيل الضريبة، إذ يجب أن يراعى أيضاً أن تحصل الضريبة بقدر الإمكان في أكثر الأوقات ملائمة لظروف المكلف وعلى الأخص المجال الاقتصادي الذي يستمد منه دخله الخاضع للضريبة، وليس ذلك إلا تطبيقاً لقاعدة الملائمة التي سبق أن أشرنا إليه عند الحديث عن القواعد العامة للضرائب . ونقتضي هذه القاعدة التيسير على المكلف في الدفع بأن تكون المواعيد التي تحدد للتحصيل وطريقته ملائمة له، كأن يطالب بالدفع في الأوقات التي يرجح أن تكون لديه أموال حاضرة، أو أن يقسط دين الضريبة على عدة أقساط، أو أن يمنح آجالاً للتسديد وألا تترك الضرائب تتراكم عليه ثم يطالب بها مرة واحدة . هذا وتتبع الإدارة الضريبية طرقاً مختلفة لتحصيل الضريبة أهمها، التوريد المباشرة، والأقساط المقدمة، والورد، والحجز من المنبع . هذا فضلاً عن ضرورة أن يتم ذلك بأقل قدر ممكن من نفقات الجباية تطبيقاً لقاعدة الاقتصاد في نفقات الجباية السابق ذكرها، بالنظر إلى أن مراعاة هذه القاعدة يعتبر في صالح الممول، لأنه هو الذي يتحمل تلك المصاريف في النهاية، كما أنها في صالح الخزنة لأن المغالاة في نفقات الجباية تؤدي في نهاية الأمر إلى قلة غلة الضريبة .

(د) - المشكلات الفنية الأساسية التي تثار بصدد التنظيم الفني للضرائب :

نعرض هنا لمجموعة من المشكلات التي تثار ونحن بصدد تحديد الكيفية التي يتم بها استقطاع جزء من الدخل القومي استخداماً للأداة الضريبية، وذلك لتفهم جوهر هذه المشكلات من حيث تأثيرها على هيكل ونتائج التنظيم الفني للضرائب في النظم الضريبية المختلفة بصفة عامة. هذه المشكلات تتصل من ناحية بمبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات التي ترد عليه، وبوحدة الضريبة أو تعددها والازدواج الضريبي، ومن ناحية أخرى بالمشكلات التي يثيرها وعاء الضريبة من حيث الحساسية والمرونة والتوقيت ومدى الدور الذي يمكن أن يقوم به الفن الضريبي في هذه النواحي. وعليه فإننا نوزع بيان ما سلف من مشكلات بترتيب إثارتها على طائفتين من التقسيمات، الأولى تتناول أساساً المشكلات الثلاث الأولى والتي تؤثر في الهيكل السابق من الوجهة الكيفية، والثانية وتشتمل على المشكلات المتبقية بعد ذلك والتي يتجلى تأثيرها في مضمون هذا الهيكل من زاوية النتائج المؤمل الوصول إليها فيه من الوجهة الكمية^(١٨).

(١) - المشكلات ذات الطابع الكيفي :

بالنسبة لهذه الطائفة من المشكلات والتي تؤثر في هيكل التنظيم الفني للضرائب من هذه الناحية نجدها تضم عادة بحث مبدأ عمومية الضريبة (وما يرد عليه من استثناءات) ووحدة الضريبة أو تعددها، والازدواج الضريبي.

أولاً - مبدأ عمومية الضريبة والاستثناءات التي ترد عليه :

الأصل أن تفرض الضريبة على كل من يفترض في حقه الاستفادة (بصرف النظر عن الاستفادة الفعلية ومداهها) بالخدمات العامة على إقليم الدولة سواء عن طريق إقامته في الإقليم، أو عن طريق تملكه عليه لممتلكات توجد على أرضها وتدر له دخلاً. هذا الافتراض يتوفر في حق من يقيم على أرض الدولة وطنياً كان أم أجنبياً وكذلك من كانت له ممتلكات على أرضها حتى ولو كان مقيماً في الخارج، ولكنه لا يتوافر في حق الوطنيين في الخارج ولا يمتلكون شيئاً على أرضها، ومن ثم فالأصل أنهم لا يخضعون للضرائب التي تفرضها الدولة.

إلا أن هناك إمكانية وجود استثناءات ترد على هذا الأصل العام عن طريق الإعفاء من الخضوع للضريبة إعفاء دائماً أو مؤقتاً. فقد يوجد إعفاء دائم يتمتع به الأشخاص، كإعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة والإعفاء للأعباء العائلية تحقيقاً لشخصية الضريبة بالنسبة للمواطنين الخاضعين لها. وكذلك الإعفاءات المقررة لرجال السلك الدبلوماسي الأجنبي، ومباني القنصليات والسفارات الأجنبية والإعفاءات المقررة بمعاهدات دولية التي تنقرر دائماً لأسباب سياسية. كما قد يوجد إعفاء دائم بالنسبة للأماكن كما هو الحال بالنسبة للمناطق الحرة^(١٩) التي يسمح فيها بالقيام ببعض العمليات التجارية أو الصناعية مع إعفائها من بعض الضرائب خاصة

«الرسوم الجمركية»، طالما أن المنتجات المعفاة لا تجد طريقها نهائياً إلى إقليم الدولة متعددة بذلك المنطقة الحرة.

ثانياً - وحدة الضريبة أو تعددها:

شهد واقع الأنظمة الضريبية المختلفة في تطوره نظامين أساسيين في مجال الضرائب: نظام الضريبة الموحدة ونظام الضرائب المتعددة.

ويتلخص نظام الضريبة الموحدة: Unitary taxation, Taxation unitaire

في أن يخضع الدخل الكلي للفرد (الذي تتعدد مصادره بتعدد أوجه نشاطه) لضريبة واحدة فلا تخضع كل أنواع الدخل (التي يتقرر أن تصيبها الضريبة) إلا لهذه الضريبة الواحدة على أن يكون سعر هذه الضريبة واحداً بالنسبة لكل هذه الأنواع المتميزة فيما بينها، كما تكون إجراءات تقدير الضريبة وربطها واحدة. (وإن كان هذا لا يمنع وجود بعض الاختلافات التي لا تمس الأسس الجوهرية)^(٥٠).

أما نظام تعدد الضرائب: «Manifold taxes, pluralité d'impôts»

فإنه بموجب فرض ضريبة نوعية (بما لها من إجراءات تقدير وربط الضريبة) على كل أنواع الدخل (أو المادة الخاضعة للضريبة عموماً). في هذا التعدد قد يكون سعر الضريبة واحداً بالنسبة للضرائب النوعية جميعاً، كما قد يختلف السعر من ضريبة إلى أخرى. إلا أن هذا النظام وإن كان يسمح بالتمييز بين الأنواع المختلفة للدخل، إلا أنه لا يستجيب بسهولة لدواعي شخصية الضريبة إذ يصعب معه تطبيق التصاعد. لتحقيق هذه الشخصية ابتداء من تعدد الضرائب، يوجد هنا تنظيم فني تتعدد فيه الضرائب ويخضع الدخل فيه للضريبة على مرحلتين: في المرحلة الأولى يخضع الدخل النوعي للضريبة وفقاً لسعر قد يختلف باختلاف نوع الدخل، وفي المرحلة الثانية يخضع فيها الدخل النوعي لضريبة عامة على الإيراد باعتباره أحد مكونات الدخل الكلي للمكلف^(٥١). وبما أن الأمر يتعلق بالمقدرة التكبيلية في مجموعها فإنه يمكن معه تطبيق تصاعدية الضريبة. هذا الشكل من أشكال تعدد الضريبة يتضمن في الواقع ازدواجاً ضريبياً. وهذا ما يدعونا إلى أن نتساءل عن المقصود بالازدواج الضريبي.

ثالثاً - الازدواج الضريبي:

تتحقق ظاهرة الازدواج الضريبي Double taxation, Double imposition عندما يحدث أن يؤدي تطبيق القوانين المتعددة داخل الدولة، أو التشريعات المقارنة لمختلف الدول، إلى خضوع المكلف الواحد لأكثر من قاعدة قانونية تخاطبه بدفع الضريبة عن نفس الوعاء أو المادة الخاضعة للضريبة، وبالتالي يتعرض هذا الشخص لدفع الضريبة ذاتها أو ضريبة من نفس النوع، أكثر من مرة لأكثر من سلطة مالية، على الرغم من وحدة المناسبة التي تفرض من أجلها الضريبة.

ويشترط لتحقيق هذه الظاهرة على ما يظهر من التعريف بها أربع شروط:

- أ - وحدة الشخص الخاضع للضريبة.
- ب - وحدة المادة الخاضعة للضريبة.
- ج - وحدة الضرائب التي تفرض على الممول.
- د - وحدة المدة أو المناسبة التي تدفع عنها الضرائب.

ومن أمثلة ذلك أن تفرض ضريبة على نوع معين من الدخل على مرحلتين وتحصل من نفس الشخص عن نفس المدة الضريبية، وكما إذا قام شخص بقيم على إقليم دولة ما بدفع ضريبة لهذه الدولة عن دخل حققه على إقليم دولة أخرى بدفع لها في نفس الوقت ضريبة على هذا الدخل.

وازدواج الضريبة بالمفهوم المتقدم قد يكون داخلياً كما قد يكون دولياً^(٥٢):

ويتحقق الازدواج الضريبي الداخلي إذا كانت السلطات المالية التي تفرض الضرائب على الوعاء الواحد تابعة لدولة واحدة أياً كان شكل هذه الدولة، أي سواء كانت دولة إنحادية أو موحدة، وبعبارة أخرى يفترض الازدواج الضريبي الداخلي توفر أركانه داخل حدود الدولة. وتطبيق كل من السلطات المالية التابعة لها قانون الضريبة على نفس الشخص بالنسبة لنفس المادة عن ذات المدة أو الواقعة. ففي الدولة الاتحادية قد يجد المكلف نفسه مخاطباً من قبل السلطة الاتحادية ومن ناحية سلطة الإقليم التابع له، وكل منهما يطالب بالضريبة على نفس الوعاء. أما في الدولة الموحدة فيقوم الازدواج الضريبي إذا فرضت نفس الضريبة على نفس الوعاء بواسطة السلطة المركزية في العاصمة مثلاً، وبواسطة السلطة المحلية (المحافظة - المدينة - القرية). وقد تعتمد نفس السلطة المالية داخل الدولة البسيطة أو الموحدة إلى فرض ضريبتين متشابهتين أو متكاملتين على نفس الوعاء لتحقيق أغراض مالية.

أما الازدواج الضريبي الدولي: فإنه يتحقق نتيجة قيام سلطات مالية تابعة لدول مختلفة بتطبيق تشريعاتها الضريبة على نفس الوعاء عن نفس المدة الخاضعة للضريبة. ومن المعروف أن كل دولة تستقل بوضع تشريعها الضريبي دون النظر إلى باقي التشريعات الضريبية المقارنة، بحيث تبني من المبادئ ما يتمشى مع مصلحتها الخاصة وما يحقق لها الأغراض التي تستهدفها. ومن هنا يجد المكلف نفسه مخاطباً بقانون الدولة الأولى استناداً إلى مبدأ الجنسية، وبقانون الدولة الثانية استناداً إلى فكرة التوطن، وبقانون الدولة الثالثة استناداً إلى موقع المال وهكذا، وبالتالي يتعدد فرض الضريبة على هذا المكلف عن نفس المادة، بواسطة سلطات الدول الثلاث المتقدمة.

والازدواج الضريبي (داخلياً كان أو دولياً) قد يكون مقصوداً أو غير مقصود. فقد يقصده

المشرع الداخلي تحقيقاً لأغراض مختلفة (زيادة حصيلة الضرائب، الحد من بعض الدخول أو غير ذلك)، كما قد يكون غير مقصود نتيجة لغياب التناسق بين أجزاء النظام الضريبي الداخلي وبين الأنظمة الضريبية المختلفة في حالة الازدواج الدولي^(٥٣).

والمشكلات الثلاثة المتقدمة والتي وقفنا عليها في خطوطها الرئيسية عندما تعرض (فراي أو مجتمعة) بالنسبة لنظام ضريبي ما، فإنها لا بد وأن تنال من هيكل التنظيم الفني للضرائب فيه وكذلك في النتائج المترتبة على هذا التنظيم. وآية ذلك، أننا لو أمعنا النظر في كل مشكلة على حدة لوجدنا أنها تمس بصورة أو بأخرى القواعد العامة للضرائب (وعلى الأخص مبدأ العدالة والمساواة)، هذا فضلاً عن تأثيرها في وعاء الضريبة من الناحيتين الكيفية والكمية، وهو الأمر الذي له انعكاساته على الإيرادات العامة المتوقع الحصول عليها من الضرائب، علاوة على تأثيره في علاقة الأفراد بالدولة من خلال إدارتها المالية المختصة. لهذا فإن أي نظام ضريبي يريد أن يصدر متفقاً مع ما تقضي به أصول السياسة الاقتصادية والمالية في هذا المجال، عليه أن يدخل في الاعتبار (مقدماً وقبل صياغة تشريعاته المختلفة الحاكمة لبنائه الضريبي) مسألة حل المشكلات الثلاث المشار إليها (وغيرها) حتى تسلم له تنظيماته من الناحية الفنية بما يسر له الوصول إلى الأهداف المرجوة من قيامه، وذلك في ضوء الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي يشهدها كل مجتمع (من حيث التقدم أو التخلف)، ونوعية التطور الاقتصادي والاجتماعي السائد فيه، ومن ناحية الأوضاع المذهبية الموجهة لهذا التطور رأسمالية كانت أم اشتراكية.

(٢) - المشكلات ذات الطابع الكمي:

أما فيما يخص المشكلات الخاصة بالطائفة الثانية المؤثرة في مضمون الهيكل الضريبي القائم من الناحية الكمية، فإنها تتعلق أساساً باعتبار ما يتبع عن حساسية الضريبة ومرونتها وتوقيتها من ظواهر تؤثر في وعاء الضريبة وبالتالي فإنه يجب على المسؤول عن السياسة المالية والضريبية أن يستجيب لمقتضياتها، وذلك حتى لا تتأثر الحصيلة الضريبية للنظام الضريبي، وحتى لا تضيق فاعلية التدابير المتخذة بشأن التنظيم الفني للضرائب^(٥٤).

أولاً - حساسية الضريبة:

يقصد بحساسية الضريبة مدى استجابة حصيلتها للتقلبات التي تطرأ على مستوى النشاط الاقتصادي في الدولة، (وعلى الأخص في الاقتصاديات الرأسمالية والمتخلفة)، وذلك في أوقات الرخاء والكساد بحيث يتأثر معها حجم هذه الحصيلة بالارتفاع أو الانخفاض تبعاً للحالة العامة التي يكون عليها الاقتصاد القومي. ولهذا يقال أن الضريبة شديدة الحساسية إذا كان تغير حصيلتها مساوياً لنفس نسبة التغير الطاريء على النشاط المشار إليه، وتكون ضعيفة الحساسية في الحالة العكسية. فمن المعروف أن الحصيلة الضريبية هي في الواقع متغير تابع لكل من الدخل والإنتاج القوميين وكذلك الإنفاق القومي. ولما كان للتقلبات الاقتصادية أثر مسلم به على المتبوع (الدخل

والإنتاج والإنفاق) فإنه يصبح من المنطقي أن يكون للمتغيرات الثلاث في هذا المجال أثر على الحصيلة الضريبية. فكلما كان للتقلبات الاقتصادية «Fluctuation économique» أثر عليها، وكلما ابتعدت واستقلت عنها ضعف أثر هذه التقلبات عليها، هذا بصفة عامة عن المعنى الأول لحساسية الضريبة.

أما عن العوامل المحددة لهذه الحساسية، فإن أول هذه العوامل هو المادة الخاضعة للضريبة والمكونة لطبيعة الوعاء الضريبي نفسه، حيث تلعب طبيعة هذا الوعاء هنا دوراً أساسياً^(٥٥). وليبان ذلك فإننا نجري تفرقة بين كل من الضرائب المفروضة على رأس المال والضرائب المفروضة على الدخل:

فبالنسبة للضرائب المفروضة على رأس المال «Impôt sur Capital» فإنه من الملاحظ بوجه عام أنها أقل حساسية من ضرائب الدخل، وإن كانت هذه الحساسية تختلف بحسب ما إذا كان رأس المال محل البحث في صورة عقار أو منقول. ففي حالة رؤوس الأموال العقارية تستقل الضريبة أصلاً عن حركة النشاط الاقتصادي الارتفاعية والانكماشية. ففي هذه الصورة إذا اعتبرنا سعر الضريبة ثابتاً ووعائها معيناً وبالتبعية لذلك فإن حصيلتها تكون محددة فإنه يصعب تصور تغير هذه الحصيلة تحت تأثير التقلبات الاقتصادية. أما بالنسبة لرؤوس الأموال المنقولة، فإنه من المشاهد في الواقع أن الضريبة المفروضة عليها تعتبر أكبر حساسية من سابقتها، وإن كان مدى هذه الحساسية يتحدد بمدى ارتباط دخل رؤوس الأموال هذه بالمستوى الذي يكون عليه النشاط الاقتصادي، إذ تزداد كلما قوى هذا الارتباط. وخير مثال لهذا الربح الرأسمالي الذي يزداد عادة في فترات الرخاء. وبصفة عامة فإن مكانة هذه الضرائب آخذة في التضاؤل في ميزانيات الدول الحديثة الأمر الذي يمكننا معه صرف النظر عن إطالة التدبر في أمرها.

وبالنسبة للضرائب المفروضة على الدخل «Impôts sur les Revenues» فإنه يمكننا تقسيمها إلى ضرائب يكون وعائها ناتجاً عن استخدام الدخل وأخرى وعائها ناشئاً عن اكتسابه.

فأما الضرائب المفروضة على أوعية ناتجة عن استخدام الدخل، فإنها تضم في نفس الوقت أعلى الضرائب وأقلها حساسية. فالضرائب على المبادلات والتداول تعتبر من أشد أنواع الضرائب حساسية إذ يتأثر وعاءها تأثيراً مباشراً بحالة النشاط الاقتصادي. ففي حالة الزواج حيث يسود التفاؤل، تزداد التصرفات والمبادلات وذلك على العكس من حالة الكساد. وفي الناحية الأخرى تزداد حساسية الضرائب على الاستهلاك كلما كانت السلعة التي تمثل محلة غير ضرورية، وتقل هذه الحساسية، بل وتكاد تنعدم كلما كانت السلعة ضرورية. وبمعنى آخر تتوقف حساسية هذه الضريبة على مرونة طلب السلعة الخاضعة لها. فكلما كان الطلب مرناً كلما كانت الضريبة ذات حساسية كبيرة.

أما عن الضرائب المفروضة على اكتساب الدخل، فإنه من الملاحظ أن قوة الحساسية هنا

تختلف باختلاف مصدر الدخل . فهي تعتبر على وجه العموم في مركز وسط من سلم الحساسية وذلك بالنظر إلى أنها أقل حساسية من الضرائب المفروضة على رأس المال . ولتناول هنا أهم أوعية هذه المجموعة بالبيان . هنا يطالعنا باديء ذي بدء «دخول الأعمال» التي تعد من أشد الأوعية حساسية في هذا المجال . فالربح كمعبر أساسي عن دخل الأعمال لا يعدو أن يكون في الواقع سوى متغير يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحالة التي يكون عليها النشاط الاقتصادي . فربح الأعمال الصناعية والتجارية يتغير بتغير ربح الوحدة من السلعة وعدد الوحدات المباعة معاً، وهذا ما يجعل الضريبة المفروضة عليه أشد حساسية من الدخل الزراعي حيث لا تتغير في المعتاد عدد الوحدات المباعة تغيراً كبيراً . وهنا فإنه يمكن القول أيضاً بأن قوة هذه الحساسية تتوقف على مدى مرونة طلب إنتاج الأعمال الخاضعة للضريبة . ففي الإنتاج الزراعي يلاحظ أن مرونة طلب المنتجات الزراعية أقل عادة من مرونة طلب الإنتاج الصناعي (أو بعضه على الأقل)، وبالتالي فإنه يمكن القول إجمالاً بأن حساسية الضريبة على الدخل الزراعية أقل من حساسيتها بالنسبة للدخل الصناعي .

أما عن «كسب العمل» فمن المشاهد أن حساسيته على وجه العموم أقل من حساسية دخول الأعمال، وإن كان يجب أن نعتد بمدى التغير الكمي في العمل، إذ على أساس هذا التغير تتحدد هذه الحساسية . ففي الواقع يجب أن نفرق في هذا الصدد بين أمرين بالغين الأهمية :

الأمر الأول، أن أجر ساعة العمل يستمر شبه ثابت خلال الدورة الاقتصادية كما أنه وإن تغير فإن تغيره يكون في العادة أقل من تغير الأثمان، بل وبعد فاصل زمني بينه وبين هذا التغير .

والأمر الثاني هو عدد المشتغلين الذين يعملون في أثناء هذه الدورة، حيث أن هذا العدد يتغير في الأصل تبعاً لمستوى النشاط الاقتصادي . ففي حالات الرخاء، يزيد طلب العمل وبالتالي يكثر عدد المشتغلين الأمر الذي تزيد معه حصيلة الضريبة المفروضة على كسب العمل، والعكس يحدث في حالات الكساد نظراً لتفاقم حالة البطالة التي يقل فيها عدد العاملين وبالتالي حصيلة الضريبة المشار إليها .

غير أن ما تقدم من تحليل يحده في الواقع تحفظان هامان : الأول : ضرورة التفرقة في هذا الشأن بين كل من القطاع الخاص والقطاع العام . ففي القطاع الخاص حيث لا ينظر المنظم إلا إلى الربح المادي، يتغير عدد العمال المستخدمين في الإنتاج تبعاً لمسار الدورة الاقتصادية بسهولة أكبر مما هو عليه الحال في القطاع العام، وعلى الأخص في القطاع الحكومي التقليدي، إذ تتدخل عوامل أخرى تجبر الدولة على زيادة تشغيل العمال المتعطلين في فترات الكساد كعلاج لهذه الفترات، وبالتالي فإنه يمكننا في هذه الحالة أن نتصور ثبات عدد العمال (ثباتاً نسبياً) خلال أوقات الرخاء، وزيادته بحلول فترات الكساد، بل وقد يصل الأمر إلى أبعد من ذلك فينقص عدد العاملين بالقطاع العام في فترات الرخاء إذا ما اغتنمت الدولة فرصة حلول هذا الرخاء والزيادة

المستمرة في طلب العمل واستغنت عن العمال الذين اضطرت إلى تشغيلهم في أوقات الكساد. أما التحفظ الثاني، فهو يكمن أساساً فيما تقوم به النقابات العمالية بالنسبة لعمال القطاع الخاص الذين يقاومون في العادة كل تسريح للعمال مستنديين في ذلك إلى ما تمدهم به الدولة من تأييد، بل إن هذه النقابات كثيراً ما تقاوم كل انخفاض للأجور في أوقات الكساد، الأمر الذي يمكن الذهاب معه إلى القول بأن كسب العمل كوعاء للضريبة يبدى حساسية في الرخاء أكبر منها في الكساد. أما بالنسبة لدخول المهن والأعمال غير التجارية، فإن حساسيتها يحكمها ما يحكم دخول الأعمال الصناعية والتجارية، إذ تتأثر هذه الأعمال والمهن في الواقع بمستوى النشاط الاقتصادي في الدولة، وإن كان هذا التأثير أقل منه مما هو في حالة دخول الأعمال الصناعية والتجارية، إذ أن دخول المهن الحالية تعتبر في حقيقة الأمر متفرعة عن غيرها من دخول الأعمال الصناعية والتجارية، في نفس الوقت الذي تكون فيه هذه الدخول جزءاً من الأخيرة.

وأخيراً فإنه فيما يختص بالضريبة العامة على الإيراد، فإنه من الصعب الحكم مقدماً على مدى حساسية وعائها إذ يتوقف ذلك في الحياة العملية على مقومات الدخل العام. فإذا كان كله أو معظمه مكوناً من دخول حساسة بطبيعتها، أصبح في مجموعة حساساً بدوره. والعكس إذا ما كان مؤلفاً من دخول غير حساسة كالدخول العقارية، فإن ذلك ينمكس عليه بصفة عامة.

هذا بالنسبة للأوعية الضريبية الرئيسية للضرائب وأثرها في حساسية الضريبة. إلا أن هذا الأثر يتحدد بدوره بالفن الضريبي نفسه. فرب وعاء حساس بطبيعته فقد هذه الحساسية فقداً كلياً أو جزئياً بإجراء متعلق بالفن الضريبي. والعكس لعل وعاء ذا حساسية محدودة زادت هذه الحساسية نسبياً بالفن الضريبي نفسه^(٥٦). وبناء على هذا وبهذا الفن الضريبي فإنه يمكن زيادة حساسية الوعاء الضريبي أو الإنقاص منها. وأول المشكلات التي تثار هنا هي تقدير الوعاء الضريبي. وفي هذا المجال فإنه يلاحظ بشأن الضرائب غير المباشرة، أن الضريبة الخاصة المفروضة على الكم (أو الوزن أو الوحدة السائدة في قياس المادة الخاضعة للضريبة) أقل حساسية من الضريبة القيمة، أي المفروضة على القيمة، بالنظر إلى أن هذه الأخيرة تفرض على الدخل الاسمي (قيمة الإنتاج). وعلى هذا تفلت الضريبة الخاصة من آثار تغير الثمن ولا تتأثر إلا بتغير الكمية، في الوقت الذي تخضع فيه الضريبة القيمة للأثرين: تغير الحجم وتغير الثمن، ومن هنا كانت حساسيتها أكبر من سابقتها.

أما بالنسبة للضرائب المباشرة، فإنه من الملاحظ أن طريقة التقدير الحكمي التي تستعين بالمظاهر الخارجية تفصل وعاء الضريبة فصلاً تاماً عن الحالة التي يكون عليها مستوى النشاط الاقتصادي، إذ يتغير الأخير (على ما هو معلوم) باستمرار، بينما تظل فيه هذه المظاهر ثابتة لا تتغير. وكذلك الحال في طريقة التقدير الجزافي المبني على التخمين، فهذه الطريقة وإن كانت تدخل في الحسبان حالة النشاط المشار إليه، إلا أن هذا لا يعني التقدير السليم له. بعكس

الحال إذا ما وضعنا التقدير الحقيقي للوعاء الضريبي موضع التطبيق. فهذا التقدير يظهر معه أثر النشاط الاقتصادي بالنسبة إليه، الأمر الذي يعطي للضريبة المفروضة عليه حساسية، بل إن هذه الحساسية تزداد في حالة الضرائب ذات السمة الشخصية، أي تلك التي تراعي مقدرة الممول التكاليفية. فبإعفاء الحد الأدنى اللازم للمعيشة تزداد حساسية الضريبة بحيث يختلف عدد الخاضعين لها حسب أحوال النشاط الاقتصادي. ففي أوقات الرخاء تزداد الدخول ويتعدى بعضها هذا الحد - وقد كانت أقل منه - وبالتالي تخضع للضريبة والعكس في أوقات الكساد. وتزداد الحساسية أيضاً بتصاعد الضريبة مع تصاعد الوعاء (الدخل) حيث تعد الضرائب التصاعدية ذات حساسية مرتفعة عن الضرائب النسبية. وتزداد هذه الحساسية كلما زادت قوة هذا التصاعد، والتي نحدث بإحدى طريقتين أو بكليتهما، بزيادة نسبة التصاعد في السعر الضريبي وبتقليل حجم كل شريحة (أو طبقة) من شرائح الوعاء المطبق عليه هذه الضريبة. فكلما كان الفرق بين سعري الضريبة الساري على شريحتين متتاليتين كبيراً، كلما كان التصاعد قوياً، وكلما صغر حجم الشرائح المتصاعدة، كلما كان التصاعد سريعاً، ومعنى آخر قوياً. وهكذا فإنه على أساس القواعد المطبقة في كل ضريبة وطبيعة وعائها يتحدد مدى حساسيتها.

ثانياً - مرونة الضريبة:

وبفراغنا من الوقوف على أهم الاعتبارات المؤثرة في حساسية الضريبة فإننا نعرض الآن لما يترتب على مرونتها من مشكلات. ويقصد بمرونة الضريبة بصفة عامة، مدى قابلية حصيلتها للتغير تحت تأثير التغير في السعر الضريبي المطبق، أو في القواعد الفنية الخاصة بالضريبة^(٥٧). وتعتبر فكرة المرونة الضريبية في الواقع أكثر تعقيداً من حساسيتها. فمن الممكن للدراسة حساسية الضريبة عزلها والنظر إليها مجردة عن أي عوامل أخرى، بعكس الحال بالنسبة للمرونة فهي دائماً ما تكون تابعة ومتوقفة على حالة النشاط الاقتصادي من حيث التقلبات التي تطرأ عليه. فلا يكفي لتحديد المرونة النظر فقط إلى مدى تغير الحصيلة الضريبية ومعدل تغير السعر، بل يجب اعتبار حالة هذا النشاط. ففي أوقات الرخاء يزداد عادة الوعاء الضريبي الأمر الذي ينجم عنه بمفرده زيادة في الحصيلة الضريبية التي تؤدي بدورها إلى رفع السعر الضريبي، فتبدو الضريبة في هذه الحالة كبيرة المرونة. هذا على خلاف ما إذا نظرنا إلى الضريبة في أوقات الكساد إذ يتناقص الوعاء الضريبي وبالتالي الحصيلة الضريبية تناقصاً قد لا تعوضه الزيادة في السعر، الأمر الذي يبدو معه ضعيفة المرونة (أي ذات مرونة سالبة). وبناء على ما تقدم ولما كان من الضروري أن ندخل حالة النشاط الاقتصادي في الحساب، فإنه يجب أن ندخل في اعتبارنا أيضاً الوعاء الضريبي من حيث طبيعته وذلك بوضعه في الحالة التي يكون عليها هذا النشاط. ويبقى الآن أن نبرهن على كيفية تحقيق هذه الاعتبارات في الضرائب المفروضة على الدخل والاستهلاك والمعاملات.

فبالنسبة للضريبة على الدخل، وهي كما سبق أن أشرنا متغيرة الحساسية تبعاً لطبيعة الوعاء مصدر الدخل، إلا أن هناك عاملاً آخر يحد من مرونة حصيلتها. هذا العامل لا يرتبط بالضريبة أو وعائها، ولكنه يرتبط بالتمويل نفسه، أي بمدى حساسيته لهذه الضريبة^(٥٨).

ويعني آخر مدى رد الفعل الذي يحدثه أي تغير في السعر الضريبي في نفسية الممول وينعكس على نشاطه الإنتاجي، فيقل هذا النشاط إذا ما ارتفع السعر الضريبي ويزداد إذا ما انخفض. وعلى هذا يمكن القول أنه كلما كان الممول حساساً للضريبة كلما زادت الخاصية السالبة للمرونة، إذ يؤدي رفع السعر إلى التقليل من مجهوده، وبالتالي إلى نقص في دخله يؤدي بدوره إلى نقص في الحصيلة الضريبية إذا لم تعوضه تلك الزيادة في السعر الضريبي.

وبالنظر إلى الضريبة على «الاستهلاك» فهي وإن كانت مفروضة على أمر يرتبط مباشرة بمستوى النشاط الاقتصادي، إلا أن هناك عاملاً آخر يحد من مرونتها هي الأخرى. هذا العامل هو مدى مرونة الطلب على السلعة الممثلة لوعاء الضريبة. فكلما كان الطلب مرناً وهذا الوعاء حساساً كلما قلت مرونة الضريبة. وبالعكس كلما كان طلب السلعة غير مرن (أي كانت السلعة ضرورية) كلما قلت حساسيتها كوعاء للضريبة وبالتالي كلما زادت مرونة الضريبة المفروضة عليها. وتفسير ذلك من الواضح بمكان: فالضريبة هنا تعتبر جزءاً من الثمن، ومن ثم فإن أي تغير في السعر الضريبي معناه تغير في الثمن: وهذا التغير في الثمن يقل أثره على حجم طلب السلعة موضوع الضريبة كلما اقتربت هذه السلعة من السلع الضرورية، أي كلما قلت مرونة طلبها.

وفيما يتعلق بالضريبة على المعاملات، فإنها تعد بوجه عام على درجة من المرونة تختلف بحسب ما إذا كان موضوع التعامل ضرورياً أم غير ضروري، شأنها في ذلك شأن الضريبة على الاستهلاك. فالضريبة على المعاملات تزيد من الثمن زيادة يختلف أثرها ومداها بالنظر لطبيعة موضوع التعامل. فكلما كان الأخير ضرورياً، كلما قل تأثير الضريبة على المعاملة الخاصة به، وبالتالي تغير سعرها زيادة أو نقصاناً بعكس ما إذا كان التعامل غير ضروري.

ثالثاً - توقيت الضريبة :

وأخيراً فإنه في ختام مشكلات الطائفة الراهنة، نذكر ما يترتب على مشكلة التوقيت من آثار. هذه المشكلة رغم بساطتها إلا أنها تلعب دوراً على جانب كبير من الأهمية بالنسبة لتحديد درجة حساسية ومرونة الضريبة. والمقصود بالتوقيت هو مدى تقارب لحظة أداء الضريبة إلى الواقعة المنشئة لها. والتقارب هنا زمني. فكلما كان الفاصل الزمني بين اللحظتين قصيراً كلما كان توقيت رد فعل الضريبة سليماً، وبالتالي كلما زادت حساسيتها (إذا كانت حساسة) وزادت مرونتها (إذا كانت مرنة). ويرجع ذلك لما هو معلوم من أن للضريبة أثرين: أثر إعلان، وأثر دفع، والأثر الثاني هو المهم بالنسبة للتمويل ونشاطه إذ يتضمن اقتطاع جزء من نتيجة هذا النشاط. وعلى هذا فكلما اقتربت لحظة الاقتطاع الضريبي من لحظة تولد نتيجة نشاط الممول (الواقعة

المنشئة للضريبة) كلما استطاعت أن تعكس أثر التقلبات الاقتصادية في حالة حساسية الضريبة أو أثر تغير السعر في حالة مرونة الضريبة. وهكذا فإنه يمكن أن نقرر بناء على ما سلف، أن الطريقة المتبعة في تحصيل الضرائب تحدد بدورها مدى حساسية ومرونة الضريبة. فالدفع عن طريق الحجز عند المنبع عادة في الأجور والمرتبات ورؤوس الأموال المنقولة، تزيد من هذه الحساسية أو المرونة، حيث يقل معها الفاصل الزمني بين الأداء والواقعة المنشئة للضريبة وكذلك الدفع حسب إقرار الممول. وفي مقابل ذلك، يلاحظ أن إعطاء الممول الحق في تقسيط الضرائب المستحقة عليه يفصل الضريبة عن المستوى الذي يكون عليه النشاط الاقتصادي مهما كانت طبيعة الوعاء حساسة، ويشوه معالم مرونتها مهما كان هذا الوعاء واضح الحدود ومحدد المعالم.

مما تقدم ذكره في إطار المشكلات المؤثرة في مضمون هيكل التنظيم الفني للضرائب من الوجهة الكمية، يتضح لنا كيف أنه من الممكن الزيادة أو التخفيف من حساسية الضريبة ومرونتها بالقدر الذي يريده المسؤولون عن السياسة المالية في الدولة. فطبيعة الوعاء الضريبي وإن كان لا حيلة لهؤلاء المسؤولين فيها لما تقوم به من تحديد مدى هذه الحساسية والمرونة، إلا أنه يظل دائماً في مقدورهم عن طريق الاستعانة بصور وأساليب الفن الضريبي المتعددة الحد من أهمية ما تمارسه طبيعة الوعاء الضريبي في هذا المجال، والتحكم بالتالي في مدى الحساسية والمرونة المشار إليهما.

المبحث الثالث

«الأثار الاقتصادية العامة للضرائب» (التعريف بها على المستويات الأولية والنهائية والتوجيهية) (٥٩)

للضرائب آثار بعيدة المدى على كافة نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية في أي مجتمع من المجتمعات، وهي آثار تزداد أهميتها باستمرار مع اتساع نطاق دور الدولة وتزايد درجة تدخلها في النواحي المتقدمة. ولقد تطور معنى هذه الآثار تطوراً كبيراً مع التطور الذي حل بمفهوم مالية الدولة والسياسة المالية.

ولقد انعكس هذا التطور بدوره على دور الضريبة فنقلها من الحياد إلى التدخل، بقصد إحداث تغييرات عميقة في النظام الضريبي تضمن فاعليته في تحقيق سياسة الدولة الاقتصادية والاجتماعية بأقل عبء ضريبي ممكن، أي بحيث يحقق أكبر إشباع جماعي مستطاع بأقل تضحية جماعية ممكنة. (أي بما يؤدي إلى اندماج نظرية «العبء الضريبي» في نظرية الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية).

وكتيجة للتطور الذي لحق دور الضريبة، والذي انعكس في طبيعتها، فقد تعددت مناهج الباحثين في دراسة الأثار الاقتصادية للضرائب. ويمكن أن نميز في هذا الصدد بين منهجين

أساسيين، أولهما يوسع من هذه الآثار بحيث يجعلها تشمل آثار الضريبة وآثار الإنفاق العام^(١٠)، وثانيهما يضيق منها بحيث يقصرها على آثار الضريبة وحدها. ودون أن ندخل في تفاصيل وجهة نظر كل منهج من المنهجين المتقدمين، فإنه من المعلوم أنه عندما يجري فرض ضريبة ما، فإن أثرها الأول يقع على الشخص الخاضع للضريبة وهو الشخص الدافع للضريبة بالفعل، سواء بصفته صاحب دخل أو مالكا لأصل من الأصول، أو مشتريا أو بائعا لسلعة أو خدمة. وقد يقف أثر الضريبة عند هذا الحد، وقد ينتهي بها إلى شخص آخر يتمكن دافع الضريبة من نقلها إليه. وفي جميع الحالات تؤثر الضريبة بعد استقرارها في القوة الشرائية للشخص الدافع لها، حيث يتعرض دخله الممكن التصرف فيه (صافي الدخل بعد دفع الضريبة) للانخفاض، مع ما يترتب على هذا من ردود فعل من المعنيين بالأمر، (بوصفهم متجين أو مستهلكين، وهو الواقع الذي ينقلنا إلى قضايا أعم تتعلق بانعكاسات ذلك على الإنتاج والتوزيع في الاقتصاد القومي)، وبالتالي فإن معرفة الآثار الاقتصادية التي تترتب على فرض الضرائب في هذا الصدد يعتبر من الأهمية بمكان بالنسبة لوضعي السياسة المالية والضريبية. وبدون هذه المعرفة تتحول الضرائب إلى أداة مرسلة وغير محددة قد تلحق أبلغ الأضرار بالنشاط الاقتصادي وبأهداف السياسة الضريبية ذاتها.

وبإدخال ما تقدم في الاعتبار، فإن البحث عن الآثار الاقتصادية النهائية المترتبة على فرض الضرائب لا يكون ممكناً إلا بعد استقرار الضريبة. ولما كان هذا الاستقرار تسبقه مرحلة تحدث فيها الضرائب المطبقة تأثيرات أولية في التوزيع الفعلي للعبء المالي بين المكلفين من خلال ما يثيره نقل عبء الضريبة وانتشارها والتهرب منها اضطرابات، فإن التعرف على ما يترتب على هذه الظواهر من نتائج في هذه المرحلة يعتبر أمراً له أهميته في تحديد الدخل الحقيقية الصافية للمكلفين، والتي منها يمكن الحديث عن آثار نهائية لها. ليس هذا فحسب، بل إن الضرائب وقد أصبحت في مالية الدولة الحديثة أداة للتدخل والتوجيه، فإنها بهذا الوصف من خلال ما يتقرر بشأنها من تنظيمات فنية وما تحمّل به من أهداف، يمكن أن تحدث آثاراً هامة في توجيه النشاط الاقتصادي للأفراد (في بعض الحالات) وفقاً لأهداف السياسة الاقتصادية في الدولة. وعلى هذا فإن بحثنا عن الآثار الاقتصادية العامة للضرائب يمكن أن نميز فيه بين ثلاثة فئات مختلفة من الآثار، تعرض 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 يثيره من مشكلات تتعلق بنقل عبء الضريبة وانتشارها والتهرب منها):

تحدد دراستنا هنا في بحث أثر الضريبة على الدخل الحقيقية الصافية للمكلفين (أو لمجموعة منهم) من خلال بعض الأساليب الفنية التي ينفرد بها الفن الضريبي والتي يتحدد من خلالها من يتحمل العبء الحقيقي للضريبة، وبالتالي يتنقص دخله الفعلي محققاً بذلك توزيعاً

اقتصادياً للعبء المالي للضرائب بين الأفراد (منتجين أو مستهلكين) حيث أن هذا التوزيع قد يختلف في بعض الأحوال عن التوزيع القانوني للعبء الضريبي. وتتلخص هذه الأساليب في مجموعة من الظواهر يثيرها فرض الضريبة، والتي تتمثل في استقرار العبء الضريبي وما يثيره من مشكلات تتعلق بنقل عبء الضريبة وانتشارها، والتهرب منها.

ففيما يتعلق باستقرار الضريبة، فإن هذه المشكلة تتمثل في تحديد من يتحمل العبء الحقيقي أو الفعلي لها. ويكون استقرارها مباشراً إذ تحمّل المكلف القانوني «Contribuable de Jure» (أي من يحدده المشرع كمكلف ملزم بدفع دين الضريبة للخزانة العامة) بالعبء الضريبي. هذا الاستقرار المباشر لا يثير صعوبة تذكر، إذ تتقصض الضريبة من الدخل الحقيقي الصافي للمكلف (أو الممول) الذي يدفعها^(٦٢). أما الذي يثير الصعوبات فهو الاستقرار غير المباشر للضريبة الذي يتحقق إذا ما تمكن المكلف القانوني من نقل عبء الضريبة إلى شخص آخر^(٦٣).

(١) - نقل عبء الضريبة :

أولاً - ماهيته والفرقة بينه وبين رسملة الضريبة :

نقل عبء الضريبة «Shifting; Translation de l'impôt»

في جوهره عبارة عن عملية اقتصادية يتوصل بواسطتها دافع الضريبة إلى نقل ما دفعه كله أو بعضه إلى الغير مستعيناً في ذلك ببعض القوى الاقتصادية، كالمالك الذي يحاول أن يحسّل المستأجر الضريبة العقارية التي يدفعها بأن يرفع قيمة الإيجار، وكالمنتج الذي يدمج في نفقة إنتاجه ما يدفعه من ضرائب، ويحاول بذلك أن يحتملها للمستهلك^(٦٤).

وهناك ضرائب يتوقع المشرع انتقال عبئها ممن يدفعها إلى غيره، بل قد يريد هذا الانتقال ويراعيه عند وضع قواعد تطبيق الضريبة كما يحدث في الضرائب الجمركية. ولكن انتقال عبء الضريبة يكون في معظم الأحوال ضد إرادة المشرع، ولذا يجب قبل فرض ضريبة جديدة، أو تغيير سعر ضريبة قائمة، دراسة ظاهرة نقل عبئها. وفي حال نقل عبء الضريبة يكون بين «المكلف الفعلي» «Contribuable de facts» الذي يتحمل الضريبة شخص آخر غير المكلف القانوني الذي يدفعها، أما إذا لم يتقل عبء الضريبة فيكون المكلف الفعلي هو نفس المكلف القانوني. وتوجد بين المكلف القانوني والدولة علاقة قانونية، أما بين المكلف القانوني والمكلف الفعلي فلا بد من وجود علاقة اقتصادية (علاقة تداول) لإمكان نقل عبء الضريبة. ويميز كثيرون من كتاب المالية العامة في هذا المجال بين نقل عبء الضريبة إلى الإمام، ونقله إلى الخلف والنقل المنحرف. فإذا تمكن المنتج من نقل عبء الضريبة إلى المستهلك، قبل إن عبء الضريبة انتقل إلى الإمام^(٦٥) «Repercussion en Avant; Forward Shifting» أما إذا تمكن من خفض نفقات إنتاجه، كما لو أنقص من أجور العاملين لديه، قبل أن الضريبة إنتقلت إلى

الوراء «Backward Shifting» «Répercussion en arrière» أما النقل «المنحرف» فيحدث إذا انتقلت الضريبة إلى سلعة أخرى غير التي فرضت عليها.

هذا وليس هناك ما يمنع من أن ينتقل عبء الضريبة في هذه الحالة بصورة مقنعة وذلك إذا ما لجأ المنتج إلى انقاص درجة جودة السلعة المنتجة أو حجم الوحدة منها مع الإبقاء على ثمنها على ما هو عليه.

رسمة الضريبة:

هذا ويجدر بنا قبل أن نعرض لشروط نقل عبء الضريبة وحالاته الأساسية أن نفرق بين هذا النقل وظاهرة أخرى كثيراً ما تختلط به، ونعني بها عملية «رسمة الضريبة» (Capitalisation «de L'Impôt; Tax Capitalization» وإن كان بعض الكتاب يعتبر هذه العملية نوعاً خاصاً من أنواع نقل عبء الضريبة إلى الخلف^(٦٦)). وليبان ما بين هاتين العمليتين من فروق نذكر المثال التالي. لو وُجد لدينا في الواقع عقار معد لأغراض السكني يدر دخلاً سنوياً صافياً قدره ألف جنيه وأن معدل العائد السائد في السوق لمثل هذا النوع من الاستثمارات هو ١٠٪، فإن المشتري لهذا العقار سوف يكون مستعداً لدفع مبلغ (١٠٠٠ ر) جنيه ثمناً له. فإذا ما فرضت ضريبة على صافي الدخل السنوي أو على القيمة الرأسمالية للمبنى قدرها مائتا جنيه، ففي هذه الحالة سينخفض الدخل السنوي نتيجة لذلك إلى (٨٠٠) جنيه. هذا الإنخفاض الذي طرأ على الثمن، وهو (٢٠٠) جنيه، هو ما يسمى بعملية «رسمة الضريبة». حيث يمثل القيمة الحالية لمقدار الضريبة المفروضة على العقار سنوياً وعلى الدوام مخصومة بمعدل (١٠٪). فكان «رسمة الضريبة» في هذا المثال تعني تغير القيمة الرأسمالية للعقار بما يعادل قيمة مقدار الضريبة المفروضة عليه. وهكذا فإن بائع المبنى وهو المالك الأصلي له يكون قد تحمل بمقدار الضرائب التي فرضت عليه، لا لهذا العام فحسب، بل لأعوام نالية أيضاً. والمشتري له يقوم بتوريد مقدار الضريبة سنوياً إلى الدولة، ولكنه لم يتحمل من عبئها شيئاً، حيث أنه قد خصم قيمتها بالكامل من المالك. ومن الواضح أن هذه الظاهرة تختلف تماماً عن عملية نقل عبء الضريبة. فهذه العملية الأخيرة تتعلق بمحاولة يقوم بها الممول القانوني، في كل مرة يدفع فيها الضريبة لنقل عبئها إلى شخص آخر كما سبق أن أشرنا. أما عملية «الرسمة» فتتبلور في عمل يتم دفعة واحدة وقبل أن يقوم الممول بالدفع^(٦٧). فالضريبة المفروضة على الأراضي الزراعية مثلاً إذا تم نقل عبئها إلى المستأجرين فارتفعت الإيجارات وبالتالي زاد الإيراد الصافي قبل دفع الضريبة، (ويتجلى ذلك في الحالات التي يكون فيها تحديد مقابل الانتفاع بهذه الأراضي خاضع لقوى السوق المرسله أي للنتائج التي يسفر عنها تفاعل العرض والطلب)، لبقيت القيمة الرأسمالية للأصل ثابتة وإستحال بالتالي رسمة الضريبة.

ثانياً - شروط نقل عبء الضريبة :

أما عن شروط نقل عبء الضريبة، فإن نقل هذا العبء يعتبر أولاً وقبل كل شيء، في الأفكار المالية الحديثة مسألة اقتصادية تتعلق بالمعاملات التبادلية التي تتم بين الممول القانوني وغيره من أفراد المجتمع وتؤثر على السلع والخدمات موضوع هذا التبادل. كما أنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمشكلة تحديد الأثمان، وبالتالي فإنها بهذه المثابة تعتبر امتداداً لنظرية القيمة.

هذا ويجدر بنا أن ننبه هنا إلى أن عملية نقل العبء الضريبي وقد أصبحت وفقاً للمفهوم الحديث امتداداً لنظرية القيمة فإنها تكون بذلك قد ورثت عن هذه الأخيرة كل افتراضاتها بما في ذلك كافة التغيرات والتفاصيل الموجودة فيها. فلا تزال المعرفة النظرية المتعلقة بهذه العملية تتبع طريقة التحليل القائم على الافتراضات الجزئية، وتتخذ من افتراض «بقاء جميع العوامل الأخرى على ما هي عليه» منهجاً يضمن لها الإستطراد في تحليلاتها النظرية في سهولة ويسر. يضاف إلى كل ما تقدم أن ربط الأفكار المالية الحديثة لنقل عبء الضريبة بنظرية القيمة، قد جعل المعارف المتوصل إليها في هذا الشأن، تقصر عن إستيعاب وتحليل الكثير من العوامل الاقتصادية، (كالعوامل الاجتماعية والنفسية والسياسية)، التي لا يمكن إغفال أهميتها في تحديد إمكانية نقل العبء الضريبي.

والواقع أن النظرة الواقعية للأمور في هذا الصدد، تدلنا على أنه مع فرض الضرائب مهما كانت طبيعتها، يسمى المكلفون بها عادة إلى التخلص منها بالعمل على نقل عبئها إلى الغير، ويصلون إلى ذلك بواسطة رفع ثمن السلعة أو الخدمة المفروضة عليها الضريبة. ولكي يمكن نقل عبء الضريبة في مثل هذه الأحوال، فإنه لا بد لذلك من توافر شرطين أساسيين :

الأول - أن يكون موضوع الضريبة (أي المادة الخاضعة لها) سلعة ينتجها المكلف القانوني أو خدمة يقوم بها بقصد مبادلتها: وبناء على هذا، فإن الضريبة العامة على الإيراد أو على رأس المال لا تنتقل، لأنها تصيب مجموع دخل الممول أو ثروته، ولا تصيب سلعة معينة ينتجها الممول، أو خدمة محددة يؤديها لبيعها لغيره. على العكس مما تقدم، تنتقل الضرائب المباشرة العينية على دخول عوامل الإنتاج، لأن هذه الدخول تدخل في ثمن السلع أو الخدمات التي يبيعها أو يقوم بها المكلف.

والثاني - أن يكون رفع ثمن السلعة أو الخدمة ممكناً: ويتعلق تحقيق هذا الشرط بموضوع تكون الأثمان، وذلك على النحو الذي سنقف عليه بعد قليل من خلال الحالات الأساسية التي يلق فيها البحث في إطار نظرية الأثمان.

وتختلف هذه الشروط اختلافاً كبيراً عن الشروط الخاصة التي يلزم توافرها لكي تتم عملية «رسملة الضريبة» سابق الإشارة إليها، وأهمها:

أ- أن تفرض الضريبة على أصل قابل للبقاء مدة معينة من الزمن كالأراضي والعقارات والأوراق المالية (الأسهم والسندات) وغير ذلك. ب- أن يكون في مكتة هذا الأصل أن يدر دخلاً صافياً. ج- أن يكون نقل عبء الضريبة المفروضة مستحيلاً، إذ أنه لا يمكن حدوث الظاهرتين معاً، فإذا أمكن نقل عبء الضريبة إستحال «رسملتها» والعكس بالعكس. د- ألا تكون الضريبة عامة وموحدة على كافة أوجه الإستثمارات، وإلا أدى ذلك إلى تخفيض نسبي لمعدل العائد السائد في السوق لكافة أوجه الإستثمارات وبقيت القيم الرأسمالية لكافة الإستثمارات ثابتة. هـ- ألا يكون هناك أي احتمالات لإلغاء هذه الضريبة في المستقبل^(٦٩).

فإذا ما نجح المكلف القانوني (بفرض توافر متطلبات الشرطين المتقدمين) في نقل عبء الضريبة كلياً أو جزئياً إلى شخص آخر تربطه به علاقة تبادل، فإن هذا الأخير قد ينجح في أن ينقلها إلى شخص ثالث الذي قد ينجح بدوره في نقلها إلى شخص رابع، وهكذا. ولكن نقل العبء لا يمكن أن يستمر إلى ما لا نهاية، إذ تقف السلسلة عند شخص لا يستطيع أن ينقل الضريبة كلياً أو جزئياً فتستقر عنده ويتحمل دخله نهائياً عبئها فينقص. على هذا النحو تنتهي عملية نقل عبء الضريبة باستقرارها. ولكن نجاح المكلف القانوني في نقل عبء الضريبة لا يعني أن دخله لا يتأثر بفرض الضريبة، إذ قد يتأثر دخله الحقيقي الصافي - على ما سنرى - نتيجة لانتشار الضريبة.

ثالثاً - كيفية نقل العبء الضريبي من خلال أثر الضريبة على الأثمان:

للتعرف على هذه الكيفية فإننا نعرض لتحليل الحالات الأساسية التي تعتبر مثاراً للبحث في نظرية الأثمان، وهي حالات المنافسة الكاملة، والإحتكار والمنافسة الإحتكارية^(٧٠)، وذلك لما لهذا التحليل من أهمية في التعرف على أثر الضريبة على الدخل الحقيقية الصافية ونمط التوزيع الإقتصادي لعبئها.

الحالة الأولى - حالة المنافسة الكاملة: «Perfect Competition»

يتوقف هنا مدى إنتقال الضريبة (وبالتالي مقدار الزيادة في الثمن) على مجموعة من العناصر تتصل بنوعية الضريبة المفروضة، (عامة أم خاصة)، والنسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض، ونوع نفقة الإنتاج (ثابتة أو متزايدة أو متناقصة). وفيما يلي نأتي على بيان هذه العوامل بإيجاز وصولاً إلى إيضاح ما نتطلع إلى إيضاحه في هذه الحالة.

العنصر الأول - نوعية الضريبة المفروضة (الضرائب العامة والخاصة):

الضريبة العامة هي تلك الضريبة التي تفرض على جميع الدخول، أو مجموعات الدخول المتماثلة بنسبة واحدة. والضريبة الخاصة هي التي تفرض على بعض الدخول دون البعض الآخر، أو تفرض على جميع الدخول ولكن بنسب مختلفة. وبمراعاة هذه التفرقة في مجال نقل

العبء الضريبي، فإنه يلاحظ أن الضرائب العامة لا تنتقل بخلاف الضرائب الخاصة فإنها تنتقل. ويرجع السبب في ذلك، إلى أنه في حالة الضرائب العامة لا يجد المنتجون فائدة من نقل أموالهم إلى فرع آخر من فروع الإنتاج غير المفروض عليه الضريبة، لأن الضريبة لكونها عامة، تصيب جميع فروع الإنتاج، لذلك لا يتغير الثمن، وتبقى الضريبة على عاتق المنتج، وعلى ذلك لا تكون هذه الضرائب قابلة لنقل عبئها لعدم نوافر الشرط الثاني السابق بيانه، وهو أن يكون رفع الثمن ممكناً. أما في حالة الضرائب الخاصة فالأمر يختلف. فإذا فرضت ضريبة على إنتاج أو أرباح صناعية معينة دون غيرها، فإن بعض المنتجين إذ يرون أرباحهم قلت، يحاولون الإنصراف عنها وينقلون أموالهم إلى الصناعات الأخرى التي لم تصبها الضريبة ولم تنقص أرباحها (بفرض سهولة تنقل عوامل الإنتاج) ولكنهم بعملهم هذا يقللون من إنتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة، وبالتالي يقل عرضها في السوق، فيرتفع ثمنها، وتنتقل الضريبة، إن لم تكن كلها، فجزء منها على الأقل إلى المستهلكين. ونظراً لأنه في حالة المنافسة الكاملة يميل ثمن السلع التي لا يوجد حد لإنتاجها إلى التساوي مع نفقة الإنتاج الحدية، فإنه في الحالة التي تفرض ضريبة على إنتاج مثل هذه السلع فإنها ترفع الثمن أيضاً، حيث يتوقف مقدار هذا الرفع - بمقدار الضريبة أو بأكثر أو أقل منه - على العوامل الأخرى، وهي النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض، ونوع نفقة الإنتاج السائدة.

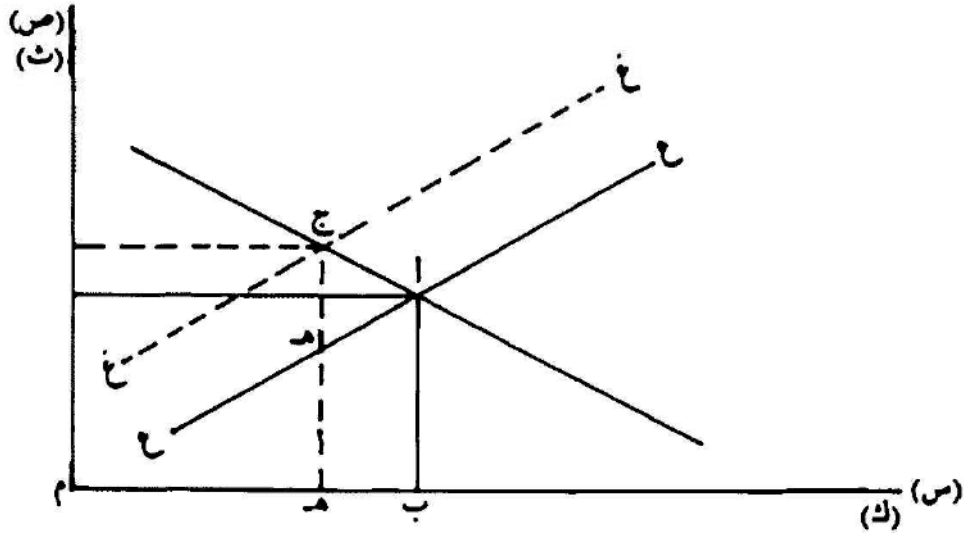
العنصر الثاني - النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض: «Shift in demand and supply curve»

فإذا كان الطلب على السلعة مرناً وعرضها غير مرّن، فإن المنتج يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة، ويتحمل المستهلك الجزء الأقل، وإذا كان الطلب على السلعة غير مرّن وعرضها مرناً فإن المستهلك يتحمل الجزء الأكبر من عبء الضريبة، ويتحمل المنتج الجزء الأقل. أما إذا كان الطلب على السلعة مرناً وعرضها مرناً، أو إذا كان الطلب على السلعة غير مرّن وعرضها غير مرّن، وكان مقدار مرونة الطلب مساوياً لمقدار مرونة العرض، فإن عبء الضريبة يوزع بالتساوي تقريباً بين المنتجين والمستهلكين. وهكذا فإنه يمكننا أن نخلص من الحالات المتقدمة لمرونة الطلب والعرض، إلى قاعدة مبسطة في توزيع عبء الضريبة بين المستهلك Le Consommateur، والمنتج Consumer، والمُنتِج Le producteur، وهي حاصل النسبة التالية:

$$\frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} = \frac{\text{عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}}$$

ولإثبات هذه القاعدة نستعين بالرسم البياني الآتي، حيث نقيس الكمية (ك) على المحور الأفقي (م س)، والثمن (ث) على المحور الرأسي م ص، ويمثل ط ط منحني طلب السلعة أو

الخدمة، ع ع منحنى عرضها، ويكون أب، ثمن الوحدة من السلعة أو الخدمة، ب م، الكمية التي تباع بالثمن المذكور^(٧١).



شكل (٣)

«توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمُنتج بالنظر إلى النسبة بين مرونة الطلب ومرونة العرض»

فإذا فرضت ضريبة على السلعة أو الخدمة محل البحث، وحصلت من بائعيها فإن حالة العرض تتغير ويتقل منحنى العرض إلى أعلى موازياً لنفسه ليتخذ وضعاً جديداً، هو الوضع غ غ، وحتى يتحقق التبادل من جديد بين الطلب والعرض بعد فرض الضريبة يرتفع الثمن ويصبح مساوياً ج هـ. هنا نجد أن الثمن بعد حدوث هذا التغير، يرتفع بمقدار ج د وتنقص الكمية المبيعة بمقدار ب د، وينقسم عبء الضريبة ج هـ بين المشتريين والبائعين وتحمل المشرون الجزء ج د ولأنه عبارة عن الزيادة في الثمن نتيجة فرض الضريبة وتحمل البائعون الجزء هـ، لأن ما لا يتحمله المشتري من الضريبة يقع على عاتق البائع.

المعصر الثالث - نوع نفقة الإنتاج السائدة:

وتتوقف درجة انتقال الضريبة أيضاً على نوع نفقة الإنتاج حيث لا يمر ثبات النفقة أو تزايدها أو تناقصها دون أن يترك آثار في هذا المجال^(٧٢).

فإذا كانت السلعة التي فرضت عليها الضريبة تخضع في إنتاجها للنفقة الثابتة^(٧٣)، فإن ثمنها يتجه إلى الارتفاع، ويميل استهلاكها وإنتاجها للنقصان ويتجه الثمن الجديد إلى الاستقرار عند نفقة الإنتاج الجديدة مضافاً إليها الضريبة، ولكن لما كانت النفقة الجديدة هي نفس نفقة

الإنتاج القديمة، فإن الثمن الجديد يتجه إلى أن يكون أعلى من الثمن القديم بمقدار الضريبة، ولذلك فإن الضريبة تنتقل بأكملها إلى المستهلك.

$$\left[\frac{ب\ هـ}{ب\ م} + \frac{و\ هـ}{أ\ ب} \right] = \left[\frac{\text{نسبة التغير في الكمية المعروضة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}} \right] \text{ أي } =$$

$$\text{ومرونة الطلب} = \left[\frac{\text{نسبة التغير في الكمية المطلوبة}}{\text{نسبة التغير في الثمن}} \right] \text{ أي } \left[\frac{ب\ هـ}{ب\ م} + \frac{ج\ و}{أ\ ب} \right]$$

$$\left[\frac{ج\ و}{و\ هـ} \right] = \left[\frac{ب\ هـ}{ب\ م} \times \frac{أ\ ب}{و\ هـ} \times \frac{ج\ و}{أ\ ب} \right] = \left[\frac{\text{مرونة العرض}}{\text{مرونة الطلب}} \right] \text{ و}$$

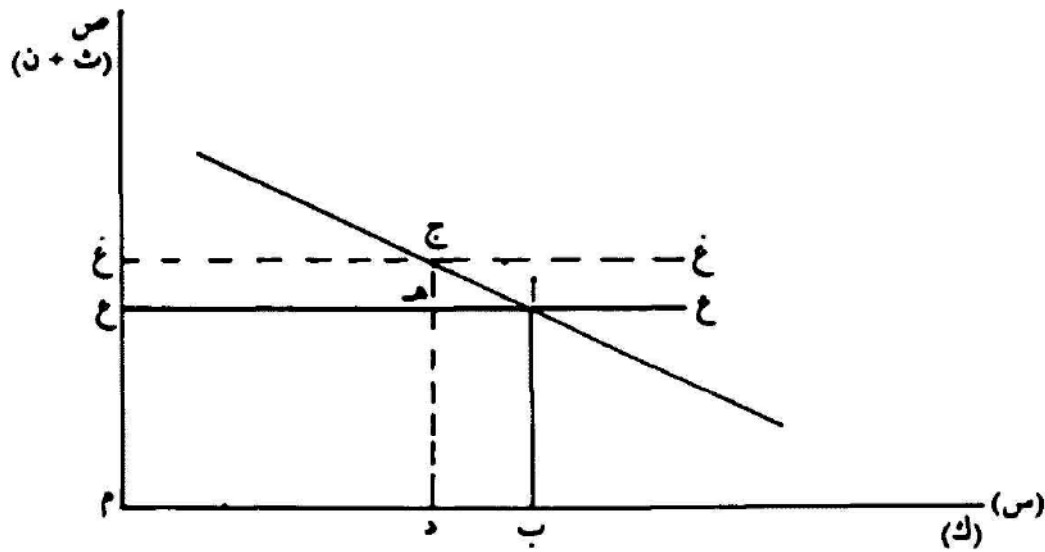
$$\text{ولكن} \left[\frac{ج\ و}{و\ هـ} \right] = \left[\frac{\text{تساوي عبء الضريبة على المستهلك}}{\text{عبء الضريبة على المنتج}} \right] \text{ ، وهو الأمر الذي يعني في}$$

النهاية أن عبء الضريبة يوزع بين المشتريين والبائعين بنسبة مرونة العرض إلى مرونة الطلب وفقاً للقاعدة التي أشرنا إليها منذ قليل.

ويوضح هذه النتيجة الرسم البياني التالي، حيث نقيس الكمية (ك) على المحور الأفقي م س، والثمن (ث) ونفقة الإنتاج (ن) على المحور الرأسي م ص، ويمثل ط ط منحني الطلب، ع ع منحني العرض (ويمثل النفقة الثابتة)، أ ب الثمن قبل فرض الضريبة، أما بعد فرض الضريبة فإن الثمن يرتفع ليصل إلى النسبة ج د نظراً لأنه يتألف في هذه الحالة من د هـ وهي تساوي أ ب (الثمن الأصلي قبل فرض الضريبة + ج هـ وهو يمثل مقدار الضريبة). أي أن الثمن الأصلي كما هو موضح قد ارتفع بمقدار الضريبة، وفي هذه الحالة تنتقل الضريبة بأكملها إلى المستهلك الذي يتحمل عبئها دون المنتج.

ومن ناحية أخرى، فإنه إذا كانت السلعة التي فرضت عليها الضريبة تخضع في إنتاجها للنفقة المتزايدة^(٧٤)، فإن الثمن يتجه إلى الزيادة كما في الحالة السابقة، ويميل الطلب عليها إلى النقصان، فينقص إنتاجها، ويتجه الثمن في هذه الحالة إلى الاستقرار عند نفقة الإنتاج الحديثة

الجديدة مضافاً إليها الضريبة. وبما أن نقص الإنتاج يؤدي إلى نقص نفقة إنتاج الوحدة من السلعة، فإن نفقة الإنتاج الجديدة تكون أقل من نفقة الإنتاج القديمة، ويصبح الثمن الجديد أقل من الثمن القديم مضافاً إليه الضريبة، أي أن فرض الضريبة على السلعة في الحالة بين أيدينا يجعل الثمن يتجه إلى الزيادة بأقل من مقدار الضريبة، ولذلك فإن جزءاً من الضريبة ينتقل إلى المستهلك. ويوضح ذلك الرسم البياني السابق أيضاً بمناسبة إثبات قاعدة توزيع عبء الضريبة بين المستهلك والمنتج. ففي حالتنا هذه يرتفع الثمن نتيجة فرض الضريبة بمقدار جـ و، وهو مقدار أقل من جـ هـ (أي مقدار الضريبة)، أما الجزء الآخر فيتحمله المنتج كما سبق^(٧٥).



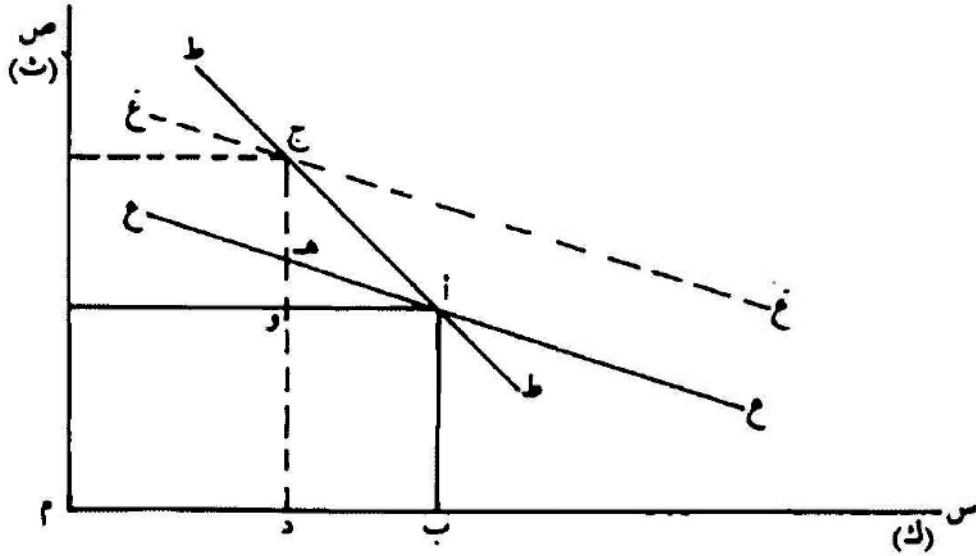
شكل (٤)

«بيان عبء الضريبة في حالة السلع التي تخضع
في إنتاجها للنفقة الثابتة»

أما في حالة السلعة التي يخضع إنتاجها للنفقة المتناقصة، فإن ثمنها يتجه إلى الارتفاع ويميل استهلاكها وإنتاجها إلى النقصان، ويتجه الثمن الجديد إلى الاستقرار عند نفقة الإنتاج الحدية الجديدة مضافاً إليها الضريبة. ولكن بما أن نقص الإنتاج يؤدي إلى زيادة نفقة إنتاج الوحدة من السلعة، فإن نفقة الإنتاج الجديدة تكون أكبر من نفقة الإنتاج قبل فرض الضريبة، ولذلك يتجه الثمن الجديد إلى أن يكون أعلى من الثمن القديم مضافاً إليه الضريبة، وذلك على النحو الذي يظهره لنا الشكل البياني التالي:

في هذا الرسم، تظهر (ك) على المحور الأفقي م س، والثمن ونفقة الإنتاج (ث + ن) على المحور الرأسي م ص، ويمثل ط ط منحنى الطلب، ع ع منحنى العرض (ويمثل النفقة المتناقصة

في نفس الوقت)، أ ب الثمن قبل فرض الضريبة غ ع منحني العرض بعد فرض الضريبة، ج د الثمن بعد فرض الضريبة وهو يساوي ج هـ + هـ و + و د. ولكن ج هـ = مقدار الضريبة، و د = أ ب (أي الثمن قبل فرض الضريبة)، أي أن الثمن يكون قد ارتفع في هذه الحالة بمقدار ج و وهو أكبر من مقدار الضريبة، أي فوق انتقال الضريبة بأكملها يزيد الثمن أيضاً.



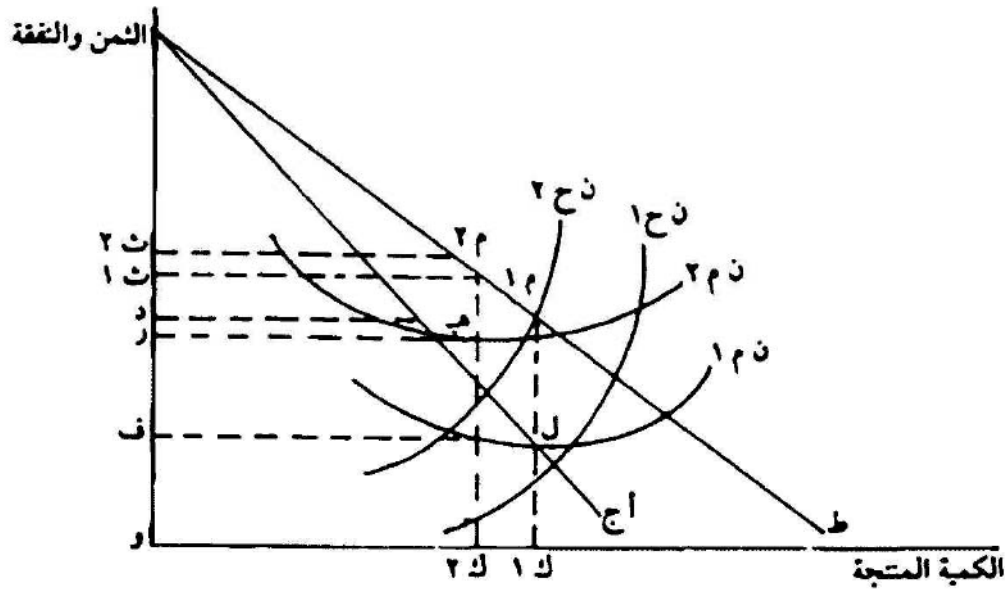
شكل (٥)

نقل عبء الضريبة في حالة السلع التي يخضع إنتاجها للنفقة المتناقصة،

الحالة الثانية - حالة الاحتكار: Monoply

يفترض التحليل السابق توفر حالة المنافسة الكاملة. غير أن بعض السلع قد يتم إنتاجها في سوق الاحتكار. فعلى فرض أن المنتج (الذي يسيطر على كل إنتاج الصناعة) يكون في حالة توازن قبل فرض الضريبة، (وهو الوضع الذي يحقق له أقصى ربح في ظل ظروف نفقة إنتاجه ومرونة الطلب على السلعة التي ينتجها)، فإنه يلزم للتعرف على إمكانية نقل العبء التفرقة بين ما إذا فرضت ضريبة نوعية وما إذا فرضت كنسبة من أرباح المحتكر^(٧٦).

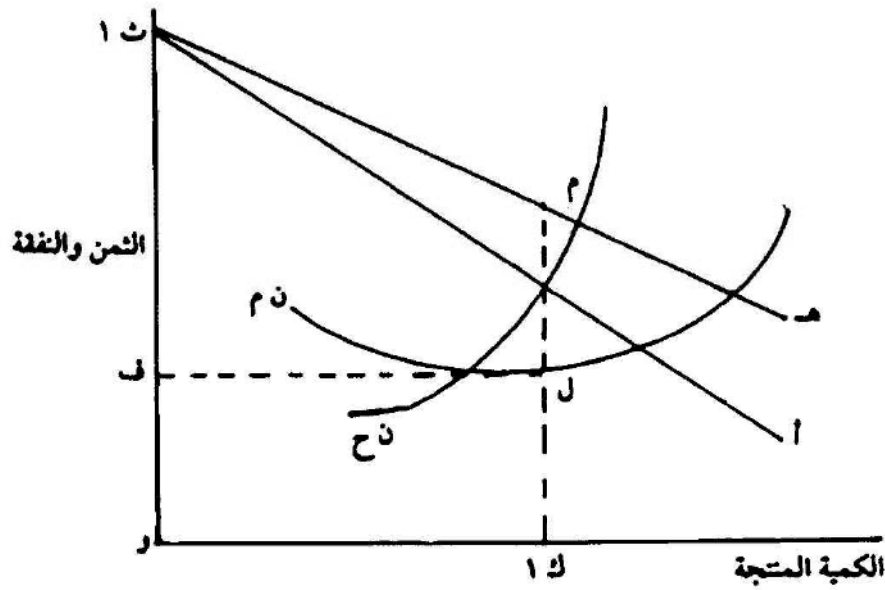
ففي الشكل الذي تفرض فيه ضريبة على إنتاج المحتكر، تتحدد نفقة التوازن السابق على فرض الضريبة بتقاطع منحني النفقة الحدية ن ح ١ مع منحني الإيراد الحدي أ ح. وهنا تكون الكمية المنتجة و ك ١، ويكون الثمن و ث ١، وإجمالي الربح م ١ ل ف ث ١ على النحو الموضح بالشكل البياني المرافق.



شكل (٦)
نقل عبء الضريبة في حالة فرض ضريبة
نوعية على أرباح المحتكر

فإذا فرضت ضريبة نوعية مقدارها F بالنسبة لكل وحدة من الناتج، فيمكن اعتبار فرضها مساوياً إما لنقص في الإيراد الحدي أو لزيادة في النفقة الحدية. فإذا أخذنا بهذه الحالة الأخيرة فإننا نشهد انتقالاً لمنحنيات النفقة إلى أعلى نحو اليسار فيكون لدينا $ن ح ٢$ ممثلاً لمنحنى النفقة الحدية بعد فرض الضريبة. وتنقص الكمية المنتجة إلى $ك ٢$ ، ويرتفع الثمن إلى $ث ٢$ ، ويصبح إجمالي الربح $م ٢ هـ$ ، $ث ٢$. ومن ثم يكون إجمالي الربح أقل في وجود الضريبة، إذ تمثل الكمية $ك ١$ من الأصل الكمية التي يتحقق عندها أقصى ربح (وهو لم يكن ليقوم، في غياب الضريبة على إنتاج كمية أقل، إذ هذه الأخيرة تحقق له ربحاً أقل من الربح الذي يحققه إنتاج الكمية ($ك ١$)). زيادة على ذلك يتعين على المنتج أن يدفع الضريبة من هذا الربح الأقل. أما فيما يتعلق بإمكانية ودرجة نقل العبء الضريبي إلى المستهلك فإنهما يتوقفان على درجة مرونة الطلب الذي يواجهه المحتكر. ولما كان الطلب على منتجات المحتكر يميل إلى أن يكون عديم المرونة نسبياً فإن جزءاً كبيراً من الضريبة ينتقل إلى المستهلك في كل الاحتمالات. ومن ثم تمثل ضريبة الدخل (النوعية) المفروضة على المحتكر عبئاً على المستهلك أكثر منها انتقاصاً من الأرباح التي يحققها المحتكر.

أما في الشكل الذي تفرض فيه الضريبة كنسبة من أرباح المحتكر: تكون الكمية التي ينتجها المحتكر قبل فرض الضريبة $ك ١$ والثمن الذي يبيع به $ث ١$ ويكون إجمالي الربح ممثلاً بالمستطيل $ف ل م ث ١$.



شكل (٧)

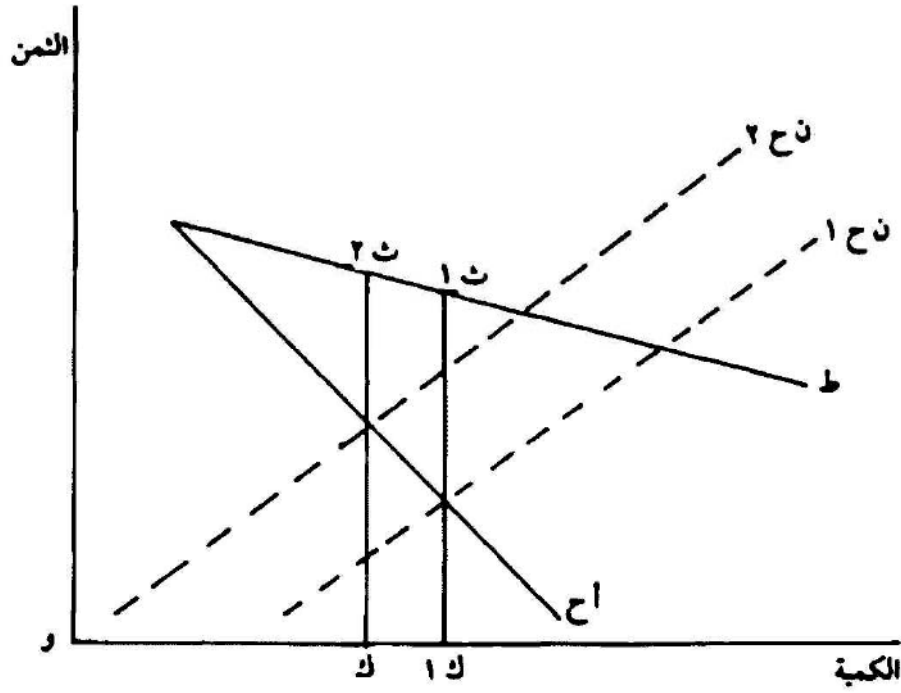
«نقل عبء الضريبة في الحالة التي تفرض فيها
الضريبة كنسبة من أرباح المـحتكر»

فإذا ما فرضت ضريبة دخل كنسبة من الأرباح فإن فرضها لن يغير لا من الكمية ولا من الثمن كما تحددنا عند وضع التوازن السابق على فرض الضريبة. فإذا كانت «ت» هي الضريبة (كنسبة)، والكمية «ك» هي الكمية التي نحقق أقصى ربح قبل فرض الضريبة من كل وحدة مبيعة من السلعة، فإن « $(1 - ت) \times ك$ » (ف ت ١) أي نسبة الأرباح المتبقية بعد الضريبة، يمثل أكبر ربح يمكن أن يحصل عليه المـحتكر بعد الضريبة « $(1 - ت)$ » يمثل نسبة ما يتبقى بعد الضريبة. في هذه الحالة لا تغير في الثمن، ومن ثم لا يتقل عبء الضريبة وبالتالي فالمنتج هو الذي يتحمل عبئها وينقص دخله الحقيقي.

الحالة الثالثة - حالة المنافسة الاحتكارية^(٧٧) : Oligopoly

في هذه الحالة إذا افترضنا أنه يتم فرض الضريبة على المنتج بسعر ثابت بالنسبة لكل وحدة منتجة أو مبيعة، (أي أنها ضريبة قيمة تستقطع نسبة ثابتة من الثمن لكل وحدة) وكان منحنى الطلب يميل إلى أسفل، فإن زيادة الإنتاج ترتب انخفاضاً في ثمن السلعة، ومن ثم انخفاض عائد الضريبة بالنسبة لكل وحدة. في ظل هذه الفروض يتحقق التوازن للمنتج وهو يسعى لتحقيق أقصى الأرباح عند مستوى الإنتاج الذي يحقق المساواة بين النفقة الحدية والإيراد الحدي. أي عندما ينتج المشروع الكمية «ك» (١).

وبإضافة قيمة الضريبة لكل وحدة إلى منحنى النفقة الحدية «ن ح ١» نحصل على منحنى



شكل (٨)

«نقل عبء الضريبة في حالة المنافسة الاحتكارية»

جديد للنفقة الحدية (ن ح ٢)، ونتيجة لذلك يتحقق وضع توازن جديد تنخفض فيه الكمية المنتجة إلى و ك ويرتفع الثمن من ث ١ إلى ث ٢. ويلاحظ أن السعر قد ارتفع نتيجة لفرض الضريبة، ولكن بمقدار يقل عن الضريبة الكاملة. كذلك فإنه يلاحظ أيضاً انخفاض الكمية المنتجة عند الوضع التوازني الجديد. ويعني ذلك أن المنتج يحاول رفع الأسعار بمقدار الضريبة، غير أنه لا يستطيع ذلك بالكامل نظراً لانحدار منحنى الطلب إلى أسفل ومن ثم يرتفع سعر السلعة بمقدار يقل عن مقدار الضريبة. وبصفة عامة فإنه يمكن القول هنا إجمالاً، أن قدرة المنتج في حالة المنافسة الاحتكارية على نقل عبء الضريبة إلى المستهلكين يتوقف إلى حد كبير على ما يتوقعه من مسلك المنتجين الآخرين في هذا الصدد، وواضح أن عدم تأكيد المنتج مما يفعله غيره، يزيد من مرونة منحنى إيراده المتوسط في هذه الحالة.

(٢) انتشار الضريبة:

أما عن انتشار الضريبة، فإنه يتبع عملية نقل عبء الضريبة عملية انتشارها حيث تنتقل الاضطرابات الناشئة عن فرض الضريبة إلى أفراد آخرين، حيث يستفيد البعض منها ويضار البعض الآخر ويترتب على تحمل العبء النهائي للضريبة أن ينقص دخل الفرد الذي تستقر عنده، الأمر الذي يؤدي (على فرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها) إلى الحد من إنفاقه على الاستهلاك، وهو ما يعني نقص دخول من يزودونه بالسلع الاستهلاكية، أي المنتجون. ويؤدي

نقص دخول هؤلاء المتجبن بهم إلى الإنفاص من إنفاقهم على الاستهلاك، وهو ما يمثل بدوره نقصاً في دخول من يمدونهم بالسلع الاستهلاكية، وهكذا دواليك من التأثيرات الدائرية التي يمكن أن تحدث بين أطراف العلاقات التبادلية المختلفة.

وبناء على ما تقدم، يتضح لنا الفرق بين نقل عبء الضريبة وانتشارها الذي يمكن إبرازه في فكرتين أساسيتين^(٧٨):

الأولى - تتمثل في أن عبء الضريبة يجعل من غير الضروري أن ينقص المكلف القانوني (الذي لا ينقص دخله الحقيقي في حالة نجاحه في نقل عبء الضريبة كلية) استهلاكه الخاص، بينما يفرض انتشار الضريبة على الفرد الذي تستقر عنده حداً على الاستهلاك يمتد إلى أصحاب المشروعات التي يشتري منها السلع الاستهلاكية.

والثانية - أنه بينما يكون نقل العبء ممكناً بالنسبة لبعض أنواع الضرائب فقط، (وفي ظل شروط معينة) تتعلق ظاهرة انتشار الضريبة بكل أنواع الضرائب إذ لا بد أن يترتب على كل ضريبة بعض الانكماش في الاستهلاك الخاص. وليس من الضروري أن يكون هذا الانكماش عاماً يشمل كل السلع الاستهلاكية، أو أن يصيب كل السلع بنفس الدرجة، إذ يتوقف أثر الضريبة على استهلاك الفرد من السلع المختلفة على مرونة الطلب على كل سلعة من السلع التي يشتريها. (حيث لا تتأثر في العادة السلع ذات الطلب غير المرن، بينما يتأثر استهلاك السلع ذات الطلب بدرجات مختلفة وفقاً لدرجة مرونة الطلب على كل سلعة من هذه الطائفة الأخيرة). هذا وانتشار الضريبة - شأنه في ذلك شأن انتقال عبئها - لا يمثل عملية تستمر إلى ما لا نهاية لنصيب كل المستهلكين في تابعهم، وإنما عادة ما تتدخل عوامل تخفف من حدة انتشار الضريبة وتؤدي في النهاية إلى القضاء على فعالية عملية انتشار الضريبة.

(٣) - التهرب الضريبي:

وأخيراً بالنسبة للتهرب الضريبي «Evasion Fiscal; Tax Evasion» فإنه يقصد به أن يحاول المكلف الذي تتوافر فيه شروط الخضوع للضريبة عدم دفع الضريبة المستحقة عليه (كلياً أو جزئياً) دون أن ينقل عبئها إلى شخص آخر. في هذه الحالة لا تحصل أية ضريبة. ويحدث التهرب غالباً حينما يعمد المكلف إلى مخالفة نص من نصوص القانون بطريقة أو بأخرى من طرق الفن في الوسيلة، وبصفة خاصة في مرحلة تحديد الوعاء الضريبي، كأن يقوم المكلف بإخفاء جزء كبير من المادة الخاضعة للضريبة عن أعين الإدارة، أو يقوم بإظهار قدر ضئيل جداً من تلك المادة خلافاً للحقيقة.

ويتعين عام الخلط في هذا الصدد بين التهرب الضريبي والتجنب الضريبي^(٧٩) Tax Avoidance فهذا الأخير لا يمثل انتهاكاً للقانون المالي من الناحية الشكلية، حيث يتخلص الفرد من دفع الضريبة دون ارتكاب أية مخالفة لنصوصه، كأن يمتنع الشخص عن القيام بالواقعة أو

التصرف الذي تفرض على أساسه الضريبة، أو أن يوجه نشاطه الاقتصادي إلى أوجه النشاط المعفاة من الضريبة، أو المفروضة عليها ضرائب أقل سعراً، إلخ... في كل هذه الحالات (وغيرها) يتجنب المكلف دفع الضريبة دون أن يحمل آخر بعثتها، ومع ذلك لا يعتبر مسلكه من قبيل التهرب الضريبي المعاقب عليه. لهذا فإن التهرب الضريبي بالمعنى الأول، وهو وحده الذي يقصده علماء المالية العامة في هذا المجال. وننبه هنا إلى أن التهرب الضريبي قد ينظمه القانون كما قد يتج عن إهمال المشرع نفسه وبالتالي يستفيد المكلف من ثغراته، دون أن يقع مسلكه في دائرة العقاب، ولا سبيل بطبيعة الحال لتدارك هذين الأمرين، إلا أن يصحح المشرع موقفه في الحالة الأولى، وأن يقوم بسد ما يعتري القانون من ثغرات في الحالة الثانية.

ويغض النظر عن الإفاضة في صور التهرب الضريبي (والتي تتحدد وتختلف باختلاف الأنواع المتعددة للضرائب المباشرة وغير المباشرة)، وبيان أساليبه وآثاره ووسائل مكافحته^(٨٠)، فإن النتيجة النهائية له، أباً كانت صورته، هي التخلص كلياً أو جزئياً من العبء الضريبي، الأمر الذي يترتب عليه أن يكون التوزيع الفعلي للعبء الضريبي مختلفاً عن التوزيع القانوني. وبفراغنا من التعريف بمشكلة التهرب الضريبي فإننا نود أن نشير هنا إلى أن نقل عبء الضريبة يختلف عنه في أنه لا يضر بالخزانة العامة، وإن كان من شأنه أن يحدث اضطراباً في النظام الذي يضعه المشرع المالي لتوزيع الأعباء العامة على المكلفين.

(ب) - الآثار الاقتصادية النهائية المباشرة للضرائب (عرض لأهم هذه الآثار بالنسبة لبعض الكميات الكلية الأساسية في الاقتصاد القومي):

يفترض الحديث عن هذه الآثار تمام العمليات والاضطرابات المختلفة التي تصاحب فرض الضريبة وتنتهي باستقرار عبئها النهائي على الممول الفعلي. وتعتبر دراسة الآثار الاقتصادية النهائية المباشرة للضرائب من أهم ما يعاون المسؤولين والمهتمين بالأوضاع المالية في الدولة في الحكم على نجاح السياسة الضريبية القائمة، أو في رسم سياسة ضريبية جديدة تحقق ما فشلت السياسة القائمة في تحقيقه وذلك بالنظر لما هو مسلم به من أن السياسة الضريبية المثلى هي تلك السياسة التي يترتب على تحقيق آثارها تحقيق أهداف المجتمع. ولا يتفق الاقتصاديون فيما يتعلق بهذه الآثار على وجه نظر موحدة. فبالبعض منهم يذهب إلى القول بأن الضرائب حتى ولو كانت ثقيلة الوطأة من ناحية العبء المالي، تحرك نشاط الأفراد وتدفعهم لزيادة الإنتاج، بينما يقرر البعض الآخر، أن الضرائب، وعلى الأخص المبالغ في مقدارها تنتهي بشل نشاط الأفراد، وبالتالي تأثير في كم وكيف إنتاجهم^(٨١).

والواقع إن آثار الضرائب في هذه المجالات، تتوقف إلى حد كبير على مقدارها من جهة، وعلى الأوجه التي تستخدم فيها من جهة أخرى. وفيما يلي فإننا نتناول في ضوء هذه الملاحظة تأثير الضرائب في الاستهلاك والادخار، وفي الإنتاج والتوزيع. وأخيراً، وليس آخراً في المستوى

العام للأثمان. ويلاحظ في هذا الشأن أن الآثار التي يثيرها فرض الضريبة على مستوى الدخل القومي عن طريق الحد من الاستهلاك على سبيل المثال، قد يتجه رفع سعر الفائدة على القروض الاستهلاكية. ولهذا فإننا سنعرض لهذا النوع من الآثار في خطوطه العريضة دون الدخول في كثير من التفاصيل.

(١) - أثر الضرائب في الاستهلاك والادخار:

يجدر بنا قبل الدخول في تفاصيل هذا الموضوع أن نشير إلى أن دراسة أثر الضرائب في الاستهلاك وفي الادخار (أي أثرها على استخدامات الدخل الفردي) تقتضي أن ندخل في الاعتبار باديء ذي بدء المتغيرات التي تحدد كلاً منهما. وينتهي التحليل الاقتصادي على ما هو معلوم إلى أن الاستهلاك «La Consommation» يتوقف على عاملين، وهما حجم الدخل والميل للاستهلاك. ولما كان الادخار «Epargne» هو الجزء الذي لم يستهلك من الدخل، فإن معنى ذلك أن العوامل التي تحدد الاستهلاك تحدد بداهة الادخار (وهو كمية متبقية). وعلى ذلك فإن الادخار يتوقف على حجم الدخل وعلى الميل للاستهلاك، وهكذا فالميل يساوي واحداً صحيحاً منقوصاً منه الميل للاستهلاك، لأن (الميل للاستهلاك + الميل للادخار = ١).

وتؤثر الضرائب المفروضة على دخول المكلفين (الممولين بعد استقرار العبء الضريبي) على حجم ما يستهلكونه من سلع وخدمات وذلك من خلال أثرها على مستوى الأثمان. ويتجلى هذا التأثير في أن الضرائب بتقليلها من دخول المكلفين تدفعهم إلى التضحية ببعض السلع والخدمات، وبخاصة السلع الكمالية، فيقل طلبهم عليها، وتميل أثمانها نحو الانخفاض. على أن الطلب على السلع لا يقل بنسبة واحدة، بل يتفاوت من سلعة إلى أخرى تبعاً لدرجة مرونة الطلب عليها. فالسلع ذات الطلب المرن يتأثر استهلاكها نتيجة لفرض الضرائب أكثر من السلع ذات الطلب غير المرن التي لا يستطيع المكلفون الاستغناء عنها إلا في حدود ضيقة. يضاف إلى ذلك، أن مدى تأثير استهلاك السلع بالضرائب يتوقف من ناحية أخرى على درجة مرونة طلب الطبقات التي تقع عليها الضريبة. فالضرائب التي تصيب الأغنياء خاصة (كالضرائب المباشرة التصاعدية) لا تقلل من استهلاكهم، لأنهم يدفعونها من مدخراتهم، أما التي تصيب الفقراء (كالضرائب غير المباشرة)، فإنها تقلل من استهلاكهم للسلع وعلى الأخص السلع ذات الطلب المرن. وأياً ما يقال عن التناسب العكسي لهذه الضرائب بالنسبة للدخول محل البحث، فإن من المقطوع به أنها تنقص المقدرة الاستهلاكية لأصحاب الدخل المنخفضة بمقدار ما تستقطعه من دخول هذه الفئات، وبالتالي فهي تقلل حجم الاستهلاك في الاقتصاد القومي ككل، طالما أن هذه الفئات تمثل الكثرة البالغة من السكان.

ومفاد ما تقدم إن أثر الضرائب على استهلاك الطبقتين المشار إليهما يتناسب تناسباً عكسياً مع حجم الدخل الإجمالية في كل منهما. ومن جهة أخرى يتوقف أثر الضريبة على الاستهلاك

على ما تفعله الدولة بالمتحصل من الضريبة. فإذا استخدمته في طلب بعض السلع والخدمات (الطلب العام) فإن نقص استهلاك الأفراد الناتج عن فرض الضريبة قد يعوضه زيادة الاستهلاك الذي يحدثه إنفاق الدولة. أما إذا جمّدت الدولة حصيلة الضريبة، فإن الاستهلاك يتجه نحو النقصان^(٨٢).

أما عن تأثير الضرائب في الادخار، فإنه يمكن القول بصفة عامة، إن هذا التأثير يتوقف، وإلى حد كبير، على توزيع استهلاك السلع الخاضعة للضريبة بين مستويات الدخل. ولما كان القدر الأكبر من الاستهلاك يتحقق في جانب أفراد المجتمع ذوي الدخل الصغيرة أو الدنيا، فإنه في حالة فرض الضرائب على السلع التي يقبل على استهلاكها الغالبية العظمى من الأفراد، فإن آثار الضرائب تتركز في تخفيض الاستهلاك. أما في حالة المنتجات التي يأتي الطلب عليها من أصحاب الدخل المرتفعة، فيتوقع أن يتركز أثر فرض الضرائب على هذه المنتجات أن يتأثر ادخار هؤلاء الأخيرين بالانخفاض. هذا ومن الواضح أن الحالة السابقة تقتصر على الادخار الاختياري والذي يتحقق عند مستويات الدخل العليا دون غيرها، وبالتالي فإن نتائج التحليل المتقدم تنحصر أهميتها في نطاق هذه الحالة. أما في حالة الادخار الإجباري، ومن وسائل تحقيقه فرض الضرائب بصورها المتعددة، فيختلف أثر الضريبة إذ ينتقل إلى الاستهلاك. على أنه ينبغي ألا يفهم مما تقدم أن الضرائب تحدث أثراً مواتٍ على الادخار في كل الأحوال، بل إنه يمكن استخدام السياسة الضريبية في تشجيع الإدخار والعمل على زيادته في بعض الأحيان^(٨٣).

(٢) - أثر الضرائب في الإنتاج والتوزيع:

إذا ترتب على فرض الضرائب نقص في الاستهلاك فإن ذلك يؤدي بدوره في المعتاد إلى نقص الإنتاج. ولما كان من المعروف عن الاستهلاك أنه وثيق صلة بالإنتاج، فإن توزيع الآثار التي تنجم عن فرض الضرائب بين الإنتاج والاستهلاك، يتوقف التغيير فيه (اتجاهاً ومدى) على مرونة الطلب من ناحية، وعلى سهولة أو صعوبة انتقال عوامل الإنتاج المستخدمة في الصناعة إلى غيرها من ناحية أخرى.

كذلك يتأثر الإنتاج نتيجة تأثير الضرائب في عرض وطلب الأموال الإنتاجية.

فعرض رؤوس الأموال الإنتاجية يتوقف على الإدخار الذي يتبعه استثمار، والضرائب إذ تقلل من الدخل، تؤدي إلى نقص الإدخار وقلة رؤوس الأموال، ويحدث هذا بالأخص بالنسبة للضرائب المباشرة التصاعدية لأن عبئها يقع على دخل الطبقات الموسرة المدخرة، أما الضرائب غير المباشرة فإنها تؤدي إلى نقص استهلاك الطبقات الفقيرة ومحدودة الدخل، يمكن أن يترتب عليها إدخار جماعي تقوم به الدولة. هذا ونود أن نسترعي الانتباه هنا إلى أن الإدخار وإن كان يعتبر أمراً حيوياً بالنسبة لتنمية اقتصاديات الدول المتخلفة، إلا أنه يؤدي إلى ضغط الاستهلاك

بصفة عامة في هذه الدول - وهو منخفض فيها ابتداء - مع ما قد يترتب على ذلك من مظاهر اجتماعية كبيرة. ويوجب النزول عند هذا الأمر، أن توجه سياسة ضغط الاستهلاك إلى ضغط الاستهلاك الكمالي وغير الضروري، بحيث تصيب الضرائب الدخل المرتفعة والمتوسطة، وإن كان الاقتصار على ذلك يقلل من فاعلية هذه السياسة في مجال الإدخار. ومن الضروري في هذا المجال التنبيه إلى أنه لا يصح أن تسود الاعتبارات الاقتصادية وحدها مهما كانت أهميتها، بل يجب أيضاً أن تراعى الاعتبارات الاجتماعية والإنسانية والسياسية بحيث يتوزع عبء التنمية بحسب المقدرة الدخلية لسائر الطبقات في المجتمع. وتبدو أهمية مراعاة هذه الاعتبارات السابقة في الاقتصاديات المتخلفة والاشتراكية (أو تلك التي لا تزال في مرحلة التحول الاشتراكي) عنها في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة.

هذا عن عرض رؤوس الأموال الإنتاجية، أما عن طلبها فيتوقف - في غير اقتصاديات التخطيط الاشتراكي، والتخطيط الشامل للتنمية في حالة نبذها للحرية الاقتصادية بالمفهوم الرأسمالي - على فرص الربح التي تعرض للقائمين بالإنتاج. فإذا كان من نتيجة فرض الضريبة أن تقل فرص الربح، قل طلبهم لرؤوس الأموال. غير أن هذا النقص قد يعوضه طلب المشروعات التي يزداد الطلب على منتجاتها نتيجة إنفاق الدولة ما تحصله من ضرائب عليها.

والى جانب ذلك، فقد تؤدي المغايرة في المعاملة الضريبية إلى تنقل عناصر الإنتاج بين فروع الإنتاج المختلفة (بفرض توافر القدرة لهذه العناصر على التنقل بين هذه الفروع في الاقتصاد القومي) نتيجة تفاوت الوزن النسبي للعبء الضريبي الذي يتحمله كل عنصر في كل فرع من الفروع. ومن ناحية أخرى، فإنه قد ينجم عن الضرائب أن يسوء توزيع الدخل والثروات إذا أصابت الطبقات الفقيرة أكثر من الطبقات الغنية، ويحدث هذا في الضرائب غير المباشرة على عكس الضرائب المباشرة وبخاصة التصاعدية، لأن وطأة الأولى أشد على الطبقات الفقيرة بينما تصيب الثانية الدخل الكبيرة مما يؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخل والثروات. هذا وينبغي لمعرفة الأثر التام للضرائب البحث فيما تنفق الدولة فيه حصيلتها، فذا أنفقت الدولة ما تقتطعه من دخول الطبقات المرتفعة الدخل في صورة نفقات تحويلية أو ناقلة «Depenses de transfert» تستفيد منها الطبقات الضعيفة اقتصادياً، أكثر من استفادة الطبقات المتحملة للاقتطاع الضريبي، فإن ذلك يؤدي إلى تقليل التفاوت بين الدخل في هذه الحالة. ومن الواضح أن النفقات التحويلية هنا لا تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بشكل مباشر، فهي لا تعدو أن تكون بمثابة إجراءات لتحويل الدخل من طبقات اجتماعية معينة إلى طبقات أخرى، وتوزيع الدخل القومي من جديد دون أن تضيف إليه شيئاً^(٨٤).

(٣) - أثر الضرائب في المستوى العام للأثمان:

تقتطع الضرائب في مجموعها جزءاً من دخول الأفراد، وبالتالي يقل طلبهم (في

المعتاد) للسلع والخدمات، مما يجعل المستوى العام للأثمان يتجه نحو الانخفاض. ويتحقق هذا الاتجاه إذا أبعدت ما حصلته الدولة من الضرائب عن التداول، بأن استخدمته في سداد قروض خارجية، أو في تكوين احتياطي مالي لها، أما إذا أعادت الدولة حصيلة الضرائب إلى التداول (من خلال الإنفاق العام) بأن استخدمت هذه الحصيلة في سداد ثمن ما نحتاج إليه من سلع وخدمات، كدفع مبالغ مستحقة للموردين والمقاولين، أو مرتبات للعاملين، وباستخدام هؤلاء ما يحصلون عليه من الدولة في طلب سلع وخدمات، فإن اتجاه المستوى العام للأثمان نحو الانخفاض لا يتحقق في التطبيق. هذا عن التأثير الذي تحدثه الضرائب في مجموعها، على أن لكل ضريبة معينة تأثيرها هي أيضاً في ثمن السلعة أو الخدمة التي تفرض عليها، (أي) كانت مناسبة فرضها، عند استيرادها أو إنتاجها أو تداولها أو استهلاكها)، فتبيل إلى رفع ثمنها بمقدار الضريبة كله أو بعضه، إذا تحققت ظروف معينة، على النحو الذي سبق أن أشرنا إليه من قبل لدى دراسة كيفية نقل العبء الضريبي من خلال أثر الضريبة على الأثمان^(٨٥).

(ج) - الآثار الناتجة عن استخدام الضرائب في توجيه النشاط الاقتصادي للأفراد وفقاً لأهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة (التعريف بالفراغ الضريبي ووظائفه في هذا المجال):

تنبع فكرة هذا الاستخدام من تطور الفكر الاقتصادي وظهور ضرورة تدخل الدولة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها. إلا أنه من الملاحظ أن هذا التدخل، لم يؤد بالدولة المتدخلة إلى أن تسيطر على مختلف جوانب النشاط الاقتصادي، بل إنه قد استمر في الوجود مجال يعمل فيه الاقتصاد الخاص (القائم على فكرة النشاط الفردي والمتمثل فيما يسمى بالقطاع الخاص) مع الاقتصاد العام (المرتكز على فكرة القطاع العام والذي يختلف نطاقه ضيقاً أو اتساعاً في الاقتصاديات الرأسمالية) إما على سبيل التجاوز والتنافس (كما هو الحال في دول النظام الرأسمالي)، أو على نمط الاحتواء والالتزام بتوجيهات الخطة القومية (كما هو الوضع في دول النظام الاشتراكي). ومع استمرار وجود مجالات يعمل فيها الأفراد في مختلف النظم الاقتصادية، فقد لا تريد الدولة رغبة منها، أو عن عدم قدرة على التدخل في الشؤون الاقتصادية للأفراد - وعلى الأخص حيث يسود اقتصادها نظام المشروع الفردي - التدخل تدخلاً مباشراً، وبالتالي فإنها تفضل الاتجاه في مثل هذه الحالات إلى أساليب التدخل غير المباشر ومن بينها الضرائب وذلك لتوجيه الأنشطة الاقتصادية الوجهة التي تتفق وأهداف سياستها العامة. ويتحقق ذلك في كثير من الأحيان عن طريق قيام الدولة بإنشاء ما يسمى «بالفراغ الضريبي» حول نوع النشاط الاقتصادي الذي تريد تشجيعه، يكون من نتيجة جذب رؤوس الأموال المكتنزة أو المدخرة، ورؤوس الأموال المستغلة في بعض أوجه النشاط الأخرى إلى هذا الفراغ. وينتهي الأمر من ناحية إلى التوسع في هذا النشاط. ومن ناحية أخرى وحسب الشكل الذي أقامت به الدولة هذا الفراغ إلى استغلال الأموال غير المستغلة فعلاً، أو التضييق من بعض أوجه النشاط الأخرى التي لا يرجى من ورائها

نفع للاقتصاد القومي. ولمعرفة مدى ما يمكن أن ينتج عن «الفراغ الضريبي» من آثار في هذا الصدد، فإننا ندرج في الوصول إلى ذلك بادئين أولاً بتبرير فكرة هذا الفراغ، متبعين ذلك التبرير بالحديث عن شروطه، ثم أشكاله ومدى فاعليته^(١).

(١) - الفراغ الضريبي (مبرراته وشروطه):

تجد فكرة «الفراغ الضريبي» تبريرها من الناحية العملية في أن الممول يفيد الاقتصاد القومي من ناحيتين، طبيعة النشاط الذي يقوم به والجزء الذي يقطع من دخله باسم ضريبة. وعلى هذا فإنه من مجموع المتغيرين، الفائدة التي تعود على هذا الاقتصاد من ممارسة الممول لنشاط معين ومن الجزء المقتطع من دخله كضريبة، تتحدد مساهمته في الأعباء المالية، حيث يمكننا تسمية المتغير الأول بالمساهمة غير المباشرة والمتغير الثاني بالمساهمة المباشرة. وبناء على ما تقدم، فإنه مما لا يتنافى مع اعتبارات العدالة الضريبية في فرض الأعباء العامة، أن يخفف العبء على المساهمة المباشرة بقدر ما تزيد به المساهمة غير المباشرة، وبمعنى آخر إذا ما فرض على أوجه النشاط التي تنفق وصالح الاقتصاد القومي سعراً ضريبياً أقل من أوجه النشاط الأخرى. وقد يبدو في تقرير هذا الأمر عدم عدالة في التوزيع الظاهري الفعلي للعبء الضريبي، أي للمساهمة الضريبية، ولكن هذا لا ينفي ضرورة مراعاة اعتبارين هامين: الأول، هو عدالة توزيع المساهمة الكلية للمواطنين (المساهمة المباشرة وغير المباشرة)، والثاني، انفتاح الباب أمام الممول للهروب من السعر الأعلى إلى السعر الأقل بتغيير نوع نشاطه فيما لو أمكنه ذلك، أو بزيادة حجم هذا النشاط فيما لو لم يمكنه تغييره، فيخفف العبء الضريبي عليه بحكم قانون المنفعة المتناقصة للدخل. (مع افتراض أن الضريبة المفروضة نسبية وليست تصاعدية وهي غالباً ما تكون كذلك). من هنا تتضح أهمية الأخذ بالفراغ الضريبي بالنظر إلى أنه لا يفرض إلا على أوجه النشاط التي تعتبر أساساً للسياسة الاقتصادية المطبقة في الدولة وذلك في المجالات الاقتصادية التي تسهل تطبيق هذه السياسة، وتزيد فاعليتها في تحقيق أهدافها.

وعلى هذا فمن المنطقي أن يكون في مقدمة الشروط المتطلبة لتطبيق الفراغ الضريبي، أن يقتصر الفراغ الذي يتقرر على أوجه النشاط المفيدة، الهامة الأساسية بالنسبة للمجتمع ولتقدمه الاقتصادي. إلا أن هذا الفراغ ليس بدون حدود. فمن المعروف من ناحية أن مساهمة المواطنين في الأعباء العامة تتكون من مساهمتين، مباشرة وغير مباشرة، وأن زيادة الأخيرة تعرض النقص في الأولى، ومن ناحية أخرى، أن أوجه النشاط الذي يسهم المواطن بها إسهاماً غير مباشر تختلف في درجة أهميتها بالنسبة للاقتصاد القومي. وهذا ما يثور معه الشرط الثاني للفراغ الضريبي، إذ يجب أن يكون متناسباً مع أهمية النشاط الذي يقع فيه. وبعبارة أخرى، فإنه يجب أن يكون النقص في المساهمة المباشرة (الحصيلة الضريبية) مساوياً على الأقل للزيادة في المساهمة غير المباشرة (نتيجة النشاط الاقتصادي موضع الرعاية)، إذ لا معنى في الواقع لفراغ ضريبي لا يترتب عليه دعم فاعلية الاقتصاد القومي، وبالتالي الزيادة في الإنتاج القومي، زيادة

مصحوبة في نفس الوقت بزيادة المساهمة المباشرة. وأخيراً فإن الشرط الثالث للفراغ الضريبي يتمثل في فاعلية هذا الفراغ، إذ يشترط لنجاحه في اقتصاد دولة من الدول، أن يكون النظام الضريبي على قدر من الأهمية يشعر الممول معه بأي تغيير يحدث في عبء الضرائب. وقد حاول بعض الكتاب تفسير هذه الأهمية بثقل العبء الحسابي للضريبة حيث أنه كلما ارتفعت نسبة الجزء المقتطع من الدخل القومي بواسطة الضريبة كلما أصبح من المضمون تطبيق الفراغ الضريبي بنجاح. وبناء على هذا علقوا أهمية كبيرة على دور الضريبة في الدول المتخلفة. ففي هذه الدول نجد متوسط الدخل الفردي منخفضاً في العادة، فتزيد أهمية الضريبة بالنسبة للممول كلما اقترب دخل الأخير من الحد الأدنى للمعيشة. إلا أن هذه الوجهة من النظر لا تحظى بقبول عام، وذلك لما أصبح مسلماً به من أن العبء الحسابي وإن اعتبر عاملاً محدداً لأهمية الضريبة في نظر الممول، إلا أنه ليس بالعامل الوحيد، فإلى جواره يقوم العبء النفسي للضريبة بدور أساسي في تحديد سلوك الممول وحساسيته تجاهها. فكلما زاد الشعور بهذا العبء النفسي، كلما كان الممول مستعداً للتخلص منها إذا ما واثته الفرصة عن طريق الفراغ الضريبي^(٨٧). غير أن هذا لا يعني أنه كلما زاد العبء النفسي للضريبة وبالتالي حساسية الممول تجاهها كلما أصبح من المضمون نجاح تطبيق هذا الفراغ. وعلى هذا فإنه يمكن القول أن المطلوب في شأن الشرط الحالي هو حساسية معتدلة يشعر بها الممول تجاه الضريبة ولا تدفعه إلى تغيير نوع نشاطه إلا بعد تفكير في احتمالات النجاح والفشل في نوعية النشاط الجديد، لا إلى مجرد التفكير فقط في التهرب من بعض العبء الضريبي المفروض عليه بصفة كلية أو جزئية^(٨٨).

(٢) - أشكال الفراغ الضريبي ومدى فاعليته:

أما عن الأشكال التي يتبلور من خلالها الفراغ الضريبي فإنه يتخذ أحد شكلين أساسيين، إما شكل مباشر ويتم بمعالجة سعر الضريبة في حد ذاته، أو شكل غير مباشر ويكون بالعناية بأسس تقدير وعائها.

وفالشكل المباشر، والذي يعني بالضريبة من خلال تغيير سعرها، يتم عادة بأحد طريقتين (على استقلال أو عن طريق الجمع والتأليف بينها): إما أن يكون ذلك باستخدام أسعار متباينة يتم بمقتضاها إبقاء السعر العام للضريبة على ما هو عليه مع تخفيض الأسعار المطبقة على أوجه النشاط الجديرة بالرعاية، أو بتخفيض الأسعار المطبقة على بعض أوجه النشاط المرغوب فيها، مع زيادتها على أوجه النشاط المرغوب عنها. وتكون الحالة الأولى إذا ما أرادت الدولة تشجيع بعض أوجه النشاط الاقتصادي على حساب البعض الآخر، وبمعنى آخر إذا ما رغبت توجيه رؤوس الأموال غير المستغلة إلى أوجه النشاط الواقعة في هذا الفراغ، وإن كان ذلك يتم عادة في حدود الإبقاء (ما أمكن) على بقية أوجه النشاط على حالها. أما في الحالة الثانية، فتعتمد الدولة في نفس الوقت تشجيع بعض أوجه النشاط ومحاربة بعضه الآخر، مع ترك أوجه النشاط الباقية دون إحداث تغيير في حالتها^(٨٩). ويقصد بهذا بالطبع، لا اجتذاب رؤوس الأموال غير المستثمرة

إلى النشاط المراد تشجيعه فقط، ولكن تحويل ما أمكن من هذه الأموال من النشاط المحارب إلى مجالات النشاط المرغوب فيه. وقد يأخذ هذا الشكل المباشر مظهراً آخر وهو الإعفاء الكلي من الضرائب. ويتم هذا عادة لفترة زمنية مؤقتة بمدة معينة، وغالباً ما تكون مدة الإعفاء عند بداية ممارسة أوجه نشاط محددة، حيث تعتبر هذه الوسيلة من قبل الدولة بمثابة إعانة سالية لدعم هذا النوع من النشاط بقصد التخفيف من الصعوبات التي يلاقيها المشروع عادة في بداية نشاطه، وبالتالي التشجيع على ارتياد مثل هذه الأوجه من النشاط باجتذاب رؤوس الأموال غير المستغلة نجاه هذا الفراغ الضريبي^(٩٠). كما أن الشكل المباشر من الفراغ الضريبي قد يسير أخيراً في طريق آخر وهو رد الدولة للممولين الذين يعملون في بعض أوجه النشاط بعض أو كل قيمة ما سبق أن دفعوه من ضرائب بمناسبة ممارستهم لنشاط معين. ويحدث هذا في حالة ما إذا لم يكن من الممكن إعفاء الممول بداءة من الضرائب، وذلك كما في حالة تطبيق «الضريبة على رقم الأعمال» *Impôt sur les chiffres d'affaires* على مراحل الإنتاج المختلفة. ففي مثل هذه الحالة يقوم الممول بسداد الضرائب المستحقة حتى المرحلة الأخيرة من الإنتاج ثم يسترد ما سبق أن دفعه من ضرائب.

وتستخدم هذه الطريقة عادة في المنتجات التي يتولى الممول تصديرها للخارج. ولكنه قد يحدث في بعض الأحيان، إذا ما وجد المسؤولين عن السياسة المالية في الدولة أنه من الصالح العام تشجيع نوع معين من الإنتاج، فإنهم يقرون هذه الطريقة وقيمون بالتالي فراغاً ضريبياً حول هذا النوع من النشاط.

وبالنسبة للشكل غير المباشر للفراغ الضريبي، فإنه يكون كما سلف القول، عن طريق معالجة الوعاء الضريبي نفسه. ففي بعض الأحوال يجد المسؤولون عن السياسة المالية أن الشكل المباشر لهذا الفراغ قد يؤدي إلى زيادة في العبء النفسي بالنسبة لأوجه النشاط غير المعفاة من الضرائب، في الوقت الذي يبتغي الاحتفاظ بحجم هذه الأوجه كما هو على الأقل، ولهذا فإنهم يلجأون إلى الشكل غير المباشر عند تقدير وعائها، كأن يُقدر الوعاء بطريقة جزافية مثلاً. ففي هذه الطريقة نلقي ذات الأسعار الضريبية هي التي تطبق، ولكن على وعاء يقل عن الوعاء الحقيقي بالقدر الذي يقصد المسؤولون إقامة الفراغ الضريبي به. وبهذه الطريقة، فإنه يتسنى لهؤلاء المسؤولون أن يحافظوا على الهيكل الضريبي كما هو كائن بلا تغيير، في نفس الوقت يتمكنون فيه من إقامة الفراغ الضريبي حول أوجه النشاط التي يرونها أساسية.

أما عن مدى فاعلية الفراغ الضريبي في توجيه الاقتصاد القومي، فقد اختلف الكتاب في هذا الشأن، فمنهم من أنكروا كلية مفضلاً عليها غيرها من السوائل التي يملكها واضعو السياسة الاقتصادية للتوجيه الاقتصادي، ومنهم (وهو الرأي الغالب والمتمشي مع الأفكار المالية الحديثة) من اعترف بأهمية الدور التوجيهي الذي تقوم به الضرائب في هذا المجال. والواقع أن هذه

الوجهة الأخيرة تتفق في الواقع مع ماهية الضرائب، وهي بحسب تعريفها لا تعدو أن تكون في النهاية سوى اقتطاع جزء من الدخل، يدخل في توقعات والمنظم، وهو يُعد لنشاط معين، فتزيد من عنصر المخاطرة في حسابات الاستغلال الخاصة بالمشروع الذي يتولى أمره. وبمعنى آخر تزيد من الجانب السالب على حساب الجانب الموجب بأن تقلل من حجم الربح المتوقع. ولا يخفي ما لهذا من أثر في نفسية المنظم، وخاصة إذا كان يعمل في مجال إنتاجي يحوطه عنصر المخاطرة كالصناعة. فالفراغ الضريبي تبرز فاعليته إذن في المجال الصناعي. إلا أن هذه القاعدة ليست مطلقة فمن المعروف وكما سبق أن أشرنا أن هذا الفراغ يعتبر إعانة سلبية من الدولة، وبالتالي يتوقف مدى تأثيره على أهمية هذه الإعانة. وتتوقف الأخيرة بالطبع على قوة الإعفاء من ناحية^(٩١)، وعلى معدل الربح في النشاط المُعان. والعنصر الأخير في واقع الأمر هو الأكثر أهمية من الناحية العملية. فكلما ارتفع معدل الربح في مشروع من المشروعات الاقتصادية (المنتجة لسلع إنتاجية أو استهلاكية) كلما زادت فاعلية الفراغ الضريبي إذا ما أُقيم حوله. ولا يقدح في ذلك ما هو ملاحظ من أن مجرد ارتفاع معدل الربح يتكفل عادة باجتماع رؤوس الأموال، ولكن هذا لا ينفي أن للفراغ الضريبي أثراً هاماً إضافياً في هذا الشأن. هذا بالنسبة لأكثر الحالات بساطة، والتي يبدو فيها الفراغ الضريبي أكثر فاعلية، وهي التي نادراً ما تلجأ إليها الدولة، وإذا ما فعلت فيكون ذلك في المعتاد لتوجيه النشاط الخاص إليها، ولمدة معينة عند بداية المنظم لنشاطه في مجالاتها. إلا أن التساؤل يمرض هنا بالنسبة لأوجه النشاط التي تكتنفها درجة كبيرة من المخاطرة، (إما لكثرة ما تقتضيه من رؤوس أموال للقيام بالاستثمارات فيها، أو لطول الفترة المتوقعة لإدراج العائد الاقتصادي المتوقع منها)، فيما إذا كان للفراغ الضريبي أثر في ازدياد الإقبال عليها وهو كما سبق القول يزيد من الربح المتوقع. والواقع، أن الإجابة على مثل هذا التساؤل تعتبر من الأمور غير المحددة، إذ لا يتوقف ذلك على مستوى الربح فحسب، ولكن على أهمية المخاطرة التي تحيط بالمشروع، بحيث ينبغي البحث أولاً عن حجم رؤوس الأموال غير المستغلة في الدولة، وعلى درجة تغلغل روح المخاطرة لدى المنظمين بها، ومدى حساسيتهم تجاه الأنواع المختلفة من الضرائب المطبقة. فعلى قدر هذه العناصر يمكن أن نقرر أن لهذا الفراغ فاعلية، وأنه ينتج أثراً (أو آثاراً معينة ومحددة).

وبصفة عامة فإن «الفراغ الضريبي» يمكن أن يكون أداة طيعة في يد الدولة التي يؤلف القطاع الخاص (ووسائله المشروعات الخاصة) الجانب الأكبر من هيكل النشاط الاقتصادي فيها، أو تقل نسبته في هذا الهيكل، ولكنه يستمر في الوجود إلى جوار القطاع العام السائد على نحو ما أشرنا إلى ذلك من قبل، وذلك في الحالات التي لا تريد السلطة العامة (عن رغبة منها أو عن عدم قدرة) التدخل في الشؤون الاقتصادية تدخلاً مباشراً. فيمكن للدولة أن تستخدم هذه الأداة في المجالات التي نعرفنا عليها، وإن كانت ليست هي الأداة الوحيدة. فلدى الدولة من الوسائل المالية الأخرى (كالإعانات الاقتصادية والاجتماعية ومختلف صور النفقات التحويلية) ما نستطيع

أن تستخدمها إلى جانب الاستعانة بفكرة هذا الفراغ الضريبي، وبالتالي تقوي آثاره لدى اقتراحه بآثار هذه الوسائل.

وبوصولنا لهذه النقطة، فإننا نود أن نختم حديثنا عن الآثار الاقتصادية للضرائب بملاحظة عامة وشاملة للزيادة في إيضاح ما تقدم بحثه في هذا الشأن من موضوعات. هذه الملاحظة تتمثل في أن الضرائب ليست هي العامل الوحيد الذي يؤثر على مجرى النشاط الاقتصادي في المجتمع، وبالتالي فإنه يتعذر في الحياة فصل الآثار التي تترتب على الضرائب عن غيرها من الآثار التي تنتج عن العديد من العوامل الأخرى. بل إنه قد يصعب اكتشاف العلاقات بين الأثر والمؤثر في كثير من الحالات. ولعل من الأمور التي تفسر ذلك، أن الضرائب لا تتقرر في فراغ، وبالتالي فإن آثارها تختلف باختلاف البيئة (أو النظم) الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تحيط بها. فآثار الضريبة على أرباح النشاط الصناعي (أو الزراعي) في الاقتصاديات الرأسمالية تختلف اختلافاً بيناً عن آثار نفس الضريبة في الاقتصاديات الاشتراكية أو المتخلفة اقتصادياً. كذلك فإن الآثار النهائية للسياسة الضريبية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بآثار السياسة الإنفاقية والائتمانية العامة. كل ذلك يفرض علينا واجباً إذا ما رغبتنا في النهوض به متكاملًا وشاملاً، أن يجيبه الحديث عن آثار الضرائب الاقتصادية، بعد إجراء دراسة لمختلف العوامل المشار إليها في اقتصاديات مختلف الدول، وتلك مهمة لا شك في أنها تجاوزت في طموحها نطاق هذه الدراسة، التي تقتصر على الأصول العامة، دون الدخول في تفاصيل التطبيق والتي تختلف من دولة إلى أخرى.

(١) راجع في تفاصيل ذلك مؤلفنا «أصول الفن المالي للاقتصاد العام» (ص ٣١٧ - ص ٣٣٩) والمراجع المشار إليها فيه.

(٢) راجع في ذلك: أستاذنا المرحوم الدكتور رياض عطية: المرجع السابق ص ١٤٥ - ص ١٥٧، الدكتور حسن عواضة: المالية العامة، دراسة مقارنة، ص ٣٩٨ - ٤١٥، الدكتور جامع: سابق الإشارة إليه، ص ١٠٥ - ١٢٣، الدكتور زين العابدين ناصر: سابق الإشارة إليه أيضاً، ص ١٥٧ وما بعدها، الدكتور رفعت المحجوب: المرجع السابق، الكتاب الثاني، ص ٢٨ - ٤٣، الدكتور عبد الحكيم الرفاعي والدكتور حسين خلاف: مبادئ النظرية العامة للضريبة، ص ٢٧ - ٤١، الدكتور بونس البطريق: مقدمة في النظم الضريبية، ص ٩ - ٢٧، وباللغتين الفرنسية والإنجليزية انظر:

L. Mehl: Op. Cit. (Ch. I PP. 33 - 56); G. Gèze: Op. Cit. (PP 349 - 352).

La ferrière et Waline: Op. Cit. (PP. 218 - 221), Gabriel Ardant: Théorie Sociologique de l'Impôt (PP. 21 - 27).

H. Laufenburger: Finances Publiques comparées, 3e édition, Ed.

Sirey 1957, et son Livre: «Histoire de l'Impôt» Paris, P. U. F., collection «Que Sais - je?».

Otto Eckstein: Public Finance (PP. 55 - 57), De Marco: Op. Cit. (PP. 111 - 117); H. Dalton: Op. Cit. (PP. 59 - 97).

(٣) راجع في تفاصيل ذلك؛ الدكتور علي عبد الرسول: المبادئ الاقتصادية في الإسلام والبناء الاقتصادي للدولة الإسلامية، ص ٢٥٣، ص ٢٦٣، القاهرة: دار الفكر العربي ١٩٦٨.

(٤) ومع ذلك فقد تدفع الضريبة عيناً، كان يسمح المشرع بجوار التسديد المبني للضريبة إذا كانت الدولة راغبة في توسيع دائرة ملكية قطاعها العام، ويحدث ذلك أحياناً في الدول التي تمر بفترات التحول من الرأسمالية إلى الاشتراكية.

(٥) ويفرق عصر الجبر في الضريبة بينها وبين بعض الإيرادات العامة الأخرى كإيرادات الدومين الخاص والقروض العامة غير الإجبارية.

(٦) خاصة إذا لوحظ أن التشريع الضريبي بالمعنى الواسع هو أحد فروع القانون العام الهامة بالنظر إلى طرقي «الالتزام» الضريبي، الدولة والفرد، كما تجدر الإشارة هنا أيضاً إلى أن هذا التشريع يدخل في عداد التشريعات ذات الطابع الاقتصادي، يدل على هذا الصلات التي تجمع بين التشريع الضريبي وبين الاقتصاد المالي باعتبار أن الأول هو أحد الفروع المنظمة لتدبير الموارد العامة للأخير.

(٧) وقد أدى ذلك إلى إبراز الجوانب الاقتصادية والاجتماعية للضريبة، التي ازدادت أهميتها على أهمية جوانبها الفنية والمالية، وأصبحت دراسة الضريبة تكون ركناً هاماً من أركان الاقتصاد المالي.

(٩) تعتبر نظريات المنفعة أو العقد بصفة عامة تطبيقاً صريحاً أو ضمنياً لنظرية العقد الاجتماعي Le Contrat Social الشهيرة التي نادى بها الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو في القرن الثامن عشر.

(١٠) ويتقابل مع هذا التكيف كثير من آراء المفكرين في ذلك الوقت. فقد كان على المواطن - على حد تعبير

مونتسكيه في كتابه روح القوانين الصادر في عام ١٧٤٨ - أن يعطي جانباً من دخله للدولة في مقابل الحصول على حماية السلطة المتمثلة في ضمان النظام والمداولة دون إخلال بالتوازن بين المصالح العامة والمصالح الفردية. كما كان من رأى ميرابو - في مؤلفه عن نظرية الضريبة الصادر في عام ١٧٦١ - أن دفع الضريبة يعتبر رضا مسبقاً من قبل المواطن للحصول على حماية السلطة العامة لشخصه وأمواله، كذلك فإن هوز كان يعتبر هو الآخر الضريبة بمثابة ثمن للسلام وشاركه في ذلك الفيلسوف لوك.

(١١) انظر في تفاصيل أوجه النقد للنظريات المتقدمة، الدكتور جامع، ص ١١٢ - ١١٥ المرجع السابق، والدكتور البطريق: ص ١٣ - ١٥ المرجع السابق، والدكتور زين العابدين ناصر: سابق الإشارة إليه، ص ١٦٥ - ١٧٠. (١٢) راجع في ذلك مؤلفه «بحث في طبيعة وأسباب ثروة الأمم» (١٧٧٦).

(Book V, Ch. II.).

كذلك نجد هذه القواعد أيضاً واضحة في صياغة «أدولف فاجنر» Adolf Wagner منذ أكثر من مائة عام (١٨٨٠) وتتصل بتحقيق مبادئ: المساواة، والاقتصاد، والمبدأ المالي، والفن الضريبي. مشار إليه في مقال Marian Weralski أنف الذكر (ص ٧٩١).

(١٣) وذلك مع ملاحظة الطابع النسبي لهذه القاعدة والتي يتوقف مضمونها وما تعنيه في التطبيق على نوعية النظام الاقتصادي السائد. انظر في ذلك مقال «Weralski» (ص ٧٩٢ - ٨٠٠) ومؤلف Z. Madar et H. Rastello (ص ٢١٩ - ٢٥٠)، وقارن في ذلك أيضاً:

J. G. Mérigot: La Justice Fiscale: «Variations sur un thème connu» (PP. 56 - 76) in R. S. L. F. Janvier - Mars 1955 No. 1.

C. L. Harris: Les Critères distinctifs d'un bon impôt (PP. 176 - 191), in: R. S. F. Avril - Juin, 1957 No. 2.

(١٤) وليس معنى ما تقدم بشأن العمومية الشخصية أو المادية أن المشرع الوضعي لا يمكنه أن يدخل عليها استثناءات، بل أن ذلك من الأمور التي يصادفها في العديد من التطبيقات الضريبية، ومع هذا فإنه يفي للمبدأين جوهرهما، لأن الاستثناء يؤكد القاعدة كما هو معلوم.

(١٥) هذا وإن كانت توجد أمثلة نادرة للضرائب العينية في مجال الضرائب المباشرة ومثالها الضريبة على إيرادات القيم المنقولة في مصر.

(١٦) هذا وتجدر الإشارة قبل الدخول في التفاصيل المتعلقة بمضمون هاتين القاعدتين أنهما تدخلان في إطار الفن المالي أو الضريبي Technique Fiscal ou Financière والذي يتقرر بالتطبيق للنظرية الضريبية مع مراعاة الظروف والأحوال الواقعية الخاصة بكل دولة، بالإضافة إلى العوامل الأخرى التي يتعين اعتبارها والتي تختلف باختلاف الهدف من الضريبة التي يراد فرضها.

(١٧) هذا ونود أن ننبه هنا إلى أن الدول المتخلفة يجب أن تكون أحرص من غيرها على تطبيق هذه القاعدة وذلك نظراً لما هو مشاهد ومعلوم من معاناة الأجهزة الضريبية في عدد لا بأس به من بينها لسوء التنظيم فضلاً عن عدم تقدم الوعي الضريبي بدرجة كافية، الأمر الذي يؤدي صلاحه إلى التمكين لمضمون هذه القاعدة من الانطباق على نحو أفضل مما عليه حال الأوضاع الراهنة.

(١٨) راجع في ذلك الزميل الأستاذ الدكتور محمد دويدار: مبادئ المالية العامة، ص ١٧٦ - ٢٠٧ ومن ص ٢٦٢ - ٢٦٩، وأستاذنا الدكتور رفعت المحجوب: المالية العامة، الكتاب الثاني - الإيرادات العامة، ص ٤٩ - ١٦٦، الدكتور يونس البطريق: المرجع السابق، ص ١٢٧ - ١٥٣، الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز: مبادئ.

الاقتصاد العام، ص ٦٧ - ١٢٤، الدكتور أحمد جامع: المرجع السابق، ص ١٢٤ - ٢٥٨، الدكتور رشيد الدقر: المالية العامة الجزء الثاني، ص ٥٦ - ١٣٤، الدكتور محمد عبد الله المربي: مبادئ علم المالية العامة الجزء الثاني، ص ٨٧ - ١٦٨، الدكتور أحمد حافظ الجمويني: اقتصاديات المالية العامة، ص ١٧٣ - ١٩٠، الدكتور حسن عواضة: المالية العامة، ص ٤١٦ - ٤٦٦، الدكتور رياض الشيخ: المرجع السابق، ص ١٤٥ - ١٥٧، الدكتور عبد المنعم فوزي: النظم الضريبية، ص ٥١ - ٩٩. وباللغتين الفرنسية والإنجليزية انظر:

G. Jèze: Le fait générateur de l'impôt, in: R. S. L. F. Paris 1963, M. Duverger: «Finances publiques» (PP. 367 - 400), A. Barrère: Economie et Institutions Financières», Tome I (PP. 165 - 181); H. Laufenberger: Précis d'économie et de législation Financières». (Revenu, Capital et impôt) PP. 137 - 141.

Jean Pierre Martin: Imposition Cédulaire et imposition unitaire des Revenues» (Pp. 489 - 515), in R. S. L. F., Paris, 1956.

Edwin R. A. Seligman: «Essays in Taxation», (PP. 6 - 10, and 66 - 97), and, Richard Musgrave: Fiscal Systems, Yale University Press, 1969.

(١٩) يرتبط تحديد المقدرة التكلفة للأشخاص بفكرة عدالة توزيع العبء الضريبي العام على أفراد المجتمع حسب قدراتهم على تحمل هذا العبء، أو بعبارة حسب قدراتهم على دفع الضرائب وذلك على وضع يحقق العدالة الضريبية بشقيها، الأفقي القائم على تحميل الأفراد المتساويين من حيث القوة الاقتصادية عبئاً ضريبياً متساوياً، والرأسي القائم على فكرة زيادة نسبة الاستقطاع الضريبي تبعاً لزيادة حجم القوة الاقتصادية للأفراد بتقرير انضوية العامة ذات الأسعار التصاعدية.

(٢٠) على الرغم من اختلاف مدلول كل من اصطلاح الدخل واصطلاح الإيراد في علم الاقتصاد فإن كلا منهما يستعمل مرادفاً للآخر في الدراسات الضريبية هذا فضلاً عن عدم وجود مثل هذا الاختلاف في المراجع الفرنسية، حيث يستخدم اصطلاح «Revenu» في كثير من الأحيان مرادفاً لاصطلاح «Income».

(٢١) ويتطلب ذلك الاستعانة ببعض مدلولات الدخل التي تتضمنها الدراسات الاقتصادية مع النظر إليه في مستواه القومي، حيث تختلف في هذا المجال أهداف كل من علم الاقتصاد وعلم المالية العامة. انظر في تفصيلات هذا الموضوع، الدكتور يونس البطريق: المرجع السابق، (ص ٧٢ - ٨٩)، وباللغة الإنجليزية انظر:

Haig, R. M.: «The Concept of income» - Readings in the Economics of Taxation, American Economic Association, 1959.

Nicolas Kaldor: «An Expenditure Tax» (PP. 59 - 48), «The Concept of income in Economic Theory». Fourth Impression, London, 1963.

(٢٢) انظر في تفاصيل هذا التعريف، الدكتور جامع، المرجع السابق، (ص ١٥٨ - ١٦٢)، وعلى الأخص من (١٦٢ - ١٦٧)، عن تحديد قيمة الدخل الخاضع للضريبة، الدخل الإجمالي والدخل الصافي، أو تكاليف الدخل واستعمالاته، والدكتور زين العابدين، المرجع السابق، (ص ٢١٤ - ٢١٩)، والدكتور رياض عطية، (ص ٢٦٦ - ٢٧٠).

(٢٣) ويقصد بها بصفة عامة مجموع ما تحت تصرف الفرد من قيم استعمال في لحظة معينة يستوي في ذلك أن تأخذ الشكل المعني، كالأرض أو عقار مبني، أو سلع إنتاجية أو سلع استهلاكية، أو أوراق مالية (أسهم وسندات) أو مبلغ من النقود.

(٢٤) راجع في هذين التعريفين أستاذنا الدكتور المحبوب، المرجع السابق، ص ١٠٤ - ١٠٥ والمراجع المشار إليها فيه.

(٢٥) والواقع أن تقسيم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة هو أهم تقسيمات الضرائب على الإطلاق وهو الذي تنور بمناسبة أكبر مجموعة من القواعد الخاصة بالتنظيم الفني للضرائب.

(٢٦) وذلك بالنظر إلى ما يتطلبه هذا البيان من الدخول في تفاصيل كثيرة نخرجنا عن الإطار المجدد لهذه الدراسة وبالتالي فإننا نحيل في ذلك المراجع التالية:

J. Johanson: Op. Cit. (PP. 191 - 342 [7] forms of taxation and Their effects, L. Mehl: Op. Cit. (PP. 98 - 100); La ferrière et Waline Op. Cit. (PP. 276 - 288).

وراجع أيضاً، الدكتور رياض عطية، المرجع السابق، (ص ٢٢٦ - ٣٠٨)، والدكتور رفعت المحجوب، المرجع السابق، (ص ٨٦ - ١٢٩)، والدكتور جامع والدكتور زين العابدين، سابق الإشارة إليهما، (من ص ١٥٧ إلى ٢٢٢)، ومن (ص ٢٠٦ إلى ص ٢٩٤) على التوالي.

(٢٧) للمزيد من التفاصيل عن هذه المعايير وغيرها والمقارنة بين نوعي الضرائب راجع:

L. Mehl: Op. Cit. PP. 88 - 93; Ursula Hicks: Les impôts indirects dans l'Economie Moderne, (PP. 766 - 731) G. Rullière: Utilité et Réalité de la distinction entre les impôts directs et les impôts indirects, (PP. 336 - 360).

(٢٨) انظر في ذلك الدكتور عبد المال الصكيان: علم المالية العامة الجزء الأول، ص ١٩ وما بعدها، الطبعة الثالثة، بغداد، دار الجمهورية ١٩٦٧.

(٢٩) ونحن نؤيد في ذلك رأى الزميل الدكتور محمد دويدار لاعتقاده في سلامة سيررته من الناحيتين المنطقية والعملية. المرجع السابق، هامش رقم (١) الوارد بصفحتي (١٨٦ - ١٨٧) والمراجع المشار إليها في هذا الصدد.

(٣٠) انظر في الدور الذي تلعبه الضرائب غير المباشرة في الدول المتخلفة لما لذلك من أهمية خاصة لفهم الأوضاع الضريبية فيها:

Hubert Brochier: Le problème de l'impôt indirect dans les pays en voie de développement. (PP. 369 - 385).

(٣١) ويطلق على هذه الضرائب اصطلاحاً الضرائب على فروع الدخل

Impôt cédulaires sur les revenus Impôt général sur le revenu.

(٣٢) وهذه الرسوم في حقيقتها (وغيرها مما تقدم ذكره بالمتن) تمثل ضرائب بالمعنى الفني للكلمة ولهذا فإن تعبير الرسوم إن هو إلا على سبيل التجوز.

(٣٣) واستخدام اصطلاح المكلف هنا وليس الممول هو من الأمور الموفقة التي نتفق فيها أيضاً والزميل الدكتور دويدار (هامش ١ - ص ١٨٧) وذلك لأن البعض يستخدم اصطلاحاً المكلف والممول دون تفرقة وهو ما قد يحمل على الخلط بينهما. ولذلك فإنه من الأفضل استخدام اصطلاح المكلف طالما أن الشخص لم تربط عليه الضريبة نهائياً، واستخدام اصطلاح الممول من الوقت الذي يتحدد بالنسبة له دين الضريبة، إذ قد يكون الشخص مكلفاً وتنتهي إجراءات تقدير الضريبة وربطها إلى عدم دفعه لأية ضريبة لدخول إيراده مثلاً في حدود الإعفاء.

(٣٤) ويطلق عليها باللغة الفرنسية:

Méthode Indiciaire ou méthode des signes extérieurs.

(٣٥) من ذلك وعلى سبيل المثال ما يسمح به التشريع الضريبي الإنجليزي للمزارعين من إثبات حقيقة دخلهم وعدم الأخذ بالتقدير الجزافي عن طريق تقديم دفاتر متظمة إلى الإدارة المالية.

(٣٦) وذلك تحت مختلف الصور والأشكال التي تدخل في عداد التهرب الضريبي والذي ينبغي ألا يختلط بظاهرة التجنب الضريبي لما بينها من فوارق على ما هو معلوم في الدراسات المالية.

(٣٧) هذا الطابع لطريقة التقدير الإداري يجعلها غير مبررة إلا في حالة ارتكاب المكلف لخطأ يسر اتباع هذه الطريقة على سبيل الجزاء.

(٣٨) انظر في هذا المعنى:

P. L. Raynaud: «La psychologie du contribuable devant l'impôt» (PP. 276 - et suiv.) & L. Mehl: Op. Cit., (PP. 333 - 341 ch. unique - Les données psychologiques des relations entre le contribuable et le fisc).

(٣٩) راجع في هذا الموضوع:

A. Barrere: «Economie et Institutions Financières», Tome I (PP. 741 et suiv.), et Louis Troabas: Science et Techniques Fiscales (PP. 38 et suiv.).

(٤٠) من أمثلة ذلك أيضاً إذا فرض مبلغ ١٠٠ جنيه على دخل قدره ١٠٠٠ جنيه، وفرض مبلغ ١٠٠ جنيه على الدخل الذي يبلغ ٢٠٠٠ جنيه، كان سعر الضريبة الحقيقي واحداً في الحالتين $1000 = 2000 = 10\%$ وعلى ذلك تسمى مثل هذه الضريبة نسبية لأنها تؤخذ بنسبة معينة من قيمة ما تفرض عليه.

(٤١) وذلك بالنظر لما هو معلوم من أن التضحية التي يقوم بها شخص ما بالتنازل عن نسبة معينة من دخله تقل كلما زاد مقدار هذا الدخل.

(٤٢) لمزيد من التفصيلات عن الضريبة التصاعدية راجع:

I. Parent: Impôt progressif. Matière Fiscal et Ressources économiques, in: R. S.L.F., Paris 1956.

A. J. C. Spuart: On progressive Taxation (PP. 48 - 81), in: Classics in the Theory of public Finance. (Edited by R. Musgrave and A. Peacock). New York, 1967.

(٤٣) وهو ما يمثل مجافاة صارخة لفكرة العدالة الضريبية في كثير من الأحيان.

(٤٤) ويعني هذا في الواقع إنه ليس هناك فارق بين الضريبتين التصاعدية والتنازلية من الناحية النظرية إلا من وجهة النظر إليهما، ولهذا فإن التصاعد يمكن تسميته بأي من الإسمين، وإن كان إطلاق وصف التنازلية، بمناسبة الأسلوب الراهن من الأساليب الفنية للتصاعد، يجعل الضريبة أبس قبولاً عند المكلفين الذين يزعمهم عادة هذا الوصف.

(٤٥) حيث يتم ذلك لأغراض متعددة يأتي في مقدمتها الخصم لمواجهة الأعباء العائلية للمكلف:

«Réduction pour charge de familles (ou charges familiales)»..

(٤٦) ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الشأن أنه لا يكفي التحقق من الواقعة المنشئة للضريبة «Le fait générateur de l'impôt» لجعل المدين بها ملتزماً بقيمتها، وإنما من الواجب على الإدارة المالية المختصة أن تتدخل فتحدد المبلغ الذي يلتزم الممول بدفعه كضريبة وهو ما يعرف بقرار ربط الضريبة «L'acte créateur de la dette de l'impôt» ومثل هذا الإجراء وإن كان لا ينشئ الالتزام بالضريبة، إلا أن له أهمية كبرى من حيث تأكيد وجود الالتزام أو تحدد قيمته بعد اتخاذ إجراءات الحصر والتقدير بالنسبة لوهاء الضريبة. للمزيد من التفاصيل في موضوع تحصيل الضريبة راجع

P. M. Gaudemet: Précis de Finance publiques (Tome 2. Op. Cit. PP. 279 - 301).

- (٤٧) نفترض في كل ما تقدم عدم إمكان المكلف بدفع دين الضريبة التهرب منها (أو تجنبها)، وهو افتراض قد لا يتطابق مع الواقع في بعض الحالات عند حدوث التهرب الضريبي (أو التجنب) بالفعل.
- (٤٨) وإن كنا نسلم من الآن ومقدمات أن توزيع المشكلات المشار إليها في المتن على هذا النحو لا يعني أن هناك انفصالاً تاماً بين النطاقين الكيفي والكمي في مجال التنظيم الفني للضرائب، بل إن مرادنا من ذلك هو إحداث فصل منهجي (لا موضوعي) لأغراض الزيادة في إيضاح المشكلات محل الدراسة بتقريب كل منها إلى التفسير الذي يكون انتسابها إليه أقرب إلى طبيعته من الآخر.
- (٤٩) ونفع هذه المناطق في المعتاد في دائرة الموانئ البحرية والجوية في الدولة أو في بعض مناطق الحدود المشتركة بينها وبين غيرها من الدول، حيث تعرف عمليات التداول التي تتم بداخلها «بتجارة الترانزيت».
- (٥٠) ومثال ذلك الضريبة على الدخل في إنجلترا بعد تطورها ابتداء من بداية القرن الحالي. للمزيد من التفاصيل عن هذه الضريبة راجع بحثنا: «نظرات في النظام الضريبي للمملكة المتحدة» (ص ١٤ - ٧٦).
- (٥١) وهو الوضع المأخوذ به في النظام الضريبي المصري المطبق حالياً.
- (٥٢) انظر في ذلك الزميل الدكتور زين العابدين ناصر، المرجع السابق، ص ٢٩٤ وما بعدها. راجع في تفاصيل ذلك نفس المرجع وكذلك أنواع الأزواج وصوره المختلفة وأسبابه ووسائل تلافيه على المستويين الدولي والمحلي، (ص ٢٩٨ - ٣١٩)، وأستاذنا الدكتور محمد حلمي مراد: «مالية الدولة»، (ص ٢١٠ - ٢١٤)، الدكتور محمد فؤاد إبراهيم: «مبادئ علم المالية العامة»، (ص ٤٥٦ - ٤٨٥).
- (٥٣) لدراسة الأزواج الضريبي الدولي دراسة علمية مفصلة انظر في ذلك رسالة الزميل الدكتور زين العابدين ناصر: Zein El - Abedin Nasser: La double imposition internationale et l'intervention des organisations internationales pour y remédier Thèse, Paris, 1965.
- (٥٤) انظر في ذلك بصفة خاصة الأستاذ الدكتور عاطف السيد: محاضرات في التخطيط المالي، ص ٢٣١ - ٢٤٠، والدكتور كمال غالي: «مبادئ الاقتصاد المالي»، ص ١٠٦ - ١١٤، وباللغة الفرنسية: H. Brochier et P. Tabatoni «Economie Financière» Op. Cit., (PP. 392 - 403), M. Masoin; «Théorie économique des Finances publiques» Op. Cit., (PP. 255 - 290).
- (٥٥) مع ملاحظة أن هذا الدور المنبثق عن طبيعة الرعاء الضريبي يزيد أو يقل بفضل عامل آخر هو الفن الضريبي والذي سنشير إليه باعتباراه العامل الثاني المشارك في تحديد الحساسية بعد الفراغ من بيان العامل بين أيدينا.
- (٥٦) نقصد هنا بالفن الضريبي عموماً كل ما يتعلق بتطبيق القوانين الضريبية من قواعد يمكننا من خلالها زيادة هذه الحساسية أو الحد منها.
- (٥٧) هذا ويلاحظ أن هذه المرونة على أنواع متعددة فقد تكون «إيجابية» إذا ما سار تغير الحصلة الضريبية في نفس اتجاه السعر الضريبي، وبالعكس تكون «سلبية» إذا ما نتج عن تغير السعر تغيراً مضاداً في الحصلة الضريبية. ومن ناحية أخرى تكون المرونة قوية إذا ما أنتج التغير البسيط في السعر الضريبي تغيراً كبيراً في الحصلة الضريبية قد يكون بنفس النسبة أو بنسبة أكبر، وتكون المرونة ضعيفة في الحالة العكسية أي إذا ما تغيرت الحصلة تغيراً طفيفاً نتيجة حدوث تغير أكبر في النسبة في السعر الضريبي.
- (٥٨) وهذا العامل كما هو واضح يخرج عن النطاق الاقتصادي، وإن خضع إلى حد كبير للحالة الاقتصادية.
- (٥٩) راجع في ذلك الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز: المرجع السابق، ص ٢٠٩ - ٢٥٤، الدكتور رفعت المحجوب: المرجع السابق، ص ١٧٥ - ٢٣٦، الدكتور كمال غالي: «مبادئ الاقتصاد المالي»، ص ٧١ - ١٠٥، الدكتور رياض عطية، المرجع السابق، ص ٢٢٤ وما بعدها، الدكتور الجعوني: المرجع السابق،

ص ٢٢٢ - ٢٥٢، الدكتور رياض الشيخ: المرجع السابق، ص ١٥٧ - ١٧١، الدكتور محمد حلمي مراد: المرجع السابق، ص ٢٢٥ - ٢٣٨، والدكتور محمد وديع بدوي: دراسات في المالية العامة، ص ٢٤٠ - ٢٥٥، الدكتور محمد فؤاد إبراهيم: المرجع السابق، ص ٤٩٤، ٥٥٧. وباللغتين الفرنسية والإنجليزية انظر بصفة خاصة:

A. Barrère: «Economic et Institutions Financière» Tome II (PP. 72 - 99), H. Laufenberger: Théorie économique. Op. Cit., Tome I (PP. 150 - 163); M. Masoin: Op. Cit., (PP. 290 - 334), N. Brochier et P. Tabatoni: Op. Cit., (PP. 259 - 288); P. Tabatoni: Etude Théorique de la translation et de l'incidence des Impôts (PP. 69 - 193), Thèse, Aix, 1950; H. Krier: La Charge de l'Impôt sur l'économie. Théorie de la pression fiscale, Paris, L. G. D. J., 1944; L. Mehl: Op. Cit., (PP. 235 - 302); G. Ardani: Op. Cit (PP. 61 - 116 et PP. 177 et suiv.); A. V. De Marco: First principles Op. Cit. (PP. 141 - 170), B. Heber: «Modern public finance» (PP. 73 - 91 and PP. 183 - 200), L. Johanson: Publics Economics (PP. 274 - 342), Edwin R. Seligman: The Shifting and incidence of Taxation. Ch. I, New York 1921 (Reprinted in «Reading in the Economics of Taxation», A. E. A. 1958 (R. A. Musgrave and Carl Shoup eds). Philip E. Taylor: Economis of Public Finance» (PP. 305 - 330); and Charles M. Allan: «The Theory of Taxation» (PP. 45 - 60), Earl R. Rolph: The Theory of Fiscal Economics (PP. 259 - 285), N. Kaldor: Op. Cit. (PP. 170 - 188).

(٦٠) انظر في هذا على سبيل المثال:

Brochier et Thabatoni: Op. Cit., (PP. 240 - 241).

(٦١) وهو المنهج الذي يتمي إليه معظم مؤلفي المالية العامة، ومن بينهم «ماسجراف» R. A. Musgrave. في مؤلفه «The Theory of Public Finance» سابق الإشارة إليه، «ويجيو» A. C. Pigou في كتاب أنف الذكر: «A Study in public Finance», P. 72.

(٦٢) في هذه الحالة يعتبر المكلف بالضريبة هو مولها في نفس الوقت، ولعل في هذا ما يزيد في إيضاح مبررات التفرقة بين إصلاحي «المكلف»، و«الممول»، حيث أن المكلف لا يصير مولاً إلا إذا تحمل العبء الفعلي أو الحقيقي للضريبة.

(٦٣) هذا ويلاحظ أنه يطلق أيضاً على عملية نقل عبء الضريبة واستقرارها «راجعة الضريبة».

«Répercussion de l'impôt».

(٦٤) وبمراعاة ما تقدم، فإنه ينبغي عدم الخلط هنا بين نقل عبء الضريبة وجبايتها من المصدر (أو المنبع). فالشركة التي تحجز الضريبة المستحقة على أرباح أسهمها لا تعتبر أنها نقلتها إلى المساهم، لأن المكلف قانوناً بالضريبة ليس هو الشركة، وإنما المساهم، وما تفعله الشركة هو أنها تقوم بدور المحصل.

(٦٥) ويلاحظ في هذا الشأن، أنه قد يتنقل عبء الضريبة في بعض الأحيان إلى الأمام، ويتنقل في البعض الآخر إلى الخلف.

(٦٦) انظر في ذلك على سبيل المثال:

Philip E. Taylor: Op. Cit. (PP. 309 - 312).

(٦٧) كذلك فإنه يلاحظ في هذه الحالة، أن تخفيض سعر الضريبة المفروضة أو إلغاؤها يؤدي أيضاً إلى ارتفاع القيمة الرأسمالية للمغار بما يعادل قيمة التخفيض الذي طرأ على الضريبة

- (٦٨) انظر في ذلك الأستاذ الدكتور بركات والدكتور دراز: المرجع السابق، ص ١٥٣ وما بعدها.
- (٦٩) انظر في ذلك مؤلف الأستاذ الدكتور بركات والأستاذ الدكتور دراز، سابق الإشارة، ص ١٥٤ - ١٥٥.
- (٧٠) راجع بصفة أساسية في بيان نقل عبء الضريبة في حالة المنافسة الكاملة، الدكتور رياض عطية، المرجع السابق، (ص ٢٢٧ - ٢٣٤)، وفي حالة الاحتكار الدكتور دويدار، المرجع السابق (ص ٢٤٢ - ٢٤٤)، وحالة المنافسة الاحتكارية الدكتور رياض الشيخ، المرجع السابق (ص ١٦٥ - ١٦٧).
- (٧١) ننوه هنا أن المنحني، كما يعبر عنه رياضياً، هو المركز الجامع لمجموع النقط المعبرة عن علاقة دالية معينة. وهذا التعريف ينطبق على حالة الخطوط المستقيمة (الدالة الخطية وحالة الخطوط غير المستقيمة (الدالة غير الخطية) بعض النظر عما يوحى به المعنى اللغوي لعبارة «منحني».
- (٧٢) ذلك أن زيادة الثمن التي يترتب عليها نقل الضريبة تؤدي إلى انكماش الطلب، وفي الزمن الطويل إلى نقص إنتاج السلعة المفروضة عليها الضريبة، وقبل فرض الضريبة كان الثمن يتجه إلى التساوي مع نفقة الإنتاج الحدية، وبعد فرض الضريبة يتجه الثمن إلى التساوي مع نفقة الإنتاج الحدية الجديدة.
- (٧٣) ومعنى الإنتاج بنفقة ثابتة أنه مهما كانت الكمية المنتجة فإن نفقة إنتاج الوحدة من السلعة لا تتغير.
- (٧٤) ومعنى الإنتاج بنفقة متزايدة أن نفقة إنتاج الوحدة من السلعة تزيد عند زيادة الكمية المنتجة، وتنقص عند إنقاصها.
- (٧٥) وهكذا فإن حالة الإنتاج في ظل النفقة المتزايدة لا تختلف كثيراً من حيث طبيعة نقل العبء الضريبي وتوزيعه عن حالة الإنتاج في ظل النفقة الثابتة، وبالتالي فإنه يمكن القول - بصفة عامة - أن الخلاف بينهما ليس خلاف طبيعة، بقدر ما هو اختلاف في درجة العبء الذي يتحمله كل من المنتج والمشتري في النهاية.
- (٧٦) يقصد بالضريبة النوعية هنا أي ضريبة تتمثل في مبلغ معين يدفع عن كل وحدة مباعة بصرف النظر عن الثمن الذي تباع به.
- (٧٧) أو منافسة القلة كما يطلق عليها في تعبير آخر، والتي تتميز عادة بقلّة المنتجين وعدم تماثل المنتجات.
- (٧٨) الزميل الأستاذ الدكتور محمد دويدار مبادئ المالية العامة، ص ٢٢٨ - ٢٢٩.
- (٧٩) راجع في تفصيلات التفرقة بين ظاهرتي النهرب والتجنب التضريبيين.
- H. Laufenberger: *Théorie économique*, Op. Cit., (PP. 269 - 282); B. Heber: Op. Cit., (PP. 88 et seqq).
- (٨٠) انظر في تفاصيل ذلك بالنسبة للمقدرة على العمل والرغبة فيه وعلى الحوافز بصفة عامة:
- G. F. Break: «Income Taxes and Incentives to work»: An Impirical Study» (PP. 529 - 549), E. Rolph: Op. Cit. (PP. 227 - 258); N. Kaldor: Op. Cit. (PP. 130 - 140).
- (٨١) للمزيد من التفاصيل عن أثر الضرائب على الاستهلاك، انظر بصفة خاصة:
- Ricard Goode: *Taxation of Saving and Consumption in underdeveloped Countries*» (PP. 231 - 252).
- (٨٢) راجع في تفاصيل ذلك الدكتور سلام، السياسة الضريبية في الدول المتخلفة (ص ٩٥ - ١٢٥) والمراجع المشار إليها فيه وانظر أيضاً:
- N. Kaldor: Op. Cit. (Part one, No. II, Taxation and Savings», (PP. 79 - 101).
- (٨٣) راجع ما تقدم ذكره في هذا الشأن عن تقسيم النفقات العامة إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية، (الفصل الأول - الباب الثاني من هذه الدراسة). ولعل في ذلك ما يركي الأخذ بمنهج الباحثين الذين يوسعون من الآثار

الاقتصادية للضرائب (بحيث تشمل آثار الضريبة واثار الإنفاق العام) لدراسة آثار فرض الضرائب في هذا المجال (توزيع الدخل وإعادة توزيعه).

(٨٤) راجع ما سلف بيانه من هذه الموضوعات بمناسبة الحديث عن نقل عبء الضريبة في حالات المنافسة الكاملة والاحتكار والمنافسة الاحتكارية. هذا ونذكر هنا على وجه الخصوص الشروط التي يتطلبها ارتفاع الثمن بمقدار الضريبة بالكامل أو عدم ارتفاعه على الإطلاق: (أ) يشترط لارتفاع الثمن بمقدار الضريبة بالكامل، أن يكون العرض كامل المرونة بصرف النظر عن درجة مرونة الطلب. (ب) يشترط لعدم ارتفاع السعر على الإطلاق أن يكون الطلب تام المرونة، أي كانت درجة مرونة العرض. وبين هاتين الحالتين المتطرفتين، يمكن القول بصفة عامة أن ارتفاع الائتمان أمر أكثر احتمالاً عندما يكون العرض أكثر مرونة من الطلب.

(٨٥) راجع في ذلك بصفة خاصة الأستاذ الدكتور عاطف السيد: «محاضرات في التخطيط المالي» سابق الإشارة إليها، ص ٢١٩ - ٢٢٩ و ٢٤٠ - ٢٤٤، والأستاذ رشيد الدقر: المالية العامة - الجزء الثاني (الفصل السادس التوجيه الضريبي، ص ١٥٧ - ١٧٠)، وانظر أيضاً مقال:

Alan. T. Peacock: La politique Fiscale au Service du développement économique» (PP. 7 - 19).

(٨٦) فلا عبرة بضريبة عالية مهما كان سعرها إذا لم يحس بها الممول وقام بإدائها عن طيب خاطر، إما عن اقتناع بالنضحية التي يقوم بها، أو خوف من السلطات العامة، أو تعود على إدائها.

(٨٧) وبالتالي فعبء ضريبي (حسابي ونفسي) مبالغ فيه قد يدفع الممول إلى تتبع أي فراغ ضريبي وتحويل رأسماله المستغل وغير المستغل داخله، وبغض النظر عن مدى استعداد الشخص لنوع النشاط الواقع في نطاقه هذا الفراغ، الأمر الذي يتج عنه الفوضى وفشل السياسة الاقتصادية في مجموعها.

(٨٩) وبمعنى آخر فإن أوجه النشاط الاقتصادي تقسم في هذه الحالة إلى ثلاثة أقسام: قسم يضم أوجه النشاط المرغوب فيه يقام حوله فراغ ضريبي، وقسم ثان يضم أوجه النشاط المرغوب عنها حيث يرفع السعر الضريبي المطبق عليها، وقسم ثالث تظل الأسعار الضريبية الخاضع لها على ما هي عليه.

(٩٠) إذ من العسير تصور أن يغير الممول نشاطه مدفوعاً بإعفاء مؤقت للضريبة، إلا إذا كان هناك من الحوافز الأخرى التي تدفعه لذلك. (كحافز الربح أو الاستعداد الشخصي).

(٩١) أي ما إذا كان هذا الإعفاء كلياً أو جزئياً حيث يتوقف ذلك بدوره على سعر الضريبة المطبق أصلاً.